

Boekmanstichting - Bibliotheek
Herengracht 415
1017 BP Amsterdam
Tel. 6243739

95-444

352:353:42.025:902:4.025:1351.853.1:551.853.3 (492) (060.51) = 40

Het Verleden Zeker

Naar een meer effectieve
archeologische monumentenzorg
in Nederland

Rijksdienst voor het
Oudheidkundig Bodemonderzoek

Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen

Het Verleden Zeker:

Naar een meer effectieve
archeologische monumentenzorg
in Nederland

Rijksdienst voor het
Oudheidkundig Bodemonderzoek

Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen

© ROB Amersfoort, januari 1995

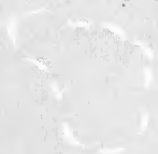
ROB

Rijksdienst voor het
Oudheidkundig Bodemonderzoek
Kerkstraat 1
3811 CV Amersfoort
Tel. 033 63 42 33
Fax 033 65 32 35

Inhoud

1 Inleiding	7
2 Het archeologisch erfgoed	13
Maatschappelijk belang	13
Functies van het bodemarchief	13
Kwetsbaarheid van het bodemarchief	14
Toestand van het bodemarchief	14
Conclusie	15
3 Archeologische monumentenzorg: de actuele situatie	19
Kenmerken van de archeologische monumentenzorg	19
Het proces van de archeologische monumentenzorg	20
Wie is verantwoordelijk voor de archeologische monumentenzorg?	21
De participanten in de archeologische monumentenzorg	23
Financiering	26
Ontwikkelingen	26
Conclusie	28
4 Naar een meer effectieve archeologische monumentenzorg	31
Uitgangspunten voor taakverdeling	31
Verantwoordelijkheden, taken, taakuitvoering en actoren	32
5 De actoren	47
Het Rijk	47
Provincies	49
Gemeenten	50
Universiteiten	51
Amateur-archeologen	52
Ondernemingen	52
Belangenverenigingen	52
Musea	53
6 Samenvatting en conclusies	57
Bijlage (bijgevoegd)	

Inleiding



1

Inleiding

De archeologische monumentenzorg in Nederland is in beweging. Aan de basis daarvan ligt het feit dat het archeologisch erfgoed in de bodem door allerlei oorzaken in steeds sneller tempo verdwijnt.¹ Dat heeft op verschillende niveaus tot de conclusie geleid dat nieuwe wegen nodig zijn om aan deze situatie het hoofd te bieden.

Internationaal is de *Europese Conventie ter bescherming van het archeologisch erfgoed*, de 'Conventie van Malta', tot stand gekomen die in januari 1992 door de toenmalige minister van WVC werd ondertekend. De ratificatie door Nederland wordt momenteel door het parlement besproken. Daarnaast wordt onderzoek gedaan naar de implementatie van het verdrag.²

Op nationaal niveau is sprake van verschillende lijnen en processen. Binnen de ROB heeft een ingrijpende reorganisatie plaatsgevonden, die in juli 1994 is voltooid. Een van de voornaamste doelen daarvan was de organisatie aan te passen en voor te bereiden op veranderende beleidsdoelen in een nieuw bestel. Daarnaast zijn er, zowel in de archeologische vakwereld als op interdepartementaal niveau, diverse initiatieven genomen om te komen tot een bredere inbedding van de archeologische monumentenzorg in de samenhangende zorg voor het cultuurlandschap. Voorts heeft, op uitnodiging van de minister, de Stichting voor de Nederlandse Archeologie haar visie op de toekomst gegeven.³

Tenslotte hebben ook de lagere overheden, provincies en gemeenten, te kennen gegeven een eigen beleid te willen voeren om daarmee op regionaal en lokaal niveau de archeologie een duidelijke en meer prominente plaats te geven. Door het IPO is in dit kader een interne discussienota voorbereid. Parallel aan al deze ontwikkelingen is binnen de ROB een intensieve beleidsdiscussie gevoerd die in eerste instantie zijn neerslag vond in de interne notitie van oktober 1993: *Het nieuwe profiel. Een visie op de plaats en taak van de ROB in de archeologische monumentenzorg*. In de daaropvolgende maanden is deze in verschillende fora besproken en becommentarieerd. Op grond daarvan en na verdere discussiebijeenkomsten en overleg met het Directoraat Generaal voor Culturele Zaken is de nu voorliggende nota geformuleerd, waarin de visie van OCenW en ROB op de infrastructuur van de archeologische monumentenzorg is geconcretiseerd. De nota is daarmee een voorlopige plaatsbepaling voor de volgende Cultuurnota van de Minister van OCenW. Hij is bedoeld voor alle betrokkenen bij de archeologische monumentenzorg. Deze visie is niet alleen een plaatsbepaling en de neerslag van intern en extern gevoerde discussies, maar levert ook de basis voor verder overleg met het bij de archeologie betrokken maatschappelijke veld. Nieuwe gezichtspunten zullen daar zeker uit voortvloeien. Bijstellingen zullen ook in de toekomst noodzakelijk zijn omdat bij de ontwikkelingen die de achtergrond vormen voor deze visie veel onzekere factoren in het spel zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor het moment en het effect van de implementatie van het verdrag van Malta, de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen in Nederland en de mate waarin de groei van het maatschappelijk draagvlak van de archeologische monumentenzorg zich voortzet.

¹ Zie het rapport 'De degradatie van de archeologische betekenis van de Nederlandse bodem', ROB-Interne Rapporten 13, mei 1994.

² Zie de nota 'Het verleden gespaard' van DHV Milieu en Infrastructuur, september 1994.

³ SNA-rapport 'De gaten gedicht: naar een optimale infrastructuur van de archeologische monumentenzorg in Nederland', oktober 1994.

Na een korte inleiding in **hoofdstuk 1** over de achtergrond en de status van deze notitie, wordt in **hoofdstuk 2** ingegaan op het object van de archeologische monumentenzorg, namelijk het archeologisch erfgoed. In **hoofdstuk 3** worden een beeld geschetst van de actuele situatie waarin de archeologische monumentenzorg verkeert. Daarbij wordt ingegaan op de uitgangspunten en het proces van de archeologische monumentenzorg, de verantwoordelijkheid ten aanzien van het archeologisch erfgoed en de participanten die bij de zorg ervoor betrokken zijn. Ter afsluiting wordt stilgestaan bij enkele belangrijke ontwikkelingen, op grond waarvan geconstateerd wordt dat een verbreding van de zorg voor het archeologisch erfgoed noodzakelijk is. In **hoofdstuk 4** wordt geschetst hoe een effectievere archeologische monumentenzorg gestalte zou kunnen krijgen. Na een korte inleiding en aanduiding van uitgangspunten, worden per hoofdtaak verantwoordelijkheden, taakuitvoering en actoren die daarbij een rol (kunnen) spelen aangegeven. In **hoofdstuk 5** worden de aanzetten uit hoofdstuk 4 nader uitgewerkt door per actor aan te geven welke hoofd- en deeltaken volgens deze visie het best bij welke actor passen. In **hoofdstuk 6**, tenslotte, wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste elementen van het voorafgaande en worden algemene conclusies getrokken.

Bij deze nota is een 'expliciterende' **bijlage** gevoegd, waarin een mogelijke uitwerking wordt gegeven van de bestuurlijke taakverdeling die in de visie noodzakelijk wordt geacht. De nadruk bij deze uitwerking ligt op het woord 'mogelijk'. De uiteindelijke verdeling van taken zal in overleg met de bestuurlijke partners moeten plaatsvinden. De bijlage heeft inmiddels al gediend als discussiestuk in de voorbereiding van dat overleg.

Leitmotiv bij het schetsen van een nieuw bestel in deze nota is een effectieve verdeling van krachten, resulterend in een complementaire samenwerking tussen overheden die rekening houdt met het specifieke karakter van de archeologische monumentenzorg. De implicatie daarvan is decentralisatie, echter met behoud van het noodzakelijke, integrale karakter van het cyclische AMZ-proces op nationaal niveau.

Naast deze uitgangspunten zijn er nog enkele andere die van fundamenteel belang zijn. Ten eerste is er de constatering dat een effectieve taakverdeling betekent dat voor de toedeling van taken primair moet worden aangesloten bij het meest geëigende overheidsniveau. Ten tweede, dat het gezien de aard van het bodemarchief essentieel is dat de inhoudelijke inbreng vanuit de vakwereld, met name universiteiten, is gegarandeerd. Ten derde, dat een verbreding van het maatschappelijk draagvlak noodzakelijk is.

Naast deze uitgangspunten zijn er ook randvoorwaarden. De belangrijkste is, dat een reële verbreding van de AMZ slechts mogelijk is indien zowel bij het rijk als bij de provincies en de gemeenten de voor archeologie beschikbare middelen toenemen. Ten tweede, dat deze verbreding zowel inhoudelijk als financieel afhankelijk is van een adequate implementatie van de principes uit de 'Conventie van Malta' in nationale wet- of regelgeving.

Deze uitgangspunten en randvoorwaarden leiden tot de conclusie dat de voorstellen in de bijlage tot op zekere hoogte een ideaalmodel zullen zijn. In voortgaande discussie dienen dan ook het wenselijke en het haalbare in overeenstemming gebracht te worden en te resulteren in een doorzichtig en werkbaar bestel dat – waar nodig – gefaseerd tot stand kan komen. Het zal immers noodzakelijk zijn dat bij provincies en het merendeel van de gemeenten eerst de onontbeerlijke voorzieningen en inhoudelijke deskundigheid worden opgebouwd en op rijksniveau moet nog heel veel tot stand komen op het gebied van normering, kwaliteitstoetsing, procedures, voorschriften en regelgeving, etc.

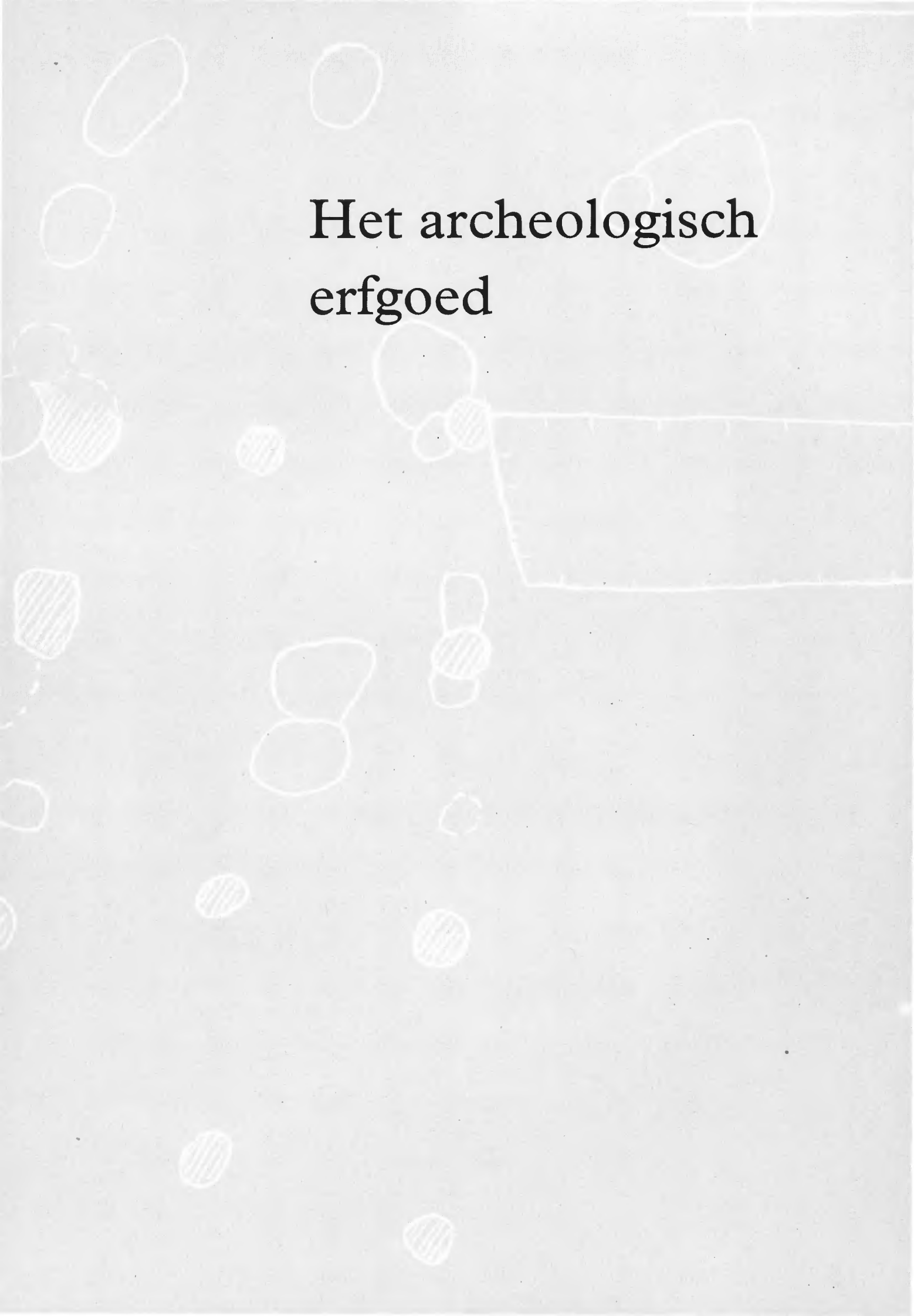
Een tweede conclusie is, dat er een gestructureerde vorm van overleg nodig is. De primaire overweging is inhoudelijk: de aard van het bodemarchief, het integrale karakter van de AMZ-cyclus en de rol van wetenschappelijk onderzoek in voortschrijdend inzicht maken een structureel overlegorgaan onontbeerlijk bij een gedecentraliseerde AMZ. Ook vanuit bestuurlijke optiek is dat nodig: voor het welslagen van een nieuwe taakverdeling is samenwerking tussen de overheden en dus regelmatige afstemming en overleg vereist. In een dergelijk overlegorgaan dient tevens ruimte te zijn voor inbreng vanuit de universitaire wereld.

Het voorafgaande maakt het, tenslotte, ook wenselijk of zelfs noodzakelijk dat in een nieuw bestel op alle overheidsniveaus archeologische beleidsplannen tot stand komen waarmee voor het rijk en per provincie en gemeente een instrument wordt geschapen waarin afspraken worden uitgewerkt en dat inzicht biedt in concrete voornemens. Los daarvan lijkt het mij wenselijk dat na afronding van de bestel-discussie door de overheden gezamenlijk wordt gewerkt aan een 'Strategisch plan voor de archeologie' als opmaat voor verdere politieke actie en besluitvorming.

W.J.H. Willems

Amersfoort, 21 januari 1995 .

Het archeologisch erfgoed



2

Het archeologisch erfgoed

Maatschappelijk belang

De neerslag van menselijk handelen in het verleden is niet alleen bewaard gebleven in de vorm van schriftelijke bronnen, kunstvoorwerpen, bouwkundige monumenten of in de vormen die onze voorouders aan het landschap hebben gegeven. Ook in de bodem en onder water bewaard gebleven voorwerpen en sporen getuigen van hun activiteiten. Deze resten tezamen vormen het **bodemarchief**. Ons huidige cultuurlandschap is het eindstadium van deze activiteiten in het verleden, maar verborgen in de bodem liggen de resten van vele archeologische cultuurlandschappen met een tijdsdiepte van vele tienduizenden jaren.

De manier waarop vroegere generaties leefden, woonden en werkten, van natuurlijke hulpbronnen gebruik maakten en het landschap vorm gaven, verklaart de wording van het landschap en van onze steden en dorpen.

Bewustzijn van het verleden is karakteristiek voor de mens. Dit hangt samen met de behoefte aan eigen identiteit, aan een verklaring van het heden en aan een plaatsbepaling tussen verleden en toekomst. De grote mobiliteit en complexiteit van de moderne samenleving, de snelle en ingrijpende maatschappelijke veranderingen, versterken het zoeken naar de eigen wortels. De toenemende belangstelling daarvoor richt zich met name ook op de cultuurhistorie waarvan de archeologie onderdeel vormt.

Het grootste deel van ons verleden kan alleen door bestudering van het archeologisch erfgoed gekend worden. Ook voor de periode waaruit schriftelijke gegevens voorhanden zijn, is de archeologie een belangrijke bron met een eigen invalshoek en een eigen inbreng. De archeologie voorziet daardoor mede in onze behoefte aan identiteit. Met name als kennis van monumenten in verband wordt gebracht met de eigen ruimtelijke omgeving en met de eigen belevingswereld, blijkt aan een behoefte te worden voldaan. Daarnaast kunnen de resultaten van archeologiebeoefening, indien geplaatst in een ruimer chronologisch, geografisch en cultureel kader, ook relativerend werken bij de beoordeling van onze plaats in de tijd.

Deze rol van het archeologische erfgoed in onze samenleving maakt zorg voor en behoud van het bodemarchief tot een algemeen maatschappelijk belang.

Functies van het bodemarchief

In dit verband kan een aantal specifieke, met elkaar samenhangende, functies van het bodemarchief worden onderscheiden:

- een culturele functie: Het bodemarchief is een deel van het 'geheugen' van de samenleving. Het is voor een groot deel van het verleden, tot ver in de middeleeuwen zelfs, de enige of vrijwel enige bron van informatie. Het bodemarchief bevat gegevens die medebepalend zijn voor de culturele identiteit (en relativering daarvan) op nationaal, regionaal en lokaal niveau.
- een wetenschappelijke functie: Raadpleging van het bodemarchief is de basis van de archeologische wetenschap. Alleen door goed beheer van het

bodemarchief kan de archeologie nu en in de toekomst haar doel bereiken, namelijk het schrijven van geschiedenis, gebaseerd op eigen raadpleging van archeologische bronnen. Dit is een voorwaarde voor de culturele en recreatieve functie van het bodemarchief.

- een recreatieve functie: De zichtbare (of zichtbaar gemaakte) delen van het bodemarchief spelen in toenemende mate een rol op het gebied van de recreatie en nemen daarmee een plaats in het cultuurhistorisch toerisme in.
- een cultuurlandschappelijke functie: Het 'verhaal' van de archeologie, vooral bij zichtbare archeologische monumenten (terpen, hunebedden, grafheuvels), verhoogt de belevingswaarde en de kwaliteit van het landschap.

Kwetsbaarheid van het bodemarchief

Het bodemarchief is door een aantal specifieke kenmerken uiterst kwetsbaar:

- het is zeer gevoelig voor 'erosie' zowel ten gevolge van menselijke ingrepen als door natuurlijke processen;
- het is eindig, er blijft steeds minder van over;
- het heeft geen regeneratievermogen: wat vernietigd wordt, is ook definitief verdwenen;
- de inhoud is slechts gedeeltelijk bekend en kenbaar, een uitputtende inventarisatie is onmogelijk;
- het is alleen goed leesbaar door specialisten.

Deze kwetsbaarheid dwingt ons zeer zorgvuldig met het archeologisch erfgoed om te gaan. In de laatste decennia zijn de bedreiging en aantasting van het bodemarchief naar aard verscheidener en, wat de schaal betreft, omvangrijker geworden. De aantasting kent vele vormen: *direct* en vernietigend in de vorm van onder meer bebouwing, infrastructurele werken, natuurbouw en delfstoffenwinning; *sluipend* maar daarom niet minder destructief als gevolg van bijvoorbeeld verzuring, grondwaterpeilverlaging en intensivering van de landbouw. Zowel in het stedelijk gebied, als in natuurgebieden, in het agrarisch gebied en op de bodem van zeeën en binnenwateren leiden velerlei activiteiten en processen tot onherroepelijke vernietiging.

Toestand van het bodemarchief

De mate waarin het bodemarchief al vernietigd is, valt niet eenvoudig in cijfers aan te geven. Zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht is al veel verloren gegaan. Sommige delen van ons land zijn aantoonbaar in een 'archeologische woestijn' veranderd.

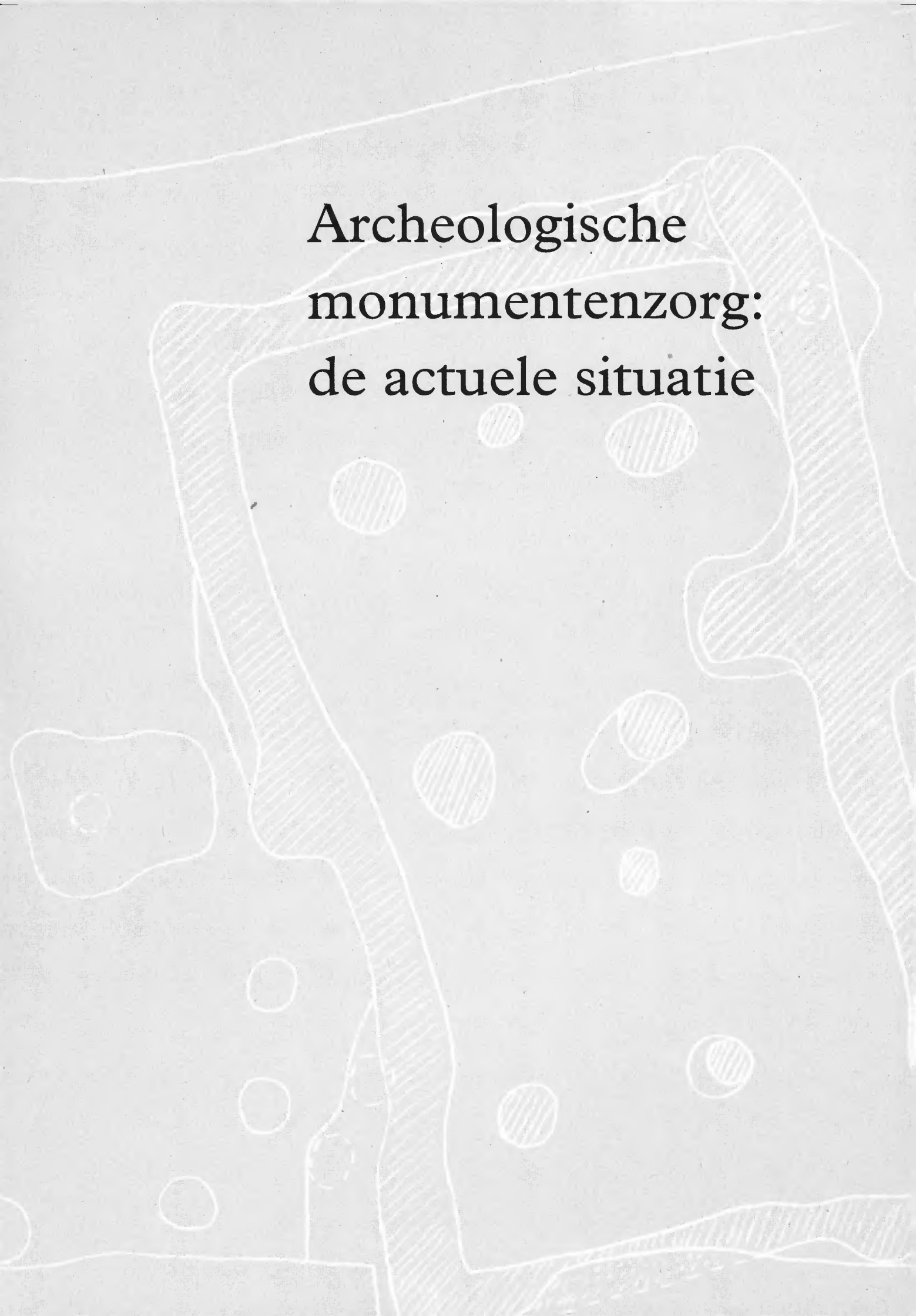
Een kwantitatieve benadering is moeilijk, omdat het bodemarchief immers maar gedeeltelijk bekend is. Toch kan een benadering worden gegeven. Het is mogelijk een schatting te maken van het deel van de bodem van Nederland dat zodanig is geroerd, dat er geen of alleen nog sterk aangetaste archeologische sporen resteren. Daarvoor is uitgegaan van de ruimtelijke omvang van een aantal aantastende factoren, gebaseerd op CBS-cijfers voor de periode 1950 tot 1990, en van een schatting van het vernietigende effect dat deze factoren hebben gehad.

Daaruit blijkt dat door direct aantastende factoren als bebouwing, grootschalige cultuurtechnische ingrepen, intensivering van de landbouw, infrastructurele werken en delfstofwinning in slechts vier decennia *minstens één derde* deel van het bodemarchief van Nederland dusdanig is geroerd dat het vernietigd of sterk aangetast is. De gevolgen van de sluipende bedreiging zijn daarbij deels niet meegerekend. Daarbij komt nog dat vele vernietigende activiteiten juist daar hebben plaats gevonden en plaats vinden waar ook de meeste archeologische waarden te verwachten zijn.

Conclusie

De zorg voor het archeologisch erfgoed is een algemeen, maatschappelijk belang.

Het archeologisch erfgoed in het bodemarchief wordt in snel tempo een schaars artikel. Het Nederlandse landschap wordt in toenemende mate een landschap zonder verleden.

The background of the page is a light grey color. It features several large, irregular white outlines that define abstract shapes. Some of these shapes are filled with fine, parallel white lines, creating a hatched or textured effect. Scattered throughout the composition are numerous small circles and ovals, some of which are also filled with the same hatched pattern. The overall aesthetic is minimalist and graphic, resembling a technical drawing or a conceptual map.

**Archeologische
monumentenzorg:
de actuele situatie**

3

Archeologische monumentenzorg: de actuele situatie

De overheidsbemoediging met archeologische monumenten gaat in Nederland terug tot de 18e eeuw en was lange tijd incidenteel. Na de Tweede Wereldoorlog kwam een algemene archeologische monumentenzorg tot ontwikkeling in het kielzog van de wederopbouw en de daarop volgende grote economische, politieke, sociale en technologische veranderingen. In deze tijd (1947) creëerde de Rijksoverheid, door de oprichting van de ROB, een eigen instrument voor het verrichten van noodonderzoek en het documenteren van vondsten.

De inwerkingtreding van de Monumentenwet in 1961, later vervangen door die van 1988, leidde er toe dat de archeologische monumentenzorg deel uit ging maken van het beleid van de Minister van Cultuur. Dit had mede tot gevolg dat een groot aantal archeologische monumenten tot beschermd monument werd aangewezen. De uitvoering werd toegewezen aan de ROB. Hoewel het begrip voor de in stad en land aanwezige archeologische waarden bij overheid en publiek sinds de jaren '60 zeer toegenomen is, heeft de term 'archeologisch monument' (nog) niet dezelfde vanzelfsprekendheid gekregen als de term 'bouwkundig monument'. Dat is deels een begrijpelijk gevolg van de onzichtbaarheid van de meeste archeologische monumenten, waardoor het belang ervan zonder nadere toelichting alleen deskundigen aanspreekt. Toch is gebleken dat ook archeologische monumenten – en dan vooral na een vondst, een opgraving, een restauratie of een landschappelijke inrichting – kunnen gaan 'leven' voor bestuurders en particulieren.

Definitie en doel van de archeologische monumentenzorg

De archeologische monumentenzorg is het beheer van het archeologische deel van het culturele erfgoed als bron van kennis en cultuurbeleving. Het doel van de archeologische monumentenzorg is primair het behoud van het archeologische deel van het culturele erfgoed in situ, d.w.z. in het bodemarchief en, daar waar dat niet mogelijk is, behoud van informatie door die aan het bodemarchief te onttrekken.

Kenmerken van de archeologische monumentenzorg

De huidige opvatting is dat een adequate archeologische monumentenzorg een bijdrage levert aan de maatschappelijke behoefte aan kennis van het verleden, en voor toekomstige generaties de mogelijkheid schept deze op eigen wijze in te vullen (het begrip 'participatie' in *Investeren in cultuur*, Nota Cultuurbeleid 1993-1996 van het Ministerie van WVC).

Bij de operationalisering van het begrip archeologische monumentenzorg komt deze dualiteit ook tot uitdrukking. Juist in deze tijd waarin aantasting en bedreiging omvangrijk zijn, is het streven erop gericht het archeologisch erfgoed in de bodem (*in situ*) te behouden en voor de toekomst veilig te stellen. De keerzijde daarvan is dat waar dat behoud in situ niet mogelijk is, er naar gestreefd wordt de in het bodemarchief aanwezige informatie te bewaren door die – selectief – aan dit archief te onttrekken door opgravingen. Archeologische

monumentenzorg is derhalve geen statisch beschermingsbeleid, maar een dynamisch beheersproces.

Het bodemarchief is in principe de beste bewaarplaats voor archeologische monumenten aangezien zij daarin in hun context liggen opgesloten.

Elke aantasting, ook als dit een professionele opgraving betreft, verstoort die context en is dus per definitie destructief. In de archeologische monumentenzorg worden daarom strategieën, methoden en technieken gehanteerd en verder ontwikkeld om aantasting te voorkomen of te beperken.

De archeologische monumentenzorg is dus toekomstgericht waarbij tevens recht gedaan wordt aan de culturele en esthetisch-landschappelijke functie van archeologische monumenten. Voor de wetenschappelijke functie is van groot belang dat daarbij uitgegaan wordt van het recht van toekomstige generaties om, met eigen vragen aan en door eigen onderzoek in het bodemarchief, het verleden te leren kennen, waarbij de ontwikkeling van betere onderzoekstechnieken een rol speelt.

In deze opvatting van de archeologische monumentenzorg is van belang dat, waar behoud van het bodemarchief niet mogelijk blijkt, informatie wordt veilig gesteld door het uitvoeren van noodonderzoek. Hierbij wordt de informatie in een 'vervangend' archief voor toekomstige generaties vastgelegd. Dit residu van het bodemarchief bestaat uit het opgegraven materiaal en de daarmee samenhangende documentatie. Door de huidige grote druk op het bodemarchief is veel noodonderzoek nodig. De uitvoering heeft een grote kennistoename tot gevolg waardoor tevens voldaan kan worden aan de huidige vraag naar kennis van het verleden.

Het proces van archeologische monumentenzorg

De archeologische monumentenzorg kent tien taken met in wisselende mate uitvoerende, voorwaardenscheppende en bestuurlijke aspecten. Om de onderlinge relatie van deze taken duidelijk te maken, kan de archeologische monumentenzorg beschreven worden als een cyclisch proces rond de centrale spil van registratie (fig. 1).

Centraal staat de **registratie** van gegevens. Deze registratie wordt enerzijds gevoed door de uitvoering van de andere taken, anderzijds levert zij de gegevens en kennis om deze taken uit te voeren.

Door middel van **inventarisatie** wordt inzicht verkregen in de omvang en de aard van het bodemarchief. Omdat dit archief niet in zijn geheel behouden kan worden, moet een selectie gemaakt worden die berust op een kwaliteitsoordeel. Deze **waardering** maakt een gefundeerde **selectie** mogelijk die resulteert in de aanwijzing van behoudenswaardige monumenten. De zorg voor deze monumenten is er in principe op gericht ze te behouden en te **beschermen**. Indien behoud *in situ* (dus in de bodem zelf) in verband met andere belangen of door onbeheersbare (natuurlijke) processen niet haalbaar is, wordt door middel van **opgraven** de informatie die zij bevatten zo goed mogelijk gedocumenteerd, opdat daarvan ook in de toekomst gebruik gemaakt kan worden. Door **interpretatie en synthese** wordt gezorgd dat de cyclus niet tot stilstand komt. Dit is een intern proces dat de formulering van actuele criteria, vraagstellingen en doelen voor zowel de academische archeologiebeoefening als de archeologische monumentenzorg mogelijk maakt. Bij **interactie** vindt de presentatie aan de maatschappij plaats. Deze presentatie is, naast een publieke verantwoording, tevens gericht op het vergroten van het draagvlak en kan als zodanig als voorwaardenscheppend beschouwd worden. Verbreding van het draagvlak zal de maatschappelijke acceptatie van de archeologische monumentenzorg en de vraag naar die zorg in algemene en meer specifieke zin versterken.

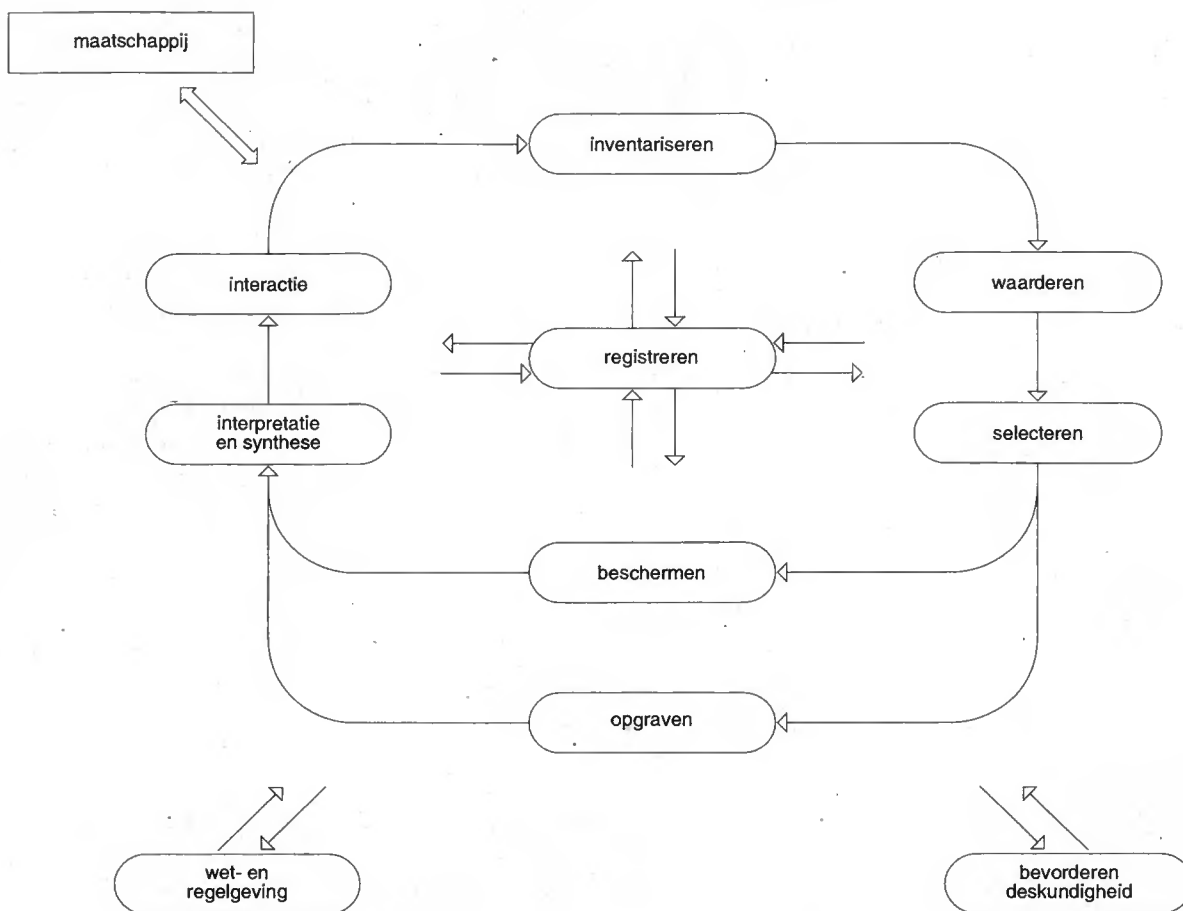


Fig. 1 *Archeologische monumentenzorg als proces*

Om het proces van zorg mogelijk te maken wordt het door middel van **regelgeving** van instrumenten voorzien, terwijl door middel van **deskundigheidsbevordering** gezorgd wordt voor een adequate bemensing.

Wie is verantwoordelijk voor de archeologische monumentenzorg?

Dat de samenleving het belang van cultuurhistorische waarden erkent en zich daarvoor verantwoordelijk voelt, komt onder meer tot uitdrukking in het bestaan van de Monumentenwet en in de mede-ondertekening van het *Europese Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed*, het verdrag van Malta. Verantwoord omgaan met het bodemarchief is een algemeen belang en legt een zware verantwoordelijkheid bij de overheid als behartiger daarvan. Alleen de overheid kan immers duurzaam behoud van het archeologisch erfgoed garanderen in een afweging van maatschappelijke belangen, kwaliteitsgaranties stellen voor ingrepen in het bodemarchief en zorgen dat de informatie over en uit het bodemarchief beschikbaar en toegankelijk is en blijft, opdat brede lagen van de bevolking er kennis van kunnen nemen.

De verantwoordelijkheid voor het bodemarchief kent momenteel twee invalshoeken.

De primaire bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de archeologische monumentenzorg als een onderdeel van het cultuurbehoud ligt bij de minister van OCenW. Ten aanzien van het bodemarchief heeft de minister een specifieke verantwoordelijkheid zoals omschreven in de Monumentenwet. Daarnaast heeft de minister van OCenW een generale verantwoordelijkheid ten aanzien van het gehele nationale archeologische bestel, die verwoord kan worden in termen als infrastructuur, participatie, educatie en deskundigheids-

bevordering.

In de nota *Investeren in Cultuur* heeft de minister van WVC zich uitgesproken voor een versterking van de beleidsmatige aandacht voor de archeologische monumentenzorg en worden prioriteiten gesteld ten aanzien van behoud, selectie, presentatie en participatie.

Het instrumentarium dat daarbij ten dienste staat is sectoraal (Monumentenwet) binnen het specifieke beleidsveld van de minister van OCenW en algemeen (andere sectorale of facetwetgeving) op het beleidsveld van andere ministers, diensten en provinciale of gemeentelijke overheden.

De tweede invalshoek is de 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' van overheid en particulieren bij de zorg voor dit cultureel, archeologisch erfgoed, zoals verwoord in de Memorie van Toelichting bij de Monumentenwet 1988. Dat betekent dat iedereen, en meer in het bijzonder zij die op enige wijze met het bodemarchief te maken hebben, verantwoordelijkheid daarvoor draagt. De zorg voor het bodemarchief raakt immers ook terreinen van natuur en milieu, landbouw, delfstoffenwinning, recreatie en toerisme, onderwijs en wetenschappen en de andere cultuurhistorische beleidsterreinen: de zorg voor historisch-geografische waarden en voor de gebouwde omgeving.

Deze ruimtelijke en inhoudelijke verwevenheid van de archeologische monumentenzorg met andere belangen legt dan ook een grote verantwoordelijkheid bij andere overheden, zowel op rijks-, provinciaal, als gemeentelijk niveau.

Er is een groeiende aandacht voor het archeologische aspect in de wet- en regelgeving op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. In de laatste jaren is dan ook een aantal belangrijke aanzetten voor de versterking van de archeologische monumentenzorg gegeven. In nieuwe of herziene wetten en regelingen (Ontgrondingenwet, Wet Bodembescherming) zijn beleidsmatige en financiële aanknopingspunten ter bevordering van de archeologische monumentenzorg aanwezig.

In een aantal regeringsnota's is op nationaal niveau de cultuurhistorie, waar de archeologische monumentenzorg onderdeel van uitmaakt, als één van de functies van het landelijk gebied naar voren gebracht:

- met de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening extra (de VINEX) uit 1991 is de cultuurhistorie als ruimtelijke kwaliteit, namelijk de cultuurhistorische waarde van de gebouwde en ongebouwde omgeving, in de Planologische Kernbeslissing als 'uitgangspunt van beleid' genomen;
- in het in 1990 goedgekeurde Natuurbeleidsplan (NBP) is door de Minister van LNV een beleid geformuleerd, waarin tevens aandacht is geschonken aan archeologische waarden;
- in de Nota Landschap uit 1992 is eveneens een aantal mogelijkheden en aangrijpingspunten geschapen om, door gebruikmaking van cultuurhistorische waarden, de landschappelijke belevingswaarde te verhogen.

Hoe verheugend deze ontwikkeling ook is, er is bepaald nog geen sluitend systeem waarbij de zorg doorwerkt in alle wetten, regelingen en beleid dat op de bodem betrekking heeft. Bovendien is beleid nog lang niet altijd ook praktijk.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid strekt zich verder uit dan het bestuurlijke kader; ook instellingen en particulieren zijn daarin betrokken. Meer in het bijzonder moet daarbij gedacht worden aan musea, universiteiten, amateur-archeologen en belangenverenigingen. Daarnaast kan ook het particulier initiatief een belangrijke rol vervullen. Zij allen kunnen, elk op een eigen wijze, bijdragen aan de zorg voor het bodemarchief.

De participanten in de archeologische monumentenzorg

Globaal kunnen de huidige participanten in de archeologische monumentenzorg verdeeld worden in drie groepen: de overheden (rijk, provincies en gemeenten) en hun uitvoerende diensten, de universiteiten en het particulier initiatief. Nader gespecificeerd spelen de volgende actoren een rol:

1. Het Rijk

Bij de minister van OCenW berust zowel de specifieke als de generale verantwoordelijkheid voor het archeologische erfgoed. De minister geeft daaraan invulling met behulp van de Monumentenwet, de daarop berustende regelgeving en door de uitvoering van de zorg door de ROB. Doorwerking van de sectorale regelgeving en het sectorale beleid in facetmatige regelgeving en facetmatig beleid staat nog in de kinderschoenen. Ook op het terrein van de vormgeving van een integraal ruimtelijk cultuurhistorisch beleid zijn pas de eerste aanzetten gegeven. In de nota *Investeren in Cultuur* geeft de minister aan dat prioriteiten worden gesteld ten aanzien van behoud, selectie, presentatie en participatie, en stelt de minister dat steeds duidelijker wordt dat de archeologische monumentenzorg een ook in maatschappelijke zin belangrijk beleidsveld is. De minister wordt thans in het beleid geadviseerd door de Raad voor het Cultuurbeheer.

Versillende andere ministers hebben te maken met aspecten van de Nederlandse bodem als beleidsterrein, waardoor ze direct of indirect met de archeologische monumentenzorg te maken hebben. Ze hebben mogelijkheden om niet alleen in wet- en regelgeving, maar ook door het voeren van beleid en het nemen van concrete behoudsmaatregelen daaraan gestalte te geven. Het gaat daarbij vooral om Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuurbescherming en Visserij, Verkeer en Waterstaat, Defensie en Economische Zaken. Concrete maatregelen worden vooral genomen door uitvoerende diensten als de Landinrichtingsdienst, Staatsbosbeheer, en de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen van het ministerie van Defensie.

De ROB is het uitvoerend orgaan van de Minister van OCenW voor wat de archeologische monumentenzorg betreft en tevens de enige organisatie die expliciet de gehele takencyclus van de archeologische monumentenzorg tot werkgebied heeft. Het stelsel van beschermingsmaatregelen en onderzoek dat daartoe leidt, zoals inventarisaties, wordt grotendeels door de ROB aangestuurd en in praktijk gebracht. Daarnaast is de ROB de enige instelling die noodonderzoek op grote schaal aankan en die dit onderzoek in het gehele land tot zijn verantwoordelijkheid rekent. De voor het proces centrale functie van registratie heeft vorm gekregen in een database, waarin gegevens over vondsten en vindplaatsen uit heel Nederland worden vastgelegd (ARCHIS). In de huidige structuur is de ROB aanspreekbaar voor de totale zorg voor het archeologisch erfgoed. Een uitzondering daarop vormen gemeenten die daar zelf met name wat betreft het uitvoeren van opgravingen een invulling aan kunnen geven. Naarmate de behoefte aan zorg verder toeneemt zal de ROB steeds minder aan de vraag kunnen voldoen. Het gaat daarbij onder andere om de behandeling van vondstmeldingen, het uitvoeren en begeleiden van inventarisaties en het uitvoeren van opgravingen. Ook het beleidsvoornemen om aanzienlijk meer monumenten wettelijk te beschermen speelt daarbij een rol.

2. Provincies

Op grond van het wettelijke kader voor een taakverdeling op het terrein van de archeologie, zoals neergelegd in de Monumentenwet, hebben de provincies thans geen formele taken.

Dit neemt niet weg dat de provincies in belangrijke mate vormgeven aan de in de Memorie van Toelichting verwoorde medeverantwoordelijkheid. Van oudsher is het provinciale niveau van groot belang voor de planologische (facetmatige) aspecten van de archeologische monumentenzorg. Zowel bij het opstellen van streekplannen als bij het toetsen van gemeentelijke bestemmingsplannen, hebben provincies een specifiek instrumentarium tot hun beschikking. Voor de archeologische monumentenzorg zijn verder alle aspecten van bodembeheer, natuur en landschap, waarbij de provinciale overheid een toetsende of sturende rol heeft, van groot belang.

Door het subsidiëren van overzichtskaarten met archeologisch waardevolle terreinen onderbouwen diverse provincies hun planologisch beleid op het gebied van de archeologische monumentenzorg.

Provincies participeren verder in de archeologische monumentenzorg door het mede-bekostigen van provinciale archeologen, het aanstellen van assistenten, het subsidiëren van noodonderzoek, het onderhouden van archeologische depots, en het subsidiëren van musea en publicaties.

Tussen de provincies onderling bestaan echter aanzienlijke verschillen in de wijze waarop prioriteit en uitvoering wordt gegeven aan dit beleidsterrein.

3. Gemeenten

De monumentenwet biedt gemeenten de mogelijkheid opgravingen uit te voeren en vondstendepots te onderhouden. De verscheidenheid van de inspanningen van de individuele gemeenten is groot. Circa vijftientig gemeenten hebben aan hun verantwoordelijkheid op enigerlei wijze invulling gegeven: van het aanstellen van een part-time of tijdelijke project-archeoloog tot het oprichten van een beleidsvoorbereidende en uitvoerende dienst.

Andere gemeenten hebben een gemeentelijke archeologische commissie die het bestuur adviseert over de aanwezigheid van archeologische waarden, de bedreiging daarvan en de noodzaak tot en mogelijkheden voor de uitvoering van noodonderzoek. In verscheidene gemeenten zijn fondsen gecreëerd voor de uitvoering van inventarisaties en noodonderzoek. Daarnaast bestaat er een groeiende bereidheid de kosten van een inventarisatie en een eventueel noodonderzoek ten laste te brengen van het project dat inventarisatie of onderzoek noodzakelijk maakt. Diverse gemeenten hebben hun gemeentelijke monumentenverordening aangevuld met een archeologische paragraaf.

Gemeenten hebben met het bestemmingsplan een instrument in handen om archeologische waarden binnen hun grondgebied veilig te stellen, of om de aantasting ervan te beperken. Selectie ten behoeve van duurzaam behoud vindt op gemeentelijke niveau nog nauwelijks of niet plaats. De gemeenten die een actief archeologisch beleid voeren zijn door de planologische druk sterk gericht op het goed opgraven en documenteren van archeologische vindplaatsen en slechts in beperkte mate op hun duurzaam behoud.

4. Universiteiten

Universiteiten hebben geen formele verantwoordelijkheid voor het bodemarchief. Ten behoeve van de specifieke onderwijs- en onderzoekstaak wordt, naast interpreterend onderzoek, ook onderzoek te velde uitgevoerd. Daardoor bestaat er een regelmatige behoefte aan op te graven terreinen. Binnen het grote aanbod van noodopgravingen kunnen universiteiten in hoge mate in hun behoeften voorzien en daardoor spelen ze mede een rol in de archeologische monumentenzorg.

Ook in het onderwijs begint archeologische monumentenzorg een bescheiden plaats te krijgen.

5. Amateur-archeologen

Vrijwilligers-organisaties van amateur-archeologen spelen een belangrijke rol, vooral bij het verzamelen van informatie over monumenten in situ. Regelmatig voeren zij, onder de verantwoordelijkheid van de ROB of van gemeentelijke archeologen, kleinschalig noodonderzoek uit. Dit kan echter alleen wanneer de kwaliteit van de groep, de aard van het object en de beschikbare tijd dat mogelijk maken. De kosten van het graafwerk worden meestal uit gemeentelijke subsidies bestreden. Ook sponsoring komt voor.

6. Ondernemingen

In het laatste decennium zijn organisaties ontstaan, die werkzaam zijn in deelgebieden van de archeologische monumentenzorg. Zij hebben gemeen dat zij professioneel en kostendekkend werken en alleen non-destructief onderzoek uitvoeren (dus geen opgravingen).

Geïnitieerd door de Universiteit van Amsterdam is de Stichting RAAP ontstaan, die gespecialiseerd is in het uitvoeren van inventarisaties ten behoeve van opdrachtgevers die archeologische monumenten in hun plannen willen betrekken. De diversiteit van plannen waarvoor werkzaamheden verricht worden, is zeer groot: bestemmingsplannen, landinrichtingsplannen, bodembeschermingsplannen, tracéstudies van infrastructurele werken, MER's, etc.

Op basis van een subsidie van het Prins Bernhardfonds is enkele jaren geleden de Archeologische Monumentenwacht opgericht. Deze richt zich specifiek op de controle van de staat waarin monumenten verkeren en verder op advisering over en op het onderhoud van archeologische monumenten ten behoeve van terreineigenaren.

Andere ondernemingen richten zich op de analyse van voornamelijk opgravingsgegevens, zoals Biacx-consult (dat onder andere paleobotanische analyses uitvoert) en RING (dendrochronologische analyses).

Een ander facet waarin ondernemingen zich specialiseren is de publiekgerichte kant van de archeologie. Dit veld heeft zich in de laatste jaren sterk verbreed door de komst van gespecialiseerde journalisten, het tijdschrift Scarabee, Archeon (educatief-recreatief archeologisch themapark) en bedrijven als Archeoplan (toeristisch-recreatieve adviezen en restauraties) en TGV (teksten en presentatie). In het kader van de participatiegedachte zijn deze activiteiten voor de archeologische monumentenzorg van groot belang, door de er uit voortvloeiende versterking van het maatschappelijk draagvlak.

7. Belangenverenigingen

De ontwikkeling van belangenverenigingen op dit terrein is nog heel jong, maar er is veel van te verwachten. De grootste belangenvereniging is de Stichting voor de Nederlandse Archeologie (SNA), die zich ontwikkelt van een bundeling van de archeologische instellingen tot een koepel voor organisaties binnen de hele sector die met oudheidkundige belangstelling, onderzoek, monumentenzorg en presentatie te maken hebben. Een belangrijk doel van de SNA zal belangenbehartiging zijn.

De Vereniging Open Monumenten kan ook voor de archeologische monumentenzorg een belangrijke belangenbehartiger zijn. Dit geldt niet alleen voor het vakgebied zelf maar ook voor de relatie met de zorg voor de gebouwde omgeving en voor de historisch-geografische waarden die in deze vereniging bijeen gebracht zullen worden.

Naast de organisaties die zich specifiek op archeologisch terrein bewegen, zijn

er vele waarvan het doel op een ander terrein ligt, maar die door hun aard te maken hebben met het archeologisch erfgoed, zoals de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen.

8. *Musea*

De op het publiek gerichte archeologie is traditioneel het terrein van de musea. Musea voeren in het algemeen geen taken uit die specifiek tot de archeologische monumentenzorg behoren, behalve in die gevallen waar zij een collectie archeologica bezitten en wanneer depotvoorzieningen gekoppeld zijn aan een museum. Hun tijdelijke en vaste tentoonstellingen zijn van groot belang voor de vergroting van het draagvlak voor de archeologie in het algemeen, en dragen daardoor indirect bij aan de archeologische monumentenzorg.

Naast het Nationaal Hunebedden Informatiecentrum, de enige instelling die uitsluitend over onroerende archeologische monumenten informatie verschaft, kunnen in dit kader ook enkele bezoekerscentra op het gebied van natuur, landschap en milieu genoemd worden.

Financiering

In de huidige situatie worden de geldmiddelen die de minister van OCenW ten behoeve van de archeologische monumentenzorg ter beschikking stelt, aangevuld met middelen van andere overheden. In enkele gevallen zijn daarover door de ROB convenanten afgesloten (met de Landinrichtingsdienst, Rijkswaterstaat en de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen van het Ministerie van Defensie). Provincies, gemeenten, semi-overheden en in enkele gevallen ook bedrijven (Gasunie, Nederlandse Spoorwegen, projectontwikkelaars, ontgronders) zijn in toenemende mate bereid middelen ter beschikking te stellen voor het uitvoeren van inventarisaties, waarderingen en noodonderzoek. Op de bijdragen van provincies en gemeenten is in het voorgaande al ingegaan. Voor het uitvoeren van met name grootschalig noodonderzoek wordt uitgebreid aan fondsenwerving gedaan. De financiële structuur is daardoor allesbehalve helder. Er is een algemeen aanwijsbare tendens dat de kosten gedragen worden door diegenen die onderzoek noodzakelijk maken.

Ontwikkelingen

Er is een aantal ontwikkelingen te onderkennen die van belang zijn voor de verdere vormgeving van de archeologische monumentenzorg.

- Door bevolkingsgroei, toenemende behoefte aan infrastructuur, recreatie en natuur en door veranderingen in de productiewijze van de landbouw, neemt de druk op de ruimte en daarmee op de bodem en het bodemarchief sterk toe. De huidige zorg voor archeologische monumenten werkt in sterke mate volgens een 'dweilen met de kraan open'-principe en is onvoldoende toegerust om de gevolgen van deze ontwikkelingen voor het bodemarchief adequaat op te vangen.
- Geconstateerd kan worden dat er een toename is van de publieke belangstelling voor de archeologie. In de media komt deze groei duidelijk tot uitdrukking. De toenemende publieke belangstelling gaat gepaard met een toename van de bestuurlijke betrokkenheid, zodat ook het draagvlak voor de archeologische monumentenzorg toeneemt.
- Er is bij andere ministeries en hun uitvoerende diensten een toenemende bereidheid om in de archeologische monumentenzorg te participeren. Provinciale en gemeentelijke overheden willen meer en meer vorm en inhoud geven aan een eigen beleid op dit gebied. Er is een groeiende acceptatie van de noodzaak om noodonderzoek (mede) te financieren.

In het pleidooi voor de versterking van de participatie in de nota *Investeren in cultuur* heeft de minister al op het bestaan van deze tendens gewezen. De aanzetten die hiervoor aanwezig zijn moeten worden gestimuleerd en benut, om tot een verbeterde zorg te komen.

- Daarop sluit de bestuurlijke ontwikkeling aan die tot complementair bestuur en/of territoriale decentralisatie leidt. Te voorzien is dat deze tendens het mogelijk zal maken om op een verantwoorde wijze een breder bestuurlijk draagvlak en het daarbij behorende bestuurlijke instrumentarium te ontwikkelen.
- Een belangrijke ontwikkeling zal door de implementatie van het verdrag van Malta worden ingezet. Daarin komen naast een aantal in Nederland al geregelde zaken ook nieuwe elementen voor, zoals de mogelijkheid archeologische reservaten aan te wijzen en het 'veroorzaker betaalt'-principe, waarmee de financiering van inventarisaties, noodonderzoek en nazorg kan worden geregeld. Van het grootste belang is ook dat behoud van het archeologisch erfgoed moet worden verbeterd door de archeologische waarden te laten meewegen in plannen en besluiten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en alle vormen van bodemgebruik. Implementatie van het verdrag zal de mogelijkheden voor de archeologische monumentenzorg verbreden en het voor andere actoren aantrekkelijk maken om daarin te participeren.
- Het traditionele streven naar behoud *in situ* met wettelijke en planologische middelen bevindt zich in een veranderingsfase. Het richt zich tot dusverre op de bescherming van individuele sites en wordt gekenmerkt door een perceelsgewijze benadering. Dat is een waardevolle benadering, die behouden en versterkt moet worden. Maar daarnaast groeit ook het besef dat daarmee slechts beperkt en selectief recht wordt gedaan aan de rijkdom van het bodemarchief. Ook de omgeving van de sites waar activiteiten hun sporen hebben nagelaten en waar ook de interne relaties van nederzettingen te vinden zijn, moet in het beschermingsbeleid worden betrokken. Dit sluit aan op het idee van de vorming van archeologische reservaten, zoals dat in het verdrag van Malta is aangegeven. Tevens ligt hier een mogelijkheid nog onbekende delen van het bodemarchief te beschermen, aangezien de vorming van dergelijke reservaten een middel is waardoor gebieden met een aantoonbaar hoge archeologische potentie mede-sturend kunnen zijn bij de inrichting van het landelijke gebied. In dit verband is het ook van groot belang dat wegen worden ingeslagen die leiden tot geïntegreerd behoud en ontwikkeling van de cultuurhistorische waarden van het landschap in hun samenhang.
- De ROB, de uitvoerende dienst van de minister van OCenW, is aan het veranderen om beter in te kunnen spelen op veranderingen in de maatschappij en in de professionele taakopvatting. Meer nog dan voorheen zal de ROB zich richten op het behoud van monumenten *in situ*, wat mede een sterkere gerichtheid op voorwaardenscheppende, adviesverlenende en bestuurlijke taakinvulling met zich mee zal brengen. Vanuit haar eigen taakvervulling op het gebied van archeologische monumentenzorg op nationaal niveau, kan de dienst tevens fungeren als kenniscentrum ten behoeve van andere participanten.

Deze verschuiving in taakvervulling kan overigens alleen werkelijk effectief zijn wanneer andere participanten systematisch taken op dit terrein gaan vervullen. Wanneer dat niet gebeurt zal de beperking van de zorg door de ROB tot het nationale niveau tot gevolg hebben dat aan de totale zorgbehoefte in steeds mindere mate wordt voldaan. Door de daaruit voortvloeiende negatieve publiciteit zal het streven naar een groter maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak tot mislukken gedoemd zijn.

Conclusie

De omvang en de structuur van de huidige archeologische monumentenzorg zijn niet toegesneden op de mate waarin het bodemarchief wordt bedreigd. Bij onveranderd beleid zullen de kwaliteit van de zorg en de kwantiteit van de middelen onvoldoende zijn om te waarborgen dat het verleden een toekomst kan hebben.

De door de minister gewenste participatie in de zorg voor het erfgoed en de geconstateerde bereidheid daarin te participeren, bieden aanknopingspunten om volume en kwaliteit van de zorg te vergroten en te verbeteren. Tegemoetkoming aan de wens tot participatie zal het draagvlak voor de archeologische monumentenzorg verder verbreden.

De implementatie van het Europese verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed is van cruciaal belang. De geleidelijke toename van instrumentele en financiële middelen, die nu valt te constateren, zal daardoor in een stroomversnelling geraken.

Veel actoren houden zich met de zorg voor het archeologisch erfgoed bezig. Waar bereidheid tot het delen van deze zorg bestaat, wordt in samenwerking naar zo goed mogelijke resultaten gestreefd. Gezien de gedeelde verantwoordelijkheid en de grote druk op het bodemarchief is het noodzakelijk de krachten te bundelen. De basis daartoe moet geschapen worden door een heldere verdeling van bevoegdheden en taken, alleen dan kan zo efficiënt mogelijk worden opgetreden. De beperkte financiële mogelijkheden die er thans zijn onderstrepen deze noodzaak in de huidige situatie.

Verbreding van de zorg voor het archeologische erfgoed vergt een meer actieve deelname van de actoren op het terrein van de archeologische monumentenzorg. Dit vereist een duidelijke taak- en bevoegdheidsverdeling, een duidelijke financiële structuur en een goed geregelde stroom van informatie en kennis. Aan de basis van dit alles staat de noodzaak tot verdere vergroting van het maatschappelijk draagvlak.

Naar een meer
effectieve
archeologische
monumentenzorg

4

Naar een meer effectieve archeologische monumentenzorg

Uit de onderkenning van de kwetsbare aard van archeologische monumenten, als objecten van algemene culturele waarde die onafwendbaar in kwaliteit afnemen en steeds schaarser worden, volgt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de archeologische monumentenzorg bij de overheid hoort te liggen. Alleen deze is in staat duurzaam behoud te effectueren en de kwaliteit van inventarisaties en opgravingen en het behoud van gegevens en vondsten te garanderen.

De rol die universiteiten en particulieren daarbij kunnen spelen is groot. Hun betrokkenheid levert een belangrijke stimulans voor het optreden van de overheden. Daarnaast spelen zij een belangrijke rol op voorwaardenscheppend gebied (bijvoorbeeld de opleiding tot op dit terrein gespecialiseerde archeologen door de universiteiten) en bij de uitvoering van taken (amateur-archeologen).

Om tot de noodzakelijke kwalitatieve verbetering en kwantitatieve verbreding van de archeologische monumentenzorg te komen, moet aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle bij het proces betrokkenen, in de eerste plaats die van de overheden, nader vorm worden gegeven door een verdergaande activering van de participanten en een verbreding van hun taakuitvoering. Omdat de instemming van alle partijen daarbij nodig is, is goed en gefaseerd overleg noodzakelijk.

Deze ontwikkeling vergt het maken van de meest effectvolle afspraken, waarbij de sterke kanten van rijk, provincies en gemeenten in een duidelijke verdeling van taken en financiële verantwoordelijkheden worden benut. Aan deze rolverdeling kan in convenanten vorm worden gegeven, waarbij individuele provincies en gemeenten verantwoordelijkheden en taken op zich nemen.

Zoals al eerder werd gesignaleerd, zal de implementatie van het verdrag van Malta van cruciaal belang zijn om tot een effectievere archeologische monumentenzorg te komen.

Uitgangspunten voor taakverdeling

Ook in de toekomst zal het takenpakket van de archeologische monumentenzorg uit tien taken bestaan (zie boven). Verder kan, zoals boven al aangegeven, het toekomstige bestel worden opgebouwd door de huidige participanten daarin taken toe te delen. Om te komen tot een gewogen taakverdeling over de actoren zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het erkennen van de kwetsbare positie van archeologische monumenten als onafwendbaar in kwantiteit en kwaliteit afnemende schaarse goederen van culturele waarde.
- De toename van het maatschappelijk draagvlak, met daarmee verbonden de groeiende maatschappelijke behoefte aan informatie over het verleden en over de nog aanwezige archeologische waarden.

- Het op participatie gerichte ministeriële beleid en de groeiende wens tot participatie.
- De toenemende verwevenheid van de archeologische monumentenzorg met andere werkvelden.
- Een spreiding van verantwoordelijkheden en taken om een effectief antwoord te bieden op de benodigde kwantitatieve verbreding en kwalitatieve verbetering van de zorg.
- De bestaande overheidslagen van Rijk, provincies en gemeenten.
- Het benutten van de specifieke sterkte punten van de verschillende actoren.
- Afwijking van het risico dat spreiding van verantwoordelijkheden tot versnippering leidt, door het inbouwen van waarborgen om versnippering van gegevens en kennis en daardoor ondoelmatig beheer van het bodemarchief te voorkomen.

Om het geheel goed te laten werken zal regelmatig overleg tussen de beleidsmakers en uitvoerders van de archeologische monumentenzorg nodig zijn. In dat overleg moet het beleid van de actoren op elkaar afgestemd worden, door de actoren op te stellen beleidsplannen vormen daarvoor het kader. In dit overleg moet in de eerste plaats vorm worden gegeven aan de relatie tussen de uitvoerders op de bestuurlijke niveaus en de universiteiten. Dit overleg moet structureel van aard zijn.

Verantwoordelijkheden, taken, taakuitvoering en actoren

Deze algemene beschouwing is gericht op verbetering van kwaliteit en verbreding van de zorg. De huidige toestand kan daarbij als het 'nul'-model worden beschouwd. Dat impliceert dat daar waar op weg naar een beter bestel nog geen verbreding mogelijk is, het huidige zorgniveau tenminste gehandhaafd moet blijven.

1. Regelgeving

Het formuleren van wetten en andere regels die direct of indirect betrekking hebben op de archeologische monumentenzorg.

De verantwoordelijkheid voor de wetgeving ligt bij de ministers en het parlement, regelgeving is een taak van de overheden. De minister van OCenW heeft aan deze verantwoordelijkheid bestuurlijk vormgegeven in de Monumentenwet 1988. Verdere sectorale wet- en regelgeving en beleidsvorming ligt op het terrein van de minister. Deze speelt een stimulerende en coördinerende rol bij wet- en regelgeving op het rijksniveau, zoals de implementatie van het verdrag van Malta en door het archeologische belang te laten doorwerken in de wet- en regelgeving, het beleid en de taakuitvoering die tot de bevoegdheid van andere ministers behoren.

Ministeriële verantwoordelijkheid voor de bodem berust immers ook bij de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Verkeer en Waterstaat en Economische zaken. Het is van groot belang dat in de omvangrijke wet- en regelgeving, in het beleid en in de beleidsuitvoering van deze ministeries stelselmatig aandacht wordt besteed aan de archeologische waarden in de bodem. Besturen van provincies en gemeenten kunnen invulling geven aan hun (mede)verantwoordelijkheid voor het deel van het cultureel erfgoed dat binnen het eigen territorium ligt, door op het eigen niveau toegesneden sectorale regelgeving toe te passen en gebruik te maken van facetten van regelgeving, beleid en taakuitvoering waarin de archeologische monumentenzorg een rol speelt.

Een dergelijke gedeelde verantwoordelijkheid bij regelgeving, beleid en taakuitvoering, geeft mede uiting aan de erkenning van het feit dat de

waardering van elementen van het bodemarchief voor het gemeentelijk-, provinciaal en rijksniveau verschillend kan zijn.

2. Registreren

Het vastleggen van gegevens over vondsten en vindplaatsen.

Voorwaarde voor de taakuitvoering door alle actoren is dat zij beschikken over een zo volledig en actueel mogelijk overzicht van vondsten en vindplaatsen. De voorziening van deze basisinformatie kan alleen gerealiseerd worden door een centrale, voor alle participanten goed toegankelijke registratie. Zo wordt tevens voldaan aan de in de Monumentenwet 1988 opgenomen meldingsplicht. In deze registratie moeten ook de status die aan monumenten is gegeven en een index van de verblijfplaats van vondsten en documentatie, met name van opgravingen, worden opgenomen. Op die manier kan homogeniteit en uniformiteit van de in de registratie opgenomen gegevens gewaarborgd worden en wordt versnippering voorkomen. Bij het registreren wordt daarom bewust gekozen voor een centralistisch model, waarbij zowel de formele verantwoordelijkheid als de uitvoering bij de ROB ligt in het expertisecentrum ARCHIS. Het belang van een goede registratie wordt onderstreept in het verdrag van Malta (artikel 2 en 7).

Voor het functioneren van dit systeem is het noodzakelijk dat alle participanten de bij hun taakuitoefening verkregen gegevens over vondsten en vindplaatsen in ARCHIS inbrengen.

ARCHIS biedt voor alle participanten bovendien vele faciliteiten, doordat daarin niet alleen gegevens van vondsten en vindplaatsen zijn opgenomen, maar ook mogelijkheden tot koppeling aan op enigerlei wijze beschermde monumenten, aan andere documentaties en aan een Geografisch Informatie Systeem (GIS). Daardoor zal niet alleen een databank voor alle actoren beschikbaar zijn, maar zal ook gebruik gemaakt kunnen worden van de expertise en analysemogelijkheden waarover ARCHIS beschikt.

3. Inventariseren

Het inventariserend documenteren van het bodemarchief om een basis te creëren voor archeologische monumentenzorg.

Inventariseren kan plaats vinden in de vorm van het behandelen van vondstmeldingen en door het uitvoeren van systematische inventarisaties om de kennis van gebieden te vergroten of om kennislacunes in te vullen.

Een voorwaardenscheppende taak is de ontwikkeling en operationalisering van inventarisatiemethoden en -technieken.

Veel van de huidige kennis van het bodemarchief is gebaseerd op meldingen van vondsten, direct door de vinder of via amateurs. Het is van groot belang dat gegevens van deze toevalsvondsten in ARCHIS opgenomen worden. Een systematische inventarisatie van geheel Nederland is niet uitvoerbaar. Allereerst vanwege de omvang van de daarvoor benodigde financiële inspanning en in de tweede plaats doordat het bodemarchief slecht kenbaar is en dat deels ook altijd zal blijven (bijvoorbeeld door de ligging op de zeebodem, afdekking met jongere afzettingen, bodemgebruik of ligging onder bebouwing). Bij inventarisaties is daarom steeds een doelgerichte inzet van methoden en technieken nodig, die vooral gericht is op het gebruik dat van de resultaten zal worden gemaakt. Inventariseren is dus een doorlopend proces. De uitvoerende diensten van de overheden zijn ervoor verantwoordelijk dat inventarisaties uitgevoerd worden, aangezien deze de basis voor selectie vormen. Inventarisaties kunnen zowel door de overheden, universiteiten, ondernemingen als amateurs worden uitgevoerd. Kwaliteit is hierbij een

belangrijke factor, zeker omdat inventarisaties in hoge mate het fundament voor de gehele zorg vormen. In dit kader zijn met name de artikelen 5 en 6 van het verdrag van Malta relevant.

Aangezien de resultaten van inventarisaties – en van waarderingsonderzoek – van belang zijn voor de daarmee verband houdende taken, is het noodzakelijk dat ze tijdig ter beschikking worden gesteld aan de andere overheden die behoudstaken uitvoeren. Dit is noodzakelijk om hen in staat te stellen op basis van nieuwe gegevens in het juiste stadium van planvorming hun eigen verantwoordelijkheid voor het vervolgtraject vorm te geven. Inventarisaties zijn niet alleen van belang voor de beleidsvorming, maar ook als wetenschappelijk instrument.

Inventarisaties zullen doorgaans non-destructief van aard zijn. Waar andere methoden en technieken dan non-destructief onderzoek nodig zijn, kunnen deze alleen door daartoe bevoegde instellingen worden uitgevoerd. Het is van groot belang dat de ROB normen en richtlijnen voor kwaliteit en toepassing van methoden en technieken ontwikkelt.

Alle participanten die inventarisaties uitvoeren kunnen aan het ontwikkelen en operationaliseren van methoden en technieken bijdragen. De functie van de ROB als kennisinstituut brengt met zich mee dat hier een rol voor de ROB is weggelegd, in het bijzonder voor aspecten die niet door andere participanten worden ontwikkeld. Verwacht mag echter worden dat met name ook universiteiten op dit terrein een belangrijke bijdrage zullen leveren.

4. Waarderen

Het toekennen van waarden aan, en de waardestelling van monumenten ten behoeve van de selectie.

Om de geïnventariseerde en de naar onder andere kwaliteit, aard, datering en context geïnterpreteerde gegevens te kunnen selecteren op behoudenswaardigheid, moeten aan deze gegevens waarden worden toegekend.

Het waarderen of herwaarderen van monumenten is deels een administratief proces en deels veldwerk. De werkzaamheden worden afgesloten met de uiteindelijke waardestelling, die de basis voor selectie vormt.

Een voorwaardescheppende taak is het ontwikkelen en bijstellen van criteria, die bij de waardering worden gebruikt.

Waarderen is nodig om waardestellingen te verkrijgen, waarmee selectie ten behoeve van behoud uitgevoerd kan worden. De criteria die bij het waarderen worden toegepast, moeten worden vastgesteld door de overheidsdiensten die zich met behoud bezighouden, aangezien de waardestelling bepalend is voor de daaropvolgende selectie. Waarderen en waardestelling volgens duidelijke criteria en methoden zijn een nog jong facet van de archeologische monumentenzorg. Methoden en criteria zullen zeker verder ontwikkeld moeten worden.

Het is overigens goed er in dit kader op te wijzen dat de waarderings volgens deze criteria altijd relatief zullen zijn. Scherp toetsbare criteria zijn, gezien het complexe karakter van het bodemarchief, niet mogelijk. Dat betekent dat waarderings altijd door ter zake deskundige archeologen moeten worden gegeven.

Een ander kenmerk van archeologische waardebepalingen is dat de waarderings, en daarmee de waardestelling, mede afhankelijk zijn van de kennis van het bodemarchief. Neemt die kennis toe, bijvoorbeeld door verdere inventarisaties, dan kunnen als gevolg daarvan ook waarderings en waardestellingen veranderen. De waardestelling is dus altijd een momentopname. Dat brengt met zich mee dat ook selecteren en behoud een daaraan verbonden dynamiek kennen. Deze vaststelling onderstreept de

noodzaak van een actuele centrale registratie.

Alle participanten die inventarisaties uitvoeren kunnen aan de hand van daartoe ontwikkelde criteria waarden vaststellen. Een beperking hierbij is dat eventueel destructief onderzoek dat in dit kader nodig is, alleen mag worden uitgevoerd door instellingen met opgravingsbevoegdheid.

De uiteindelijke waardestelling hangt zo nauw met selectie en de verantwoordelijkheid voor behoud samen, dat die door de overheidsdiensten die zich met behoud bezighouden moet worden gegeven.

Op de voorwaardenscheppende taak van het ontwikkelen en bijstellen van criteria is in de eerste plaats de ROB aanspreekbaar, omdat deze criteria voor het rijksbeleid onmisbaar zijn en omdat het functioneren als kenniscentrum dat met zich mee brengt. Verwacht mag worden dat andere overheden, het particulier initiatief en met name universiteiten hieraan belangrijke bijdragen kunnen leveren.

5. Selecteren

Het beoordelen welke monumenten voor behoud in aanmerking komen, vindt plaats door toetsing van de waardestellingen aan selectiebeleid. Is een monument als behoudenswaardig geselecteerd, dan wordt het beschermd of, indien behoud in situ niet mogelijk is, afhankelijk van de daadwerkelijke bedreiging, opgegraven en gedocumenteerd.

Of behoud in situ mogelijk is, wordt mede bepaald door het oordeel over de feitelijke mogelijkheden tot duurzaam behoud, in relatie tot de economische hoofdfunctie van het terrein en de fase waarin actuele planologische ontwikkelingen zich bevinden.

Om te kunnen selecteren moet selectiebeleid worden ontwikkeld en vastgesteld. In het selectiebeleid spelen strategische keuzes een grote rol. Factoren als capaciteit, effectiviteit en prioritering zijn daarin mede bepalend.

Het formuleren van een selectiebeleid is het werk van overheden. Bij dit beleid zullen strategische keuzes, in relatie tot capaciteit en effectiviteit, een grote rol moeten spelen. Er zal naar gestreefd moeten worden de variatie en vormenrijkdom van het bekende bodemarchief zo goed mogelijk in de selectie te betrekken.

De meer geobjectiveerde selectie op basis van een expliciet selectiebeleid is een nieuwe benaderingswijze, evenals het waarden. Voor de ontwikkeling van dit beleid zijn de overheidsdiensten, in de eerste plaats de ROB, aanspreekbaar. Verwacht mag worden dat ook de universiteiten daarin zullen participeren. Toenemende kennis en veranderende inzichten zullen steeds tot bijstelling van het selectiebeleid moeten leiden. Het selectiebeleid is dus dynamisch, het moet vorm krijgen in voortdurende interactie tussen de verantwoordelijke overheden en de vakwereld (universiteiten). Permanent overleg over de afstemming van dat beleid is noodzakelijk om recht te doen aan de diversiteit van de archeologische monumenten. Afstemming is ook nodig in verband met gebiedsgerichte bescherming van grotere gebieden waarbij gemeenten en vooral provincies een belangrijke rol kunnen vervullen (bv. planologische bescherming van waardevolle gebieden waarin ook beschermde of te beschermen archeologische monumenten kunnen liggen in relatie tot andere archeologische, cultuurhistorische en natuurwaarden).

6. Beschermen

Voor behoudenswaardige monumenten wordt primair naar duurzaam behoud in situ gestreefd. Het sectorale instrumentarium daartoe is wettelijke bescherming en kan plaatsing op provinciale of gemeentelijke monumentenlijsten zijn. Daarnaast is opname in gemeentelijke bestemmingsplannen van groot belang. Verder moet doorwerking in andere plannen – zoals provinciale streekplannen,

landinrichtingsplannen, bodembeschermingsprogramma's, en andere beheers- en inrichtingsplannen – worden nagestreefd.

Naast toepassing van het sectorale instrumentarium, kunnen beschermende maatregelen worden getroffen door het inpassen van behoudenswaardige monumenten in plannen zoals boven genoemd (planologische bescherming).

Planologische bescherming is ook zeer belangrijk om behoud van grotere aaneengesloten gebieden met een – potentieel – rijk bodemarchief vorm te kunnen geven.

Eenmalige beheersmaatregelen, zoals het aankopen van terreinen, het consolideren door middel van bijvoorbeeld het ophogen van een terrein, het aanpassen van de infrastructuur of het nemen van fysieke maatregelen, kunnen de economische functie en het beheer van het betreffende terrein in overeenstemming brengen met duurzaam behoud.

Het feitelijk beheer ligt bij de terreineigenaar.

Monumenten waarvoor beschermende maatregelen getroffen zijn, worden regelmatig geïnspecteerd en er wordt advies ten behoeve van het beheer ervan gegeven.

Bij wettelijk beschermde monumenten is de inspectie daarnaast gericht op naleving van de wet.

Nationaal valt het aanwijzen van wettelijk te beschermen monumenten onder de verantwoordelijkheid van de minister van OCenW. De beschermingstaak wordt uitgevoerd door de ROB. Medeverantwoordelijkheid brengt met zich mee dat ook de andere overheden het beschermen tot hun taak moeten rekenen. Mogelijkheden daartoe liggen in het opstellen van provinciale en gemeentelijke monumentenlijsten en de mogelijkheid tot het voordragen van monumenten voor de rijkslijst. De scheiding tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de uitvoerende taak geldt ook op provinciaal en gemeentelijk niveau: besturen wijzen de te beschermen monumenten aan, uitvoerende diensten dragen monumenten voor voor plaatsing op provinciale of gemeentelijke lijsten.

Dit geldt ook voor de planologische bescherming. Op nationaal niveau hanteren de ministers planningsinstrumenten, die ook gevolgen hebben voor het bodemarchief. Uit hun (mede)verantwoordelijkheid vloeit voort dat de implementatie van die facetmatige instrumenten tot hun verantwoordelijkheid behoort. Dit geldt ook voor hun uitvoerende diensten. De minister van OCenW moet bij wet-, regelgeving en beleid van andere ministeries, waaraan het archeologische facet kan worden onderkend, een coördinerende en initiërende rol spelen, opdat de zorg voor de archeologische monumenten daarin zo goed en eenduidig mogelijk doorklinkt.

Vooropgesteld, maar ook op gemeentelijk niveau liggen mogelijkheden voor planologische bescherming, in het bijzonder in streekplan en bestemmingsplan. Andere plannen kunnen van groot belang zijn, zeker waar deze behoud of ontwikkeling van waarden (natuur, bodem) behelzen die aanknopingspunten voor duurzaam behoud in situ geven.

Bescherming richt zich nog vrijwel geheel op individuele monumenten. Het besef dat ook daarbuiten zeer belangrijke informatie voorhanden is, zoals 'off site'-patronen, akkerland, en gegevens over de relaties tussen monumenten, is relatief jong. Realisering van behoud daarvan vergt bescherming van grotere aaneengesloten gebieden. Mogelijkheden daartoe liggen vooral op het gebied van de planologische bescherming. Daarbij moet aansluiting worden gezocht bij de andere cultuurhistorische waarden van het landschap en bij gebieden waarvoor vanuit andere invalshoeken, zoals natuur, behoud wordt nagestreefd.

De doorwerking van de aanwijzing van monumenten als behoudenswaardig moet zowel verticaal als horizontaal goed geregeld zijn. Verticaal gaat het om doorwerking van zowel wettelijk als planologisch beschermde gebieden van nationaal naar provinciaal en naar gemeentelijk niveau, horizontaal om doorwerking van de sectorale aanwijzingen in het facetmatige beleid. Van groot belang is ook dat sectoraal en planologisch beschermde monumenten op provinciaal en gemeentelijk niveau in de centrale registratie worden opgenomen.

Bescherming, zowel wettelijk als planologisch, dient nader vorm te krijgen in een beheersplan. Deze plannen moeten gericht zijn op optimaal behoud van de in de bodem aanwezige informatie in relatie tot het bodemgebruik.

Eenmalige beheersmaatregelen kunnen door alle participanten worden uitgevoerd, maar moeten dan wel plaatsvinden binnen het kader van monumentenwet en andere regelgeving. Het is specifiek een taak op het veld van de zorg van de overheden, zowel in het sectorale als het facetmatige kader. Ook particuliere instellingen zoals de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen kunnen hier een belangrijke bijdrage leveren.

De taak van het ontwikkelen van methoden en technieken ten behoeve van beheersmaatregelen ligt met name bij de ROB, in zijn functie als kennisinstituut. Hierbij moet ook gedacht worden aan fundamenteel onderzoek naar de effectiviteit van deze maatregelen.

De inspectie en de advisering ten behoeve van het beheer zijn verantwoordelijkheden, die bij de uitvoerende diensten van de overheden liggen. Bij de uitvoering kunnen ook amateur-archeologen en particuliere instellingen een belangrijke rol spelen (Archeologische Monumentenwacht). De inspectie in het kader van de Monumentenwet is een taak van de ROB. Diensten van provincies en gemeenten hebben een inspectietaak in het kader van provinciale en gemeentelijke regelgeving.

Het feitelijke beheer, tenslotte, ligt bij de eigenaren van de grond waarop en waarin de monumenten zich bevinden. De overheden adviseren de terreineigenaren over het grondgebruik, waarbij naar een zo goed mogelijke relatie met de economische hoofdfunctie wordt gestreefd.

7. Behoud van informatie door opgraven

Als een behoudenswaardig monument door sluipende of directe vernietiging, veroorzaakt door menselijk handelen of door natuurlijke processen, niet in situ bewaard kan blijven, moet de informatie die het monument bevat zo goed mogelijk worden verzameld en gedocumenteerd door middel van onderzoek (behoud van informatie).

Deze noodopgravingen, in het kader van de archeologische monumentenzorg, dienen op wetenschappelijk verantwoorde wijze te worden uitgevoerd. Zowel in de Monumentenwet 1988 als in het verdrag van Malta wordt aangegeven dat opgravingen met de nodige waarborgen omgeven dienen te zijn om optimaal behoud van informatie te garanderen.

Opgraven is onlosmakelijk verbonden met de determinatie en conservering van de vondsten, met de interpretatie en de analyse van deze determinaties en de opgravingsdocumentatie en met de synthese daarvan.

Een opgraving wordt afgesloten met een wetenschappelijke basisrapportage over de verkregen informatie en publikatie.

Om de bij opgravingen verkregen informatie voor toekomstige generaties veilig te stellen moeten de vondsten – de primaire informatiedragers – en de opgravingsdocumentatie – de secundaire informatiedragers – op verantwoorde wijze gedeponeerd en gearhiveerd worden in depots en archieven.

Het doel van noodopgravingen is dus in de eerste plaats het veilig stellen van informatie voor toekomstig onderzoek. Om dit op een coherente, wetenschappelijke wijze te kunnen verwezenlijken zijn wetenschappelijke vraagstellingen nodig die gefundeerd zijn op de huidige kennis. Daardoor kunnen noodopgravingen ook in belangrijke mate voorzien in de huidige kennisbehoefte.

In de cyclus van archeologische monumentenzorg vormen opgravingen een onmisbare schakel, aangezien de daaruit volgende kennisvermeerdering bijdraagt aan de formulering van actuele behoudsstrategieën.

In de Monumentenwet is vastgelegd dat de minister vergunningen voor het uitvoeren van opgravingen kan verlenen. Dit is een belangrijke waarborg dat opgravingen op wetenschappelijk verantwoorde wijze worden verricht. Ook artikel 3 van het verdrag van Malta is expliciet ten aanzien van de waarborgen waarmee de uitvoering van 'tot vernietiging leidende technieken' dient te worden omgeven.

De vergunningen worden tegen deze achtergrond verleend aan overheden en universiteiten. Daarmee wordt gegarandeerd dat de uitvoerders vanuit hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de archeologische monumentenzorg, respectievelijk vanuit hun wetenschappelijke verantwoordelijkheid werken.

In de vergunningen kan de minister van OCenW zijn verantwoordelijkheid op grond van de Monumentenwet concretiseren door randvoorwaarden te stellen. Voor deze randvoorwaarden zijn aanknopingspunten voorhanden in de Monumentenwet en in de Memorie van Toelichting daarop. De minister kan de vergunning intrekken wanneer de vergunninghouder de aan de vergunning verbonden voorschriften niet naleeft of anderszins misbruik maakt van de vergunning.

De uitgifte van vergunningen en de controle met betrekking tot de in de vergunning aangegeven randvoorwaarden wordt uitgevoerd door de ROB.

Twee overheidslagen beschikken nu over de wettelijke mogelijkheid tot het doen van opgravingen (Rijk en gemeenten). In het kader van de verbreding van de taakuitvoering verdient het aanbeveling deze bevoegdheid ook te verlenen aan de provincies. Wanneer deze een eigen beleid voeren ten aanzien van het duurzaam behoud, is immers een logische consequentie dat zij ook zelf noodopgravingen uitvoeren in die gevallen, waarin duurzaam behoud niet mogelijk is. Implementatie van het 'veroorzakersbeginsel' van het verdrag van Malta of financiering op andere wijze is hierbij een voorwaarde.

Om aan de huidige, en nog sterker, de toekomstige noodzaak tot het uitvoeren van opgravingen te kunnen voldoen moet het aantal gemeenten dat over een vergunning beschikt veel groter worden. Financiering van noodonderzoek is ook hier een belangrijke voorwaarde. Lang niet alle gemeenten, vooral de kleinere, zullen zelf het apparaat dat voor het uitvoeren van opgravingen nodig is, kunnen of willen scheppen. De leemtes die daardoor blijven bestaan kunnen vanuit het provinciale niveau worden gevuld.

Hoewel ook de universiteiten wat het opgraven betreft zich, op hoge uitzondering na, beperken tot noodopgravingen, ligt de verantwoordelijkheid voor het doen van opgravingen in het kader van de archeologische monumentenzorg primair bij de overheden.

In de huidige situatie, de Monumentenwet 1988, is de uitvoering van opgravingen voorbehouden aan de vergunninghouders. In de groeiende personele behoefte voorzien zij in toenemende mate door personeel in dienst te nemen bij aan die organisaties gelieerde stichtingen. Daardoor kan op flexibele wijze aan de personele behoefte worden voldaan. Dit personeel voert, aangestuurd door en onder verantwoordelijkheid van het vaste overheids-personeel, opgravingen uit.

Invoering van het verdrag van Malta zal met zich mee brengen dat het aantal uit te voeren opgravingen veel beter in relatie komt te staan met de aantastingen van het bodemarchief. In de toename van het aantal opgravingen kan worden voorzien doordat te verwachten is dat dan meer gemeenten en de provincies aan de uitvoering van deze taak zullen gaan deelnemen. In de personele behoefte kan, naast een eigen staf, op bovengenoemde flexibele wijze worden voorzien.

Ervaringen in andere landen wijzen uit dat uitbesteden of privatiseren van opgravingen ten koste gaat van de kwaliteit van het onderzoek. Dit staat haaks op de in de Monumentenwet en in het verdrag van Malta bedoelde kwaliteitsgarantie.

De oorzaak daarvan ligt enerzijds in het feit dat bij private ondernemingen het winst oogmerk, of minimaal de continuïteit van de eigen organisatie, het streven naar kwaliteit onder grote druk zetten.

Een andere belangrijke oorzaak is de slechte kenbaarheid van het bodemarchief. Die slechte kenbaarheid maakt dat opgravingstechnieken en -strategie bij de uitvoering van opgravingen steeds aan de specifieke eigenschappen van het opgravingsobject moeten worden aangepast om optimaal behoud van informatie te realiseren. Opgraven is een wetenschappelijk proces waarvoor inhoudelijk van tevoren geen gedetailleerde en toetsbare opdracht-omschrijvingen gegeven kunnen worden. Wel is het mogelijk om normen en richtlijnen te ontwikkelen voor de eisen waaraan de opgravingsdocumentatie moet voldoen. Bovendien maakt het feit, dat het bodemarchief maar eenmaal kan worden 'gelezen', dat toetsing van de documentatie aan de verschijnselen die in de bodem aanwezig waren achteraf niet mogelijk is, het opgraven is niet reproduceerbaar.

De conclusie moet dan ook zijn dat opgravingen niet kunnen worden uitbesteed. Dit ligt anders voor de met opgravingen verbonden werkzaamheden (zie onder).

Opgravingen kunnen dus uitgevoerd worden door de genoemde vergunninghouders. Daarmee is nog niet aangegeven welke vergunninghouder welk onderzoek zal uitvoeren. Daarbij zijn drie invalshoeken van belang.

1. De vergunning is aan een territorium gekoppeld: het hele Nederlandse grondgebied, een bepaalde provincie of een bepaalde gemeente (groep gemeenten). Dit betekent opgraven door degene in wiens territorium het bedreigde monument ligt (provincies en gemeenten).
2. Het beschermen van monumenten op rijks, provinciaal of gemeentelijk niveau impliceert een verantwoordelijkheid van de betreffende bestuurslagen tot opgraven wanneer als behoudenswaardig geselecteerde of beschermde monumenten door maatschappelijke ontwikkelingen zullen verdwijnen. Dus opgraven door degene die de behoudenswaardigheid heeft vastgesteld of de bescherming geëffectueerd heeft (rijk, provincies of gemeenten).
3. De vergunninghouders zullen wat breedte van expertise, equipage en onderzoekszwaartepunten van elkaar verschillen. Dit betekent opgraven door de voor het object meest geëigende uitvoerder; dat hoeft dus niet

degene te zijn in wiens territorium het object ligt of degene die een object beschermd heeft. Dit punt is met name van belang voor de rol van de universiteiten.

Hoe deze invalshoeken op elkaar afgestemd moeten worden zal in nadere discussie tussen de betrokken overheden en binnen het archeologische veld in grote lijnen moeten worden aangegeven. In dit kader is ook een regelmatig bij te stellen inventarisatie nodig van bij de instellingen aanwezige expertise, equipage en onderzoekszwaartepunten. Een goed middel om de benodigde afstemming te bereiken zijn beleidsplannen waarin de opgravende instellingen (ook de universiteiten) hun onderzoekszwaartepunten, voornemens en mogelijkheden aangeven. Mede op basis daarvan dienen de participanten vast te stellen welk onderzoek door wie wordt uitgevoerd. Voor (een deel van) deze discussie is de op te richten Onderzoeksschool voor de archeologie een geschikt forum.

Wie op grond van een opgravingsvergunning opgravingen uitvoert, is verantwoordelijk voor de taken die daaruit voortvloeien: conserveren, determineren en analyseren van vondsten, selecteren van vondsten, wetenschappelijke basisrapportage van de verkregen informatie, het deponeren van gegevens en vondsten in archief en depot en voorlichting aan het publiek. Het uitvoeren van deze determinaties, analyses, het rapporteren, het conserveren van vondsten en de voorlichting aan het publiek leent zich goed voor uitbesteding. Particuliere ondernemingen en amateur-archeologen kunnen er belangrijke bijdragen aan leveren. In tegenstelling tot het feitelijke opgraven gaat het hierbij om reproduceerbare en goed toetsbare werkzaamheden.

Een belangrijk element voor het bereiken van optimale kennisvermeerdering is de synthese, het plaatsen van o.a. de resultaten van (meerdere) opgravingen in breder verband. De archeologische monumentenzorg zal zich met syntheses bezighouden voor zover daarmee doeleinden op het terrein van de archeologische monumentenzorg gediend worden, zoals het formuleren van actuele behoudsstrategieën. Deze werkzaamheden behoren zeker tot het terrein van de universiteiten. Het is echter de vraag of er – zeker bij een toenemend aantal opgravingen – voldoende capaciteit is om tot optimale kennisvermeerdering te komen. Indien dat niet het geval is moet ernaar gestreefd worden om bij voorbeeld door het stichten van een fonds bredere mogelijkheden te scheppen voor het werk op het vlak van de synthese.

Het ontwikkelen van methoden en technieken ten behoeve van opgravingen in het kader van de monumentenzorg, bijvoorbeeld kwaliteitsverhogende of kostenbesparende technieken en werkwijzen, kan door alle vergunninghouders ter hand worden genomen uitgevoerd. Dit werk is zeker op zijn plaats bij de ROB als kennisinstituut. De ROB zal tevens voor zover dat op dit veld mogelijk is normen, richtlijnen en voorschriften voor de uitvoering van opgravingen en de daaruit voortvloeiende taken moeten ontwikkelen.

Het beheer van de primaire en secundaire informatiedragers, de vondsten en de documentatie van opgravingen, inventarisaties en waarderingsonderzoek, ligt in verband met de voor behoud vereiste duurzaamheid, de kwetsbaarheid en uniciteit bij de overheden. Wat de primaire informatiedragers (de vondsten) betreft, is er thans een systeem van depots, dat een aantal gebreken vertoont. In verbeterde vorm kan dit systeem in de toekomst goed functioneren. Anders is het gesteld met de secundaire informatiedragers. In het algemeen berusten ze bij de opgravende instellingen, maar de toestand van hun

archieven is zeer verschillend. Schaduwarchieven zijn nog maar weinig voorhanden.

In de toekomst dient gestreefd te worden naar 'eenheid' van documentatie. Primaire en secundaire informatiedragers moeten dan, na een vastgestelde termijn, als eenheid door een depot worden beheerd. De opgravende instelling legt dan voor eigen gebruik een schaduwarchief aan. Een variant hierop is het met de vondsten overdragen van de daarbij behorende documentatie in copievorm. Dit leidt tot een beter beheer, een grotere mate van overzicht, veel efficiëntere gebruiksmogelijkheden en bovendien tot schaduwarchieven van unieke documenten.

De depotfunctie voor schepen en scheepsinventarissen ligt bij de ROB.

De provincies en de gemeenten met opgravingsvergunningen hebben eigen depots.

Het is voor alle participanten van belang snel te weten te kunnen komen welke informatie waar bewaard wordt. Daarvoor is een centrale registratie met verwijfsfunctie bij uitstek geschikt.

8. Interpretatie en synthese

Aan het proces van inventariseren, waarden, selecteren, beschermen en opgraven moeten steeds nieuwe impulsen gegeven worden, die tot de formulering van actuele criteria en actuele vraagstellingen moeten leiden. Wanneer dat niet gebeurt, komt het proces tot stilstand of wordt het zinledig.

In dit kader is de analyse van de geregistreerde gegevens van groot belang bijvoorbeeld voor het formuleren van op behoud gericht beleid, om beleidsinstrumenten als 'potentiekaarten' te ontwikkelen, om extreme kennislacunes ('witte vlekken') op te sporen, en ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek.

De basis voor deze inhoudelijke voeding is de informatie die bij iedere stap in het proces van de archeologische monumentenzorg is verkregen en de analyse, de interpretatie en de synthese daarvan binnen bredere wetenschappelijke kaders. Aan de analyse en de interpretatie wordt extra dynamiek verleend door het voortschrijdende wetenschappelijke inzicht, waardoor gerichte kennisvermeerdering wordt gerealiseerd.

Wetenschappelijke analyse, interpretatie en synthese zijn mede een taak van de archeologische monumentenzorg. Wanneer de informatie uit inventarisaties, waarderingsonderzoek en de basisrapportages van opgravingen niet in bredere verbanden gebracht wordt, komt het dynamische proces van de archeologische monumentenzorg tot stilstand. Door voortdurende evaluatie van nieuwe gegevens en het bijstellen van bestaande visies met behulp van deze nieuwe informatie, kan weer nieuw inhoudelijk en strategisch behoudsbeleid geformuleerd worden.

Bij de uitvoering van dit werk zijn er twee invalshoeken, die van de archeologische monumentenzorg en de meer op zuiver wetenschappelijk onderzoek gerichte van de universitaire archeologiebeoefening. Het verschil tussen beide is in dit verband dat aan universitaire invalshoek primair inhoud wordt gegeven vanuit de actuele wetenschappelijke vraagstellingen, terwijl de invalshoek van de archeologische monumentenzorg primair ligt in het cultuurbehoud en de cultuurparticipatie.

Aan de uitvoering van analyse, interpretatie en synthese zullen universiteiten in belangrijke mate een bijdrage leveren, maar ook anderen zullen dit doen.

In de analyse, interpretatie en synthese van de uit het proces van de archeologische monumentenzorg voortkomende gegevens ligt een taak voor de ROB, zeker waar anderen dat niet of onvoldoende doen. Ook provincies en gemeenten moeten aan analyse, interpretatie en synthese invulling geven.

Ook de Onderzoeksschool Archeologie kan op dit vlak een belangrijke bijdrage leveren.

9. Interactie

De interactie met het publiek, waaraan vanuit de archeologische monumentenzorg vorm wordt gegeven door voorlichting, educatie, expositie en cultuurhistorisch toerisme is enerzijds een verantwoording naar de maatschappij en anderzijds een middel om het draagvlak te vergroten.

Elementen van deze interactie zijn het verduidelijken van de waarde en het belang van het archeologisch erfgoed, het vergroten van het inzicht in de mate van bedreiging en de mogelijkheden tot behoud ervan, en het profileren van de voor behoud en beheer verantwoordelijke en deskundige organisaties. Een belangrijk doel daarvan is de maatschappelijke legitimatie en daarmee de verbreding van het maatschappelijk draagvlak voor de archeologische monumentenzorg.

Op ieder die verantwoordelijkheden heeft voor taken die geheel of deels binnen het kader van de archeologische monumentenzorg vallen, rust ook verantwoordelijkheid tot voorlichting van het publiek over zijn taken, zijn taakuitvoering en de resultaten die daarmee zijn geboekt.

Voorlichting richt zich veelal ook op specifieke doelgroepen. In dit kader worden delen van 'het verhaal van de archeologie' verteld als een verantwoording naar het publiek. Voorlichting is een belangrijk voorwaarden-scheppend instrument voor de archeologische monumentenzorg.

De overgang van voorlichting naar belangenbehartiging is gradueel. Bij de belangenbehartiging, waarbij overheidsbesturen een belangrijke doelgroep zijn, kunnen instellingen als de Stichting voor de Nederlandse Archeologie, het Archeologisch Informatie Centrum en de Vereniging Open Monumenten een grote rol spelen.

Kennisoverdracht is in dit verband een belangrijke factor. De primaire verantwoordelijkheid voor onderwijs ligt uiteraard bij de universiteiten.

De plaats van de archeologie en de archeologische monumentenzorg in het onderwijs is niet alleen van groot belang voor het inzicht in onze culturele achtergronden maar ook voor het inzicht in andere culturen en minderheden, doordat daarbij van de huidige afwijkende samenlevingsvormen aan de orde zijn. Ook universiteiten en in het bijzonder de musea hebben in dit verband taken. Bij de educatieve taak kunnen veel meer participanten betrokken zijn. Amateurs kunnen er een belangrijke bijdrage aan leveren.

Ten aanzien van het cultuurhistorisch toerisme ligt een coördinerende verantwoordelijkheid op rijksniveau bij de minister van Economische Zaken. Provincie- en gemeentebesturen, overheidsdiensten en andere instellingen kunnen er samen met de instellingen die de archeologische monumentenzorg uitvoeren vorm aan geven. Ook hier geldt dat zich een breed veld aan participanten, met name het particuliere initiatief, voor de uitvoering kan inzetten. Toeristisch Recreatieve Archeologische Projecten zijn een specifieke vorm van dit aspect van interactie, die ook in de toekomst zeer waardevol zullen zijn.

10. Bevorderen van deskundigheid

Opleiding, training, begeleiding en advisering van diegenen die taken op het gebied van de archeologische monumentenzorg uitvoeren of daarmee te maken hebben, zowel inhoudelijk als beleidsmatig.

Opleiding en training van archeologen voor de uitvoering van taken op het terrein van de archeologische monumentenzorg is primair een taak van de universiteiten. Verbreding van de zorg zal een vraag naar in dit vakgebied gespecialiseerde archeologen met zich mee brengen.

Training, begeleiding en advisering van diegenen die bij hun werkzaamheden met de archeologische monumentenzorg in aanraking komen, is een

belangrijke taak. Verbreding van de zorg is niet mogelijk zonder gerichte kennisoverdracht aan beleidmakers en -uitvoerders en al diegenen die met de archeologische monumentenzorg te maken hebben. Het is een belangrijke taak voor de ROB als direct belanghebbende en als kennisinstituut. Ook provincies en gemeenten, IPO en VNG, universiteiten, particuliere ondernemingen en belangenverenigingen kunnen hier naar gelang hun mogelijkheden en doelstellingen een rol spelen.

De op het terrein van de archeologische monumentenzorg werkzame diensten moeten, samen met verenigingen voor amateur-archeologen, werken aan de bevordering van de deskundigheid van de amateur-archeologen.

De actoren



57

5

De actoren

In het bovenstaande zijn, vanuit de taken die er in meer algemene zin voor de archeologische monumentenzorg liggen, de mogelijkheden aangegeven tot verbreding van de zorg. In het onderstaande wordt daarop per actor ingegaan, waarbij wordt ingehaakt op al bestaande trends. Verdere overwegingen zijn de vrijwilligheid van deelname en het bestaan van tempoverschillen bij actoren (provincies, gemeenten). Een rode draad is de toenemende bereidheid de zorg te verbreden door deelname daaraan. Deze trend kan door de effectuering van het verdrag van Malta een sterke versnelling ondergaan.

Bij deze uitwerking is aangegeven welke (deel)taken het beste bij welke actor gelegd kunnen worden en wat eventuele (rand)voorwaarden zijn.

Een mogelijke uitwerking van deze uitwerking is weergegeven in de bijlage.

Het Rijk

De minister van OCenW

De minister van OCenW is verantwoordelijk voor een effectieve en kwalitatief adequate archeologische monumentenzorg. Vanuit zijn specifieke verantwoordelijkheid zorgt hij voor sectorale wet- en regelgeving en beleidsontwikkeling. Hij stimuleert en coördineert de doorwerking daarvan in de wetgeving, regelgeving en het beleid van andere ministeries waarbij de belangen van het bodemarchief een rol spelen. De minister geeft uitvoering aan de Monumentenwet. De implementatie van het verdrag van Malta kan zowel op het sectorale als op het facetmatige terrein consequenties hebben. Daarnaast voert de minister een algemeen beleid op dit terrein. Daarin worden vanuit cultuurpolitieke overwegingen prioriteiten gesteld. In het vigerend beleid gaat het daarbij om behoud, selectie, presentatie en het bevorderen van (actieve) belangstelling voor het in de bodem opgeslagen of daaruit opgegraven culturele erfgoed.

De kern van de beleidsuitvoering door de minister is het onderhouden van een uitvoeringsapparaat (ROB), waardoor de cyclus van de archeologische monumentenzorg op rijksniveau kan functioneren en door het stimuleren van andere actoren om taken op dat terrein op zich te nemen. Het doel daarvan is een zodanige infrastructuur/bestel te ontwikkelen, dat de zorg voor de archeologische monumenten zo goed mogelijk is geregeld.

De minister stimuleert en coördineert een geïntegreerd ruimtelijk cultuur-historisch beleid; belangrijkste partner daarbij is de minister van LNV (Historische Geografie).

Andere ministers

Op veel beleidsterreinen van andere ministers zijn aanknopingspunten met de archeologische monumentenzorg. Het is van groot belang dat zij de wet- en regelgeving en het beleid op het terrein van de archeologische monumentenzorg laten doorwerken in hun eigen wet- en regelgeving en beleid. Deze ministers dragen er tevens zorg voor dat bij de vorming en uitvoering van hun sectorale beleid het facet van het archeologische belang voldoende wordt meegewogen. Ratificatie van het verdrag van Malta brengt met zich mee dat

de Rijksoverheid in de geest van dat verdrag optreedt, zolang daarvoor nog geen wettelijke implementatie voorhanden is.

Hun uitvoerende diensten laten daartoe inventarisaties en waarderungen uitvoeren, werken mee aan de planologische inpassing van behoudenswaardige monumenten en archeologisch (potentieel) rijke gebieden, implementeren waar nodig eenmalige fysieke beheersmaatregelen, maken noodopgravingen mogelijk waar dat noodzakelijk is en nemen deel aan de presentatietaken naar het bredere publiek. Naast informatie en voorlichting over hun activiteiten op dit terrein, gaat het er daarbij ook om de archeologische monumenten een eigen rol in toeristisch-recreatief opzicht te laten spelen.

De ROB

De ROB voert de hele cyclus van taken op het terrein van de archeologische monumentenzorg op nationaal niveau uit. Belangrijke sterkte punten van de ROB zijn de wettelijke mogelijkheden tot bescherming, een op de archeologische monumentenzorg gericht onderzoeksapparaat, de centrale registratie in ARCHIS en brede kennis van de archeologische monumentenzorg.

De verantwoordelijkheid van de minister van OCenW maakt dat de ROB een bestand van beschermde monumenten moet opbouwen en onderhouden dat vanuit het nationale perspectief een afspiegeling vormt van de totale variatie en vormenrijkdom van het bodemarchief.

Inventariseren, waarden, selecteren, interpretatie en synthese en interactie zijn ten nauwste met deze taak verbonden.

Op het terrein van waarden en vooral dat van selecteren zijn de theoretische en praktische instrumenten nog niet zover ontwikkeld dat implementatie direct mogelijk is. Verdere ontwikkeling van deze instrumenten is van groot belang. Ontwikkeling van methoden en technieken moet ook op de andere taakvelden plaatsvinden. Bij dit voorwaardenscheppend onderzoek speelt de ROB een belangrijke rol.

Streven naar behoud op nationaal niveau maakt dat waar behoudenswaardige monumenten verloren zullen gaan, noodonderzoek moet worden uitgevoerd.

Uitvoering van deze taken is niet mogelijk zonder vormgeving van de centrale taak, het registreren. Dit betekent dat, wanneer provincies, gemeenten en particulier initiatief taken op zich nemen, de informatiestromen naar de centrale registratie goed geregeld moeten worden. Het gaat daarbij om de gegevens over vondsten en vindplaatsen, de status die op provinciaal en gemeentelijk niveau aan monumenten is gegeven en de verblijfplaats en aard van opgravingsgegevens.

Het is van groot belang dat de gegevens van inventarisaties en waarderungen die door andere participanten worden uitgevoerd op een zodanig tijdstip ter beschikking komen, dat de rijksoverheid in staat is zijn verantwoordelijkheid voor het verdere behoudstraject te dragen. De basis hiertoe wordt gelegd door artikel 47 van de Monumentenwet 1988. Verstreking van gegevens moet overigens ook in omgekeerde richting plaatsvinden: de door de rijksoverheid verzamelde gegevens moeten de andere overheden die behoudstaken uitvoeren om dezelfde redenen tijdig bereiken.

Centrale registratie is van groot belang voor de uniformiteit van de structuur van de informatie en de mogelijkheid tot raadpleging door alle betrokkenen. Bovendien is het een voorwaarde voor het in stand houden van het dynamische proces van de archeologische monumentenzorg. Voor centrale registratie zijn geavanceerde databases nodig, die zich optimaal lenen voor gebruik in geografische informatiesystemen. ARCHIS is speciaal voor deze

toepassingen ontworpen. Het onderhouden en verder ontwikkelen van dit systeem kan, ook om economische redenen, het beste centraal plaatsvinden.

Voor de vormgeving van het nationale beleid op het terrein van de Archeologische Monumentenzorg is het noodzakelijk dat de gehele cyclus van taken op het nationale niveau wordt uitgevoerd. De omvang waarin de verschillende taakonderdelen worden uitgevoerd is afhankelijk van de participatie van de overige actoren en het beleid dat ten aanzien van de archeologische monumentenzorg op het nationale niveau wordt gevoerd (voor een mogelijke uitwerking zie bijlage).

De rol van de ROB als uitvoerder van de gehele cyclus van taken maakt het mogelijk op velerlei terreinen adviezen te geven en normen en richtlijnen op te stellen ten behoeve van al diegenen die met de archeologische monumentenzorg te maken hebben, en gerichte deskundigheidsbevordering te realiseren.

Provincies

Bij een optimale taakinvulling worden alle taken van de cyclus ook op provinciaal niveau uitgevoerd.

Doordat de provincie in hoge mate beleidsvormende, uitvoerende en controlerende taken heeft op het gebied van de ruimtelijke ordening, de bodem, de natuur en het landschap, beschikt de provincie over vele instrumenten (o.a. het streekplan) om het behoud van archeologische waarden in situ vorm te geven.

Bij de bescherming op het rijksniveau wordt vanuit het nationale perspectief naar een afspiegeling van de variatie en vormenrijkdom van het bodemarchief gestreefd. Dat brengt met zich mee dat in die selectie niet al datgene is opgenomen, wat vanuit lokaal, bovenlokaal of regionale perspectief van betekenis is. Hier ligt een breed veld waarin de provincies een eigen selectie- en beschermingsbeleid kunnen voeren. Sectoraal kan dat vorm krijgen door het instellen van een provinciale monumentenlijst, facetmatig door doorwerking naar alle provinciale beleidsvelden waarbij archeologische facetten een rol spelen. Dit brengt met zich mee dat de provincie ook een rol zal willen spelen op het terrein van inventarisatie.

Deze overwegingen gelden niet alleen voor duurzaam behoud. Wanneer de op provinciaal niveau voor behoud in aanmerking komende monumenten niet behouden kunnen worden, dan is opgraven door de provincie een directe consequentie wanneer dat vanuit rijk, gemeenten of universiteiten onmogelijk is. Daartoe zal de Monumentenwet moeten worden aangepast. Een belangrijke andere voorwaarde is de financiering van het onderzoek. Voorafgaande aan de implementatie van het verdrag van Malta is niet te verwachten dat systematische financiering realiseerbaar is, tenzij andere mogelijkheden, zoals een provinciaal fonds, kunnen worden gecreëerd.

De uitvoering van taken door provincies, brengt met zich mee dat ook interpretatie en synthese en interactie tot het takenpakket moet behoren. Wat het registreren betreft voeden de provincies (mede) het centrale systeem, dat op zijn beurt de gegevens in velerlei vorm gerangschikt weer aan de provincies kan aanbieden, ter verdere beleidsontwikkeling en ten behoeve van de interactie met het publiek.

Tussen de provincies onderling bestaan thans aanzienlijke verschillen in de wijze waarop prioriteit en uitvoering gegeven wordt op dit beleidsterrein. Het streven is erop gericht meer taken ook door de provincies te laten uitvoeren, maar het is niet te verwachten dat zonder nadere regelgeving, bijvoorbeeld naar aanleiding van de implementatie van het verdrag van Malta, op korte termijn grotere uniformiteit wordt bereikt.

Gezien de tempoverschillen tussen provincies, is het nodig verschillende vormen van taakverdeling te onderscheiden, die overigens ook gezien moeten worden als opeenvolgende stappen naar een optimale organisatie (hieronder 3). Daarbij vormt de sterkte van de provincies op het planologische terrein het uitgangspunt (zie ook hoofdstuk 3). Het onderhouden van depots en ondersteunen van publiekgerichte activiteiten zijn nu al in de meeste provincies aanwezig; in de onderstaande modellen worden deze activiteiten daarom niet genoemd. Ze moeten echter wel verbeterd worden.

1. Provincies blijven de huidige taken uitvoeren en voegen daaraan toe het optimaal gebruik van de planologische instrumenten die hen ten behoeve van bescherming ten dienste staan. Dat is een intensivering van de huidige taakuitvoering. Voor de uitvoering is het nodig het ambtelijk apparaat daarop toe te snijden en is het wenselijk dat er in provinciale dienst eigen archeologen worden aangesteld.
2. Provincies gaan een eigen beleid voeren op het gebied van de sectorale en van de planologische bescherming en van de direct daarmee verbonden taken: inventarisatie, waardering en selectie. Archeologen in provinciale dienst, zoals boven bedoeld, zijn dan zeker noodzakelijk. De provincies blijven noodonderzoek subsidiëren omdat anders het zorgniveau onder het huidige 'nul'-niveau komt te liggen.
3. De provincies nemen ook noodonderzoek en de daaraan gelieerde taken op zich. Dit vergt een groter uitvoerend apparaat en regeling van de daarvoor benodigde budgetten zowel op nationaal als provinciaal niveau, bijvoorbeeld door implementatie van het verdrag van Malta.

Langs deze stappen, met mogelijke varianten daarop, is een overgang naar een bestel met optimale zorg mogelijk. De rol die de provincies daarin in enig tijdstraject spelen, kan in convenanten worden geregeld, waarin taken en bevoegdheden nader worden omschreven.

Gemeenten

Gemeenten kunnen doordat de Monumentenwet hen de mogelijkheid biedt tot opgraven, alle taken van de archeologische monumentenzorg-cyclus op zich nemen. Daarbij kan in het kader van verlengd lokaal bestuur ook aan samenwerkingsverbanden van gemeenten worden gedacht. Het is echter niet realistisch ervan uit te gaan dat alle gemeenten aan de medeverantwoordelijkheid ook vorm zullen geven door de hele cyclus van taken op zich te nemen.

Zeer belangrijke instrumenten voor de bescherming zijn de gemeentelijke bestemmingsplannen. Archeologische waarden die beschermd respectievelijk behoudenswaardig zijn, moeten dan ook in deze plannen worden aangegeven. Om daarbij recht te doen aan het bodemarchief in het plangebied zal het vaak nodig zijn inventarisaties ten behoeve van deze plannen uit te voeren. Gemeenten kunnen de monumenten die zij zelf willen behouden in bestemmingsplan en/of gemeentelijke monumentenverordeningen opnemen. Van groot belang is dat de monumenten die op nationaal of provinciaal niveau behoudenswaardig geacht worden in het bestemmingsplan doorwerken.

Het doorvoeren van duurzaam behoud van gemeentelijke monumenten is niet gemakkelijk te realiseren. Bij de afweging van maatschappelijke belangen op het gemeentelijke niveau spelen economische en sociale argumenten bij een snelle gebruikswisseling van grond al gauw een grotere rol dan het streven naar

behoud van archeologische monumenten in situ. Vooral in de binnensteden is de economische druk zodanig, dat de keuze voor duurzaam behoud niet gemakkelijk gemaakt zal worden. De ontwikkeling van technische en bestuurlijke mogelijkheden om duurzaam behoud onder deze omstandigheden toch te bewerkstelligen staat nog in de kinderschoenen. Een aanpak die vooral voor de binnensteden goede vruchten kan afwerpen is een geïntegreerde benadering, waarbij de gebouwde omgeving, de historisch-geografische patronen en de archeologische waarden in hun samenhang in een op behoud gericht beleid worden betrokken. Dat biedt bovendien goede toeristisch-recreatieve aanknopingspunten. Veelal zal echter na de afweging van belangen naar het opgraafinstrument gegrepen worden.

Het streven gemeenten tot het instellen van eigen diensten te bewegen moet daarom in eerste instantie geconcentreerd worden op gemeenten met een groot archeologisch potentieel (bijvoorbeeld oude stadskernen) en met een sterke ruimtelijke ontwikkeling.

Voor een goede zorg in die gemeenten is, naast een consequent gevoerd beleid, een minimale vaste basisvoorziening nodig, die incidenteel op projectbasis kan worden uitgebreid. De gemeentelijke verantwoordelijkheid zou structureel ingebed moeten worden in het totale gemeentelijke beleid om een duurzame, evenwichtige taakverdeling tussen de overheden te kunnen bewerkstelligen.

De zorg op het gemeentelijke niveau, met name het noodonderzoek, biedt vele mogelijkheden om de betrokkenheid van de bevolking bij de zorg te vergroten.

Universiteiten

Hoewel universiteiten geen verantwoordelijkheden voor de archeologische monumentenzorg dragen, zijn van hen belangrijke bijdragen te verwachten. Deze liggen in de eerste plaats op het vlak van de ontwikkeling van methoden en technieken voor inventarisaties en waarderingen, het ontwerpen van selectiecriteria en formulering van de eisen die moeten worden gesteld aan eenmalige maatregelen die tot fysiek behoud moeten leiden.

Ook op het terrein van interpretaties en analyses van het bodemarchief en bij het noodonderzoek spelen zij een grote rol. Hoewel hun selectie van opgravingen ten behoeve van onderzoek primair op wetenschappelijke vraagstellingen rust, zal het in veel gevallen mogelijk zijn om die vraagstellingen door middel van noodonderzoek te beantwoorden.

De financieringsmogelijkheden voor noodonderzoek (verdrag van Malta!) zijn daarvoor een belangrijke voorwaarde.

Bij het interpretatie en synthese van uit opgravingen en ander onderzoek verkregen informatie spelen zij een grote rol, immers door de resultaten van onderzoek in bredere wetenschappelijke kaders te plaatsen, leveren ze een belangrijke bijdrage aan het beeld van ons verleden, dat daardoor steeds helderder en genuanceerder wordt.

De universiteiten leveren bij de deskundigheidsbevordering een primaire bijdrage door het opleiden van archeologen ten behoeve van de archeologische monumentenzorg. Ook kunnen zij (na)scholings- en trainingsfaciliteiten creëren ten behoeve van hen die met dit beleidsveld te maken hebben.

De oprichting van een landelijke Onderzoeksschool Archeologie kan van grote betekenis zijn voor het tot stand komen van een meer gecoördineerd landelijk opleidings- en onderzoeksbeleid, ook op het terrein van de archeologische monumentenzorg.

Gezien de slinkende middelen die de universiteiten voor onderzoek kunnen inzetten, is het echter de vraag hoe effectief hun bijdrage kan zijn.

Amateur-archeologen

Te verwachten is dat, naarmate de activiteiten op het terrein van de archeologische monumentenzorg toenemen, meer amateur-archeologen daaraan een bijdrage willen leveren. Ook hun signaalfunctie en hun primaire rol als verzamelaars van gegevens over monumenten in situ zal daardoor toenemen. Verdere toename van hun deskundigheid zal bovendien hun rol bij het deelnemen aan noodonderzoek en het uitvoeren van kleinschalig noodonderzoek onder leiding van vergunninghouders omvangrijker maken. Verder kunnen zij een bijdrage leveren aan het inspecteren van de toestand van op enigerlei wijze beschermde monumenten. Door hun lokale binding zijn zij in een goede positie om ertoe bij te dragen dat archeologische monumentenzorg onder de aandacht van het bredere publiek gebracht wordt. In die functie kunnen ze ook als belangenvereniging opereren, in die zin dat ze met name de lokale overheden bewust kunnen maken van hun medeverantwoordelijkheid voor het archeologisch erfgoed.

Ondernemingen

Toename van het zorgvolume zal ook voor gespecialiseerde ondernemingen meer werk op dit veld met zich meebrengen. Wanneer archeologische waarden een vaste plaats krijgen in planningsprocedures (verdrag van Malta, en algemene tendens) zal het aantal uit te voeren inventarisaties en waarderingsstijgen. Het is van groot belang hiervoor normen en richtlijnen op te stellen en te regelen dat de resultaten ervan in zodanige vorm in de centrale registratie worden opgenomen, dat de overheden mede op basis daarvan waarden kunnen stellen en kunnen selecteren wat voor behoud in aanmerking komt en dus in de planningsprocedures moet worden ingebracht.

Uitbreiding van werk geldt ook voor de Archeologische Monumentenwacht. Ook daarvoor is het van belang dat de resultaten van inspecties in de centrale registratie worden vastgelegd. Dit maakt het immers mogelijk om eventueel noodzakelijke bijstellingen van het behoudsbeleid en de noodzaak tot formele inspectie te signaleren.

Bij een voortgaande acceptatie van het beginsel 'de veroorzaker betaalt', en zeker bij de implementatie van het verdrag van Malta, is een grote groei te verwachten van het aantal opgravingen en daarmee een sterke toename van de vraag naar determinaties en analyses van opgravingsgegevens ten behoeve van de basisrapportage over opgravingen en conserveringswerkzaamheden.

Op deze laatste terreinen liggen kansen voor ondernemingen.

Het werkterrein van de publiekgerichte archeologie zal door een toename van de zorg worden verbreed en verdiept. Werkzaamheden die daarvoor nodig zijn kunnen door ondernemingen worden uitgevoerd.

Belangenverenigingen

De rol die belangenverenigingen kunnen spelen is nog nauwelijks verkend. De archeologische monumentenzorg verkeert hier in een geheel andere fase dan bijvoorbeeld natuurbehoud of dierenbescherming. Deze organisaties zullen van groot belang zijn omdat hun doelstellingen liggen op het vlak van de verbreding van het draagvlak en het uitoefenen van druk op overheden. Deze druk is gericht op de daadwerkelijke vormgeving van de verantwoordelijkheid van de overheden voor het archeologisch erfgoed. Bij de verbreding van het draagvlak kan krachtig gestreefd worden naar verdere attitudeverandering van organisaties die op enigerlei wijze met de bodem en dus ook met archeologische monumenten te maken hebben. Het veld daarbij is breed: van projectontwikkelaars tot natuurbeschermingsorganisaties en grondeigenaren.

Musea

De musea geven door vaste en wisselende tentoonstellingen het brede publiek inzicht in de rijkdom van ons bodemarchief en 'het verhaal' van ons verleden. Ze zijn daarmee complementair aan de boeken en artikelen voor het brede publiek, die in toenemende mate door gespecialiseerde schrijvers en journalisten worden vervaardigd. De musea voegen daar zelf door catalogi en andere informatie een belangrijk element aan toe. De presentatie van de staat van ons cultureel erfgoed krijgt – mede onder invloed van het Deltaplan voor Cultuurbeheer – steeds meer aandacht. Ook aan de educatie op het terrein van de archeologische monumentenzorg kan in belangrijke mate (mede) vorm worden gegeven, hoewel de inzet van visuele middelen daarvoor gezien de aard van het onderwerp niet gemakkelijk is.

Samenhang in de taakuitvoering van de actoren

Naast een zo helder mogelijke taakverdeling tussen de actoren zal het nodig zijn om de activiteiten van de actoren op elkaar af te stemmen om een zo hoog mogelijk rendement te bereiken. Dit is met name van belang voor hun taakuitvoering in relatie tot die van de universiteiten. Een belangrijk instrument waarmee de benodigde afstemming kan worden bereikt zijn beleidsplannen die de actoren opstellen en waarin zij de voornemens voor de uitvoering van hun taken zoals op het terrein van inventarisaties, bescherming, onderzoek en publieksgerichte activiteiten uiteen zetten. Structureel overleg over de inhoud van deze plannen en het verloop van de uitvoering daarvan zal de cohesie van de taakuitvoering door de overheidsniveau's versterken en de universiteiten de mogelijkheid geven om optimaal in hun onderzoeksbehoefte te voorzien. De ROB wil daarin een centrale coördinerende en voorwaardenscheppende rol vervullen.

Samenvatting en conclusies

6

Samenvatting en conclusies

Het bodemarchief is een nog weinig bekend onderdeel van ons cultureel erfgoed. De bodem, drager van dit archief, is in een dichtbevolkt land als Nederland door de toename of intensivering van bebouwing, infrastructuur, recreatie, natuur en landbouw, een schaars artikel geworden. Vooral door menselijke ingrepen maar ook door natuurlijke processen wordt het bodemarchief in hoog tempo aangetast. In de voorgaande vier decennia was de aantasting van het bodemarchief groot. De genoemde factoren maken dat ook in de nabije toekomst het bodemarchief verder zal worden aangetast.

De huidige archeologische monumentenzorg is niet opgewassen tegen deze bedreigingen en werkt nog in sterke mate volgens een 'dweilen met de kraan open'-principe. Een effectieve werkwijze van behouden waar mogelijk, opgraven en documenteren waar nodig, kan slechts beperkt gerealiseerd worden.

Toch kunnen enkele ontwikkelingen worden geconstateerd, die hoop geven op een betere toekomst voor het verleden.

De publieke belangstelling voor het verleden groeit. Uit het verdrag van Malta blijkt dat ook op internationaal niveau waarde gehecht wordt aan een beter beheer van het archeologisch erfgoed. Op bestuurlijk niveau wordt zowel bij de rijksoverheid als de provinciale en gemeentelijke overheden in toenemende mate gedacht over en gewerkt aan een versterking van de archeologische monumentenzorg.

Tegen deze achtergrond van bedreigingen van het bodemarchief enerzijds, en anderzijds kansen voor de verbetering van de zorg voor het archeologisch erfgoed, is deze notitie geschreven. Ze schetst een weg om bedreigingen en kansen te verenigen.

De voornaamste conclusie is dat de zorg voor de archeologische monumenten alleen door verbreding opgewassen zal zijn tegen de – toenemende – bedreigingen. Deze verbreding kan alleen worden gerealiseerd door in te haken op bestaande tendensen en door deze te stimuleren en te versterken. Uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat Rijk, provincies en gemeenten, elk op eigen niveau, gebruik makend van hun sterke punten, zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor taken in het proces van de archeologische monumentenzorg op zich nemen.

Om op alle drie niveaus de eigen verantwoordelijkheden waar te kunnen maken, is goede en tijdige uitwisseling van informatie essentieel. De beste waarborg hiervoor is een centrale registratie, die gevoed en ook gebruikt wordt door de betrokken overheden. Een dergelijke opzet voorkomt versnippering en garandeert de bruikbaarheid van de informatie voor alle participanten omdat de gegevens in een homogene en uniforme structuur worden opgeslagen. Daarnaast dient een overleg-platform gecreëerd te worden waarop regulier wordt overlegd over de ontwikkeling van beleid, de inhoud van beleidsplannen en de afstemming van de uitvoering op het beleid. Hierin zouden ook de universitaire instellingen vertegenwoordigd moeten zijn, die, zij het op hun eigen wijze, bijdragen leveren aan de archeologische monumentenzorg.

De Onderzoeksschool Archeologie kan voor dit overleg belangrijke bouwstenen aandragen.

De verantwoordelijkheden en taken van de verschillende overheden kunnen worden afgebakend en vormgegeven door middel van convenanten, conform de basisovereenkomst tussen OCenW, IPO en VNG. Dit maakt het mogelijk tegemoet te komen aan de verschillen in de wijze waarop prioriteit en uitvoering wordt gegeven aan het beleidsterrein archeologie. Dergelijke overeenkomsten zijn een middel om te komen tot een heldere taak- en bevoegdheidsverdeling, gekoppeld aan een heldere financiële structuur. Hoewel een toenemende belangstelling voor de archeologische monumentenzorg te constateren valt, die ook blijkt uit de toenemende bereidheid daar financieel aan bij te dragen, is de implementatie van het verdrag van Malta van cruciaal belang om de geschetste verbreding van de zorg rond 2000 te kunnen realiseren.

De vorm van deze implementatie zal in hoge mate bepalend zijn voor het instrumentarium dat beschikbaar komt voor het behoud van het archeologisch erfgoed. De invoering van het beginsel dat 'de veroorzaker betaalt' betekent een essentiële impuls voor de financiële structuur, en kan ertoe leiden dat de drempel voor de oprichting van provinciale en gemeentelijke uitvoeringsapparaten sterk verlaagd wordt.

De verbreding van de archeologische monumentenzorg en ook de implementatie van het verdrag van Malta zijn afhankelijk van het draagvlak dat daarvoor aanwezig is. Dit draagvlak moet daarom actief, o.a. door voorlichting, worden verbreed. Daarnaast is voorlichting aan en opleiding van diegenen die taken op het gebied van archeologische monumentenzorg uitvoeren of daarmee te maken hebben of krijgen van groot belang.

In deze visie is de ROB de instelling die als uitvoerend apparaat van de minister van OCenW sturing en uitvoering geeft aan de archeologische monumentenzorg. Dit impliceert dat de ROB op nationaal niveau de cyclus van taken op dit terrein voor haar rekening neemt en als kennisinstituut voor het archeologisch bestel fungeert. Op velerlei terreinen kan de ROB adviezen verlenen, normen vaststellen en kaders en richtlijnen ontwikkelen.

Bijlage bij

Het Verleden Zeker

Naar een meer effectieve
archeologische monumentenzorg
in Nederland

Januari 1995

Rijksdienst voor het
Oudheidkundig Bodemonderzoek

Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen

Bijlage bij de nota:

Het Verleden Zeker:

Naar een meer effectieve
archeologische monumentenzorg
in Nederland

Rijksdienst voor het
Oudheidkundig Bodemonderzoek

Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen

© ROB Amersfoort, januari 1995

ROB

Rijksdienst voor het
Oudheidkundig Bodemonderzoek
Kerkstraat 1
3811 CV Amersfoort
Tel. 033 63 42 33
Fax 033 65 32 35

Het Verleden Zeker

INLEIDING

In deze bijlage bij de nota 'Het Verleden Zeker' wordt een beeld geschetst van een mogelijke taakverdeling tussen de verschillende participanten (overheden, universiteiten en particulier initiatief) in het proces van archeologische monumentenzorg. Ze vormt hiervan een mogelijke uitwerking, tevens bedoeld als basis voor nader overleg dat moet resulteren in een reële en realistische verbreding van de zorg voor het archeologisch erfgoed in Nederland om beter het hoofd te kunnen bieden aan de snelle teloorgang van dat erfgoed.

In het onderstaande wordt, uitgaande van de archeologische monumentenzorg-cyclus (zie ook het model op blz. 21 van de nota), in tien paragrafen een beknopte uitwerking gegeven van de taakverdeling in een nieuw bestel.

1. WET- EN REGELGEVING

Gemeente

- bijv. monumentenverordening, facetmatig (procedurevoorschriften bouwverordening, bestemmingsplan, etc);

Provincie

- bijv. monumentenverordening, facetmatig (procedurevoorschriften);
- normering en richtlijnen in planologische sfeer (streekplan e.d.);

Rijk

- sectorale wet- en regelgeving;
- inbreng in facetbeleid op landelijk niveau (ruimtelijke ordening, milieubeleid, landinrichtingsbeleid) en in het beleid van andere departementen;
- normering, richtlijnen, procedure-voorschriften m.b.t. te onderscheiden (deel)taken zoals; registratie, inventarisatie, waardering, selectie, bescherming, opgraven (verzamelen primaire gegevens), uitwerken van opgravingen, deponering en archivering van primaire en secundaire informatiedragers.

Bij de provincie liggen directe taken in relatie tot de bodem (planologie, bodembescherming) waaruit een centrale functie volgt met betrekking tot de inbreng van archeologische waarden en het behoud daarvan.

Normering, richtlijnen en voorschriften moeten ontwikkeld worden in samenspraak met de archeologische vakwereld.

2. REGISTREREN

Registratie vindt plaats gedurende het gehele proces van de archeologische monumentenzorg. Deze taak is enerzijds vormgegeven als een verplichting die opgelegd is aan de deelnemers in dit proces (men dient informatie aan te dragen ten behoeve van de centrale registratie; Monumentenwet 1988) en anderzijds is de ROB opgedragen om vondstmeldingen, beschermde monumenten en opgravingen te registreren (instellingsbesluit ROB, Monumentenwet 1988). Ook in de Conventie van Malta (artikel 2) worden ten faveure van een centrale registratie expliciete uitspraken gedaan. Zowel uit vakinhoudelijk (kwaliteit, uniformiteit) als beleidsmatig (toegankelijkheid) oogpunt is het van belang dat gegevens op een centraal punt ('on-line') raadpleegbaar zijn voor alle participanten. Het is een verantwoordelijkheid van het Rijk hiervoor zorg te dragen. Gezien het belang van deze gegevens voor selectie-afwegingen ten behoeve van bescherming is deze taak bij de ROB gelegd. Om een doelmatige registratie te bevorderen dient de manier waarop gegevens worden aangeleverd door gemeenten en provincies nader gestructureerd te worden.

Gemeente

- bijdragen aan centrale registratie;

Provincie

- bijdragen aan centrale registratie;

Rijk

- regelgeving: waar en wanneer moet dit gebeuren
- normering: kwaliteitseisen
- beheren van gegevens → centrale faciliteit = ARCHIS (tegenaan versnippering, efficiency, standaardisering, directe toegankelijkheid vanuit provincies, gemeenten en universiteiten, basis voor beleidsplannen).

3. INVENTARISEREN

Bij inventariseren kan een onderscheid gemaakt worden tussen gebiedsgericht en probleemgericht inventariseren, en het behandelen van vondstmeldingen.

De ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich bij deze taak tot het creëren van waarborgen voor het uitvoeren van vakinhoudelijk adequate en in bestuurlijke zin te operationaliseren inventarisaties. Dit sluit aan bij artikel 7 van de Conventie van Malta waarin partijen zich ertoe verplichten om 'onderzoeken, inventarisaties en kaarten betreffende archeologische vindplaatsen ... tot stand te brengen of bij te werken'.

Twee aspecten zijn van belang voor de nabije toekomst.

1. In de Conventie van Malta is tevens opgenomen dat er in geval van verstoring van de bodem in het kader van de ruimtelijke ordening op de verstoorder een verplichting rust een inventarisatie mogelijk te maken, en deze bovendien te financieren. In nadere regelgeving zal opgenomen moeten worden hoe een en ander geregeld moet worden, wie verantwoordelijkheid draagt en wie er op toe ziet.
2. Aan inventarisaties is in het verleden altijd een andere status toegekend dan aan opgravingen (zo is er voor uitvoeren van inventarisaties geen bevoegdheid vereist). Gegeven echter het feit dat inventarisaties de basis vormen van elke volgende stap in het proces van de AMZ, dient de uitvoering hiervan met de nodige kwalitatieve waarborgen te zijn omgeven. Dit geldt te meer daar inventarisaties in sommige gevallen ook deels verstorend van aard kunnen zijn. Ook hier geldt dat nadere regelgeving en toezicht op de naleving daarvan hierin duidelijkheid dient te verschaffen.

Het ligt voor de hand dat inventarisaties worden verricht door (of onder verantwoordelijkheid van) de overheid die in het kader van een bepaalde ontwikkeling het meest directe bevoegde gezag is. Ten aanzien van inventarisatie van cultuurwaarden in het algemeen en archeologische waarden in het bijzonder valt een 'plicht tot initiatief' te overwegen voor gemeenten.

De provincie vervult een aanvullende dan wel toetsende rol ten opzichte van de gemeenten. Indien gemeenten niet zelf inventariseren komt deze taak te liggen bij de provincie, in het andere geval vervult de provincie een toetsende rol. Zowel voor gemeente als provincie geldt dat behandeling van vondstmeldingen als beoordeling van de resultaten van inventarisaties inhoudelijke archeologische expertise vereisen.

De primaire verantwoordelijkheid van het rijk ligt op het gebied van regelgeving, normering, toetsing en de noodzakelijke ontwikkeling van methoden en technieken. Om dit mogelijk te maken is voor het rijksniveau in beperkte mate ook een uitvoerende rol weggelegd bij inventariseren, met name daar waar andere overheden

dat niet doen (bijvoorbeeld kustwateren) en waar dit noodzakelijk is voor andere taken. Daarnaast kan de ROB als kennisinstituut ook een ondersteunende en adviserende rol vervullen ten behoeve van provincies en gemeenten.

Essentieel voor een goede wederzijdse informatievoorziening is de rol van de centrale registratie. De basis hiervoor is gelegen in art. 47 van de Monumentenwet (meldingsplicht), die zich uiteraard ook uitstrekt tot de resultaten van inventarisaties.

De volgende actoren en deeltaken zijn hierbij te onderscheiden:

Gemeente

- behandelen van vondstmeldingen, indien een gemeentelijk archeoloog aanwezig is;
- het (doen) uitvoeren van gebiedsgerichte inventarisaties voor het ontwikkelen van gemeentelijk monumentenbeleid, voor opname van gegevens in het bestemmingsplan en ten behoeve van de beoordeling en besluitvorming over uitvoeringsgerichte plannen;
- resultaten worden binnen nader aan te geven termijn (formeel binnen 3 dagen) doorgegeven aan centrale registratie;

Provincie

- behandelen van vondstmeldingen, waar geen gemeentelijk archeoloog aanwezig is;
- het (doen) uitvoeren van gebiedsgerichte, en eventueel probleem-gerichte, inventarisaties ten behoeve van provinciaal beleid, voor opname van gegevens in het streekplan en ten behoeve van de beoordeling en besluitvorming over uitvoeringsgerichte plannen;
- resultaten worden binnen nader aan te geven termijn doorgegeven aan centrale registratie;
- toetsen of inventarisaties door gemeenten (volgens gestelde normen) plaats vinden;

Rijk

- regelgeving en normering: waar en wanneer inventarisaties nodig zijn; kwaliteitseisen; datastandaarden;
- toetsing of inventarisaties door provincies (volgens gestelde normen) plaats vinden;
- ondersteuning en advisering bij determinatie en interpretatie t.b.v. provincie/gemeente;
- ontwikkelen van methoden en technieken;
- probleem-gericht, en eventueel gebiedsgericht, inventariseren;
- verzamelen van gegevens waar anderen dat niet doen (bijvoorbeeld kustwateren) of als basis voor andere taken;

Universiteit

- actief uitvoeren van probleemgerichte Inventarisaties;
- reactief behandelen van vondstmeldingen;
- resultaten worden, z.s.m. doorgegeven aan centrale registratie;
- bijdragen aan ontwikkeling van methoden en technieken;

Particulier initiatief

- uitvoeren van systematische inventarisaties in opdracht van rijk, provincie of gemeente;
- bijdragen aan ontwikkeling van methoden en technieken.

De implicatie van deze taakverdeling is dat het zwaartepunt zal liggen bij provincie en gemeente.

4. WAARDEREN

Bij waardering geldt primair een vakinhoudelijke afweging. De ministeriële verantwoordelijkheid heeft betrekking op de kwaliteit van het waarden, op de weg waarlangs een waardering tot stand gekomen is, welke deskundigheden hierbij betrokken moeten worden, etc. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld richtlijnen en procedurevoorschriften gegeven worden. De taakverdeling tussen gemeente, provincie en rijk volgt het stamien dat ook bij inventariseren gebruikt is, aangezien de verantwoordelijkheid voor waarden voortvloeit uit die voor inventariseren.

Aangezien bij waarden vakinhoudelijke expertise een grote rol speelt, is deze expertise op de uitvoerende niveaus vereist.

De uitkomst van de waarden dient eveneens opgenomen te worden in de centrale registratie.

Gemeente

- waardering voortvloeiend uit inventarisaties door gemeentelijk archeoloog of particulier initiatief;

Provincie

- waardering voortvloeiend uit inventarisaties;
- toetsen waardering gemeenten;

Rijk

- normen, richtlijnen, procedures;
- methoden en technieken;
- toetsen van waardering prov. en gem. overheden i.k.v. rijksbeschermingsbeleid
- waardering voortvloeiend uit inventarisaties;

Universiteiten

- waardering voortvloeiend uit inventarisaties;
- bijdragen aan methoden en technieken;

Particulier initiatief

- uitvoering in opdracht van rijk, provincie of gemeente.

5. SELECTEREN

Selectie vindt plaats op grond van selectiebeleid, waarbij strategische keuzen, in relatie tot de kennis van het bodemarchief en economisch-maatschappelijke motieven, een voorname rol spelen.

Dit betekent dat selectie, zeker waar dit tot bescherming leidt, directe consequenties heeft voor derden. De minister draagt, na advies van de Rijkscommissie voor de Archeologie, verantwoordelijkheid voor besluitvorming op rijksniveau. Gemeenten en provincies kunnen beredeneerde voorstellen indienen voor bescherming op rijksniveau.

Die objecten en structuren, die niet wettelijk beschermd worden, kunnen in aanmerking komen voor gemeentelijke of provinciale bescherming. Dit veronderstelt dat ook gemeenten en provincies op eigen niveau een selectiebeleid ontwikkelen.

Een belangrijke overweging is overigens dat toenemende kennis en veranderende inzichten zullen leiden tot bijstellingen in het selectiebeleid. Daarom is een dynamisch selectiebeleid noodzakelijk, dat in voortdurende interactie met de vakwereld wordt vorm gegeven en waarbij permanent overleg tussen de overheidsniveaus noodzakelijk is. Het gaat er bij selectie niet alleen om dat monumenten die op een bepaald moment het hoogst worden gewaardeerd, alle aandacht krijgen. De diversiteit van archeologische monumenten vraagt om afstemming in het selectiebeleid.

Een tweede reden voor afstemming is de noodzaak voor gebiedsgerichte bescherming van grotere eenheden, waarbij gemeenten, en vooral provincies, een belangrijke rol kunnen vervullen (bijv. planologische bescherming van waardevolle gebieden met daarin beschermde monumenten naar andere archeologische, en cultuurhistorische en natuur-waarden).

Gemeente

- ontwikkelen gemeentelijk selectiebeleid;
- uitvoering gemeentelijk selectiebeleid;

Provincie

- ontwikkelen provinciaal selectiebeleid;
- uitvoeren provinciaal selectiebeleid;

Rijk

- ontwikkelen selectiebeleid t.b.v. rijksmonumenten, internationale afstemming daarvan, en advisering en toetsing van lagere overheden bij hun beleid;
- uitvoeren selectiebeleid;

6. BESCHERMEN

Artikel 4 van de Conventie van Malta verplicht partijen ertoe te streven naar de fysieke bescherming van het archeologisch erfgoed, bij voorkeur in situ. Middels de Monumentenwet stelt de minister regels omtrent de procedure die leidt tot bescherming van monumenten en worden monumenten daadwerkelijk beschermd.

Dit zijn besluiten die rechtstreeks ingrijpen in de belangen van derden en die financiële consequenties kunnen hebben. De minister draagt ingevolge de Monumentenwet verantwoordelijkheid voor elk besluit tot al dan niet beschermen. Deze verantwoordelijkheid ligt in het verlengde van bovengenoemd selectiebeleid.

Vanuit beleidsmatige overwegingen is het wenselijk dat andere overheden, in aanvulling op de rijkstaats- en de ministeriële bevoegdheid, de mogelijkheid wordt geboden en dat zij die mogelijkheid ook benutten om een eigen beleid ten aanzien van bescherming en 'behoud in situ' op te zetten.

'Belanghebbenden' hebben op grond van de Monumentenwet al recht van initiatief inzake voordrachten voor rijksbescherming. De visie van een gemeente of provincie op de cultuurwaarden (i.c. de archeologische waarden) binnen zijn werkgebied en de manier waarop men zich voorneemt daarmee om te gaan, kan gestalte krijgen door een directe verantwoordelijkheid op zich te nemen voor inventarisatie, waardering, selectie en daaruit resulterende bescherming d.m.v. gemeentelijke of provinciale verordeningen.

Het is overigens de vraag of gemeenten en provincies eigen monumentenlijsten moeten nastreven. Een betere taakverdeling zou zijn indien gemeenten (bestemmingsplan) en provincies (streekplan e.d.) zich juist richten op bescherming van grotere gebieden, met de nadruk op enerzijds de samenhang tussen (door het Rijk) beschermde en de niet-beschermde archeologische waarden en anderzijds op de samenhang met andere waarden in het landschap.

De dagelijkse zorg voor de beschermde objecten en structuren kan zo dicht mogelijk bij de territoriaal bevoegde overheid gelegd worden. De wettelijke inspectietaak met betrekking tot rijksmonumenten ligt bij het rijk; andere overheden kunnen echter vanuit de dagelijkse beheerstaak een belangrijke signalerende functie vervullen. Toezicht op en het bevorderen van de kwaliteit van de zorg is een verantwoordelijkheid van het rijk, die niet alleen door toetsing tot uitdrukking gebracht kan worden, maar veeleer door het ontwikkelen van methoden, technieken, normen en richtlijnen ten behoeve van fysiek beheer. Inschakeling van het particulier initiatief ligt daarbij in de rede.

Gegevens betreffende beschermde monumenten (op gemeentelijk, provinciaal en rijks-niveau) worden opgenomen in de centrale registratie.

Gemeente

- gemeentelijke monumentenlijst (sectoraal);
- planologische bescherming (facet); gebiedsbescherming;
- inspectie gemeentelijke (ev. provinciale en rijks-)monumenten;
- (stimulering) onderhoudsinspectie;
- beheersmaatregelen t.b.v. gemeentelijke monumenten;
- (subsidiëring) aankoop monumenten;

Provincie

- provinciale monumentenlijst (sectoraal);
- planologische bescherming (facet); gebiedsbescherming;
- inspectie provinciale (ev. rijks-)monumenten;
- (stimulering) onderhoudsinspectie;
- beheersmaatregelen t.b.v. provinciale monumenten;
- (subsidiëring) aankoop provinciale monumenten;

Rijk

- wet- en regelgeving t.b.v. rijksmonumenten (sectoraal en facet);
- uitvoering Monumentenwet (bescherming);
- ontwikkelen beschermingsbeleid en internationale afstemming daarvan;
- wettelijke inspectie Rijksmonumenten;
- eenmalige beheersmaatregelen t.b.v. rijksmonumenten (diverse instrumenten, o.a. subsidiëring van aankoop);
- ontwikkeling methoden en technieken t.b.v. beheer (fysiek, juridisch, planologisch);
- registratie provinciale en gemeentelijke monumenten en/of beschermde gebieden;

Particulier initiatief

- uitvoering van onderhouds-inspectie en beheer.

In de voorgestelde taakverdeling komt het zwaartepunt voor sectorale bescherming te liggen bij het Rijk, voor facetmatige bescherming bij de provincie.

7. OPGRAVEN

De verantwoordelijkheid van de Minister voor het bodemarchief blijkt uit de zorgvuldigheid, die betracht wordt bij de soms onvermijdelijke aantasting daarvan.

In de Monumentenwet worden enerzijds geregeld wie mag opgraven, en anderzijds hoe en waar het opgegraven archeologisch erfgoed moet worden bewaard. Ook artikel 3 van de Conventie van Malta is expliciet ten aanzien van de waarborgen waarmee de uitvoering van 'tot vernietiging leidende technieken' dient te worden omgeven.

Onlosmakelijk met het feitelijke opgraven verbonden is de uitwerking: analyse, interpretatie en synthese van de onderzoeksgegevens, gevolgd door deponering van primaire (vondsten) en secundaire (onderzoeksdocumentatie) gegevensdragers in depot en archief. Ondanks deze verbondenheid is onderstaand toch een onderscheid gemaakt tussen het feitelijke opgraven (het verzamelen van primaire gegevens, c.q. vondsten) en de uitwerking van opgravingen en het deponeren van gegevens. Deze scheiding is aangebracht om te benadrukken dat het feitelijke opgraven een destructief en niet-reproduceerbaar wetenschappelijk proces is, dat met extra waarborgen omkleed dient te zijn, zoals ook vastgelegd in de huidige wet- en regelgeving. In de direct daaropvolgende stadia van uitwerking gaat het in principe om reproduceerbare, en dus beter toetsbare, handelingen.

Gelet op de bestuurlijke (complementair bestuur/ territoriale decentralisatie) en inhoudelijke ontwikkelingen (met name volume- en schaalvergroting) komt er meer nadruk te liggen op de verantwoordelijkheid van de Minister met betrekking tot de kwaliteit van het opgraven, de daaropvolgende uitwerking en deponering en archivering die door de daartoe bevoegde instanties worden uitgevoerd. Deze verantwoordelijkheid kan nader uitgewerkt worden door nadere voorwaarden te verbinden aan de verlening van opgravingsbevoegdheid (artikel 39 lid 4) aan gemeenten, provincies en universiteiten.

A. Feitelijk opgraven (=verzamelen van primaire gegevens, c.q. vondsten)

Gemeente

- uitvoeren opgravingen:
 - 1) vanuit gemeentelijk (onderzoeks/archeologisch) beleidsplan;
 - 2) vanuit gemeentelijk beschermde monumenten (sectoraal en facet);

Provincie

- uitvoeren opgravingen:
 - 1) vanuit provinciaal (onderzoeks/archeologisch) beleidsplan;

2) vanuit provinciaal beschermde monumenten (sectoraal en facet);

3) waar gemeenten niet over een apparaat beschikken, voor zover van provinciaal belang;

Rijk

- wet- en regelgeving;
- verlenen van vergunningen (incl. nadere voorwaarden);
- normen, richtlijnen en voorschriften;
- toetsing;
- uitvoeren van opgravingen:
 - 1) vanuit (inter)nationaal (onderzoeks/archeologisch) beleidsplan;
 - 2) voor zover van nationaal belang (rijksmonumenten);
 - 3) op peil houden kennis t.b.v. normering opgraven en andere taken, bijv. in relatie tot ontwikkelen methoden en technieken bij inventarisatie, waardering en selectie;
 - 4) waar anderen niet over een apparaat beschikken, voor zover van nationaal belang;
- ontwikkelen methoden en technieken;

Universiteit

- uitvoeren van opgravingen: vanuit wetenschappelijk onderzoeksbeleid door relatie te leggen met gemeentelijke, provinciale en rijksbeleidsplannen (selectie criterium) en feitelijk aanbod;
- ontwikkelen methoden en technieken.

Bij deze taakverdeling komt het zwaartepunt wat opgraven betreft vooral te liggen bij provincie en gemeente.

Afstemming van de opgravingsinspanning tussen de verschillende overheden en de universiteiten kan gestalte krijgen door aan de vergunningverlening een archeologisch (onderzoeks)beleidsplan als voorwaarde te verbinden. Niet alleen kunnen deze bijdragen aan eenheid en cohesie in het onderzoeksbeleid, zij kunnen tevens dienen als toetsings-instrument. Te overwegen valt om betrokkenheid van de universiteiten te realiseren door middel van een inspanningsverplichting van gemeente, provincie en rijk om universitair onderzoeksbeleid, waar dat op betreffende territoria betrekking heeft, op te nemen in archeologisch beleidsplannen en te attenderen op ad hoc zaken.

Ter discussie gesteld kan worden of opgraving van een rijksmonument een taak of verantwoordelijkheid is van het territoriaal bevoegde gezag. In ieder geval lijkt hier ook een rol weggelegd voor de universiteiten.

B. Uitwerken van opgravingen (=volgend op A.)

De uitwerking van opgravingsgegevens moet gedaan worden door of onder verantwoordelijkheid van tot opgraven bevoegde instanties. In principe behoort daartoe ook veel werk dat uitbesteed kan worden aan het particulier initiatief, mits er duidelijke normen en richtlijnen voor zijn.

Het beheer van primaire en secundaire informatie-dragers (als residu van het bodemarchief) daarentegen is een verantwoordelijkheid van de overheden, waarbij met name nadere regelgeving met betrekking tot archiefbeheer (nog) ontbreekt. Informatie over de verblijfplaats van vondsten en documentatie dient centraal geregistreerd te worden.

Gemeente

- verantwoordelijk voor uitvoering (zelf doen, uitbesteden aan provinciaal archeoloog, overlaten aan universiteit);
- beheer depot en schaduwarchief;
- verplichting tot centrale registratie;

Provincie

- verantwoordelijk voor uitvoering (zelf doen, uitbesteden aan particulier initiatief, overlaten aan universiteit);
- beheer depot en schaduwarchief;
- verplichting tot centrale registratie;

Rijk

- normering en richtlijnen voor uitwerking, rapportage;
- regelgeving, normering en richtlijnen voor depot- en archiefbeheer;
- centrale registratie verblijfplaats primaire en secundaire informatiedragers;
- nationale collectie en schaduwarchief;
- verantwoordelijk voor uitvoering (zelf doen, uitbesteden aan particulier initiatief, overlaten aan universiteit);

Universiteit

- verantwoordelijk voor uitvoering;

Particulier initiatief

- uitvoering onder verantwoordelijkheid opgravingsbevoegden.

8. INTERPRETATIE EN SYNTHESE

In de nota van de minister 'Investeren in Cultuur' is vastgelegd dat de wetenschappelijke component van archeologiebeoefening mede tot de verantwoordelijkheid van de Minister behoort voor zover onderzoek, zowel cultuurhistorisch als natuurwetenschappelijk, rechtstreeks ten dienste staat van de archeologische monumentenzorg.

Naast een wetenschappelijk belang is hier echter ook een beleidsmatig belang mee gemoeid, aangezien interpretatie en synthese van onderzoeksgegevens nieuwe richting en stimulans kunnen geven aan het hele proces van de archeologische monumentenzorg (inventariseren, waarderen, selecteren, beschermen en opgraven). Vandaar dat deze taak op alle overheids-niveaus gelegd moet worden.

De analyse en synthese van de kennis van het bodemarchief is in deze context van groot belang. De daarmee verband houdende ontwikkeling van witte-vlekken-kaarten, verwachtings- en potentiekaarten en de daaruit afgeleide beleidskaarten kan – gezien het feit dat deze instrumenten nog volop in ontwikkeling zijn en een zeer brede en diepgaande expertise vereisen – vooralsnog het best plaats vinden in samenwerking tussen rijk enerzijds en provincie of gemeente anderzijds.

Gemeente

- synthese van resultaten werkzaamheden uit andere taakvelden → kennisvermeerdering → t.b.v. publiek en voor actualisering beleidsplannen;

Provincie

- als gemeente;
- (bijdragen aan) ontwikkeling van witte-vlekken, potentie-kaarten e.d.;

Rijk

- als gemeente;
- ontwikkelen witte-vlekken, potentiekaarten e.d.;
- evaluatie van gemeentelijke en provinciale beleidsplannen;

Universiteit

- synthese van resultaten op basis van eigen keuzes vanuit zuiver wetenschappelijke invalshoek.

9. INTERACTIE

De interactie met de samenleving, waaraan in de archeologische monumentenzorg vorm wordt gegeven door voorlichting, educatie, expositie en cultuurhistorisch toerisme is enerzijds een verantwoording naar de maatschappij en anderzijds een middel om het draagvlak te vergroten.

Op het terrein van de museale presentatie van het archeologisch erfgoed heeft de ministeriële verantwoordelijkheid ook na de verzelfstandiging betrekking op de rijkscollectie die in beheer is bij het Museum van Oudheden. Deze instelling heeft als één van zijn beleidsdoelen het schetsen van een beeld van het verleden van Nederland.

Hierdoor wordt ook ten dele voldaan aan het bepaalde in artikel 9 van de Conventie van Malta, namelijk de verplichting tot bewustmaking van het publiek.

Het voorgaande is mutatis mutandis van toepassing op het Rijksmuseum voor Scheepsarcheologie.

Gemeente

- kennisoverdracht over eigen activiteiten op gebied van AMZ, zowel naar publiek als wetenschappelijk;
- bevorderen participatie;

Provincie

- als gemeente;
- bevorderen participatie;
- voorwaardenscheppend op gebied van exposities, voorlichting, publicaties, educatieve en toeristisch-recreatieve projecten;

Rijk

- als gemeente;
- bevorderen participatie;
- voorwaardenscheppend;
- instandhouding nationaal archeologisch museum;
- instandhouding infrastructuur, etc.

Universiteit

- kennisoverdracht in vorm van onderwijs en onderzoeks-voorlichting;

Particulier initiatief

- kennisoverdracht op verzoek van gemeente, provincie en rijk (uitvoerend).

10. DESKUNDIGHEIDSBEVORDERING

Deskundigheidsbevordering kan gezien worden als een instrument waarmee invulling gegeven wordt aan de verantwoordelijkheid voor het scheppen van kaders waarmee de uitvoering van taken zo goed mogelijk kan plaatsvinden. De minister heeft met de ondertekening van de Conventie van Malta het belang van een adequate deskundigheidsuitwisseling onderkend (artikel 12). Door middel van het subsidiebeleid kan dit gerealiseerd worden.

Gemeente

- deskundigheidsbevordering amateurs e.d.;

Provincie

- deskundigheidsbevordering van gemeentelijke en provinciale beleidsmedewerkers, amateurs e.d.;

Rijk

- uitdragen normen en richtlijnen aan archeologen, beleidsmedewerkers, particulier initiatief, etc.;
- deskundigheidsbevordering bij amateurs e.d.;

Universiteit

- opleiden van archeologen t.b.v. onderzoek en beleid.