

Met Malta meer mans?

Een persoonlijke terugblik

Willem J.H. Willems

Het Nederlandse archeologische bestel is in de laatste tien tot vijftien jaar totaal veranderd. In deze bijdrage wordt een beeld geschetst van die transformatie, tegen de achtergrond van de principiële veranderingen in het archeologisch erfgoedbeheer die hun vertaling hebben gevonden in het Verdrag van Valletta. Dit gebeurt vanuit een persoonlijk perspectief als direct betrokkene, waardoor ook de achtergronden van de besluitvorming belicht worden. Het is duidelijk dat de ontwikkeling, die in december 2006 formeel werd afgerond met de parlementaire goedkeuring van een gewijzigde Monumentenwet, de erfgoedzorg ingrijpend heeft verbeterd. Of de archeologie als wetenschap er net zo veel profijt van zal hebben, is nog een open vraag, al is de positie van de discipline er sterk op vooruit gegaan.

Toen ik op 2 oktober 1988 voor de eerste keer in de internationale trein naar Straatsburg stapte om op uitnodiging van de Raad van Europa deel te nemen aan een commissievergadering, had ik geen idee wat me te wachten stond. Ik had in ieder geval niet kunnen bevroeden dat ik betrokken zou worden in een proces dat bijna 20 jaar mijn professionele leven zou gaan domineren, en geleidelijk aan ook dat van mijn collega's in Nederland en in de rest van Europa. Die vergadering was de eerste in een reeks van bijeenkomsten tussen 1988 en 1991 van het *Committee of Experts on the Archaeological Heritage* dat was ingesteld door de Raad van Europa om een herziening voor te bereiden van het Verdrag van Londen van 1969.¹ In 1992 zou dat uitmonden in een nieuw verdrag, dat iedereen inmiddels kent als de 'Conventie van Malta' of het 'Verdrag van Valletta', naar de plek waar in dat jaar een groot aantal landen het 'Europees verdrag ter bescherming van het archeologisch erfgoed' ondertekenden.² Zeker in Nederland heeft dat geleid tot een grondige verandering van het archeologisch bestel, die nog steeds niet is afgerond.

Het verdrag van Valletta

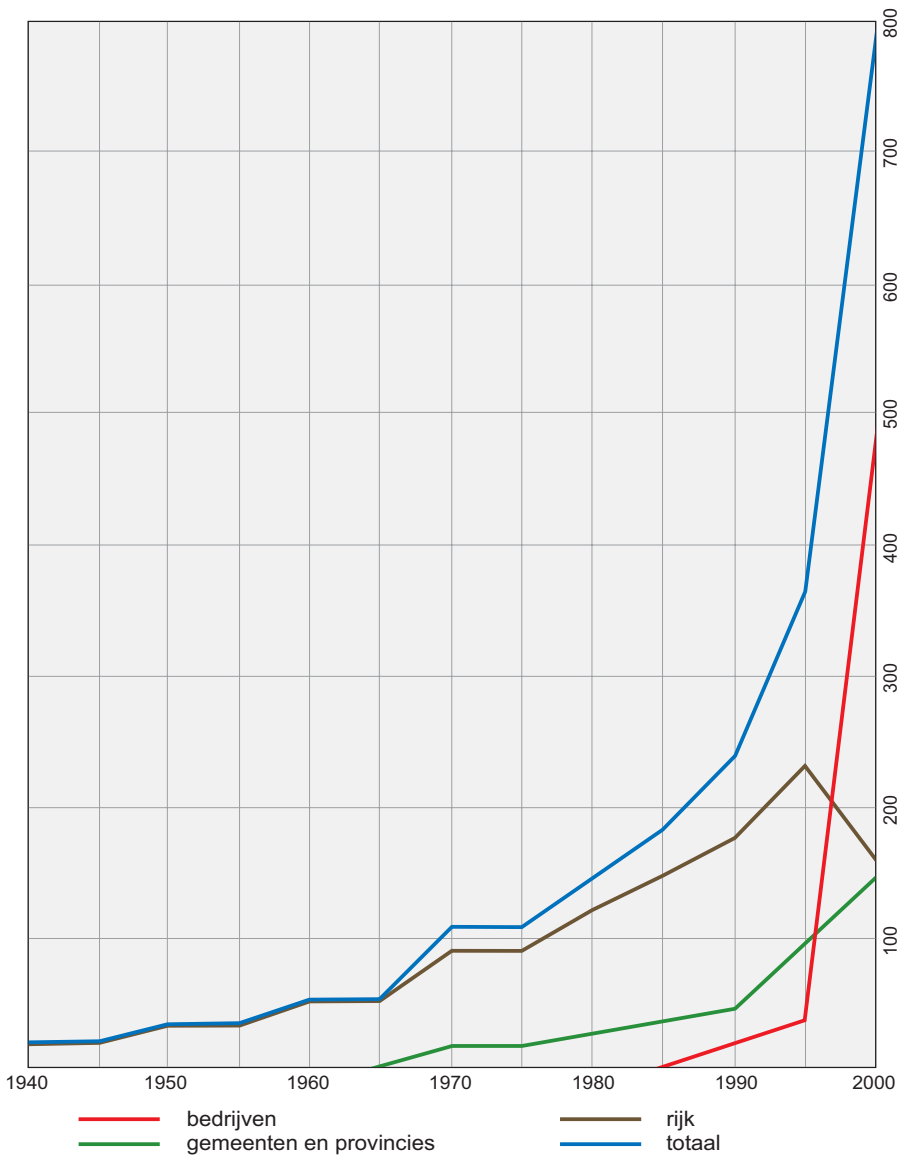
Aan de herziening van het verdrag was een lang traject vooraf gegaan. In de 70er en 80er jaren werd de archeologie in heel Europa gedomineerd door het fenomeen van de noodopgravingen, de *rescue archaeology*. Die waren noodzakelijk om archeologische sites te onderzoeken voordat ze in steeds rapper tempo ten offer vielen aan stadsuitbreiding, aanleg van infrastructuur en andere werken. Archeologen werden daar vaak pas in een laat stadium bij betrokken, meestal als het eigenlijk al te laat was en de bouwputten, wegcunetten of leidingsleuven al werden aangelegd. De alarmerende situatie was voor de Raad van Europa aanleiding om op twee grote congressen in het midden van de jaren tachtig de problematiek van archeologie in relatie tot ruimtelijke ordening en de uitvoering van grootschalige werken nader te verkennen.³ Die exercitie leidde tot de conclusie dat de noodopgravingsarcheologie in feite neerkwam op dweilen met de kraan open, en dat het Verdrag van Londen, dat toch al door weinig landen was ondertekend, herzien moest worden. In dat eerdere verdrag waren wel relevante zaken geregeld over eigendom van vondsten, illegale handel en dergelijke, maar het verdrag besteedde geen aandacht aan de relatie van archeologie tot het gebruik van de ruimte en ging niet in op de positie van archeologisch erfgoed als een schaars en bijzonder kwetsbaar cultuurgoed waarmee zorgvuldig moet worden omgegaan.

De conclusie van het Comité van Ministers was dat het bestaande verdrag herzien moest worden, en in het Verdrag van Malta wordt inderdaad in de meeste leemten voorzien. Niet in allemaal, want op sommige punten is de tekst een compromis, bijvoorbeeld in de bepalingen over metaaldetectie, waar over een

¹ Council of Europe 1969. Zie ook Willems 1990, 7: de eerste keer dat over het nieuwe verdrag geschreven werd.

² Council of Europe 1992.

³ Council of Europe 1987, 1989.



Afb. 1
De ontwikkeling van de werkgelegenheid voor archeologen in Nederland laat goed zien welke enorme veranderingen zijn opgetreden als gevolg van de invoering van het Verdrag van Valletta.

The development of employment for archaeologists in the Netherlands reveals the tremendous changes that have taken place following the implementation of the Malta Convention.

nietszeggende paragraaf werd opgenomen, in het ontbreken van specifieke bepalingen ten aanzien van het erfgoed onder water, dat controversieel was door tegenstellingen tussen Griekenland en Turkije, en in de artikelen over illegale handel, die door verzet van Engeland, Nederland en Zwitserland veel zwakker zijn uitgevallen dan had gekund.⁴ Wat er wél in kwam, zijn verbeteringen op drie belangrijke onderdelen. Kort samengevat gaat het om:

- opname van de archeologie in de processen van ruimtelijke ordening (artikel 5),
- financiering van archeologisch onderzoek ten laste van de ontwikkelaar (artikel 6),
- communicatie met het publiek (artikel 9).

In april 1991 was de commissie van experts klaar met haar werk en kon de Raad van Europa aan de slag met het schrijven van het *explanatory report*. In de rest van dat jaar werd in de diverse lidstaten onderzocht of het verdrag ondertekend kon worden. In Nederland ging het Ministerie van WVC in overleg met andere betrokken departementen. Dat liep goed af en begin 1992 kon ik met minister d'Ancona in het vliegtuig naar Malta stappen voor de Ministersconferentie waar de ondertekening op 16 januari plaatsvond.⁵

Veranderingen in het beheer van archeologische bronnen

Voor Nederland impliceerde de ondertekening van het verdrag in 1992 dat de nieuwe Monumentenwet die in 1988 van kracht was geworden, weer op de helling kon. Hij bleek in feite met de rug naar de toekomst te zijn geschreven, al is

⁴ Het ging natuurlijk niet om persoonlijke standpunten, want de experts vertegenwoordigden hun land in de commissie en kregen op dit soort punten instructies. Nederland had bijvoorbeeld het UNESCO verdrag uit 1970 over de illegale handel in cultuurobjecten niet geratificeerd en wilde dus ook niet instemmen met stevige bepalingen hierover in de nieuwe conventie.

⁵ Enigszins tot mijn verbazing was er blijkbaar niemand bij EZ of VROM die op dat moment de consequenties voldoende doorzag, want het interdepartementale overleg verliep vlotjes (zie ook Toebosch 2003, 187-188 met de reactie van minister d'Ancona). Cultuur hoorde tot het aantreden van het eerste paarse kabinet in 1994 bij het Ministerie van WVC, in dat jaar werd het toegevoegd aan O&W (nu OCW).

dat natuurlijk met wetgeving meestal zo, althans in ons land. In Nederland is het blijkbaar zo dat iets pas in wetgeving wordt vastgelegd als het in het maatschappelijk bestel helemaal is uitgekristalliseerd, zoals wordt onderstreept door het eindeloze traject dat tot wijziging van de Monumentenwet 1988 moest leiden en dat naar verwachting pas in 2007 resulteert in een nieuwe wet. In de meeste ons omringende landen is het andersom: de wet wordt vaak snel aangepast en vervolgens komt via jurisprudentie een uitvoeringspraktijk tot stand. Toch hadden zich in de 70er en 80er jaren al allerlei veranderingen voltrokken in het denken over archeologische monumentenzorg die ook al in 1988 tot betere wetgeving hadden kunnen leiden, bijvoorbeeld in de relatie van archeologie tot ruimtelijke ordening.⁶ Dat zegt trouwens ook veel over de rol van archeologische monumentenzorg in het bestuurlijk-politieke veld: in feite bestond die nauwelijks.

Dat kwam, omdat in de archeologische monumentenzorg in de praktijk van alledag het belang van informatieverzameling ten behoeve van de geschiedschrijving centraal stond. Dat betekende dat vooral werd ingezet op het opgraven van sites die door ontwikkelingen bedreigd werden. Daarnaast was er ook aandacht voor het beschermen en beheren van belangrijke vindplaatsen, maar het bleef een kwestie van *zorg* voor het individuele monument. Er waren wel aanzetten tot een andere benadering, maar in de praktijk kwam daar toch niet veel van terecht, omdat een duidelijk concept ontbrak waarin een relatie werd gelegd tussen de drie elementen die ook in de Conventie van Malta van centraal belang zijn: wetenschappelijk archeologisch onderzoek, behoud en beheer van vindplaatsen (monumenten), en communicatie met het publiek.

In de loop van de 70er en 80er jaren was in de internationale archeologische wereld het besef gegroeid dat archeologische vindplaatsen meer zijn dan alleen studieobjecten voor de archeoloog. Fundamenteel was de notie, overgewaaid uit de USA, dat archeologische monumenten bronnen van culturele informatie zijn die een maatschappelijke waarde vertegenwoordigen, dat die bronnen ernstig bedreigd worden en dat het nog aanwezige bestand dus goed beheerd moest worden om te kunnen blijven voortbestaan.⁷ Begrippen als *cultural resource management* en *archaeological heritage management* kwamen in zwang, hoewel het verschil tussen 'zorgen voor' en 'beheren' maar heel langzaam een praktische vertaling vond. Het gaat erom, dat archeologisch erfgoed niet langer wordt gezien als een postzegelverzameling waarvan de belangrijkste stukken goed worden verzorgd door ze te beschermen of als dat niet kan, ze op te graven. Van essentieel belang is, dat de omgang met het erfgoed wordt gezien als een dynamisch proces waarbij, in interactie met andere processen zoals de ruimtelijke ordening en in de context van het cultuurlandschap, naar optimale oplossingen wordt gezocht. Een tweede essentieel element is het cyclische karakter van het managementproces, want er is een feedbackrelatie tussen onderzoek van vindplaatsen en het behoud ervan. Op basis van aanwezige kennis worden archeologische waarden vastgesteld of worden ze voorspeld ten behoeve van de beïnvloeding van het beleid.⁸ Dan volgt een inventariserend veldonderzoek om te kijken hoe het écht zit en op basis van dat resultaat volgt verder onderzoek of wordt een vindplaats op een of andere wijze beschermd. Zo ziet het proces van het beheren van archeologische bronnen er idealiter uit. In de praktijk spelen echter nogal wat andere factoren een rol, die voor de ontwikkeling van de archeologie in Nederland van doorslaggevend belang zijn geweest. In de ontwikkeling van het archeologisch bestel vanaf 1992 zijn mijns inziens twee fasen te onderscheiden. De eerste loopt van 1992 tot 1998, de tweede begint in 1999 als de het jaar daarvoor aangetreden staatssecretaris Van der Ploeg besluit tot een fundamentele koerswijziging. Hij introduceert enerzijds 'marktwerking' en een liberalisering van de opgravingsmarkt en anderzijds een verdere decentralisering van het bestel.⁹

De periode 1992–1998: de sprong in het diepe

Deze jaren omvatten de periode waarin er volop gediscussieerd werd over en – in het kader van de aanleg van de Betuwelijn – ook geëxperimenteerd werd met modellen om tot invoering van het verdrag te komen zónder een fundamentele breuk met het bestaande systeem te maken door commerciële archeologie toe te

⁶ Zie bijvoorbeeld de analyse in Eickhoff 2005, hoofdstuk 3. Staatssecretaris Van der Ploeg zelf zei in 1999, toen hij het over de bestaande wet had: "Suffice it to say that the 1988 law was already an old-fashioned piece of legislation when it was adopted" (Van der Ploeg 2000, 49).

⁷ Willems 1997, 1998.

⁸ Zie Deebe, Hallewas & Maarleveld 2002; de aanpak via indicatieve kaarten is overigens niet onomstreden, zie Van Leusen & Kamermans 2005 en Kamermans in druk.

⁹ De nieuwe koers werd voor het eerst zichtbaar in de in 1999 gepubliceerde beleidsnota *Spiegelen met het verleden. Beleidsvoornemens Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek*.

staan. Al direct na de ondertekening van het verdrag werd een onderzoek gedaan naar de consequenties van invoering daarvan in Nederland,¹⁰ waarin ook de optie van een commerciële archeologie al werd genoemd. Daar bestond echter maar weinig voedingsbodem voor. Door het goede zicht dat we in Nederland hadden op de consequenties van de manier waarop in Engeland onder de regering van Thatcher de archeologie in een commerciële setting was geplaatst, maar ook om meer principiële redenen, voelde eigenlijk niemand daar voor.¹¹ Zelfs de Directeur-generaal voor Culturele Zaken, Jan Riezenkamp, placht in dat verband van 'Engelse toestanden' te spreken. Ook in Duitsland en Frankrijk was de houding overwegend negatief.¹² Dat is trouwens nog steeds zo, ondanks het feit dat archeologische bedrijven in enkele Duitse deelstaten, waaronder Noordrijn-Westfalen, al lang gemeengoed zijn.

De discussie in Nederland concentreerde zich op andere aspecten.¹³ In feite ging het om elkaar rakende en deels overlappende thema's, waarvan ik er hier enkele wil bespreken. Het ging er onder meer om hoe en door wie er straks besluiten over archeologie genomen zouden worden, wat de positie van het wetenschappelijk onderzoek zou zijn, hoe financiering plaats zou gaan vinden, en hoe de uitvoering geregeld zou worden.

Als directeur van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) werd ik sterk in de discussie betrokken over het besluitvormingsproces en de rol van de verschillende overheden daarin. De ROB was altijd een centralistische instelling geweest en dat was ook na 1988 zo gebleven, toen in de nieuwe monumentenwet wél de zorg voor gebouwde monumenten werd gedecentraliseerd, maar níét die voor de archeologische. Binnen de ROB ontstond al vrij snel het besef dat, wilde er werkelijk een effectief systeem van archeologische monumentenzorg ontstaan, alle overheden daarin betrokken moesten worden en er dus aan de dominante positie van het rijk een einde moest komen. In beleidsnota's en enkele publicaties was steeds vaker sprake van complementair bestuur, met een duidelijke rol voor alle betrokken overheidslagen.¹⁴ Vooruitlopend op de totstandkoming van een nieuw bestel werden in archeologische paragrafen van de zogeheten Cultuurconvenanten afspraken gemaakt met provincies en grote gemeenten. Het idee was, dat provincies een grote rol zouden krijgen in de archeologische monumentenzorg, als regisseur en integrator, en dat zij verantwoordelijk zouden worden voor het regionale archeologiebeleid, naast de ongeveer 30 grotere gemeenten met een historische kern die beschikten over eigen deskundigheid in de vorm van een gemeentelijke archeoloog. Het was duidelijk dat de ontwikkeling van beleid en het nemen van besluiten over archeologie heel goed bij deze 30 gemeenten paste, en ook nog wel bij een aantal die op dat moment nog niet zo ver waren dat ze een eigen voorziening hadden, maar zeker niet bij de circa 450 andere, die immers geen enkele eigen deskundigheid hadden en die ook nooit zouden krijgen. Daar lag dus een schone taak voor de provincies, waarvan vele ook al met het invullen daarvan begonnen waren.

Daarvan is overigens niets terechtgekomen, want enige tijd later (rond 2000) werd besloten om het concept-wetsvoorstel dat onder Nuis tot stand was gekomen, te wijzigen en ten principale de archeologische besluitvorming te koppelen aan de bevoegdheden van lagere overheden op het gebied van de ruimtelijke ordening. De consequentie was dat verreweg de meeste besluiten ten aanzien van archeologische monumenten tóch bij die kleine gemeenten terecht zijn gekomen. Een aantal provinciale bestuurders was daar niet gelukkig mee en achter de schermen is door de ROB nog enige tijd geprobeerd dat onheil af te wenden, maar de logica van de wetgeving bleek onontkoombaar: aansluiten bij bestaande wettelijke stelsels kreeg de voorrang boven het scheppen van een nieuw stelsel. Op dat moment was er trouwens ook wel een oplossing voorhanden in de vorm van commerciële adviesbureaus, die de taak konden invullen waar een eigen gemeentelijke archeoloog ontbrak. Het ontstaan van die adviesbureaus was een autonome ontwikkeling die weliswaar was voorzien,¹⁵ maar dan vooral in relatie tot 'veroorzakers' die naar verwachting behoefte zouden krijgen aan archeologisch advies of contra-expertise.

¹⁰ DHV 1994.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Roebroeks 1993; Slofstra 1997; Theuws 2000; Willems 1993a, 1993b; verdere literatuur en documenten zijn overzichtelijk samengebracht in Eickhoff 2005.

¹² Voor Duitsland zie onder meer Verband der Landesarchäologen in der Bundesrepublik Deutschland 1994 en Andrikopoulou-Strack & Bloemers 2005. Voor Frankrijk bijvoorbeeld de bijdragen in *Les nouvelles de l'archéologie* 82 (4), waarin ook Nederland aan bod komt (Theuws, Willems) en recent nog de discussie tussen Demoule en Tomas in *Public Archaeology* 2, 2002.

¹³ Veel van die discussie valt te traceren in de nummers uit 1996-1998 van *Archeobrief*, het tijdschrift van de Stichting voor de Nederlandse Archeologie. Een behoorlijk compleet overzicht geeft Eickhoff 2005, een meer anekdotisch verslag is te vinden in Toeboesch 2003.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de uitvoerige analyse in Van Dockum & Willems 1997.

¹⁵ Er wordt in diverse nota's gewag van gemaakt. Ik impliceer hier niet dat de ontwikkeling ook bewust in gang is gezet, hoewel het daar wel op lijkt. De stichters van de drie belangrijkste adviesbedrijven van dit moment, B. Goudswaard (Past2Present/Archeologic), W. Hessing en K. Waugh (Vestigia) en T. Hazenberg (Hazenberg Archeologie) zijn alle om uiteenlopende redenen bij de ROB vertrokken.

Een tweede belangrijk discussiepunt was de financiering. Daarbij ging het zowel over de reikwijdte van de wet, de soort projecten *waarvoor* financiering volgens Malta-principes zou moeten komen, als om de vraag *hoe* die financiering dan plaats zou moeten vinden. De eerste kwestie laat ik hier goeddeels onbesproken: aanvankelijk was het de bedoeling om alleen de grote, MER-plichtige projecten onder de werking van de wet te brengen en in dat kader financiering voor vooronderzoek en, waar nodig, ook opgravingen te regelen. Dat onzalige idee is uiteindelijk gelukkig weer verlaten. Over de vraag voor welke archeologische activiteiten financiering zou moeten komen, is in Nederland weinig strijd geweest. Vanaf het begin is gesteld dat die zowel noodzakelijk vooronderzoek zou moeten omvatten als de kosten van een opgraving of beschermende maatregelen én de uitwerking, analyse en publicatie, op het niveau van de site. In sommige andere landen is dat wel anders.

Interessant was daarnaast vooral de discussie over de *wijze* waarop financiering zou geschieden. Er is een drietal methoden onderzocht.¹⁶ De eerste was rechtstreekse financiering door de veroorzaker, het systeem waar uiteindelijk voor gekozen is. De tweede optie was een vorm van verzekering, waarbij ontwikkelaars en overheden vrijwillig deel konden nemen in een fonds dat hen financieel zou steunen als de voor archeologie moest worden betaald. Dat bleek al snel een onhaalbare constructie, want de omvang zou te klein worden omdat alleen dié partijen deel zouden nemen, die een groot risico liepen dat ze daadwerkelijk voor archeologische kosten zouden komen te staan.

De optie die in de archeologische wereld op de meeste sympathie kon rekenen, was die van een fonds.¹⁷ Er zou een heffing moeten komen op alle bodemverstorende activiteiten waarmee een fonds kon worden gevormd dat zou dienen om het noodzakelijke werk te betalen. Vanuit archeologisch-inhoudelijke optiek is dat een aantrekkelijke constructie, want het opent de mogelijkheid om extra te investeren in situaties waar belangrijke vraagstellingen zijn en zich – bijvoorbeeld door gunstige conserveringscondities – goede mogelijkheden tot vernieuwend onderzoek voordoen. De ontwikkelaar zou immers niet voor dergelijke extra's kunnen worden aangesproken en van overheidswege is daarvoor in de regel geen geld. Door het stellen van voorwaarden bij een uitkering uit het fonds zou het bovendien relatief eenvoudig zijn om er voor te zorgen dat de – blijkens zijn onderzoeksprogramma – meest geschikte partij voor dat specifieke onderzoek ook de uitvoering zou doen. In Frankrijk is uiteindelijk (er kwam nog een staking van archeologen aan te pas) voor een systeem gekozen dat hier sterk op lijkt, met een heffing op bodemverstorende activiteiten waarmee vervolgens de opgravingen worden gefinancierd.¹⁸

In Nederland wilde staatssecretaris Nuis er niet mee naar de kamer: het was in feite een vorm van 'archeologiebelasting' en dat zou voor de Tweede Kamer onaanvaardbaar zijn. Misschien was dat onder het paarse kabinet ook wel zo, al blijft het opmerkelijk dat nog tijdens de discussie over het definitieve wetsontwerp enkele partijen, waaronder de VVD, een lans braken voor een dergelijk systeem.¹⁹ Hoewel ik destijds bijzonder teleurgesteld was over het verlaten van het fondsmodel, weet ik nog altijd niet of het een zegen was geweest of de dood in de pot. Zo'n fonds is namelijk wel goed verenigbaar met een archeologiebestel waarin de uitvoering een overheidsmonopolie is, zoals in Frankrijk, maar past veel moeilijker in een commercieel werkend bestel, waarvoor later gekozen is. Bovendien is een fonds erg kwetsbaar, zoals de Franse archeologen al direct merkten toen het belastingpercentage door de nieuwe rechtse meerderheid in het parlement prompt werd verlaagd, zodat het niet meer voldoende was om alle werk te bekostigen. Daarnaast is het natuurlijk ook zo, dat in een rechtstreeks systeem de ontwikkelaar soms de kosten te hoog vindt en afziet van zijn plan of het zodanig uitvoert dat er minder bodemverstoring optreedt. Het prikkelt tot behoud *in situ*. Dat is natuurlijk geheel in de geest van het Verdrag van Malta, al vooronderstelt het wél dat behoud in zo'n geval ook echt zin heeft. Ik kom daar hieronder nog op terug.

De derde belangrijke kwestie die ik hier wil bespreken, is de wijze waarop de uitvoering geregeld zou moeten worden. Zoals al gemeld, was er vóór 1999 geen

¹⁶ Zie Goedkeuring van het op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen Europees verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien), Kamerstukken II, 1993-1994, 23 821 (R 1509) nr. 3.

¹⁷ Theuws 2000.

¹⁸ Demoule 2002a.

¹⁹ Zie het Verslag van behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valletta (Wet op de archeologische monumentenzorg) (29259) (28 en 30 maart 2006).

sprake van, dat vanuit archeologische hoek of vanuit het Ministerie van OCW serieus zou worden gepleit voor een commercieel werkend bestel, een ‘archeologische markt’. Al vanaf 1985 bestonden er overigens twee private instellingen, het bureau Archeoplan in Delft en in Amsterdam de aan de UvA gelieerde Stichting RAAP, die op contractbasis inventariserend onderzoek uitvoerde waarvoor geen opgravingsvergunning nodig was.²⁰ Maar zelfs Roel Brandt, die als directeur van RAAP als boegbeeld gold voor ‘het bedrijfsleven’, had het toch primair over contractarcheologie en niet over een archeologische markt.²¹ Dat is ook iets heel anders. Met vormen van contractarcheologie had RAAP al de nodige ervaring opgedaan, maar ook elders vond die ingang. Met Rijkswaterstaat had ik in 1987 namens de ROB een convenant uitonderhandeld, een novum toentertijd, op basis waarvan zij archeologisch (voor)onderzoek financierden dat door hun projecten nodig werd. Als bureau- en karterend (boor)onderzoek nodig was, werd dat vaak gedaan door RAAP. Waar opgraven nodig was, onderhandelden Rijkswaterstaat²² en de ROB over de benodigde financiën, die vervolgens als *lump sum* werden overgedragen. De ROB verplichtte zich het betreffende terrein tijdig op te leveren. Deze procedure culmineerde in de grootschalige opgravingen van 1994–’96 in het kader van de aanleg van de A27 bij Almere, waar door RAAP vroeg-neolithische nederzettingen waren gevonden.²³ De opgraving van ‘De Hoge Vaart’ was een miljoenenproject waarbij ook met financiering van de uitwerking rekening was gehouden.

Tegelijkertijd was een nóg vele malen groter project in het vizier gekomen, namelijk de aanleg van de Betuweroute. Toen ik daarover in 1993 ging onderhandelen met de projectleider van de NS, Wim Copier, bleek deze in het geheel niet van plan te zijn om zich naar de boven geschetste gang van zaken te schikken. Geld was niet zozeer een probleem, maar hij ging de ROB niet zomaar een zak met geld geven. Hij wilde de archeologie net zo behandelen als alle andere ‘condities’ voor de aanleg, dus via een aanbesteding op basis van een bestek, samengesteld op basis van normen, komen tot uitvoering waarover zijn projectbureau dan weer directie zou voeren. Hij moest er uiteindelijk in berusten dat er van een echte aanbesteding geen sprake kon zijn, er konden immers alleen partijen aan deelnemen die een opgravingsvergunning hadden. We kwamen echter wél overeen dat we zijn systematiek zouden volgen, omdat ik daarin een enorme kans zag voor de Nederlandse archeologie om zich voor te bereiden op Malta. Een echte archeologische markt zag ik als een groot gevaar, maar ik voorzag dat we er – met een financieringsplicht voor ontwikkelaars – in de toekomst niet aan zouden ontkomen, of zelfs zouden moeten willen ontkomen, om bedrijfsmatiger te gaan werken. De ROB, universiteiten, gemeenten: alle uitvoerders zouden ongetwijfeld contracten moeten sluiten met harde afspraken over termijnen en resultaten. Ik vond dat ook zeer in het belang van de archeologie als wetenschap, omdat van alle naoorlogse noodonderzoeken maar een heel klein deel ooit tot een afgeronde publicatie was gekomen. Een andere kwestie was het ontbreken van normen, op basis waarvan afspraken over het uit te voeren werk gemaakt konden worden. Die waren er niet, of alleen in rudimentaire vorm, met de veldwerkprocedures en kengetallen van de ROB. Ik bood aan ze te laten ontwikkelen als de Projectorganisatie Betuweroute de kosten zou dragen, en Copier ging daar mee akkoord. Dat werk werd uiteindelijk in hoofdzaak gedaan door de Projectgroep Archeologie Betuweroute onder leiding van Boudewijn Goudswaard.

Terugkijkend is deze hele onderneming – zeer gecompliceerd en op een voor de archeologie tot die tijd ongekende schaal – alleszins succesvol geweest. Een analyse en evaluatie van de UvA komt mijns inziens terecht tot de conclusie dat het hele project in feite een kraamkamer is geweest voor het huidige bestel, het was zowel een veranderingsproces als een innovatieproces.²⁴ Het ontstaan van de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) en het ontstaan van universitaire bedrijven als Archol kan hiermee rechtstreeks in verband worden gebracht. Toch was er destijds ook al kritiek,²⁵ en zeker niet ten onterechte want er was sprake van een zeer dwingende vorm van directievoering, wat ook in de evaluatie wordt onderkend.²⁶ Het was inderdaad beter geweest om contracten af te sluiten

²⁰ D.w.z. bureauonderzoek, oppervlaktekarteringen, booronderzoek en geofysisch onderzoek. Voor de geschiedenis van RAAP, zie Eickhoff 2005.

²¹ Brandt 1993.

²² Andere instanties zoals de provinciale landinrichtingsdiensten, waterschappen, Staatsbosbeheer e.d. handelden op ongeveer dezelfde wijze.

²³ Hogestijn e.a. 1995, 2001.

²⁴ Bloemers, Van Londen & Jurgens 2003.

²⁵ Zie bijvoorbeeld Toebosch 2003, 191-197 en ook Louwe Kooijmans 2003.

²⁶ Bloemers, Van Londen & Jurgens 2003, 44.



die meer gericht waren op *output* en minder op het proces. Mijs inziens wordt in de evaluatie terecht gesteld dat in dat geval meer recht zou zijn gedaan aan de archeologische uitvoering als wetenschappelijk onderzoek. Anderzijds zal het toch ook wel geen toeval zijn, dat juist de resultaten van het project Betuweroute intussen al lang allemaal volledig gepubliceerd zijn terwijl talloze andere en veel minder omvangrijke onderzoeken nog op uitwerking wachten.²⁷

Tenslotte is in 1998 de goedkeuringswet van het Verdrag van Malta door het parlement aangenomen. Na de ondertekening van een Europees verdrag (bij kabinetsbesluit) moeten de lidstaten dat namelijk ook formeel ratificeren en daarvoor is parlementaire goedkeuring nodig. Bij de indiening van de wet door Nuis in 1996 werd deze wel aangenomen, maar de Tweede Kamer wilde niet dat Nederland daadwerkelijk in Straatsburg zou ratificeren voordat ook de implementatiewetgeving gereed was. Het resultaat is, dat Nederland nu in Europees verband tot de achterhoede behoort van landen die het verdrag nog steeds niet geratificeerd hebben.²⁸

Ontwikkelingen na 1999: marktwerking en kwaliteitsborging

Het was duidelijk dat de nieuwe staatssecretaris Van der Ploeg in 1998 een andere koers wilde varen en echte marktwerking wilde introduceren.²⁹ Er waren al aan universitaire instituten gelieerde uitvoeringsorganisaties zoals Archol, en er was het ADC, de door mijn opvolgster als directeur van de ROB tot zelfstandig bedrijf omgevormde, voormalige steunstichting van de dienst. Aanvankelijk bestond het idee om dit ADC als groot facilitair bedrijf veel van het uitvoerende werk te laten doen – voor zover dit niet in universitaire onderzoeksprogramma's paste – en dat niet alleen onder de verantwoordelijkheid van de ROB maar ook van andere opgravingsbevoegden, die er gebruik van wilden maken. Bij de ROB leefde de

Afb. 2

De beide opgravingen in Hardinxveld-Giessendam in 1997-'98 waren een van de grote projecten bij de aanleg van de Betuweroute, die een belangrijke rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van de kwaliteitsszorg.

The two excavations that were carried out at Hardinxveld-Giessendam in 1997-'98 formed part of one of the large-scale projects launched during the construction of the Betuwe railway line that played an important part in the development of archaeological quality management.

²⁷ Net voor het ter perse gaan van dit artikel verscheen – als laatste in de reeks van Betuwelijn-publicaties – een uitvoerige analyse en evaluatie van het hele project (Goudswaard 2006).

²⁸ Zie voor een overzicht de lijst op <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=143>; aan te nemen valt overigens, dat ratificatie in 2007 zal plaatsvinden.

²⁹ Van der Ploeg 2000, 49.

gedachte dat op die manier de relevantie en de kwaliteit van het werk gegarandeerd konden worden. Om diverse redenen – de verzelfstandiging werd overhaast en halfslachtig uitgevoerd en stuitte bovendien op nogal wat wantrouwen³⁰ – bleek dat geen levensvatbare constructie. Bovendien werd met de koerswijziging van Van der Ploeg duidelijk, dat voor een grote semi-monopolist geen ruimte meer zou zijn. Ik heb nog wel even de hoop gekoesterd dat uit een fusie van RAAP en het ADC toch nog een situatie zou ontstaan die ik, gegeven de onontkoombaarheid van de politieke besluitvorming, het meest wenselijk achtte: de archeologische markt als een vijver met daarin één walvis en daarnaast wat spiering, en géén gekrioel van ongeveer even grote haringen die elkaar om het voedsel bevechten. Een archeologische markt is, net als een vijver, geen natuurlijke situatie maar een constructie die (door overheidsmaatregelen) is gecreëerd en in stand wordt gehouden. Om een goed evenwicht te bereiken en kwaliteitsverlies door concurrentie te voorkomen, leek mij dat de beste oplossing. Het heeft niet zo mogen zijn, en misschien is dat maar goed ook. In ieder geval is het nog te vroeg om de balans definitief op te maken. Sommige zaken gaan goed, andere (helemaal) niet.

De beslissing om marktwerking te introduceren, is eigenlijk zonder politieke discussie genomen en werd “min of meer terloops en in bedekte termen aan de Tweede Kamer medegedeeld”.³¹ Dat klopt, al was er ten departemente, en ook in het archeologisch veld, natuurlijk wel degelijk discussie. Het was alle betrokkenen, ook de staatssecretaris zelf, duidelijk dat er met het toestaan van marktwerking iets moest gebeuren om er voor te zorgen dat de kwaliteit van archeologisch werk in een commerciële setting, gegarandeerd kon worden. Opdrachtgevers in die hoek hebben immers ten principale geen belang bij het archeologische resultaat. Natuurlijk zijn er die een goed opdrachtgeverschap nastreven, die ethisch willen opereren en die incidenteel zelfs wel interesse voor de resultaten hebben: uit het voorgaande bleek al wel hoeveel de Nederlandse archeologie in mijn ogen te danken heeft aan de Betuweroute en dat had niet gekund zonder de opstelling van NS Railinfrabeheer. Dat is evenwel toch een uitzondering, mede ingegeven door de extreme maatschappelijke gevoeligheid van het project. Het eigenlijke resultaat dat door een ontwikkelaar wordt gekocht is het voldoen aan een vergunningvoorwaarde, iets dat hij moet doen om zijn project te realiseren. Archeologisch onderzoek is dus enerzijds wetenschappelijk onderzoek dat ten behoeve van de samenleving wordt uitgevoerd, maar anderzijds is het één van de vele obstakels bij ontwikkeling, die zo snel mogelijk en tegen zo gering mogelijke kosten letterlijk uit de weg geruimd moet worden.

De oplossing van het dilemma dat met de kunstmatige marktwerking werd gecreëerd, lag in de introductie van een kwaliteitssysteem. De ontwikkeling daarvan werd vanuit het Ministerie van OCW en de ROB in gang gezet op basis van een door het bureau CBE ontwikkelde schets. Deze ging uit van vijf elementen:

- een geformaliseerd en doorzichtig proces van besluitvorming door overheden,
- een centraal informatiesysteem geschraagd door een nationaal kenniscentrum,
- certificering van uitvoeringsorganisaties en -processen plus een beroepsregister,
- toezicht op de kwaliteitsnorm (door een College van Deskundigen voor de archeologie) en op de uitvoering (door een Inspectie),
- uitvoering op basis van een kwaliteitsnorm waarin de minimale eisen zouden zijn vastgelegd.

Die contouren werden geaccepteerd.³² Er werd een breed – uit alle geledingen van het archeologisch bestel – samengestelde voorbereidingscommissie ingesteld die de kwaliteitsnorm moest gaan ontwikkelen.³³ Het werk van de commissie werd gecoördineerd door CBE, zelf nam ik de inhoudelijke sturing op me. Het gaf me de gelegenheid om over te stappen van de ROB naar een neutrale positie op het ministerie.³⁴ Tegelijkertijd aanvaardde de Nederlandse Vereniging van Archeologen (NVvA) de opdracht om een beroepsregister te ontwikkelen.³⁵

De commissie kon al in januari 2001 de eerste versie van de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie aanbieden aan de staatssecretaris.³⁶ Dat was zonder het ‘voorwerk’ van de uit de Betuweroute stammende ROB-normen nooit gelukt. Een tweede reden is zeker ook geweest dat, ondanks de uitvoerige consultatie van alle

³⁰ Het gaat hier om conclusies uit een evaluatie nadat het ADC in 1999 in financiële problemen was gekomen, zie Eickhoff 2005, 33 voor de details; het wantrouwen werd zichtbaar in talloze commentaren en brieven, ook in de pagina's van de SNA *Archeobrief*.

³¹ Eickhoff 2005, 43.

³² CBE Consultants 1998a en 1998b. Zie ook de *second opinion* van Twijnstra & Gudde (Gorter & Vinkenburg 2000).

³³ Zie *Staatscourant* 1999, nr. 237, 9 en Ministerie van OCW 2001, 17-18 en 409-410.

³⁴ Voor mij persoonlijk was dat een opluchting. De ontwikkeling van de dienst naar een rol van nationaal kenniscentrum had ik zelf in gang gezet, maar toen de – ook door mij gewilde – versterking van het archeologisch erfgoedbeheer ten koste bleek te moeten gaan van het inhoudelijke archeologische onderzoek, kon en wilde ik die slag niet maken. Bovendien werd in 1998, toen nog in het geheim, al gepraat over een samentrekken van ROB en RdMZ, wat ik voor de toekomstige positie van de archeologie op rijksniveau, de tekenen des tijds ten spijt, een heilloze weg vond. Of dat terecht was, zal de toekomst moeten uitwijzen. Ik moet in ieder geval erkennen dat de nieuwe RACM op één punt een heel groot voordeel biedt, en dat is de positie die het cultuurlandschap door de fusie nu heeft gekregen.

³⁵ Knoop & Maarleveld 2004.

³⁶ Dit was het *Eindrapport van de Voorbereidingscommissie Kwaliteitszorg Archeologie* (Ministerie van OCW 2001) dat als KNA 1.0 als snel werd vervangen door een herziene versie (2.2) die tot eind 2006 zal gelden (zie Willems & Brandt 2004 voor de Engelse versie). Sinds begin 2007 is versie 3.1 van kracht, waarin opnieuw verbeteringen en vereenvoudigingen zijn aangebracht.

partijen, velen het belang nog onvoldoende inzagen en dus ook niet reageerden. In datzelfde jaar werd via een beleidsmaatregel de Monumentenwet 1988 omzeild om de politieke besluiten te kunnen uitvoeren. Deze 'Beleidsregels voor de opgravingsbevoegdheid' maakten het voor bedrijven mogelijk om zelf opgravingen uit te voeren onder formele verantwoordelijkheid van een vergunninghouder. Universitaire bedrijven konden zich onder de paraplu van hun universiteit scharen, andere bedrijven moesten zich wenden tot de ROB. Die gaf toestemming na een positief advies van het College voor de Archeologische Kwaliteit (CvAK), dat eind 2001 werd benoemd als opvolger van de voorbereidingscommissie en als overgang naar een in een later stadium door het veld zelf te kiezen College van Deskundigen. Tevens werd als overgangsmaatregel de Rijksinspectie voor de Archeologie (RIA) opgericht, die intussen geheel volgens plan onderdeel van de Erfgoedinspectie is geworden.³⁷ Reden daarvoor was onder andere dat zo'n toezichtsorgaan een *conditio sine qua non* was voor de Raad voor Cultuur om positief over deze constructie te adviseren. Aan dit samenstel van borgingsmaatregelen werd in 2001 vanuit het wetenschappelijk veld nog een belangrijk initiatief toegevoegd, een Nationale Onderzoeksagenda Archeologie, die inhoudelijk sturing zou moeten geven aan besluiten over archeologisch erfgoed.³⁸

Inmiddels hebben we ruim vijf jaar ervaring met een archeologische markt en is 14 jaar na de ondertekening in Malta eindelijk de implementatiewet in de Tweede Kamer behandeld. Eerste evaluaties laten zien dat er aan de kwaliteit van zowel de manier van werken als van de archeologische output, nog veel schort.³⁹ Leden van de Eerste en Tweede Kamer hebben in 2005 en 2006 in en buiten het parlement vragen gesteld.⁴⁰ De kwaliteit van programma's van eisen en van rapporten is regelmatig onder de maat,⁴¹ specialistisch onderzoek blijft achterwege of wordt minimaal uitgevoerd, conservering en restauratie zijn letterlijk het kind van de rekening omdat zij onvoldoende worden gefinancierd, de depotproblematiek is nog even actueel als altijd⁴² en zo is er nog wel het een en ander. Naast het feit dat iedereen natuurlijk aan de nieuwe situatie moest wennen – misschien wel dé oorzaak – is mijns inziens de belangrijkste oorzaak dat er vijf jaar lang is gewerkt met een onvolledig kwaliteitssysteem, waarin nog lang niet alle elementen die oorspronkelijk waren voorzien goed en volledig functioneerden.

Op de eerste plaats was er geen sprake van een helder en doorzichtig proces van besluitvorming, waarbij duidelijk was welke overheid wanneer de rol van bevoegd gezag had. Met de nieuwe monumentenwet verbeterd dat wel enigszins, maar ook in de toekomst is het lang niet altijd zo dat er in alle situaties een overheid is die een besluit moet nemen. Dat is een consequentie van de hierboven al besproken systematiek. Voorts was het interimbeleid bedoeld voor een korte overgangperiode en niet voor vijf jaar, waardoor de toetsing van bedrijven op hun capaciteit om goed werk te leveren, noodgedwongen te beperkt bleef, want van de door Van der Ploeg beoogde certificering was immers geen sprake. Ook het ministerie was traag met besluiten. Zo is inventariserend veldonderzoek door middel van boringen pas in 2005 vergunningplichtig geworden, terwijl de inspectie daar al in 2002 op had aangedrongen.⁴³ Ook was er zelfs eind 2006 nog geen duidelijkheid over de wijze waarop de uitvoeringsbepalingen van de wet door middel van een AMvB vorm zouden krijgen, waaronder de kwestie van de condities waarop uitvoerende partijen in de toekomst een vergunning krijgen. Het beroepsregister bleek een taaie klus die eveneens medio 2006 nog niet was afgerond. De NOaA, die richting moet geven aan inhoudelijke keuzes, kwam pas begin 2006 gedeeltelijk beschikbaar.⁴⁴ Zowel bij de publieke als de private onderdelen zijn er de afgelopen jaren dus tekortkomingen geweest. Daarnaast waren (en zijn) er de nodige strubbelingen, die deels voortkomen uit onwil – bijvoorbeeld het verzet van een klein groepje gemeentelijke archeologen tegen alle veranderingen – of gewoon uit het nog moeten wennen aan nieuwe rolpatronen, regels en procedures. Een goed voorbeeld daarvan is de rol van archeologische adviseurs. Een enkele keer manoeuvreren consultants zich mijns inziens inderdaad in een situatie waarin serieuze risico's bestaan voor onethisch archeologisch handelen, maar anderzijds hebben ze vaak te maken met verdenkingen dat 'om den brode' verraad gepleegd wordt aan de archeologie.⁴⁵ Gelukkig is dit wel een

³⁷ Voor een uitvoerige schets van taken en achtergronden, zie RIA 2003.

³⁸ Fokkens, Groenewoudt en Jungerius 2001; het eigenlijke werk ging overigens pas in 2003 van start, op basis van een NWO-subsidie. Zie <http://www.noaa.nl/>.

³⁹ Voor een goede samenvatting van de punten waarvan eind 2005 is geconstateerd dat het niet goed gaat, zie Van den Dries 2005, 162-163.

⁴⁰ Voor de insider viel bij de kamerbehandeling heel precies waar te nemen welke parlementariër door welke partij uit het archeologisch veld was 'ingepraat'. Dat gebeurde voorheen, in de discussie met Nuis en Van der Ploeg, natuurlijk ook, maar het eindresultaat was door eigen partijpolitieke inkleuring minder herkenbaar. Die politieke invulling was tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer in maart 2006 alleen van toepassing bij de VVD die 10 jaar lang een liberaal, erfgoedvriendelijk standpunt had ingenomen maar op het laatste moment koos voor een negatief hard conservatief standpunt en als enige tegen het wetsvoorstel stemde. Op het moment van schrijven was het wetsvoorstel nog niet in de Eerste Kamer behandeld.

⁴¹ Dat lijkt onder meer te wijten aan de (economische) druk waaronder ze tot stand komen, maar is ook terug te voeren op het feit dat ze in tegenstelling tot wat de KNA voorschrijft regelmatig geschreven worden door onvoldoende ervaren of zelfs onvoldoende geschoold personeel (met een niet archeologische of zelfs geen academische opleiding).

⁴² Boogert 2006.

⁴³ RIA 2003, 18 en 35: achterliggende reden was dat booronderzoek regelmatig slecht werd uitgevoerd door ongekwalificeerde bedrijven, maar er niet tegen kon worden opgetreden.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld in *Westerheem* 55 (4), 2006, 195.

⁴⁵ Ik geef hier maar geen voorbeelden. Een goede analyse van het probleem geeft Tom King in zijn korte essay *A Consultant's Duty* in King 2002, 97-100.

thema dat in toenemende mate openlijk besproken kan worden, zodat alle betrokkenen er van kunnen leren.

De toekomst

Het feit dat de meeste tekortkomingen geleidelijk worden opgeheven, is op zichzelf reden om niet al te somber te zijn over de toekomst. Het is jammer dat een goede beleidsevaluatie, waarin de effecten van de verandering kunnen worden gemeten, ontbreekt. De ROB nam in 2002 een uitstekend initiatief met de publicatie van de eerste 'Archeologiebalans' die een goede nulmeting vormde, maar daarin lijkt nu al weer de klad gekomen.⁴⁶ Hoe het ook zij, er zijn heel wat positieve ontwikkelingen te signaleren. Hierboven noemde ik de soms bedroevende kwaliteit van rapporten, maar zoals ook al in het Jaarverslag van de Erfgoedinspectie over 2005 wordt geconstateerd, zijn er ook juweeltjes van goed wetenschappelijk werk geproduceerd. Het totale aantal rapporten is zodanig gegroeid, dat alleen al daardoor ook het absolute aantal kwalitatief hoogwaardige publicaties sterk is toegenomen. Dat opgravers tegenwoordig gedwongen zijn (en, zo nodig, worden) om na uiterlijk twee jaar de resultaten te publiceren, is van onschatbare betekenis voor de vooruitgang van het vak. Het leidt ook tot minder druk op de depots, omdat uitgewerkt en geselecteerd materiaal minder ruimte vergt en beter beheerd kan worden, dan de talloze kubieke meters die vroeger werden binnengedragen, waar we nu nog steeds mee zitten.⁴⁷ Het enige dat in dit verband nog ontbreekt, is een wetenschappelijk archeologisch tijdschrift, want dat bestaat niet (meer).

De ROB heeft met Archis2 een centrale informatievoorziening gevestigd die nog wel wat kleine mankementen vertoont, maar een grote verbetering is. Door de vorming van een Centraal College van Deskundigen voor de Archeologie (CCvD) is een formeel overlegorgaan ontstaan voor alle partijen die bij archeologisch onderzoek betrokken zijn.⁴⁸ Het belang hiervan is vele malen groter dan hun eigenlijke taak: het onderhouden van de KNA. Er is een nationale onderzoeksagenda geschreven, er wordt gewerkt aan een nationale referentiecollectie,⁴⁹ een E-depot biedt soelaas aan het probleem van de archeologische archieven,⁵⁰ er is een NWO-programma ('Oogst van Malta') om tot synthese van gegevens te komen en er bestaat een ministeriële regeling voor excessieve kosten bij opgravingen, die enigszins voorziet in de lacune waar het archeologiefonds van Nuis zo geschikt voor zou zijn geweest. Er is, kortom, heel wat positiefs te melden dat vertrouwen in de toekomst kan geven. Daar komen nog andere zaken bij, zoals de sterk toegenomen werkgelegenheid, de veel actievere rol die lagere overheden tegenwoordig spelen als het om archeologie gaat, en de gigantisch toegenomen financiële middelen voor archeologie, bijna 70 miljoen Euro in 2004.⁵¹ Kijkend naar de toekomst zijn er natuurlijk nog heel wat kanttekeningen te plaatsen bij dit soort ontwikkelingen. Ik beperk me tot een drietal, aansluitend op de drie belangrijkste elementen uit het Verdrag van Malta

Op de eerste plaats de Nederlandse invulling van artikel 6, de marktwerking. Het verdrag schrijft dat bepaald niet voor, maar het is nu een gegeven feit met voor- en nadelen. De ondernemers in Nederland hebben zich gegroepeerd in een effectieve en actieve vereniging (VOiA) die hun belangen kan behartigen net als het CGA voor de gemeentelijke archeologen. Misschien wel het allerbelangrijkste aspect van de meeste hierboven genoemde instrumenten en faciliteiten is, dat ze in een samenwerking tussen alle verschillende geledingen tot stand zijn gekomen. Dat is een groot goed, dat bijdraagt aan het voorkomen van diepe kloven tussen de academische wereld, het archeologische bedrijfsleven en het archeologische erfgoedbeheer bij de overheid, zoals die in sommige andere landen bestaan. Ondanks tegenstellingen is er respect en een zekere vertrouwensbasis, in ieder geval de bereidheid tot samenwerken.

Mijns inziens moeten we dat kapitaal gebruiken om de marktwerking van haar harde aspecten te ontdoen, want die zorgt wel degelijk voor problemen. In 2005 en 2006 was sprake van een concurrentie op leven en dood, waar niemand baat bij heeft. Instrumenten, zoals voorselectie van uitvoerders bij de aanbesteding van opgravingen, het hanteren van minimumtarieven, en het aan zeer strikte eisen

⁴⁶ Lauwerier & Lotte 2002. Productie van een nieuwe archeologiebalans is uitgesteld. Misschien wordt de nieuwe Limburgse archeologiebalans wel een trendsetter (De Baere & Mientjes 2006), maar een specifiek op de archeologie gerichte, periodieke landelijke evaluatie blijft toch te prefereren.

⁴⁷ Op initiatief van de SNA is de achterstand met onuitgewerkte opgravingen uit het verleden in kaart gebracht (Scheerhout 2003) maar een oplossing van dit probleem is nog niet in zicht.

⁴⁸ Het College is opgericht in 2004 en ondergebracht bij de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer, een door de Ministeries van VROM en OCW gesteunde organisatie die veel heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van een professionele kwaliteitszorg in de archeologie.

⁴⁹ Nieuwhof & Lange 2003.

⁵⁰ Balkestein & Wansleeben 2004; zie ook <http://www.edna.leidenuniv.nl/> en <http://dpc.uba.uva.nl/aac>.

⁵¹ Zie de volgende noot.



Afb. 3

Het onderzoek van een bijzonder goed geconserveerd Romeins rivierschip bij Vleuten-De Meern in 2003. Het is een goed voorbeeld hoe door tijdig vooronderzoek en een zorgvuldig geplande opgraving, belangrijke nieuwe wetenschappelijke inzichten verworven worden en was bovendien een publicitair succes voor de archeologie.

Investigation of a well-preserved Roman barge at Vleuten-De Meern in 2003. This is a good example of a well-timed and carefully planned excavation that resulted in new scientific know-how and good publicity for archaeology to boot.

koppelen van de vergunning en het handhaven daarvan, kunnen worden ingezet om binnen wettelijke kaders tot een inhoudelijk optimaal resultaat te komen. Een goed erfgoedmanagement is er allerm minst bij gebaat dat we de tucht van de markt zijn werk laten doen, die markt is immers zó kunstmatig dat de meeste basisprincipes van marktwerking er niet eens functioneren. In dat kader zouden ook de universiteiten een betere positie moeten krijgen dan ze nu hebben. De financiering van de universitaire archeologie is de afgelopen 15 jaar aantoonbaar verslechterd.⁵² De voorkeurspositie voor universiteiten zoals die in de nieuwe monumentenwet is geregeld, is cruciaal voor de ontwikkeling van het wetenschappelijk onderzoek. Zonder een optimale participatie van de academische archeologie in het nieuwe bestel, komt die in gevaar. Het is echter nog maar de vraag of er van zo'n voorkeurspositie in de praktijk ook echt iets terecht kan komen in een situatie waarin 'marktconforme' offertes door prijsdumping veel te laag zijn geworden.

⁵² De conclusies van een onderzoek dat op initiatief van OCW is uitgevoerd naar de consequenties van de bestelveranderingen en de veranderingen in de universitaire wereld zelf, laten zien hoe ernstig dat probleem is (Bazelmans, Hilberdink & Lange 2006).

Een tweede kwestie is het 'behoud *in situ*' gerichte beleid, dat mede door artikel 5 van de Conventie van Malta tot norm verheven is en nu tot mantra van de overheidsarcheologie is geworden. Ik wil zeker niet beweren dat dit een verkeerd uitgangspunt zou zijn. Integendeel, er is veel bereikt doordat archeologische vindplaatsen tegenwoordig vaak gespaard blijven waar ze vroeger moesten worden opgegraven of verloren gingen. Via initiatieven als het Belvedere-programma en het NWO-programma Bodemarchief in Behoud en Ontwikkeling wordt ook veel bereikt met betrekking tot een goede inbedding van archeologische monumenten. Maar in de praktijk slaat het systeem mijns inziens door. Er zijn talloze voorbeelden van beschermde sites die door natuurlijke processen of bijvoorbeeld agrarisch gebruik zonder onderzoek toch verloren gaan. Bovendien lijkt het praktijk geworden om afspraken te maken waarbij delen van sites 'gespaard' blijven door ze niet geheel op te graven of de diepte van een ingreep te beperken. Wat er vervolgens mee gebeurt, en of betrokkenen zich aan opgelegde beperkingen houden, is maar zeer de vraag. Regelmatig bekruipt me ook het gevoel, dat het 'behoud' van delen van vindplaatsen vooral tot effect heeft dat de kosten van onderzoek beperkt blijven. De toegevoegde archeologische waarde van een slechts ten dele opgegraven vindplaats is op zijn minst discutabel, zeker als het te onderzoeken deel door externe omstandigheden wordt bepaald en niet door inhoudelijke keuzes. Volledige opgraving leidt eerder tot groter inzicht, wat selectie en behoud van vergelijkbare sites weer ten goede komt. Meer algemeen kan de vraag worden gesteld waar, vooral in het overvolle westen en centrum van Nederland, de grenzen van een zuiver behoudsbeleid zouden moeten liggen.

Behoud door ontwikkeling lijkt mij een betere optie voor de toekomst. Er zijn de laatste jaren veel goede voorbeelden van creatieve manieren om archeologisch erfgoed *in situ* te behouden en het tegelijkertijd zo vorm te geven, dat ook het publiek er wat aan heeft. Als archeologie niet toegankelijk en zichtbaar is, dan is er ook weinig maatschappelijk draagvlak. Precies hetzelfde geldt voor het zogenaamde behoud *ex situ*, opgraven. Uiteindelijk moet elk wetenschappelijk resultaat zijn vertaling vinden in een publieksbenadering, maar het moderne concept van *public archaeology* gaat veel verder dan dat.⁵³ Opgravingen bieden soms goede kansen op ontwikkeling van erfgoedlocaties en enig toeristisch potentieel, maar bovenal zijn opgravingen sexy, het zijn de *selling points* van de archeologie en ze zouden veel meer structureel toegankelijk moeten zijn voor publiek en zeker voor de lokale bevolking. Samenwerking met amateurs kan ook veel structureler, en ik voorspel dat ook in Nederland meer vormen van *community archaeology* zullen ontstaan.⁵⁴ De KNA verzet zich daar niet tegen: sterker nog, ik voorzie dat dit soort zaken ooit in opgravingsvergunningen opgenomen zullen gaan worden. Momenteel wordt het al sporadisch in Programma's van Eisen opgenomen, met name waar de amateurs een goede lobby vormen. De Conventie van Malta vraagt er in het vaak genegeerde Artikel 9 immers ook al om.

⁵³ Het begrip is geïntroduceerd door Charles McGimsey (1972). Zie voorts Schadla-Hall 1999 en Ascherson 2000 (editorial bij het eerste nummer van het tijdschrift *Public Archaeology*).

⁵⁴ *Community archaeology* is een relatief nieuw concept waarmee de daadwerkelijke participatie van bijvoorbeeld lokale bewoners of de inheemse gemeenschap bij archeologische onderzoeksprojecten wordt bedoeld.

Stronger with Malta?

A personal retrospective view

This paper presents a personal review of the transformation of the Dutch archaeological system in recent years following the Valetta Convention and political decisions regarding its implementation. I have been closely involved in this development in my capacities as the Dutch representative on the Committee of Experts in Strasbourg that wrote the convention, the director of the Dutch State Archaeological Service ROB and lately the Inspector General for archaeology.

The paper explores developments in the Netherlands against the background of the changes that have taken place in archaeological resource management since the 1980s, the principles of which were incorporated in the Valetta Convention. It examines the why and how of the choices that were made and shows that they have resulted in a vast improvement in the way in which archaeological heritage is approached. Obviously, some of the decisions may also have a negative impact and the future of academic research will depend on how the new system will work under the revised Monuments Act, which was finally adopted by parliament in December 2006.

Literatuur

- ANDRIKOPOULOU-STRACK, J.-N. & J.H.F. BLOEMERS 2005, LAND & RAAP: met Malta voor de muziek uit in Duitsland. In: M.H. van den Dries & W.J.H. Willems (red.), *Innovatie in de Nederlandse Archeologie*, Schagen, 23-35.
- ASCHERSON, N. 2000, Editorial, *Public Archaeology* 1(1), 1-4.
- BAERE, W. de & A.M. MIENTJES 2006, *Limburgse Archeologiebalans. Een analyse van 10 jaar archeologische monumentenzorg in Limburg*, Maastricht.
- BALKESTEIN, M. & M. WANSLEEBEN 2004, Naar een e-depot Nederlandse archeologie, *Historia & Informatica* 11(3), 1-2.
- BAZELMANS, J., K. HILBERDINK & G. LANGE 2006, 'Malta' en het universitaire onderwijs en onderzoek in de archeologie, Den Haag.
- BLOEMERS, J.H.F., H. VAN LONDEN & G.A. JURGENS 2003, *Conditie Archeologie Betuwe-route, aanvullende evaluatie. Tussen procesbeheersing en onderzoeksvrijheid*, Amsterdam (AAC/Projectenbureau 18).
- BOOGERT, S. J. 2006, *Wie wat bewaart, die heeft wat. Een onderzoek naar de overdracht van archeologische vondstcomplexen aan provinciale depots*, Den Haag.
- BRANDT, R.W. 1993, Regionaal Archeologisch Archiverings-Project: archeologie als bedrijf. In: R. Knoop (red.), *Archeologie, maatschappij en ethiek*, Leiden (Archeologisch Informatie Cahier 5) 54-59.
- CBE Consultants 1998a, *Hoofddijnennotitie 'Het verleden in de toekomst gezekerd'*, Amsterdam.
- CBE Consultants 1998b, *Kwaliteitszorg Archeologisch Bestel. Discussienota II*, Amsterdam.
- Council of Europe 1969, *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage*, Strasbourg (European Treaty Series 66).
- Council of Europe 1987, *Archaeology and planning. Report of the Florence Colloquy*, Strasbourg (Architectural heritage reports and studies 5).
- Council of Europe 1989, *Archaeology and major public works. Report of the Nice Colloquy*, Strasbourg (Architectural heritage reports and studies 12).
- Council of Europe 1992, *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (Revised)*, Strasbourg (European Treaty Series 143).
- DEEBEN, J., D.P. HALLEWAS & T.J. MAARLEVELD 2002, Predictive modelling in Archaeological Heritage Management of the Netherlands: the Indicative Map of Archaeological Values (2nd Generation), *Berichten van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek* 45, 9-56.
- DEMOULE, J.-P. 2002a, Rescue Archaeology. The French way, *Public Archaeology* 2, 170-177.
- DEMOULE, J.-P. 2002b, Reply to Roger Thomas, *Public Archaeology* 2, 239-240.
- DHV Milieu & Infrastructuur 1994, *De veroorzaker betaalt. Een onderzoek naar de implementatie van de artikelen 5 en 6 van het Verdrag van Malta*, Amersfoort.
- DOCKUM, S.G. VAN & W.J.H. WILLEMS 1997, Laag voor laag; de kracht van complementair bestuur in de archeologische monumentenzorg. In: R.J. Beuse e.a.(red.), *Besturen in het midden*, 's-Gravenhage, 156-177.
- DRIES, M.H. VAN DEN 2005, Kennismanagement: de missing link voor Malta? In: M.H. van den Dries & W.J.H. Willems (red.), *Innovatie in de Nederlandse Archeologie*, Schagen, 161-177.
- EICKHOFF, M. 2005, *Van het land naar de markt. 20 Jaar RAAP en de vermaatschappelijking van de Nederlandse archeologie (1985-2005)*, Amsterdam.
- FOKKENS, H., B. GROENEWOUDT & E. JUNGERIUS 2001, Naar een onderzoeksagenda voor de Nederlandse archeologie, *Archeobrief* 18, 12-13.
- GORTER, P.J.J. & H.H.M. VINKENBURG 2000, *Second opinion Kwaliteitssysteem Archeologie*, Amersfoort.
- GOUDSWAARD, B. 2001, The archaeological management of major infrastructure projects, *Archäologisches Nachrichtenblatt* 6(2), 152-182.
- GOUDSWAARD, B. 2006, *Malta in de maak. Archeologisch management tijdens het Betuwe-route-project*, Amersfoort (Rapportage Archeologische Monumentenzorg 101).
- HOGESTIJN, J.W.H., J.H.M. PEETERS, F.W. SCHNITGER & E.B.B. BULTEN 1995, Bewoningsresten uit de Steentijd langs een voormalige loop van de Eem in Zuidelijk Flevoland; De voltooiing van de A27 en de archeologie. In: E.B.B. Bulten e.a. (red.), *Door voeten, wind en stoom bewogen. Cultuur Historisch Jaarboek voor Flevoland*, Lelystad, 83-102.
- HOGESTIJN, J.W.H. & J.H.M. PEETERS (red.) 2001, *De mesolithische en vroeg-neolithische vindplaats Hoge Vaart-A27 (Flevoland)*, Amersfoort (Rapportage Archeologische Monumentenzorg 79).
- KAMERMANS, H. (in druk), Smashing the crystal ball. A critical evaluation of the Dutch national archaeological predictive model IKAW, *History and computing*.

- KING, T.F. 2002, *Cultural Resource Management. Essays from the Edge*, Walnut Creek.
- KNOOP, R.R. & T.J. MAARLEVELD 2004, *Het beroepsregister voor archeologen: een blauwdruk*, Amsterdam.
- LAUWERIER, R.C.G.M. & R.M. LOTTE (red.) 2002, *Archeologiebalans 2002*, Amersfoort.
- LEUSEN, P.M. VAN & H. KAMERMANS (red.) 2005, *Predictive Modelling for Archaeological Heritage Management: a research agenda*, Amersfoort (Nederlandse Archeologische Rapporten 29).
- LOUWE KOOIJMANS, L.P., 2003, AMZ en Academia, *Archeobrief* 25, 24-25.
- MCGIMSEY, C.R. 1972, *Public Archaeology*, London.
- Ministerie van OCW 2001, *Eindrapport van de Voorbereidingscommissie Kwaliteitszorg Archeologie*, Zoetermeer.
- NIEUWHOF, A. & A.G. LANGE 2003, *Op weg naar een nationale Referentiecollectie Archeologie: eindrapport haalbaarheidsonderzoek NRC*, Amersfoort.
- PLOEG, R. VAN DER 2000, The Management of the archaeological heritage.
In: W.J.H. Willems (red.), *Challenges for European Archaeology*, Zoetermeer, 45-51.
- RIA 2003, *RIA Jaarverslag 2002*, Zoetermeer.
- ROEBROEKS, W. 1993. Naar een politieke discussie in de Nederlandse archeologie.
In: R. Knoop (red.), *Archeologie, maatschappij en ethiek*, Leiden, 39-42 (Archeologisch Informatie Cahier 5).
- SCHADLA-HALL, T. 1999, Public Archaeology, *European Journal of Archaeology* 2(2), 147-158.
- SCHEERHOUT, D. 2003, Onuitgewerkte opgravingen, een gedeelde verantwoordelijkheid, *Archeobrief* 29, 23-25.
- SLOFSTRA, J. 1997, De implementatie van Malta: Reactie op een rampzalig voorstel, *Archeobrief* 2, 6-7.
- THEUWS, F. 2000, Le chemin hollandais vers Malte, *Les nouvelles de l'archéologie* 82 (4), 42-45.
- THOMAS, R. 2002, Comment Rescue Archaeology. The French way. By Jean-Paul Demoule, *Public Archaeology* 2, 236-238.
- TOEBOSCH, T. 2003, *Grondwerk. 200 Jaar archeologie in Nederland*, Amsterdam.
- Verband der Landesarchäologen in der Bundesrepublik Deutschland (red.) 1994, *Archäologische Denkmalpflege und Grabungsfirmer*, Stuttgart.
- WILLEMS, W.J.H. 1990, Ter Inleiding, *Jaarverslag ROB 1989*, 5-9.
- WILLEMS, W.J.H. 1993a, Quo Vadis? Archeologische monumentenzorg op de drempel van de 21^e eeuw. In: R. Knoop (red.), *Archeologie, maatschappij en ethiek*, Leiden, 54-59 (Archeologisch Informatie Cahier 5).
- WILLEMS, W.J.H. 1993b, Archäologische Denkmalpflege und Forschung in den Niederlanden. In: S. Dušek (red.), *Archäologische Denkmalpflege und Forschung*, Weimar, 22-27.
- WILLEMS, W.J.H. 1997, Archaeological Heritage Management in the Netherlands: past, present and future. In: W.J.H. Willems, H. Kars & D.P. Hallewas (red.), *Archaeological Heritage Management in the Netherlands. Fifty Years State Service for Archaeological Investigations*, Amersfoort/Assen, 3-34.
- WILLEMS, W.J.H. 1998, Von Bodendenkmalpflege zum Management des archäologischen Erbes: Entwicklungen in Europa und in den Niederlanden, *Archäologisches Nachrichtenblatt* 2, 172-180.
- WILLEMS, W.J.H. & R.W. Brandt 2004, *Dutch Archaeology Quality Standard*, Den Haag (RIA-report).

prof. dr. Willem J.H. WILLEMS
 Faculteit der Archeologie
 Postbus 9515
 2300 RA Leiden
w.j.h.willems@arch.leidenuniv.nl