

BOUDEWIJN GOUDSWAARD EN HUUB VINKENBURG

De zegen van de Nederlandse Beleidskeuze; of hoe het fout had kunnen gaan met de implementatie van Malta

In september 1988 verkondigde een Israëliische archeoloog op een internationaal congres dat hij bij overheidsbesluit op kosten van de projectontwikkelaars alles kon opgraven en tot in de diepste diepten uitwerken wat hem goed leek. Amper drie maanden later lezen wij in de Goudse Courant dat “..het *hoog-gerechtshof in Israël heeft bepaald dat de ontwikkelaars en bouwbedrijven niet meer hoeven op te draaien voor de kosten van archeologische opgravingen.*”

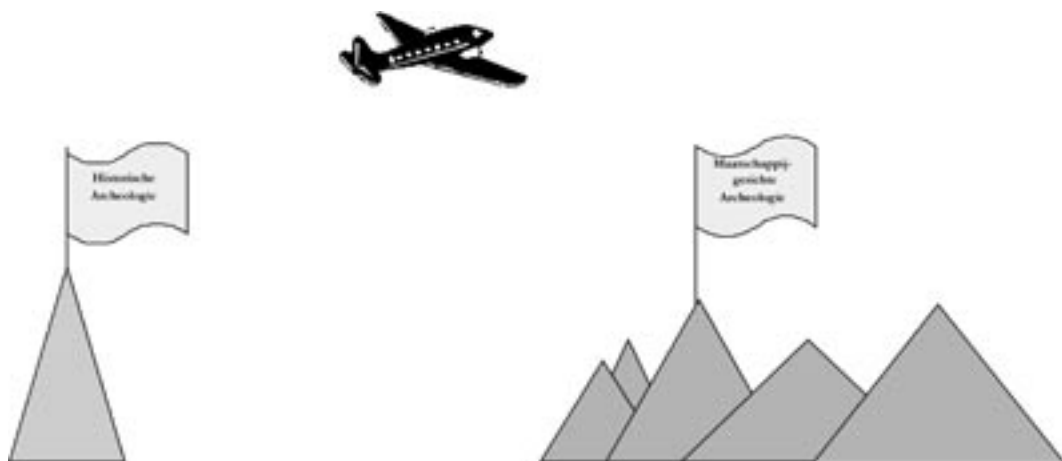
Wat is hier mis gegaan? Het lijkt een ver van ons bed show, maar een dergelijk bericht dwingt ons na te denken over de wijze waarop wij in Nederland Malta moeten implementeren en de wijze waarop wij ons vak uitoefenen.

De implementatie van Valletta verschilt per land en is afhankelijk van ideologieën en bestaande politieke systemen. Zo is in Frankrijk vooralsnog gekozen voor een centraal geleid staatsmonopolie zonder marktwerking. Deze historische benadering van de archeologie wordt door sommige traditionele archeologen als een waar Walhalla beschouwd. Dat is optisch bedrog en korte termijn denken. De Nederlandse keuze voor maatschappij gerichte archeologie met een vorm van

marktwerking garandeert een structurele oplossing, die recht doet aan de Malta-gedachte dat de veroorzaker en de maatschappij verantwoordelijk is in plaats van een ivoren overheid of een wetenschappelijk gilde. Hoewel er nog veel moet veranderen, is deze keuze de juiste geweest en gaat het nu al verschrikkelijk goed met de archeologie in Nederland. Dit artikel bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat over twee soorten archeologie. Het tweede is een pleidooi voor de keuze voor één van die twee soorten, te weten de maatschappij gerichte archeologie.

Deel 1: Twee soorten archeologie

Bloemers onderscheidde al eerder (1994) twee soorten archeologie: historisch gerichte en maatschappij gerichte. In zijn ogen zijn deze beide ‘paradigma’s’ complementair en beide zijn op een wetenschappelijke basis gefundeerd. Het is beide wetenschap en de één kan niet zonder de ander. De maatschappij gerichte archeologie vult de inzichten uit de historisch gerichte archeologie aan met die uit andere geografische disciplines (planologie, bodemkunde, fysische geografie, milieukunde). De basis is dus veel breder; een hoge smalle berg versus een bergketen (figuur 1). We kunnen zelfs nog een stap verder gaan. Uit ervaring blijkt dat de maatschappij gerichte archeologie het ook niet kan redden zonder beleids-, bestuurs-, bedrijfs-, architectuur- en communicatiewetenschappen, politicologie, filosofie en zelfs niet zonder kunstwe-



Figuur 1: De bergen van de historische en de maatschappij gerichte archeologie.

MALTA BELEID

tenschappen en de wetenschap van recreatie en toerisme. Op het gedachtegoed van Bloemers is goed voort te bouwen door het aan te vullen met inzichten uit de dagelijkse praktijk en ontwikkelingen in de wetenschapsfilosofie. Tussen beide 'paradigma's' of scholen is een discussie gaande over de wijze waarop Malta zou moeten worden geïmplementeerd. De discussie gaat over wat goede archeologie is. Dat is een normatief of ideologisch oordeel en afhankelijk van de wijze waarop men in het vak staat. Goede archeologie berust op drie pijlers:

- *Goed werk*, zoals inventariseren, waarderen, selecteren, beschermen, opgraven, begeleiden, interpreteren en publiceren.
- *Goede werkers* met opleiding, vorming, ervaring en houding.
- *Goed samenwerken* zichtbaar aan rolverdeling, communicatie en interactie.

Goed werk

Voor historisch gerichte archeologie betekent goed werk wetenschappelijk verantwoord onderzoek doen, kennis vergaren. Vanouds betekende dat materiaal en kennis vergaren en gegevens vastleggen. Het werk speelde zich af binnen de beroepsgroep via een gesloten cyclus bestaande uit bepaalde methoden en technieken. De cyclus had een eigen doel dat voor de buitenwereld dikwijls onbegrijpelijk en dus ook niet interessant was.

Het werk bij maatschappij gerichte archeologie omvat de werkzaamheden van deze cyclus, maar voegt er nog één aan toe om die te sluiten: interactie met een bredere klantenkring. De afstemming met de cultuurhistorie in den brede, de planologie, de stedenbouw, de civiele techniek en het management is een belangrijke activiteit. Het afstemmen is geen doel op zich, maar het biedt grote kansen om deze disciplines te stimuleren het erfgoed als een *leitmotiv* te hanteren in hun werk (figuur 2). Daarnaast behoren bij maatschappij gerichte archeologie ook sturende activiteiten, beleid bepalen, agenderen, opdracht geven, evalueren en zelfs toezicht houden. Goed werk bestaat namelijk uit meer dan alleen intensief *bestuderen* of soms *bewaren*. Het betekent ook *beheren* en vooral *benutten* van het resultaat als belangrijkste doel van ons werk (figuur 2).

Aanhangers van historisch gerichte archeologie leggen hun werk ter toetsing voor aan vakbroeders (proefschriften, publicaties). Het kwam in het verleden voor dat geen acht werd geslagen op het oordeel van de buitenwacht.

Voorstanders van maatschappij gerichte archeologie gaan af op het oordeel van **alle** betrokken partijen. Dit houdt in dat een project aan veel criteria en aan criteria van velen moet voldoen om geslaagd te mogen worden genoemd. Volgens de één kan

een project geslaagd zijn en volgens de ander is het mislukt. Goed werk wordt mede bepaald door de veroorzaker en de eisen uit de samenleving. Dit gegeven zien wij als archeologische adviseurs en schrijvers van dit artikel nog niet echt terug in de Programma's van Eisen die door de overheidsarcheologen worden opgesteld. Toch moeten we constateren dat werk pas goed is als alle partijen er hun tevredenheid over uitspreken (intersubjectieve consensus).

Bij historisch gerichte archeologie hoort de opvatting dat de werkwijze bij wetenschappelijk onderzoek zich niet in een strak keurslijf laat dwingen, het is niet planbaar want de uitkomst is onzeker en het resultaat is onbekend. Improviseren past beter dan routine. Aan nut en noodzaak van projectmatig werken wordt sterk getwijfeld. "Archeologie is geen bouwproces."

Bij maatschappij gerichte archeologie ligt dit genuanceerder. De aard van de werkwijze hangt af van de situatie. Soms moet worden geïmproviseerd, soms kan routinematig worden gewerkt. Tijdens de looptijd van een project moet en kan soms op een andere werkwijze worden overgeschakeld. In het algemeen is het goed projectmatig te werken. Dat wil zeggen dat tussen de gebruikers niet alleen over het resultaat maar ook over de werkwijze voortdurend overleg wordt gepleegd, en dat wordt gestreefd naar overeenstemming over die aspecten. Projectmatig werken is dus reflexief samenwerken.

Wat goed werk is wordt bepaald op basis van (subjectieve) individuele en (intersubjectieve) proces en (objectieve) productnormen. In de historische archeologie bestonden die uit veelal ongeschreven gewoonten en normen binnen een zeer kleine groep van wetenschappers. Maatschappij gerichte archeologie vereist een kwaliteitssysteem dat ook voor derden toetsbaar is. Afgezien van de KNA als procesnorm is de archeologie nog volledig verstoken van inhoudelijke normen. Wat is een goed verhaal?

Goede werker

Wanneer is een archeoloog een goede archeoloog? Waarin verschilt een goede archeoloog van een minder goede? Deze vragen zijn recentelijk nog weer eens dringend aan de orde gesteld bij gelegenheid van het beroepsregister. "Een papertje (diploma, bul) is niet genoeg, een archeoloog word je in de voortdurende interactie met anderen."

Vanuit de historische visie is een 'bekwaam archeoloog' vooral iemand met veel opleiding en ervaring in het archeologische ambacht. Kennis van materiaal, van periodes, van de regels

voor het bedrijven van het wetenschappelijke vakwerk zijn onontbeerlijk. Een goed wetenschapper verantwoordt zijn methode van onderzoek en stelt verifieerbare hypothesen op. Een behoorlijke staat van publicaties, uiteraard in gerenommeerde vakbladen, is ook geen luxe.

Bloemers stelde al dat maatschappij gerichte archeologie vraagt om een ander soort archeoloog dan historisch gerichte archeologie, namelijk een archeoloog “met kennis van ruimtelijke ordening, openbaar bestuur, overleg en communicatie ...”. Natuurlijk speelt kennis van de stedenbouw, de planeconomie en de civiele techniek ook een belangrijke rol. Daaraan kan worden toegevoegd dat een maatschappij gerichte archeologie niet alleen over kennis moet beschikken, maar ook over vaardigheden én dat hij een houding moet hebben die blijkt geeft van zelfkritiek, oog voor andermans belangen, belangstelling voor anderen en respect voor hun waarden en doeleinden. Een op de maatschappij gericht archeoloog verantwoordt niet alleen zijn methoden, maar ook zijn waarden, vooronder- en doelstellingen, zijn ideologie. Daarmee sluit hij trouwens aan bij een autonome ontwikkeling in de wetenschapsfilosofie, waarin een toenemende nadruk te bespeuren valt op het expliciteren van ‘bias’.

Goed samenwerken

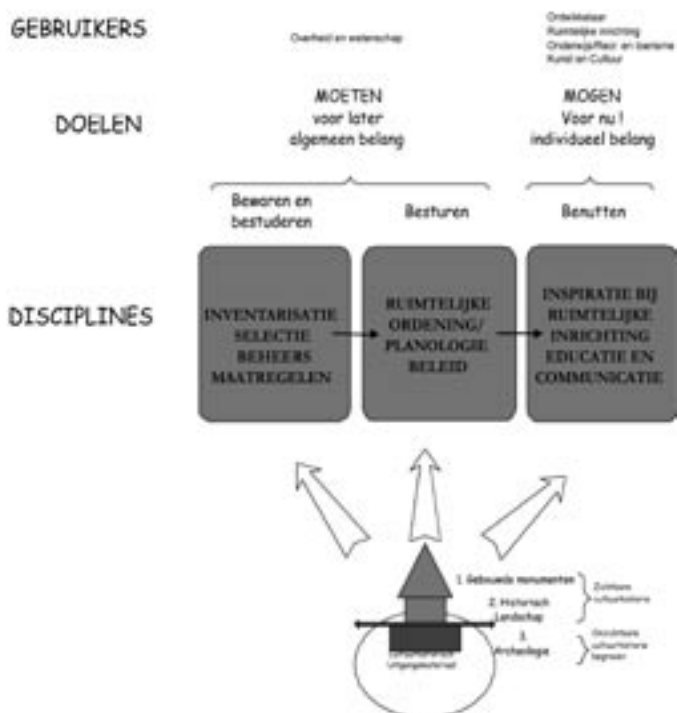
Goed samenwerken in de archeologie betreft niet alleen de afzonderlijke projecten en de daarbij direct betrokken personen. Het gaat ook over het beleid in de archeologie als geheel en alle daarbij betrokken partijen (in de trias archeologica): normsteller, uitvoerder en toezichthouder. Goed samenwerken betekent weliswaar een scheidslijn tussen beleid en uitvoering, maar wel één waarlangs werkelijke en voortdurende communicatie mogelijk is. Dat vergt afspraken en training. In brede kringen in de maatschappij is doorgedrongen dat tijdens de uitvoering telkens opnieuw beleidsbeslissingen moeten worden genomen, en dat bij een goed begeleid proces dat ook kan.

Geredeneerd vanuit de historisch gerichte archeologie is er geen scheiding in taken en rollen en komt de initiatiefnemer alleen in beeld als een vindplaats wordt aangetroffen. De overheid lost het archeologische probleem van de samenleving in eigen beheer op, zonder inmenging van de samenleving (figuur 3.1).

Bij maatschappij gerichte archeologie ziet de toezichthouder toe op het sluiten van de cyclus en op de wijze waarop archeologie wordt bestuurd. Vervullen alle partijen hun rol, en in welke mate doen zij dat op de goede manier? Wat is de kwaliteit van de onderlinge relaties en hoe goed is de communicatie?

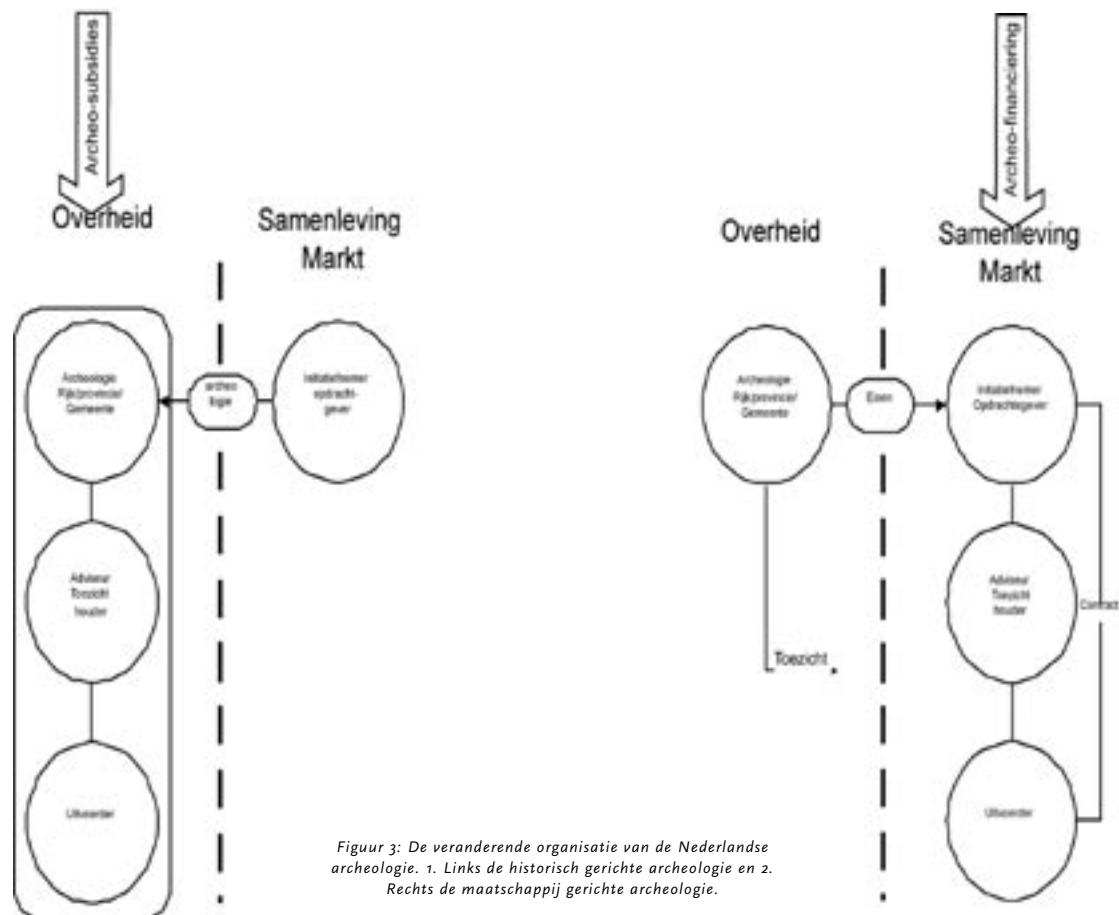
Historisch gerichte archeologie gedijde, althans in Nederland, onder het gesternte van een publiek bestel. Met een monopoliepositie voor de ROB en enkele universiteiten, gemeenten en musea.

Maatschappij gerichte archeologie vraagt een andere context. Oligopolie, concurrentie en sturende verantwoordelijkheid voor de opdrachtgever zijn kenmerkende steekwoorden. Zoals in figuur 3 weergegeven is de organisatie van de maatschappijgerichte archeologie in vergelijking met historische archeologie volledig gespiegeld, onder meer veroorzaakt door de verandering van de geldstroom. Waar voorheen de overheid subsidiegever, opdrachtgever en uitvoerder was binnen een gesloten systeem (figuur 3.1), lost nu de initiatiefnemer c.q. de opdrachtgever, samen met zijn adviseur en aannemende partij in de markt zijn problemen op (figuur 3.2). De overheid - gesteund door de wetenschap - ontwikkelt normen en houdt toezicht.



Figuur 2: Uitgangsmateriaal, disciplines, doelen en gebruikers van de maatschappij gerichte archeologie.

MALTA BELEID



Deel 2: De Nederlandse keuze

Hierboven is het verschil met historisch gerichte archeologie (h)erkend en nader toegelicht. De conclusie moet zijn dat een historisch gerichte implementatie van Valletta, los van de andere dan archeologische belangen in de samenleving, is gedoemd te mislukken.

Nederland heeft bij de implementatie van Valletta een duidelijke keuze gemaakt waardoor aan de essentie van het Verdrag recht wordt gedaan. Met de introductie van de maatschappij gerichte archeologie wordt de verantwoordelijkheid voor de archeologie in ons land nu eindelijk en zonder dralen bij de veroorzaker en in de samenleving gelegd.

Van eminent belang daarbij is dat de veroorzaker de vrijheid krijgt om binnen kaders te zoeken naar creatieve en innovatieve oplossingen. Hij kan dat binnen het voor hem bekende proces van de Ruimtelijke Ordening en zijn eigen bouwproces. Van evengroot belang is dat hij de oplossing kan zoeken binnen de bestaande regels van de marktwerking zoals hij dat

gewoon is in projecten. Hij zal daarbij zoeken naar de meest economische oplossing; dat hoeft niet de goedkoopste te zijn. Dat creëert weliswaar een spanningsveld met de wensen van de archeoloog, maar die is op te lossen door als overheid duidelijke randvoorwaarden vast te stellen. Veel belangrijker is echter dat hiermee de archeologie onderdeel wordt van de portefeuille van de projectontwikkelaar en daarmee indirect van de samenleving. Het staat op zijn agenda en de organisatie wordt er op ingericht.

Met deze keuze bij de implementatie van het Verdrag krijgt de archeologie een betekenis in het economisch verkeer van Nederland. Hoe vervelend dat ook klinkt, maar dat is een vereiste om mee te blijven tellen in onze samenleving. Het stimuleert een wezenlijke vorm van emancipatie in de samenleving van de archeologie. Alleen dan kunnen archeologen meepraten over het gebruik en de invulling van de ruimte, met al het goede voor de archeologie dat daaruit voort kan komen. Dit is een ongekend bevoorrechte positie die we ons als archeologen niet dagelijks realiseren.

MALTA BELEID

Als het vliegwiel eenmaal op gang is zal de emancipatie van ons werk met een overdonderd geweld de samenleving binnendringen en binnen de kortste keren als het meest normale aspect bij projectontwikkeling worden beschouwd. Een trend die overigens al in volle gang is. Nederland heeft dus al volop gekozen voor maatschappijgerichte archeologie.

Stel nu dat we wel hadden gekozen voor een historische benadering met een archeologiebelasting die zou worden gegooid in de ruif van een centraal geleide overheid met een monopoliepositie. Hoewel in Nederland nergens oplossingen op die manier worden georganiseerd, lijken toch veel archeologen gecharmeerd van deze aanpak. Dat is op zich niet zo verwonderlijk, want dit systeem verschilt niet veel met de situatie vóór Malta. Van dat systeem kennen we echter de desastreuze gevolgen. Naar verluidt meer dan 20.000 onuitgewerkte opgravingen en een door de Nederlandse samenleving totaal onbegrepen vak. Nooit weer dus. Een historische benadering zou een aantal ongewenste gevolgen hebben.

Ten eerste: een gesubsidieerde monopolie van de overheid houdt een historische en naar binnen gerichte benadering van de archeologie in stand. Archeologie is en blijft van de circa 450 vakbeoefenaars. "Er komt geld en wij maken dat op door het doen van onderzoek." De archeologen zonderen zich daarmee af van de samenleving in de illusie dat hun werk en inspanning wordt begrepen. Het verantwoordelijkheidsgevoel van de veroorzaker en de betrokkenheid van de bevolking bij de archeologie wordt hierdoor gereduceerd tot nul. Het historisch besef wordt niet warm gehouden. Mensen worden er niet via het dagelijks leven mee geconfronteerd, noch in negatieve noch in positieve zin. De dialoog stopt. Hierdoor brokkelt tevens het politiek belang af en zal de belasting en subsidiekraan langzaam dichtgaan. De subsidie zal op de lange termijn

weer even klein worden als die altijd is geweest.

Dit betekent overigens niet dat de wetenschappelijke doelen en werkwijze overboord moeten. Het betekent wel dat er meer oog moeten zijn voor de afstemming van de eisen en de gebruikswaarde van ons vak op de wensen van de samenleving. Daarbij hoeft gebruik door de samenleving overigens lang niet altijd wetenschappelijk te zijn. Men kan ook op bijvoorbeeld emotionele gronden van het verleden genieten. Met andere woorden: goede archeologie bedrijven hoeft niet goed te zijn voor de waardering die de samenleving geeft aan de archeologie.

Ten tweede: een gesubsidieerd monopolie vertaalt het archeologische probleem van de ontwikkelaar uitsluitend in een financieel probleem, waardoor hij ver verwijderd raakt van zijn inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het erfgoed. Dat terwijl de essentie van Malta nu juist is om hem in de planvorming en de vormgeving verantwoordelijk te maken voor een goede omgang met dit erfgoed.

Het effect hiervan is dat de veroorzaker de archeologie in een plangebied direct terug kan smijten over de hoge muur terug op het bordje van de overheid. De veroorzaker hoeft niet mee te denken, ja wordt zelfs niet geacht mee te denken over oplossingen en is dus *de facto* niet verantwoordelijk.

De kans op behoud door ontwikkeling wordt hierdoor minimaal. De mogelijkheden om dan vanuit een overheidspositie ruimtelijke ontwikkelingen centraal te dirigeren en oplossingsgericht te sturen zijn nihil.

Ten derde: een gesubsidieerd monopolie is in veel mindere mate in staat om innovatief en probleemgericht bezig te zijn met de benutting van het erfgoed. Daarvoor heb je de flexibiliteit en de innoverende werking nodig die de markt wél heeft. De archeologie stelt weliswaar zware eisen aan de grondex-



MALTA BELEID

plooiatie in de samenleving, maar kan momenteel nog maar in beperkte mate voldoen aan de vraag naar benutting van het erfgoed. Ook daarvoor is een flexibele en innovatieve inbreng van ontwikkelaars en markt zeer hard nodig. Hoe maken we Nederland mooier met archeologie en cultuurhistorie? De huidige Programma's van Eisen zijn een voorbeeld van naar binnen gerichte bestuderende archeologie, en op zijn hoogst een beetje erfgoedbeheer. Ze hebben een sterk bewaaren en beheergehalte en richten zich veelal op onderzoek. Eisen aangaande de benutting als feitelijk einddoel van alles wat we doen ontbreken ten ene male.

Ten vierde: archeologen stellen via Malta eisen aan de veroorzaker en de maatschappij. Daarbij wordt een claim gelegd op gebruik van de ruimte en ruimte is nu juist één van de meest schaarse goederen in ons land.

Tegenover deze eisen zal de maatschappij eigen eisen stellen aan de archeologische wereld met betrekking tot kennis en vaardigheden op sociaal-economisch en politiek bestuurlijk terrein. De samenleving eist transparantie van keuzes en afstemming van belangen.

Daarnaast zal de roep op benutting van het erfgoed, naarmate de kosten stijgen, steeds groter worden. Willen we daar niet aan voldoen dan kunnen we ook geen eisen stellen aan anderen en maken een bewuste keuze niet mee te doen.

Ten vijfde: de huidige geldstromen in de archeologie zijn vele malen groter dan tien of twintig jaar geleden. En ook de snelheid waarmee archeologische projecten worden opgestart en uitgevoerd is enorm toegenomen. Een subsidiesysteem kan dit dynamische proces niet bijhouden. Voorts veroorzaakt een subsidiesysteem allerlei rituelen rond de geldpot: wie gaat erover en wie krijgt wat en waarvoor? In de huidige maatschappij hebben subsidies een aanvullende functie en is het

geen structureel instrument om een maatschappelijke taak te realiseren.

Conclusie

De vraag is of culturen en landen echt zo onvergelijkbaar zijn en of Israël werkelijk zo ver weg ligt. Uit het bovenstaande zal duidelijk zijn wat er mis is gegaan in Israël bij de implementatie. We kunnen dat in Nederland nog voorkomen. We staan misschien niet meer geheel op de berg van de historische archeologie en denken al een beetje in de maatschappijtermen. Het hart is echter stugger dan het hoofd en als we niet oppassen gaan we precies tussen de bergen door en zijn we binnen de kortste keren verdwaald. Anderzijds: de weg terug is ook afgesloten. We zitten al midden in de samenleving en de markt gaat zijn gang, de kaarten zijn geschud.

In dit artikel is het verschil tussen historisch gerichte archeologie en maatschappij gerichte archeologie (h)erkend en nader toegelicht, mogelijk zelfs beargumenteerd. Het bleef evenwel bij een tamelijk abstract betoog. Wij willen daarom in een volgend artikel ingaan op de praktische consequentie van het onderscheid tussen historisch gerichte archeologie en maatschappij gerichte archeologie, en dit uitwerken voor één aspect van de besturing en uitvoering van archeologische projecten en wel *het contract*. Wat staat erin, hoe komt het tot stand, wie zijn de contractpartijen, hoe zijn hun onderlinge relaties, hoe wordt de naleving bewaakt, hoe met afwijkingen om te gaan? Op al dit soort vragen komt de historische archeologie met een totaal ander antwoord dan de maatschappij gerichte archeologie. Ons vervolgartikel belicht de verschillen onder het motto: geen betere theorie dan een goede praktijk.

Auteurs: B. Goudswaard (ArcheoLogic advies) en H. Vinkenburg (zelfstandig adviseur)