

Beleidsdoorlichting Erfgoed

Eindrapport

Annelies van der Horst, Oberon Nauta, Ronald Nijboer & Jurjen Weemstra

Contactgegevens

Amsterdam, 9 september 2022

Annelies van der Horst

avanderhorst@dsp-groep.nl

Oberon Nauta

onauta@dsp-groep.nl

Ronald Nijboer

rnijboer@dsp-groep.nl

Jurjen Weemstra

jweemstra@dsp-groep.nl

Met medewerking van: Mensje van Puffelen, Yan Crabbendam en Daniel Hofstra

Afbeelding voorzijde: Rembrandt van Rijn – ‘De Vaandeldrager’. Foto: Hans Pegt via Wikimedia Commons

Afbeelding achterzijde: Interieur van Centraal Beheer, Apeldoorn. Herman Hertzberger, 1972. Foto: Anita Blom (RCE)

Inhoud

Samenvatting	5
Onderzoeksaanpak	5
Resultaten beleidsdoorlichting	6
Resultaten evaluatie Erfgoedwet	9
Tot slot 11	
 Dankwoord	 12
 Lijst met afkortingen	 13
 1 Inleiding	 15
 2 Methodische verantwoording	 18
2.1 Onderzoeksvragen	18
2.2 Methoden van onderzoek	19
2.3 Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek	23
 Deel I Erfgoedbalans	 25
 3 Gebouwd Erfgoed	 26
3.1 Inleiding	26
3.2 Uitvoeringspraktijk	27
3.3 Uitdagingen en ontwikkelingen	39
 4 Erfgoed en de leefomgeving	 42
4.1 Inleiding	42
4.2 Uitvoeringspraktijk	44
4.3 Uitdagingen en ontwikkelingen	50
 5 Archeologie	 52
5.1 Inleiding	52
5.2 Uitvoeringspraktijk	54
5.3 Uitdagingen en ontwikkelingen	69

6	Roerend Erfgoed	71
6.1	Inleiding	71
6.2	Uitvoeringspraktijk	74
6.3	Uitdagingen en ontwikkelingen	88
7	Immaterieel Erfgoed	92
7.1	Inleiding	92
7.2	Uitvoeringspraktijk	93
7.3	Uitdagingen en ontwikkelingen	98
8	Erfgoed en digitalisering	101
8.1	Inleiding	101
8.2	Uitvoeringspraktijk	103
8.3	Uitdagingen en ontwikkelingen	108
Deel II Wetsevaluatie		111
9	Wetsevaluatie Erfgoedwet	112
9.1	Totstandkoming Erfgoedwet	112
9.2	Uitvoeringspraktijk Erfgoedwet	116
9.3	Specifieke aandachtspunten bij de Erfgoedwet	127
9.4	Tot slot	131
Deel III Beleidsdoorlichting		133
10	Beleidsdoorlichting	134
10.1	Artikel 14 hoofdstuk VIII	134
10.2	Effectiviteit en doelmatigheid erfgoedbeleid en stand van zaken erfgoedsector	135
10.3	Sectoroverstijgende ontwikkelingen	143
10.4	Geen lessen voor vergroten doelmatigheid	144
10.5	Tot slot	144
11	Conclusies	147
Bijlagen		
	Bijlage 1 Specifieke aandachtspunten	154
	Bijlage 2 Bibliografie	161

Samenvatting

De centrale beleidsdoelstelling van het Rijk voor erfgoed is behoud en toegankelijkheid. Deze doelstelling komt voort uit de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) zoals die is vastgelegd in de Wet op het specifiek cultuurbeleid, de Erfgoedwet en internationale verdragen. Vanuit deze verantwoordelijkheid voor de erfgoedzorg werkt het ministerie van OCW, inclusief de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) aan een breed palet van beleidsdoelen. Daarvoor wordt een uitgewerkt beleidsinstrumentarium ingezet met bijbehorende budgetten.

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) dient de minister van OCW ten minste één keer in de zeven jaar een beleidsdoorlichting te houden: een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de departementale begroting. Om uitvoering te geven aan deze wettelijke evaluatieplicht heeft het ministerie van OCW aan DSP-groep opdracht gegeven de beleidsdoorlichting uit te voeren voor het erfgoedbeleid.

De gevraagde beleidsdoorlichting hangt samen met de evaluatie van de Erfgoedwet en de Erfgoedbalans. De evaluatie van de Erfgoedwet volgt vijf jaar na de inwerkingtreding in 2016 en is een toezegging aan de Eerste Kamer. De Erfgoedbalans is het volgens de Erfgoedwet (en de Omgevingswet) voorgeschreven vierjaarlijkse rapport over 'de ontwikkeling van de staat van het cultureel erfgoed in Nederland'. Het onderzoekswerk dat voor de evaluatie van de Erfgoedwet en de Erfgoedbalans nodig is, komt echter overeen met dat voor de beleidsdoorlichting zelf. Vanwege deze overlap is besloten een geïntegreerde evaluatie uit te voeren waarin beleidsdoorlichting, wetsevaluatie én Erfgoedbalans als een samenhangend geheel wordt beschreven.

Binnen deze geïntegreerde beleidsdoorlichting stonden de volgende drie hoofdvragen centraal:

1. Hoe heeft de staat van het erfgoed in Nederland zich ontwikkeld in de periode vanaf 2016 tot en met 2021?
2. In hoeverre was het erfgoedbeleid doeltreffend en doelmatig?
3. Welke uitdagingen komen er op de sector af en wat betekenen deze voor het erfgoedbeleid?

Binnen het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen vijf deelsectoren van het erfgoedbeleid, te weten: gebouwd erfgoed, erfgoed en leefomgeving, archeologie, roerend erfgoed en immaterieel erfgoed. Ook het overstijgende thema digitalisering maakt onderdeel uit van het onderzoek.

Onderzoeksaanpak

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen is een aantal stappen doorlopen. Voor het doen van uitspraken over de doeltreffendheid (en doelmatigheid) van het erfgoedbeleid en de Erfgoedwet was het zaak

om eerst helder te krijgen welke doelen met het beleid worden beoogd en welke beleidsmiddelen daarvoor ingezet worden. In de eerste fase van het onderzoek is daarom gestart met de planevaluatie waarbinnen de beleidslogica van het erfgoedbeleid geëxpliciteerd werd en inzichtelijk gemaakt kon worden met welke middelen welke beleidsdoelen binnen de erfgoedsector worden nagestreefd.

Vervolgens is op de beschikbare relevante schriftelijke bronnen analyse uitgevoerd en vastgesteld wat voor de onderzochte periode bekend is over de resultaten van de ingezette beleidsinstrumenten en in hoeverre deze resultaten te relateren zijn aan de beleidsdoelen. Voorts is in de analyse van de schriftelijke bronnen nagegaan welke aandachtspunten en verbeterpunten bij het betreffende beleidsinstrument en de sector als geheel spelen. In de derde stap van het onderzoek is met de RCE vastgesteld welke data en cijferreeksen beschikbaar en bruikbaar zouden zijn voor het onderzoek. DSP-groep heeft uit het beschikbare materiaal een selectie gemaakt. In de vierde stap van het onderzoek vonden gesprekken plaats met 58 vertegenwoordigers van de erfgoedsector. In deze gesprekken is gekeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid en ingegaan op de relevante ontwikkelingen binnen de (deel)sector. Vervolgens is in zes werkgroepen met vertegenwoordigers van het erfgoedbeleid aan de hand van tevoren geselecteerde thema's gesproken over de toekomst van het erfgoedbeleid.

Het onderzoek is begeleid door een ambtelijke commissie waarin het ministerie van OCW en de RCE vertegenwoordigd waren.

Resultaten beleidsdoorlichting

De resultaten van de beleidsdoorlichting en de Erfgoedbalans vatten we samen aan de hand van de drie hoofdvragen van het onderzoek.

Hoe heeft de staat van het erfgoed in Nederland zich ontwikkeld in de periode vanaf 2016 tot en met 2021?

In algemene zin staat het erfgoed er goed voor. Nederland kent meer dan 60.000 monumenten die dankzij de onderhoudsplicht en bijbehorende financieringsinstrumenten overwegend in goede staat verkeren. Aan deze situatie is in de doorgelichte periode niets veranderd. Het palet aan monumenten is rijkgeschakeerd en kent uiteenlopende type objecten uit diverse periodes. Alleen modern onroerend goed is ondervertegenwoordigd op de lijst van rijksmonumenten.

Daar waar in het kader van de Erfgoeddeal actief door het ministerie van OCW geïnvesteerd wordt in bewustwording in de ruimtelijke opgaves waarvoor Nederland geplaatst is erfgoed een steeds grotere rol. In regio's waar die investering niet gedaan wordt, is erfgoed duidelijk een minder vanzelfsprekend onderdeel van de leefomgeving en bestaat het risico dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de culturele waarde ervan voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Nederland kent een groot aantal archeologische monumenten en jaarlijks is er een constante stroom van nieuwe bodemvondsten. Onze kennis van het verleden neemt hierdoor verder toe. Het behoud van archeologische vondsten ex situ is van hoge kwaliteit. Met name in de provinciale depots kunnen vondsten duurzaam worden bewaard en tentoongesteld. Het aantal nieuwe bodemvondsten is echter te groot om volledig opgenomen te kunnen worden in depots. Objecten van geringere historische waarde worden dan ook niet toegevoegd aan de collecties. Het in situ behoud van archeologische vondsten is gedurende de onderzoeksperiode afgenomen.

Het roerend erfgoed, dat met name door de musea beheerd en toegankelijk wordt gemaakt, is van hoge kwaliteit en de collectie is zeer omvangrijk en divers. Deze kwaliteit en kwantiteit is in de onderzochte periode niet veranderd.

De inventaris van het immaterieel erfgoed is de afgelopen vijf jaar flink uitgebreid. Met bijna 200 immateriële erfgoederen is Nederland internationaal gezien één van de koplopers op dit terrein.

Digitaal erfgoed wint aan belang en de mogelijkheden die digitalisering de erfgoedsector biedt worden steeds meer benut waardoor de impact van erfgoed vergroot wordt.

In hoeverre was het erfgoedbeleid doeltreffend en doelmatig?

Gedurende de beleidsperiode 2016-2021 is slechts in zeer beperkte mate systematisch effectonderzoek en doelmatigheidsonderzoek uitgevoerd. Een definitieve beantwoording van deze vraag kon daarom niet binnen de beleidsdoorlichting gegeven worden. Op basis van de beoordeling van de logica en consistentie van het ingezette beleidsinstrumentarium en de oordelen die deskundigen tijdens de beleidsdoorlichting naar voren brachten, mag de voorlopige conclusie worden getrokken dat het beleid grotendeels effectief is. Over de doelmatigheid is het lastiger conclusies te trekken. Een oordeel over de doelmatigheid veronderstelt dat de effectiviteit goed onderzocht is, wat dus niet het geval is. In veel gevallen is echter geen logisch beleidsalternatief voorhanden, waardoor ook de vraag naar doelmatigheid minder opportuun is. In die gevallen is meer de vraag relevant welk ambitieniveau de bewindspersoon binnen het desbetreffende beleidsdomein heeft. De vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het erfgoedbeleid hangt nauw samen met de Erfgoedwet omdat het beleid zelf en de daarvoor geldende doelen grotendeels in deze wet zijn vastgelegd.

Welke uitdagingen komen er op de sector af en wat betekenen deze voor het erfgoedbeleid?

Deze vraag moet op twee niveaus worden beantwoord. In de eerste plaats gaat het om ontwikkelingen die losstaan van de erfgoedsector maar die wel op de sector van invloed zijn. Vier van dergelijke ontwikkelingen zorgen voor uitdagingen voor de sector als geheel.

- ③ De samenstelling van de bevolking van Nederland is de afgelopen decennia aanzienlijk veranderd, en die ontwikkeling gaat door. Deze veranderingen hebben gevolgen voor het nationale erfgoed. Niet alleen

gaat het om de vraag welke objecten worden aangemerkt als cultuurgoederen, maar ook welke verhalen worden verteld en welke representatie en welk vertelperspectief zijn passend gegeven deze huidige en toekomstige bevolkingssamenstelling?

- ③ Los van de veranderende bevolkingssamenstelling wordt tegenwoordig steeds vaker binnen het veld benadrukt dat de maatschappij überhaupt andere vragen stelt aan het erfgoed dan vroeger. Daar waar in het verleden bij instandhouding de nadruk lag op het fysieke behoud gaat het tegenwoordig ook vaker om de maatschappelijke betekenis van erfgoed en de vraag hoe het erfgoed verbonden kan worden met andere maatschappelijke domeinen en partijen binnen en buiten het cultuurveld. Deze ontwikkeling vraagt om een meerstemmige visie op het erfgoed.
- ③ De grote ruimtelijke opgaven in Nederland op het terrein van woningbouw, verduurzaming en klimaatadaptatie staan soms op gespannen voet met het duurzaam behoud van erfgoed. Hoe te verduurzamen of hoe om te gaan met andere aanpassingen in de fysieke leefomgeving zonder dat de culturele waarde en kwaliteit van het erfgoed wordt aangetast?
- ③ Hoewel de nationale tendens van een terugtrekkende overheid en toenemende marktwerking enigszins lijkt te kenteren, is de kwaliteit en capaciteit van de gemeentelijke erfgoedmedewerkers sterk afgenomen. Daarmee is de kwaliteit van het toezicht en de handhaving op het behoud en beheer van (gemeentelijk) erfgoed onder druk komen te staan. Hoe borgen we dat erfgoed dat onder toezicht van gemeenten valt voor toekomstige generaties behouden blijft?

Naast autonome ontwikkelingen buiten de erfgoedsector zorgt een aantal ontwikkelingen binnen de sector voor enkele uitdagingen:

- ③ Op het terrein van archeologie wordt het steeds lastiger om bodemvondsten in situ te behouden. De kosten van verstoring zijn vanwege de prijsconcurrentie tussen de archeologische bedrijven steeds lager geworden waardoor opgravingskosten steeds minder een belemmerende factor zijn voor projectontwikkelaars. Hoewel het ex situ behoud van hoge kwaliteit is, kleven twee nadelen aan deze ontwikkelingen. Nú opgraven betekent dat geen gebruik gemaakt kan worden van toekomstige nieuwe technieken waarmee wellicht de kwaliteit van de cultuurgoederen nog beter geconserveerd zou kunnen worden. In de tweede plaats levert ex situ behoud voor de depots structurele kosten op die blijvend opgebracht moeten worden door de belastingbetaler.
- ③ Het roerend erfgoed is in beweging en er vindt veel debat plaats over de mate waarin maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben op verzamelen, presenteren en de programma's van musea. Overkoepelend zijn twee 'stromingen' te herkennen: de eerste benadrukt de lange termijn die nodig is om een gedragen visie op de waarde van roerend erfgoed te vormen. De tweede stroming bepleit het belang om continue in ogenschouw te nemen wat er op maatschappelijk niveau speelt en mee te bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen. Niet alleen om maatschappelijk relevant te blijven, maar ook om nieuwe publieksgroepen deel te laten nemen.
- ③ De kleine musea hebben het sinds de coronacrisis moeilijk gekregen. In tegenstelling tot de grote musea zijn bij hen de bezoekersaantallen niet meer teruggekomen op het oude niveau en de

vrijwilligersbestanden zijn flink uitgedund. Kleine musea missen vaak de capaciteit en expertise om succesvol subsidieaanvragen in te dienen, waardoor zij tegenwoordig vaak in een lastige situatie verkeren.

- ③ Het instrumentarium voor het behoud van immaterieel erfgoed werkt goed, maar lang niet alle belanghebbenden weten de inventaris te vinden of voelen de intrinsieke motivatie die weg te zoeken. De inventaris wordt aangevuld dankzij erfgoedgemeenschappen die zichzelf aanmelden. Omdat de bekendheid van en het animo voor de inventaris tussen erfgoedgemeenschappen verschilt, is het huidige aanbod van geregistreerde immateriële erfgoederen nog niet representatief voor de Nederlandse samenleving.
- ③ Hoewel immaterieel erfgoed een eigenstandig domein is, vervagen de scheidslijnen met roerend erfgoed (object) en gebouwd erfgoed (gebouw). Een processie is bijvoorbeeld immaterieel erfgoed, met een startpunt op een fysieke locatie en een route door een dorp (erfgoed en ruimte) en een eindpunt in een kerk (monument), waarbij roerend erfgoed door de gemeenschap wordt meegedragen als onderdeel van de traditie. Gesprekspartners uit de sector pleiten voor een integrale erfgoedvisie, waarin de (erfgoed)gemeenschap centraal staat.
- ③ Hoewel het aanbod van born digital erfgoed stijgt, hebben de erfgoederen nog geen duidelijke positie in het erfgoedbeleid. Daardoor ontbreken de instrumenten voor behoud, beheer en toegankelijkheid van dit erfgoed. De kennis van de selectie, het behoud, beheer en toegankelijkheid van born digital erfgoed is in Nederland voorhanden, maar die komt onvoldoende terecht bij de instellingen die dit erfgoed beheren. Het is daarom nog niet goed gesteld met het behoud en beheer van born digital erfgoed.

Resultaten evaluatie Erfgoedwet

De sectorale versnippering van de erfgoedwetgeving en de aanpassingen die in de verschillende wettelijke regimes wenselijk of noodzakelijk werden geacht, waren in 2016 de redenen om één integrale Erfgoedwet op te stellen waarin de oude specifieke wetten en regelingen voor het erfgoedbeleid werden geïntegreerd. In één Erfgoedwet zou de overheid overzichtelijk en kenbaar vast moeten leggen hoe met het Nederlandse erfgoed wordt omgegaan, wie welke verantwoordelijkheden daarbij heeft en hoe het toezicht daarop wordt uitgeoefend. De doelen en de wettelijke grondslag van Nederlandse erfgoedbeleid vinden hierdoor hun grondslag grotendeels in deze ene Erfgoedwet. En met de beleidsdoorlichting is zodoende impliciet voor een belangrijk deel ook een oordeel gegeven over het functioneren van deze wet, voor zover het hoofddoel van de wet in ogenschouw wordt genomen ("het behoud en beheer van het erfgoed"). Naast het hoofddoel werden met de implementatie van de wet in 2016 ook een aantal specifieke doelen benoemd:

- ③ Tegengaan van sectorale versnippering van wetgeving.
- ③ Harmonisatie beschermingsregimes.
- ③ Verlagen regeldruk en administratieve lasten.
- ③ Borgen zorgvuldigheid bij vervreemding van cultuurgoederen.
- ③ Wettelijke en uniforme verankering zorg rijkscollecties.

- ③ Aanvaardingsplicht Staat van cultuurgoederen van hoge kwaliteit die verloren dreigen te gaan omdat geen andere partij het beheer op zich wenst te nemen.
- ③ Derden mogen zich melden als koper bij een beschermd cultuurgoed zodat een extra mogelijkheid wordt gecreëerd voor het behoud van een cultuurgoed wanneer verlies aan het buitenland dreigt.
- ③ Certificering in de archeologiesector.
- ③ Verbeterde borging bescherming maritiem archeologisch erfgoed.
- ③ Vereenvoudiging van de aanwijzingsprocedure rijksmonumenten.
- ③ Handhaving en toezicht zijn voor alle partijen die een rijkscollectie beheren gelijkgetrokken.

In het onderdeel wetsevaluatie is vastgesteld in hoeverre de Erfgoedwet in staat is geweest deze specifieke doelen te behalen. Uit de evaluatie blijkt dat onder de Erfgoedwet de beschermingsregimes niet noemenswaardig geharmoniseerd zijn. Ook de regeldruk is niet verlaagd. De vraag is echter wel of dat negatief is. De erfgoedsector zelf oordeelt dat de heterogeniteit van regimes, gelet op de verschillen tussen deelsectoren, grotendeels gerechtvaardigd zijn en recht doen aan behoeftes in de praktijk. Wel heeft het samenvoegen van verschillende sectorale wetten tot één integrale wet ervoor gezorgd dat nu veel duidelijker is wat de opzet en samenhang is van het Nederlandse erfgoedbeleid.

Afgezien van de harmonisatie van de beschermingsregimes en het verlagen van de regeldruk, laat de wetsevaluatie zien dat overige specifieke doelen wel grotendeels behaald zijn. Met de Erfgoedwet zijn de handhaving en het toezicht voor de Rijkscollecties geharmoniseerd, hetgeen door het veld als een verbetering wordt ervaren. De nieuwe procedure voor vervreemding – zoals voor de museumsector uitgewerkt in de LAMO – wordt positief beoordeeld, zij het dat niet alle relevante cultuurgoederen onder de LAMO vallen en daardoor niet dezelfde bescherming krijgen als cultuurgoederen die in bezit zijn van musea die zijn aangesloten bij het museumregister. Ook de bepalingen rond de wettelijke verankering van zorgplicht en financiering van de rijkscollectie dragen vermoedelijk bij aan een meer duurzaam behoud.

Het certificeringsstelsel binnen de archeologiesector wordt in de regel positief beoordeeld en heeft vermoedelijk bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van archeologisch onderzoek. De verduidelijking in de Erfgoedwet van de verbodsbepaling voor maritiem erfgoed draagt mogelijk ook bij aan het beter behoud van dit erfgoed maar in de praktijk zijn nog weinig concrete ervaringen opgedaan en ook de huidige redactie van de wettekst is op dit punt niet volledig duidelijk.

Over enkele hoofddoelen van de Erfgoedwet valt geen uitspraak te doen over de doelrealisatie. Met de bevoegdheid tot verwerven van beschermd erfgoed door derden (niet zijnde Staat of musea) is in de onderzochte periode weinig ervaring opgedaan en ook over de werking en effecten van de vereenvoudigde aanwijzingsprocedure rijksmonumenten was weinig materiaal beschikbaar.

Tot slot

Nederland is gezegend met een rijk pallet aan cultureel erfgoed. Dankzij een vermoedelijk grotendeels effectief beleidsinstrumentarium is zij bovendien in staat geweest het aanbod en de kwaliteit van het cultureel erfgoed te bewaken. Of Nederland het aanbod en de kwaliteit ook in de toekomst kan blijven borgen, zal afhangen van hoe we reageren op ontwikkelingen die ons te wachten staan. En die zijn niet gering. Vanwege demografische en maatschappelijke veranderingen moeten we niet alleen nieuwe verhalen en vertelperspectieven omarmen maar ook de 'verbouwing van Nederland' vraagt om een nieuwe proactieve houding binnen het erfgoedbeleid. Hoe zorgen we ervoor dat de waarde van erfgoed gezien én behouden blijft? Het is aan de politiek om hier de komende jaren een passend antwoord op te geven.

Dankwoord

Deze beleidsdoorlichting gaat over de erfgoedsector. Een sector die veel spelers kent die dagelijks met hart en ziel invulling geven aan het behouden, beheren én ontwikkelen van deze belangrijke vorm van levende geschiedenis. Om dit complexe onderwerp in al zijn verscheidenheid goed in kaart te brengen, hadden we het niet zonder de hulp van deze spelers kunnen stellen. We zijn hen daarvoor dan ook zeer erkentelijk. In de eerste plaats komt daarbij dank toe aan alle gesprekspartners die in het kader van deze doorlichting gesproken zijn en/of die een bijdrage hebben geleverd aan één van de zes werkgroepen. In het bijzonder willen we ook de RCE danken voor haar bijdrage aan het onderzoek in de vorm van het beschikbaar stellen van diverse cijferreeksen en grafieken waarmee we de output van het erfgoedbeleid tastbaar konden maken. Tot slot komt de begeleidingscommissie van het onderzoek veel dank toe. Haar kritische maar deskundige blik heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van deze rapportage.

Oberon Nauta (projectleider)

Annelies van der Horst

Ronald Nijboer

Jurjen Weemstra

Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
AMK	Archeologische Monumentenkaart
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CRa	College van Rijksadviseurs
CDIU	Centrale Dienst voor In- en Uitvoer
DEN	Kennisinstituut cultuur en digitale transformatie
DERA	Digitaal Erfgoed Referentie Architectuur
EenK	Directie Erfgoed en Kunsten, ministerie OCW
ERM	Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg
FEHAC	Federatie Historische Automobiel- en Motorfietsclubs
FGM	Federatie Grote Monumentengemeenten
FIM	Federatie Instandhouding Monumenten
FVEN	Federatie Varend Erfgoed Nederland
GRRG	Subsidieregeling Groot Onderhoud en Restauratie Rijksmonumenten Groningen
HRN	Historisch Railvervoer Nederland
Inspectie OE	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVO	Inventariserend Veldonderzoek
KIEN	Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland
KNA	Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie
KNAW	Nederlandse Academie van Wetenschappen
LAMO	Leidraad Afstoting Museale Objecten
MCN	Stichting Mobiele Collectie Nederland
MenC	Directie Media en Creatieve Industrie, ministerie OCW
Mw 1988	Monumentenwet 1988
NCG	Nationaal Coördinator Groningen
NDE	Netwerk Digitaal Erfgoed
NFHL	Nationale Federatie Historische Luchtvaart
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NRF	Nationaal Restauratiefonds
NRME	Nationaal Register Mobiel Erfgoed
NSD	Nationaal Scheepsarcheologisch Depot
NSDE	Nationale Strategie Digitaal Erfgoed

Afkorting	Betekenis
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
RKD	Nederlands Instituut voor Kunstgeschiedenis
ROP	Restauratie Opleidingsprojecten
RORG	Subsidieregeling Regulier Onderhoud Rijksmonumenten Groningen
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SIM	Subsidieregeling instandhouding monumenten
TME	Toonbeelden Mobiel Erfgoed
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wbc	Wet tot behoud van cultuurbezit

Inleiding

Aanleiding

“Erfgoed laat zien waar we vandaan komen, wat ons heden is en hoe we ons ontwikkelen. Vanuit deze kennis over onze eigen achtergrond leren we waar we vandaan komen en leren we daarop te reflecteren. Van hieruit kunnen we onszelf en de samenleving verder ontwikkelen. Het biedt in de veranderende wereld van globalisering een houvast voor de toekomst. Erfgoed is daarmee een mooi voorbeeld van hoe cultuur een verbindende kracht in onze samenleving kan zijn. In een tijd waarin het lijkt alsof sociale verbanden vluchtiger worden en maatschappelijke tegenstellingen toenemen, is dat een niet te onderschatten waarde.” (Ministerie van OCW, 2018a)

Vanuit de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor de erfgoedzorg werkt het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), inclusief de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) aan een breed palet van beleidsdoelen. Daarbij maakt zij gebruik van uitgewerkt beleidsinstrumentarium met bijbehorende budgetten. Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) dient de minister van OCW ten minste één keer in de zeven jaar een beleidsdoorlichting te houden: een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de departementale begroting.¹

De laatste beleidsdoorlichting is in 2015 uitgevoerd. Met dit rapport wordt invulling gegeven aan de nieuwe beleidsdoorlichting erfgoed, over de periode 2016-2021. Het doel van beleidsdoorlichtingen is echter niet alleen terug te kijken voor verantwoording, maar ook om lessen en inzichten te formuleren voor toekomstig beleid. Met de beleidsdoorlichting erfgoed die nu aan de orde is, streeft het ministerie naar het vergroten van de maatschappelijke impact van beleid door te verantwoorden maar vooral ook door te leren en ontwikkelen binnen de organisatie. Daarmee sluit de doorlichting aan bij het programma 'Inzicht in Kwaliteit' en de verwachte nieuwe systematiek van beleidsdoorlichtingen.

Afbakening onderwerp

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de beleidsperiode 2016-2021. Gelijktijdig met onderhavige beleidsdoorlichting vindt ook een beleidsdoorlichting plaats die gericht is op cultuurdeelname. Deze doorlichting raakt aan de onderhavige doorlichting omdat cultuurdeelname op nagenoeg alle onderdelen van

¹ De RPE is per 27 juli 2022 vervangen door de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022). In de nieuwe regeling wordt niet langer gesproken van 'beleidsdoorlichting' maar van 'periodieke rapportage'. In de nieuwe regeling is in artikel 11 de overgangsbepaling neergelegd. Hierin wordt gesteld: “De Regeling periodiek evaluatieonderzoek wordt ingetrokken met dien verstande dat reeds gestarte en geplande beleidsdoorlichtingen tot en met het uitvoeringsjaar 2023 (zoals opgenomen in de meerjarenplanning van beleidsdoorlichtingen in de begrotingen 2021 en 2022), in de evaluatieplanning van de SEA worden opgenomen en uitgevoerd.[...] De reeds gestarte en geplande beleidsdoorlichtingen tot en met 2023 kunnen worden uitgevoerd volgens de eisen van artikel 3 van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018 of op basis van artikel 4 van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022.”

het erfgoeddomein aan de orde is. Om overlap tussen beide doorlichtingen te minimaliseren wordt in dit rapport nadrukkelijk geen aandacht besteed aan het onderwerp cultuurdeelname. Ook wordt niet ingegaan op de gevolgen van het coronavirus voor de ontwikkelingen in de erfgoedsector.²

Drie in één

De beleidsdoorlichting hangt samen met de evaluatie van de Erfgoedwet en de Erfgoedbalans. De evaluatie van de Erfgoedwet volgt vijf jaar na de inwerkingtreding in 2016 en is een toezegging aan de Eerste Kamer. De Erfgoedbalans is het volgens de Erfgoedwet en de Omgevingswet voorgeschreven vierjaarlijkse rapport over “de ontwikkeling van de staat van het cultureel erfgoed in Nederland”. Omdat de te verrichten onderzoeksactiviteiten voor de evaluatie van de Erfgoedwet en de Erfgoedbalans grotendeels samenvallen met de activiteiten die voor de beleidsdoorlichting moeten worden uitgevoerd, heeft de minister van OCW besloten de drie producten samen te voegen tot één onderzoek met één rapport.

Deze keuze heeft gevolgen voor de opbouw van deze rapportage. Inhoudelijk bestaat er tussen de Erfgoedbalans, de evaluatie van de Erfgoedwet en de beleidsdoorlichting namelijk flinke overlap waardoor drie losstaande delen niet voor de hand liggen. Ook in de Erfgoedbalans wordt immers, naast de beschrijving van de relevante ontwikkelingen voor het erfgoed en de staat van het erfgoed, ingegaan op de verschillende beleidsinstrumenten die worden ingezet om de beleidsdoelen te realiseren. Deze beleidsinstrumenten met hun bijbehorende beleidsdoelen vinden hun wettelijke grondslag echter in de Erfgoedwet die in het tweede deel van het rapport geëvalueerd wordt. Binnen die wetsevaluatie wordt gekeken naar de mate waarin de beoogde doelen met de in de wet genoemde instrumenten worden bereikt. Dat zijn echter grotendeels dezelfde instrumenten die ook aan bod komen in de Erfgoedbalans. Een vergelijkbare dubbeling in onderwerpen bestaat tussen de Erfgoedwet en de beleidsdoorlichting. Het erfgoedbeleid is nagenoeg volledig verankerd in de Erfgoedwet, en omdat net als een wetsevaluatie een beleidsdoorlichting zich richt op de vraag of het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is, overlappen de wetsevaluatie en de beleidsdoorlichting. (Deze overlap blijkt ook duidelijk uit het feit dat de onderzoeksvragen die ten grondslag liggen aan de beleidsdoorlichting dezelfde zijn als voor de Erfgoedbalans, alleen dan op geaggregeerd niveau.)

Het behoeft weinig toelichting dat het strikt scheiden van de onderdelen van deze rapportage de leesbaarheid niet ten goede zou komen. Om die reden is gekozen voor een opzet waarbij de delen van het rapport op elkaar voortbouwen. In de eerdere delen wordt bovendien al rekening gehouden met de latere delen. Concreet betekent dit dat in de Erfgoedbalans tot op het niveau van de individuele beleidsinstrumenten gekeken wordt naar de resultaten. Wat is bij het betreffende instrument bekend over de doeltreffendheid en doelmatigheid en welke aandachtspunten komen daarbij in de praktijk naar voren? In het deel van de rapportage dat handelt over de wetsevaluatie wordt niet opnieuw de effectiviteit van de specifieke beleidsinstrumenten beoordeeld.

² Met een uitzondering: de kleine musea in de deelsector roerend erfgoed. Voor de effecten van het coronavirus op de erfgoedsector wordt verwezen naar de monitor van de Boekmanstichting.

In plaats daarvan wordt gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de generieke doelen van de Erfgoedwet en het bijhorende beleidsinstrumentarium.

In het laatste deel van de rapportage staat de beleidsdoorlichting centraal. Omdat echter in de twee voorliggende delen van het rapport de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleidsinstrumentarium is beoordeeld, wordt in dit deel volstaan met een synthese van de voorliggende hoofdstukken.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over het uitgevoerd onderzoek. Daarbij wordt ook ingegaan op de reikwijdte en de beperkingen van de rapportage. Daarna volgt het eerste inhoudelijke deel van het rapport: de Erfgoedbalans. In de aparte hoofdstukken 3 tot en met 8 van dit deel I wordt per deelsector ingegaan op de staat van het erfgoed. Deel II van het rapport omvat alleen hoofdstuk 9 waarin de evaluatie van de Erfgoedwet aan bod komt. In deel III dat samenvalt met hoofdstuk 10 staat de beleidsdoorlichting centraal. In hoofdstuk 11 wordt aan de hand van de beantwoording van de hoofdvragen de conclusies van het onderzoek getrokken. In een aparte bijlage wordt ingegaan op een aantal specifieke vraagpunten voor de erfgoedsector en toezeggingen aan de Tweede Kamer die zijn meegenomen in het onderzoek maar die geen direct verband houden met de beleidsdoorlichting.

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd voor het uitgevoerde onderzoek. Daarbij worden eerst de onderliggende onderzoeksvragen weergegeven. Vervolgens gaan we in op het verloop van het onderzoek en de gehanteerde methode. Tot slot staan we stil bij de reikwijdte en beperkingen van het onderzoek.

2.1 Onderzoeksvragen

Zoals uiteengezet in de inleiding kent dit onderzoek drie onderdelen. Ieder onderdeel heeft een eigen set aan onderzoeksvragen.

Algemeen (beleidsdoorlichting)

1. Hoe heeft de staat van het erfgoed in Nederland zich ontwikkeld in de periode vanaf 2016 tot begin 2021?
2. In hoeverre was het erfgoedbeleid doeltreffend en doelmatig?
3. Welke uitdagingen komen er op de sector af en wat betekenen deze voor het erfgoedbeleid?

Erfgoedwet (wetsevaluatie)

4. Welke doelen worden met de Erfgoedwet beoogd?
5. In hoeverre heeft de komst van één Erfgoedwet bijgedragen aan de harmonisatie van verschillende beschermingsregimes, de vermindering van regeldruk en administratieve lasten en van procedures met weinig of geen toegevoegde waarde?
6. Zijn de primaire doelstellingen van de nieuwe bepalingen (sinds 2016) in de Erfgoedwet behaald?
7. Zijn er bepalingen in de Erfgoedwet die in het gebruik voor onduidelijkheid hebben gezorgd en of tot inefficiëntie leiden?
8. In hoeverre zijn aanpassingen in de Erfgoedwet wenselijk?

Vragen per specifieke erfgoedsector (Erfgoedbalans)

9. Hoe heeft het erfgoedbeleid zich in de periode vanaf 2016 tot begin 2021 in de betreffende sector ontwikkeld?
10. Welke doelen worden met het erfgoedbeleid binnen de betreffende sector beoogd?
11. Welke inzet en middelen zijn binnen de betreffende sector geleverd om deze doelen te bereiken?
12. Welke resultaten zijn bekend? Wat kan op basis van deze resultaten worden gezegd over de doeltreffendheid van het beleid?
13. Hoe doelmatig is het gevoerde beleid in de betreffende sector?
14. Welke aandachtspunten en verbeterpunten doen zich voor in de betreffende sector?
15. Welke uitdagingen komen er op de specifieke sector af en wat betekenen deze voor het erfgoedbeleid in de betreffende sector?

2.2 Methoden van onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari – mei 2022 en werd begeleid door een ambtelijke commissie met de volgende leden:

- ③ Joost Kuggeleijn, coördinerend beleidsmedewerker Directie Erfgoed en Kunsten (opdrachtgever)
- ③ Lianne Macke, beleidsmedewerker Directie Erfgoed en Kunsten
- ③ Maartje de Boer, coördinator Erfgoedmonitor Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
- ③ Marijn Kooij, coördinerend beleidsmedewerker Directie Erfgoed en Kunsten

Binnen het onderzoek werden diverse methoden gehanteerd. In het vervolg van deze paragraaf worden de methoden afzonderlijk toegelicht.

Planevaluatie

Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het erfgoedbeleid en de Erfgoedwet was het zaak om eerst helder te krijgen welke doelen met het beleid worden beoogd en welke beleidsmiddelen daarvoor ingezet worden. In de eerste fase van het onderzoek is daarom een planevaluatie uitgevoerd waarbinnen de werkingstheorie³ van het erfgoedbeleid geëxpliciteerd werd. Hiervoor waren vooral de volgende drie stukken van belang:

- ③ Memorie van Toelichting bij de Erfgoedwet (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 109, nr. 3).
- ③ De beleidsbrief *Erfgoed telt* (2018).
- ③ De beleidsbrief *Cultuur in een open samenleving* (2018), uitwerking van de plannen in het regeerakkoord over de waarde van cultuur.

De werkingstheorie is vervolgens per deelsector uitgeschreven in doelen-middelenschema's die vervolgens door het ministerie van OCW zijn beoordeeld en aangevuld. Na vaststelling van de schema's is op basis hiervan ten behoeve van het deskresearch een analyseformat uitgewerkt.

Deskresearch

Een beleidsdoorlichting is, op grond van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek, primair een synthetiserend onderzoek op bestaande bronnen waarin de doeltreffendheid en doelmatigheid van (onderdelen) van het beleidsinstrumentarium onderzocht zijn. Binnen dit onderzoek zijn daarom eerst alle bronnen verzameld die bij OCW bekend waren. Aanvullend is bij kernpartners van het erfgoedbeleid navraag gedaan of zij nog over andere relevante bronnen beschikten. De bronnen die op basis van deze inventarisatie verzameld werden, zijn vervolgens systematisch doorgenomen en beoordeeld op de volgende aspecten:

- ③ Wat was de input en output bij het betreffende beleidsinstrument?
- ③ Welke aandachtspunten en verbeterpunten zijn er bij het betreffende instrument?

³ Werkingstheorie, of ook wel beleidslogica genoemd, geeft een inhoudelijke theoretische verklaring over hoe gedacht wordt dat de inzet van een bepaald beleidsinstrument leidt tot het beoogde effect.

- ③ Bepalen van de mate van de effectiviteit van het beleid(instrument): in welke mate blijkt uit effectonderzoeken dat het beleid(instrument) aantoonbaar aan doelbereiking heeft bijgedragen (effectgrootte)? Wat is de validiteit van het onderzoeksdesign (score op de Maryland Scale) die ten grondslag lag aan de effectmeting (hoe betrouwbaar zijn de uitkomsten)?
- ③ En bij ontbreken van effectonderzoek: zijn er andere indicaties beschikbaar over de plausibiliteit dat het beleid heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelen?
- ③ Bepalen van de mate van doelmatigheid: uitkomsten die gaan over de vraag of het ingezette budget in een redelijke verhouding staat tot de gerealiseerde effectiviteit?

Daarnaast werd gekeken of in de stukken nog generieke aandachtspunten of ontwikkelingen naar voren kwamen. De relevante tekstpassages in de geraadpleegde bronnen werden in een apart analysedocument bijgehouden. Op pagina 160 geven we een totaaloverzicht van alle geraadpleegde bronnen.

Cijfermatige analyse

Voor het erfgoedbeleid is een breed scala aan beleidsindicatoren beschikbaar die periodiek geactualiseerd en beschikbaar worden gemaakt via onder andere de Erfgoedmonitor (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed)⁴. In de vorige editie van de Erfgoedbalans was een relevante selectie opgenomen van deze cijfers. Omdat de huidige Erfgoedbalans ook relevante cijfers van het erfgoedbeleid moest gaan tonen, is met de RCE afgestemd over de beschikbaarheid van een actualisatie van de verschillende datareeksen die in de vorige balans staan. Ook is nagegaan welke andere cijfers over het erfgoedbeleid, die niet getoond worden op de Erfgoedmonitor, beschikbaar waren. DSP heeft vervolgens een selectie gemaakt uit de beschikbare datareeksen en de RCE heeft de gegevens aangeleverd.

Interviews met vertegenwoordigers van de erfgoedsector

Binnen het onderzoek zijn interviews afgenomen met 58 respondenten. Zij vertegenwoordigden de volgende organisaties.

⁴ De Erfgoedmonitor presenteert feiten en cijfers over het erfgoed in Nederland. Met de Erfgoedmonitor geeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed inzicht in de ontwikkeling en staat van het erfgoed in Nederland. Een vaste set van indicatoren op het gebied van archeologie, gebouwde monumenten, historisch landschap en musea en collecties wordt periodiek gemeten. Hiermee worden trends en ontwikkelingen in de tijd zichtbaar gemaakt. Ook wordt aandacht besteed aan thema's zoals Participatie, Erfgoed in het beleid voor de fysieke leefomgeving en Duurzaamheid. (Erfgoedmonitor)

Generiek

AWN vereniging van vrijwilligers in de Archeologie	Nationaal Restauratiefonds
BOEI	Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid
Erfgoedpartners Groningen	Netwerk Digitaal Erfgoed
Federatie Instandhouding Monumenten	Podiumkunst.net
Fonds voor Cultuurparticipatie	Provincie Flevoland/gemeente Noordoostpolder
Gelders Genootschap	Provincie Utrecht
Gemeente Putten	Raad voor Cultuur
Gemeente Utrecht	RAAP
Erfgoedvereniging Heemschut	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Het Nieuwe Instituut/ Netwerk Archieven Design en Digitale cultuur	Netwerk Steunpunten Cultureel Erfgoed
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed	Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM)
Interprovinciaal Overleg	Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer
DEN Kennisinstituut cultuur & digitale transformatie	Stichting Mobiele collectie Nederland
Koninklijke Bibliotheek	Stimuleringsfonds Creatieve industrie
LIMA	Unesco (Nederlandse Unescocommissie)
Mondriaanfonds	Vereniging Ondernemers in Archeologie
Museumvereniging	Vereniging Rembrandt
Nationaal Archief	Waag society

Per deelsector

Archeologie	Roerend erfgoed
Gemeente Putten	Museumvereniging
Vereniging van Ondernemers in Archeologie	Vereniging Rembrandt
RAAP	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (Collectie NL)
Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer	Mondriaanfonds
Netwerk Steunpunten Cultureel Erfgoed	Stichting Mobiele collectie Nederland
Provincie Utrecht	Raad voor Cultuur
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed	

AWN-vereniging van vrijwilligers in de Archeologie	Immaterieel erfgoed
Provincie Flevoland/gemeente Noordoostpolder	Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland
	Fonds voor Cultuurparticipatie
Gebouwd erfgoed	Mondriaanfonds
Federatie Instandhouding Monumenten	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (programma erfgoedparticipatie)
Gemeente Utrecht	Unesco (commissie NL)
Interprovinciaal Overleg	
Provincie Utrecht	Erfgoed en digitalisering
Netwerk Steunpunten Cultureel Erfgoed/ Gelders Genootschap	DEN, Kennisinstituut cultuur & digitale transformatie
Nationaal Restauratiefonds	Waag
Rijksdienst Cultureel Erfgoed	Netwerk Digitaal Erfgoed
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed	Koninklijke Bibliotheek
Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg	Nationaal Archief
BOEI	Museumvereniging
Erfgoedvereniging Heemschut	Podiumkunst.net
	Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid
Erfgoed en leefomgeving	Het Nieuwe Instituut/ Netwerk Archieven Design en Digitale cultuur
Gemeente Utrecht	LIMA
Interprovinciaal Overleg	Museumvereniging
Gelders Genootschap/ Netwerk Steunpunten Cultureel Erfgoed	
Erfgoedpartners	Overkoepelend
Stimuleringsfonds Creatieve industrie	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

De selectie is in overleg met de begeleidingscommissie gemaakt. DSP-groep heeft een voorstel gedaan van de in haar ogen relevante partijen per deelsector. De commissie heeft vervolgens aanvullingen gedaan op dit voorstel en daar waar nodig de contactgegevens aangeleverd. Daarna heeft zij alle beoogde gesprekspartners op de hoogte gebracht van het onderzoek waarna door DSP-groep de interviewafspraken werden ingepland.

Voor de gesprekken zijn per deelsector aparte vragenlijsten opgesteld. In de vragenlijsten werd rekening gehouden met de specifieke kenmerken en specifieke vraagpunten van de sector en de beleidsinstrumenten die daar van toepassing zijn. Nadat de vragenlijsten schriftelijk becommentarieerd en aangevuld waren door

de begeleidingscommissie werden deze voorafgaand aan het interview toegestuurd aan de respondent. De interviews zijn grotendeels online afgenomen. De inhoud van de interviews is gebruikt om goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen binnen de (deel)sector en de werking van de verschillende beleidsinstrumenten in de periode 2016 – 2021.

Werkgroepen

De beleidsdoorlichting is niet alleen benut om terug te kijken, maar ook om voor een aantal belangrijke (lopende) ontwikkelingen binnen de erfgoedsector de beleidsconsequenties te identificeren. Op basis van het deskresearch en de interviews heeft DSP-groep per deelsector een discussienotities opgesteld met daarin een selectie van dergelijke relevante ontwikkelingen. Deze selectie is samen met de begeleidingscommissie gemaakt. Uitgangspunt daarbij was om de discussie alleen te voeren over thema's die niet ook al in een ander traject door het ministerie van OCW geadresseerd werden. In het rapport dat de Commissie Collectie Nederland, onder voorzitterschap van Haersma Buma in voorjaar 2022 uitbracht, werden bijvoorbeeld meerdere ontwikkelingen/uitdagingen in de sector benoemd. Maar omdat de minister van OCW ten tijde van de werkgroepen op het commissierapport nog geen beleidsreactie had verwoord zijn thema's die door de Commissie werden gesignaleerd uitgesloten van de onderwerpenlijst van de werkgroep. Hetzelfde gold voor de ontwikkelingen en aandachtspunten uit het advies 'Archeologie bij de tijd' van de Raad voor Cultuur (2022). Deze punten zijn bij de werkgroepen buiten beschouwing gebleven.

Voor iedere werkgroep werd een aparte discussienotitie opgesteld die van tevoren aan de beoogde deelnemers werd toegestuurd. Per deelsector werd één bijeenkomst gehouden. Alleen voor de deelsector immaterieel erfgoed vonden twee bijeenkomsten plaats.

Schriftelijke inbreng gezichtspunten

Tijdens de looptijd van het onderzoek zijn door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (Inspectie OE), de Federatie Instandhouding Monumenten (FIM) en de Landelijke Vereniging tot Behoud van het Historisch Bedrijfsvaartuig schriftelijke gezichtspunten naar voren gebracht. Deze zijn door de onderzoekers inhoudelijk beoordeeld en gebruikt als schriftelijke bron in het onderzoek.

2.3 Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

Net als ieder onderzoek kent ook deze evaluatie enkele beperkingen:

- 🕒 Binnen deze opdracht heeft een spanningsveld bestaan tussen volledigheid en leesbaarheid. Zoals toegelicht in de inleiding omvat dit rapport niet één maar drie onderzoeken. Om dubbelingen te voorkomen en de leesbaarheid te bevorderen, is gekozen voor een opbouw waarin bij de latere delen van het rapport geen onderwerpen worden herhaald. In plaats daarvan wordt terugverwezen naar eerdere delen. Een dergelijke werkwijze houdt het – toch al lijvige rapport – nog enigszins behapbaar maar vraagt

wel enige oplettendheid van de lezer. Daarnaast hebben we voor de leesbaarheid ook keuzes moeten maken, vooral in het eerste deel van de Erfgoedbalans. In dit deel van het rapport wordt een selectie van relevante kerncijfers en informatie van de sector gepresenteerd, maar er is veel meer beschikbaar (via onder meer de Erfgoedmonitor). Zouden we echter uitputtend alle beschikbare informatie per deelsector presenteren dan zou het rapport qua aantal bladzijden een veelvoud van het huidige zijn geworden. Maar ten opzichte van de vorige editie van de Erfgoedbalans is het aantal gepresenteerde cijfers beperkter.

- ③ Het veldwerk van het onderzoek liep van februari 2022 tot mei 2022, vier maanden. Daarmee was de doorlooptijd van het onderzoek kort. Omdat de deadline leidend was voor het onderzoeksproces is het niet gelukt om data te vinden waarop alle beoogde deelnemers van de werkgroepen aanwezig konden zijn. Na afloop is met een enkeling nog wel een toelichtend gesprek gevoerd maar niet alle beoogde deelnemers hebben uiteindelijk via de werkgroep input kunnen leveren.
- ③ De erfgoedsector, en de daaronder vallende deelsectoren, kent een groot aantal spelers. Ondanks het grote aantal interviews (zie vorige paragraaf) konden – gelet op de budgettaire en de planningstechnische randvoorwaarden – niet alle spelers individueel bevroegd worden. In samenspraak met de begeleidingscommissie is een selectie gemaakt van de meest relevante vertegenwoordigers van de sector.
- ③ Niet zo zeer een beperking van het onderzoek zelf, maar meer een uitkomst van het onderzoek is de conclusie dat binnen de beschikbare documentatie over de erfgoedsector opvallend weinig studies zijn aangetroffen die te kwalificeren zijn als een systematisch effectonderzoek.⁵ Van een systematisch effectonderzoek is namelijk pas sprake wanneer:
 - voor het betreffende beleidsonderdeel concrete doelen geformuleerd zijn;
 - het doelbereik is gemeten op basis van een onderzoekmodel waarbij minimaal een voor- en nameting is uitgevoerd. (Eigenlijk zou daarnaast zelfs ook gewerkt moeten worden met een controlegroep zodat sprake is van een quasi-experimenteel onderzoek.)

Voor zover in de beschikbare studies uitspraken werden gedaan over de doeltreffendheid (en doelmatigheid) waren dat in hoofdzaak deskundigen-oordelen. Wanneer bij een beleidsinstrument of beleidsterrein dergelijk onderzoek ontbreekt, geven we dat in dit rapport aan met de zinssnede dat er geen systematisch effectonderzoek is uitgevoerd (of woorden van gelijke strekking). Als gevolg van het grotendeels ontbreken van systematisch effectonderzoek voor de erfgoedsector kan in dit rapport ook alleen uitsluitend indicatief het een en ander worden gezegd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

⁵ Hierin is de erfgoedsector overigens weinig uniek. Veel Rijksbeleid moet het stellen zonder volwaardige effectevaluaties.

Deel I Erfgoedbalans

Dit eerste deel van de rapportage omvat de Erfgoedbalans. Volgens de Erfgoedwet, die op 1 juli 2016 van kracht werd, dient de minister van OCW elke vier jaar een Erfgoedbalans uit te brengen. Ook in de Omgevingswet is deze verplichting opgenomen. De Erfgoedbalans biedt het parlement, het erfgoedveld, overheden, wetenschappers en particulieren inzicht in de stand van het erfgoed en de effecten van het gevoerde rijksbeleid.⁶

Deze Erfgoedbalans is de tweede balans onder de Erfgoedwet.⁷ Aan de orde komen vijf deelsectoren van het erfgoedbeleid, te weten: gebouwd erfgoed, erfgoed en leefomgeving, archeologie, roerend erfgoed en immaterieel erfgoed. Ook het overstijgende thema digitalisering komt aan de orde. De Erfgoedbalans is gebaseerd op een synthesestudie die is uitgevoerd op beschikbaar bronmateriaal, interviews met vertegenwoordigers van de erfgoedsector en op gegevens uit de Erfgoedmonitor van de RCE.

Merk op dat de inhoud en opbouw van deze Erfgoedbalans afwijkt van de vorige versie van 2017. Om herhalingen in de teksten te voorkomen omvat de Erfgoedbalans ook al de bouwstenen voor de twee opvolgende delen (beleidsdoorlichting en wetsevaluatie). Concreet betekent dat dat voor iedere deelsector eerst de werkingstheorie van het beleidsinstrumentarium geëxpliciteerd wordt zodat duidelijk wordt met welke middelen welke doelen worden nagestreefd. Vervolgens presenteren we per beleidsinstrument een selectie van relevante output-resultaten en beoordelen we de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument.

⁶ Artikel 1.3 Erfgoedwet luidt: "Onze Minister brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de staat van het cultureel erfgoed in Nederland wordt beschreven."

⁷ Aan deze Erfgoedbalans zijn de volgende balansen vooraf gegaan: Erfgoedbalans, 2017, Erfgoedbalans 2009, Collectiebalans 2008, Uit balans: wordingsgeschiedenis en analyse van het bestand van wettelijk beschermde archeologische monumenten, 2006, Archeologiebalans 2002

3 Gebouwd Erfgoed

3.1 Inleiding

Gebouwd erfgoed valt onder het onroerend erfgoed en beslaat uiteenlopende gebouwen en objecten, zoals woningen, kastelen, landhuizen, kerken, boerderijen, molens, sluizen en gemalen. Ook de groene of aangelegde monumenten, zoals parken of tuinen, maken onderdeel uit van deze deelsector. Het gebouwd erfgoed geeft 'de verhalen van dorpen, steden en ons land een gezicht' (Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed, 2018b).

Verantwoordelijkheidsverdeling

De minister van OCW is verantwoordelijk voor een goede werking van het stelsel van gebouwde monumentenzorg als geheel en specifiek voor gebouwde en groene rijksmonumenten, de zorg voor restauratiekwaliteit en toezicht en handhaving. Om gebouwde en groene monumenten in goede staat te houden is binnen deze deelsector een samenhangende set van instrumenten van kracht. De sectorspecifieke doelen en de daarvoor ingezette middelen laten zich voor de deelsector gebouwd erfgoed als volgt samenvatten:

Hoofddoel	(Afgeleid) subdoel	Middelen
Beschermen en in stand houden van gebouwde en groene monumenten	Tegengaan leegstand en bevorderen volwaardige gebruiksfunctie (Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed, 2018b, p. 12)	Bevoegdheid minister tot aanwijzen van rijksmonumenten (Erfgoedwet 3.1, 3.2)
		Wettelijke instandhoudingsplicht (Erfgoedwet jo Mw) voor aangewezen rijksmonumenten
		De verplichting voor gemeenten om rekening te houden met cultureel erfgoed op basis van (nu nog) de overgangsbepalingen van de Erfgoedwet (en straks de Omgevingswet)
		Vergunningsplicht bij wijziging van rijksmonumenten (Wabo).
		Toezicht door gemeenten op onderhoud en beheer monumenten (Erfgoedwet 8.1, 8.2, 8.3 en 8.4)
		Subsidies en laagrentende leningen voor restauratie en instandhouding (Erfgoedwet Hoofdstuk 7. Financiële bepalingen)
		Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten
	Vergroten kwaliteit onderhoud- en herstelwerkzaamheden (Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed, 2018b, p. 6 & 13) & (Cultuur in een open samenleving, 2018a, p. 18)	Vergroten kwaliteit en capaciteit vaklieden binnen de restauratiebranche door het stimuleren en ondersteunen van erfgoedopleidingen en de keuze hiervoor door jongeren en zij-instromers
		Bieden ondersteuning bij het opstellen onderhouden en bevorderen gebruik van uitvoeringsrichtlijnen via de Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM)

Hoofddoel	(Afgeleid) subdoel	Middelen
	Instandhouden en restaureren van religieus erfgoed ((Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed, 2018b, p. 6 & 12)	Programma Toekomst religieus erfgoed
	Instandhouden en restauratie van rijksmonumenten in het aardbevingsgebied in Groningen (Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed, 2018b, p. 18)	Erfgoedprogramma (aardbevingsgebied Groningen), inclusief deelname in twee provinciale regelingen: GRRG en RORG
	Verbeteren toezicht op behoud en beheer van monumenten	Advies verbetering interbestuurlijk toezicht door Werkgroep interbestuurlijk toezicht (IPO, VNG en Rijk)
		Toezicht op gemeenten door provincies
	Bevorderen van verduurzaming van gebouwd erfgoed. (Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed, 2018b, p. 6)	Programma Erfgoed en duurzaamheid RCE
	Erfgoedparticipatie en toegankelijkheid (Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed, 2018b, p. 6) ⁸	Beleidsmatig bevorderen dat bij gebouwd erfgoed gebruik gemaakt wordt van de stimuleringsgelden die standaard voor verduurzaming beschikbaar zijn (gemeentelijke regelingen en RVO-gelden)
		Wordt onderzocht in de beleidsdoorlichting cultuurdeelname

3.2 Uitvoeringspraktijk

Uit bovenstaand schema blijkt dat voor het beschermen en in stand houden van gebouwde en groene monumenten binnen de deelsector gebouwd erfgoed een fijnmazig stelsel van beleidsinstrumenten van toepassing is. In deze paragraaf wordt op basis van de analyse van de beschikbare documentatie en afgenomen interviews een inzicht gegeven in hoe de instrumenten in de praktijk werken en wat te zeggen valt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het betreffende instrument.

Aanwijzen van rijksmonumenten

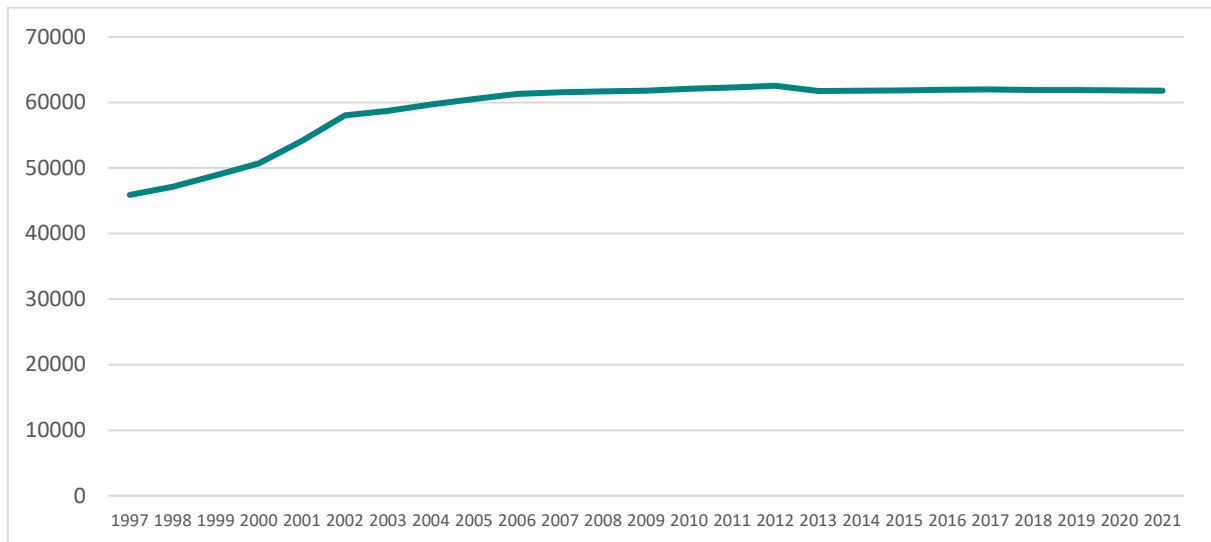
De minister van OCW wijst beschermde rijksmonumenten aan (en stads- en dorpsgezichten, samen met de minister van BZK). In de praktijk is de RCE gemandateerd voor de aanwijzing en het afvoeren van een rijksmonument uit het monumentenregister. Voor een aanwijzing wordt een waardestelling uitgevoerd om te bepalen of een monument voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen voor aanwijzing. Voorafgaand aan een aanwijzing wordt advies gevraagd aan burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het monument ligt. Een aangewezen rijksmonument wordt opgenomen in het monumentenregister (Erfgoedwet 3.3.3). De omschrijving is bedoeld als duiding en identificatie van het rijksmonument. Overigens kan ook een provincie of gemeente provinciale – of gemeentelijke monumenten of stads- en dorpsgezichten aanwijzen, op basis van een eigen verordening.

Nederland kent eind 2021 in totaal 61.809 rijksmonumenten (Erfgoedmonitor). Sinds 2000 is dit een stijging van ruim 11.000 rijksmonumenten, maar in de onderzochte beleidsperiode 2016-2021 is het aantal

⁸ "Het gaat erom dat we - zoals het regeerakkoord stelt – leren van ons erfgoed en de kennis van onze geschiedenis vergroten. Het erfgoed is er voor iedereen, ongeacht de plek waar je woont, uit welk gezin je komt of welke culturele achtergrond je hebt. Daarom is het belangrijk dat de verhalen over erfgoed zo veel mogelijk mensen - en vooral ook jongeren - bereiken, dat die verhalen eigentijds zijn en aansluiten bij de belangstelling en diverse samenstelling van de bevolking van het Nederland van nu."

rijksmonumenten vrijwel gelijk gebleven. Het merendeel van de rijksmonumenten betreft een woonhuis, gevolgd door boerderijen (zie tabel 3.1).

Grafiek 3.1 Aantal rijksmonumenten sinds 1997, Erfgoedmonitor



Tabel 3.1 Gebouwde rijksmonumenten top 10 (sub)categorieën

Categorie	Aantal monumenten
Woonhuis	26.441
Boerderij	7.479
Werk-woonhuis	3.753
Tuin, park en plantsoen	3.122
Kerk en kerkonderdeel	2.981
Bijgebouwen kastelen enz.	1.373
Opslag	1.309
Industrie- en poldermolen	1.280
Kasteel, buitenplaats	1.036
Begraafplaats- en onderdelen	914

Bron: Erfgoedmonitor, 31 12 2021

Naast de rijksmonumenten zijn er eind 2020 nog 824 gebouwde provinciale monumenten (Erfgoedmonitor) en (volgens voorlopige cijfers uit 2022) 75.747 gemeentelijke monumenten (Fenicks).

Er is in de onderzochte periode geen systematisch onderzoek gedaan naar de effectiviteit van dit beleidsinstrument maar alle respondenten erkennen het belang van het aanwijzen van rijksmonumenten. Het is een belangrijke voorwaarde om het doel – de bescherming en instandhouding van gebouwde en groene monumenten – te kunnen behalen. Vervolgens zijn er andere instrumenten nodig om aan dat doel te werken, maar de aanwijzing is van belang om überhaupt vast te stellen wat wel of niet waardevol is. Meerdere respondenten geven aan dat de collectie van rijksmonumenten statisch is. Sporadisch komen er nieuwe

monumenten bij of verdwijnen van de lijst. Zeker nieuwe categorieën zoals gebouwen uit de wederopbouw- of Post65-periode verdienen meer aandacht, volgens verschillende respondenten.

Met betrekking tot erfgoed van na 1965, het Post 65 erfgoed, voerde de RCE tussen 2017 en 2020 een verkennend onderzoek uit. Gekeken zal worden of een beperkt aantal gebouwen en complexen uit de jaren 1965-1990 in aanmerking komt voor plaatsing op de rijksmonumentenlijst. Er is vooralsnog geen inzicht in of het gevoerde beleid met betrekking tot de wederopbouwgebieden en het Post 65 erfgoed effectief is.

Ook het beschermen en in stand houden van groene monumenten is een doel van het rijk. Groen erfgoed is de verzamelnaam voor historische groenaanleggen zoals tuinen, parken, woonwijken, verdedigingswerken, begraafplaatsen, buitenplaatsen en landgoederen. Klimaat effecten zoals verdroging hebben in toenemende mate een impact op groen erfgoed.

3.2.1 Wettelijke vergunning- en instandhoudingsplicht voor aangewezen rijksmonumenten

Gemeenten hebben taken op het gebied van beleid, uitvoering en toezicht erfgoed waaronder de zorg voor de verlening van de vergunningen voor restauraties en wijzigingen van rijksmonumenten. Daarnaast rust er op rijksmonumenten een instandhoudingsplicht (Erfgoedwet, art. 9.1, 1^e lid, onderdeel a, Erfgoedwet jo artikel 11, eerste lid Monumentenwet). Het is verboden om een rijksmonument te beschadigen of te vernielen of daaraan onderhoud te onthouden dat voor de instandhouding daarvan noodzakelijk is. Gemeenten moeten er in het decentrale stelsel op toezien dat de vergunning- en instandhoudingsplicht worden nagekomen. Om ervoor te zorgen dat gemeenten dat op een adequate manier doen, houden de provincies op hun beurt toezicht op het toezicht door gemeenten.

De instandhoudingsplicht is belangrijk, zo wordt door meerdere respondenten erkend. Een gesprekspartner stelt tijdens het onderzoek: 'Sommige eigenaren van rijksmonumenten lieten bewust monumenten verkrotten ten behoeve van de ontwikkeling van de grond. De verplichting tot onderhoud is wat dat betreft enorme winst.' Tegelijkertijd is er kritiek op het toezicht op - en de handhaving van de instandhoudingsplicht. In de praktijk bestaan er grote verschillen tussen gemeenten in de omgang met de instandhoudingsplicht. Op veel plekken wordt er te weinig gehandhaafd door gemeenten, zo vinden respondenten. Er wordt weinig ingegrepen op het moment dat monumenten verwaarloosd worden.

Gemeenten geven aan weinig capaciteit en kennis te hebben om de instandhoudingsplicht voldoende te handhaven. Het heeft geen prioriteit voor gemeenten en er is weinig contact met monumenteneigenaren, zo wordt door meerdere respondenten aangegeven. Van de 345 gemeenten in Nederland zegt 58 procent toezicht te houden op de instandhoudingsplicht. 23 procent zegt dat niet te doen en van 18 procent is het onbekend (Monitor Monumenten en Archeologie gemeenten, 2021).

8 op de 10 gemeenten geeft aan dat ze het object bezoeken om te zien of de werkzaamheden conform de vergunning worden uitgevoerd. Ongeveer twee derde van de gemeenten stelt dat het toezicht wordt meegenomen in algemene toezicht- en handhavingsactiviteiten.

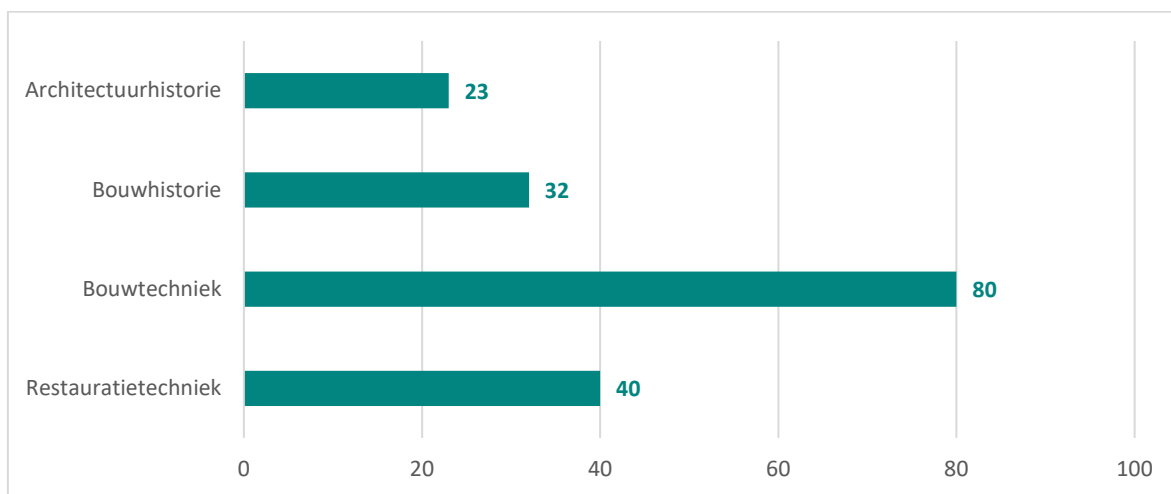
Tabel 3.2 Wijze van toezicht met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving

Wijze van toezicht	Totaal aantal gemeenten	%
Bezoek van het object om te zien of de werkzaamheden conform de vergunning worden uitgevoerd	277	80%
Wordt meegenomen in algemene toezicht en handhavingsactiviteiten	228	66%
Contact met de architect en/of eigenaar/opdrachtgever	203	59%
Contact met de uitvoerder of het bouwbedrijf	169	49%
Opvragen van een revisietekening	77	22%
Periodieke schouw van monumenten en/of beschermd gezicht	54	16%
Controle door luchtfoto's of analyse van (open) data	53	15%
Steekproef (reality check) onder het monumentenbestand	44	13%
Anders	17	5%

Bron: Monitor Monumenten en Archeologie Gemeenten, 2021

Van de 345 gemeenten geeft 49 procent aan dat er onvoldoende personeel is voor de taakuitvoering op het gebied van monumenten/beschermd gezichten (Monitor Monumenten en Archeologie Gemeenten, 2021). Van die groep (in totaal 170 gemeenten) stelt 71 procent onvoldoende toe te komen aan toezicht en handhaving. Daarnaast is bij deze groep gemeenten onvoldoende tijd voor o.a. het opstellen van beleid (78 procent), het ontwikkelen van draagvlak voor erfgoed (76 procent) en contact met monumenteneigenaren (65 procent). Veel gemeenten geven aan onvoldoende deskundigheid in huis te hebben, met name waar het gaat om architectuurhistorie, bouwhistorie en restauratietechniek. Slechts 37% van de gemeenten geeft aan wel over voldoende personeel te beschikken.

Grafiek 3.2 Deskundigheid toezichthouders binnen gemeenten voor monumenten en beschermd stads- en dorpsgezichten



Bron: Monitor Monumenten en Archeologie Gemeenten, 2021

De provincies hebben sinds 2012 de wettelijke taak om toezicht te houden op de wijze waarop gemeenten hun taken op het gebied van de monumentenzorg uitvoeren, het interbestuurlijk toezicht. De minister van OCW, zo stelt de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (2020a), heeft op dit moment op basis van het interbestuurlijk toezicht door de provincies geen overkoepelend zicht op de werking van het erfgoedstelsel terwijl zij wel verantwoordelijk is. De meeste provincies richten het toezicht in binnen een beperkte formatie van circa 0,06 fte en er zijn provincies die helemaal geen invulling geven aan het toezicht op erfgoed. 'Het toezicht loopt het gevaar tot een papieren tijger te worden en de verzamelde gegevens bieden weinig zicht op de praktijk,' stelt de Inspectie.

Het onderzoek heeft ertoe geleid dat er gewerkt wordt aan de verbetering van het toezicht (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2020a). De provincies geven aan dat met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht in 2012 het interbestuurlijk toezicht is vereenvoudigd en versoberd. De keuze voor een gedecentraliseerd toezicht leidt ertoe dat er verschillen zijn en zullen blijven tussen provincies. Inmiddels is door de minister van BZK, het IPO, de VNG en de staatssecretaris van Financiën de Agenda Toekomst interbestuurlijk Toezicht opgesteld. Een van de actielijnen is het uniformeren van de uitvoering van het toezicht. Als onderdeel van deze actielijn wordt door provincies en gemeenten in samenwerking met het IPO, de VNG en de ministeries van BZK en OCW een gemeenschappelijk toezichtkader voor erfgoed uitgewerkt (Kamerstuk 32820, nr. 411, 2021).

Het beeld van het onderzoek wordt herkend door de respondenten in de sector. 'Het toezicht wordt ad hoc en minimalistisch opgepakt,' zegt een respondent. Provincies kunnen hun rol op dit moment niet waarmaken en hebben ook niet de ambitie om het voldoende in te vullen, wordt gesteld. Het is momenteel een te afstandelijke, op hoofdlijnen gerichte inspectie, als er al sprake van is. 'Er is een onderscheid tussen actief toezicht houden of meer een piepsysteem waarbij je iets gaat doen als burgers ergens mee komen. Je moet ook risico-inschattingen maken,' zegt een respondent.

Contact tussen provincies en gemeenten over de gemeentelijke taken voor monumenten (en archeologie) is er beperkt, zo is te zien in onderstaande tabel.

Tabel 3.3 Hoe vaak contact met provincie over gemeentelijke taken voor monumenten en archeologie?

Hoe vaak contact	%
Meer dan 1x per jaar	12%
1x per jaar	20%
1x in de 2 jaar	2%
Incidenteel	17%
Nooit	18%
Onbekend	31%

Bron: Monitor Monumenten en Archeologie Gemeenten, 2019

34 procent van de gemeenten stelt in de Monitor Monumenten en Archeologie Gemeenten dat de provincie voldoende zicht heeft op de gemeentelijke taakuitvoering voor monumenten. 17 procent vindt dat niet, en 48 procent zegt het niet te weten.

3.2.2 Stelsel van (subsidie)regelingen

Door structureel onderhoud te bevorderen, worden achterstanden in onderhoud van rijksmonumenten en daarmee grote, dure restauraties voorkomen. Voor onderhoud en restauratie van monumenten is een stelsel van (subsidie)regelingen van kracht. Via diverse subsidies en laagrentende leningen voor restauratie en instandhouding worden eigenaren gefaciliteerd. Het gaat daarbij om: Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim), Woonhuisregeling, restauratieregelingen voor niet-woonhuizen (via rijksgeld en matchingsgeld van de provincies), diverse regelingen voor grote monumenten, leenfaciliteiten, herbestemmingsregelingen, diverse incidentele regelingen, zoals Joods erfgoed en Klinkend erfgoed (beide opgenomen in de beleidsbrief Erfgoed Telt). Daarnaast was er (ook vanuit Erfgoed Telt) sprake van ondersteuning via fondsen, zoals het Molenfonds en het Boerderijenfonds.

Via de Erfgoedmonitor is te zien dat 85 procent van de rijksmonumentale objecten (niet-woonhuizen) in redelijke of goede staat is. 12 procent is in matige staat en 3 procent in slechte staat.

Tabel 3.4 Fysieke staat rijksmonumenten (niet-woonhuizen) (Erfgoedmonitor, peildatum eind 2021)

Fysieke staat	%
Goed	45%
Redelijk	40%
Matig	12%
Slecht	3%

Bron: Erfgoedmonitor, peildatum 2021

In 2020 is een representatieve steekproef uitgevoerd onder 3.622 woonhuizen. Daarvan bleek 88 procent in redelijke of goede staat te zijn.

Tabel 3.5 Fysieke staat woonhuizen

Fysieke staat	%
Goed	48%
Redelijk	40%
Matig	11%
Slecht	1%

Bron: RCE, peildatum 2020

In 2018 concludeerde Ecorys dat de basis van het financiële stelsel goed op orde is. 'Er is een integraal stelsel gebouwd waarmee de belangrijkste doelstellingen van de monumentenzorg, zijnde het terugdringen van de restauratieachterstand en instandhouding van monumenten zijn behaald.'

Het stelsel biedt continuïteit, wat voor monumenteneigenaren van groot belang is. Ook concludeert Ecorys dat de beschikbare overheidsmiddelen voor de monumentenzorg doelmatig worden ingezet. Bovendien zorgen de herbestemmings- en verduurzamingsregelingen voor een betere toekomstbestendigheid van monumenten, waardoor op termijn minder geld gereserveerd hoeft te worden voor onderhoud.

Ecorys concludeert dat het stelsel een samenhangend geheel is dat bijna alle aspecten van de monumentenzorg afdekt. Een beperkt aantal (zeer) grote monumenten, met een grote onderhouds- en restauratiebehoefte, wordt niet goed bediend in het huidige stelsel. Meerdere respondenten benoemen de grote monumenten en groene monumenten als een probleem. Iets waar ook de FIM aandacht voor vraagt in haar brief uit juli 2021: een goede regeling ontbreekt.

Via de SIM is in de periode 2016-2021 411 miljoen euro geïnvesteerd in de instandhouding van monumenten. Er is in die periode een Sim-subsidie toegewezen voor in totaal 10.320 monumenten, dat betekent ongeveer €40.000 per monument (Erfgoedmonitor, 2021). De SIM wordt door eigenaren van rijksmonumenten en het erfgoedveld positief beoordeeld als een regeling die op effectieve en efficiënte wijze de instandhouding van rijksmonumenten ondersteunt en stimuleert, zo concluderen Dialogic en Hylkema Erfgoed (Bongers, et al., 2021). Driekwart van de ontvangers van een Sim-subsidie stelt dat ze zonder subsidie het onderhoud slechts gedeeltelijk uitgevoerd zou hebben, en dat met minder of dezelfde kwaliteit. De SIM heeft een positief effect op de onderhoudsstaat van rijksmonumenten. Het beheer en onderhoud van groen erfgoed staat wel onder druk, zo is te lezen in de evaluatie. De afwijzing van aanvragen heeft vergaande consequenties: een jaar lang geen onderhoud plegen kan al leiden tot onherstelbare schade van groen erfgoed. De FIM stelt tijdens de beleidsdoorlichting dat de hoogte van de SIM niet meer toereikend is. Ze wijst erop dat de SIM niet geïndexeerd wordt.

3.2.3 Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten

Als een beschermd rijksmonument niet gebruikt wordt vervalt het en worden de kosten van herstel (nog) hoger. Daarom is het beleid erop gericht leegstand tegen te gaan en herbestemming te stimuleren. Dat gebeurt door de Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten (RCE).

In 2020 evalueerde DSP-groep de regeling stimulering herbestemming monumenten over de periode 2014-2019. Er werden in die periode 2.674 unieke aanvragen ingediend, waarvan er 1.603 werden verleend. Hiervoor werd in totaal 14,95 miljoen euro beschikbaar gesteld.

De doelstelling van de herbestemmingsregeling is het bevorderen van een duurzaam gebruik van (beschermd) monumenten. De regeling moet herbestemming stimuleren en voorkomen dat monumenten waarvoor een nieuwe functie lastig te vinden is, langere tijd leeg staan en daardoor snel achteruitgaan. In twee derde van de gevallen was er sprake van leegstand ten tijde van het haalbaarheidsonderzoek. Er was op dat moment dus sprake van monumenten met een acute herbestemmingsopgave.

60 procent van de subsidieontvangers stelt dat de subsidie het makkelijker heeft gemaakt om herbestemming te overwegen. Ruim driekwart heeft na afronding van het haalbaarheidsonderzoek daadwerkelijk vervolgstappen gezet, met name het verder uitwerken van een plan. Uiteindelijk is bij 14% van de monumenten waarvoor subsidie is ontvangen daadwerkelijk herbestemming gerealiseerd.

Ook respondenten zijn over het algemeen positief over de regeling. 'Het is een regeling die tegen weinig kosten heel veel op gang kan brengen,' zegt een respondent.

3.2.4 Vergroten kwaliteit en capaciteit vaklieden binnen restauratiebranche (via opleidingen)

De instandhouding van rijksmonumenten is gebaat bij goede kwaliteit van de uitvoering van de onderhoud- en herstelwerkzaamheden. Om deze kwaliteit te behouden⁹ en te bevorderen wordt binnen de deelsector gebouwd erfgoed geïnvesteerd in de kwaliteit van de erfgoedopleidingen. Jongeren en zij-instromers worden gestimuleerd te kiezen voor dergelijke opleidingen door via het Nationaal Centrum Erfgoedopleidingen en de Restauratie Opleidings Projecten (ROP) opleidingen en stages mogelijk te maken. Daarnaast subsidieert het Rijk de stichting ERM voor het opstellen, onderhouden en stimuleren van het gebruik van uitvoeringsrichtlijnen en certificeringsnormen in de restauratiesector. De uitvoeringsrichtlijnen en andere kwaliteitsregelingen moeten waarborgen dat werkzaamheden aan monumenten voldoen aan breed door de erfgoedsector gedragen kwaliteitsnormen. Tot slot moedigt OCW voor werkzaamheden aan gebouwd erfgoed aan te werken met een gecertificeerd bedrijf (zonder dit overigens verplicht te stellen) door via de RCE kennis en expertise te leveren en bij verlenen van subsidies te verwijzen naar de normen in de beroepsgroep, zoals die van ERM (zie hieronder).

In welke mate de investering in de kwaliteit van erfgoedopleidingen effectief is valt op basis van documentatie niet vast te stellen. Wel geven meerdere respondenten aan dat de investeringen in het Nationaal Centrum Erfgoedopleidingen en de Restauratie Opleidings Projecten wel degelijk lonen en benadrukken dat de inzet essentieel is. Het gebrek aan vaklieden is een groot probleem. De verschillende vakgebieden zijn niches, waarbij het vaak gaat om kleine opleidingen. Het is daarom goed dat dit nationaal georganiseerd wordt, zo geven respondenten aan. Ook het belang van de uitvoeringsrichtlijnen in de restauratiesector door ERM wordt breed erkend. Daarbij wordt gesteld dat het positief is dat de brancheopleidingen aansluiten op de richtlijnen.

In 2017 zijn het stelsel kwaliteitsborging en ERM geëvalueerd (DSP-groep, 2017). Over de inhoud van de uitvoeringsrichtlijnen was destijds over het algemeen tevredenheid. Ook werd de rol van ERM als waardevol bestempeld, omdat een brede groep van belanghebbenden binnen de sector betrokken is bij de inhoud van de

⁹ De investeringen in vakmanschap moeten bijdragen aan voldoende vaklieden binnen de restauratiebranche, een nichemarkt die behoefte heeft aan gespecialiseerde vaklieden, wier opleiding alleen in goede samenspraak tussen opleidingen en bedrijven mogelijk is. Werving van deze mensen vindt plaats in een context van verloop door pensionering, weinig keuze voor handwerk- en techniekopleidingen bij jongeren en veel werkmogelijkheden in de reguliere (nieuw)bouw.

richtlijnen. Wel werd de zorg geuit dat de kwaliteitszorg via richtlijnen en een certificeringssysteem geen wettelijke grondslag heeft of een voor overheden verplicht kader. Uit de Monitor Monumenten en Archeologie gemeenten 2019 – 2020 van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed blijkt dat gemeenten beperkt (28%) in de vergunningverlening verwijzen naar de Uitvoeringsrichtlijnen van ERM. Bij een deel van de gemeenten is het bestaan zelfs onbekend. (34% van de gemeenten zegt als opdrachtgever gebruik te maken van de uitvoeringsrichtlijnen van de ERM, en 28 procent doet dat als vergunningverlener).

Tabel 3.6 Gebruik van uitvoeringsrichtlijnen van de ERM door gemeenten

	Gemeente maakt als opdrachtgever gebruik van URL's van de ERM	Gemeente maakt als vergunningverlener gebruik van URL's van de ERM
Ja	34%	28%
Nee	22%	44%
Onbekend	35%	29%
Niet van toepassing	9%	-
Totaal	341	341

Bron: Monitor Monumenten en Archeologie Gemeenten, 2019

Onder respondenten is geen eensgezindheid over in hoeverre de uitvoeringsrichtlijnen verplicht moeten worden. Sommige respondenten vinden de huidige werking voldoende kwaliteitsborging bieden, terwijl anderen benadrukken om de koppeling te maken tussen de richtlijnen en bijvoorbeeld vergunningverlening of subsidieverlening. Wel is men eensgezind tevreden over de inhoudelijke kwaliteit van de uitvoeringsrichtlijnen. Daarnaast wordt ook de brede betrokkenheid van belanghebbenden uit het veld (bedrijven, overheden, opdrachtgevers) gewaardeerd. Het zorgt ervoor dat de sector zelf actief nadenkt over wat restauratiekwaliteit is

3.2.5 Programma Toekomst Religieus Erfgoed RCE

Tussen 2018 en 2021 was er het programma Toekomst Religieus Erfgoed, een samenwerkingsprogramma van acht partners die zich inzetten voor de toekomst van kerken en kloosters. Uitgangspunt was om een extra impuls te geven aan het behoud van dit specifieke erfgoed en bij te dragen aan de maatschappelijke bewustwording van religieus erfgoed (en de leegstandsproblematiek bij kerken en kloosters). Het programma Toekomst Religieus Erfgoed stimuleerde dat overheden, kerkeigenaren en vertegenwoordigers van erfgoed- en burgerorganisaties gezamenlijk te werken aan een duurzaam toekomstperspectief voor het religieus erfgoed. Speerpunt van het programma was het beschikbaar stellen van een decentralisatie-uitkering aan gemeenten voor het opstellen van een integrale en lokale kerkenvisie.

De kerkenvisie wordt nu in 240 gemeenten benut. Daarmee wordt het gesprek over de toekomst van 75 procent van alle gebedshuizen in de samenleving ondersteund. Afgeronde visies worden vertaald in afspraken, producten, acties en voorzieningen. De kerkenvisies brengen vooral de concrete opgaven per gebedshuis aan het licht, zoals onderhoud/restauratie, verduurzamen of herbestemmen. De RCE constateert dat er een

duidelijke hulpvraag vanuit gemeenten en kerken is om hier verder mee aan de slag te gaan. Het programma is afgesloten met diverse handreikingen, onder meer over hoe een kerkenvisie om te zetten in concrete handelingen en afspraken.

Er is weliswaar geen systematische effectmeting van het gehele programma Toekomst Religieus Erfgoed gedaan. Wel is het instrument van de kerkenvisies in 2021 geëvalueerd, in de 'Rapportage evaluatie kerkenvisies'. Daarbij gekeken is naar de ervaringen van gemeenten en kerkeigenaren/-besturen (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2021b).

De kerkenvisies hebben vooral verbinding opgeleverd, tussen burgerlijke en kerkelijke gemeenten, tussen kerkelijke partijen onderling, tussen verschillende beleidsterreinen binnen de gemeentelijke organisatie en met externe partijen die zich willen inzetten voor kerkgebouwen. Het opstarten van een dialoog tussen verschillende belanghebbenden over de toekomst van de kerkgebouwen lijkt geslaagd en wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor het behoud van de bedoelde monumenten.

Twee derde van de gemeenten geeft aan dat ze niets hadden ondernomen zonder de regeling, terwijl de noodzaak wel gevoeld werd. Ze werden geremd door gebrek aan capaciteit, middelen, kennis en terughoudendheid om als overheid de opgave voor kerkgebouwen op te pakken. Ook kerkeigenaren/-besturen zien de noodzaak om na te denken over deze opgave, maar er bestaan wel verschillen in betrokkenheid en tevredenheid over de samenwerking.

De kerkenvisies en het programma dragen niet direct bij aan de instandhouding en restauratie van religieus erfgoed, zo stellen verschillende respondenten uit de sector. Wat het vooral doet is bijdragen aan de bewustwording, en dat, zo geven meerdere respondenten aan, is al van grote waarde. 'De regeling voor de kerkenvisies is goed geweest. Er is veel gebruik van gemaakt en op gemeentelijk niveau is hierdoor de discussie geopend over het gebruik van religieus erfgoed,' zegt een respondent. Het draagt bij aan de maatschappelijke bewustwording, zo is het idee. Tegelijkertijd is het vervolg (hoe gaan de kerkenvisies worden uitgevoerd) nog onzeker. Wat betekent dit voor de instandhouding en restauratie van religieus erfgoed?

Als extra aandachtspunt worden de interieurs en de roerende collecties binnen het religieus erfgoed aangestipt. Deze blijken kwetsbaar te zijn bij herbestemming en het lukt lang niet altijd om de interieurs of de roerende collecties te beschermen, ook bij zeer belangrijke monumenten.

3.2.6 Erfgoedprogramma (aardbevingsgebied Groningen)

De impact van aardbevingen in Groningen is groot, ook op monumenten. In de Erfgoedmonitor is te zien dat 1.408 van de 3.871 rijksmonumentale adressen in Groningen minstens 1 schademelding hadden sinds 2012.

Dat komt neer op 36 procent van alle rijksmonumentale adressen. Ook is er schade aan gemeentelijke monumenten, vele beeldbepalende panden en beschermde stads- en dorpsgezichten.

De meeste schademeldingen hebben betrekking op woningen en woningbouwcomplexen, gevolgd door boerderijen, molens en bedrijven.

Tabel 3.7 Aantal rijksmonumentale adressen met minstens één schademelding naar categorie

Rijksmonumentale adressen	Minstens één schademelding
Woningen en woningbouwcomplexen	711
Boerderijen, molens en bedrijven	351
Religieuze gebouwen	156
Handelsgebouwen, opslag- en transportgebouwen	65
Cultuur, gezondheid en wetenschap	44
Kastelen, landhuizen en parken & verdedigingswerking en militaire gebouwen	37
Bestuursgebouwen, rechtsgebouwen en overheidsgebouwen	26
Sport, recreatie, vereniging en horeca	18

Bron: Erfgoedmonitor, 2021

Met betrekking tot erfgoed in het aardbevingsgebied zijn er verschillende opgaven. Allereerst zijn er rijksmonumenten met schade die in aanmerking komen voor schadevergoeding. Dat valt onder de verantwoordelijkheid van het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Daarnaast dienen monumenten verstevigd te worden. Deze versterkingsopgave valt onder de verantwoordelijkheid van de Nationaal Coördinator Groningen. Ten derde is er de instandhouding en restauratie van rijksmonumenten, waar het ministerie van OCW verantwoordelijk voor is.

Met het Erfgoedprogramma investeren de samenwerkende overheden in het cultureel erfgoed in Groningen. Vanuit het Rijk gaat dat om het ministerie van OCW, inclusief de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de Nationaal Coördinator Groningen. Daarnaast participeren de provincie en meerdere Groningse gemeenten in het Erfgoedprogramma. Het Erfgoedprogramma is gericht op het behouden van het Groningse erfgoed.

Daartoe zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om de eigenaren van monumenten te ondersteunen:

- ③ Het Erfgoedloket, het Erfgoedadviesteam en een handreiking voor eigenaren.
- ③ Het Afwegingskader deel 1, (een handreiking voor eigenaren, overheden en professionals hoe om te gaan met versterking van gebouwd erfgoed).
- ③ Twee subsidieregelingen voor regulier (RORG) en groot onderhoud (GRRG) van rijksmonumenten. (Voor 2018 – het jaar waarin de regelingen van kracht werden – was hiervoor 6,7 miljoen beschikbaar, 4 miljoen vanuit het ministerie van OCW en 1,35 miljoen van de provincie en de Nationaal Coördinator Groningen (NCG)).
- ③ Een aanvulling van de provincie van 2 miljoen op het 'Cultuurfonds voor monumenten Groningen' voor leningen met lage rente aan eigenaren van gemeentelijke monumenten en karakteristieke panden.

Ruim 250 eigenaren hebben een subsidie of lening aangevraagd, wat veel meer is dan tevoren werd ingeschat, zo blijkt uit de voortgangsrapportage van het Erfgoedprogramma (2019). Na evaluatie van de regelingen is besloten de regelingen voort te zetten.

Binnen het Erfgoedprogramma spant de RCE zich in via het programma Aardbevingen en Erfgoed. Daarbij zet de RCE er onder meer op in dat schadeherstel en versterking van monumenten zorgvuldig en deskundig gebeurt.

Door meerdere respondenten wordt aangegeven dat de problematiek in Groningen groot is en men maakt zich zorgen over de instandhouding van gebouwd erfgoed in het aardbevingsgebied. Een respondent zegt: 'Het is een nationale crisis. We hebben nog nooit zoveel schade gehad in één provincie.' Kritiekpunt is dat objecten met schade niet altijd door organisaties worden behandeld met voldoende erfgoedexpertise. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat voor de twee regelingen voor regulier en groot onderhoud van rijksmonumenten de procedures ingewikkeld zijn en lang duren, wat de effectiviteit van de regelingen belemmert. Maar ook wordt gesteld dat het belangrijke regelingen zijn die overduidelijk voorzien in een behoefte. Daarnaast is er waardering voor de inzet vanuit de RCE wat betreft het bieden van ondersteuning en advies.

3.2.7 Programma Duurzaam Erfgoed

De opgave uit het klimaatakkoord om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen raakt in het bijzonder gebouwd erfgoed. Veel monumenten zijn namelijk niet gebouwd naar hedendaagse normen van duurzaamheid. Het erfgoedbeleid binnen deze deelsector heeft daarom als afgeleid doel de verduurzaming bij gebouwd erfgoed te bevorderen zodat voor deze deelsector de CO₂-uitstoot in 2030 40% minder is dan in 1990. In 2040 moet een reductie gerealiseerd zijn van 60% (Duurzaam Erfgoed, 2022), iets wat ook in de Routekaart Duurzaam erfgoed aan bod komt. Het programma Duurzaam Erfgoed 2019-2022 verbindt hiervoor alle relevante onderdelen binnen de RCE met een reeks van externe partners. Het programma is gericht op onderzoek, kennisverwerving en kennisdeling en borging van de resultaten in de reguliere processen van het erfgoedveld. Gewerkt wordt aan op erfgoed toegespitste maatregelen die rekening houden met de cultuurhistorische waarden maar wel voldoen aan de opgave uit het Klimaatakkoord. Beleidsmatig ligt de opgave om ervoor te zorgen dat gebouwd erfgoed aanspraak kan maken op stimuleringsgelden en ondersteuning binnen de algemene regelingen die er voor verduurzaming zijn en daarnaast waar nodig specifieke regelingen voor erfgoed te ontwikkelen. Hierover vindt regelmatig overleg plaats met andere departementen.

Tot op heden heeft geen systematisch effectonderzoek plaatsgevonden op het programma maar volgens meerdere respondenten heeft het bijgedragen aan bewustwording en het aanwakkeren van de discussie over verduurzamen. Gesprekspartners vinden het evident dat monumenten moeten verduurzamen, ook voor de instandhouding ervan. Enkele respondenten achten het doel om 40% minder uitstoot te hebben in 2030

onrealistisch, hoewel onder eigenaren grote bereidheid is om te verduurzamen. De vraag is met name hoe het moet gebeuren. Daar is veel specialistische kennis en maatwerk voor nodig. Ieder monument staat op zichzelf als het gaat om verduurzaming.

3.3 Uitdagingen en ontwikkelingen

Binnen de beleidsdoorlichting is ook gekeken naar relevante ontwikkelingen en uitdagingen die mogelijk van betekenis zijn voor toekomstig beleid. In de voorgaande paragrafen zijn meerdere daarvan benoemd. Voor een selectie van deze ontwikkelingen is met vertegenwoordigers van de deelsectoren in werkgroepjes gereflecteerd op deze ontwikkelingen. Met hen is vastgesteld wat deze ontwikkelingen voor de sector betekenen. Niet alle relevante ontwikkelingen zijn besproken. Door de onderzoekers is samen met het ministerie van OCW een selectie gemaakt van thema's. Daarbij zijn nadrukkelijk thema's waarop al in meer of mindere mate beleidsmatig geanticipeerd wordt, buiten beschouwing gelaten. In het vervolg van deze paragraaf gaan we voor de deelsector Gebouwd Erfgoed in op de geselecteerde thema's en de uitkomsten van de reflectie door de werkgroep. Daarbij moet worden aangetekend dat de werkgroep bestond uit een beperkt aantal deelnemers en dat niet geconcludeerd kan worden dat de conclusies altijd representatief zijn voor de hele deelsector.

Grote opgaven zorgen voor druk op gebouwd erfgoed

Nederland staat voor grote uitdagingen. Klimaatadaptatie, de noodzaak van een energietransitie, een enorm woningtekort, het verlies van biodiversiteit en een stikstofcrisis zijn opgaven waar Nederland mee aan de slag moet en die een grote druk leggen op het erfgoed. Hoe zorgen we ervoor dat het erfgoed, tussen al die verschillende belangen, voldoende beschermd wordt, nu en in de toekomst? Hoe wordt het belang van gebouwd erfgoed overeind gehouden in alle transities?

Deze ontwikkeling wordt door vrijwel alle partijen in de erfgoedsector als grootste zorg gezien. Het behoud van rijksmonumenten lijkt over het algemeen voldoende geborgd, hoewel rijksmonumenten in gebiedsontwikkelingen ook als obstakel of kostenpost kunnen worden gezien. Maar vooral het andere minder beschermde gebouwd erfgoed is afhankelijk van de plek, de kennis, kunde en draagkracht binnen gemeenten waar het erfgoed staat. De grote opgaven vragen veel van gemeenten en provincies en door een tekort aan kennis en capaciteit bij gemeenten en provincies is erfgoed niet altijd voldoende beschermd. Bovendien bestaan er grote verschillen in hoe gemeenten en provincies hiermee omgaan.

Voor de meerwaarde van monumenten bij grote opgaven (nog) meer inzichtelijk maken kan helpen. Behoud, restauratie en herbestemming van monumenten dragen enorm bij aan een verbeterde leef- en omgevingskwaliteit in een omgeving/gemeenten. Presenteer de aanwezigheid van monumenten als kans in de ontwikkelingen van een gebied.

De druk op de openbare ruimte is een opgave over verschillende beleidsdomeinen. Het vraagt om een integrale benadering. Het is van belang dat (gebouwd) erfgoed is aangehaakt bij de verschillende verantwoordelijkheden en overleggen. Het is nog niet gebruikelijk dat de verschillende perspectieven bij elkaar aan tafel zitten.

Verduurzaming van monumenten

Veel monumenten zijn niet gebouwd naar hedendaagse normen van duurzaamheid, het Rijk streeft naar een vermindering van de CO₂ uitstoot in 2030 met 40%. De verduurzaming van monumenten is essentieel om het gebruik en daarmee de instandhouding van monumenten, ook bij toenemende energiekosten, in de toekomst aantrekkelijk te houden. Wat zijn de uitdagingen met betrekking tot het verduurzamen van monumenten en waar dient het rijksbeleid rekening mee te houden?

Meerdere respondenten geven aan dat restauratie en verduurzaming van monumenten nog te veel gescheiden werelden zijn. Reguliere verduurzamingsgelden zijn niet gemakkelijk in te zetten voor monumenten, omdat het vaak om specifieke aanpassingen gaat. Slechts bij generieke aanpassingen is het mogelijk hiervan gebruik te maken. Tegelijkertijd is het bij regelingen met betrekking tot restauratie veelal niet mogelijk om verduurzaming mee te nemen, zo wordt door respondenten aangegeven. Een respondent zegt: 'Verduurzaming van monumenten is een gigantische opgave en dat zit nu nog niet goed genoeg in het systeem.'

Restauratie en verduurzaming zouden hand in hand moeten gaan. Beide houden de monumenten toekomstbestendig; zonder restauratie komen de monumenten te vervallen, zonder verduurzamingsaanpassingen zijn de energiekosten in de toekomst onhoudbaar. De verduurzamingsopgave is monument specifiek en vraagt daarom om maatwerk. Maatwerk dat vraagt om kennis, zowel bij de gemeenten als bij de eigenaren. Er is meer kennisverzameling en kennisdeling nodig om tot de juiste verduurzamingsopties te komen. Hier komt nog bij dat isolatie aan de binnenzijde moet gebeuren, terwijl dit juist voor de monumentale interieurs een bedreiging vormt. Daarnaast zijn er momenteel onvoldoende mensen om de verduurzaming van monumenten te realiseren. Minister de Jonge van Volkshuisvesting stuurde recent een brief naar de Kamer met enkele mogelijke oplossingen.¹⁰

Als erfgoedzorg meebewegen met sociaal-maatschappelijke bewegingen

De betekenis van erfgoed en de zorg ervoor veranderen voortdurend. Erfgoed is ingebed in onze samenleving. De zorg voor erfgoed is dan ook onlosmakelijk verbonden met allerlei actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Meerstemmigheid, het verdrag van Faro, aandacht voor jonger erfgoed. Hoe beweegt de erfgoedzorg mee met sociaal-maatschappelijke bewegingen? Hoe borg je nieuwe categorieën en nieuwe perspectieven binnen de collectie gebouwde rijksmonumenten? Een breder, dynamisch aanwijzingsbeleid

¹⁰ [Kamerbrief van 11 juli 2022, kenmerk: 2022-0000348569.](#)

doet meer recht aan de continue veranderende 'collectie Nederland', en houdt binding met de maatschappij en haar inwoners.

Arbeidsmarkt en vakmanschap

Het behouden en restaureren van erfgoed vraagt om vakspecialisten. Het vergroten van de kwaliteit van onderhoud- en herstelwerkzaamheden is een belangrijk doel van het rijksbeleid. Hier wordt onder meer aan gewerkt door het stimuleren en ondersteunen van erfgoedopleidingen. Daarnaast subsidieert het Rijk de stichting ERM voor het opstellen en onderhouden van het gebruik van uitvoeringsrichtlijnen in de restauratiesector. Toch kampt de restauratiesector met een tekort aan specialisten en vaklieden. Wat is er in de toekomst nodig om het vak aantrekkelijk te houden? Hoe kunnen we het realiseren van kwaliteit verder stimuleren, zowel bij opdrachtgevers als uitvoerders?

Interieurs

Interieurs zijn vaak kwetsbaar, en dat geldt zeker specifiek voor interieurs binnen het religieus erfgoed. De Erfgoedwet beschermt interieurs gedeeltelijk. Zijn monumentale interieurs voldoende beschermd? Bescherming van interieurs vraagt om een andere aanpak, omdat het gaat om objecten achter de deur van een eigenaar. De interieurs zijn minder goed in beeld en moeilijk te handhaven. Gezamenlijk optrekken met de eigenaren is hierbij van belang.

4 Erfgoed en de leefomgeving

4.1 Inleiding

Monumenten, historische binnensteden en cultuurlandschappen hebben een waarde in zichzelf. Ze zijn 'de dragers van het verleden die we koesteren om hun eigen betekenis en schoonheid' (Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed, 2018b). Maar cultureel erfgoed maakt ook onderdeel uit van onze leefomgeving en ontwikkelingen in die leefomgeving hebben invloed op het erfgoed. Het Rijk wil dat erfgoed beschermen in de leefomgeving, maar ook benutten als inspiratiebron voor ruimtelijke opgaven, zoals de energietransitie of de bouw van woningen. Onder deze deelsector vallen onder meer rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten, werelderfgoed- en wederopbouwgebieden en cultuurlandschappen. Het Rijk is verantwoordelijk voor een goed functionerend (wettelijk) systeem voor erfgoed en leefomgeving. De minister is stelselverantwoordelijk voor het borgen van cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving en voor een goede leefomgevingskwaliteit. De uitvoering van de zorg voor de historische omgeving is vooral decentraal, via ruimtelijke wetgeving, geregeld.

De deelsector specifieke doelen en de daarvoor ingezette middelen laten zich voor erfgoed en leefomgeving als volgt samenvatten.

Hoofddoel(en)	(Afgeleid) subdoel	Middelen
Beschermen en ontwikkelen van erfgoed in de leefomgeving (hoofddoelstelling uit Erfgoed Telt, en Omgevingswet/ Erfgoedwet)	De waarde van erfgoed in de leefomgeving wordt door de relevante partners onderkend, beschermd en benut bij actuele ruimtelijke opgaven en transitie (Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed, 2018b, p. 22), (Cultuur in een open samenleving, 2018a, p. 18)	Wettelijke instandhoudingsplicht (Erfgoedwet jo Mw) voor aangewezen monumenten.
		Bevoegdheid minister tot aanwijzen van rijksmonumenten en van beschermde stads- en dorpsgezichten.
		Vergunningsplicht bij wijziging van rijksmonumenten.
		Subsidies en laagrentende leningen voor restauratie en instandhouding.
		Toezicht door gemeenten op onderhoud en beheer monumenten.
		Verplichting aan gemeenten om bij het vaststellen van bestemmingsplannen rekening te houden met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten, en in de toelichting bij het bestemmingsplan te motiveren hoe rekening is gehouden met cultuurhistorie.
		Specifieke planologische regels voor een viertal werelderfgoederen.
		Erfgoed Deal. OCW draagt met behulp van RA-middelen (2017 – 2021) 20 miljoen hieraan bij.
		Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp waarin erfgoed en ontwerp nadrukkelijk worden gekoppeld.
		OCW draagt bij aan interdepartementale trajecten op gebied van waterveiligheid, energietransitie, verstedelijking, landelijk gebied, bodemdaling en landschap en een aantal NOVI-gebieden en

Hoofddoel(en)	(Afgeleid) subdoel	Middelen
		verstedelijingsstrategieën. Hierbij zet OCW ook in op beleidsbeïnvloeding, integrale beïnvloeding van de beleidsuitvoering (RCE) en op gebiedsbiografieën.

De doelen en het instrumentarium voor erfgoed en leefomgeving vertonen overlap met die van gebouwd erfgoed en archeologie, waarbij erfgoed en leefomgeving uitgaat van een bredere benadering van erfgoed. Daar waar het bij gebouwd erfgoed primair gaat om individuele objecten of geïsoleerde complexen gaat het bij erfgoed in de leefomgeving in de eerste plaats om het samenspel van onderling samenhangende objecten, structuren en gebieden die samen met het landschap, het ontwerp, en het immateriële erfgoed de leefomgeving uitmaken. Vanwege de overlap blijft bij de beschrijving van de werkingstheorie van het beleid voor erfgoed en leefomgeving het instrumentarium rond het aanwijzen van rijksmonumenten, en de instandhoudingsplicht daarvan buiten beschouwing. Deze is tenslotte al aan bod gekomen bij de deelsector gebouwd erfgoed. Ook de thema's wederopbouwgebieden en Post65 erfgoed zijn besproken bij gebouwd erfgoed, omdat deze raken aan het instrument van aanwijzen.

Voor erfgoed in de leefomgeving is het subdoel van belang dat binnen alle bestuurslagen (en binnen de sectoren van deze bestuurslagen) de waarde van erfgoed in de leefomgeving gezien en gerespecteerd wordt en dat erfgoed op adequate wijze wordt beschermd, ingepast en benut bij transities en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (zoals energietransitie, klimaatadaptatie, bouw nieuwe woningen in steden en krimpgebieden).

De komende decennia heeft Nederland te maken met een complexe inpassing van grote ruimtelijke opgaven. De ruimte is schaars en opgaven zoals het woningtekort, omgaan met klimaatverandering, de transitie van de landbouw en de verduurzaming van de energievoorziening zijn urgent en hebben eerder dan voorheen een zowel afzonderlijk en gecombineerd een nog grotere ruimtelijke impact. De andere departementen moeten volgens de afspraken in de NOVI en voorheen de SVIR erfgoed meenemen in de aanpak van de ruimtelijke opgaven. OCW agendeert en faciliteert. Om ervoor te zorgen dat de waarde van erfgoed in de leefomgeving erkend wordt zet OCW in op een aantal sporen, zoals beleidsbeïnvloeding op interdepartementaal niveau en via de RCE op een integrale uitwerking op de uitvoeringspraktijk. OCW neemt deel aan interdepartementale overleggen over de grote transities op alle ambtelijke en bestuurlijke niveaus. Ook is er regulier strategisch overleg met de provincies. Daarnaast wordt het instrument van de gebiedsbiografie in Omgevingsagenda's, ontwerpend onderzoek, NOVEX- en andere gebieden en trajecten ingezet om te faciliteren en financieel te ondersteunen bij grote gebiedsgerichte aanpakken. Het instrument gebiedsbiografie helpt om te leren van het verleden voor opgaven van nu en geeft historische informatie over hoe het gebied in elkaar steekt. Omdat erfgoedzorg in de uitvoering voor het grootste deel een decentrale verantwoordelijkheid betreft is het belangrijk om provincies en gemeenten te faciliteren om deze zorg goed te kunnen uitoefenen en samen te werken bij het aanpakken van strategische opgaven. Dat doet OCW door bij te dragen (financieel en met capaciteit) aan grote ontwikkelingen die door het Rijk zelf in gang zijn en worden gezet (bijvoorbeeld

Erfgoeddeal, NOVEX-gebieden en Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp) en door de bijdrage aan omgevingsagenda's, verstedelijkingsstrategieën en regionale energie-strategieën.

De andere departementen hebben in deze integrale beleidsontwikkelingen een belangrijke verantwoordelijkheid om erfgoed mee te nemen en de aansluiting van OCW bij andere departementen binnen het rijk, maar ook bij andere bestuurslagen is van groot belang, zo geven respondenten aan. Want het grootste risico is volgens meerdere respondenten dat erfgoed in de toekomst toch onvoldoende verankerd is. Een respondent zegt: 'Bij de grote opgaven, zoals de energietransitie en woningbouwopgave, speelt erfgoed onvoldoende een rol. Het is de erfgoedsector die zelf aan de bel moet trekken, want erfgoed is niet als vanzelfsprekend een partij.' Het rapport Aanhoudend Droog van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed uit 2020 onderbouwt dit.

Het leefomgevingsbeleid van Nederland is sinds 2020 gebaseerd op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)¹¹. In de NOVI zijn uitgangsprincipes voor erfgoed en landschap opgenomen. Daarin gaat het enerzijds om het behoud van erfgoed en de daarvoor bestaande kaders en regels, en anderzijds om het borgen van kernkwaliteiten van stad en land (bijvoorbeeld het behoud van identiteit door het vertellen en zichtbaar maken van het verhaal van een specifiek gebied). Een van de afwegingsprincipes van de NOVI is het centraal stellen van kenmerken en identiteit van een gebied. Landschapskwaliteiten en karakteristieken in kwetsbare landschappen en bebouwde gebieden dienen beschermd te worden. Ruimtelijke kwaliteit en erfgoed en landschap zijn beide aangemerkt als nationaal belang. De kwaliteit van de leefomgeving is een van de hoofddoelen van de Omgevingswet.

4.2 Uitvoeringspraktijk

Uit het schematisch overzicht van doelen en middelen in de vorige paragraaf blijkt dat voor het beschermen en ontwikkelen van erfgoed in de leefomgeving een aantal beleidsinstrumenten wordt ingezet. In deze paragraaf gaan we in op deze instrumenten.

4.2.1 Cultureel erfgoed in beleid voor de fysieke leefomgeving

Via bestaande regels is de positie van erfgoed verankerd bij ruimtelijke ontwikkelingen op gemeentelijk en provinciaal niveau. Vanaf 2012 is het voor gemeenten bij wet verplicht om in bestemmingsplannen een beschrijving op te nemen van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. Al sinds 2008 is in de wet verankerd dat gemeenten bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening dienen te houden met aanwezige of verwachte archeologische waarden.

¹¹ De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien voor 1 januari 2023. Daarbij hoort ook één rijkswis op de leefomgeving: de Nationale Omgevingsvisie. Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) geeft het Rijk een langetermijnvisie op de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland.

In 2022 onderzocht DSP-groep in welke mate hieraan voldaan werd (Cultureel erfgoed in beleid voor de fysieke leefomgeving, herhaalmeting 2021). Archeologische waarden werken daadwerkelijk door in bestemmingsplannen. Gemeenten maken sinds 2016 meer gebruik van de mogelijkheid om met de erfgoedverordening gemeentelijke monumenten, beeldbepalende en karakteristieke panden en beschermde stads- en dorpsgezichten aan te wijzen. Tegelijkertijd neemt de mate waarin cultuurlandschappelijke waarden beschreven staan in bestemmingsplannen verder af. Alle onderzochte gemeenten geven aan dat bekend is wat het aanwezige erfgoed is, terwijl gemeenten in 2016 nog bezig waren dit uit te zoeken.

Met betrekking tot provincies wordt duidelijk dat alle provincies cultuurhistorische waarden opnemen in de omgevingsvisie, en tien provincies deze ook uitwerken in de verordening. Wel zijn er grote verschillen in de wijze waarop er binnen provincies wordt afgestemd tussen erfgoed en ruimtelijke ordening. Datzelfde geldt voor de mate van ondersteuning en advies aan gemeenten.

In het onderzoek worden de grote woningbouwopgave en de energietransitie in relatie tot erfgoedzorg als risico gezien. De bestuurlijke druk van betrokken overheden om bij deze opgaven vaart te maken is groot en de ruimte en tijd om erfgoed goed te positioneren (te) klein. Beleidsadviseurs erfgoed maken zich zorgen dat erfgoed met de invoering van de Omgevingswet onvoldoende goed gepositioneerd is.

4.2.2 Beschermd stads- en dorpsgezichten

Het Rijk kan een gebied in een stad of dorp met een bijzonder cultuurhistorisch karakter aanwijzen als 'beschermd stads- of dorpsgezicht'. In Nederland zijn er 472 rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten.¹² Rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten betreffen met name historische structuren als straten, parken en verkavelingen. Bij ontwikkelingen van de stad of het dorp dient rekening gehouden te worden met historische kenmerken en waarden, zodat de ruimtelijke karakteristiek wordt voortgezet. De bescherming van een stads- en dorpsgezicht krijgt een plek in het bestemmingsplan van een gemeente. Sinds 2012 moeten gemeenten in alle bestemmingsplannen ook rekening houden met de aanwezige cultuurhistorische waarden.

Namens de ministers van OCW en BZK kan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed beschermd stads- en dorpsgezichten aanwijzen. In de beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg uit 2009 is besloten om dit niet meer te doen. Voor waardevolle gebieden van na de Tweede Wereldoorlog, de wederopbouwperiode, is ingezet op bestuurlijke afspraken met gemeenten. Deze 30 wederopbouwgebieden hebben geen beschermd status, maar er zijn wel afspraken gemaakt tussen de RCE en betrokken gemeenten om rekening te houden met de bijzondere cultuurhistorische kernkwaliteiten van de gebieden. Het is niet te zeggen in hoeverre deze bestuurlijke afspraken bijdragen aan het doel. Dit beleid zou geëvalueerd worden, maar dat is voorsnog niet gebeurd. Wel ziet een enkele respondent bestuurlijke afspraken in plaats van een beschermd status als een risico, omdat de bestuurders wisselen en afspraken dan vaak naar de achtergrond verdwijnen.

¹² Erfgoedmonitor 31 12 2021.

Met betrekking tot de wederopbouwgebieden heeft de RCE in een eerdere periode al 30 gebieden geselecteerd die van nationaal belang worden geacht voor de periode 1940-1965. Deze gebieden hebben geen beschermde status, maar er zijn wel afspraken gemaakt tussen de RCE en betrokken gemeenten om rekening te houden met de bijzondere cultuurhistorische kernkwaliteiten van de gebieden. De RCE verricht onderzoek naar de wezenlijke veranderingen in de beschermde stads- en dorpsgezichten en wederopbouwgebieden. Dit is een vervolgonderzoek op 2016 (vergelijking 2011-2015). De resultaten zijn recent gepubliceerd in de Erfgoedmonitor.

Bij het vaststellen van een bestemmingsplan voor een beschermd stads- of dorpsgezicht heeft de RCE geen adviesrol meer. Dit is een bevoegdheid van de gemeenteraad en provincies zouden moeten controleren of dat goed gebeurt. Gemeenten kunnen de RCE bij planvorming wel om advies vragen, als het gaat om een verandering die van wezenlijke invloed is op het karakter van een beschermd stads- of dorpsgezicht.

4.2.3 Werelderfgoederen

Nederland telt 12 werelderfgoederen. Dit zijn objecten en gebieden die zo belangrijk zijn voor de wereldgemeenschap dat ze veilig aan toekomstige generaties doorgegeven dienen te worden. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het culturele werelderfgoed, het natuurlijke werelderfgoed valt onder de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹³. Samen bepalen ze het Nederlandse werelderfgoedbeleid. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed treedt op als coördinator werelderfgoed, werkt samen met beheerders, stelt voorbereidingsdossiers op, coördineert beheersplannen en subsidieert de Stichting Werelderfgoed Nederland om het publiek te informeren. Nederland heeft zich verplicht het werelderfgoed in stand te houden. In 2021 werd het Nederlandse werelderfgoed uitgebreid met drie nieuwe gebieden. Naast de huidige 12 werelderfgoederen staat er nog een drietal locaties op de voorlopige lijst werelderfgoed.¹⁴

¹³ In 2022 de minister voor Natuur en Stikstof.

¹⁴ Het gaat om Bonaire National Marine Park (Bonaire), het Koninklijk Eise Eisinga Planetarium (Franeker, voordracht indienen in 2022) en het plantagesysteem (West Curaçao).

Tabel 4.1 Werelderfgoederen in Nederland

	Status	Type	Jaar
1. Schokland en omgeving in de Noordoostpolder	definitief	archeologie	1995
2. De Hollandse Waterlinies (Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie)	definitief	cultuurlandschap	1996-2021
3. Molens van Kinderdijk-Elshout	definitief	cultuurlandschap	1997
4. De historische binnenstad van Willemstad op Curaçao	definitief	cultuurlandschap	1997
5. Ir. D.F. Woudagemaal bij Lemmer	definitief	gebouwd erfgoed	1998
6. Droogmakerij De Beemster in Noord-Holland	definitief	cultuurlandschap	1999
7. Rietveld Schröderhuis in Utrecht	definitief	gebouwd erfgoed	2000
8. Waddenzee (met Duitsland)	definitief	cultuurlandschap	2009
9. Grachtengordel van Amsterdam	definitief	cultuurlandschap	2010
10. Van Nellefabriek in Rotterdam	definitief	gebouwd erfgoed	2014
11. Koloniën van de Maatschappij van Weldadigheid in Drenthe	definitief	cultuurlandschap	2021
12. Het Nedergermaanse deel van de Romeinse Limes (met Duitsland)	definitief	cultuurlandschap	2021
13. Koninklijk Eise Eisinga Planetarium in Franeker (voorlopig)	voorlopig	gebouwd erfgoed	2011
14. Bonaire Marine Park (voorlopig)	voorlopig	cultuurlandschap	2011
15. Plantagesysteem West Curaçao (voorlopig)	voorlopig	cultuurlandschap	2011

In 2020 bracht de Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T) een toezichtsignaal uit. IL&T constateerde dat de doorwerking van titel 2.13 van het Barro over het algemeen onvoldoende is. De begrenzing is meestal wel goed terug te vinden, maar de uitwerking van de kernkwaliteiten is voor nagenoeg alle onderwerpen onvoldoende. Regels in het belang van bescherming van de kernkwaliteiten zijn weliswaar opgenomen in de provinciale verordeningen, maar de uitzonderingsmogelijkheden maken de kans dat deze uiteindelijk voldoende doorwerken in bestemmingsplannen discutabel.” Tussen provincies bestaan verschillen in de wijze waarop de werking van titel 2.13 van het Barro plaatsvindt. Dit betekent ook dat erfgoederen die in meerdere provincies zijn gelegen met verschillende regimes te maken hebben. Ook per erfgoed is de mate en de wijze van bescherming verschillend (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2020).”

RoyalHaskoningDHV (2021)¹⁵ onderzocht daarop in hoeverre de bescherming van werelderfgoederen geborgd is in de praktijk. De instructieregels voor de borging van de belangen van deze erfgoederen zijn te vinden in titel 2.13 van het Barro. Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincies en gemeenten het Barro vertaald hebben in de provinciale omgevingsverordeningen en bestemmings-/omgevingsplannen. Dit draagt eraan bij dat de instandhouding van het erfgoed vroegtijdig in regionale en lokale ruimtelijke belangenafweging wordt betrokken. RoyalHaskoningDHV (2021) adviseert het Rijk onder meer een proactieve houding in te nemen richting de meest betrokken departementen over tijdige borging op Rijksniveau van het nationaal belang

¹⁵ <https://open-pilot.overheid.nl/repository/ronl-2e432aab00e4boae5ca7394c1f2cb4e308adbdb1/1/pdf/pilot-2-en-3-doorwerking-nationale-ruimtelijke-belangen-werelderfgoed-en-defensie.pdf>.

'instandhouding cultureel erfgoed' in de afweging of integratie met andere nationale beleidsprioriteiten met ruimtelijke impact.

4.2.4 Erfgoed Deal

Naast de beleidsbeïnvloeding op interdepartementaal niveau, bestaande kaders en regels en de beschermingsmogelijkheden werkt OCW ook aan het hoofddoel via verschillende programma's. De Erfgoed Deal is daar één van.

Voor de jaren 2019-2022 heeft het kabinet € 20 miljoen uitgetrokken voor de Erfgoed Deal, om met behulp van erfgoed oplossingen te zoeken voor ruimtelijke opgaven en daarbij behorende uitdagingen. De Erfgoed Deal is een samenwerkingsprogramma van in totaal 15 partijen, bestaande uit zowel overheden als maatschappelijke organisaties die zich samen inzetten om erfgoed te betrekken bij de inrichting van de leefomgeving en op die manier een bijdrage te leveren aan maatschappelijke- en ruimtelijke opgaven. Met cofinanciering van minimaal de rijksbijdrage dragen ook andere overheden en maatschappelijke organisaties bij aan de realisatie van projecten. In 2020 en 2021 zijn er dertien projecten toegevoegd aan de portfolio van de Erfgoeddeal, verdeeld over de thema's Klimaat, Duurzaamheid en energietransitie, Groei en krimp, Kennis en Dialoog en Omgevingsvisie. Door het programma wil het Rijk bijdragen aan bewustwording bij initiatiefnemers, overheden en de maatschappij over de waarde van erfgoed in transities en de oplossingen die erfgoed kan bieden. Naast het uitvoeren van projecten is het programma daarom ook een instrument om nieuwe praktijken te ontwikkelen zodat deze breder toepast kunnen worden, besteedt het programma veel aandacht aan communicatie en heeft een leergemeenschap.

Tabel 4.2 Overzicht van de toegekende projecten in 2020 en 2021

Jaar toekenning	Klimaat	Duurzaamheid en energietransitie	Groei en krimp	Kennis en dialoog	Omgevingsvisie
2020	Hoornwerk Grebbedijk	Amsterdam Wetlands	Stadspark Weert	Een nieuwe tijd	Vondst
	Zitterd Climate Proof			Wijk de Pas	
2021	Klimaatbestendige kastelen, buitenplaatsen en landgoederen	Forteiland Pampus	Waddenkust K(l)eigoed	Buitengewone leerstoel	Kusten van het IJsselmeer
	Watermolenlandschappen	Meester van der Heijdegroeve	Stinspark Zwolle	Erfgoed Sterren	
	Nieuwe waterwerken Zoutkamp		Scholen Nieuwegein		
	Beken en bleken van Losser				
	Nieuw drassig land				

Bron: Ecorys, 2022

In 2020 is een nulmeting uitgevoerd voor een monitoringsonderzoek (Ecorys, 2021). Daarin wordt geconcludeerd dat partijen betrokken bij de projecten in de portfolio van de Erfgoeddeal zich steeds meer bewust worden van erfgoed. Het wordt als meerwaarde gezien als erfgoed wordt meegenomen in de initiatieffase van projecten. Tegelijkertijd is het, met name in de ontwikkelingsfase van projecten, belangrijk dat er voldoende aandacht komt en blijft voor erfgoed. Er is buiten erfgoedorganisaties nog weinig aandacht voor en besef van cultuurhistorie. Erfgoed wordt nog vaak als belemmering en extra kostenpost gezien. In de eerste tussenmeting (Ecorys, 2022) bleek dat erfgoed relatief gezien vaker betrokken werd bij ruimtelijke opgaven. Ook blijkt er veel animo voor het indienen van projecten voor de Erfgoed Deal. Daarnaast bleek uit het onderzoek dat gemeenten en waterschappen erfgoed vaker betrekken bij ruimtelijke opgaven. Bij woningcorporaties blijft dit nog achter. In zijn totaliteit blijft het echter een probleem dat erfgoed niet altijd meegenomen wordt in ruimtelijke opgaven.

Per project ontstaat er veel moois waar betrokkenen tevreden over zijn, zo wordt aangegeven, maar de impact van de Erfgoed Deal op nationaal niveau is niet onderzocht.

4.2.5 Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp

In 2021 presenteerden de ministers van BZK en OCW gezamenlijk het Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp 2021-2024, dat voortbouwde op de eerdere Actieagenda 2013-2016 en 2017-2020. Daar was de centrale ambitie om met ontwerpend onderzoek maatschappelijke vraagstukken ruimtelijk te vertalen. In de huidige periode is ingezet op ruimtelijk ontwerp effectiever en vaker inzetten. Ook de koppeling van omgevingscultuur- en erfgoedbeleid voor concrete inrichtingsopgaven staat centraal. De ministeries van BZK en OCW stellen voor het Actieprogramma € 4,6 miljoen per jaar beschikbaar.

In 2020 is de Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020 geëvalueerd (Den Drijver, Sturm en Wilzing, 2020). Conclusie was dat de programmaonderdelen (projecten en activiteiten) bijdroegen aan de bedoeling van de ARO, maar dat effecten op grote schaal en op langere termijn beperkt blijven, evenals de omvang van de effecten in verhouding tot de totale opgave. Er gebeuren per project weliswaar mooie dingen, zo laat de evaluatie zien, maar in het grotere plaatje heeft het te weinig effect. Het effect van de ARO had groter kunnen zijn, wanneer effecten en inzichten breed gedeeld waren en tussentijdse aanscherping had plaatsgevonden. De uitkomsten van de evaluatie vormden belangrijke input voor de vormgeving van het ARO 2021-2024.

Onderdeel van het Actieprogramma is het College van Rijksadviseurs (CRa), dat het Rijk adviseert over ruimtelijke kwaliteit. Het CRa bestaat uit een Rijksbouwmeester en twee rijksadviseurs voor de leefomgeving. In 2020 werd het CRa geëvalueerd (Berenschot, 2020). De toegevoegde waarde van het CRa staat niet ter discussie. Betrokkenen zijn (zeer) positief over de rolinvulling van het toenmalige college. Daarmee zorgt het CRa voor impact en waardering. Wel bestaat er nog te beperkte afstemming en samenwerking tussen het CRa en het Rijk.

4.3 Uitdagingen en ontwikkelingen

Binnen de beleidsdoorlichting is ook gekeken naar relevante ontwikkelingen en uitdagingen die mogelijk van betekenis zijn voor toekomstig beleid. In de voorgaande paragrafen zijn meerdere daarvan benoemd. Voor een selectie van deze ontwikkelingen is met vertegenwoordigers van de deelsectoren in werkgroepjes gereflecteerd op deze ontwikkelingen. Met hen is vastgesteld wat deze ontwikkelingen voor de sector betekenen. Niet alle relevante ontwikkelingen zijn besproken. Door de onderzoekers is samen met het ministerie van OCW een selectie gemaakt van thema's. Daarbij zijn nadrukkelijk de onderwerpen waarop al in meer of mindere mate beleidsmatig geanticipeerd wordt buiten beschouwing gelaten. In het vervolg van deze paragraaf gaan we voor de deelsector Erfgoed en de leefomgeving in op de geselecteerde thema's en de uitkomsten van de reflectie door de werkgroep. Daarbij moet worden aangetekend dat de werkgroep bestond uit een beperkt aantal deelnemers en dat niet geconcludeerd kan worden dat de conclusies altijd representatief zijn voor de hele deelsector.

Grote opgaven zorgen voor druk op kwaliteit van de leefomgeving

Net als bij gebouwd erfgoed wordt dit thema ook bij erfgoed en leefomgeving als grootste risico gezien. Nederland staat voor grote uitdagingen. Zoals al beschreven onder Gebouwd Erfgoed zetten zaken als klimaatadaptatie, de noodzaak van een energietransitie en een enorm woningtekort de kwaliteit van onze leefomgeving onder druk. Daarnaast is er een hoge maatschappelijke en bestuurlijke druk om deze uitdagingen versneld op te pakken en op te lossen. De ambitie is om de omgevingskwaliteit (erfgoed, kwaliteit van het ontwerp etc.) tussen al die verschillende belangen te borgen. Voor erfgoed en leefomgeving gelden gezamenlijke afspraken over het integrale beleid voor de leefomgeving. Daartoe worden verbindingen gelegd met de belangrijkste lopende en startende nationale trajecten.

Er dient nagedacht te worden over de omgang met erfgoed en de kwaliteit van de leefomgeving op de zeer lange termijn. Erfgoed is onderdeel geworden van het beleid voor de leefomgeving, het moet zich steeds meer verhouden tot andere opgaven en andere partijen dragen ook een grotere verantwoordelijkheid voor de instandhouding van erfgoed. Erfgoed wordt in de huidige beleidscontext minder sectoraal en meer integraal benaderd, dat betekent ook veel voor de rol van andere stakeholders dan erfgoed. Erfgoed dient verbonden te zijn aan de grote transities. Dat kan door als OCW nog meer een stem te laten horen en het belang van erfgoed te benadrukken. En vooral ook het betrekken van erfgoed in afwegingen bij gemeenten. Dat gaat over bescherming, maar juist ook om erfgoed onderdeel te maken van de afweging. Niet als rem op een ontwikkeling, maar als toevoeging aan een ontwikkeling. Als erfgoed goed geborgd wordt en als inspiratiebron fungeert herkennen mensen ook na gebiedsontwikkelingen het land en de kwaliteiten daarvan.

Samenhang beschermingsregimes

Nederland kent verschillende manieren om erfgoedwaarden ruimtelijk te beschermen: Werelderfgoed, (rijks)monumenten, beschermde gezichten en wederopbouwgebieden. Zijn deze categorieën toereikend om het waardevolle erfgoed te beschermen? Er zou nog beter gebruik gemaakt kunnen worden van de samenhang tussen deze categorieën. Met name voor de wederopbouwgebieden en Post-65 erfgoed biedt dit kansen

5 Archeologie

5.1 Inleiding

Archeologische resten vormen de belangrijkste bron van onze kennis over de grootste tijdsperiode van het verleden. Maar archeologisch erfgoed is ook een van de meest kwetsbare onderdelen van ons cultureel erfgoed. Dit erfgoed wordt voortdurend bedreigd door grote ruimtelijke ingrepen, risico's van natuurlijke aard, bodembewerkingen, clandestiene of onwetenschappelijke opgravingen en onvoldoende besef onder het publiek van de waarde van dit erfgoed. Nederland heeft om die reden in 1992 het, in het kader van de Raad van Europa, tot stand gebrachte Verdrag van Valletta ondertekend en in 2007 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. De uitgangspunten van het verdrag van Valletta vormen de grondslag van het huidige beschermingsregime voor het archeologisch erfgoed. Het behoud staat daarbij in het teken van toekomstig onderzoek naar de Nederlandse geschiedenis. Door de ontwikkeling van nieuwe technieken zal naar verwachting in de toekomst meer informatie uit het bodemarchief kunnen worden gehaald dan op dit moment het geval is. Toekomstige generaties zullen bovendien mogelijk andere vragen stellen aan ons bodemarchief¹⁶ (zie MvT op artikel 5 van de Erfgoedwet).

In de laatste 20 jaar is de archeologie gegroeid tot een bedrijfstak waar archeologisch onderzoek is gekoppeld aan vraag en aanbod en die vraag komt voort uit ruimtelijke ontwikkelingen. Jaarlijks gaat het om duizenden onderzoeken. Van de 345 gemeenten in Nederland worden er 215 bediend door een van de 63 gemeente- of regioarcheologen.¹⁷ Het archeologisch onderzoek is grotendeels belegd bij de opgravingsbedrijven. Nederland telt 35 opgravingsbedrijven, die onderling zeer in omvang verschillen. Het archeologisch bedrijfsleven heeft een geschatte jaaromzet van ongeveer 50 miljoen euro (Pianoo.nl, 2022). Naast de opgravingsbedrijven zijn in Nederland zestien gemeentelijke archeologische uitvoeringsdiensten en één regionale dienst (Walcheren) gecertificeerd tot het doen van opgravingen. De jaarlijkse omzet van gemeentelijke archeologische diensten wordt geschat op 24 miljoen euro. Naast het Rijk (RCE) hebben ook de universiteiten van Leiden, Groningen en Amsterdam (UVA en VU) vrijstellingen om opgraven te mogen doen.¹⁸ Er werken ongeveer 1.300 archeologen (circa 1.060 fte) in Nederland (Vinken & Wolters, 2020). Het aantal archeologische rijksmonumenten is sinds 2017 slechts licht toegenomen. 1.457 versus 1467 in 2021 (Erfgoedmonitor). Bovendien zijn er 7 archeologische provinciale monumenten (2020).

Het hoofddoel van de deelsector archeologisch erfgoed is het behouden van archeologische monumenten (in situ) en archeologische vondsten (ex situ). Van dit hoofddoel is een aantal subdoelen afgeleid waarvoor

¹⁶ Zie de toelichting op artikel 5 in de MvT van de Erfgoedwet Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 109, nr. 3, p. 26

¹⁷ Van de 63 gemeente- of regioarcheologen zijn er 46 gemeentearcheoloog en 17 regioarcheoloog (of omgevingsdienst). Alle archeologen die een betrekking hebben bij een gemeente of via een samenwerkingsverband een structureel contract hebben met een gemeente op het gebied van archeologie zijn aangesloten bij het Convent van Gemeentelijke Archeologen (Gemeente-archeologen).

¹⁸ Zie de website van SIKB voor een actuele lijst van instellingen en bedrijven met een certificaat voor de uitvoering van archeologische werkzaamheden

specifieke beleidsinstrumenten worden ingezet. In onderstaand doelen-middelen-schema wordt de relatie samengevat tussen (sub)doelen en de ingezette beleidsinstrumenten.

Hoofddoel	(Afgeleid) subdoel	Middelen/instrumenten
(In situ) behouden archeologisch erfgoed		Wettelijk verbod op het doen van opgravingen. Alleen gespecialiseerde partijen in het bezit van een certificaat of vrijstelling is het toegestaan om opgravingen te doen (Erfgoedwet 5.1).
		De verplichting voor gemeenten om rekening te houden met cultureel erfgoed op basis van (nu nog) de overgangsbepalingen van de Erfgoedwet (en straks de OW).
		Wettelijke plicht aan overheden om bij ruimtelijke ontwikkeling en het in dat kader verlenen van vergunningen rekening te houden met cultuurhistorische waarden waaronder te verwachten archeologische monumenten.
		Beschikbaarheid van betrouwbaar en goed toegankelijk informatiesysteem (Archis) van vondsten zodat overheden kunnen inschatten of waar en in welke mate archeologische overblijfselen verwacht kunnen worden. (Erfgoedwet 5.12).
		Wettelijke plicht voor provincies om een depot in stand te houden waar de vondsten geconserveerd kunnen worden opgeslagen (Erfgoedwet 5.8), in samenhang met hun documentatie en rapportage (Digitalisering E-depot).
		Het programma instandhouding archeologische rijksmonumenten van de RCE brengt de fysieke staat van alle archeologische rijksmonumenten in kaart en ontwikkelt een aanpak inclusief financieel arrangement dat een duurzame instandhouding stimuleert.
		Het principe van verstoorder betaalt zorgt voor een de-incentive locaties te ontwikkelen waar in de bodem archeologisch erfgoed aanwezig is.
		Subsidie instandhouding van archeologische rijksmonumenten.
	(In situ) behouden van maritiem erfgoed (MvT Erfgoedwet, p. 34).	Omdat maritieme vondsten zoals scheepswrakken heel groot kunnen zijn, wijst de minister van OCW een Nationaal Scheepsarcheologisch Depot aan. (Erfgoedwet 5.8).
		Aanscherping opgravingsverbod in de Erfgoedwet zodat archeologisch erfgoed onder water beter beschermd wordt. (Erfgoedwet 5.1).
	Het stimuleren van publieksbereik en -participatie (Erfgoed telt, o.a. P. 22, Cultuur in een open samenleving, p. 18).	Via regelingen bij het FCP en het Mondriaanfonds worden middelen beschikbaar gesteld om het publieksbereik en de publieksparticipatie van archeologie te vergroten.
	Het behoud van Werelderfgoed Schokland (Erfgoed telt, p. 16 & Cultuur in een open samenleving, p. 17).	Door bestuurlijke afspraken met de betrokken provincies en een financiële bijdrage van in totaal 12 mln. wordt het behoud van Schokland zeker gesteld. Met de beschikbare middelen worden boeren uitgekocht om zo het grondwaterpeil te kunnen laten stijgen.
	Stimuleren innovaties (Erfgoed telt, p. 16).	Binnen de Nationale Wetenschapsagenda wordt een programma ontwikkeld dat is gericht op het stimuleren van het gebruik van innovatieve technieken in de archeologie en de samenwerking tussen private partijen en wetenschap (Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed voor de samenleving).

Verantwoordelijkheidsverdeling

De zorg voor archeologie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, particulieren en private partijen. Het gedecentraliseerde stelsel dat Nederland heeft legt niet alleen de verantwoordelijkheid bij het Rijk, maar juist ook bij de gemeenten en provincies. Het Rijk is verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel, adviseert betrokken partijen en stelt via de RCE kennis en expertise beschikbaar. De aanwijzing van archeologische rijksmonumenten, de vergunningverlening en de handhaving voor deze monumenten zijn ook bevoegdheden van het Rijk. Tenslotte subsidieert het Rijk de instandhouding van archeologische rijksmonumenten en is het Rijk als opdrachtgever direct verantwoordelijk voor de archeologie bij de realisatie van rijksprojecten (bijvoorbeeld infrastructuur, energietransitie).

De gemeenten spelen een cruciale rol in het behoud en beheer van archeologisch erfgoed. De afweging om archeologische waarden in situ dan wel ex situ te behouden, wordt namelijk meestal door gemeenten gemaakt. Zij zijn bovendien op grond van regelgeving in de ruimtelijke ordening verplicht om bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening te houden met het behoud van cultureel erfgoed waaronder ook (te verwachten) archeologische monumenten. De gemeente neemt in het bestel een bijzondere positie in. Zij is ook een belangrijke ontwikkelaar, en daarmee als 'verstoorder' een publieke opdrachtgever voor archeologisch onderzoek. Tegelijk is de gemeente het bevoegd gezag dat vergunningen verleent en voor archeologie een zorgplicht heeft.

Ook de provincies geven in hun beleid en verordeningen aandacht aan archeologie. Dat doen zij door het verlenen van ontgrondingsvergunningen waaraan archeologische voorwaarden kunnen worden verbonden.¹⁹ De provincie voert bovendien het interbestuurlijk toezicht uit en controleert of het gemeentelijk erfgoedbeleid aan de wettelijke vereisten voldoet. Ten slotte zijn de archeologische vondsten die worden gedaan bij een opgraving, eigendom van de provincie waar de opgraving heeft plaatsgevonden. De provincie is verplicht om een depot in stand te houden waar de vondsten geconserveerd kunnen worden en toegankelijk moeten zijn voor bezoek/onderzoek/studie en voorlichting. Overigens zijn er ook 27 gemeenten die, met toestemming van de betreffende provincie, een eigen archeologisch depot hebben.

5.2 Uitvoeringspraktijk

Zoals hiervoor uiteengezet is binnen de deelsector archeologie voor het behoud van archeologische monumenten en vindplaatsen (in situ) en archeologische vondsten en onderzoekdocumentatie (ex situ) een fijnmazig stelsel van beleidsinstrumenten van toepassing. Ondanks het brede palet van beleidsinstrumenten

¹⁹ Met de nog te implementeren nieuwe Omgevingswet verandert er het een en ander. De plicht om in bestemmingsplannen rekening te houden met (te verwachten) archeologische waarden blijft in stand, maar wordt overgeheveld naar de nieuwe Omgevingswet. Alle onderdelen rond de omgang met cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving komen daarin terecht. De vuistregel voor de verdeling tussen de Erfgoedwet en de nieuwe Omgevingswet is: 1) Het certificeringsstelsel en de aanwijzing van archeologische rijksmonumenten in de Erfgoedwet. 2) De omgang met archeologie in de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet. Onderdelen van de Monumentenwet 1988 die in 2023 naar de Omgevingswet over gaan, blijven van kracht tot die wet in werking treedt. Ze zijn opgenomen in het Overgangsrecht in de Erfgoedwet.

die gericht zijn op het belang van archeologie bij ruimtelijke ontwikkelingen plaatst de Raad voor Cultuur een aantal kanttekening bij het huidige stelsel:

"De verschillen binnen Nederland in de omgang met archeologie zijn aanzienlijk, er zijn grote zorgen over de inhoudelijke kwaliteit van archeologisch onderzoek en de kennis bij gemeenten, er wordt weinig gedaan met de vele onderzoeken, archeologie blijkt als het erop aankomt vaak te verliezen van commerciële belangen, archeologisch werk en archeologen worden relatief laag betaald en de opgravingsresultaten zijn vaak ontoegankelijk voor het brede publiek." (Raad voor Cultuur, 2022)

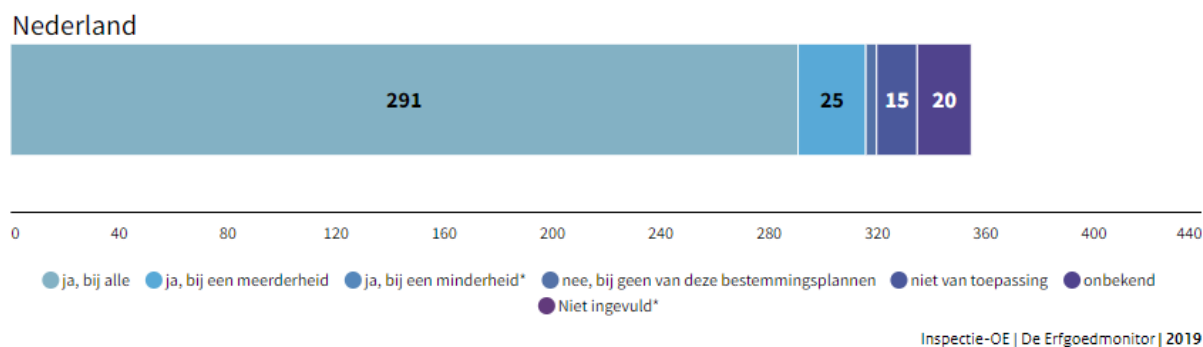
In deze paragraaf wordt op basis van de analyse van de beschikbare documentatie en afgenomen interviews een inzicht gegeven in hoe de instrumenten in de praktijk werken en wat te zeggen valt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het betreffende instrument.

5.2.1 Bij ruimtelijke ordening moet rekening worden gehouden met archeologie

Gemeenten dienen bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening te houden met het behoud van cultureel erfgoed waaronder ook (te verwachten) archeologische monumenten.²⁰ Deze verplichting moet ervoor zorgen dat ruimtelijke ontwikkeling niet ten koste gaat van archeologische monumenten in de bodem, wat moet bijdragen aan (in situ) behoud. In het diagram hieronder valt te zien dat in 2019 nagenoeg door alle gemeenten bij het vaststellen of herzien van bestemmingsplannen rekening is gehouden met de in de grond aanwezige, dan wel te verwachten monumenten (Monitor Monumenten en Archeologie gemeenten).

Grafiek 5.1 Aantal gemeenten met archeologie verwerkt in bestemmingsplannen

Is archeologie na 2018 verwerkt in bestemmingsplannen?
aantal gemeenten



²⁰ In de toelichting op een bestemmingsplan wordt: "een beschrijving [gegeven] van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden" (Besluit ruimtelijke ordening, artikel 3.1.6, vijfde lid, onderdeel a). Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt: Besluit Kwaliteit Leefomgeving artikel 5.130 (behoud cultureel erfgoed): 1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. 2. Met het oog op het belang van het behoud van cultureel erfgoed worden in een omgevingsplan in ieder geval regels gesteld ter bescherming van daarvoor in aanmerking komend cultureel erfgoed.

In 2022 deed DSP-groep onderzoek naar de mate waarin cultureel erfgoed opgenomen is in het beleid voor de fysieke leefomgeving van gemeenten en wat de doorwerking daarvan is in de praktijk. Van de 71 bestudeerde bestemmingsplannen bevatten er in 2021 63 (88 procent) een archeologische paragraaf. In 2016 was dit nog 100 procent (DSP-groep, 2022, p. 39). Ook blijken gemeenten in overgrote meerderheid een archeologische waarden- en verwachtingskaart te hebben (zie tabel 5.1). Op een dergelijke kaart zijn bekende archeologische vindplaatsen zichtbaar maar ook de archeologische verwachting van een gebied (i.e. de kans op het aantreffen van archeologische resten). In de periode 2019-2021 is het aantal gemeenten met zo'n kaart licht toegenomen (Monitor Monumenten en Archeologie gemeenten).

Tabel 5.1 Aantal gemeenten met archeologische waarden- en verwachtingskaart

	2019	2021
Ja	298	305
Nee	24	20
Onbekend	19	17
Totaal	341	342
N.v.t.	0	n.v.t.

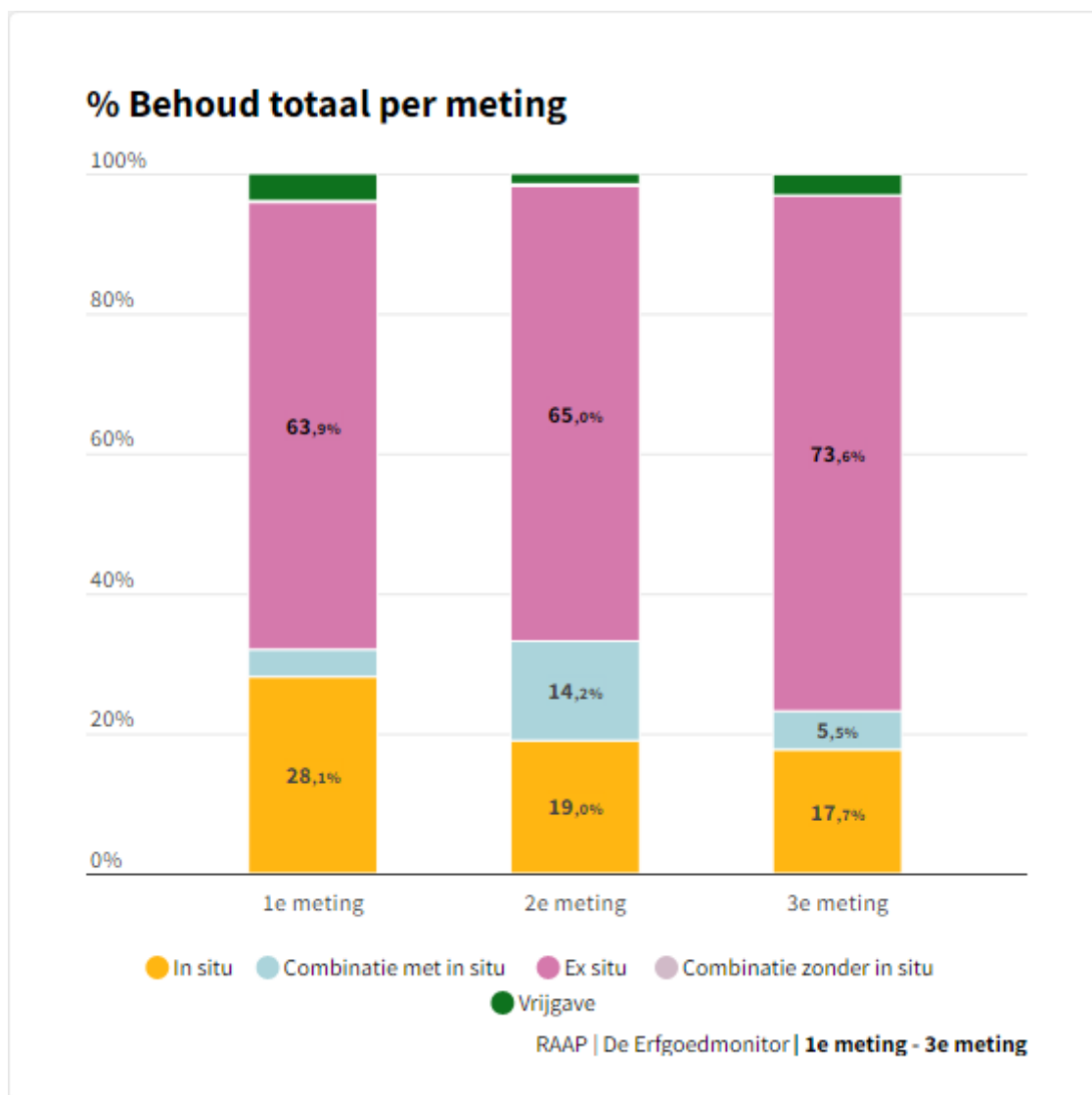
Bron: (Monitor Monumenten en Archeologie gemeenten) 2019

Voorts blijkt dat ook alle provincies een cultuurhistorische waardenkaart hebben, waarin ook archeologie is opgenomen (Monitor Monumenten en Archeologie gemeenten). Onderzoek laat bovendien zien dat in de overgrote meerderheid van de onderzochte bestemmingsplannen (56 van de 64) concrete regels zijn opgenomen ten aanzien van archeologie (DSP-groep, 2022). De erfgoedverordening, die anno 2021 in vergelijking met eerdere jaren door veel meer gemeenten wordt gebruikt is hierbij een belangrijk instrument. Het aantal meldingen van onderzoek naar archeologische vindplaatsen is fors gestegen. In 2017 was dit nog 4.442, terwijl het in 2021 gaat om 5.790 gaat, waarvan in 3.444 gevallen er sprake was van Inventariserend Veldonderzoek (IVO). (Erfgoedmonitor 2021)

Grote vraag is wat dit betekent voor het 'behoud in situ'. Gekeken naar drie metingen (2012 gericht op de periode 2007-2011; 2014 gericht op de periode 2011-2013; 2020 gericht op de periode 2014-2017) is het percentage van behoud in situ afgenomen (zie staafdiagram hieronder). Voor de periode 2007-2011 was gemiddeld nog 32% van de onderzochte vindplaatsen deels of geheel in situ behouden, terwijl dit percentage voor de meetperiode 2014-2017 is gezakt naar 23,2% (Erfgoedmonitor)²¹. Het deels of geheel behoud ex situ is tegelijkertijd fors gestegen naar gemiddeld 73,7%.

²¹ Toelichting Erfgoedmonitor: "In totaal gaat het om 3 metingen met 1703 behoudenswaardige vindplaatsen; 608 in de eerste meting, 332 in de 2e meting en 763 in de 3e meting. De gegevens zijn gebaseerd op 3 steekproefonderzoeken (2012, 2014 en 2020) die door RAAP Archeologisch Adviesbureau zijn uitgevoerd in opdracht van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), met als doelstelling een representatief, kwantitatief en onderbouwd beeld te krijgen van de mate van behoud in situ die in Nederland via de Archeologische Monumentenzorg (AMZ)-keten is gerealiseerd en inzichtelijk te maken welke actoren en factoren hierop van invloed zijn."

Grafiek 5.2 % Behoud



Adviesbureau RAAP noemde voor de periode 2014-2017 prijsdruk als mogelijke oorzaak voor de daling van het behoud in situ als directe uitkomst van de initiële onderzoeks- en besluitvormingsketen. De keuze tussen in en ex situ wordt gemaakt in een belangenafweging die over het algemeen plaats vindt in de vorm van een onderhandeling of discussie tussen een bevoegd gezag (meestal gemeente) en een initiatiefnemer, waarbij de laatste in de praktijk vaak bepalend is en steeds vaker kiest voor goedkopere opgravingen. Uit ditzelfde RAAP-onderzoek kwam naar voren dat de mate waarin selectieadviezen van een archeoloog door colleges van B&W opgevolgd worden (i.e. het selectiebesluit) 72,8% bedraagt voor de periode 2014-2017. Dit is weliswaar hoger dan bij eerdere metingen, maar nog steeds wordt dus zeer regelmatig een andere afweging gemaakt dan geadviseerd. Het valt vooral op dat bij het selectieadvies 'in situ, indien niet mogelijk ex situ' vaak door het bevoegd gezag wordt ingestemd met ex situ behoud en dus opgraving (RAAP., 2021, p. 6).

In 2021 deed adviesbureau Vestigia onderzoek naar de 248 in situ behouden van vindplaatsen die in de periode 2007-2013 waren geïdentificeerd binnen de door RAAP onderzochte steekproef (Vestigia, 2021). De

belangrijkste vraag was of deze vindplaatsen jaren later nog steeds in situ worden behouden. In die zeven tot dertien jaar sinds het selectiebesluit 'behoud in situ' voor deze vindplaatsen, blijkt 20% van deze in situ te behouden vindplaatsen toch verdwenen. De verklaring hiervoor is niet eenduidig te geven. Wat in ieder geval meespeelt is dat in gemeentelijke bestemmingsplannen of in beleid zelden is omschreven hoe dient te worden omgegaan met in situ te behouden vindplaatsen. Volgens Vestigia zijn de middelen voor planologische bescherming er wel, maar worden ze niet effectief gebruikt. Dit is vooral te wijten aan het feit dat in het gemeentelijk AMZ-beleid zelden is omschreven hoe dient te worden omgegaan met in situ te behouden vindplaatsen. Ook zijn bij lange na niet alle vindplaatsen hierin opgenomen. Ten tweede zijn veel vindplaatsen niet specifiek afgebeeld maar onder een grotere vindplaats geschaard. Als laatste zijn de vrijstellingsgrenzen vaak zo ruim dat een in situ behouden vindplaats grotendeels kan worden verstoord.

Tot slot heeft ook het onderzoek naar de belangenafweging rond archeologie van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed onder leiding van Bazelmans en Wispelwey (literatuurverwijzing opnemen) licht geworpen op de manier waarop gemeenten tot besluiten komen. Volgens hen is er binnen Nederland sprake van een grote variatie in de mate waarin gemeenten voldoen aan de essentiële voorwaarden om goed recht te doen aan het archeologisch belang. Deze voorwaarden zijn volgens de onderzoekers:

- ③ Een gemeente moet voldoende archeologisch-inhoudelijke deskundigheid ter beschikking staan.
- ③ De communicatie tussen en onderlinge kennis van de ambtena(a)r(en) belast met archeologie en die belast met ruimtelijke ontwikkeling, vergunningverlening, toezicht en handhaving moet goed op orde zijn.
- ③ Een gemeente moet de wetenschappelijk-inhoudelijke en maatschappelijke doelen van haar archeologisch beleid op transparante wijze formuleren (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2021a).

De Raad voor Cultuur schreef al dat de invulling van het archeologiebeleid van gemeenten in termen van inhoudelijke normen en kwaliteitseisen beperkt is. Dit patroon is over de volle breedte merkbaar. De monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed laat zien dat een groot aantal gemeenten slechts met moeite in de basis in goed archeologiebeleid weet te voorzien doordat specifieke kennis ontbreekt. Zo zijn er 130 gemeenten die geen beschikking hebben over een gemeente- of regioarcheoloog. (Raad voor Cultuur, 2022, p. 14)

In de geanalyseerde documenten en gesprekken met de gesprekspartners van het archeologie-beleid komt een aantal aandachtspunten naar voren. In het voornoemde RAAP rapport uit 2021 wordt erop gewezen dat de vrijstellingsgrenzen voor toelaatbare grondberoering zo ruim geformuleerd worden dat meerdere gemeentelijke archeologische vindplaatsen het risico lopen op verstoring. Geïnterviewden wijzen er verder op dat grote gemeenten over het algemeen goed toegerust zijn om rekening te houden met archeologische waarden en verwachtingen, al leidt dat lang niet altijd tot behoud in situ. Een volgend aandachtspunt is dat gemeenten niet altijd een koppeling maken tussen het selectiebesluit en de vergunningen die zij verlenen. Als gevolg hiervan komt het voor dat in een vergunning geen verbindende voorschriften ten aanzien van het behoud van archeologische waarden zijn opgenomen (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2022).

Voor kleine(re) gemeenten geldt een wisselend beeld: variërend van heel slecht tot heel goed. Maar als er sprake is van behoud is dit in de praktijk vrijwel altijd behoud ex situ. Daarnaast wordt in het DSP-groep onderzoek uit 2021 en door gesprekspartners gesteld dat provincies pro-actiever toezicht kunnen houden. Volgens enkele gesprekspartners zou iedere gemeente eigenlijk een archeoloog moeten hebben, dan wel de omgevingsdiensten op dit terrein een expliciete taak moeten geven.

5.2.2 Principe 'De verstoorder betaalt'

Een tweede belangrijk instrument/middel voor het behoud van archeologisch erfgoed is het principe van 'de verstoorder betaalt'. Deze financiële prikkel is een stimulans voor behoud in situ, doordat de verstoorder de kosten van een opgraving zal willen vermijden. De Erfgoedwet gaat uit van het principe dat de verstoorder van het bodemarchief de kosten voor archeologisch onderzoek betaalt²². Bij ruimtelijke plannen is archeologisch onderzoek een vast onderdeel van de procedure om tot een ontwikkeling over te gaan. Het onderzoek is daarmee een verplichte vraag.

Er is geen systematisch effectonderzoek gedaan naar dit beleidsinstrument. In de interviews komt naar voren dat er nu maar zelden reden is een archeologisch terrein te behouden vanwege de kosten van een opgraving. De prijzen van opgraven zijn sterk gedaald, waardoor de financiële prikkel voor behoud in situ minder scherp is geworden. Bovendien kun je in Nederland steeds moeilijker uitwijken naar andere terreinen gelet op de ruimtelijke druk(te). Eén van de geïnterviewden verwoorde het als volgt:

"De verstoorder betaalt voor het verstoren van het archeologisch erfgoed, maar niet voor het behoud van archeologisch erfgoed."

De 'verstoorder' geeft de archeoloog, zo is de ervaring van de gesprekspartners, bovendien weinig tijd en ruimte om in het voorproces van een ruimtelijke opgave mee te werken en onderzoek uit te voeren. Als dit van tevoren niet goed is geregeld is dit vaak een knelpunt. Aan de overheid de taak om 'verstoorder' in het voorproces hier op te wijzen en hem eraan te houden. De onderzochte casussen in het rapport van de Rijksdienst uit 2021 bevestigen dit. Ter nuancering vermeldt het rapport dat de kosten voor archeologisch onderzoek soms moeilijk te voorspellen zijn (net als de aanwezigheid van archeologie overigens) (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2021a).

Binnen de beleidsdoorlichting komt in de gesprekken en geraadpleegde documenten een aantal aandachtspunten naar voren.

- 🕒 De gemeente vervult verschillende rollen (soms verstoorder, maar ook zorgplicht). Dit is complex en vereist een behoorlijke mate van kennis en expertise, van autonomie en het vermogen om rollen en belangen te scheiden. Dat laatste staat soms onder hoge druk van projecten die nodig zijn in een

²² De verstoorders (beleidsmatig ook als initiatiefnemers aangeduid) zijn deels particuliere ontwikkelaars, maar voor het grootste deel overheden, zoals Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten.

gemeente, of van politieke belangen die opspelen rond projecten waarin de gemeente een belangrijke positie inneemt (Raad voor Cultuur, 2022, p. 14).

- ③ Een bijkomend punt bij het waargenomen gevaar van 'inhoudsloosheid' is het verlenen van de omgevingsvergunning, vaak in binnenstedelijke context, 'op voorwaarde van archeologisch onderzoek', lees: archeologievrij maken van de bodem door middel van opgraving. De belangen zijn diametraal tegenovergesteld: de opdrachtgever/verstoorder wil er zo snel en goedkoop mogelijk vanaf, terwijl de uitvoerder intrinsiek gemotiveerd wil bijdragen aan de wetenschap en er bovendien zijn brood mee moet verdienen. Zowel de opdrachtgever als de uitvoerder voelen zich vervolgens miskend (SiRM & DSP-groep, 2020, p. 62).
- ③ Inzicht in nut en noodzaak van onderzoek en de kosten daarvan is gewenst voor de initiatiefnemer. Initiatiefnemers vragen zich regelmatig af wat nut en noodzaak zijn van archeologisch onderzoek en waarom zij moeten betalen voor wetenschappelijk onderzoek en publieksbereik, aangezien dit beide publieke doelen zijn (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2021a).
- ③ Daarnaast speelt bij maritiem erfgoed, maar ook bij vindplaatsen op land dat behoud bij natuurlijke erosie en/of vergunningvrije bodembewerkingen altijd zeer lastig is, omdat er meestal geen verstoorder is die aangesproken kan worden op de kosten van een opgraving (Erfgoedbalans 2017).

5.2.3 Opgravingsverbod

Een derde beleidsinstrument betreft het wettelijke verbod op het verrichten van opgravingen. Archeologisch onderzoek is voorbehouden aan gespecialiseerde en gecertificeerde uitvoerders en er gelden kwaliteitseisen voor het uitvoeren van archeologisch onderzoek. In de praktijk moet de opgravende partij beschikken over een certificaat of vallen onder een specifieke vrijstelling voor het bezit hiervan.²³ Deze wettelijke bepalingen moeten ervoor zorgen dat archeologische vondsten onaangeroerd blijven (in situ behoud) of wanneer dat niet kan alleen door deskundigen worden opgegraven zodat de objecten optimaal onderzocht, gedocumenteerd en geconserveerd worden.

Op basis van de beschikbare documentatie kan geen uitspraak gedaan worden over de effectiviteit van het verbod en het voorbehoud van opgravingen aan gespecialiseerde en gecertificeerde uitvoerders. In de interviews wordt erop gewezen dat de kwaliteitseisen aan de gecertificeerde partijen vermoedelijk bijdragen aan een betere opgraving dan voor invoering in 2005 en dus daardoor aan het behoud van archeologisch erfgoed. Het systeem borgt en verbetert daarmee het archeologisch proces. Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat de kwaliteitseisen aan de gecertificeerde uitvoerders vooral betrekking hebben op de proceskwaliteit en niet over de wetenschappelijke onderzoekskwaliteit.

Positief effect van het opgravingsverbod en de uitvoering door gecertificeerde partijen is dat er verplicht een rapport moet worden opgesteld. Daardoor worden zowel de vondsten als de onderzoekdocumentatie in depot opgeslagen en zijn beschikbaar voor toekomstig onderzoek.

²³ De werking van het certificeringsstelsel en de specifieke vrijstellingen zijn uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur, het Besluit Erfgoedwet archeologie (BEa) en het Besluit aanwijzing richtlijn op professionele wijze verrichten van opgravingen.

Binnen de beleidsdoorlichting komt een aantal aandachtspunten naar voren.

- ③ Vóór de certificering hadden meer gemeenten een eigen opgravingsdienst. Een aantal daarvan is sindsdien opgeheven, maar er zijn ook gemeenten die hun opgravingsdienst hebben behouden. De gemeentelijke uitvoeringsdiensten opereren in dezelfde markt als de bedrijven. De Raad voor Cultuur heeft over deze mengvorm verschillende signalen ontvangen, maar door gebrek aan transparantie over de positie en werkwijze van gemeentelijke uitvoeringsdiensten is het voor de raad onduidelijk of zich hier een probleem voordoet, en zo ja, van welke omvang. De raad meent dat hierin meer helderheid moet komen ter wille van een gezonde marktwerking (Raad voor Cultuur, 2022).
- ③ De rolvermenging tussen bevoegd gezag en uitvoeringsdienst kan (de schijn van) oneerlijke concurrentie en/of bevoordeling wekken. Voor de buitenwereld moet dit duidelijk zijn. Een duidelijke organisatorische scheiding betekent dat niet dezelfde mensen binnen een gemeente zowel tot het bevoegd gezag als de uitvoeringsdienst kunnen behoren (Raad voor Cultuur, 2022).
- ③ Het opgravingsverbod geldt voor heel Nederland, maar de mate waarin toezicht en handhaving op dit verbod gedaan wordt verschilt per gemeente. De inspectie staat op afstand, terwijl BOA's en politie niet altijd de capaciteit hebben. Toezicht en handhaving met betrekking tot naleven van bestemmingsplan en vergunningverlening: een derde van de gemeente geeft aan überhaupt geen toezicht op het opgravingsverbod te houden (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed).
- ③ Volgens de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is het opgravingsverbod in de Erfgoedwet niet eenduidig, waardoor in het midden blijft welk deel ervan betrekking heeft op opgravingen op het land en welk deel op opgravingen onder water. De relatie tussen de onderdelen 'archeologisch monument', 'cultureel erfgoed' en 'onder water' is in de Erfgoedwet niet helder. Deze onduidelijke redactie kan nadelig werken op de naleving en kan de handhaving bemoeilijken (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2022).

5.2.4 Betrouwbaar en goed toegankelijk informatiesysteem

De Erfgoedwet schrijft voor dat er een betrouwbaar en goed toegankelijk informatiesysteem aanwezig moet zijn waarin vondsten kunnen worden geregistreerd. Dit systeem moet door eenieder kunnen worden geraadpleegd. Overheden kunnen met behulp van dat systeem inschatten waar en in welke mate archeologische overblijfselen verwacht kunnen worden. Met het Archeologisch Informatiesysteem (Archis) wordt door de RCE invulling gegeven aan deze wettelijke plicht.

Systematisch effectonderzoek naar het functioneren van Archis is niet voorhanden. Maar de ervaringen van de gesprekspartners van de deelsector archeologie die binnen de beleidsdoorlichting werden gesproken zijn wisselend. Enerzijds is veel waardering voor Archis omdat op één centrale plek relevante informatie voor heel Nederland beschikbaar is. Anderzijds is het systeem qua betrouwbaarheid en toegankelijkheid voor verbetering vatbaar. Dat de Archeologische Monumentenkaart (AMK) niet meer wordt geactualiseerd wordt als een gemis ervaren. Ook is het volgens gebruikers wenselijk dat in het systeem zichtbaar wordt welke archeologische bedrijven waar bezig zijn. Tot slot is niet altijd duidelijk hoe je de informatie moet

interpreteren voordat je deze kunt gebruiken. Dit heeft veel te maken met de vraag hoe je Archis ziet: als de plek waar alles te vinden moet zijn of als verwijzend systeem naar diverse bronnen. Dat laatste is nu de gangbare visie.

5.2.5 Plicht provincies om depot voor conservering bodemvondsten in te richten en in stand te houden

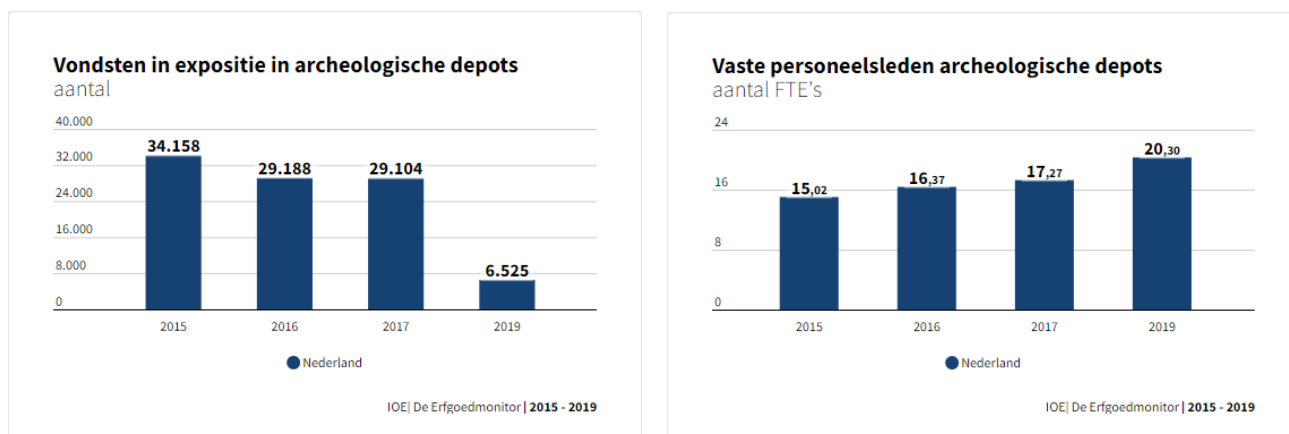
De voor behoud geselecteerde archeologische vondsten die bij een opgraving worden gedaan zijn eigendom van de provincie waar de opgraving heeft plaatsgevonden. De provincie is verplicht om een depot in stand te houden waar de vondsten geconserveerd kunnen worden opgeslagen en toegankelijk moeten zijn voor bezoek/onderzoek/studie en voorlichting. Provincies kunnen ook een gemeente toestemming geven om zelf een archeologisch depot te houden. Feitelijk vormt dit het slot van de keten van het stelsel ter bescherming van de archeologie.

Bijna alle vondsten die bij archeologisch onderzoek opgegraven worden, eindigen in een depot. Nederland telt 38 archeologische depots: 10 provinciale, 27 gemeentelijke depots en een nationaal scheepsarcheologisch depot²⁴. Naast de archeologische vondsten worden hier ook alle originele opgravingsdocumentatie, foto's en rapporten opgeslagen. De totale Nederlandse archeologische vondstencollectie ligt momenteel opgeborgen in meer dan 200.000 vondstdozen. De opgravingen zijn vastgelegd op miljoenen tekeningen en foto's, en in vele duizenden sporenlijsten, dagrapporten en andere archeologische documentatie (Archeologische depots). Deze producten worden in toenemende mate digitaal gegenereerd. Sinds 2007 zijn archeologen in Nederland formeel verplicht via het nationaal data archief DANS hun data te deponeren volgens de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). De data worden opgeslagen in EASY, het online archiveringssysteem van DANS, en vooral gebruikt door archeologen, beleidsmakers, bedrijven en cultuurliefhebbers.

De Erfgoedmonitor laat zien dat het jaarlijkse aantal 'verpakkingseenheden' van vondsten in de depots fors stijgt. In 2013 waren dit nog 64.580, terwijl dit er in 2019 ruim 88.000 zijn. Het aantal vondsten in expositie gedurende de periode 2015-2019 daalde. In 2019 lag het aantal fors lager dan 2015-2017 (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed). Het aantal fte's dat bij de depots werkzaam is in dezelfde periode gestegen: van 15 fte in 2015 naar ruim 20 fte in 2020.

²⁴ De provincie Drenthe, Fryslân en Groningen delen één depot.

Grafiek 5.3 Vondsten en vaste personeelsleden archeologische depots



Er is geen effectonderzoek gedaan naar de mate waarin de depots bijdragen aan het behoud van archeologische vondsten. Maar volgens gesprekspartners van het archeologiebeleid lijkt het geen twijfel dat dergelijke depots een afronding vormen van het archeologische beleid omdat duurzame conservering hierdoor mogelijk wordt gemaakt. Uit de interviews komt verder naar voren dat de potentie van depots steeds beter wordt benut, dat ze flink geprofessionaliseerd zijn en dat bodemvondsten in grote hoeveelheden worden aangeleverd. Wat dat betreft zijn de depots doeltreffend (Verder graven in depots, 2018).

Ten aanzien van dit instrument komt een aantal aandachtspunten naar voren:

- ③ De huidige praktijk is dat tijdens het hele opgravingsproces er vondsten geselecteerd worden en afgestoten: tijdens de opgraving, tijdens de evaluatie, tijdens de uitwerking, bij het deponeren en door afstoting door het depot. Wettelijk gezien bestaat daarvoor echter geen mogelijkheid omdat alle vondsten die op grond van artikel 5.7 eigendom worden van provincie, gemeente of rijk o.g.v. artikel 5.9 lid 1 opgeslagen moeten worden in een depot (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2022). Gesprekspartners vertellen dat tijdens opgravingsprocessen bijvoorbeeld scherven van bloempotten, vanwege het grote aantal opzij worden gelegd. Deze objecten voegen weinig toe aan de cultuurcollectie; wellicht is de Erfgoedwet te streng op dit punt.
- ③ Door het grote aanbod van vondstmateriaal zitten veel depots aan hun maximale opnamecapaciteit waardoor ze moeten uitbreiden.
- ③ Vanuit het perspectief van de opdrachtnemers/opgravende partijen stellen depots soms veel en verschillende aanvullende of afwijkende eisen. Bovendien hebben depots vaak een hele lange wachttijd waardoor het project al financieel is afgerond (vanwege het willen behouden van goede klantrelaties) voordat kan worden overgegaan tot daadwerkelijke deponering. Uit de interviews blijkt dat dit tot frustratie leidt, temeer omdat die eisen tot aanvullende werkzaamheden leiden die vaak niet zijn begroot.²⁵
- ③ Het bevoegd gezag, onder wie de deponhouders, lijkt iets minder vaak te ervaren dat het om aanvullende eisen gaat (SiRM & DSP-groep, 2020, p. 55).

²⁵ De eisen die provincies stellen aan het deponeren van archeologische vondsten zijn in de onderzochte periode eenduidiger geworden wat het aanleveren van vondsten heeft vereenvoudigd.

- De facilitaire toerusting van de gemeentelijke depots is matig. De aandacht is van oudsher gericht op opgravingen en onderzoek, en minder op het houden van een adequaat depot. Goede klimaatcondities ontbreken vaak en er wordt weinig gemonitord. De ontsluiting van vondstmaterialen en analoge opgravingsdocumentatie laat dikwijls te wensen over door het ontbreken van adequate collectiebeheersystemen. De situatie bij gemeentelijke archeologische depots verschilt sterk van die bij provinciale archeologische depots, waar de bewaarcondities en de ontsluiting over het algemeen redelijk tot goed waren (Verder graven in depots, 2018).

5.2.6 Instandhouding archeologische rijksmonumenten

Het programma instandhouding archeologische rijksmonumenten van de RCE brengt de fysieke staat van alle archeologische rijksmonumenten in kaart en ontwikkelt een aanpak inclusief financieel arrangement (waaronder subsidies) dat een duurzame instandhouding stimuleert.

De Subsidieregeling Instandhouding Monumenten (SIM; sinds 1 juli 2016 van kracht) is een voortzetting van het Besluit rijks-subsidiëring instandhouding monumenten (Brim) en is één van de regelingen die onder de Erfgoedwet valt. De SIM richt zich op het planmatig onderhoud aan rijksmonumenten voor gebouwde, groene en archeologische monumenten.

Uit een evaluatierapport van Dialogic en Hylkema Erfgoed blijkt dat de SIM niet effectief is voor archeologische monumenten. In vergelijking met de groene en gebouwde monumenten is de SIM veel minder bekend en wordt deze ook slechts beperkt gebruikt door eigenaren. De terreinbeherende organisaties doen er nog wel een redelijk beroep op, particuliere eigenaren nauwelijks. De gemiddelde fysieke staat van deze categorie monumenten is ook minder dan die van de overige monumenten. Bij de particuliere eigenaren speelt met name dat zij geen probleemeigenaar voelen ten aanzien van het onderhoud van hun monument. Het heeft voor hen geen economisch belang, het belemmert veelal juist de bedrijfsvoering, zeker bij terreinen met een agrarisch gebruik. Geadviseerd wordt dan ook een apart regime voor de archeologische monumenten te hanteren (Bongers, et al., 2021). Eind 2022 verschijnt over de mogelijkheden daartoe een rapport van de RCE.

In de meetperiode 2019-2021 is in opdracht van de RCE van 1247 archeologische rijksmonumenten de actuele staat onderzocht. Dat onderzoek is op het niveau van complextype uitgevoerd. Een archeologisch complextype is de geïnterpreteerde aard of functie van een archeologische vindplaats. Een archeologisch rijksmonument kan verschillende complextypen bevatten zoals grafheuvel, nederzettingsresten of een kasteelruïne. De uitkomst hiervan: goed 36%, redelijk 32%, matig 21% en slecht 11%.

Dat wil zeggen dat 32% van alle onderzochte rijksmonumenten tenminste één complextype bevat waarvan de huidige staat matig of slecht is. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de visuele inspectie waar deze cijfers op zijn gebaseerd, minder geschikt is voor het vaststellen van de huidige toestand van complextypen gelegen in landbouwgebied. Met de gekozen methode zijn kleinere, zichtbare complextypen vaak goed te beoordelen.

Dat ligt anders bij grotere complexen in bouwland en grasland. Grootschalige verstoringen zijn in de regel niet of minder goed herkenbaar als fysieke verstoring aan het oppervlak. Ook al oogt de staat van het complex in de huidige situatie stabiel, het complextype (vindplaats) kan al vele decennia fysiek zijn aangetast door agrarisch gebruik. Dit is een nulmeting en dus nog niet af te zetten tegen eerdere metingen of een norm. De komende jaren wordt deze monitoring voortgezet (G.Mauro, 2022).

5.2.7 Expliciete bepalingen in de Erfgoedwet die opgraven/verplaatsen van maritiem erfgoed verbieden

Naast het generieke doel kent het archeologiebeleid ook nog vier afgeleide doelen, te beginnen met twee expliciete bepalingen gericht op het opgraven/verplaatsen van maritiem erfgoed:

1. Wat betreft het (in situ) behouden van maritiem erfgoed is in de Erfgoedwet expliciet aangegeven dat het verwijderen of verplaatsen van cultureel erfgoed onder water moet worden aangemerkt als een opgraving en dus uitsluitend voorbehouden is aan specialistische en daarvoor gecertificeerde partijen (zie de toelichting in de MvT van artikel 5.3.4 van de Erfgoedwet).
2. Voor maritieme vondsten die ex situ moeten worden geconserveerd is bovendien – ex artikel 5.9 Erfgoedwet - het Erfgoedcentrum Batavialand onder voorwaarden aangewezen als Nationaal Scheepsarcheologisch Depot. Daarmee worden de condities gecreëerd dat ook maritieme vondsten duurzaam behouden blijven.

Er zijn geen gegevens beschikbaar over het totaal aantal maritieme bodemvondsten in Nederland maar uit de monitor van de Inspectie OE blijkt dat slechts een derde van de gemeenten in hun archeologiebeleid ook de waterbodems heeft meegenomen en verwerkt heeft in de waardekaarten (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021). Bron moet zijn: Monitor Monumenten en Archeologie Gemeenten van de Inspectie

Tot 1 juli 2016 konden scheepsarcheologische resten (deels) worden ondergebracht in het Maritiem Depot Lelystad (onderdeel van de RCE). Erfgoedpark Batavialand heeft in 2016 de opslag van maritieme vondsten overgenomen. In 2017 heeft de Erfgoedinspectie een toets gedaan naar de geschiktheid van Batavialand voor de opslag van vondsten die verband houden met de scheepvaart om te bezien of Batavialand ook kon worden aangewezen als Nationaal Scheepsarcheologisch Depot. Op 10 maart 2021 is Batavialand onder voorwaarden aangewezen als Nationaal Scheepsarcheologisch Depot.

De doeltreffendheid van beide beleidsinstrumenten is niet systematisch onderzocht. Tijdens de toets zijn zeven tekortkomingen geconstateerd die relevant zijn voor de voorgenomen aanwijzing van Batavialand als scheepsarcheologisch depot. Deze zijn inmiddels door Batavialand deels aangepakt. De minister van OCW en de provincie Flevoland hebben in het najaar van 2020 budget gereserveerd voor aanpassingen aan het depot in Erfgoedpark Batavialand zodat het na aanpassing kan functioneren als Nationaal Depot voor Scheepsarcheologie. Hier wordt nog aan gewerkt.

In deze Erfgoedbalans komt een aantal aandachtspunten naar voren:

- ③ Ten aanzien van het eerste instrument wordt door gesprekspartners naar voren gebracht dat de wettelijke bepalingen verduidelijkt kunnen worden. Volgens de Inspectie OE is het artikel uit de Erfgoedwet op het eerste instrument hierboven (het verwijderen of verplaatsen van cultureel erfgoed onder water) niet geheel eenduidig, waardoor in het midden blijft welk deel ervan betrekking heeft op opgravingen op het land en welk deel op opgravingen onder water. Bovendien vinden veel gesprekspartners dat er eigenlijk meer ruimte zou moeten komen voor sportduikers, mits daar voorwaarden aan gesteld worden.
- ③ Ten aanzien van instrument 2 (het aanwijzen van Batavialand als Nationaal Scheeps-archeologisch Depot) ontbreekt het in de ogen van provincies en gemeenten aan helderheid vooraf wanneer een vondst(complex) door de minister van OCW zal worden opgenomen in het Nationaal Scheepsarcheologisch Depot (NSD). De provinciale en gemeentelijke depots zijn naar eigen zeggen niet optimaal toegerust voor deze vondsten en geven aan dat niet alleen grote maar ook kleinere vondsten in het NSD opgenomen zouden moeten worden.
- ③ Het beeld bij de provincies en steunpunten is dat gemeenten vaak niet goed weten hoe ze met waterbodemarcheologie om moeten gaan. Zowel de provincies als de steunpunten willen gemeenten graag adviseren op dit vlak maar hebben daar naar hun idee meer handvatten voor nodig. Bij de geïnterviewden is er ook onduidelijkheid over de rollen en bevoegdheden bij de verschillende overheden als het gaat om waterbodemarcheologie.
- ③ Het (onderwater) opgraven, uitwerken, conserveren en deponeren van een scheepswrak is in de regel een enorme kostenpost. De provinciaal archeoloog van Zeeland geeft bijvoorbeeld aan dat de relatief kleine gemeenten, als zij de verstoorder zijn, in haar provincie dit niet kunnen bekostigen.

5.2.8 Vergroten publieksbereik en participatie door regeling bij het FCP en MF

Een afgeleid doel is het vergroten van het publieksbereik van en -participatie in de archeologie. Hiervoor worden als beleidsinstrument de regelingen bij het Mondriaanfonds en het Fonds Cultuurparticipatie ingezet zodat enerzijds middelen beschikbaar komen voor beheerders van bodemvondsten waarmee zij publieksvoorzieningen kunnen treffen en anderzijds vrijwilligers in de archeologie subsidie kunnen aanvragen voor verschillende projecten. Via het Mondriaanfonds was in de periode 2018-2021 speciale aandacht voor grootschalige publieksactiviteiten voor archeologie, zodat de publiekstoegankelijkheid vergroot werd. Op het gebied van archeologie werden binnen deze regeling 2 aanvragen gehonoreerd (Mondriaan Fonds, 2020). De regeling 'Archeologieparticipatie' bij het Fonds voor Cultuurparticipatie werd in 2021 31 keer gehonoreerd.

In situ behouden vindplaatsen zijn niet alleen een voorraad aan toekomstig archeologisch onderzoek, maar ook publiekelijk archeologisch bezit dat de mogelijkheid biedt om kennis te nemen van wat zich ter plekke heeft afgespeeld in het verleden. Een steeds groter deel van de bevolking bezoekt archeologische depots, musea en activiteiten. De stijging van het publieksbereik vindt bij vrijwel alle bevolkingsgroepen plaats, hoewel de verschillen in publieksbereik tussen bevolkingsgroepen grotendeels in stand blijven. Hoger opgeleiden en mensen met een relatief hoog inkomen zijn het vaakst bezoeker van opgravingen en musea

voor geschiedenis of archeologie. Daar staat tegenover dat de overige bevolkingsgroepen, zoals mensen met een lagere opleiding, een lager inkomen en een niet-westerse migratieachtergrond nog onvoldoende worden bereikt (Bongers, et al., 2021).

Een aantal gemeenten, depots en musea heeft in samenwerking met andere partijen educatieprojecten opgezet rond archeologische onderzoeken of vondsten. Daarin wordt een verbinding gelegd tussen het verleden en het heden, en met de lokale en regionale omgeving. De projecten vinden zowel online als offline plaats. Een nieuwe ontwikkeling is dat de archeologie naar de scholen en de buurt komt in plaats van dat de doelgroep naar een museum of archeologisch depot komt. Dat verlaagt de drempels. (SIRM & DSP-Groep, 2021).

De doeltreffendheid van beide beleidsinstrumenten is niet systematisch onderzocht. Helder is dat het verdrag van Valletta het publieksbereik van archeologie op de kaart heeft gezet. Bij de ratificatie van dat verdrag heeft Nederland artikel 9, de promotie van publieke bekendheid, niet verwerkt in nationale wetgeving. Desondanks gebeurt er veel ten aanzien van publieksbereik en publieksparticipatie, maar wellicht nog niet genoeg en niet voor alle groepen (Bongers, et al., 2021).

Tegelijkertijd is het aantal publicaties en databronnen met actuele empirische informatie over het publieksbereik van archeologie buitengewoon schaars. De omvang van het huidige publieksbereik van depots zit in de lift: het bereik is in vijf jaar tijd verdubbeld tot een niveau van 138.000 bezoekers in 2018. 95% van de bezoeken vindt plaats bij de gemeentelijke depots, die inspelen op de belangstelling voor lokale archeologie. Het aantal bezoeken aan musea met een archeologische presentatie is tussen de 2011 en 2019 met bijna de helft toegenomen tot een niveau van 2,7 mln. bezoeken in 2019, wat boven de gemiddelde groei van alle musea ligt. Sinds 2015 is het bezoek aan de Nationale Archeologiedagen nagenoeg verdubbeld tot bijna 40.000 bezoeken in 2019 (Bongers, et al., 2021).

In de beleidsdoorlichting komt een aantal aandachtspunten naar voren:

- ➊ Voor een brede doelgroep is archeologie op dit moment nog niet voldoende toegankelijk, zo komt in de interviews naar voren. Bij het opzetten van publieksevenementen bestaat bij archeologisch professionals te weinig aandacht (of interesse) voor wat er zich buiten de archeologische wereld afspeelt. Er is een spanning tussen het bedienen van de bestaande doelgroep en een breed publieksbereik. Deze spanning bestaat uit het type aanbod en de communicatievorm. Deze lijken uitsluitend gericht te kunnen zijn op één van beiden tegelijk. De Raad voor Cultuur heeft eerder al geconcludeerd dat er een professionaliseringsslag nodig is om een breder publiek te bereiken.
- ➋ De potentiële belangstelling van het publiek voor archeologie is groot, maar archeologische organisaties slagen er – ondanks de inzet en de effecten van de genoemde instrumenten – nog niet voldoende in om een breed publieksbereik te realiseren. Dat komt doordat het aanbod en de communicatie te weinig aansluiten bij de belevingswereld van een breder en ander publiek dan huidige publiek (Bongers, et al., 2021).

5.2.9 Behoud Schokland door uitkoop van agrariërs (door provincie Flevoland)

Een derde afgeleid doel is het expliciet behoud van werelderfgoed Schokland. Het Rijk investeert hiervoor in de instandhouding en gebiedsontwikkeling in 2019 en 2020 € 12 miljoen. Dit budget wordt via de provincie Flevoland ingezet voor het uitkopen van agrariërs. Doel daarvan is enerzijds natuurontwikkeling mogelijk te maken en anderzijds het grondwaterpeil te kunnen verhogen waardoor archeologische resten behouden blijven.

Er zijn geen onderzoeken beschikbaar naar de doeltreffendheid van dit beleidsinstrument, maar in de interviews, ook met direct betrokkenen, komt naar voren, dat dit traject is vertraagd. Bovendien heeft de procedure zo lang geduurd, dat het beschikbare budget niet meer voldoende is, omdat de grondprijzen zijn gestegen en er is sprake van speculatie op 'stijgende' grondprijzen.

5.2.10 Innovaties op het terrein van archeologie door financiering programma innovatie

Tot slot kent het onderdeel archeologie als vierde afgeleide doel het stimuleren van innovaties op het terrein van archeologie. Deze innovaties moeten bijdragen aan meer kennis over de bodemvondsten. Voor dit doel ontwikkelt het Rijk binnen de Nationale Wetenschapsagenda een programma dat is gericht op stimulering van het gebruik van innovatieve (digitale) technieken in de archeologie en de samenwerking tussen private partijen en wetenschap. OCW heeft daartoe samen met NWO het NWA-onderzoeksprogramma 'Archeologie telt' ontwikkeld met een budget van 2,5 miljoen. Streven daarbij is het tot stand brengen van i) een structurele impact op archeologie in de breedste zin in Nederland, en ii) duurzame samenwerking en kennisdeling tussen private en publieke partijen. De aanvraagronde is in 2022 geweest en vier projecten zijn gehonoreerd, het NWO-programma is daarmee in uitvoering.

De Raad voor Cultuur was in haar eerder aangehaalde rapport (ook) kritisch op innovatie in de sector. Geldgebrek wordt daarbij als oorzaak aangeduid. In het huidige systeem is er geen centrale voorziening die synthetiserend onderzoek structureel mogelijk maakt en de toepassing en ontwikkeling van nieuwe onderzoeksmethoden stimuleert. De Raad adviseert een innovatiefonds in te richten dat de lopende uitgaven van het nationaal onderzoekscentrum kan bekostigen. Jaarlijks is daarvoor volgens de Raad ongeveer 5 miljoen euro nodig. Voor de geldstroom naar het fonds ziet de Raad verschillende mogelijkheden, waarbij een omslagstelsel van een bescheiden percentage per bodemverstorend bouwproject en een structureel bedrag van het Rijk de twee uiterste polen zijn (Raad voor Cultuur, 2022a, p. 20).

Het NWO-programma loopt nog en daarom is de doeltreffendheid van dit instrument niet systematisch onderzocht.

5.3 Uitdagingen en ontwikkelingen

Binnen de beleidsdoorlichting is ook gekeken naar relevante ontwikkelingen en uitdagingen die mogelijk van betekenis zijn voor toekomstig beleid. In de voorgaande paragrafen zijn meerdere daarvan benoemd. Voor een selectie van deze ontwikkelingen is met vertegenwoordigers van de deelsectoren in werkgroepjes gereflecteerd op deze ontwikkelingen. Met hen is vastgesteld wat deze ontwikkelingen voor de sector betekenen. Niet alle relevante ontwikkelingen zijn besproken. Door de onderzoekers is samen met het ministerie van OCW een selectie gemaakt van thema's. Daarbij zijn nadrukkelijk de onderwerpen die door de Raad voor Cultuur (Archeologie bij de tijd, 2022)esignaleerd werden buiten beschouwing gelaten omdat het ministerie van OCW hier een apart reactie op voorbereidde. Ook andere thema's waarop al in meer of mindere mate beleidsmatig geanticipeerd wordt bleven buiten beschouwing. In het vervolg van deze paragraaf gaan we voor de deelsector Archeologie in op de geselecteerde thema's en de uitkomsten van de reflectie door de werkgroep. Daarbij moet worden aangetekend dat de werkgroep bestond uit een beperkt aantal deelnemers en dat niet geconcludeerd kan worden dat de conclusies altijd representatief zijn voor de hele deelsector.

Depots: wordt de potentie optimaal benut?

De verantwoordelijkheid voor het in stand houden van depots voor bodemvondsten ligt primair bij de provincies. Gemeenten kunnen aan de provincie toestemming vragen om vondsten die binnen hun grenzen zijn gedaan te bewaren in een eigen depot. Volgens de Erfgoedwet moeten de vondsten in deze depots worden opgeslagen op een wijze die uit een oogpunt van behoud en toegankelijkheid verantwoord is.

Het potentieel van de depots optimaal benutten en homogene aanleveringseisen toepassen vraagt om meer fte's dan nu beschikbaar. Belangrijke vraag hierbij is of je vraag- (de wetenschap) of aanbodgestuurd (het publiek) wilt werken. Ten aanzien van beide is winst te behalen, maar het is wel goed om te focussen op één van beide werkwijzen. De Rijksoverheid heeft de wettelijke verplichting om de lagere overheden (de provincie) te financieren zodat de depots kunnen voldoen aan hun wettelijke taken. De rijksbijdrage is onderdeel van de algemene uitkering aan provincies en vraagt daarom ook om keuzes bij het vaststellen van de provinciale begrotingen.

In een doorkijk naar de toekomst is de vraag gerechtvaardigd: wat wil je bewaren en hoeveel? Als we alles bewaren is er sprake van een overloop van depots die niet bijdraagt aan het vertellen van het verhaal of beleving van een gebied. Het aanbrengen van focus is nodig: niet alles hoeft onderzocht of bewaard te worden.

Stimuleren van behoud 'in situ'

Het behoud 'in situ' wordt kritisch benaderd vanuit de erfgoedsector. In zekere zin is er volgens betrokkenen zelfs geen sprake van een 'in situ' beleid; de doelstelling is niet concreet gemaakt en een echt uitgewerkt instrumentarium ontbreekt. Vanuit de Erfgoedwet kan behoud 'in situ' bij toevalsvondsten alleen in een advies

worden vormgegeven; niet tot een harde eis. Volgens gesprekspartners is het niet goed uitgedacht hoe de wereld er na het selectiebesluit 'in situ behoud' eruitziet. Daarna komt monitoring, maar tot wanneer dan? Dat kost geld; wie is verantwoordelijk, wie gaat dat betalen? Het benadrukt het belang van het betrekken van archeologen en archeologische waarde in een vroeg stadium. Tot slot onderstreept dit knelpunt het belang van inzicht in nut en noodzaak van onderzoek en de kosten daarvan voor de verstoorder. Temeer omdat door het verstoren blijvende beheerkosten ontstaan bij de depots die het beheer van vondsten en opgravingsdocumenten voor hun rekening moeten nemen. Overigens kunnen er bij behoud in situ ook onderhoudskosten zijn.

Samenhang tussen bovengrondse en ondergrondse monumentenzorg

Overheden stellen zich steeds vaker ten doel monumentenzorg integraal te benaderen, boven- en ondergronds. Gesprekspartners zijn van mening dat dit in de praktijk te sectoraal wordt benaderd. Bij beschermd bovengronds (gebouwd) erfgoed wordt het 'ensemble' (de gracht, de beek) niet meegenomen in de bescherming, terwijl het landschap en het ondergrondse van het monument evengoed belangrijk is. De omgeving en de archeologische vondsten vertellen de geschiedenis van het bovengronds erfgoed. Bescherming binnen is hier binnen de Erfgoedwet volgens gesprekspartners nog niet toereikend voor, omdat de integraliteit ontbreekt.

Vergroten maatschappelijke impact archeologie

Impact is op verschillende manieren te definiëren. Een belangrijk aspect is publieksbereik en archeologie als middel om het verhaal van een plaats of gebied te vertellen. Archeologen kunnen en moeten zich (meer) bewust zijn van de kracht van het delen van verhalen. Het verhaal eerder en beter aan inwoners overbrengen borgt het duurzaam behoud van archeologische waarden en vergroot de maatschappelijke betekenis. Er gebeurt al veel op het gebied van participatie (Archeologie dagen, Het verhaal van Nederland op tv), maar het is nog wel vrijblijvend en leunt op de *goodwill* van de opdrachtgever of overheid. Het is niet structureel geborgd. Voor blijvende maatschappelijke impact is beleid nodig: een verplichting om tijd, geld en menskracht te koppelen aan het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid.

6 Roerend Erfgoed

6.1 Inleiding

Bij roerend erfgoed gaat het om verplaatsbare objecten met een culturele of historische betekenis. Het betreft kunstobjecten zoals schilderijen en beeldhouwwerken, maar ook gebruiksvoorwerpen zoals meubels, kleding of machines. Ook mobiel erfgoed behoort tot deze categorie. Voorbeelden daarvan zijn oldtimers, stoomtreinen of historische vliegtuigen en schepen.

Een belangrijk deel van het roerend erfgoed wordt beheerd door de musea. Nederland kent verschillende categorieën musea en de Erfgoedmonitor telt in 2020 631²⁶ musea (geregistreerde en niet geregistreerde musea). Ruim 450 musea zijn lid van de Museumvereniging en die trokken in 2019 33,9 miljoen bezoekers. In 2020 daalde dit aantal door Corona-maatregelen met 60% naar 13,3 miljoen (Museumvereniging, 2020). Het grootste deel van de musea krijgt subsidie van gemeenten, een kleiner aantal van het Rijk of provincies. Daarnaast zijn er musea die privaat gefinancierd worden. De financieringsmix van musea is breed: naast de overheden en publieke fondsen, inkomsten van entree, winkel en horeca, ontvangen musea ook bijdragen van private fondsen, donateurs en sponsors. Samen zorgen overheden en particulieren voor een rijkgeschakeerd museumlandschap.

De Erfgoedwet biedt waarborgen voor het beheer, behoud en de toegankelijkheid van de rijkscollectie, zodat ook toekomstige generaties kennis kunnen nemen van deze cultuurgoederen. De rijkscollectie bestaat uit cultuurgoederen van bijzonder belang die eigendom zijn van de Staat of waarvan de zorg aan de Staat is toevertrouwd. Het grootste deel van deze publieke verzameling is in beheer ondergebracht bij verzelfstandigde rijksmusea. Maar ook de ministeries (inclusief uitvoerende diensten en de Nederlandse ambassades) en colleges van Staat beheren voorwerpen uit de rijkscollectie. Een deel wordt beheerd door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). De dienst leent de voorwerpen uit aan museale en andere instellingen in Nederland en het buitenland.

Daarnaast biedt de Erfgoedwet de mogelijkheid om bijzonder roerend erfgoed in particulier bezit aan te wijzen als beschermd cultuurgoed, als aanvulling op de collecties in publiek bezit. Hiervoor geldt als uitgangspunt een zorgvuldige balans tussen het belang van de eigenaar van bijzonder roerend erfgoed en het behoud daarvan voor het Nederlands cultuurbezit. De lijst van beschermde cultuurgoederen (het register) is beperkt van omvang en in de loop der jaren slechts met mate gegroeid. De lijst biedt rechtszekerheid aan de eigenaren en dient geen onevenredige belemmering van de internationale kunsthandel te vormen.

²⁶ Erfgoedmonitor 2020, ter vergelijking: in 2016 telde Nederland 604 musea (Erfgoedmonitor). Dit betreft een telling van de RCE en bevat geregistreerde en niet geregistreerde musea.

Van 2016 tot februari 2020 was evenals bij de rijksmonumenten bij het roerend erfgoed in particulier bezit sprake van een terughoudend aanwijzingsbeleid (Minister van OCW, 2020a). Het beleid is meer gericht op het vergroten van de toegankelijkheid van de huidige rijkscollectie²⁷ dan op uitbreiding daarvan. In de beleidsreactie eind 2019 op het advies van de commissie-Pechtold ('Van terughoudend naar betrokken'), heeft de minister aangegeven dat het terughoudend aanwijzingsbeleid wat betreft beschermde cultuurgoederen tekort schoot en is gekozen voor een nieuwe koers.

Het hoofddoel van de deelsector roerend erfgoed is het beheren, behouden en toegankelijk maken van de museale cultuurgoederen van de Staat ofwel de rijkscollectie. Van dit hoofddoel is een aantal subdoelen afgeleid waarvoor specifieke beleidsinstrumenten worden ingezet. In onderstaand doelen-middelen-schema wordt de relatie samengevat tussen (sub)doelen en de ingezette beleidsinstrumenten.

Hoofddoel	(Afgeleid) subdoel	Middelen
Beheren behouden, en toegankelijk maken van de museale cultuurgoederen van de Staat (oftewel de rijkscollectie) ²⁸ (Erfgoedwet art 2.1, 2.2, 2.3, 2.4).	Bevorderen van het beheer, behoud en de toegankelijkheid van de museale cultuurgoederen van de Staat (oftewel de rijkscollectie).	Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen voorziet in nadere regels over het beheer en behoud van de rijkscollectie en de financiering voor collectiebeheer en huisvesting van aangewezen instellingen.
		De Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen voorziet in de financiering van publieksactiviteiten van aangewezen instellingen.
Het beheren, behouden en/of toegankelijk maken van andere collecties.	Museale cultuurgoederen van de Staat zijn (digitaal) geregistreerd (Erfgoedwet 2.4) en toegankelijk (Erfgoedwet 2.2) (Museumbrief, 2013).	Beschermde cultuurgoederen en verzamelingen worden geregistreerd in het Register beschermde cultuurgoederen (Erfgoedwet 3.11).
	Behoud van "onmisbare en onvervangbare" cultuurgoederen en verzamelingen voor het Nederlands cultuurbezit (Erfgoedwet 3.7). En het verwerven van cultuurgoederen om de collecties van Nederlandse musea te verrijken en inspiratie te bieden voor nieuwe presentaties voor een groot publiek (Cultuur in een open samenleving, 2018, p 16).	Onder de Erfgoedwet kunnen cultuurgoederen en verzamelingen worden aangewezen (Erfgoedwet 3.7 en 3.13).
		Bij dreigend verlies van een dergelijk cultuurgoed voor de collectie Nederland kan met spoed worden aangewezen (Erfgoedwet 3.8). In afwachting van het advies van de commissie-Buma (Raad voor Cultuur, 2022b), geeft de tijdelijke commissie Onmisbaar en Onvervangbaar advies in dergelijke gevallen.
		Acceptatieplicht van de minister om dergelijke cultuurgoederen onbezwaard te aanvaarden (Artikel 2.6.5 Erfgoedwet).
		De Subsidieregeling Mondriaan Fonds voor 'Collectiemobiliteit' beoogt het bevorderen van het inzicht in wat belangrijk is voor de Collectie Nederland waardoor de kwaliteit en de zichtbaarheid daarvan vergroot worden.
		De subsidieregeling Mondriaan Fonds voor Incidentele aankopen, waaronder het Museaal Aankoop Fonds.
		De subsidieregeling Mondriaan Fonds Collectieprogramma's.
		Wettelijk verbod op uitvoer van cultuurgoederen uit openbare collecties buiten NL/ EU zonder vergunning (Erfgoedwet 4.23).

²⁷ De rijkscollectie is het geheel van collecties waarvan de Staat eigenaar is of die aan de zorg van de Staat zijn toevertrouwd.

²⁸ Ook mobiel erfgoed – historische schepen, treinen, auto's/motoren en vliegtuigen – vallen onder de definitie van cultuurgoederen.

Hoofddoel	(Afgeleid) subdoel	Middelen
		Register beschermde cultuurgoederen en beschermde verzamelingen (Erfgoedwet 3.11).
		Ministerie van Financiën voert de Successieregeling uit t.b.v. verwerving voor de rijkscollectie.
		Alle musea die zijn aangesloten bij het museumregister hanteren de Leidraad Afstoting Museale Objecten (LAMO).
	Bevorderen bruikleenverkeer tussen instellingen	Code bruikleenverkeer (komt voort uit de gemaakte afspraken in het Cultuurconvenant 2017-2020).
		De Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2016 beoogt het bruikleenverkeer te bevorderen door het verlagen van kosten voor de verzekering van cultuurgoederen door het verstrekken van indemniteitsverklaringen.
	Uitvoeren internationale verdragen m.b.t. overdracht cultuurgoederen (Erfgoedwet 6.2 en 6.10).	De Inspectie OE houdt in samenwerking met de douane toezicht op de in- en uitvoer van cultuurgoederen.
		Door de EU-verordening over de invoer van cultuurgoederen geldt vanaf 1 januari 2021 de controle op het verbod op invoer illegaal uitgevoerde cultuurgoederen voor alle landen in de wereld.
	Zorgvuldige omgang met cultuurgoederen in de Collectie Nederland die door toedoen van het Naziregime onvrijwillig zijn verloren (onder meer Kamerbrief dd. 12/3/2021).	Het restitutiebeleid biedt een kader voor de restitutie van door toedoen van naziregime onvrijwillig verloren cultuurgoederen.
	Voorkomen van (of wijzigen van bestaande) regelgeving die (onbedoeld) nadelig uitpakt voor het mobiele erfgoed. (Behandeling TK van de Erfgoedwet, 2015).	Overleg met sector over mogelijke obstakels. Verbinding leggen met betrokken departementen en (vaak) de gemeenten.
		Subsidieregeling Mondriaan Fonds voor 'Restauratie mobiel erfgoed', waarbij specifieke aandacht wordt geschonken aan de verduurzaming van het mobiel erfgoed met het oog op toekomstig gebruik i.r.t. milieu- en klimaatdoelstellingen.
		Subsidieregeling Mondriaan Fonds 'Bijdrage Mobiel Erfgoed' gericht op bijzondere projecten die gericht zijn op fysieke en virtuele zichtbaarheid, draagvlakvergroting of educatie en die bijdragen aan de professionalisering en versterking van de sector mobiel erfgoed als geheel.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De minister is verantwoordelijk voor het borgen van het beheer, het behoud en de toegankelijkheid van museale cultuurgoederen waarvan de Staat (de Rijkscollectie) eigenaar is of waarvan de zorg aan de Staat is toevertrouwd (roerende zaak die deel uitmaakt van cultureel erfgoed, cf. Erfgoedwet), met specifiek aandacht voor de verantwoordelijkheid als eigenaar van museale cultuurgoederen van de Staat²⁹. Voor cultuurgoederen

²⁹ Er is een verschil tussen "cultuurgoederen van de staat" en de "museale cultuurgoederen van de staat" (oftewel de rijkscollectie) voor de rijkscollectie is een set regels voor beheer, behoud en toegankelijkheid opgeschreven, voor de cultuurgoederen van de staat gelden deze regels niet, behalve dat daarvoor de vervreemdingsprocedure gevolgd moet worden. Op het beheer van cultuurgoederen van de Staat is de Comptabiliteitswet 2016 van toepassing.

van de Staat (niet zijnde museale cultuurgoederen, dus objecten die niet van bijzonder belang zijn) geldt alleen dat de vervreemdingsprocedure gevolgd moet worden maar zijn er geen specifieke regels voor beheer, behoud en toegankelijkheid.

De Rijksoverheid draagt zorg voor het beheer, behoud en toegankelijk maken van de rijkscollectie voor een breed publiek. Ook heeft het Rijk verantwoordelijkheden die voortkomen uit internationale verdragen, zoals het verdrag ter bescherming van culturele goederen tijdens gewapende conflicten en bezet gebied (Unesco 1954) en het verdrag tegen illegale handel van cultuurgoederen (Unesco 1970). De Erfgoedwet regelt de procedure die overheden moeten volgen als zij (delen van) een collectie willen afstoten. Deze procedure heeft als doel dat alle overheden zorgvuldig omgaan met cultuurobjecten die met publieke middelen zijn bekostigd. De Rijksoverheid draagt ook bij aan de uitbreiding van de rijkscollectie met objecten die een waardevolle toevoeging zijn voor de publiek toegankelijke collecties in Nederland. Musea kunnen voor aankopen een beroep doen op regelingen van het Mondriaan Fonds en het Aankoopfonds. De RCE fungeert als kennisinstelling voor iedereen die met roerend erfgoed te maken heeft, naast boven-sectorale instellingen die vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon als kennisinstituut voor het veld opereren zoals het Nederlands Instituut voor Kunstgeschiedenis (RKD).

De rijkscollectie wordt beheerd door uiteenlopende organisaties. Het overgrote deel van de rijkscollectie is ondergebracht bij musea. De Rijksoverheid (min. OCW) subsidieert 29 musea³⁰ op basis van de Erfgoedwet. Dit betreft 23 verzelfstandigde rijksmusea en 6 musea met een andere collectie. Sinds de inwerkingtreding van de Erfgoedwet in 2016 zijn deze taken en de financiering daarvan via deze wet geregeld. Deze wet is nu het belangrijkste instrument waarmee het Rijk zijn verantwoordelijkheid voor het behoud van zijn roerend erfgoed invulling geeft. Daarnaast subsidieert de Rijksoverheid nog andere musea zoals bijvoorbeeld (min. Defensie) het beheer door de verzelfstandigde defensiemusea op grond van een beheerovereenkomst met de Stichting Koninklijke Defensiemusea. De Inspectie OE houdt toezicht op het beheer van de rijkscollectie en cultuurgoederen in particulier bezit die op basis van de wet behouden moeten blijven voor het cultureel erfgoed van Nederland.

6.2 Uitvoeringspraktijk

Uit het schematisch overzicht van doelen en middelen in de vorige paragraaf blijkt dat voor het beheren, behouden en toegankelijk maken van cultuurgoederen binnen de deelsector roerend erfgoed een fijnmazig stelsel van beleidsinstrumenten van toepassing is. In deze paragraaf gaan we in op deze instrumenten

³⁰ In 2022 30 door toevoegen Batavialand.

6.2.1 Aanwijzing van cultuurgoederen als onmisbaar en onvervangbaar

(Inclusief speedprocedure bij gevaar van dreigend verlies voor de collectie Nederland, het register beschermde cultuurgoederen en beschermde verzamelingen en de acceptatieplicht van de minister om onmisbare en onvervangbare cultuurgoederen onbezwaard te aanvaarden.)

Alle collecties die vanwege het maatschappelijke belang ervan met publieke middelen in stand worden gehouden, waaronder de rijkscollectie, vallen onder de Collectie Nederland.³¹ De Collectie Nederland bestond in 2019 uit bijna 79 miljoen objecten, waarvan bijna 40 miljoen objecten in beheer waren bij Naturalis.

Specifiek voor het subdoel "Behoud van onmisbare en onvervangbare cultuurgoederen en verzamelingen" zijn naast financieringsregelingen ook concrete voorzieningen getroffen die moeten voorkomen dat cultuurgoederen (voor Nederland) verloren gaan. Onder de Erfgoedwet kunnen cultuurgoederen in particulier bezit op grond van een advies van een deskundigencommissie door de minister van OCW worden aangewezen als onmisbaar en onvervangbaar.

Bij dreigend verlies van een cultuurgoed in particulier bezit voor de Collectie Nederland kan met spoed worden aangewezen, waarbij in sommige gevallen de eigenaar toestemming moet geven. Met deze voorziening kan, naast een mogelijke aankoop, snel worden opgetreden mocht onverhoopt verlies voor het Nederlandse cultuurbezit dreigen.

De onmisbaar en onvervangbare cultuurgoederen zijn geregistreerd in het register beschermde cultuurgoederen. In het register staan voornamelijk voorwerpen die eigendom zijn van particulieren en private rechtspersonen zoals verenigingen, stichtingen en kerkgenootschappen. Opname in het register heeft tot gevolg dat het cultuurgoed alleen met toestemming van de minister van OCW naar het buitenland mag. Het register van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen is beperkt van omvang. Het register is openbaar, met uitzondering van de gegevens over de eigenaar en verblijfplaats van een beschermd cultuurgoed (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2016). Opname in het register brengt rechten en plichten voor de eigenaar met zich mee.

De Erfgoedwet bevat eveneens een vangnet voor cultuurgoederen waarvan de eigenaren niet langer in staat zijn om zelf voor de cultuurgoederen te zorgen, bijvoorbeeld bij sluiting van een museum. Deze aanvaardingsplicht betreft een laatste redmiddel, waarmee voorkomen wordt dat belangrijk cultuurbezit verloren gaat, omdat niemand de zorg voor het beheer op zich neemt. De minister heeft de verplichting cultuurgoederen toe te voegen aan de rijkscollectie in het geval een eigenaar geen geschikte partij heeft gevonden die bereid is om de zorg hiervoor over te nemen. Voorwaarde is wel dat het cultuurgoederen zijn met een bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis of uitzonderlijke schoonheid, die als

³¹ Beleidsreactie op advies commissie-Pechtold: we verstaan onder de Collectie Nederland: «het totaal van de publiek toegankelijke geregistreerde collecties en de niet-toegankelijke, particuliere, collecties waarvoor de overheid verantwoordelijkheid heeft genomen. » Opgemerkt wordt dat de beschermde cultuurgoederen in particulier bezit in sommige gevallen wél toegankelijk zijn (van Engelshoven, 2019).

onvervangbaar en onmisbaar worden beschouwd voor het Nederlandse cultuurbezit. De eigenaar draagt de cultuurgoederen kosteloos, zonder voorwaarden en onbezwaard over. De minister heeft de mogelijkheid om de aangeboden cultuurgoederen te weigeren als er onevenredig hoge of onbekende kosten verbonden zijn aan het beheer en behoud ervan. (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2016)

De commissie-Pechtold (ingesteld door de Raad voor Cultuur) publiceerde op 30 september 2019 het advies 'Van terughoudend naar betrokken', hoe cultuurgoederen en verzamelingen onder de Erfgoedwet adequaat te beschermen (Commissie-Pechtold, 2019). Het advies van de commissie heeft betrekking op wetgeving, beleid en uitvoering. In totaal doet de commissie een tiental aanbevelingen met als doel beleid te ontwikkelen, vanuit een visie op de bescherming van belangwekkende cultuurgoederen. Op 17 december 2019 publiceerde de minister de beleidsreactie met een overzicht van voorgenomen acties (Engelshoven, 2019). Zo is op 20 februari 2020 de beleidsregel van het terughoudend aanwijzingsbeleid ingetrokken. Daardoor ontstaat ruimte voor een actievere invulling van de verantwoordelijkheid in de bescherming van belangwekkende cultuurgoederen. Daarbij laat de minister zich adviseren door een onafhankelijke en deskundige ad-hoc commissie met een vaste voorzitter totdat de installatie van de vaste commissie een feit is. Per casus worden commissieleden aangetrokken om te adviseren. Bij het verstrekken van uitvoervergunningen door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE) wordt niet meer alleen getoetst of een cultuurgoed is aangewezen in het register beschermde cultuurgoederen, maar breder op mogelijke beschermwaardigheid. De RCE en de IOE hebben hun informatievoorziening over in het register opgenomen cultuurgoederen op hun website geactualiseerd en het register is ook digitaal toegankelijker gemaakt. De minister geeft aan te werken aan een model om de internationaal erkende marktwwaarden te bepalen. Dit is van belang wanneer de Staat een cultuurgoed dat is opgenomen in het register aankoopt in verband met een dreigend verlies van het cultuurgoed voor het Nederlands cultuurbezit. Dit model moet duidelijkheid en transparantie verschaffen over de totstandkoming van de prijs.

Eveneens volgend op het advies van de Commissie Pechtold heeft de Raad voor Cultuur op 3 april 2020 van de minister de adviesaanvraag ontvangen om een commissie in te richten voor advisering over de omgang met de Collectie Nederland. Deze commissie is gevraagd om een duidelijke en overkoepelende visie te ontwikkelen op de dynamische Collectie Nederland en een aanbeveling te doen hoe de visie op de dynamische Collectie Nederland en het register actueel gehouden kunnen worden. In maart 2022 bood de commissie Collectie Nederland het advies 'Onmisbaar en Onvervangbaar' aan waarin de effectiviteit van de wettelijke bescherming van belangrijk cultureel erfgoed is onderzocht. De staatssecretaris heeft aangekondigd eind 2022 met een beleidsreactie te komen. Volgens de commissie voldoet het systeem van aanwijzing en opname in het register niet afdoende en dat geldt ook voor het instrument van de spoedaanwijzing. Zo stelt de commissie onder andere dat cultuurgoederen van geringe financiële waarde maar van mogelijk onmisbaar maatschappelijk of cultuurhistorisch belang in het huidige systeem te zeer buiten beeld blijven en de praktijk van (spoed)aanwijzing onzekerheid en onrust veroorzaakt. (Raad voor Cultuur, 2022). De commissie concludeert verder ook dat het register in zijn huidige statische vorm niet effectief is in het beschermen van de

Collectie Nederland. (Raad voor Cultuur, 2022). De conclusies en aanbevelingen van de commissie werden tijdens de beleidsdoorlichting onderschreven door de gesprekspartners uit de sector.

Gesprekspartners uit de sector wezen nog op een ander aandachtspunt bij de instrumenten aanwijzen, accepteren en het register: de aanwijzing van cultuurgoederen en verzamelingen sluit onvoldoende aan bij de aanwijzing van onroerend erfgoed; een meer integrale benadering van erfgoed verdient aandacht.

6.2.2 Regeling beheer rijkscollectie en subsidiering museale instellingen

De Staat is verantwoordelijk voor een omvangrijke collectie erfgoed- en kunstvoorwerpen: de rijkscollectie. Het gaat om erfgoed van bijzonder belang waarvan de Staat eigenaar is of waarvan de zorg (gedeeltelijk) aan de Staat is toevertrouwd. De rijkscollectie kent verschillende beheerders. Een gedeelte wordt beheerd door ministeries (inclusief de uitvoerende diensten en Nederlandse ambassades en consulaten en musea die niet verzelfstandigd zijn³²) en Colleges van Staat. Het grootste deel van de rijkscollectie is ondergebracht bij de verzelfstandigde rijksge subsidieerde musea, die op grond van de Erfgoedwet door de minister van OCW zijn aangewezen om collecties te beheren

De RCE beheert namens de minister van OCW de rijkscollectie die niet elders is ondergebracht. Een deel hiervan bevindt zich in het in 2021 geopende nieuwe collectiecentrum in Amersfoort, een deel is in bruikleen gegeven.

In de Regeling beheer rijkscollectie en subsidiering museale instellingen van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 5 januari 2016 (hierna: de Regeling) zijn de regels neergelegd voor het beheer van de rijkscollectie, de subsidiëring van instellingen met een wettelijke taak tot beheer van collecties en het bevorderen van de toegankelijkheid van museale cultuurgoederen van de Staat.

Met ingang van 2016 zijn de behoud- en beheertaken en de huisvesting van deze musea opgenomen in de Erfgoedwet. Deze taken worden sindsdien niet langer gefinancierd in het kader van de basisinfrastructuur, maar op basis van de Regeling beheer rijkscollectie en subsidiering museale instellingen. De subsidiebedragen zijn langjarig vastgesteld. Met ingang van 2021 wordt (voor een vooralsnog afgebakende periode) ook de toegankelijkheid (publiekstaken) van deze musea gefinancierd op basis van de Regeling. Uit deze Regeling vloeit voort dat de rijksge subsidieerde musea verplicht zijn zich eens in de vier jaar te laten evalueren door een onafhankelijke visitatiecommissie. De Regeling is tussen 2016 en 2021 een aantal maal aangepast. In de laatste versie van de Regeling is ook de hoogte van de subsidiebedragen van de musea die het betreft opgenomen (artikel 3.2 en 3.17).

Er is binnen de periode waarop de beleidsdoorlichting zich richt geen systematisch effectonderzoek gedaan naar de Regeling, maar gesprekspartners uit de sector, die voor de doorlichting van het erfgoedbeleid

³² Dit geldt voor Museum Bronbeek en het Belasting en Douanemuseum, die direct onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende ministers vallen.

geïnterviewd zijn, geven aan dat de Regeling naar behoren werkt. De musea hebben door deze regeling langjarige zekerheid en kunnen efficiënter met hun budgetten omgaan.

Binnen de beleidsdoorlichting komen (op onderdelen van de Regeling) aandachtspunten naar voren. Zo trekt de Inspectie OE, die toezicht houdt op het beheer van de rijkscollectie twee conclusies in het rapport *Naar een verbeterde registratie van de rijkscollectie* (2022):

- ③ De eerste conclusie is dat bij de meeste museale beheerders achterstanden zijn vastgesteld in het registreren van de collectie. De achterstanden lopen sterk uiteen in aard en omvang. De Inspectie heeft daarop de museale beheerders individueel gevraagd welke maatregelen zij treffen om de achterstanden weg te nemen en op welke termijn deze verbetering gerealiseerd zal zijn. De Inspectie spreekt het vertrouwen uit dat de beheersmaatregelen voldoende zullen zijn voor het reduceren van de achterstanden in de collectieregistratie en zal toezien op de voortgang van deze aanpak.
- ③ De tweede conclusie van de Inspectie betreft de volledige aansluiting van de collectieregistratie van de museale beheerders op de database Collectie Nederland. Bij inwerkingtreding van de Erfgoedwet is onder meer de beleidsambitie geformuleerd de rijkscollectie volledig aan te sluiten op dit digitale netwerk. Op deze wijze kan de collectie ook online voor het publiek blijvend toegankelijk zijn. De Inspectie stelt de vraag in hoeverre deze ambitie in de praktijk te realiseren is.'

In het rapport *'Veiligheidszorg rijkscollectie geborgd?'* trekt de Inspectie OE de volgende conclusie (2020b):

- ③ Musea geven een uiteenlopende invulling aan de wettelijke norm voor het planmatig beleid voor de veiligheidszorg voor de collectie. Het planmatig beleid is bij de meeste musea onvoldoende samenhangend, volledig en systematisch opgezet en is niet overzichtelijk gedocumenteerd. De mate waarin dit zich voordoet verschilt per museum.

Ook de Museumvereniging plaats een kanttekening bij de Regeling. De rijksmusea ontvangen op basis van de Regeling financieringsstromen voor collectiebeheer, voor publiekstoegankelijkheid, en voor huisvesting, waarbij de schotten tussen de bijdrage in de kosten voor de drie verschillende functies zijn vervallen. Bij de rijksge subsidieerde musea leeft de wens om de kosten voor de drie functies te blijven onderscheiden. Het hanteren van één totaalbedrag leidt tot slecht zicht op de werkelijke bekostiging, met onbedoelde negatieve effecten op het moment dat de minister de hoogte van de bekostiging wil wijzigen. Een oplossing voor dit probleem kan volgens betrokken musea worden gevonden door de juiste hoogte van bekostiging per functie – publiek, collectie en huisvesting – op te nemen in de Regeling. De juiste hoogte van de bedragen is al binnen een gezamenlijke werkgroep van rijksge subsidieerde musea en het Ministerie van OCW vastgesteld. Bij de overdracht van het onderhoud (functie huisvesting) is bij een achttal musea een aantal vraagstukken nog niet opgelost, waardoor er volgens de Museumvereniging middelen voor de kosten van huisvesting ontbreken. Deze bedragen tellen in totaal op tot 6 miljoen euro. Het rechtzetten van deze openstaande vraagstukken stelt de rijksge subsidieerde musea beter in staat om hun huisvaderschap zorgvuldig vorm te geven (Museum Vereniging, 2022).

De Raad voor Cultuur heeft voorafgaand aan de vaststelling van het visitatiekader voor rijksmusea verbeterpunten geformuleerd voor de invulling en taken van de visitatiecommissies (Raad voor Cultuur, toetsing kwaliteit en prestatie rijksmusea moet onafhankelijk 2020). Na ontvangst door OCW van het uitgewerkte visitatiekader en het advies van de Raad voor Cultuur heeft nog een gesprek plaatsgevonden tussen de werkgroep Kwaliteitszorg en de minister waarin overeenstemming is bereikt over enkele laatste punten.

6.2.3 Nationaal Museaal Aankoopfonds, de subsidieregeling Mondriaan Fonds voor Incidentele aankopen

Voor grote aankopen van nationale betekenis kunnen musea en andere publieke erfgoedinstellingen een beroep doen op de regeling incidentele aankopen bij het Mondriaan Fonds. Doel van de Regeling is de kwaliteit, samenhang en zichtbaarheid van de Collectie Nederland te verhogen door het verwerven van belangrijke objecten of deelcollecties waarmee een aspect uit de kunst of cultuurgeschiedenis getoond kan worden dat in Nederland nog niet zichtbaar is. Het Fonds financiert maximaal 40% van de aankoopprijs. Het Mondriaan Fonds kan aanvragen voorleggen aan het ministerie van OCW voor een bijdrage uit het Nationaal Museaal Aankoopfonds waarover de minister beslist. Dit Nationaal Museaal Aankoopfonds is bedoeld voor aankopen die van belang zijn voor de verrijking van de Collectie Nederland en niet (alleen) gefinancierd kunnen worden door het Mondriaan Fonds. Het Aankoopfonds wordt ook gebruikt voor (spoed)aankopen van objecten die voorkomen in het register van de beschermde cultuurobjecten en beschermde verzamelingen. In 2020 is op voordracht van de Tweede Kamer een uitname van 9,5 miljoen uit het Nationaal Fonds gedaan om knelpunten in de subsidiëring van de podiumkunstsector op te lossen (Kamerstuk 32820, nr. 383)³³. Met het Aankoopfonds en de bijdrage Aankopen worden verschillende aankopen per jaar gedaan, gemiddeld ongeveer 15 per jaar (Website Mondriaan Fonds, jaarverslagen 2018 - 2020). Recent leverde het Nationaal Museaal Aankoop Fonds een bijdrage aan de aankoop van de Vaandeldrager van Rembrandt.

Het Mondriaan Fonds doet onderzoek naar de effecten van de regelingen op de langere termijn. Het rapport van de commissie Buma concludeert dat de aankoopfondsen bijdragen aan de gestelde doelen en wijst op de noodzaak de beschikbare middelen voor het Nationaal Aankoopfonds te verhogen en wettelijk te verankeren, ook pleit de commissie voor een verhoging van de budgetten voor de bijdrage aankopen van het Mondriaan Fonds. Om met name kleinere musea te helpen, adviseert de Raad voor Cultuur om de mogelijkheden te onderzoeken van een apart fonds bij het Mondriaan Fonds, voor aankopen van bescheiden omvang die voor een regio van groot belang zijn. De conclusies van de commissie Buma worden door de meerderheid van de gesprekspartners die binnen de beleidsdoorlichting zijn bevraagd onderschreven.

³³ In 2022 heeft de staatssecretaris in de Hoofdlijnenbrief over de verdeling van de middelen 2022 uit het Regeerakkoord aangekondigd 19 miljoen toe te voegen aan het aankoopfonds.

6.2.4 De subsidieregeling Collectieprogramma's Mondriaan Fonds

Het Mondriaan Fonds voert een deelregeling Collectieprogramma's uit bestemd voor musea met een collectie beeldende kunst en/of vormgeving van na 1945. Op basis van een collectieprogramma en aankoopplan kan het museum met een bijdrage van het fonds de collectie uitbreiden. Het gaat om aankopen die in het collectieplan van het museum passen en (semi)permanent aan het publiek worden getoond. Ook kunnen instellingen de bijdrage gebruiken om aan een beeldend kunstenaar een opdracht te verstrekken een werk te maken dat wordt opgenomen in de collectie. Doel is het verhogen van de kwaliteit, de samenhang en de zichtbaarheid van de Collectie Nederland: alle kunst- en erfgoedobjecten in publiek bezit. In onderstaande tabel 6.1 wordt duidelijk dat het aantal musea dat middelen ontvangt en de hoogte van de middelen over de onderzochte periode fluctueert:

Tabel 6.1 Aantal begunstigde musea en toegekend bedrag per jaar

Jaar	Aantal begunstigde musea	Toegekend bedrag
2017	18	€ 2.287.000
2018	5	€ 300.000 (dit betreft een vervolg op 2017)
2019	20	€ 2.974.000
2020	2	€ 21.988 (dit betreft een vervolg op 2019)
2021	21	€ 2.880.000

Bron: jaarverslagen 2017-2021 Mondriaan Fonds

In de periode van deze beleidsdoorlichting is geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van deze subsidieregeling. Maar volgens de gesprekspartners die bevestigd zijn dragen de collectieprogramma's bij aan het collectioneren van de hedendaagse Nederlandse kunst. De Regeling leidt tot een aanvulling van de Collectie Nederland. Het kunsttijdschrift Metropolis M brengt elk jaar een aparte editie uit waarin de aankopen worden gepresenteerd en verantwoord. Door de subsidievoorwaarden blijft dat wat aangekocht is structureel zichtbaar. Volgens het Mondriaan Fonds zijn de afgelopen jaren meer musea gebruik gaan maken van de regeling, wat blijkt uit de jaarverslagen.

6.2.5 Wettelijk verbod op uitvoer van cultuurgoederen buiten NL / EU zonder vergunning

Het is verboden om cultuurgoederen uit te voeren zonder vergunning als wordt voldaan aan de criteria voor waarde- en ouderdomsdrempels (cf art. 4.23 Ew). De Inspectie OE, de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CIDIU) en de douane hanteren conform EU-richtlijnen 15 categorieën cultuurgoederen. Komt een voorwerp in zo'n categorie boven een bepaalde waarde en ouderdom, dan is een vergunning verplicht. De waarde- en ouderdomsdrempels kunnen per categorie verschillen. In veel gevallen gaat het om voorwerpen ouder dan vijftig of honderd jaar met een minimale waarde van ten minste €15.000, -. Voor sommige categorieën, zoals archeologische voorwerpen of archiefstukken, geldt alleen een ouderdomsdrempel. Dergelijke goederen zijn vergunningplichtig ongeacht hun waarde (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed). In samenwerking met

de Belastingdienst/Douane/ (CDIU) heeft de Inspectie in 2021 in totaal 373 vergunningen verstrekt voor de uitvoer van cultuurgoederen buiten de Europese Unie. Dit zijn er 85 meer dan in 2020. In dat jaar zijn, vermoedelijk als gevolg van de coronamaatregelen, slechts 288 vergunningen verstrekt (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021).

Op basis van het rapport 'Onvervangbaar en Onmisbaar' van de commissie Collectie Nederland (Raad voor Cultuur 2022) kan worden geconcludeerd dat het beleidsinstrument 'Wettelijk verbod op uitvoer van cultuurgoederen uit openbare collecties buiten NL / EU zonder vergunning' deels effectief is in het bieden van bescherming tegen ongewenste uitvoer van cultuurgoederen buiten de EU.

Door het ontbreken van een nationaal vergunningensysteem voor uitvoer binnen de EU kunnen alleen die cultuurgoederen die al zijn aangewezen als nationaal beschermd cultuurgoederen en in het register zijn geplaatst afdoende worden gecontroleerd bij uitvoer naar een andere EU-lidstaat. Het register is echter nooit compleet.

Andere EU-landen kunnen bij aanvraag van de uitvoer van een cultuurgoed uit Nederland alleen controleren of een cultuurgoed in het register staat en dus als nationaal beschermd cultureel erfgoed niet uit Nederland had mogen worden uitgevoerd. Maar zij hoeven cultuurgoederen afkomstig uit Nederland niet te beoordelen op hun beschermwaardigheid voor Nederland.

Het risico op ongewenst verlies voor het Nederlands kunstbezit van belangwekkende cultuurgoederen blijft aanwezig. Als een dergelijk cultuurgoed vanuit Nederland wordt ingebracht voor verkoop op een Europese veiling, hoeft hiervoor momenteel geen procedure te worden doorlopen³⁴. Als de verplaatsing heeft plaatsgevonden, zijn beschermende maatregelen (concreet in het huidige model: aanwijzing en plaatsing in het register) niet meer mogelijk en is het cultuurgoed feitelijk voor Nederland verloren. (Raad voor Cultuur, 2022).

Omdat er geen mobiel erfgoed is opgenomen in het register kunnen objecten verkocht worden aan het buitenland, dit geldt ook voor die objecten die in het verleden met restauratiesubsidie van de Nederlandse overheid zijn hersteld.

6.2.6 Successieregeling t.b.v. verwerving voor de rijkscollectie

De successieregeling biedt de mogelijkheid om (een deel van) de erfbelasting te voldoen door het afstaan van cultuurgoederen aan de Rijksoverheid tegen een vermindering van de erfbelasting met 120% van de waarde van het object. Het betreft schilderijen en beeldhouwwerken, maar ook meubels, inboedels en archieven. Om in aanmerking te komen voor de kwijtschelding van de erfbelasting, moet het kunstvoorwerp of cultuurgoed van nationaal cultuurhistorisch of kunsthistorisch belang zijn. Dat wordt aangetoond doordat het is opgenomen in het register beschermd cultuurgoederen of voldoet aan een serie criteria die door een

³⁴ In het geval dat er bijzondere werken op buitenlandse veilingen aangeboden gaan worden, is er wel een informele lijn: musea signaleren iets en kunnen hierover contact opnemen met het ministerie van OCW.

commissie worden getoetst. (Belastingdienst, website, mei 2022). Jaarlijks worden gemiddeld 15 tot 20 verzoeken gedaan, waarvan ongeveer 90% positief wordt beoordeeld (Raad voor Cultuur, 2022b).

Het uitvoeringsbesluit successiewet is sinds 1956 in werking als onderdeel van Successiewet, de successieregeling bestaat 25 jaar. Uit de gesprekken die de commissie Collectie Nederland voor haar advies voerde blijkt dat de successieregeling fiscaaltechnisch goed functioneert, op basis waarvan de commissie concludeert dat de Regeling niet ter discussie mag staan. Wel adviseert de commissie de Regeling uit te breiden zodat particulieren al bij leven werk aan de rijkscollectie kunnen afstaan tegen dezelfde voorwaarden (opslag 20% op de waarde, in dit geval te verrekenen met de inkomstenbelasting) (Commissie Collectie Nederland, 2021). Gesprekspartners verwachten dat het beroep op de successieregeling zal gaan toenemen, omdat de naoorlogse 'babyboom'-generatie meer kunst en andere cultuurgooederen verzameld heeft dan de generaties van voor de Tweede Wereldoorlog.

6.2.7 De Inspectie OE houdt in samenwerking met de douane toezicht op de in- en uitvoer van cultuurgooederen

Het is verboden om cultuurgooederen in Nederland in te voeren en te bezitten die afkomstig zijn uit bezet gebied waar een gewapend conflict aan de gang is of is geweest. Ook is het verboden om onrechtmatig uitgevoerde of gestolen cultuurgooederen in te voeren wanneer de verdragspartijen bij de UNESCO-verdragen 1954 en vooral 1970 deze wettelijk hebben beschermd. (Het betreft hier het Verdrag over de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict en de Overeenkomst inzake de middelen om onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgooederen te verbieden en te verhinderen).

De IOE houdt toezicht op naleving van voornoemde Verdragen en kan onder andere cultuurgooederen veiligstellen die onrechtmatig het grondgebied van een andere verdragspartij hebben verlaten.

Het verbod om zaken zonder toestemming van de minister van OCW buiten Nederland te brengen geldt voor beschermde cultuurgooederen, onderdelen van rijksmonumenten en onrechtmatig opgegraven archeologische vondsten. Wanneer een voorwerp deel uitmaakt van een museum-, archief- of bibliotheekcollectie in openbaar bezit of van een kerkelijke verzameling is er toestemming van de eigenaar nodig alvorens een voorwerp buiten Nederland gebracht mag worden. Dat geldt ook voor beschermde cultuurgooederen en verzamelingen van door de minister van Cultuur aangewezen private instellingen.

De douane heeft in 2021 dertien keer een zending cultuurgooederen bij de Inspectie aangemeld voor nader onderzoek. Het betrof hoofdzakelijk etnografische objecten en beeldhouwwerk, enkele iconen en een zending munten. In vrijwel alle gevallen heeft de IOE een externe deskundige geraadpleegd. In de onderzoeken is geen aanleiding gevonden de voorwerpen langer op te houden. In één geval ging het om de uitvoer van een klassieke auto die zijn weg kon vervolgen nadat een vergunning was aangevraagd. Eén melding betrof de uitvoer van een tweetal schilderijen. Ook in dit geval werden geen onregelmatigheden aangetroffen. Een aantal keer ontving de Inspectie een signalering van buitenlandse autoriteiten. Meestal via de ambassade in Nederland. Deze signaleringen betroffen voorwerpen die via Nederlandse

internetsites te koop werden aangeboden. De vraag was of deze voorwerpen onrechtmatig uit het betreffende land afkomstig waren. De Inspectie heeft de meldingen onderzocht. Er waren geen concrete aanwijzingen dat de betreffende voorwerpen onrechtmatig binnen Nederland zijn gebracht (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021).

In hoeverre dit toezicht effectief is kan niet systematisch worden beantwoord. Wel heeft de (preventieve) werking van het verdrag zich volgens de IOE de afgelopen jaren bewezen met verschillende teruggaven. Door het privaatrechtelijke karakter van het instrumentarium is de veiligstelling en teruggave van een object volgens de IOE beter geborgd dan onder het strafrecht (dat vooral gericht is op het bestraffen van daders). Bovendien wordt criminalisering van de betrokkenen vermeden en biedt de huidige situatie de mogelijkheid van een billijke vergoeding als de importeur of exporteur te goeder trouw heeft gehandeld.

Gesprekspartners wijzen er wel op dat controles nooit helemaal waterdicht zijn en er wel eens cultuurgoederen tussen de mazen van het net doorzwemmen. Zowel bij musea als bij de commerciële kunsthandel kan het bewustzijn van het belang van herkomstonderzoek nog groeien. In 2022 is Unesco commissie een speciale campagne gestart om illegale handel bij oorlogsvoering tegen te gaan.

De IOE wijst er tijdens de beleidsdoorlichting op dat het dertien jaar nadat Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inwerking is getreden eigenlijk wel tijd is om het Verdrag te evalueren. In de evaluatie zou ook moeten worden gezien hoe het (privaatrechtelijk geïmplementeerde) Verdrag zich verhoudt tot de bestaande strafmaatregelen voor de vergunningplicht voor de uitvoer van cultuurgoederen op basis van EU-verordening 116/2009 en de aanstaande vergunningplicht voor de invoer van cultuurgoederen op basis van EU-verordening 2019/880. De Inspectie is voorstander van het handhaven van het privaatrechtelijke karakter van het UNESCO-verdrag 1970 in de Erfgoedwet. Een samenloop met de mogelijkheid om ter bevordering van teruggave zowel strafrechtelijke als privaatrechtelijke maatregelen te nemen, heeft de voorkeur van de Inspectie.

6.2.8 Verbod op invoer illegaal uitgevoerde cultuurgoederen voor alle landen in de wereld

De Inspectie heeft een taak in het beschermen van het erfgoed uit de lidstaten van de Europese Unie. Door het wegvallen van de binnengrenzen van de Europese Unie is het namelijk mogelijk dat beschermd cultureel erfgoed van een lidstaat onopgemerkt wordt verplaatst naar een ander land binnen de EU. Daarnaast is Nederland met de ratificatie van de UNESCO-verdragen van 1954 en 1970 is Nederland sinds 2007 en 2009 gebonden aan mondiale regelgeving. Deze verdragen zien toe op:

- 🕒 de bescherming van cultuurgoederen die onrechtmatig zijn uitgevoerd tijdens een gewapend conflict en tijdens bezetting van een gebied;
- 🕒 onrechtmatige uitvoer, invoer en eigendomsoverdracht van cultuurgoederen.

Deze regelgeving moet het verlies van cultuurgoederen voorkomen en de illegale handel in cultuurgoederen bestrijden. De Europese regelgeving en de UNESCO-verdragen zijn opgenomen in de Ew. Daarnaast zijn op grond van de Sanctiewet 1977 in Nederland sanctieregelingen van kracht voor het culturele erfgoed van Irak en Syrië. De IOE kan zo nodig gezamenlijk met de politie en het Openbaar Minister, onderzoek verrichten

waar het gaat om overtredingen op het gebied van de Wet economische delicten en de Sanctiewet 1977. Op internationaal niveau wordt samengewerkt met de bevoegde instanties van de lidstaten van de EU en organisaties als UNESCO, ICOM, Interpol en WCO. (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2017)

Er is geen systematisch onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de verbodsbepaling. En ook de gesprekspartners konden geen onderbouwde uitspraak doen over de doeltreffendheid van dit instrument.

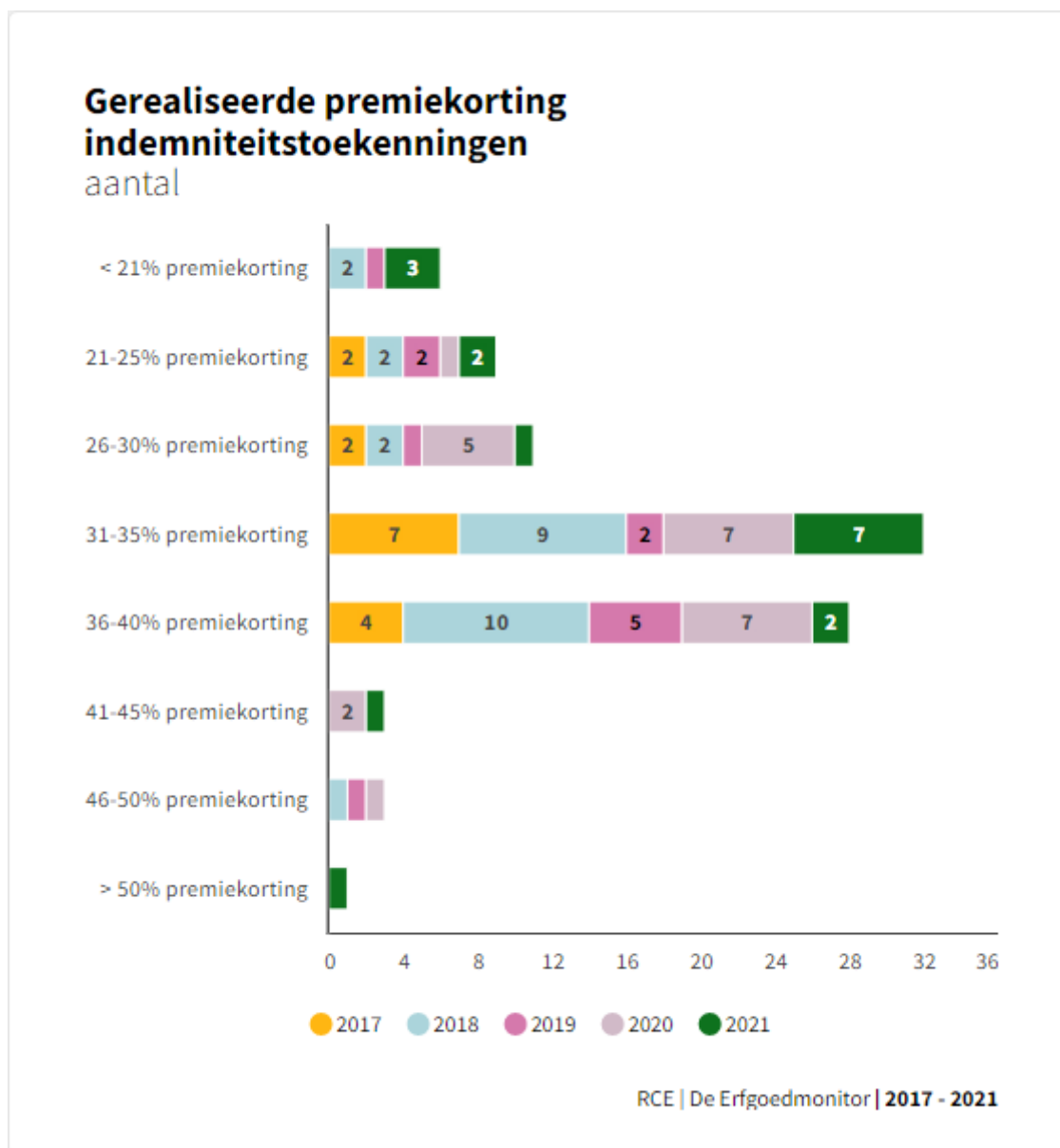
6.2.9 Code bruikleenverkeer en de Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2016

Om de (digitale) zichtbaarheid en toegankelijkheid van de Collectie Nederland te vergroten, stuurt de overheid aan op een actief bruikleenverkeer tussen musea. Overheden en musea volgen hiervoor de Code Bruikleenverkeer. De code komt voort uit afspraken in het Cultuurconvenant 2017-2020 (tussen ministerie van OCW en steden en provincies). Specifiek voor internationale bruiklenen en bruiklenen uit particuliere collecties in Nederland die niet openbaar toegankelijk zijn, heeft de overheid een indemniteitsregeling in het leven geroepen: een garantstelling waarbij de Nederlandse Staat een deel van het risico op schade aan en verlies van tentoonstellingsbruiklenen overneemt. Indemniteitsgarantie kan worden aangevraagd voor tijdelijke tentoonstellingen die van uitzonderlijk belang zijn voor Nederland (Raad voor Cultuur, 2018). De 'Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2016' is in 2019 geëvalueerd en aangepast:

- ➊ het maximale indemniteitsbedrag is verlaagd van 75 miljoen naar 70 miljoen euro;
- ➋ het is mogelijk om minder dan 20% premiekorting te ontvangen;
- ➌ indemniteit kan ook aangevraagd worden voor andere perioden dan 'van spijker tot spijker' plus twee weken voor en na transport;
- ➍ voor langdurige bruiklenen is geen indemniteitsgarantie meer beschikbaar.

De garantstellingen voor het dekken van schade of verlies bij bruiklenen voor Nederlandse Musea (waarvoor 15 miljoen euro is gereserveerd) zijn onderdeel van het Museaal Aankoopfonds (zie eerder). De aangepaste regeling is op 1 januari 2020 in werking getreden. Het aantal aanvragen indemniteit in de onderzochte periode fluctueert tussen 12 en 26 aanvragen per jaar.

Grafiek 6.1 Gerealiseerde premiekorting indemniteitstoekenningen



Er is geen systematisch effectonderzoek uitgevoerd naar de Regeling maar de Commissie Collectie Nederland merkt de regeling aan als essentieel (Raad voor Cultuur, 2022). De Regeling maakt bruiklenen mogelijk die anders niet te zien zouden zijn in de Nederlandse Musea. Wel plaatst de Commissie vraagtekens bij het feit dat de regeling voor garantstelling onderdeel moet zijn van een Aankoopfonds. Ook betwijfelt ze of de hoogte van het gereserveerde bedrag nog toereikend is. De commissie adviseert de Regeling apart te onderzoeken. De Museumvereniging onderschrijft de conclusies van de commissie dat het goed is te kijken of het bedrag voor schadedekking in geval van indemniteit - een reserve van doorlopend 15 miljoen euro – niet in verhouding moet worden gebracht met de waardestijgingen in de internationale kunstmarkt. Uit cijfers blijkt dat de vraag naar indemniteit zeker anderhalf keer zo groot is als het plafond – van 300 miljoen, om een te verzekeren waarde van 1 miljard te dekken á 30% indemniteit – toe laat (Museum Vereniging, 2022). Volgens gesprekspartners werkt de code Bruikleenverkeer naar behoren.

6.2.10 Restitutiebeleid van door toedoen van het naziregime onvrijwillig verloren cultuurgoederen.

In de aanloop naar en tijdens de Tweede Wereldoorlog (1933 – 1945) zijn in Europa op grote schaal cultuurgoederen van veelal Joodse eigenaren geroofd. Het restitutiebeleid biedt oorspronkelijke eigenaren en hun erfgenamen de mogelijkheid cultuurgoederen terug te krijgen, die zij door het naziregime onvrijwillig hebben verloren. Sinds 2001 kunnen verzoeken tot restitutie worden voorgelegd aan de onafhankelijke Restitutiecommissie, wat meer dan 150 keer is gebeurd.³⁵ Sinds 2021 is er een nieuw beoordelingskader waarin geen belangenafweging (tussen bijvoorbeeld de huidige eigenaar van de cultuurgoederen, zoals musea, en de verzoeker) meer plaatsvindt bij de beantwoording van de vraag of er rechtsherstel moet plaatsvinden. De Restitutiecommissie beoordeelt of het oorspronkelijk eigendom en het onvrijwillig bezitsverlies van het verzochte cultuurgoed kan worden vastgesteld. Als dat zo is, dan moet in principe altijd rechtsherstel plaatsvinden.

In 2020 is het restitutiebeleid geëvalueerd. De uitkomsten staan in het adviesrapport: “Streven naar Rechtvaardigheid” van de evaluatiecommissie restitutiebeleid naziroofkunst (commissie Kohnstamm) ingesteld door de Raad voor Cultuur. De evaluatie laat zien dat het instrument effectief is en dat voor het werk van de Restitutiecommissie in brede kring waardering bestaat, maar ook dat er sprake is van serieuze kritiek: de procedure die leidt tot een advies of een beslissing met betrekking tot al dan niet restitueren, is veelal te formalistisch. Gegeven de vaak grote emotionele betrokkenheid van verzoekers bij de behandeling van restitutieverzoeken wordt de bejegening door verzoekers soms als onvoldoende invoelend ervaren. Voorts schiet de informatievoorziening over het Nederlandse restitutiebeleid tekort omdat geen van de daarbij betrokken organisaties het tot zijn taak rekent om verzoekers bij de te volgen procedure de weg te wijzen. In 2021 heeft de minister van OCW de Tweede Kamer laten weten navolging te geven aan de aanbevelingen van de evaluatie. Om het beleid te versterken is tot en met 2026, in aanvulling op het structurele budget voor het restitutiebeleid in totaal € 6 miljoen beschikbaar (RCE).

6.2.11 Subsidieregeling Mondriaan Fonds voor ‘Restauratie mobiel erfgoed’,

Het Mondriaan Fonds voert de subsidieregeling uit waarbij specifieke aandacht wordt geschonken aan de verduurzaming van het mobiel erfgoed voor toekomstig gebruik binnen milieu -en klimaatdoelstellingen. Het gaat om alle sectoren van het mobiel erfgoed: water (historische schepen), rail (historische treinen en trams), weg (historische auto's, motoren en andere wegvoertuigen) en lucht (historische vliegtuigen). Doel is het versterken van de kwaliteit en het op een duurzame wijze operationeel houden van mobiel erfgoed. De bijdrage kan worden gebruikt voor restauratie en herstel van mobiel erfgoed dat is opgenomen in het Nationaal Register Mobiel Erfgoed en dat een duidelijke positie inneemt in de verhaallijn van de

³⁵ Zie voor een volledig overzicht van het aantal verzoeken: <https://www.restitutiecommissie.nl/adviezen/>.

Toonbeelden³⁶, waarmee uitdrukking wordt gegeven aan een bijzonder nationaal of regionaal belang. De maximale bijdrage is 50% van de projectkosten.

Tabel 6.2 Aantal en bedragen gehonoreerde subsidieaanvragen

Jaar	Aanvragen	Gehonoreerd	Totaalbedrag
2018	4	2	91.315
2019	15	12	702.475
2020	19	12	598.690

Bron: jaarverslagen Mondriaan Fonds

Of met de subsidieregeling de kwaliteit en het op een duurzame wijze operationeel houden van mobiel erfgoed is bevorderd kan niet systematisch worden beantwoord. Gesprekspartners zijn echter wel positief over de regeling en stellen dat deze voorziet in een vraag: mobiel erfgoed moet kunnen rijden, varen, vliegen om in goede staat te blijven en daarvoor moet een deel van het mobiel erfgoed aangepast worden aan voorwaarden van duurzaamheid. De Regeling zou volgens de gesprekspartners een structureel karakter moeten krijgen met voldoende budget.

Aandachtspunt bij deze subsidieregeling is volgens de gesprekspartners wel dat deze sector vele kleine vrijwilligersorganisaties kent voor wie het aanvragen van projectsubsidies een hele klus is. Bovendien komen private eigenaren (het gros van de eigenaren mobiel erfgoed is particulier) niet in aanmerking voor subsidie, omdat in veel gevallen het erfgoed niet toegankelijk is voor publiek. De sector vraagt daarom om laagdrempeligere regelingen en om de mogelijkheid om vrijwilligersuren te kunnen kapitaliseren als inkomsten.

6.2.12 Incidentele subsidies op basis van de kaderregeling OCW-VWS

Ter ondersteuning van de totstandkoming van het Nationaal Register Mobiel Erfgoed en de Toonbeelden Mobiel Erfgoed

De stichting Mobiele Collectie Nederland (MCN) is de organisatie voor museale en particuliere eigenaren van mobiel erfgoed. Eén van de kernactiviteiten van de stichting MCN is de ontwikkeling van het Nationaal Register Mobiel Erfgoed, het NRME. Dit register heeft tot doel een overzicht en inzicht te verschaffen van het mobiel erfgoed in Nederland en de culturele waarde daarvan. Het register is ontwikkeld door de stichting MCN in samenwerking met de vier koepelorganisaties in het mobiel erfgoed, te weten de Federatie Historische Automobiel- en Motorfietsclubs (FEHAC), Federatie Varend Erfgoed Nederland (FVEN), Historisch Railvervoer Nederland (HRN) en de Nationale Federatie Historische Luchtvaart (NFHL). Het register is tot stand gekomen met onder andere een bijdrage van OCW. Er is geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van dit beleidsinstrument maar volgens de direct betrokken gesprekspartners lijken deze subsidies voor Nationaal

³⁶ Toonbeelden zijn voorbeelden van vervoermiddelen in de geschiedenis en bijgedragen hebben aan Nederland zoals het nu is, zie www.toonbeelden.com.

Register Mobiel Erfgoed (NRME) en TME goed te werken en zouden deze van meerwaarde kunnen zijn voor bijvoorbeeld de modernisering van de ondersteunende software van het NRME.

6.2.13 Subsidieregeling Mondriaan Fonds 'Bijdrage Mobiel Erfgoed'

Deze regeling, die niet meer bestaat, was bestemd voor bijzondere projecten voor de fysieke en virtuele zichtbaarheid van de sector mobiel erfgoed als geheel. En eveneens voor vergroten van het draagvlak, educatie, professionalisering en versterking van de sector. Volgens opgave van het ministerie van OCW zijn projecten toonbeelden en NMRE (zie 2.2.13) voor een deel ook via deze regeling gesubsidieerd.

Tabel 6.3 Aantal gehonoreerde subsidie aanvragen 'Bijdrage Mobiel Erfgoed'

Jaar	Gehonoreerd	Totaalbedrag
2017	5	177.044
2018	3	92.900
2019	12	489.592

Bron: jaarverslagen Mondriaan Fonds

In 2020 werden door het Mondriaan Fonds twee projecten gehonoreerd voor ruim 40.000 euro, toen was het budget besteed en is de Regeling gesloten. Voor het vergroten van de zichtbaarheid van mobiel erfgoed kan bij Mondriaan Fonds vanaf 2020 een beroep worden gedaan op de Regeling Kunst Erfgoed Presentatie.

6.3 Uitdagingen en ontwikkelingen

Binnen de beleidsdoorlichting is ook gekeken naar relevante ontwikkelingen en uitdagingen die mogelijk van betekenis zijn voor toekomstig beleid. In de voorgaande paragrafen zijn meerdere daarvan benoemd. Voor een selectie van deze ontwikkelingen is met vertegenwoordigers van de deelsectoren in werkgroepjes gereflecteerd op deze ontwikkelingen. Met hen is vastgesteld wat deze ontwikkelingen voor de sector betekenen. Niet alle relevante ontwikkelingen zijn besproken. Door de onderzoekers is samen met het ministerie van OCW een selectie gemaakt van thema's. Daarbij zijn nadrukkelijk de onderwerpen die door de Commissie Buma (2022) gesignaleerd werden buiten beschouwing gelaten omdat het ministerie van OCW hier een apart reactie op voorbereidde. Ook andere thema's waarop al in meer of mindere mate beleidsmatig geanticipeerd wordt, bleven buiten beschouwing. In het vervolg van deze paragraaf gaan we voor de deelsector Roerend erfgoed in op de geselecteerde thema's en de uitkomsten van de reflectie door de werkgroep. Daarbij moet worden aangetekend dat de werkgroep bestond uit een beperkt aantal deelnemers en dat niet geconcludeerd kan worden dat de conclusies altijd representatief zijn voor de hele deelsector.

Een toekomst voor de kleinere musea in Nederland

De corona-maatregelen zijn begin 2022 opgeheven en de musea in ons land zijn inmiddels weer open voor publiek, maar bezoekers komen nog niet in groten getale terug. Bij de grotere musea lijken de

publieksaantallen sinds maart 2022 aan te trekken, de vraag is echter wat het toekomstig effect van eventuele nieuwe Corona-maatregelen zal zijn. Vooral de kleinere musea hebben het moeilijk: ze trekken sinds de coronacrisis minder bezoekers of melden geen vrijwilligers te kunnen vinden. En juist de kleine musea zijn vaak voor een groot deel afhankelijk van vrijwilligers. Er zit ook weinig vet op de botten, er kon geen of minder gebruik van coronasteun gemaakt worden, omdat zij minder of geen personeel in loondienst hebben. Door de lockdown is het bestand aan vrijwilligers afgenomen, oudere vrijwilligers keren niet terug. En dat gecombineerd met de voor Corona al geconstateerde noodzakelijke verjonging van het vrijwilligersbestand maakt het nog urgenter. De druk op de vrijwilligersbestanden is zo groot dat (kleinere) museumorganisaties wel moeten professionaliseren, samenwerken met andere (erfgoed) organisaties kan hiervoor het middel zijn en/of begeleiding door (provinciale) erfgoedhuizen. De sector ziet hier een rol voor provincies, het zijn ook de provincies die een koppeling kunnen maken met EU-programma's.

Kleinere musea zouden geholpen zijn met het verminderen van de voorwaarden die door subsidienten worden gesteld aan het verstrekken van subsidie en het verlagen van de administratieve lasten. De kleinere musea missen de tijd en de kennis om goede aanvragen op te stellen en de subsidie te verantwoorden. Meer rekening houden met de grootte van organisaties bij subsidieaanvragen kan helpen evenals het benadrukken van een positief effect van het doorlopen van de stappen voor het aanvragen van een subsidie: het 'gedwongen' stilstaan bij de meerwaarde, positie en strategie van het museum. Tot slot wijzen stakeholders erop dat de subsidiemogelijkheden in de erfgoedsector, buiten de structureel gesubsidieerde musea, met name bedoeld zijn voor activiteitenprogramma's en publieksbereik. Daardoor kunnen bij deze organisaties de fundamentele taken van beheer en behoud van roerend erfgoed in het gedrang komen.

Mobiel erfgoed

Mobiel erfgoed is een bijzondere categorie binnen de erfgoedsector. Tal van kleine organisaties en vele vrijwilligers zetten zich in voor het behoud van historische schepen, auto's, bussen, vliegtuigen, treinen, trams, brommers en motorfietsen en de verhalen die daarbij horen. Het overgrote deel van dit erfgoed is particulier bezit van stichtingen, verenigingen of privé-eigenaren³⁷. Mobiel erfgoed valt voor bescherming onder de bepalingen van roerend erfgoed en kan daarom als beschermd cultuurofgoed worden aangewezen. Dat is tot op heden niet gebeurd. Daarnaast is er een aantal subsidieregelingen beschikbaar. Voor stimulering en ondersteuning van het mobiel erfgoed (de sector als geheel) zijn er veel instrumenten aanwezig, voor instandhouding is geen rijkssubsidie beschikbaar. Particuliere verzamelaars worden vanuit het rijksbeleid niet ondersteund.

Erfgoedvereniging Heemschut stelt in een brief aan de staatssecretaris (2022): "nog altijd is mobiel erfgoed een ondergeschoven kindje als het gaat om bescherming en subsidie. Met regelmaat vraagt Heemschut aandacht voor betere regelingen. Ook op het gebied van duurzaamheid staat mobiel erfgoed de komende

³⁷ Uitgezonderd mobiel erfgoed in de museale collecties zoals Spoorwegmuseum, Openluchtmuseum, Zuiderzeemuseum e.d.

jaren voor spannende uitdagingen. Kan er straks nog wel gereden, gevaren en gevlogen worden met onze historie of dreigt stilstaan in een museum?”

De omvang van mobiel erfgoed is ongeveer 800.000 objecten (Erfgoedbalans). Het antwoord op de vraag in hoeverre er een passender beschermingsbeleid zou moeten zijn wordt bemoeilijkt door de grote diversiteit in het mobiel erfgoed en de vele liefhebbers en belangenbehartigers die daarin actief zijn. Hart en ziel botsen hier nog wel met de noodzaak tot samenwerken en keuzes maken. Tegelijkertijd is mobiel erfgoed een onderdeel van de erfgoedsector dat vele mensen aanspreekt.

Voor een passend beschermingsbeleid zal eerst een selectie plaats moeten vinden. Om die selectie te maken kan gebruik gemaakt worden van het register dat al wordt opgesteld. De selectie beantwoordt de vraag wat uit al die private collecties voor de toekomst behouden moet worden en wat voor dat behouden nodig is, waaronder de inzet van gemeenschapsgeld. Daarenboven pleiten de vertegenwoordigers van het mobiel erfgoed ervoor dat de uiteindelijke selectie deel uit gaat maken van de Collectie Nederland en – net als bijvoorbeeld monumenteneigenaren – dat de eigenaren gebruik kunnen maken van fiscale voordelen en overheidssubsidies.³⁸

Een andere uitdaging die actueel blijft in het mobiel erfgoed is de verduurzaming; mobiel erfgoed wordt behouden doordat het gebruikt wordt (rijdt, vaart, vliegt etc.). Dat wordt volgens betrokkenen belemmerd door gemeentelijke beperkingen op emissie en klimaatmaatregelen. Ondersteuning van de sector (zie de regeling van het Mondriaan Fonds) en innovatie in de mogelijkheden voor verduurzamen kunnen hier helpen.

Rijkscollectie

In de interviews voor de beleidsdoorlichting is meermalen een pleidooi gedaan voor een landelijke visie op de rijkscollectie als geheel. Het gaat dan om het beantwoorden van vragen als: benutten we de rijkscollectie ten volle? Zou de toegankelijkheid vergroot moeten en kunnen worden? In welke mate is de samenstelling van de collectie evenwichtig en weerspiegelt die maatschappelijke tendensen? Het pleidooi voor een landelijke visie wordt door de stakeholders ondersteund en zij trekken het breder. Het eigendom van erfgoed (in dit geval van het rijk) wordt steeds minder belangrijk, in plaats daarvan gaat het om de waarde voor een gemeente, regio en het land. Anders gesteld, ook collecties die geen onderdeel zijn van de rijkscollectie zijn van nationaal belang en het beheer hiervan kan doel zijn van overheidsbeleid. Daarom zou eerder gekeken kunnen worden naar wat het belang en de waarde is van collecties om die vervolgens op regionaal of nationaal niveau te ondersteunen.

Vergroten maatschappelijke impact roerend erfgoed

Cultureel erfgoed versterkt onze identiteit, geeft een gevoel van saamhorigheid en verhoogt de kwaliteit van onze leefomgeving. De betekenis van erfgoed en de zorg ervoor veranderen echter voortdurend. Erfgoed is

³⁸ Eigenaren van particuliere (kunst-) collecties (uitgezonderd eigenaren van beschermde cultuurobjecten) kunnen in tegenstelling tot particuliere eigenaren van rijksmonumenten geen gebruik maken van fiscale voordelen (m.u.v. de succesregeling) en subsidies voor instandhouding of restauratie. Vanuit gesprekspartners uit de deelsector roerend erfgoed klinkt een pleidooi om zoveel mogelijk naar één beschermingssysteem en subsidiesysteem voor (on-) roerende erfgoederen toe te groeien.

ingebod in onze samenleving. De zorg voor erfgoed is dan ook onlosmakelijk verbonden met allerlei actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Hoe kunnen we er voor zorgen dat we – binnen deze steeds veranderende context - de maatschappelijke impact van roerend erfgoed kunnen borgen of zelfs vergroten?

De deelsector roerend erfgoed is in beweging en er vindt veel debat plaats over de mate waarin maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben op verzamelen, presenteren en de programma's van musea. Overkoepelend zijn twee 'stromingen' te herkennen: de eerste benadrukt de lange termijn die nodig is om een gedragen visie op de waarde van roerend erfgoed te vormen. Deze stroming waarschuwt voor de waan van de dag ('wie de tijdgeest trouwt is al gauw weduwnaar'). De tweede stroming bepleit het belang om continue in ogenschouw te nemen wat er op maatschappelijk niveau speelt en mee te bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen. Niet alleen om maatschappelijk relevant te blijven maar ook om nieuwe publieksgroepen deel te laten nemen.

7 Immaterieel Erfgoed

7.1 Inleiding

Immaterieel erfgoed omvat sociale gewoonten, voorstellingen, rituelen, tradities, ambachten, uitdrukkingen, bijzondere kennis, en/of vaardigheden die gemeenschappen en groepen erkennen als een vorm van cultureel erfgoed. Mensen voelen zich verbonden door immaterieel erfgoed; het verleent hun identiteit en draagt bij aan een gevoel van continuïteit. In een wereld die globaliseert bieden nationale, regionale en lokale gebruiken, tradities en ambachten houvast. Immaterieel erfgoed is levend en dynamisch erfgoed dat door de overdracht door gemeenschappen aan nieuwe generaties meegaat met zijn tijd. Immaterieel erfgoed is soms nauw verbonden met het materiële erfgoed; denk aan het ambacht van molenaar dat nauw verbonden is met de monumentale molens (Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed). Immaterieel erfgoed kan ook schuren: tradities zijn niet altijd onbetwist.

De doelstelling van het in 2012 door Nederland ondertekende UNESCO-verdrag over immaterieel erfgoed is het veiligstellen van het voortbestaan van immaterieel cultureel erfgoed en het verzekeren van het respect en waardering daarvoor op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Het verdrag geeft daarbij een centrale rol aan gemeenschappen, groepen en individuen om het immaterieel erfgoed levensvatbaar te houden (Erfgoedbalans 2017). In het overzicht op de volgende pagina hieronder vind je de subdoelen en instrumenten die Nederland inzet.

Het kabinet vindt daarbij een brede benadering van belang. Het gaat om cultuuruitingen van alle groepen die in Nederland wonen, van ouderen en jongeren, van het vak van molenaar tot het Rotterdams Zomercarnaval. Het kabinet vindt het belangrijk aan te sluiten bij de eigentijdse benadering in het culturele veld; ook jonge designers laten zich inspireren door oude ambachten en maken nieuwe, eigentijdse producten. Erfgoed is een gemeenschappelijk goed voor de samenleving en heeft een belangrijke sociale waarde. Mensen geven betekenis aan hun leefomgeving door verhalen over en betrokkenheid bij erfgoed. Het kabinet erkent en waardeert de vele vrijwilligers die zich inzetten voor ons erfgoed. Het wil de inzet van mensen bij het behoud en de ontwikkeling van erfgoed stimuleren en ondersteunen. Erfgoed kan een schakel vormen tussen oud en jong, tussen verschillende groepen in de samenleving (Cultuur in een open samenleving, 2018a).

Het Unesco verdrag is door het Koninkrijk der Nederlanden geratificeerd. Dat betekent dat Nederland ook voor Caribisch Nederland (Bonaire, St Eustatius en Saba) heeft geratificeerd. Dit is meegenomen in de bijlage met specifieke aandachtspunten.

Het doelen-middelen-schema voor de deelsector immaterieel erfgoed laat zich als volgt samenvatten:

Hoofddoel	(Afgeleid) subdoel	Middelen
Veiligstellen van het voortbestaan van immaterieel cultureel erfgoed en het verzekeren van het respect en waardering daarvoor op lokaal, nationaal en internationaal niveau.	Het identificeren, definiëren en beschermen, documenteren van het immaterieel erfgoed.	Erfgoedzorg Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland (KIEN), onder andere verantwoordelijk voor: • Coördinatie van implementatie Unescoverdrag. • Beheer Inventaris Immaterieel Erfgoed Nederland en de Kennisbank. • Beheer Netwerk Immaterieel Erfgoed. • Register van Inspirerende Voorbeelden van Borging.
	Het ontwikkelen van programma's die bijdragen aan het borgen van immaterieel erfgoed.	Kennisontwikkeling: KIEN heeft verschillende programma's voor het borgen van immaterieel erfgoed: • Organiseren inspiratiedagen. • Bijhouden kennisagenda.
	Werken aan educatie, bewustwording en deskundigheidsbevordering.	Subsidies via fondsen: • Open Oproep voor subsidieaanvragen door Mondriaan Fonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie. • Subsidieregeling van FCP, voor projecten waarin het ontwikkelen en doorgeven van immaterieel erfgoed centraal staat.
	Wetenschappelijk onderzoek bevorderen.	Het KIEN organiseert regelmatig congressen en symposia.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De verantwoordelijkheid voor de bescherming van het immaterieel erfgoed is belegd bij het Rijk. De verantwoordelijkheid vloeit voort uit het Unesco Verdrag over de Bescherming van Immaterieel Cultureel Erfgoed (2003). Het verdrag is in 2012 door Nederland geratificeerd. Provincies en gemeenten zien immaterieel erfgoed doorgaans als onderdeel van het cultuur- of erfgoedbeleid en subsidiëren organisaties en projecten.

7.2 Uitvoeringspraktijk

Uit het schematisch overzicht van doelen en middelen in de vorige paragraaf blijkt dat voor het veiligstellen van het voortbestaan van immaterieel cultureel erfgoed en het verzekeren van het respect en waardering daarvoor op lokaal, nationaal en internationaal niveau een aantal beleidsinstrumenten van toepassing is. In deze paragraaf gaan we in op deze instrumenten. Vertrekpunt is de coördinatie van de implementatie van het Unescoverdrag, waarbij het door de minister ingesteld en opgerichte Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland (KIEN) een sleutelrol vervult (zie 4.2.1 en 4.2.2). Voor de periode 2021-2024 ontvangt KIEN jaarlijks €888.484 subsidie (Openluchtmuseum, 2021).

7.2.1 Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland: Erfgoedzorg

Om het immaterieel erfgoed te identificeren en te definiëren zijn verschillende voorzieningen getroffen. KIEN is onderdeel van het Nederlands Openluchtmuseum en wordt gesubsidieerd door het ministerie van OCW. Het

KIEN geeft een dynamische invulling aan het begrip 'erfgoedgemeenschap'. Een erfgoedgemeenschap vormt niet een statisch geheel maar is juist levend en open, net zoals ook immaterieel erfgoed dat is.

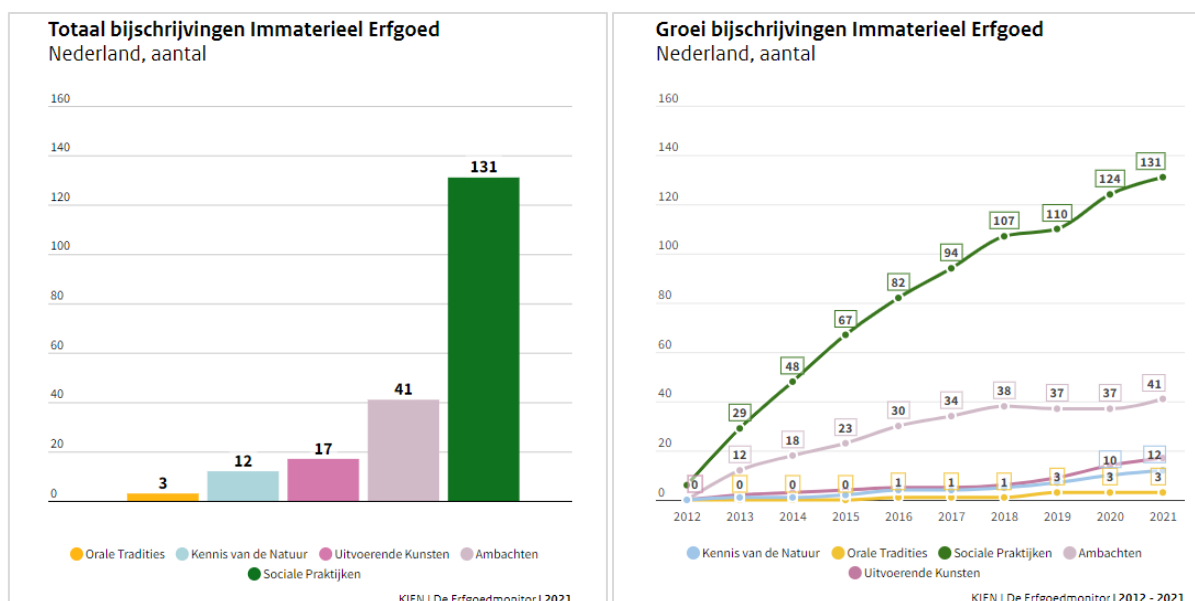
Het Kenniscentrum helpt beoefenaars van immaterieel erfgoed met het borgen (ontwikkelen, promoten, doorgeven) van hun immaterieel erfgoed. Deze taken vallen onder 'Erfgoedzorg'. Daarnaast werkt het Kenniscentrum aan kennisontwikkeling ten behoeve van de praktijk van borging van immaterieel erfgoed in Nederland. Deze taken vallen onder 'Kennisontwikkeling' (zie 1.2.2). Het meest zichtbaar wordt het werk van team Erfgoedzorg door middel van het Netwerk Immaterieel Erfgoed, de Inventaris Immaterieel Erfgoed Nederland en het Register van Inspirerende Voorbeelden van Borging.

In het Netwerk Immaterieel Erfgoed wordt de variëteit aan cultuuruitingen getoond die erfgoedgemeenschappen, groepen of individuen zelf erkennen als immaterieel erfgoed. Dit is door henzelf in het Netwerk aangemeld. Toelating tot de inventaris kan nadat de erfgoedgemeenschap, groep of individu, een borgingsplan heeft geschreven om het erfgoed toekomst te geven. Dat plan wordt getoetst door een onafhankelijke Toetsingscommissie die beslist of toelating gerechtvaardigd is. Toegelaten immaterieel erfgoed wordt ingeschreven in de Kennisbank die wordt beheerd door het KIEN.

In het Register van Inspirerende Voorbeelden van Borging worden voorbeelden van borging uitgelicht die zijn ontwikkeld door erfgoedgemeenschappen, groepen of individuen met erfgoed in de Inventaris. Zo is in 2021 één borgingsmethodiek toegevoegd aan het Register. Het betreft de BOCK veiligheidscampagne: Carbidschieten in Drenthe. Bij dit voorbeeld draait het om de maatregelen die de Stichting Carbidschieten Drenthe heeft ontwikkeld om het jaarlijkse carbidschieten zo veilig mogelijk te laten verlopen en de samenwerkingspartijen daarbij.

Per 31 december 2021 zijn in totaal 187 immaterieel erfgoederen in de inventaris ingeschreven. In 2017 waren het nog 129 inschrijvingen. Een toename van 45%. De volgende overzichten laat zien dat de categorie sociale praktijken veruit het meest voorkomt en veruit het hardst groeit.

Grafiek 7.1 Totaal en groei bijschrijvingen immaterieel Erfgoed



In 2021 was KIEN betrokken bij de realisatie van de inschrijving van de corsocultuur en de Valkerij op de Representatieve Lijst van Immaterieel Erfgoed van de mensheid. Deze internationale lijst bestaat uit vormen van immaterieel erfgoed die de diversiteit aan immaterieel erfgoed laten zien en die bijdragen aan bewustwording van het belang ervan. Het is te vergelijken met de Inventaris Immaterieel Erfgoed Nederland, maar dan de wereldwijde variant.

Systematisch effectonderzoek naar dit beleidsinstrument is niet voorhanden. We kunnen weliswaar concluderen dat de inventaris spectaculair gegroeid is, maar in hoeverre dat bijdraagt aan het doel is moeilijk vast te stellen. Wel is het zo dat toelating tot de inventaris alleen gebeurt wanneer er ook een borgingsplan wordt overlegd, waardoor erfgoedgemeenschappen geactiveerd worden. Uit de interviews komt naar voren dat de inventaris zichtbaarheid, erkenning, begrip en waardering vergroot waardoor veiligstellen optreedt als 'bijvangst'. Overigens kan een community er tegelijkertijd geen rechten aan ontleen. In de interviews zijn kritische noten gekraakt over KIEN en de instrumenten die hier zijn belegd. Erfgoed is te veel geïnstitutionaliseerd, mede dankzij het onderbrengen van KIEN bij het openluchtmuseum. In een inventaris wordt iets vastgelegd wat eigenlijk heel dynamisch is. Beter is het gesprek te faciliteren: wat is van waarde en wat kun je daaraan bijdragen?

Bovendien is de scheidslijn tussen immaterieel en materieel heel top-down; voor mensen is het geheel onbelangrijk. Meermaals werd er een pleidooi gehouden voor een integrale en multidisciplinaire benadering, waar de Omgevingswet soms al in tegemoet komt. Een mooi voorbeeld hiervan is de gemeente Breda die een museaal collectieplan met hulp van de RCE heeft omgevormd naar een stedelijke erfgoedbiografie rond de belangrijkste gebeurtenissen in de stadsgeschiedenis. In deze biografie worden de erfgoed domeinen (museumcollecties, archeologie, stadsarchief, monumenten, landschap en immaterieel erfgoed) met elkaar

verbonden door zogeheten verdichtingspunten/ historische verhaallijnen te benoemen. Bij het opstellen van de biografie zijn talloze lokale initiatieven betrokken (Reportage Integrale erfgoedbenadering Breda [Video]).

Tijdens de beleidsdoorlichting is voorts nog een aantal aandachtspunten naar voren gebracht:

- ③ Er wordt in het Unesco verdrag veel van de gemeenschappen verwacht, maar niet iedereen kent de weg naar de Inventaris. Bovendien is niet elke 'erfgoedgemeenschap' in Nederland zich ervan bewust met erfgoed bezig te zijn;
- ③ De inventaris is nu nog tamelijk eenzijdig samengesteld en representeert in beperkte mate de veelzijdigheid aan culturen die in Nederland aanwezig is, zoals erfgoed van jongeren en migranten.
- ③ De organisatie van KIEN heeft onder de vleugels van het Nederlandse Openluchtmuseum momenteel onvoldoende slagkracht. Waar een hoge dynamiek is onder het erfgoed (denk aan de enorme groei van de inventaris en de groeiende rol van erfgoedgemeenschappen) kan KIEN dit onvoldoende opvangen met capaciteit.
- ③ Er zou meer aandacht moeten uitgaan van de gemeenten naar immaterieel erfgoed. Het is slecht belegd in het ambtelijk bestel, waardoor het onvoldoende een plek krijgt binnen beleidsvorming.
- ③ Binnen de overheid zitten beleidsdomeinen elkaar soms dwars. Een voorbeeld hiervan is de valkerij die op de UNESCO-lijst staat, terwijl er vergaande restricties op de jacht zijn.

7.2.2 Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland: kennisontwikkeling

Het KIEN heeft verschillende programma's voor kennisdeling en bewustwording van immaterieel erfgoed. KIEN wil mensen bijbrengen dat immaterieel erfgoed levend, dynamisch en divers is. Dat doet KIEN onder meer met de digitale campagne #ditook!? op facebook en Instagram en inspiratiedagen waarop gemeenschappen elkaar ontmoeten en borgingservaringen kunnen uitwisselen. Daarnaast hield het KIEN een kennisagenda 2017 – 2020 bij waarin nieuwe inzichten en (borgings)methodieken werden ontwikkeld over o.a.:

- ③ Diversiteit en immaterieel erfgoed.
- ③ Controversieel immaterieel erfgoed (handreiking om gesprekken/dialogoog aan te gaan).
- ③ Handreiking voor gemeenten hoe om te gaan met borgen van immaterieel erfgoed.
- ③ Handreiking voor samenwerken van verschillende partners bij borging van immaterieel erfgoed (gemeenten, onderwijs, jongeren, vrijwilligers etc.).
- ③ Ambachtenlab: een model dat in verschillende musea, in samenwerking met kunstenaars/ontwerpers en leerlingen/studenten Mbo's wordt uitgezet. Een AmbachtenLab is een middel om ambachten te borgen waarbij een museum de locatie en het platform is waar het lab plaatsvindt. Ambachtsmensen, vormgevers en studenten werken tijdens vijf tot acht wekelijkse ontmoetingen samen in een kleinschalig workshop-denktankmodel aan de innovatie van een ambacht.

In de periode 2017-2020 deed het KIEN onderzoek in het kader van de Kennisagenda Immaterieel erfgoed als proeftuin in een mondialiserende samenleving. In dat onderzoek probeerde ze een antwoord te vinden op de

belangrijke uitdagingen voor de borging van immaterieel erfgoed in een snel veranderende dynamische samenleving. In 2021 zou er een nieuwe kennisagenda worden opgesteld die zou voortbouwen op de verworven inzichten van de eerdere Kennisagenda, nu toegespitst op de onderwerpen diversiteit, (ecologische) duurzaamheid en inventarisatiemethodieken. Deze is echter nog niet gerealiseerd.

De (Unesco) Verdragsverplichting om te werken aan educatie, bewustwording en deskundigheidsbevordering krijgt invulling door alle voornoemde activiteiten van het KIEN. In de interviews geven gesprekspartners aan dat het instrument zorgt voor leren en inspireren en dat er een directe link is met borging. Als voorbeeld wordt de 'corso-cultuur' genoemd, die elkaar vonden op inspiratiedagen en vervolgens samen een borgingsplan schreven.

De gesprekspartners geven als aandachtspunt mee dat immaterieel erfgoed bij uitstek benut kan worden om inclusie te bevorderen. Door via onderzoek naar culturele uitingen van jongeren te kijken, ontdekte KIEN sterke punten waarvan ze voor het borgen van immaterieel erfgoed iets zegt te kunnen leren. Zo gaat het in kennisoverdracht over inclusiviteit. Spreek je de taal van de ander (in dit geval een jongere) en ben je bereid een pad van vernieuwing in te gaan? Verder kan zichtbaarheid van een culturele uiting helpen om vooroordelen over je culturele uiting te bevechten en om goede partners te vinden die je verder kunnen helpen. Bij het vormen van een netwerk (of community building) is de uitdaging hoe je jonge mensen kan binden. Dat kan alleen als je hun taal leert spreken en ze verantwoordelijkheid geeft. Door jongeren een eigen verantwoordelijkheid en specifieke rol te geven, raken jongeren meer betrokken (Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland, 2020).

7.2.3 Subsidies via fondsen

Om de borging van het immaterieel erfgoed financieel te kunnen dragen kan onder voorwaarden een beroep gedaan worden op een van de Nederlandse rijkscultuurfondsen. Het Fonds voor Cultuurparticipatie biedt twee vormen van subsidie die relevant zijn voor deze deelsector: financiële steun door het verstrekken van subsidie aan projecten rond borgen (beoefenen en doorgeven) van immaterieel erfgoed; en flankerende activiteiten voor (potentiële) aanvragers in het proces. Van het beschikbare budget over de periode 2017-2020 (€2.300.000) is €1.158.812 toegekend. Maar liefst 1.141.188 werd overgeheveld naar 2021. In 2021 werd €145.000 toegekend. De regeling bleef ten opzichte van andere regelingen achter. Dat kwam enerzijds doordat de criteria van deze regeling, die als eerste van de 6 was opgesteld, weinig flexibiliteit boden – zo kon maar voor maximaal de helft van de projectkosten subsidie worden aangevraagd – en anderzijds doordat het om heel veel relatief kleine bedragen ging, van maximaal €10.000, terwijl de regeling het grootste totaalbudget had (Fonds voor Cultuurparticipatie, 2017-2021).

Daarnaast deden Mondriaan Fonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie vanaf 2019 samen een Open Oproep voor beeldend kunstenaars en ontwerpers om een samenwerking aan te gaan met één of meerdere

ambachtslieden en zo eigentijds gebruik van ambachten te stimuleren. Deze oproep wordt in 2022 herhaald. In 2021 werd via deze regeling 2 ton verdeeld over 6 kunstenaars (Mondriaan Fonds, 2021).

De subsidieregelingen dragen bij aan het hoofddoel van de deelsector omdat aanvragers (beoefenaars) moeten nadenken over hoe zij hun praktijk eigentijds maken of houden, en/of hoe zij nieuwe of andere beoefenaars betrekken bij hun praktijk en/of hoe zij hun erfgoed doorgeven zodat het in de toekomst beoefend kan blijven worden. Die drie aspecten vormen de kern van borging (safeguarding) zoals beschreven in het UNESCO-Verdrag. De aanvragers gebruikten de middelen om het immaterieel erfgoed dat zij beoefenen meer bekendheid te geven bij een nieuw en vaak jong publiek onder andere door evenementen (festivals) te organiseren of educatiemiddelen te ontwikkelen, of om de overdracht van het erfgoed (ambacht) te kunnen realiseren.

Binnen de beleidsdoorlichting zijn geen aandachtspunten naar voren gekomen ten aanzien van de subsidieregelingen.

7.2.4 Organiseren congressen en symposia ter bevordering wetenschappelijk onderzoek

Om het wetenschappelijk onderzoek naar immaterieel erfgoed te bevorderen organiseert het KIEN regelmatig congressen en symposia, in samenwerking met Universiteiten en Hogescholen. Deze bijeenkomsten worden gegroepeerd rond de onderzoekslijnen van het Kenniscentrum.

Het idee van deze bijeenkomsten is bij te dragen aan de uitwisseling van ideeën tussen het Kenniscentrum en de erfgoedgemeenschappen en de erfgoedgemeenschappen onderling. KIEN wil dat de gemeenschappen/beoefenaars ook vooral van elkaar leren. Door deze themadagen/ontmoetingen te organiseren is dat mogelijk.

7.3 Uitdagingen en ontwikkelingen

Binnen de beleidsdoorlichting is ook gekeken naar relevante ontwikkelingen en uitdagingen die mogelijk van betekenis zijn voor toekomstig beleid. In de voorgaande paragrafen zijn meerdere daarvan benoemd. Voor een selectie van deze ontwikkelingen is met vertegenwoordigers van de deelsectoren in werkgroepjes gereflecteerd op deze ontwikkelingen. Met hen is vastgesteld wat deze ontwikkelingen voor de sector betekenen. Niet alle relevante ontwikkelingen zijn besproken. Door de onderzoekers is samen met het ministerie van OCW een selectie gemaakt van thema's. Daarbij zijn nadrukkelijk de onderwerpen waarop al in meer of mindere mate beleidsmatig geanticipeerd wordt buiten beschouwing gelaten. In het vervolg van deze paragraaf gaan we voor de deelsector Immaterieel Erfgoed in op de geselecteerde thema's en de uitkomsten van de reflectie door de werkgroep. Daarbij moet worden aangetekend dat de werkgroep bestond uit een beperkt aantal deelnemers en dat niet geconcludeerd kan worden dat de conclusies altijd representatief zijn voor de hele deelsector.

Verwevenheid roerend, immaterieel en gebouwd erfgoed

Hoewel immaterieel erfgoed een eigenstandig domein is, vervagen de scheidslijnen met roerend erfgoed (object) en gebouwd erfgoed (gebouw). Een processie is bijvoorbeeld immaterieel erfgoed, met een startpunt op een fysieke locatie en een route door een dorp (erfgoed en ruimte) en een eindpunt in een kerk (monumenten), waarbij roerend erfgoed door de gemeenschap wordt megedragen als onderdeel van de traditie.

Gesprekspartners uit de sector pleiten ervoor dat immaterieel erfgoed beleidsmatig verankerd wordt binnen gemeenten, via een 'horizontaal proces'. Ze zijn van mening dat er een integrale erfgoedvisie zou moeten komen, waarin de (erfgoed)gemeenschap centraal staat. De omgevingsvisie lijkt hiervoor een handig vehikel, maar tegenstrijdigheden of 'systeemdenken' blijven soms bestaan. Overigens zal dit met de Omgevingswet al (deels) worden ondervangen.

Het borgen van immaterieel erfgoed

Op 15 mei 2012 ondertekende Nederland het UNESCO Verdrag over Bescherming van het Immaterieel Cultureel Erfgoed. Op 15 augustus trad het verdrag in werking. Het Netwerk, de Inventaris Immaterieel Erfgoed Nederland en het Register zijn voorbeelden van de maatregelen die Nederland treft om het immaterieel erfgoed zichtbaar te maken en te borgen. Het Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland heeft de coördinatie van het opstellen ervan op zich genomen. Het wordt door vertegenwoordigers van de sector toegejuicht dat er één centraal punt is voor immaterieel erfgoed, maar KIEN loopt tegen haar grenzen aan. En het Fonds Cultuurparticipatie is bovendien het enige landelijke cultuurfonds dat immaterieel erfgoed ondersteunt. Deelnemers aan de werkgroep benadrukken dat een verandering van de randvoorwaarden de ondersteuning van deze deelsector kan verbeteren. Zo moet duidelijk zijn waartoe erfgoedgemeenschappen zich binnen een gemeente moeten wenden en dat de gemeenten op hun beurt weten hoe ze deze gemeenschappen kunnen ondersteunen (of naar wie ze kunnen doorverwijzen) en welke gemeenschappen er zijn. Capaciteit ontbreekt echter vaak binnen gemeenten.

Met name binnen de Inventaris Immaterieel Erfgoed is diversiteit van belang zodat deze de culturele diversiteit binnen Nederland representeert. De inventaris wordt aangevuld dankzij erfgoedgemeenschappen die zichzelf aanmelden. Dit levert echter niet per definitie een divers en volledig overzicht op. Tegelijkertijd: het is ook maar de vraag in hoeverre een gemeenschap 'geïnstitutionaliseerd' wil worden. Een suggestie die gedaan werd in gevoerde gesprekken is aan de Code Culturele Diversiteit en Inclusie een 'p' toe te voegen: participatie. In het licht van het Verdrag van Faro worden gemeenschappen zo betrokken bij het betekenis geven aan immaterieel erfgoed.

Vergroten maatschappelijke impact Immaterieel erfgoed

Van belang voor het vergroten van de impact is dat de balans tussen intrinsieke en instrumentele waarde van immaterieel erfgoedbeoefening bij erfgoedgemeenschappen goed is. Het proces, de interactie en de dialoog

genereren maatschappelijke waarde, niet alleen 'het resultaat'. Dat proces stimuleert het nadenken over wat mooi en lelijk is, en de uitwisseling over identiteit. Op deze manier deelnemen aan en in erfgoed draagt ook bij aan andere vaardigheden zoals rekenen of taal en vergroot de sociale cohesie. Bij de deelnemers aan de werkgroep is er weinig vertrouwen in grote publiekscampagnes om het bewustzijn van immaterieel erfgoed te vergroten. Wat wel helpt is het ijzer te smeden als het heet is. Dus mensen bewust te maken van iets dat groter is dan zichzelf als ze Koningsdag vieren of meelopen met de Nijmeegse Vierdaagse.

8 Erfgoed en digitalisering

8.1 Inleiding

Erfgoedinstellingen maken al decennialang gebruik van digitale technologie: voor het behoud en beheer van collecties (collectieregistratie en -documentatie/metadatering, conservering en restauratie) en voor het toegankelijk maken (vindbaar, herbruikbaar en interpretabil maken (of houden) van collecties) van erfgoed voor het publiek en de professional.

De term 'digitalisering' in de titel van dit hoofdstuk kan verwijzen naar een breed scala aan activiteiten en processen: van het digitaliseren van erfgoedcollecties tot de inzet van digitale middelen voor allerlei andere aspecten van de erfgoedpraktijk. Digitalisering in de brede zin kan zodoende het ontstaan van erfgoed, het aanwijzen, beschermen en tonen, de participatie en het bereik van erfgoed en erfgoedinstellingen vergaand beïnvloeden en veranderen. In die zin is hier geen sprake van een afgebakende deelsector, maar van een voortdurend proces dat ook alle andere deelsectoren beïnvloedt. In deze Erfgoedbalans beperkt 'erfgoed en digitalisering' zich – in overeenstemming met de in dit onderzoek gehanteerde doelen van het erfgoedbeleid – tot het behoud, beheer, verbinden en toegankelijk en zichtbaar maken van digitaal erfgoed.

Het online beschikbaar maken van collecties van musea, archieven en andere erfgoedinstellingen vergroot de toegankelijkheid van die collecties en het gebruik van informatie. Om die redenen worden collecties en archieven gedigitaliseerd. Daarnaast krijgen erfgoedinstellingen steeds meer te maken met erfgoed dat van origine al digitaal is, het zogenoemde 'born digital erfgoed'. De uitdagingen bij al deze vormen zijn het duurzaam beheren, het toegankelijk houden, het koppelen van collectiedata en informatie over collecties, het bevorderen van het gebruik en het oplossen van auteursrechtelijke belemmeringen voor toegankelijkheid en hergebruik. Met name het koppelen van data en informatie 'over' collecties heen (in een netwerk) biedt een (inter-)nationale meerwaarde voor het beschikbaar maken van digitaal erfgoed.

Nederlanders van alle leeftijden behoren wereldwijd tot de meest actieve gebruikers van het internet.

Nederland is in Europa ook koploper voor erfgoed in het digitale domein. Uit onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat 83 procent van de Nederlanders het internet gebruikt om zich op erfgoed te oriënteren. Europees ligt het gemiddelde net rond de 50 procent (Eurobarometer 466 Cultural Heritage uit Nationale Strategie Digitaal Erfgoed 2021 – 2024). Het hoge niveau van het digitaal gebruik van erfgoed in Nederland hangt onder andere samen met het rijke aanbod en met de nagenoeg volledige penetratie van hoogwaardig internet – breedband en 4G (CBS 2018).

Al vroeg in de jaren negentig van de vorige eeuw zag de erfgoedsector de mogelijkheden die digitalisering biedt voor het beheer, behoud en gebruik van erfgoed. Met grote digitale collecties en catalogi was en is het Nederlands erfgoed sterk aanwezig op het internet. In de eerste versie van de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed uit 2015 staat het verbinden van al deze digitale collecties vanuit de optiek van de gebruiker centraal.

Met collecties die digitaal met elkaar verbonden zijn kunnen nieuwe vormen van gebruik gestimuleerd worden en ontstaan bouwstenen voor nieuwe verhalen. Door het verbinden van diverse collecties, klein en groot, bekend en onbekend ontstaat er ruimte voor alle bijbehorende verhalen en daarmee voor meerstemmigheid. Erfgoedinstellingen hebben te maken met steeds veranderende behoeften van eindgebruikers op het gebied van vindbaarheid en interactiviteit. Nieuwe technologieën stellen instellingen in staat diensten aan te bieden die aansluiten op deze wensen en verwachtingen (Eurobarometer 466 Cultural Heritage uit Nationale Strategie Digitaal Erfgoed 2021 – 2024).

Digitaal erfgoed en erfgoed en digitalisering zijn niet expliciet opgenomen in de Erfgoedwet.³⁹ Zoals hiervoor gesteld is digitalisering en digitale transformatie een proces dat plaatsvindt in alle hiervoor beschreven beleidsterreinen, maar heeft het ook een zelfstandige dynamiek en betekenis. Binnen deze deelsector zijn drie vormen van digitaal erfgoed te noemen: gedigitaliseerd erfgoed, digital born erfgoed en digitale informatie over erfgoed.⁴⁰

Het beleid van het Rijk voor erfgoed en digitalisering heeft tot doel het beschermen en toegankelijk maken van erfgoed met behulp van digitale technologie. Van dit hoofddoel zijn in het erfgoedbeleid twee subdoelen afgeleid waarvoor twee middelen ingezet worden: de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed (uitgevoerd door het Netwerk Digitaal Erfgoed) inclusief de Intensivering digitaal erfgoed en DEN, Kennisinstituut voor Cultuur en Digitalisering. In onderstaand doelen-middelen-schema wordt de relatie samengevat tussen (sub)doelen en de ingezette beleidsinstrumenten.

Hoofddoel	(Afgeleid) subdoel	Middelen
Beschermen en (duurzaam) toegankelijk maken van erfgoed met behulp van digitalisering.	Het vergroten van het bereik van digitaal erfgoed door erfgoedcollecties digitaal aan elkaar te verbinden vanuit de optiek van de gebruiker (Erfgoed telt, p. 18, 23, Cultuur in een open samenleving, p. 16).	Nationale Strategie Digitaal Erfgoed; DEN.
	Het vergroten van het actieve gebruik van digitaal erfgoed door verschillende gebruikersgroepen, zoals de burger, de culturele en creatieve sector, de wetenschap en erfgoedbeoefenaars.	Nationale Strategie Digitaal Erfgoed; DEN.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Erfgoed en digitalisering betreft geen wettelijke taak op basis van de Erfgoedwet, met uitzondering van de rijkscollectie en collectienederland.nl. OCW ziet het echter als zijn taak om het houdbaar, bruikbaar en zichtbaar maken van digitaal erfgoed te bevorderen. De Nationale Strategie Digitaal Erfgoed is opgesteld

³⁹ Opgenomen is wel dat beheerders van de rijkscollectie zich moeten aansluiten bij collectienederland.nl, het rijksmonumentenregister en archeologische informatie.

⁴⁰ Gedigitaliseerd erfgoed is erfgoedmateriaal dat van origine niet digitaal is, maar waarvan met digitalisering een reproductie is gemaakt. Er zijn drie vormen van gedigitaliseerd erfgoed: digitale reproducties, transcripties en gestructureerde data. Born digitaal erfgoed is erfgoedmateriaal dat van origine al digitaal is, zoals elektronische archieven, digitale kunst of foto's en websites. Digitale informatie over erfgoed is beschrijvingen van erfgoedobjecten, ook wel metadata genoemd. Deze informatie wordt meestal in geordende vorm beschikbaar gesteld. Dit kan beschrijvend, structureel, technisch of administratief van aard zijn.

door OCW in samenwerking met de sector. Daarnaast ontvangt het kennisinstituut DEN rijkssubsidie vanuit de Basisinfrastructuur. De uitvoering van de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed is sinds 2015 door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap belegd bij het Netwerk Digitaal Erfgoed, waar DEN een van de trekkers is. Het netwerk stelt hiervoor jaarlijks een werkprogramma op. Het ministerie ondersteunt het netwerk en de uitvoering van het werkprogramma. Over de uitvoering van de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed vindt overleg plaats tussen het bestuur van het Netwerk Digitaal Erfgoed en het ministerie. Het ministerie van OCW is ook eigenaar van de Digitaal Erfgoed Referentie Architectuur (DERA)⁴¹ en zorgt voor het beheer en de verdere ontwikkeling hiervan. Vertegenwoordigers van het Netwerk Digitaal Erfgoed hebben zitting in de architectuurraad. Een belangrijk aandachtspunten bij digitaal erfgoed is de toegankelijkheid. Als instellingen de informatie over hun collecties onderling verbinden, kan het erfgoed nog beter gevonden en door de gebruikers beleefd worden. De Nationale Strategie Digitaal Erfgoed is daarop gericht en de DERA beschrijft welke afspraken hiervoor nodig zijn.

8.2 Uitvoeringspraktijk

Uit het schematische overzicht van de doelen en middelen blijkt dat voor het vergroten van het bereik en het actieve gebruik van digitaal erfgoed twee beleidsinstrumenten worden ingezet.

8.2.1 Nationale Strategie Digitaal Erfgoed

In 2015 verscheen de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed (NSDE). Deze strategie is gericht op de ontwikkeling van een landelijke, sectoroverstijgende infrastructuur van voorzieningen voor digitaal erfgoed met als doel het verbinden van erfgoedcollecties uit de optiek van de gebruiker. Dit kan gaan om professionele gebruikers zoals bijvoorbeeld wetenschappers, journalisten of ontwerpers, of om het brede in erfgoed geïnteresseerde publiek. De strategie bestaat uit doelen en werkprogramma's voor de periode tot 2024. Begin 2021 is de NSDE vernieuwd. Dit omdat de verdere digitalisering van de samenleving en de impact hiervan op het erfgoed vroegen om een actualisatie. Een belangrijke toevoeging met ingang van 2021 is de aandacht voor het gebruik van *state of the art* technologie, zoals kunstmatige intelligentie en *big data*, bij het beschikbaar stellen van digitaal erfgoed. Daarnaast legt de nieuwe versie de relatie met het erfgoed van de podiumkunsten, de ontwerpsector en digitale cultuur (Netwerk Digitaal Erfgoed).

De Nationale Strategie is ontwikkeld binnen het Netwerk Digitaal Erfgoed dat startte op initiatief van het ministerie van OCW. Het Netwerk Digitaal Erfgoed (NDE) is een samenwerkingsverband dat zich richt op de ontwikkeling van een stelsel van landelijke voorzieningen en diensten voor het verbeteren van de zichtbaarheid, bruikbaarheid en houdbaarheid van digitaal erfgoed. Trekkers hiervan zijn landelijke instellingen die werken aan professioneel behoud en beheer van digitale erfgoeddata en die ieder een sector

⁴¹ De Digitaal Erfgoed Referentie Architectuur (DERA) beschrijft welke afspraken nodig zijn voor het onderling verbinden van informatie van instellingen, waardoor het erfgoed nog beter kan worden gevonden en door de gebruikers nog beter beleefd kan worden (Netwerk Digitaal Erfgoed).

vertegenwoordigen (de Koninklijke Bibliotheek, het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en het Nationaal Archief)⁴². Een groeiend aantal partijen en personen van binnen en buiten de erfgoedsector sloten zich bij het netwerk aan (Rijksoverheid). Het Netwerk heeft drie zogenaamde werkprogramma's:

- ③ Digitaal Erfgoed Zichtbaar; met als doel om de maatschappelijke waarde van digitaal erfgoed te vergroten, door de zichtbaarheid van collecties te verbeteren, vraag te verkennen en (her) gebruik te vergemakkelijken.
- ③ Digitaal Erfgoed Bruikbaar; gericht op het gezamenlijk online aanbieden, verrijken en contextualiseren van collecties met als doel de bruikbaarheid van deze collecties voor de verschillende doelgroepen te vergroten.
- ③ Digitaal Erfgoed Houdbaar; gericht op het delen en opschalen (en benutten) van nieuwe en bestaande voorzieningen voor duurzaam behoud en toegang van digitaal erfgoed. Onder andere door overstijgende samenwerking, een gezamenlijke infrastructuur waarin de duurzame toegang tot digitale informatie gegarandeerd is. Uitgangspunt hierbij is dat samenwerking leidt tot het verhogen van de effectiviteit en tot een grotere efficiëntie en kostenreductie.

In 2018 stelde de minister met de brief Cultuur in een Open Samenleving extra middelen beschikbaar voor de intensivering van de digitale toegankelijkheid van erfgoed, archieven en collecties. Deze middelen, in totaal 12,4 miljoen voor de periode 2018 - 2021, zijn ingezet om de Nationale Strategie te intensiveren. Het streefdoel van de Intensivering was om in 2021 90% van alle Nederlanders digitaal te bereiken met erfgoed en 30% actief te laten participeren.

De intensivering bestond uit (Cultuur in een open samenleving, 2018a):⁴³

- ③ 0,1 miljoen in 2018
- ③ 6,1 miljoen in 2019
- ③ 6,1 miljoen in 2020
- ③ 0,1 miljoen in 2021

De Intensivering werd ingezet op zeven verschillende projectlijnen:

1. De digitale erfgoedparticipatieregelingen van het Mondriaan Fonds, het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en het Fonds Cultuurparticipatie.
2. Het project Erfgoed Digitaal in het onderwijs door Kennisnet.
3. De Intensivering van de dienstverlening en inclusiviteit van het NDE.
4. Het project Toegang Literair Erfgoed van de KB.
5. Het project handschriftherkenning van het Nationaal Archief.

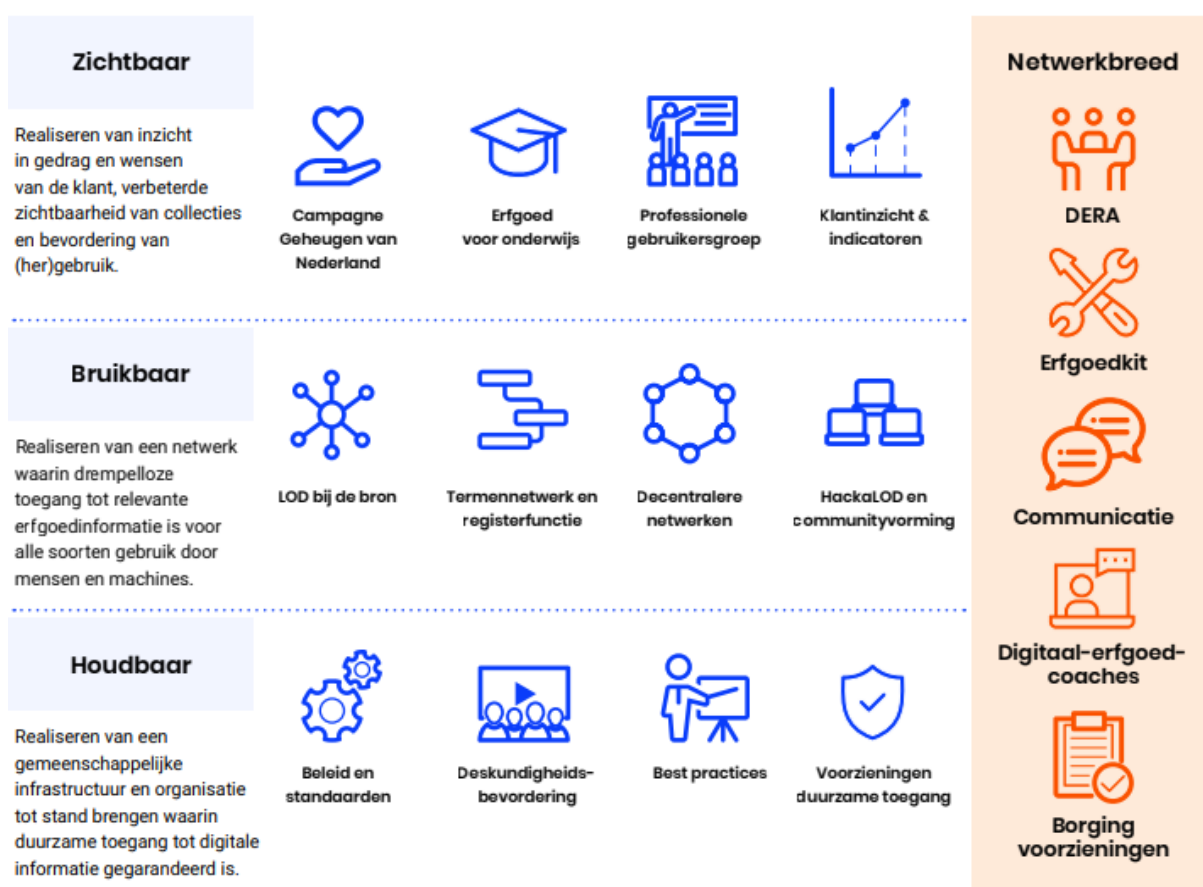
⁴² Inmiddels is het bestuur uitgebreid met het Nieuwe Instituut, als knooppunt voor cultuurproducerende instellingen, beheerders van ontwerperfgoed en makers als gebruikersgroep van digitaal erfgoed.

⁴³ Dit zijn de bedragen die toentertijd voor het doel beschikbaar zijn gesteld.

6. Stimulering aansluiting op het platform Collectienederland.nl door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.
7. De ontwikkeling van tools voor de digitale onderzoekomgeving van het RKD, Nederlands Instituut voor Kunstgeschiedenis.

Het Netwerk Digitaal Erfgoed ontvangt sinds 2015 een jaarlijkse projectsubsidie van 1,2 miljoen van het ministerie van OCW en ontving gedurende 2018 – 2021 aanvullende bijdrages vanuit de intensivering. Tussen 2015 – 2020 boekte het Netwerk de volgende resultaten:

Resultaten Netwerk Digitaal Erfgoed 2015–2020



Andere voorbeelden van projecten die door de Intensivering mogelijk zijn gemaakt zijn: het Mondriaan Fonds, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en Fonds voor Cultuurparticipatie hebben met de Intensivering drie elkaar aanvullende regelingen ontwikkeld voor nieuwe gebruiksvormen van digitaal erfgoed en het bereiken van nieuwe doelgroepen. Het Mondriaan Fonds maakte bijna dertig projecten mogelijk waaronder de digitalisering van het Erfgoednetwerk Emmen en het Archief van de Toekomst van VPRO Tegenlicht. Het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie heeft in 2019 de tijdelijke regeling Digital Heritage x Public uitgevoerd met als doel een impuls te geven aan de zichtbaarheid en het gebruik van digitaal cultureel erfgoed. Uit de

regeling zijn veertien projecten ondersteund voor de realisatiefase. De vraag naar een bijdrage was vele malen groter waaruit afgeleid kan worden dat er grote behoefte is naar het betrekken van ontwerpers bij het ontsluiten van digitaal erfgoed (Creative Industrie, 2019). Het Fonds Cultuurparticipatie zette in op erfgoedparticipatie met de regeling creatief gebruik digitaal erfgoed door jongeren (12 – 25 jaar) in de vrije tijd (Fonds voor Cultuurparticipatie, 2019).

Het project Erfgoed Digitaal in het onderwijs door Kennisnet in samenwerking met DEN en de Stichting Leerplanontwikkeling heeft het gebruik van open leermateriaal gestimuleerd via de Digitaal Erfgoed Wikiwijspagina. Musea, archieven en andere erfgoedinstellingen bieden digitaal erfgoed aan en ontwikkelen hiermee ook allerlei lesmateriaal voor het onderwijs. Erfgoed krijgt zo, met behulp van ICT een structurele plek in de lessen in het basis- en voortgezet onderwijs.

Het Nationaal Archief voerde het project 'De IJsborg zichtbaar maken' uit. Met het project worden archieven van de VOC uit de 17e en 18e eeuw en archieven van notarissen uit de 19e eeuw voor het eerst via handschriftherkenning digitaal doorzoekbaar. Voorheen waren handschriften alleen als een digitaal plaatje beschikbaar. De gebruikte software is hiervoor speciaal getraind en de geproduceerde transcripties zijn nu beschikbaar als Open Data. Het Nationaal Archief heeft de opgedane kennis gedeeld met het veld (Nationaal Archief).

In 2022 vond over de periode 2019-2021 een evaluatie (1-meting) van de gehele Intensivering van de Nationale Strategie plaats (Dialogic, 2022) waarbij gekeken is of het streefdoel van de Intensivering is behaald. Het onderzoek was een vervolg op onderzoek (0-meting) naar de omvang van de digitale toegankelijkheid en het digitale gebruik van Nederlands erfgoed (Kwink 2019). De evaluatie laat zien dat over het algemeen veel digitaal erfgoed beschikbaar is en dat de digitaliseringsgraad op nationaal niveau toeneemt. De trend richting meer kwalitatieve ontsluiting (waarbij een selectie van objecten wordt gepresenteerd in samenhang en met duiding, in contrast met kwantitatieve ontsluiting waarbij een groot aantal objecten als database wordt aangeboden) lijkt bovendien goed aan te sluiten op de gebruiksbehoeften van het algemeen publiek. Het onderzoek laat zien dat digitaal erfgoed veel gebruikt wordt, maar er kunnen geen uitspraken worden gedaan over of het gebruik van digitaal erfgoed ook voor alle gebruikersgroepen toeneemt. Het streefdoel om 90% van alle Nederlanders digitaal te bereiken met erfgoed wordt behaald voor Nederlanders die geïnteresseerd zijn in erfgoed (90%) en ligt net boven het huidige bereik onder alle Nederlanders (87%). Het blijkt niet mogelijk te bepalen of de beleidsdoelstelling van 30% participatief gebruik wordt behaald.

Volgens gesprekspartners heeft het Netwerk Digitaal Erfgoed met de Nationale Strategie veel bereikt en worden steeds meer resultaten geboekt. Het Netwerk startte als een samenwerking van 5 nationale knooppunten (sectorale instellingen met nationaal bereik) met uiteenlopende doelen en systemen. Sinds de gebruiker uitgangspunt is van de strategie en de samenwerking, is de verbinding tussen en over de collecties sterk toegenomen, zijn systemen gekoppeld en geüniformeerd. De comptabiliteit door het gebruik van een datasetregister is inmiddels het uitgangspunt en één verbonden digitale cultuur is het gedeelde streven. In de loop der jaren heeft het Netwerk stapsgewijs uitbreiding gezocht en andere erfgoedpartners en collecties aan

zich verbonden. Ook wordt er samengewerkt met het niveau van provincies en gemeenten, bijvoorbeeld met de komst van digitale erfgoedcoaches die in provincies de kleinere erfgoedinstellingen bijstaan in de digitaliseringsopgave.

Uit de eerder genoemde 1-meting komt nog een aantal aandachtspunten voort.

Ten aanzien van de NSDE:

- ③ (Structurele) financiering van digitaliseringsinspanningen.
- ③ Scherper definiëren van actief en/of participatief gebruik en aandacht voor effecten van inspanningen op beschikbaarheid, toegankelijkheid en vindbaarheid die niet direct leiden tot een kwantitatieve toename van (participatief) gebruik.

Ten aanzien van het Netwerk:

- ③ Aansluiting van kleinere erfgoedorganisaties.
- ③ Coördinatie tussen (kleinere) erfgoedorganisaties en marktpartijen (als hieraan behoefte ontstaat).
- ③ Balans tussen meer kwantitatieve ontsluiting van erfgoed als data en kwalitatieve ontsluiting voor (met name) het algemeen publiek.

In zowel voornoemde evaluatie van de Intensivering als door de binnen de beleidsdoorlichting geïnterviewde gesprekspartners wordt meer aandacht gevraagd voor 'born digital erfgoed' zodat duurzame opslag en ontsluiting beter geborgd kunnen worden. Temeer omdat het aandeel van born digital in de loop der tijd alleen maar zal toenemen. Nederland kent een lange traditie van mediakunst die uitsluitend digitaal tot stand komt. De digitale versie is in dit geval de originele versie. In de paragraaf 'Kansen en ontwikkelingen' gaat het onderzoek hier nader op in.

8.2.2 Kenniscentrum DEN

Het tweede instrument is DEN, kennisinstituut cultuur & digitalisering. DEN is het nationale kennisinstituut op het gebied van digitalisering in de brede culturele sector. In de periode tot 2021 had DEN als doel om samen met culturele instellingen, waaronder erfgoedinstellingen, te werken aan projecten waarin gekeken wordt hoe digitalisering kan bijdragen aan het vergroten van de maatschappelijke relevantie van het werk van de instellingen. De kennis die daarbij opgedaan wordt, komt beschikbaar voor andere organisaties en wordt zo mogelijk vervat in handreikingen. DEN ondersteunt sinds 1999 de erfgoedsector door het monitoren, verzamelen en uitwisselen van kennis over digitalisering. Met ingang van de periode 2017-2020 heeft OCW de taak van DEN verbreed van het ondersteunen van alleen erfgoedinstellingen naar de ondersteuning van de volledige cultuursector.

De uitgangspunten van de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed zijn leidend voor de werkzaamheden van DEN binnen de erfgoedsector. DEN droeg bij aan de ontwikkeling van de Nationale Strategie en de oprichting van het Netwerk Digitaal Erfgoed (2015). Binnen het intensiveringsprogramma van het Netwerk Digitaal Erfgoed voor 2019-2020 speelde DEN een coördinerende rol in de verdere ontwikkeling van het kennisnetwerk.

Vanuit de kennis op gebied van digitaliseren en toegankelijk maken van collecties nam DEN het initiatief tot het ontwikkelen van een digitaliseringstraject voor het podiumkunsterfgoed. Daarnaast onderzoekt DEN de kansen en mogelijkheden van de digitale transformatie van de cultuur- en erfgoedsector. Met de resultaten ontwikkelt DEN programma's voor de sector.

8.3 Uitdagingen en ontwikkelingen

Binnen de beleidsdoorlichting is ook gekeken naar relevante ontwikkelingen en uitdagingen die mogelijk van betekenis zijn voor toekomstig beleid. In de voorgaande paragrafen zijn meerdere daarvan benoemd. Voor een selectie van deze ontwikkelingen is met vertegenwoordigers van de deelsectoren in werkgroepjes gereflecteerd op deze ontwikkelingen. Met hen is vastgesteld wat deze ontwikkelingen voor de sector betekenen. Niet alle relevante ontwikkelingen zijn besproken. Door de onderzoekers is samen met het ministerie van OCW een selectie gemaakt van thema's. Daarbij zijn nadrukkelijk de onderwerpen waarop al in meer of mindere mate beleidsmatig geanticipeerd wordt buiten beschouwing gelaten. In het vervolg van deze paragraaf gaan we voor de deelsector Erfgoed en digitalisering in op de geselecteerde thema's en de uitkomsten van de reflectie door de werkgroep. Daarbij moet worden aangetekend dat de werkgroep bestond uit een beperkt aantal deelnemers en dat niet geconcludeerd kan worden dat de conclusies altijd representatief zijn voor de hele deelsector.

De Nationale Strategie Digitaal Erfgoed

'De Nationale Strategie Digitaal Erfgoed beschrijft hoe erfgoedcollecties digitaal verbonden kunnen worden vanuit het perspectief van de gebruikers van dat erfgoed. Deze verbinding maakt het vertellen van de diverse verhalen met en over ons erfgoed mogelijk' (Rijksoverheid). In 2021 is de strategie vernieuwd en zijn de uitdagingen en uitgangspunten voor de periode 2021 – 2024 vastgelegd. Volgens gesprekspartners uit de sector is er de afgelopen jaren een stevige basis gelegd met standaarden die gebruikt kunnen worden. Delen van de nationale strategie zijn belegd bij de groeiende groep organisaties die onderdeel zijn van het netwerk. Verschillende tools, zoals bijvoorbeeld de Erfgoedkit ([Home \(erfgoedkit.nl\)](https://erfgoedkit.nl)) en het Spoorboekje ([Netwerk Digitaal Erfgoed](#)) zijn ook in de praktijk geborgd. De kans voor de toekomst is de verdere verbreding van de strategie en het netwerk. Dit door het bewustzijn van digitaal erfgoed in de erfgoedsector verder te vergroten en nog meer in te zetten op het overdragen van kennis en kunde naar de praktijk, met name die van de kleinere erfgoedinstellingen. Bij het overdragen en borgen in de praktijk zijn gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid voorwaarden, omdat digitaal erfgoed voor kleinere organisaties echt complex is. Bij de verbreding van de strategie en het netwerk en het overdragen en borgen spelen provincies, naast vele andere partijen, in beginsel een belangrijke rol. Een goed voorbeeld daarvoor zijn de coaches die kleinere erfgoedorganisaties in de provincies ondersteunen bij digitalisering. De betrokkenheid van provincies is voor de komende jaren een belangrijke kans en uitdaging. Een uitdaging, omdat de ene provincie zeer actief is en de ander de rol onvoldoende pakt, er ontstaan daardoor grote verschillen in de ondersteuning van erfgoedorganisaties bij digitalisering. Een wens van deelnemers in het Netwerk is dat het ministerie van OCW

en de provincies (en gemeenten) hun inzet stroomlijnen zodat het voor erfgoedinstellingen niet uitmaakt in welke provincie of stad zij gevestigd zijn.

Born digital erfgoed

Born digital erfgoed is werk dat van origine digitaal is en geen fysieke tegenhanger kent waaronder born digital art. Drie ontwikkelingen spelen hier een rol: born digital erfgoed heeft geen duidelijke positie in het erfgoedbeleid en daardoor ontbreken specifieke instrumenten voor behoud, beheer en toegankelijkheid van dit erfgoed. De kennis van de selectie, het behoud, beheer en toegankelijkheid van born digital erfgoed is in Nederland voorhanden (bijvoorbeeld bij LIMA), maar die komt onvoldoende terecht bij de instellingen die dit erfgoed beheren, onder andere door een gebrek aan middelen. Daardoor is het niet goed gesteld met het behoud en beheer van born digital erfgoed. Een kans is om born digital erfgoed (inclusief de digitale maakprocessen) steviger te positioneren in het erfgoedbeleid en de bijbehorende instrumenten.

Auteursrecht

Vaak moet het auteursrecht worden afgekocht bij een (grootschalige) digitale ontsluiting van erfgoed. Dit kan erg ingewikkeld en kostbaar zijn voor makers, organisaties en voor het creatieve proces. De sector wijst erop dat dit vraagstuk veelomvattend is. De kans is om dit vraagstuk met vereende krachten in het Netwerk Digitaal Erfgoed, kenniscentrum DEN en de branches op te pakken.

Vergroten maatschappelijke impact erfgoed door digitalisering

Cultureel erfgoed versterkt onze identiteit, geeft een gevoel van saamhorigheid en verhoogt de kwaliteit van onze leefomgeving. De betekenis van erfgoed en de zorg ervoor veranderen echter voortdurend. Erfgoed is ingebed in onze samenleving. De zorg voor erfgoed is dan ook onlosmakelijk verbonden met allerlei actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Op welke wijze kan – binnen deze steeds veranderende context - de maatschappelijke impact van digitaal erfgoed geborgd worden of zelfs vergroot? Volgens de gesprekspartners uit de sector is het antwoord op deze vraag dat met name digitalisering en digitaal erfgoed de maatschappelijke impact van al het erfgoed kunnen vergroten, juist doordat het bereik ervan op tal van manieren uitbreidt. Er valt in dit opzicht nog veel winst te behalen.

Het uitbreiden van de toegankelijkheid door digitalisering van collecties (objecten, gebouwen, verhalen etc.) kan bijdragen aan erfgoedparticipatie en het vergroten van het publieksbereik. Denk bijvoorbeeld aan algoritmes die de gebruiker door de digitale collecties voeren of een grotere betrokkenheid van publiek bij presentaties of de inbreng van erfgoed in omgevingsplannen.

Digitaal erfgoed en linked open data bieden eveneens kansen voor innovatie. Door digitalisering kan de gebruiker nog veel meer participeren en van collectie naar collectie 'reizen'. Digitale kunst en erfgoed is op elk moment en vanuit elke locatie toegankelijk en de gebruiker kan met bepaalde technieken nog meer een interactie aangaan en ook eigen bijdragen leveren. Erfgoedinstellingen kunnen deze kansen grijpen door meer na te gaan hoe collecties een nog breder bereik kunnen hebben. Digitaal erfgoed kan van grote meerwaarde

zijn voor andere beleidsterreinen. Er liggen nog veel kansen voor het grijpen . Zo kan digitaal erfgoed een grote rol spelen bij terreinen zoals onderwijs, leefomgeving, participatie, sociale cohesie, kansenongelijkheid of bijvoorbeeld toerisme en voor de toepassing van het verdrag van Faro (erfgoedparticipatie bijvoorbeeld). De mogelijkheden zijn eindeloos en kunnen volgens de respondenten nog veel meer worden benut.

Deel II Wetsevaluatie

Sinds 1 juli 2016 is er één integrale Erfgoedwet die betrekking heeft op onze museale objecten, musea, monumenten en archeologie op het land en onder water. In de Erfgoedwet is vastgelegd hoe met ons erfgoed wordt omgegaan, wie daarbij welke verantwoordelijkheden heeft en hoe het toezicht daarop wordt uitgeoefend. Overbodige regels zijn geschrapt en de verantwoordelijkheid voor de bescherming van het cultureel erfgoed ligt waar mogelijk bij het erfgoedveld zelf. De beleidsinstrumenten die in het eerste deel van dit rapport zijn beschreven in de Erfgoedbalans vinden hun wettelijke grondslag in deze wet. Samen met de nieuwe Omgevingswet maakt de Erfgoedwet een integrale bescherming van ons cultureel erfgoed mogelijk.

De minister van OCW heeft de Eerste Kamer toegezegd vijf jaar na implementatie de wet te evalueren. Met deze rapportage wordt mede⁴⁴ invulling gegeven aan deze toezegging. Hoewel alleen dit tweede deel van het rapport de naam 'Wetsevaluatie' draagt kan het niet worden losgezien van de Erfgoedbalans. In de balans is namelijk op het niveau van de aparte deelsectoren en per specifiek beleidsinstrument al de doelmatigheid en doeltreffendheid beoordeeld van de wet. Ter voorkoming van dubbelingen in de tekst worden deze instrumenten hier niet opnieuw beoordeeld. Wel worden in dit tweede deel de hoofddoelen van de Erfgoedwet beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor de beoordeling van de subdoelen van de Erfgoedwet en de daarvoor ingezette specifieke instrumenten wordt de lezer naar de Erfgoedbalans (deel I) verwezen.

⁴⁴ Over het onderdeel Archeologie in de Erfgoedwet is door de Raad van Cultuur in 2022 advies uitgebracht ("Archeologie bij de tijd"). Ook de commissie-Pechtold (2019) en de commissie-Buma (2022) hebben onderdelen van de Erfgoedwet tegen het licht gehouden.

9 Wetsevaluatie Erfgoedwet

Zoals uiteengezet in de inleiding van deze rapportage maakt de evaluatie van de Erfgoedwet een integraal onderdeel uit van de beleidsdoorlichting. Dit hoofdstuk gaat in op de uitkomsten van deze wetsevaluatie. Eerst worden de achtergrond en hoofddoelstellingen van de Erfgoedwet geschetst. Vervolgens gaan we in op het functioneren van de wet in de praktijk en stellen daarbij vast of de beoogde doelen worden gehaald en in hoeverre bij de uitvoering van de wet nog aandachtspunten geïdentificeerd worden.

9.1 Totstandkoming Erfgoedwet

Tot 2016 was het behoud en beheer van het Nederlandse erfgoed geregeld in verschillende specifieke regelingen en wetten. Door deze in de loop der tijd tot stand gebrachte sectorale wettelijke regimes kende elk erfgoedtype zijn eigen specifieke definities, procedures en beschermingsmaatregelen. Voor alle erfgoedtypen gold dat de wettelijke bepalingen aangepast of uitgebreid dienden te worden. Zo werd in de museumbrief “Samen werken, samen sterker” van 10 juni 2013 aangekondigd dat er een publiekrechtelijke regeling moest komen voor een zorgvuldige besluitvorming over het afstoten van cultuurobjecten en collecties door overheden, dat de toenmalige privaatrechtelijke beheersovereenkomsten tussen de Staat (als eigenaar van de collecties) en de musea (als beheerder daarvan) zouden moeten worden vervangen door een publiekrechtelijke regeling en dat het toezicht op het beheer van de rijkscollectie op integrale wijze geregeld moest worden.

Daarnaast moesten de wettelijke bepalingen voor de (gebouwde en archeologische) monumenten op termijn voor een belangrijk deel overgaan van de Monumentenwet 1988 (hierna: Mw 1988) naar de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. Dit zou tot gevolg hebben dat de Mw 1988 na implementatie van de Omgevingswet flink afgeslankt kon worden.⁴⁵ Ten slotte was er aanleiding om, in aanvulling op het bovenstaande, op een aantal onderdelen van de toenmalige regelingen wijzigingen door te voeren. De belangrijkste daarvan was de introductie van verplichte certificering in de archeologie en een aanvulling op het beschermingsregime van de toenmalige Wet tot behoud van cultuurbezit (Wbc).

⁴⁵ De invoering van de Omgevingswet is in de periode 2016 – 2021 meermalen uitgesteld en wordt nu niet eerder dan 2023 verwacht. Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn alle passages uit de monumentenwet die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening (zoals dat gemeenten rekening moeten houden met cultureel erfgoed) nog altijd van kracht. Deze zijn onderdeel van het overgangsrecht dat onderdeel is van de Erfgoedwet en daarmee ook onderdeel van de beleidsdoorlichting. Vanaf 2012 is het voor gemeenten bij wet verplicht om in bestemmingsplannen een beschrijving op te nemen van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. Al sinds 2008 dienden gemeenten bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met aanwezige of verwachte archeologische waarden waarmee een deel van de instrumenten van de erfgoedzorg werd ingebed in de ruimtelijke ordening. Een ander deel, zoals het aanwijzen en beschermen van rijks- en gemeentelijke monumenten, heeft weliswaar ruimtelijke consequenties en komt in gemeenten in het ruimtelijk beleid terug, maar staat formeel gezien los van het ruimtelijk instrumentarium. Met de verwachte komst van de Omgevingswet in 2023 huist het cultureel erfgoed nog meer in bij ruimtelijk beleid en blijft alleen het aanwijzen van rijksmonumenten onder de Erfgoedwet vallen.

De sectorale versnippering van de Erfgoedwetgeving en de aanpassingen die in de verschillende wettelijke regimes wenselijk of noodzakelijk werden geacht, waren de redenen om één integrale Erfgoedwet op te stellen waarin de hierboven opgesomde specifieke wetten en regelingen werden geïntegreerd. Daarbij zijn, voor zover opportuun, de verschillende beschermingsregimes geharmoniseerd en werden procedures met weinig of geen toegevoegde waarde, om redenen van vermindering van regeldruk en administratieve lasten, geschrapt. In één Erfgoedwet zou de overheid overzichtelijk en kenbaar vast moeten leggen hoe met het Nederlandse erfgoed wordt omgegaan, wie welke verantwoordelijkheden daarbij heeft en hoe het toezicht daarop wordt uitgeoefend.

Naast het samenbrengen van verschillende regelingen in één Erfgoedwet bevatte de wet op een aantal punten inhoudelijk nieuwe bepalingen ten opzichte van de toenmalige wettelijke regelingen over het cultureel erfgoed. Het gaat om de volgende:

- ③ De Erfgoedwet kent een regeling voor het vervreemden van cultuurogoederen en verzamelingen die in eigendom zijn van de Staat, een gemeente, provincie of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon. Deze regeling beoogt te waarborgen dat de besluitvorming over deze vervreemding op een zorgvuldige wijze gebeurt. Alvorens een overheid mag overgaan tot het vervreemden van een cultuurogoed of verzameling van hoge kwaliteit aan een andere partij dan de Staat, een provincie of gemeente, dient deze overheid een deskundigenadvies in te winnen.
- ③ De zorg voor de rijkscollectie wordt op uniforme wijze wettelijk verankerd. Voor de musea die onder de minister van OCW ressorteren en waarmee de Staat privaatrechtelijke beheersovereenkomsten had afgesloten, komt deze wettelijke verankering in de plaats van die privaatrechtelijke beheersovereenkomsten. Daarmee ontstaat een grondslag om voor deze instellingen de financiering van de kosten van het beheer van de rijkscollectie op een structurele wijze te regelen.
- ③ Voor de minister van OCW wordt de verplichting in het leven geroepen om cultuurogoederen en (deel)collecties van hoge kwaliteit voor de rijkscollectie te aanvaarden als de eigenaar niet langer in staat is zelf voor het beheer zorg te dragen en hij deze cultuurogoederen onbezwaard en om niet wenst over te dragen aan de Staat. Daarmee wordt voorkomen dat belangrijk cultuurbezit waarvoor niemand de zorg voor het beheer op zich neemt, verloren gaat.
- ③ Bij de integratie van de bepalingen van de Wbc is in de Erfgoedwet een voorziening toegevoegd die andere partijen dan de Staat, zoals musea, de gelegenheid geeft om zich te melden als mogelijke koper van een beschermd cultuurogoed dat naar het buitenland dreigt te verdwijnen. Daarmee worden de mogelijkheden om deze goederen voor Nederland te behouden, uitgebreid.
- ③ Het vergunningstelsel voor het verrichten van archeologische opgravingen wordt vervangen door een stelsel van wettelijk geregelde certificering. Door ook zelfregulering in de archeologie een meer prominente plek te geven, wordt een effectiever archeologisch kwaliteitsbeleid beoogd.
- ③ Om de handhaving op de verstoring van cultureel erfgoed onder water beter mogelijk te maken en in algemene zin dit erfgoed beter te kunnen beschermen, wordt de verbodsbepaling tot het verrichten van opgravingen uitgebreid en worden definities verduidelijkt.

- ③ De in de Mw 1988 geregelde procedure tot aanwijzing van rijksmonumenten is vervangen door de eenvoudigere uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
- ③ De bevoegdheid van provincies en gemeenten om een erfgoedverordening vast te stellen is expliciet gemaakt in de Erfgoedwet. De verordening ziet toe op het beheer en behoud van cultureel erfgoed gelegen binnen de desbetreffende provincie respectievelijk gemeente, dat van bijzonder belang is voor die provincie respectievelijk gemeente vanwege de cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis. Ze zijn beide bovendien verplicht tot het bijhouden van een register.
- ③ Ten slotte zijn de handhaving en het toezicht van erfgoed geharmoniseerd en in dat kader is het toezicht gelijkgetrokken voor eenieder die rijkscollectie beheert. De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn in het algemeen van toepassing verklaard.

De hoofddoelen en bijbehorende instrumenten van de Erfgoedwet zijn in onderstaand schema samengevat.⁴⁶ Naast deze doelen kent de Erfgoedwet ook doelen en instrumenten die specifiek zijn voor de deelsectoren maar die niet in de memorie van toelichting worden genoemd. Deze doelen en instrumenten zijn in de voorgaande hoofdstukken van de beleidsdoorlichting aan bod gekomen en blijven binnen dit hoofdstuk buiten beschouwing.

Hoofddoel	(Afgeleid) subdoel	Middelen/instrumenten
Behoud en beheer van het Nederlandse erfgoed.		Harmonisatie van verschillende beschermingsregimes.
		Handhaving en het toezicht in de Erfgoedwet geharmoniseerd: het toezicht is gelijkgetrokken voor eenieder die rijkscollectie beheert. De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom in het algemeen zijn van toepassing verklaard.
		De zorg voor de rijkscollectie is op uniforme wijze wettelijk verankerd zodat een grondslag ontstaat voor de instellingen de financiering van de kosten van het beheer van de rijkscollectie op een structurele wijze te regelen.
		Procedure tot aanwijzing van rijksmonumenten is vervangen door de eenvoudigere uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals geregeld in de Awb. De minister van OCW neemt deze besluiten ambtshalve op grond van voorstellen van de RCE. De vroegere adviserende rol van de Raad bij individuele aanwijzingen van (archeologische) rijksmonumenten en beschermde cultuurgoederen is onder de Erfgoedwet komen te vervallen (Erfgoedwet 3.1, 3.2).
	Voorkomen verlies erfgoed door onzorgvuldige besluitvorming inzake vervreemding.	Alvorens een overheid mag overgaan tot het vervreemden van een cultuurgoed of verzameling van hoge kwaliteit aan een andere partij dan de Staat, een provincie, gemeente of andere publieksrechtelijke rechtspersoon, dient deze overheid een deskundigenadvies in te winnen (Erfgoedwet 4.19).

⁴⁶ De MvT van toelichting bij de Erfgoedwet spreekt van 'hoofdpunten'. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 109, nr. 3, p. 5).

Hoofddoel	(Afgeleid) subdoel	Middelen/instrumenten
	Afname regeldruk (vergroten doelmatigheid van het beleid).	Schrappen van procedures met weinig of geen toegevoegde waarde.
	Voorkomen verlies erfgoed wanneer beheer niet langer door de eigenaar gedragen kan worden.	De minister van OCW is verplicht cultuurgoederen en (deel)collecties van hoge kwaliteit voor de rijkscollectie te aanvaarden als de eigenaar niet langer in staat is zelf voor het beheer zorg te dragen en hij deze cultuurgoederen onbezwaard en om niet wenst over te dragen aan de Staat.
	Tegengaan van verlies erfgoed aan het buitenland.	Ook andere partijen dan de Staat, zoals musea, zijn bevoegd zich te melden als mogelijke koper van een beschermd cultuurgoed wanneer het cultuurgoed anders naar het buitenland dreigt te verdwijnen.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Het behoud en beheer van cultureel erfgoed is een verantwoordelijkheid voor alle bestuurslagen met een algemene bestuursstaak. De Erfgoedwet richt zich vooral op de bescherming van cultureel erfgoed dat op nationaal niveau van algemeen belang wordt gevonden. Daarin speelt de Rijksoverheid een belangrijke rol, maar ook andere overheden zijn hier van belang. Een sprekend voorbeeld daarvan is de zorg voor de rijksmonumenten. Het Rijk is daar verantwoordelijk voor het aanwijzen van deze monumenten en voor het subsidiëren van de onderhoudskosten, terwijl de rijks gelden voor de restauratie door provincies worden verdeeld. Daarnaast hebben de provincies hun kerntaak en wettelijke bevoegdheden in het domein van de ruimtelijke ontwikkeling en het omgevingsbeleid. De provincie speelt op het gebied van haar kerntaken een verbindende rol en kan fungeren als gebiedsregisseur. Zo borgen provincies nationale erfgoedbelangen in de provinciale ruimtelijke ordening en zorgen zij voor gebiedsgerichte monumentenzorg. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de advisering bij de aanwijzing van rijksmonumenten door het Rijk, voor de borging van het cultureel erfgoed in de bestemmingsplannen, het verlenen van vergunningen voor restauratie of wijziging van monumenten en voor het houden van toezicht en handhaving.

De regels die de Erfgoedwet stelt over het beheer van de rijkscollectie zijn niet van toepassing op musea die alleen collecties van andere overheden beheren en de regels over het toezicht strekken zich niet uit tot die musea. De andere overheden zijn verantwoordelijk voor hun eigen collecties, waarbij zij voor de vormgeving van die verantwoordelijkheid inspiratie kunnen vinden in de Erfgoedwet. Wel stelt de Erfgoedwet kaders aan de vervreemdingsprocedure voor alle cultuurgoederen in publiek bezit. Deze kaders bevatten een zorgvuldigheidsvereiste (verplicht inwinnen van een deskundigenadvies) maar laten de autonomie van de overheden om zelfstandig tot een beslissing te komen, intact (Cultureel Erfgoed). De Erfgoedwet heeft wel de rol van de Raad voor Cultuur gewijzigd. De oorspronkelijke adviserende rol van de Raad bij individuele aanwijzingen van (archeologische en gebouwde) rijksmonumenten en beschermde cultuurgoederen is komen te vervallen. Op dit moment neemt de minister van OCW deze besluiten ambtshalve op grond van voorstellen van de RCE of advies van een deskundigencommissie.

9.2 Uitvoeringspraktijk Erfgoedwet

Zoals uiteengezet in de vorige paragraaf kent de Erfgoedwet enkele hoofddoelen die deels generiek zijn en deels betrekking hebben op specifieke deelsectoren. In deze paragraaf gaan we in op de uitvoeringspraktijk van de Erfgoedwet op deze hoofddoelen. Eerst kijken we hoe de Erfgoedwet ten aanzien van de generieke doelen functioneert. Vervolgens komen de deelsector-specifieke doelen en instrumenten aan bod. Bij deze deelsector-specifieke doelen en instrumenten wordt regelmatig terugverwezen naar de Erfgoedbalans die in de voorliggende hoofdstukken wordt gegeven omdat daar voor deze doelen en instrumenten al ingegaan is op de uitvoeringspraktijk.

9.2.1 Tegengaan sectorale versnippering en harmonisatie beschermingsregimes

Een van de generieke hoofddoelen van de Erfgoedwet betreft het tegengaan van sectorale versnippering van Erfgoedwetgeving en het harmoniseren van verschillende beschermingsregimes. Dit zou moeten bijdragen aan meer overzicht en duidelijkheid. Hoewel met niet zo veel woorden gesteld, uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat met harmonisatie van beschermingsregimes bedoeld wordt: het gelijktrekken van de beschermingsregimes tussen de deelsectoren van de erfgoedsector.

Wat betreft het tegengaan van sectorale versnippering kan geconcludeerd worden dat de Erfgoedwet in dit doel geslaagd is. Door het samenvoegen van de verschillende oude losstaande wetten in één geïntegreerde wet is tenslotte niet langer sprake van wettelijke versnippering. De gesprekspartners van het erfgoedbeleid onderkennen op het niveau van de wetgevingstekst dan ook dat er meer overzicht is gekomen. Bij roerend erfgoed wordt er bijvoorbeeld door de gesprekspartners expliciet op gewezen dat op het terrein van de instandhoudingsplicht een verbetering wordt ervaren omdat de procedures en vereisten nu overzichtelijker te vinden zijn in één wet daar waar het vroeger in meerdere wetten was neergelegd. Tegelijkertijd wordt ook aangetekend dat de opbouw van de Erfgoedwet zelf wel overzichtelijker kan. De Inspectie OE wijst er in dat kader op dat de verschillende bepalingen over de in- en uitvoer van cultuurgoederen momenteel verspreid in de Erfgoedwet staan in de verschillende thematische hoofdstukken (art. 3.18, 4.22, 4.23, 4.23a, 8.8, 9.5 en Hoofdstuk 6). Daarbij constateert de Inspectie OE een risico dat verschillende belanghebbenden die (beschermde) cultuurgoederen bezitten of in- en uitvoeren minder zicht hebben op de samenhang tussen de regelingen en daardoor minder goed hun weg weten te vinden. Anderen vullen hierop aan dat het niet logisch is dat de bepalingen uit de verschillende Verdragsverplichtingen niet in een apart hoofdstuk gebundeld zijn.

Voor wat betreft het doel om de beschermingsregimes te harmoniseren vermeldt de memorie van toelichting: “Daarbij zijn, voor zover opportuun, de verschillende beschermingsregimes geharmoniseerd [...]” In de memorie van toelichting wordt verder niet gespecificeerd om welke regimes het dan zou gaan en of de harmonisatie alleen gericht was binnen of ook tussen de deelsectoren. Uit de aard van de verschillende vormen van erfgoed valt echter af te leiden dat de harmonisatie vermoedelijk gericht was binnen de afzonderlijke deelsectoren. Om archeologisch erfgoed te behouden moet tenslotte een heel ander regime

worden gehanteerd dan bij het behoud van immaterieel of roerend erfgoed. Hierdoor is het onlogisch dat nagestreefd wordt voor alle deelsectoren eenzelfde beschermingsregime te hanteren. (In het volgende hoofdstuk over kansen en ontwikkelingen, wordt nog ingegaan op de mogelijkheid voor een uniform regime voor meerdere deelsectoren).

Er is in de onderzochte periode geen onderzoek gedaan naar de harmonisatie van de beschermingsregimes. Gesprekspartners geven echter aan dat zij in de praktijk van de Erfgoedwet geen (vergaande) harmonisatie hebben ervaren.⁴⁷ De systematiek van beschermen is eigenlijk niet wezenlijk veranderd ten opzichte van de situatie van vóór de implementatie van de Erfgoedwet, zo is de heersende opvatting. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat dat ook niet erg is. De manier van beschermen zoals neergelegd in de oude sectorale wetgeving was bewezen effectief, en de aanwezige differentiatie in beschermingsregimes tussen de deelsectoren waren ook goed uitlegbaar. Een gesprekspartner stelt: "Door diversiteit van beschermingsregimes wordt de kwaliteit rondom monumenten ook als belangrijk waarde beschermd, bijvoorbeeld de kwaliteit van de omgeving. De samenhang van beschermingsregimes laat ook de diversiteit van de monumenten en het belang van de verschillende aspecten zien binnen het erfgoed domein." Hoewel door het veld onder de Erfgoedwet geen noemenswaardige harmonisatie van beschermingsregimes wordt ervaren, worden wel enkele kanttekeningen geplaatst bij de huidige beschermingsregimes zelf:

- ☉ Voor gebouwd Erfgoed wordt bij de categorie 'beschermde stads- en dorpsgezichten' gesteld dat de Erfgoedwet niet altijd voldoende houvast biedt. Gesprekspartners constateren dat de wet op dit punt tot verwarring en in de praktijk tot wildgroei leidt van gemeentelijk beschermde stads- en dorpsgezichten.
- ☉ Door de Inspectie OE wordt geconstateerd dat de huidige driedeling van roerende zaken in eigendom van de Staat onduidelijkheid met zich mee brengt (het gaat om de driedeling: museale cultuurgoederen, cultuurgoederen en overige roerende zaken). De objectieve vaststelling welke cultuurgoederen museaal zijn en onder de Erfgoedwet vallen is namelijk niet geborgd.⁴⁸ Verder lijkt de aanname in de wet dat instellingen alleen museale cultuurgoederen beheren. Dit is echter niet de praktijk, instellingen beheren vaak ook andersoortige cultuurgoederen.
- ☉ Binnen het veld bestaat onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip 'cultuurgoed'. De memorie van toelichting bij de Erfgoedwet stelt dat "ook geologische en biologische specimina tot het begrip [kunnen] behoren. Voorwaarde bij die laatste categorie is dat de menselijke hand bij de zaken een rol heeft gespeeld. Te denken valt aan opgebouwde verzamelingen of door de mens geconserveerde zaken." De Inspectie OE stelt echter dat in de huidige uitleg van de wet de bescherming zich beperkt tot cultuurgoederen die door mensenhanden zijn gemaakt, en niet van natuurlijk erfgoed, zoals fossielen en

⁴⁷ Bij de deelsector gebouwd erfgoed wordt verwacht dat in de nog te implementeren Omgevingswet ten aanzien van harmonisatie het nodige gaat gebeuren (qua werking gaat de Erfgoedwet primair over wát beschermd cultuur erfgoed is. En de Omgevingswet bepaalt hoe je er mee om moet gaan).

⁴⁸ Alle als niet-museaal aangemerkte cultuurgoederen in rijksgebouwen vallen immers onder de Comptabiliteitswet 2016. Daarmee worden deze beheerd als kantoormeubilair. Dit effect kwam naar voren bij de voorbereiding van een inspectie naar het beheer van paleis gebonden collectie (2021/2022).

meteorieten.⁴⁹ Vanwege de onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip cultureel erfgoed genieten fossielen en meteorieten nu nog geen bescherming waardoor uitvoer naar het buitenland eenvoudig is. De Inspectie OE wijst erop dat in omringende lidstaten toezicht wordt gehouden op in-/uitvoer van verhandeling van meteorieten die op eigen grondgebied zijn gevonden.⁵⁰

- Voorts wordt er tijdens de beleidsdoorlichting door gesprekspartners op gewezen dat met de Erfgoedwet een nieuwe categorie cultuurogoed in het leven is geroepen: het ensemble. Maar dat voor deze categorie een beschermingsregime ontbreekt. De Erfgoedwet bepaalt namelijk alleen hoe een ensemble moet worden aangewezen. Zonder een dergelijke bescherming heeft het aanwijzingsinstrument weinig betekenis voor de bescherming. (Zie ook hoofdstuk kansen en ontwikkelingen.)

9.2.2 Schrappen procedures (verlagen regeldruk)

Met het vervangen van de oude sectorale wetgeving door één integrale Erfgoedwet werd ook beoogd procedures met weinig of geen toegevoegde waarde te schrappen zodat de regeldruk en de administratieve lasten zouden worden verlaagd (Tweede Kamer, 2014, p. 5). In de onderzochte beleidsperiode 2016-2021 is geen onderzoek gedaan naar de mate waarin de regeldruk en administratieve lasten zijn verlaagd, maar de betrokken gesprekspartners die op dit thema een uitspraak deden constateren nagenoeg unaniem dat dit doel niet gehaald is. Als reden wordt aangevoerd dat de doelstellingen en veel van de instrumenten van de verschillende oude regelingen onder de nieuwe wet - en met goede redenen - overeind zijn gebleven.

Hoewel de regeldruk dan misschien niet afgenomen is stellen gesprekspartners wel dat met de Erfgoedwet de regels en procedures makkelijker vindbaar zijn omdat ze nu in één integrale wet zijn opgenomen. Dat wordt gezien als een belangrijke vooruitgang ten opzichte van het versnipperde veld van weleer. Keerzijde van één integrale wet voor de hele erfgoedsector is dat de wet zelf zeer uitgebreid is en daardoor soms weer lastig leesbaar en doorzoekbaar. Enkele gesprekspartners missen daarom een handreiking per deelsector waarin de relevante bepalingen worden samengevat.

9.2.3 Toezicht en handhaving rijkscollecties

Onder de Erfgoedwet zijn handhaving en het toezicht voor de rijkscollecties geharmoniseerd: het toezicht is gelijkgetrokken voor iedereen die een rijkscollectie beheert.⁵¹ Dit betekent dat het toezicht op de musea die

⁴⁹ De inspectie wijst erop dat meteorieten erg zeldzaam zijn (gedurende de laatste twee eeuwen zijn er zes in Nederland gevonden waarvan er nog vijf in Nederland zijn) en van grote wetenschappelijke betekenis, omdat ze inzicht geven in het ontstaan van ons zonnestelsel. Ook fossielen/paleontologische voorwerpen – zoals bijvoorbeeld de T.rex van Naturalis – kunnen van groot wetenschappelijk en maatschappelijk belang zijn.

⁵⁰ De kosmische ruimte heeft momenteel ook expliciet de aandacht, in het werkprogramma 2022-2024 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en staat op de agenda van de Nederlandse UNESCO Commissie.

⁵¹ De rijkscollectie bestaat uit alle collecties die eigendom zijn van de Staat der Nederlanden of waarvan de zorg aan de Staat is toevertrouwd (zonder eigenaar te zijn). Onder andere de verzelfstandigde rijksmusea zoals het Mauritshuis, het Rijksmuseum Amsterdam en het Muiderslot in Muiden beheren delen van de rijkscollectie. De collectie van het Van Gogh Museum is een voorbeeld van een collectie die aan de zorg van de Staat is toevertrouwd. Onder de rijkscollectie vallen ook de collecties van ministeries die zij zelf hebben of die in beheer zijn bij musea. Voorbeelden zijn de collecties van het Ministerie van Financiën bij het Belasting- & Douanemuseum in Rotterdam en van het Ministerie van Defensie bij het Nationaal Militair Museum in Soesterberg. De complete verzameling kunst- en andere roerend erfgoedcollecties in openbaar bezit in Nederland noemen we de Collectie Nederland. Een belangrijk onderdeel hiervan is de rijkscollectie.

museale cultuurgoederen van de Staat beheren, niet langer gebaseerd is op de beheersovereenkomsten en de subsidiebeschikkingen, maar op de Erfgoedwet. Onder de Erfgoedwet vormt het oude systeem van de Comptabiliteitswet 2001 ook geen beperking meer als het gaat om het toezicht op instellingen die worden gesubsidieerd door andere ministers dan de minister van OCW. (In het systeem van de Comptabiliteitswet 2001 kon vroeger alleen de desbetreffende minister worden aangesproken en niet de instelling die daadwerkelijk de rijkscollectie beheert. Dit maakte de verantwoordelijkheid voor de minister van OCW voor het toezicht en de handhaving complex. Deze complexe situatie voor beheer en toezicht daarop, zou met de Erfgoedwet verleden tijd moeten zijn.)

Vanwege de eigen verantwoordelijkheid van de beheerder van rijkscollecties, melden de inspecteurs die toezicht uitoefenen op deze collecties hun bevindingen rechtstreeks aan de desbetreffende beheerder. Zij kunnen daarbij ook aanbevelingen geven. Pas na de constatering door de inspecteurs dat de gegeven aanbevelingen niet worden opgevolgd en het behoud van de cultuurgoederen in gevaar komt, gaat de minister van OCW over tot het geven van aanwijzingen of het overnemen van het beheer. De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom in het algemeen zijn met de Erfgoedwet van toepassing verklaard. Daarmee is overigens ten opzichte van de oude situatie geen sprake van een fundamentele verandering. De minister van OCW draagt net als onder de oude wet- en regelgeving zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving en wijst daartoe toezichthouders aan.

De effectiviteit van de harmonisatie van handhaving en het toezicht van rijkscollecties is in de periode van de beleidsdoorlichting geen apart onderwerp van onderzoek geweest. In de gesprekken met de gesprekspartners wordt echter wel naar voren gebracht dat deze harmonisatie een verbetering is ten opzichte van de oude situatie, vooral omdat de situatie overzichtelijker is geworden en “bevoegdheden daar liggen waar ze horen te zijn”.

Toezicht en handhaving op andere cultuurgoederen dan in de rijkscollectie

Over het toezicht en de handhaving op andere onderdelen van het Nederlands erfgoed dan de rijkscollecties wordt minder positief geoordeeld (zie ook de hoofdstukken die hieraan gewijd zijn in de Erfgoedbalans):

- ③ Voor wat betreft gebouwd erfgoed zijn gemeenten onder de Erfgoedwet - overigens net als vroeger voor implementatie van de wet- verantwoordelijk vergunningverlening, toezicht en handhaving bij monumenten (rijks en gemeentelijk). Zoals in de Erfgoedbalans naar voren kwam zijn veel gemeenten niet in staat dit toezicht naar behoren in te vullen omdat ze noch de capaciteit noch de expertise in huis hebben. Daarbij ontbreekt het aan richtlijnen hoe toezicht te houden op de het interieur van monumenten. Ook het interbestuurlijke toezicht komt maar beperkt uit de verf. De Inspectie OE (2020) concludeert daarom dan ook dat het toezicht een lappendeken is, waarbij geen sprake is van een uniforme werkwijze en waarbij het toezicht soms summier is ingericht door de provincies. (zie verder: Erfgoed in de fysieke leefomgeving (DSP-groep, 2021) over de acties die naar aanleiding hiervan zijn ondernomen).

- ③ Ook wijst de Inspectie OE er tijdens de beleidsdoorlichting op dat de invulling van de instandhoudingsplicht onduidelijk is. Er kan niet worden volstaan met het enkel wind- en waterdicht maken, het gaat ook verder. In dat kader wijst de Inspectie er ook op dat de grens tussen de voor onderhoud meest noodzakelijke maatregelen en de gevolgschade van onthouding van onderhoud aangescherpt mag worden. Hierin is inmiddels een stap gezet via jurisprudentie in de zaak rond Huize Ivicke uit 2021.
- ③ Ook bij het toezicht -en handavingsinstrumentarium voor archeologische bodemvondsten worden binnen de beleidsdoorlichting kanttekeningen geplaatst. In paragraaf 9.2.8 'certificering' wordt hier verder op ingegaan.
- ③ Tot slot stelt de Inspectie OE dat in het kader van haar algemene handhavingstaak, de bepalingen over haar bevoegdheden – ex artikel 8.6 Erfgoedwet – onvoldoende zijn. In het aangehaald artikel, tweede lid onder a is aan toezichthouders de bevoegdheid toegekend ruimten en voorwerpen te verzegelen. Door de verwijzing naar art. 5:17 Awb kan deze bevoegdheid nu echter alleen worden ingezet met het oog op het inzien en kopiëren van zakelijke gegevens. Het is momenteel bijvoorbeeld niet mogelijk ruimten en voorwerpen te verzegelen met het oog op het veiligstellen van mogelijk aanwezige cultuurgoederen, in aansluiting op het werkterrein van de Inspectie.

9.2.4 Zorgvuldige wijze van vervreemding

De Erfgoedwet kent een uitgewerkte regeling voor het vervreemden van cultuurgoederen en verzamelingen die in eigendom zijn van de Staat, provincie, of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon. Deze regeling beoogt te waarborgen dat de besluitvorming over deze vervreemding op een zorgvuldige wijze gebeurt. In de Erfgoedwet heeft vervreemding (afstoting) van cultuurgoederen in bezit van de Staat of van musea, die zijn aangesloten bij het museumregister een wettelijke basis gekregen. Overheden en publiek gesubsidieerde musea zijn onder de Erfgoedwet verplicht hun voornemens tot vervreemding openbaar te maken. Als het erfgoed mogelijk van nationaal belang is, dan moet dit voornemen worden beoordeeld door een onafhankelijke adviescommissie. Het inwinnen van het advies van een deskundigencommissie zou moeten zorgen voor een zorgvuldige procedure en een controleerbaar besluit.

Verwacht mag worden dat, indien de commissie oordeelt dat het cultuurgoed of de verzameling inderdaad van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis is, en onvervangbaar en onmisbaar voor het Nederlands cultuurbezit, de betrokken overheid niet licht zal besluiten de voorgenomen vervreemding door te zetten. Is dat toch het geval en gaat het om verkoop aan een buitenlandse particulier, dan wordt door het advies van de commissie bereikt dat de minister van OCW over kan gaan tot aanwijzing van het cultuurgoed of de verzameling als beschermd cultuurgoed of beschermde verzameling. Ook kan bij het doorzetten van de vervreemding, een eventuele toepassing van het instrument van vernietiging van het vervreemdingsbesluit door de Kroon, aan de hand van het advies worden onderbouwd.

De vervreemdingsprocedure in de Erfgoedwet is bedoeld voor overheden en publiekrechtelijke organisaties, terwijl musea zelf de afstotingsprocedure volgen zoals vastgelegd in de herziene Leidraad Afstoting Museale Objecten, de zogenaamde LAMO 2016. (Raad voor Cultuur, 2018)

In 2022 wordt voor de museumsector de effectiviteit van de LAMO beoordeeld. Vooruitlopend op de resultaten van deze voorgenomen evaluatie zijn de gesprekspartners positief over de werking van LAMO.

Binnen het veld wordt erop gewezen dat voor collecties die (tijdelijk) niet behoren tot een geregistreerd museum de LAMO niet geldt maar de minder uitgewerkte standaard vervreemdingsprocedure. Voor niet geregistreerde instellingen geldt noch de LAMO noch de vervreemdingsprocedure hetgeen een zwakkere bescherming biedt voor de bescherming van de collecties van deze partijen.⁵² Tegelijkertijd pleit de Inspectie OE ervoor om in gevallen waar de minister van OCW voorwerpen uit de rijkscollectie vrijwillig teruggeeft, deze voorwerpen niet te onderwerpen aan de LAMO-procedure. Er is dan immers al een besluit genomen om voorwerpen terug te geven vanwege het overstijgende belang en internationale karakter en het lijkt dan vreemd om dan nog advies te vragen of te toetsen bij andere instellingen om hun belangstelling voor het betreffende voorwerp te sonderen.

In het verlengde van deze kanttekening wordt opgemerkt dat het wettelijk verbod op uitvoer van cultuurgoederen uit openbare collecties zonder vergunning effectief is in het bieden van bescherming tegen ongewenste uitvoer van cultuurgoederen *buiten* de EU. Het wettelijk verbod tot uitvoer zonder vergunning *binnen* de EU is daarentegen niet effectief voor cultuurgoederen die (nog) niet zijn aangewezen als nationaal beschermde cultuurgoederen. Alleen de cultuurgoederen die al zijn aangewezen en in het register zijn geplaatst kunnen afdoende worden gecontroleerd bij verplaatsingen binnen de EU.

Hoewel het verbod op zonder toestemming uitvoeren van wettelijk beschermd erfgoed gezien wordt als een belangrijke voorziening in de Erfgoedwet, wordt er in de praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt. Dergelijk erfgoed wordt – omdat het in de regel ofwel afkomstig is uit een openbare collectie ofwel onderdeel uitmaakt van de lijst van museale cultuurgoederen van de Staat - in beginsel nooit vervreemd. Als in een ander land een dergelijk Nederlands cultuurobject toch wordt aangetroffen dan zal het feitelijk om diefstal of onrechtmatige uitvoer gaan en dan kan Nederland dit gewoon terugvorderen (bijvoorbeeld op grond van UNESCO verdrag 1970 of via het strafrecht).

9.2.5 Wettelijke verankering zorgplicht en financiering rijkscollectie

De zorg voor de rijkscollectie is onder de Erfgoedwet op uniforme wijze wettelijk verankerd. Voor de musea waarvoor de minister OCW verantwoordelijk is, is deze wettelijke verankering in de plaats gekomen van die

⁵² Overigens dienen alle Musea die zijn opgenomen in het Museumregister zich te houden aan gedragsregels en voorschriften die zijn vastgelegd in de Ethische Code voor Musea, ingesteld in 1991. Verschillende handleidingen geven museumdirecties en -medewerkers houvast bij het professioneel beheren van de hun toevertrouwde collecties. Een daarvan is de LAMO.

privaatrechtelijke beheersovereenkomsten. Na de inwerkingtreding van de Wet verzelfstandiging rijksmuseumse diensten in 1993 werd het beheer via privaatrechtelijke weg geregeld. Via beheersovereenkomsten kregen de voormalige rijksmuseumse museale cultuurgoederen van de Staat in beheer en werd de zorg voor die cultuurgoederen geregeld. Met ingang van 1 januari 2017 zijn de beheersovereenkomsten opgezegd. Het beheer dat de voormalige rijksmuseumse dienden te voeren is met Erfgoedwet gelijk getrokken met dat van alle andere die museale cultuurgoederen van de Staat beheren, en wettelijk vorm gegeven. Daarmee is ook een grondslag ontstaan om voor deze instellingen de financiering van de kosten van het beheer van de rijkscollectie op een structurele wijze te regelen.

De memorie van toelichting bij de Erfgoedwet maakt niet duidelijk met welk doel deze uniformering is doorgevoerd. Uit de context van de wet laat zich afleiden dat het vermoedelijk gaat om duurzaam borgen van het beheer van de rijkscollectie door een wettelijke regeling in plaats van privaatrechtelijke individuele beheersovereenkomsten. In hoeverre met deze uniformering het beheer van de rijkscollectie beter geborgd is, is niet systematisch onderzocht. Maar gelet op het feit dat een wettelijke financieringsbasis doorgaans een betere garantie biedt op duurzame financiering dan een privaatrechtelijke overeenkomst mag genoeglijk worden aangenomen dat de Erfgoedwet op dit punt effectief is. Tijdens de beleidsdoorlichting werden dan ook van de zijde van de gesprekspartners geen kanttekeningen geplaatst bij het feit dat de zorg voor de rijkscollecties onder de Erfgoedwet geüniformeerd is.

9.2.6 Aanvaardingsplicht OCW

Voor de minister van OCW is onder de Erfgoedwet de verplichting in het leven geroepen om cultuurgoederen en (deel)collecties van hoge kwaliteit voor de rijkscollectie te aanvaarden als de eigenaar niet langer in staat is zelf voor het beheer zorg te dragen en hij deze cultuurgoederen onbezwaard en om niet wenst over te dragen aan de Staat. Daarmee wordt voorkomen dat belangrijk cultuurbezit waarvoor niemand de zorg voor het beheer op zich neemt, verloren gaat. De minister moet deze cultuurgoederen of verzamelingen in eigendom voor de Staat aanvaarden en vervolgens zorg dragen voor het beheer. Hiervoor geldt een aantal voorwaarden. Allereerst moet het cultuurgoed of de verzameling voldoen aan de criteria op grond waarvan zij als beschermd cultuurgoed of beschermde verzameling aangewezen zouden kunnen worden. De cultuurgoederen moeten van dusdanig belang zijn dat de verantwoordelijkheid door de minister gerechtvaardigd is. Daarnaast dient de overdracht om niet te geschieden en dienen de cultuurgoederen onbezwaard te zijn. Er kan geen sprake zijn van onderhandelingen over prijs of voorwaarden waaronder de cultuurgoederen worden overgedragen. Het gaat hier om een plicht tot aanvaarding, waaraan al kosten zijn verbonden voor het behoud en beheer van de cultuurgoederen. Een ongewisse andere financiële belasting past hier niet bij. De minister heeft overigens de mogelijkheid om de aangeboden cultuurgoederen te weigeren indien er onevenredig hoge of onbekende kosten verbonden zijn aan het beheer en behoud ervan.

Sinds de inwerkingtreding van de Erfgoedwet is geen onderzoek gedaan naar de werking en effectiviteit van de aanvaardingsplicht. Ook de gesprekspartners van het erfgoedbeleid hebben geen zicht op de wijze waarop

deze bepaling in de wet werkt en of überhaupt gebruik gemaakt wordt van deze voorziening. Wel wordt – zoals uiteengezet in de Erfgoedbalans – erop gewezen dat historische vervoermiddelen (mobiel erfgoed) en ensembles in de praktijk nooit worden aangewezen als onmisbaar en onvervangbaar terwijl een deel van dit roerend erfgoed die status volgens de beheerders wel verdient. De aanvaardingsplicht werd tot op heden zodoende niet benut als instrument om ook het behoud van deze cultuurgoederen te borgen.

9.2.7 Bevoegdheid derden tot verwerven beschermd cultuurgoed

Om particulieren, waaronder ook professionele beheerders zoals musea, beter in positie te brengen om bij te dragen aan het behoud van belangwekkende cultuurgoederen voor Nederland, worden onder de Erfgoedwet bij dreiging van verlies van een beschermd cultuurgoed voor Nederland, de bedenkingen van de minister van OCW gepubliceerd. Na de publicatie volgt een periode van zes weken waarin mogelijke kopers zich kunnen aanmelden bij de minister van OCW. Deze termijn wordt redelijk geacht voor een particulier om zich te melden en tegelijkertijd niet onevenredig benadelend voor de eigenaar. In dit stadium hoeft overigens nog niet duidelijk te zijn of de financiering van de voorgenomen aankoop van het beschermde cultuurgoed mogelijk is. De minister van OCW geeft de aanmeldingen direct door aan de eigenaar, die contact kan opnemen met de mogelijke kopers. De minister van OCW heeft in deze fase een beperkte rol en treedt nadrukkelijk niet op als bemiddelaar. De eigenaar is vrij om al dan niet in te gaan op de aanmeldingen. Pas zes weken na de publicatie in de Staatscourant gelden de bedenkingen van de minister van OCW als aanbod tot aankoop door de Staat. Op deze wijze worden andere partijen dan de Staat nadrukkelijker betrokken bij het behoud van cultureel erfgoed. Tegelijkertijd wordt, met het oog op het belang van de eigenaar, de procedure in beginsel niet verlengd. Verlenging van de procedure is alleen mogelijk op verzoek van de eigenaar. De meer prominente rol van derden in deze procedure laat onverlet dat de Staat de bevoegdheid houdt om een beschermd cultuurgoed zelf aan te kopen om het te behouden voor het Nederlands cultuurbezit. Dit instrument blijft van belang; het gebruik ervan vergt een afweging tussen het algemeen belang van het cultureel erfgoed, het belang van de eigenaar, het belang van het vrije verkeer, en de beschikbare publieke middelen. Daarmee worden de mogelijkheden om deze goederen voor Nederland te behouden, uitgebreid.

In de periode van deze beleidsdoorlichting 2016 – 2021 is geen onderzoek gedaan naar de werking en effectiviteit van dit instrument. Ook de gesproken gesprekspartners kunnen weinig vertellen over de werking van deze bepaling. Wel constateert de Commissie Pechtold (2019) bij dit instrument dat de wetgever meer en vaker een beroep wil doen op het museale veld en het particulier initiatief om cultuurgoederen voor Nederland te behouden. Maar dat zij dan wel moeten weten dat belangwekkend cultuurgoed uit Nederland dreigt te verdwijnen. Daarbij moet er dan voldoende tijd bestaan om aan dit particulier initiatief uitvoering te kunnen geven. De commissie vindt de huidige wettelijke termijn waarbinnen potentiële kopers zich bij de minister kunnen melden (zes weken) te krap. Zij adviseert een wetswijziging op dit onderdeel voor die gevallen waarin partijen niet vrijwillig willen meewerken aan verlenging van de termijn. (Rapport adviescommissie bescherming cultuurgoederen, Raad voor Cultuur 2019, p. 14).

9.2.8 Certificering archeologie sector

In de Erfgoedwet is gekozen om certificering ten behoeve van de kwaliteit in de archeologie wettelijk te verankeren. Als wettelijke norm geldt dat opgravingen op professionele wijze dienen plaats te vinden. Dit professioneel handelen omvat zowel het feitelijk opgraven als het conserveren en documenteren van archeologische vondsten en het opstellen van een rapport over de opgraving. De Erfgoedwet heeft het aan het veld overgelaten om de wettelijke norm uit te werken omdat onder de professionals de meeste kennis aanwezig zou zijn over hoe een goede opgraving moet plaatsvinden.⁵³ Bovendien kan op die manier eenvoudiger worden ingespeeld op ontwikkelingen en wordt meer draagvlak gecreëerd en daarmee een betere naleving van de uitgewerkte norm. Als garantie dat degenen die een opgraving verrichten dit professioneel doen, dienen zij over een certificaat te beschikken. Bij de verstrekking van dat certificaat wordt een aanvrager getoetst aan de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) volgens een door de minister van OCW aangewezen, maar door het veld opgestelde beoordelingsrichtlijn.⁵⁴ Als uit de toetsing blijkt dat voldoende vertrouwen bestaat dat de aanvrager kan en zal voldoen aan de gestelde eisen, wordt een certificaat verstrekt. De verstrekker van het certificaat controleert vervolgens via audits of de certificaathouder daadwerkelijk voldoet aan de gestelde norm en dient het certificaat in te trekken als dit niet het geval is.

Door het bezit van een certificaat als voorwaarde te stellen voor het verrichten van opgravingen, wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de archeologiesector om een systeem voor certificering te onderhouden. Met zo'n systeem zou beter dan vroeger gebruik gemaakt moeten worden van de deskundigheid van de sector om de kwaliteitsbepalingen af te stemmen op actuele ontwikkelingen en inzichten. Dit alles moet de kwaliteit van archeologisch onderzoek ten goede komen.

Binnen de beleidsdoorlichting stipt de Inspectie OE nog een punt aan dat samenhangt met een specifieke kwaliteitseis uit het certificeringstelsel. In artikel 5.5. van de Erfgoedwet wordt gesteld dat nadere regels gesteld kunnen worden over [...] "het vaststellen van een richtlijn, zoals een beoordelingsrichtlijn of protocol met eisen ter bevordering van de professionaliteit van het verrichten van een opgraving waaraan een aanvrager dient te voldoen om in aanmerking te komen voor een certificaat". Volgens de in de KNA voorgeschreven werkwijze sluit een archeoloog een vooronderzoek af met een waardering en een advies over de archeologische waarde en het behoud ervan (selectieadvies). Volgens de KNA neemt de gemeente dan vervolgens een selectiebesluit. Het selectiebesluit dat de KNA veronderstelt, heeft echter geen grondslag in

⁵³ Ook in de Monumentenwet 1988 was al sprake van een zekere mate van zelfregulering. In de Erfgoedwet is deze zelfregulering geëxpliciteerd.

⁵⁴ De Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie, afgekort als KNA, is de belangrijkste richtlijn voor archeologisch onderzoek in Nederland. De richtlijn werd opgesteld door het College voor de Archeologische Kwaliteit en beoogt kwaliteitsborging in de archeologie. Sinds 2005 valt het beheer van de KNA onder het Centraal College van Deskundigen Archeologie. In de zomer van 2017 is KNA-versie 4.0 van kracht geworden. Aan de richtlijn, bedoeld om archeologisch onderzoek zo kwalitatief hoogwaardig mogelijk te laten plaatsvinden, dienen zowel commerciële bedrijven als de wetenschappelijke en overheidsinstellingen zich te houden. De richtlijn schrijft onder meer voor in welke vorm en onder welke voorwaarden er inventariserend onderzoek (bureauonderzoek, booronderzoek, proefsleuvenonderzoek) dient plaats te vinden alvorens besloten kan worden tot een definitieve opgraving. Deze keten van typen onderzoek, oplopend in zwaarte, wordt wel de AMZ-cyclus genoemd. Iedere partij die archeologisch onderzoek dient te laten verrichten (particulier of overheid), bijvoorbeeld als gevolg van het bouwen van een huis, krijgt met deze cyclus uit de KNA te maken.

wet- of regelgeving. De selectie van een vindplaats door de gemeente krijgt pas een formele grondslag wanneer deze onderdeel is van een besluit op basis van een bestaande wettelijke bevoegdheid, bijvoorbeeld de bevoegdheid om een vergunning al dan niet te verlenen of daar voorschriften aan te verbinden. In de praktijk wordt deze relatie lang niet altijd gelegd; gemeenten maken niet altijd een koppeling tussen het selectiebesluit en de vergunningen die zij verlenen. Als gevolg hiervan komt het voor dat in een vergunning geen verbindende voorschriften ten aanzien van het behoud van archeologische waarden zijn opgenomen. Dat komt het behoud van het erfgoed niet ten goede.

9.2.9 Verbodsbepaling op het opgraven van cultureel erfgoed onder water

De regelgeving rond de bescherming van archeologische monumenten en het verrichten van opgravingen gold ook al voor de komst van Erfgoedwet voor zowel op land als onder water. In de praktijk bleek echter dat de bescherming van cultureel erfgoed onder water onvoldoende was omdat het verbod tot het verrichten van een opgraving onder water niet te handhaven viel. De problematiek zat vooral in de wijze waarop archeologische monumenten en het doen van opgravingen werden omschreven in de relevante wetgeving. In tegenstelling tot op het land, liggen maritieme archeologische monumenten vaak *op* de bodem in plaats van *in* de bodem. Verwijdering van dat erfgoed kan dan zonder (merkbare) verstoring van de bodem geschieden. Daarnaast liggen toebehoren van bijvoorbeeld een scheepswrak vaak rond een wrak en is achteraf lastig aan te tonen dat deze spullen tot dat wrak behoorden. Tot slot is er bij erfgoed onder water doorgaans geen sprake van het opsporen of onderzoeken van archeologische monumenten. Het erfgoed is zichtbaar en wordt simpelweg meegenomen zonder dat van opsporen gesproken kan worden. Naar aanleiding van bovenstaande problematiek zijn in de Erfgoedwet enkele aanpassingen aangebracht in de formuleringen rond archeologische monumenten en opgravingen onder water. Deze aanpassingen beogen de oorspronkelijk bedoelde bescherming te garanderen. In de aangepaste teksten is expliciet aangegeven dat het verwijderen of verplaatsen van cultureel erfgoed onder water een opgraving is. Als een persoon zonder certificaat daartoe deze handelingen verricht met betrekking tot het opsporen, onderzoeken of verwerven van erfgoed, dan kan deze persoon strafrechtelijk vervolgd worden.

Het aangescherpte wetsartikel heeft veel onrust veroorzaakt bij amateurduikers. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een voorstel tot wijzing van regime via aanpassing AMvB Besluit Erfgoedwet Archeologie. Uit de Erfgoedwet (art. 5.1) volgt dat eenieder die een archeologische opgraving wil doen over een certificaat moet beschikken. In het Besluit Erfgoedwet archeologie (BEa) zijn vier uitzonderingen hierop neergelegd. Dit wijzigingsbesluit voegt daar drie uitzonderingen aan toe.

Naar de werking en effectiviteit van deze voorziening in de Erfgoed wet is in de periode 2016-2021 geen onderzoek gedaan. Gesprekspartners geven aan dat deze verheldering rond de bepalingen in de Erfgoedwet mogelijk bijgedragen heeft aan een beter behoud van maritiem erfgoed omdat er meer duidelijkheid wordt verschaft over wat toegestaan is en niet. Tegelijkertijd wijst de Inspectie OE er tijdens de beleidsdoorlichting

op dat de redactie van artikel 5.1⁵⁵ nog steeds onduidelijk omdat in het midden blijft welk deel ervan toeziet op opgravingen op het land en welk deel op opgravingen onder water. De relatie tussen de onderdelen 'archeologisch monument' (per definitie onroerend goed), 'cultureel erfgoed' en 'onder water' is volgens de inspectie in het artikel niet helder. De onduidelijke redactie kan volgens haar nadelig werken op de naleving en de handhaving bemoeilijken.

9.2.10 Vereenvoudigde aanwijzingsprocedure rijksmonumenten

Met de Erfgoedwet is de opzet en aanwijzingsprocedure voor rijksmonumenten gewijzigd. Daar waar voorheen de Raad voor Cultuur over elke individuele aanwijzing advies uitbracht is de RCE nu gemandateerd om namens de minister de aanwijzingsbevoegdheid uit te voeren. In de beleidsregel is opgenomen dat de minister bij voorkeur werkt met aanwijzingsprogramma's. Met de Raad is afgesproken dat zo'n programma nog wel voor advies wordt voorgelegd (zie toelichting Beleidsregel). Ook de bijzondere aanwijzingsprocedure uit de Mw 1988 is vervangen door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) uit de Awb. Het streven van de wetgever was daarbij gericht op uniformiteit waar dit mogelijk is. Dat geldt niet alleen voor de Awb zelf, maar dat is bijvoorbeeld ook terug te vinden in de nog te implementeren Omgevingswet. Voor de voorbereiding van besluitvorming wordt daar als uitgebreide voorbereidingsprocedure standaard de UOV uit de Awb gebruikt. De Erfgoedwet sluit daarbij aan. Voor de aanwijzing van rijksmonumenten is zodoende de UOV van toepassing verklaard, zonder verlies van de oude waarborgen voor een zorgvuldige belangenafweging. Wel is de bezwaarfase van de Mw 1988 met de komst van de UOV vervallen, maar doordat het ontwerpbesluit door de zorgvuldige totstandkoming⁵⁶ van de aanwijzingsprogramma's al een belangenafweging bevat, kan de zienswijzeprocedure de rol vervullen die de bezwaarfase destijds vervulde: een algehele heroverweging en integrale belangenafweging. Ook is de beslistermijn in samenhang met de toepassing van de UOV voor de minister van OCW onder de Erfgoedwet met vier maanden teruggebracht tot zes maanden. De aanwijzingsprocedure wordt onder de Erfgoedwet volledig gevoerd door de minister van OCW, en niet zoals vroeger deels door B&W (die op grond van de Mw 1988 onder meer de belanghebbenden horen en het zogenoemde kerkelijk overleg voerden).

De werking en effecten van de vereenvoudiging van de aanwijzingsprocedure is in de periode 2016-2021 niet systematisch onderzocht. Tegelijkertijd zijn bij geen van de gesprekspartners signalen binnengekomen dat de vereenvoudiging tot uitvoeringsproblemen heeft geleid. Aangezien de nieuwe procedure qua werklust lichter is geworden betekent dat impliciet dat de nieuwe aanwijzingsprocedure meer doelmatig is geworden. Wel wordt gesignaleerd dat het aanwijzen van rijksmonumenten thans zeer terughoudend gebeurt waardoor volgens de

⁵⁵ Het aangehaalde artikel 5.1 Erfgoedwet luidt: "Het is verboden zonder certificaat daartoe handelingen te verrichten met betrekking tot het opsporen, onderzoeken of verwerven van cultureel erfgoed of onderdelen daarvan, waardoor versterking van de bodem, of versterking of gehele of gedeeltelijke verplaatsing of verwijdering van een archeologisch monument of cultureel erfgoed onder water optreedt."

⁵⁶ In de UOV staat het ontwerpbesluit centraal. Volgens de UOV wordt het ontwerpbesluit ter inzage gelegd na voorafgaande kennisgeving van de terinzagelegging en na toezending van het ontwerp aan de belanghebbenden-geadresseerden (artikelen 3:11 tot en met 3:13 Awb). Het gaat om verplichtingen voor het bestuursorgaan dat het besluit neemt, hier dus voor de Minister van OCW. Kennisgeving van de terinzagelegging gebeurt, nu het een procedure van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan betreft, in ieder geval door plaatsing in de Staatscourant (artikel 3:12, tweede lid, Awb). Als belanghebbenden-geadresseerden bij een aanwijzing als rijksmonument worden beschouwd degenen die in de basisregistratie kadaster als eigenaar of beperkt gerechtigde staan vermeld. Het ontwerpbesluit wordt daarnaast voor advies toegezonden aan B&W van de gemeente waar het monument zich bevindt en voor zover het monument buiten de bebouwde kom is gelegen aan gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie.

gesprekspartners bepaald erfgoed (waaronder post 1965 monumenten) nauwelijks de status verwerven van rijksmonument.

9.3 Specifieke aandachtspunten bij de Erfgoedwet

In de voorgaande paragraaf is ten aanzien van de hoofddoelen ingegaan op de werking en effecten van de Erfgoedwet. Daarbij zijn ook diverse aandachtspunten naar voren gebracht. Los van de hoofddoelen zijn binnen de beleidsdoorlichting door de gesprekspartners ook enkele andere aandachtspunten naar voren gebracht die losstaan van de specifieke hoofddoelen van de wet. Deze punten worden in deze paragraaf beschreven, onderverdeeld naar deelsectoren en een paragraaf met generieke punten. Merk daarbij op dat sommige aandachtspunten een erg detaillistisch niveau kennen:

Gebouwd erfgoed

- ③ Bescherming van erfgoed (rijksmonumenten en beschermde gezichten) ten tijde van crisis als wateroverlast of droogte wordt nu als deelbelang gezien terwijl het gaat om objecten met nationale betekenis. Deze ondergeschikte positie maakt het duurzaam behoud kwetsbaar (Aanhoudend Droog, 2020). Ook waardevolle cultuurlandschappen die worden aangewezen als terrein om overtollig (vervuild)rivier/regenwater op te slaan kunnen het erfgoed aantasten (leefomgeving). Er is volgens enkele gesprekspartners sprake van botsende belangen wanneer er noodmaatregelen worden genomen tegen de droogte, zoals een sproeiverbod. Monumentale belangen worden niet (altijd) meegenomen. De gevolgen van schade aan erfgoed door crisis worden nog niet gemonitord (schade in kaart brengen en wetenschappelijk onderzoek).
- ③ De instandhoudingsplicht kan een grote financiële wissel trekken op minder draagkrachtige gemeenten wanneer deze plicht niet wordt nagekomen. In dat geval kunnen de onderhoudskosten neerslaan bij de gemeente wanneer deze een handhavingstraject moet doorlopen en de kosten niet op de eigenaar kan verhalen, iets wat zich nog niet heeft voorgedaan. Ook de arbeidsintensiteit van een handhavingstraject schrikt kleine gemeenten af. Er bestaat het risico dat minder daadkrachtige gemeenten niet zullen optreden vanwege kosten en tijdsinvesteringen.
- ③ De afweging om een onroerende zaak wel of niet aan te merken als gemeentelijk monument wordt soms heel verschillend gemaakt. Sommige gemeenten kijken breed, en nemen bijvoorbeeld ook Post65 monumenten mee in het register, andere wijzen summier aan. Argumentatie verschilt daarbij ook. Vaak speelt de financiële draagkracht van de gemeente een rol. Gemeenten met weinig middelen hebben een de-incentive om veel objecten als monument aan te wijzen en op te nemen in het register. Hoewel recent onderzoek laat zien dat de komst van de erfgoedverordeningen ertoe leidt dat de verschillen tussen gemeenten afnemen en gemeenten meer monumenten zijn gaan aanwijzen (Cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving. DSP-groep, 2022) verschilt de mate waarin gebouwd erfgoed beschermd wordt nog flink tussen gemeenten.

Leefomgeving

- ③ Unesco werelderfgoed in Nederland is met de laatste aanwijzingen (Koloniën van Weldadigheid, Stellingen, Limes) gesitueerd in meerdere gemeenten en provincies. De RCE is betrokken bij mogelijke ingrepen. Maar hoe is het overstijgend toezicht hierop georganiseerd? En hoe is de weging van erfgoedbelangen onder de nieuwe Omgevingswet?

Archeologie

- ③ Met de introductie van de Erfgoedwet is metaaldetectie toegestaan tot 30 cm. Er is echter maar zelden sprake van handhaving bij overtredingen.
- ③ De Erfgoedwet bepaalt alleen het eigendom van vondsten die zijn gedaan bij opgravingen en zegt niets over het eigendom⁵⁷ van toevalsvondsten. Op toevalsvondsten zijn daarom de algemene bepalingen uit het Bw van toepassing. Veelal wordt verondersteld dat hierbij alleen de schatvindersregeling uit het Bw relevant is. Het Bw kent echter ook regelingen voor weggegooide spullen en verloren spullen. Voor archeologische toevalsvondsten is het echter moeilijk om een onderscheid te maken tussen een voorwerp dat in het verleden is weggegooid, is verloren en of als schat verborgen is gebleven. Dit leidt tot onduidelijkheid over de eigendom van toevalsvondsten. Dit maakt het optreden tegen 'illegale' handel moeilijk en bevordert niet de naleving van de meldingsplicht van toevalsvondsten.
- ③ Tijdens het hele opgravingsproces worden er vondsten geselecteerd en afgestoten: tijdens de opgraving, tijdens de evaluatie, tijdens de uitwerking, bij het deponeren en door afstoting door het depot. Wettelijk gezien bestaat daarvoor geen mogelijkheid omdat alle vondsten die op grond van artikel 5.7 eigendom worden van provincie, gemeente of rijk op grond van artikel 5.9 lid 1 opgeslagen moeten worden in een depot. De huidige praktijk van selecties is redelijk en wenselijk en de wetgeving zou daarmee in overeenstemming moeten worden gebracht.
- ③ In de eerste uitwerkingen van het Verdrag van Valletta, in de aanloop naar de aanpassing van de toenmalige Mw 1988, was het idee dat een archeoloog in dienst van de gemeente (onafhankelijk van opdrachtgever en –nemer van opgravingen) een programma van eisen (PvE) voor de uitvoering van archeologische werkzaamheden zou opstellen. Uiteindelijk is deze rol van gemeenten niet voorgeschreven. De KNA baseert zich echter gedeeltelijk nog steeds op een sterk sturende rol van gemeenten op de uitvoering van archeologische werkzaamheden. In de praktijk is het PvE vaak door de archeologische opdrachtnemer opgesteld. De gemeente verleent dan, dikwijls zonder formele grondslag, goedkeuring aan dit PvE. Het PvE bevat dan noch voor de opdrachtgever, noch voor de opdrachtnemer publiek bindende voorschriften. Dit kan leiden tot twee problemen:
 1. De omvang van de te verrichten archeologische werkzaamheden wordt grotendeels bepaald door de onderhandelingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waarbij het PvE als privaatrechtelijke overeenkomst fungeert.

⁵⁷ Wel wordt in artikel 5.10 Erfgoedwet gesteld dat toevalsvondsten “gedurende zes maanden [...] ter beschikking te houden of te stellen voor wetenschappelijk onderzoek.

2. De opdrachtgever is niet betrokken in de verplichtingen die de Erfgoedwet neerlegt bij de opdrachtnemer (tijdige overdracht van documentatie en vondsten). Wanneer een opdrachtgever zijn financiële verplichtingen niet nakomt, blijft de opdrachtnemer alleen met zijn verplichtingen achter.

Roerend erfgoed

- ③ In artikel 2.8 Erfgoedwet zijn verplichtingen neergelegd rond veiligheidszorg voor de rijkscollectie. Het is echter onvoldoende transparant wat ten aanzien van de veiligheidszorg de actuele beheersituatie is voor de collectie bij museale beheerders en waar verbetering wenselijk is. In tegenstelling tot het planmatig beleid voor het collectiebeheer is het niet vanzelfsprekend dat het planmatig beleid voor de veiligheidszorg is beschreven in één beleidsdocument. Het beleid vormt evenmin een samenhangend en dekkend geheel met analyses van veiligheidsrisico's en maatregelen. Risicoanalyses zijn onvoldoende systematisch en dekkend uitgewerkt (Veiligheidszorg rijkscollectie geborgd?, 2020b). (De Inspectie OE heeft naar aanleiding van een in 2020 gepubliceerd onderzoeksrapport in 2021 een toetsinstrument gepubliceerd met criteria en indicatoren voor het planmatig beleid voor de veiligheidszorg voor de collectie.)
- ③ Veel museale beheerders hebben een achterstand in het volledig aansluiten van collectieregistraties op de database Collectie Nederland. Museale beheerders zijn niet altijd bekend met de verplichting tot een volledige aansluiting. Een aantal instellingen betwijfelt het nut en de haalbaarheid van een volledige aansluiting. De Inspectie heeft de indruk dat veel beheerders alleen geregistreerde cultuurgoederen aansluiten die ook op de eigen website publiekstoegankelijk zijn gemaakt. Het gevolg hiervan is ook dat de minister van OCW niet aan de wettelijke verplichting voldoet om een lijst bij te houden van alle museale cultuurgoederen van de Staat (Naar een verbeterde registratie van de rijkscollectie, 2022).
- ③ Op dit moment kan een uitvoervergunning voor een cultuurgoed op grond van art. 2 lid 2 van EU-verordening 116/2009 alleen worden geweigerd als het gaat om wettelijk beschermd "nationaal bezit" van Nederland of een andere EU-lidstaat. Cultuurgoederen die in een 'derde land' zijn beschermd, zijnde alle 196 internationaal erkende onafhankelijke staten waaronder UNESCO-1970-partijstaten, vallen nu buiten de weigeringsgrond omdat in de Erfgoedwet een verbod ontbreekt op de uitvoer van onrechtmatig uit derde landen ingevoerde cultuurgoederen.

Generieke aandachtspunten

- ③ De Erfgoedwet kent het begrip in stand houden en instandhoudingsplicht. Het gaat daarbij echter specifiek om de fysieke instandhouding. Tijdens de beleidsdoorlichting wordt echter naar voren gebracht dat dit begrip een bredere invulling verdient dan alleen het materieel behoud. Het gebruik van het erfgoed, de functie die het had en heeft en de bestemming zijn ook van belang. Het moet dus ook gaan om beleving en toegankelijkheid, de kwaliteit van de leefomgeving en de identiteit. De focus op materiele instandhouding is minder nodig, omdat de dreiging van sloop en verlies veel kleiner is dan vroeger.

- ③ De VNG heeft gemeenten in een circulaire opgeroepen om alleen cultureel erfgoed dat in eigendom of aan de zorg toevertrouwd is van overheden op te nemen in het gemeentelijk erfgoedregister van aangewezen cultureel erfgoed te plaatsen (het gaat daarbij zowel om roerend als onroerend erfgoed). Voor het registreren van cultureel erfgoed van particulieren in het gemeentelijke erfgoedregister bestaat geen rechtsgrond. Dat betekent dat de beschermingsmogelijkheid van de Erfgoedwet voor roerend cultureel erfgoed in handen van particuliere eigenaren niet effectief is.
- ③ Het is, dertien jaar na de inwerkingtreding van de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 in 2009, volgens de Inspectie OE tijd om de uitvoering van het UNESCO-verdrag 1970 te evalueren. Een eerste aandachtspunt daarbij is de concrete datum van inwerkingtreding van het verdrag in Nederland; is dit 1 juli 2009: zoals vermeld in de Memorie van Toelichting Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970, 17-7-2009: ratificatie NL op website UNESCO-verdrag 1970, of 17-10-2009: zoals vermeld in het Tractatenblad. In de evaluatie zou in ieder geval ook moeten worden gezien hoe het (privaatrechtelijk geïmplementeerde) verdrag zich verhoudt tot de bestaande sanctiemaatregelen voor de vergunningplicht voor de uitvoer van cultuurgoederen op basis van EU-verordening 116/2009 en de aanstaande vergunningplicht voor de invoer van cultuurgoederen op basis van EU-verordening 2019/880. Deze regelingen zijn of worden strafrechtelijk geïmplementeerd via de Wet op de economische delicten. De nieuwe invoerverordening 2019/880 overlapt voor een deel met de implementatie van het UNESCO-verdrag 1970, zoals in hoofdstuk 6 par 1 van de Ew. Maar er zijn ook verschillen, zoals met definiëring cultuurgoederen, verjaringstermijnen en toepassingsgebied.
- ③ Op grond van de Erfgoedwet is het verboden om een onrechtmatig uitgevoerde of onvreemde cultuurgoederen binnen Nederland te brengen. Dit verbod ziet met name toe op grensoverschrijdend karakter. De Inspectie pleit ervoor om aan het verbod toe te voegen: 'onder zich houden'. Dit geeft betere mogelijkheden om bijvoorbeeld ook cultuurgoederen te onderzoeken die zich al langere tijd (sinds 1 juli 2009) op Nederlands grondgebied bevinden.
- ③ Momenteel kan alleen worden opgetreden als het gaat om cultuurgoederen die onrechtmatig werden uitgevoerd ten tijde van een internationaal gewapend conflict of uit bezet gebied. Maar ook ten tijde van niet-internationaal gewapend conflict kunnen cultuurgoederen grote risico's lopen. Om ook in dat geval te kunnen optreden, zou eigenlijk het Tweede Protocol van het UNESCO-verdrag 1954 in de regeling moeten worden opgenomen. Het Tweede Protocol is in 2007 van kracht geworden, maar is niet apart opgenomen in de Erfgoedwet. Alleen de strafbaarstelling is opgenomen in de Nederlandse regelgeving, in de Wet Internationale Misdrijven.
- ③ In art. 8.6 lid 2 onder a is aan toezichthouders de bevoegdheid toegekend ruimten en voorwerpen te verzegelen. Door de verwijzing naar art. 5:17 Awb kan deze bevoegdheid alleen worden ingezet met het oog op het inzien en kopiëren van zakelijke gegevens. Het is momenteel niet mogelijk ruimten en voorwerpen te verzegelen met het oog op het veiligstellen van mogelijk aanwezige cultuurgoederen, in aansluiting op het werkterrein van de Inspectie. Daartoe dient de reikwijdte van deze bevoegdheid te worden uitgebreid.

- ③ De taak tot het 'opsporen' van cultuurgoederen uit EU-lidstaten is toebedeeld aan opsporingsambtenaren (artikel 8.8 Erfgoedwet). Er doen zich daar echter twee knelpunten voor:
1. Bij dit 'opsporen' gaat het niet om strafrechtelijke opsporing als bedoeld in art. 132a Wetboek van Strafvordering, maar ook niet om toezicht als bedoeld in art. 5:1 Awb. De Raad van State constateerde in haar advies over de Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied dat "niet duidelijk is welke regels er wel voor gelden" (Kamerstukken II 2004/05, 30 165, nr. 4, p. 5, 6). Het is onduidelijk welke bevoegdheden kunnen worden ingezet onder 'opsporen';
 2. Door de enkele verwijzing naar art. 8.4 lid 1 hebben nochtans alleen opsporingsambtenaren, die worden aangewezen door de minister van Justitie & Veiligheid, de taak tot het 'opsporen' van cultuurgoederen. De "eigen" toezichthouders van de minister van OCW, aangewezen op grond van art. 8.4 lid 1, zijn daardoor beperkt in hun inzetbaarheid. Zij kunnen deze taak niet uitoefenen als zij niet ook opsporingsambtenaar zijn. Daarnaast heeft de minister van Justitie en Veiligheid hier feitelijk geen taak, omdat de Richtlijn privaatrechtelijk is geïmplementeerd.

9.4 Tot slot

Met de Erfgoedwet werden meerdere sectorale wetten en regels verenigd in een integrale wet. Doel daarvan was om meer overzicht te bieden in het versnipperde veld, daar waar opportuun beschermingsregimes te harmoniseren en regeldruk te verlagen. Voorts werd met de Erfgoedwet beoogd een aantal deelsector specifieke knelpunten te verhelpen en verplichte certificering in de archeologie-sector te introduceren. In dit hoofdstuk werd de Erfgoedwet geëvalueerd door te kijken hoe de wet op de hoofdpunten functioneert en wat daarvan de effecten zijn. De evaluatie laat zien dat de sectorale versnippering met de nieuwe integrale wet – op het niveau van de wettekst – inderdaad is opgelost en dat hierdoor het erfgoedstelsel overzichtelijker is geworden. De beoogde verlaging van de regeldruk lijkt niet te hebben plaatsgevonden. De reden is dat de regels en procedures die voorheen in de sectorale wet- en regelgeving waren neergelegd in veel gevallen naar behoren werkten en daarom integraal zijn overgenomen. Met de totstandkoming van de Erfgoedwet werd ook een aantal deelsector specifieke hoofdoelen nagestreefd. De Wetsevaluatie laat zien dat deze doelen grotendeels behaald zijn. Met de Erfgoedwet zijn de handhaving en het toezicht voor de rijkscollecties geharmoniseerd en dat wordt door het veld als een verbetering ervaren. De nieuwe procedure voor vervreemding – zoals voor de museumsector uitgewerkt in de LAMO – wordt positief beoordeeld, zij het dat niet alle relevante cultuurgoederen onder de LAMO vallen en daardoor niet de bescherming genieten van cultuurgoederen die in bezit zijn van musea die zijn aangesloten bij het museumregister. Ook de bepalingen rond de wettelijke verankering van zorgplicht en financiering van de rijkscollectie dragen vermoedelijk bij aan een meer duurzaam behoud.

Over enkele hoofddoelen van de Erfgoedwet valt geen uitspraak te doen over de doelrealisatie. Met de bevoegdheid tot verwerven van beschermd erfgoed door derden (niet zijnde Staat of musea) is in de

onderzochte periode weinig ervaring opgedaan en ook over de werking en effecten van de vereenvoudigde aanwijzingsprocedure rijksmonumenten was weinig materiaal beschikbaar.

De certificering binnen de archeologiesector wordt in de regel positief beoordeeld en heeft vermoedelijk bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van archeologisch onderzoek. De verduidelijking in de Erfgoedwet van de verbodsbepaling voor maritiem erfgoed draagt vermoedelijk bij aan het beter behoud van dit erfgoed.

Hoewel de Erfgoedwet naar het oordeel van de veldpartijen in het algemeen naar behoren functioneert werden tijdens de beleidsdoorlichting toch diverse grotere en kleinere aandachtspunten naar voren gebracht. De punten die betrekking hebben op de hoofddoelen van de Erfgoedwet werden aan het einde van dit hoofdstuk opgesomd.

Deel III Beleidsdoorlichting

Op grond van artikel 3, eerste lid, Regeling periodiek evaluatieonderzoek, wordt beleid dat (mede) wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de rijksbegroting, ten minste eens in de zeven jaar geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. De Regeling schrijft voor dat binnen een beleidsdoorlichting zowel de *doeltreffendheid* als de *doelmatigheid* van het beleid worden beoordeeld. Zoals eerder gesteld vindt het erfgoedbeleid sinds 2016 zijn wettelijke grondslag in de Erfgoedwet. Daarmee vallen de uitkomsten van de evaluatie van de Erfgoedwet en de Erfgoedbalans nagenoeg samen met de resultaten van de beleidsdoorlichting. Om herhalingen te voorkomen vindt in dit laatste deel daarom alleen een synthese plaats van de twee voorliggende delen van het rapport.

10 Beleidsdoorlichting

In dit hoofdstuk wordt op basis van de voorliggende delen van het rapport de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid beoordeeld en ingegaan op de stand van zaken in de erfgoedsector. Ten behoeve van de beleidsdoorlichting start het hoofdstuk met een korte reflectie op artikel 14 van hoofdstuk VIII van de rijksbegroting.

10.1 Artikel 14 hoofdstuk VIII

Jaarlijks worden in hoofdstuk VIII van de rijksbegroting de begrotingsstaten van het ministerie van OCW opgenomen. In artikel 14 is de begroting voor het cultuurbeleid uitgewerkt. Uit onderstaande tabel 10.1 blijkt dat het begrote bedrag in de successievelijke begrotingen in de periode van deze beleidsdoorlichting is toegenomen van ca. € 750 miljoen in 2016 tot ruim € 1,25 miljard in 2021

Tabel 10.1 Hoogte begrote uitgaven jaarlijkse begrotingen artikel 14, hoofdstuk VIII Rijksbegroting

2016	2017	2018	2019	2020	2021
€ 747.563,00	€ 802.568,00	€ 777.883,00	€ 967.703,00	€ 1.005.094,00	€ 1.269.733,00

Bron: successievelijke begrotingen OCW 2016-2021

Het erfgoedbeleid maakt integraal onderdeel uit van artikel 14. Maar het aangehaalde artikel omvat ook de andere cultuurposten, zoals het Internationaal cultuurbeleid, podiumkunsten, bibliotheken, nationaal archief etc. Voor een deel zijn in de begroting de deelsectoren van het erfgoedbeleid goed herkenbaar zoals de posten 'monumentenzorg' of 'archeologie'. In andere gevallen maken de deelsectoren onderdeel uit van een begrotingspost die ook andere vormen van cultuur omvat. Zo worden onder de noemer van 'Culturele basisinfrastructuur' (BIS) niet alleen verschillende onderdelen van het roerende erfgoedbeleid bekostigd, maar ook subsidies verstrekt aan de landelijke cultuurfondsen, podiumkunsten, film, letteren, festivals etc.⁵⁸

Voor deze beleidsdoorlichting konden geen systematisch overzichten beschikbaar worden gesteld op basis waarvan inzichtelijk wordt welke bedragen begroot (en uiteindelijk uitgegeven zijn) aan het erfgoedbeleid.⁵⁹ Laat staan dat inzicht geboden kan worden in de uitgaven per deelsector. Voor de beoordeling van de doelmatigheid levert dat een beperking op voor het onderzoek, omdat er geen relatie gelegd kan worden tussen de ingezette middelen (in termen van kosten) en de resultaten van het beleid.

⁵⁸ Wordt de periode 2016-2021 overzien dan valt verder op dat tussen de begrotingen van de respectievelijke jaren ook aanpassingen (met name verbijzonderingen) in de presentatie van de begrotingen hebben plaatsgevonden.

⁵⁹ Wel stelt de minister van OCW in haar brief van 14 september 2020 over de opzet beleidsdoorlichting dat binnen het begrote bedrag van 2020 42% toe te rekenen is aan het onderdeel erfgoed en 46% aan het onderdeel cultuur van en voor iedereen.

10.2 Effectiviteit en doelmatigheid erfgoedbeleid en stand van zaken erfgoedsector

Zoals gezegd wordt binnen een beleidsdoorlichting gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Waarbij onder doeltreffendheid van het beleid de mate wordt verstaan waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Onder *doelmatigheid* wordt de relatie verstaan tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). We spreken over *doelmatig* beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid, moet de *doeltreffendheid* al zijn onderzocht. Beleid dat niet effectief is, is tenslotte te allen tijde ondoelmatig.

Om de doeltreffendheid van het erfgoedbeleid te kunnen bepalen, is het zaak om helder te krijgen wat de doelen van dit beleid zijn. Vervolgens moet dan worden bepaald in hoeverre deze doelen gerealiseerd zijn. De jaarlijkse toelichting op de begroting van artikel 14 is weinig expliciet over de doelstelling van het erfgoedbeleid ("zorgen voor het erfgoed"),⁶⁰ maar in het visiedocument 'Erfgoed telt' (2018) en met name in de memorie van toelichting bij de Erfgoedwet worden de beleidsdoelstellingen wel geëxpliciteerd.⁶¹ In de Erfgoedbalans (deel I van deze rapportage) zijn de doelen en subdoelen van het erfgoedbeleid uitgeschreven en is aangegeven met welke beleidsinstrumenten getracht wordt de doelen te bereiken. Per deelsector van het erfgoedbeleid gelden de volgende hoofddoelen:

Deelsector	Hoofddoel
Gebouwd erfgoed	Beschermen en in stand houden van gebouwde en groene monumenten.
Erfgoed en leefomgeving	Beschermen en ontwikkelen van erfgoed in de leefomgeving.
Archeologie	(in situ) behouden van archeologisch erfgoed.
Roerend erfgoed	Beheren, behouden en toegankelijk maken van de museale cultuurgooederen van de Staat.
Immaterieel erfgoed	Veiligstellen van het voortbestaan van immaterieel cultureel erfgoed en het verzekeren van het respect en waardering daarvoor op lokaal, nationaal en internationaal niveau.
Erfgoed en digitalisering	Beschermen en toegankelijk maken van erfgoed met behulp van digitalisering.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat over alle deelsectoren heen het beschermen, beheren en toegankelijk maken van cultuur erfgoed gezien moet worden als het hoofddoel van het erfgoedbeleid. In haar brief aan de Tweede Kamer licht de minister van OCW deze centrale beleidsdoelstelling als volgt toe:

⁶⁰ De generieke doelstelling van artikel 14 luidt: "Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed."

⁶¹ Ook in de brief van de minister van OCW 'Cultuur in een open samenleving' (2018) worden enkele subdoelen voor erfgoedbeleid gesteld.

“Deze doelstelling komt voort uit de verantwoordelijkheid van de minister van OCW zoals die is vastgelegd in de Wet op het specifiek cultuurbeleid, de Erfgoedwet en internationale verdragen. Het Rijk investeert in het onderhoud en de restauratie van gebouwde en archeologische monumenten. Het stimuleert dat ruimtelijke planvorming rekening houdt met cultuurhistorie en bevordert het behoud, het beheer en de toegankelijkheid van museumcollecties. Het Rijk heeft taken op het gebied van het immateriële erfgoed, zoals het opstellen van een nationale inventaris.” (Minister van OCW, 2020b)

In de Erfgoedbalans (deel I van deze rapportage) is per deelsector nagegaan welke beleidsinstrumenten worden ingezet en wat de effecten daarvan zijn op de hoofd- en afgeleide doelen van het erfgoedbeleid. In deel II zijn de hoofddoelen van het erfgoedbeleid op dezelfde wijze beoordeeld. In het vervolg van deze paragraaf schetsen we per deelsector de stand van zaken op het betreffende erfgoedterrein, en geven daarbij aan wat gezegd kan worden over de effectiviteit op de hoofddoelstellingen van het erfgoedbeleid. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt voor het doel 'publiektoegankelijk maken' een aparte beleidsdoorlichting uitgevoerd.

10.2.1 Gebouwd erfgoed

Nederland kent in totaal 61.809 rijksmonumenten. Sinds 2000 is dit een stijging van ruim 11.000 rijksmonumenten, maar in de onderzochte beleidsperiode 2016-2021 is het aantal rijksmonumenten vrijwel gelijk gebleven. Naast de rijksmonumenten zijn er nog 824 gebouwde provinciale monumenten en 75.747 gemeentelijke monumenten (voorlopige getal). Binnen het statische bestand van rijksmonumenten zijn nieuwe categorieën, zoals gebouwen uit de wederopbouw- of Post 65-periode onder vertegenwoordigd.

Het beleidsinstrumentarium dat wordt ingezet om het gebouwde en groene erfgoed te beheren en in stand te houden, is consistent en heeft een logische samenhang. Nadat de minister een gebouw heeft aangewezen als rijksmonument, rust vanaf dat moment een vergunning- en instandhoudingsplicht op het object. Er zijn verschillende subsidieregelingen om eigenaren te ondersteunen bij de instandhouding. Voor de onderhoud- en herstelwerkzaamheden aan monumentale objecten zijn gespecialiseerde vaklieden nodig. Het Rijk investeert daarom in de kwaliteit van de erfgoedopleidingen. Daarnaast wordt binnen het erfgoedbeleid van de deelsector gebouwd en groen erfgoed specifiek ingezet op het religieus erfgoed en monumenten in belevingsgebieden. Ook wordt vanuit OCW een programma uitgevoerd dat gericht is op verduurzaming.

Op basis van de synthesestudie van de beschikbare bronnen moet geconcludeerd worden dat in de onderzochte periode geen systematisch effectonderzoek is gedaan naar de doeltreffendheid van het ingezette instrumentarium. Op het niveau van de deelsector gebouwd en groen erfgoed als geheel kan echter wel geconcludeerd worden dat de fysieke staat van de monumenten redelijk tot goed is en de restauratieachterstanden zo goed als weggewerkt zijn. Vertegenwoordigers van de deelsector stellen tijdens de beleidsdoorlichting dan ook dat het huidige stelsel van (subsidie)regelingen bijdraagt aan de restauratie en

instandhouding van monumenten en het beleid derhalve effectief is.⁶² De regeling stimulering herbestemming monumenten draagt bij aan het bevorderen van een duurzaam (her)gebruik van monumenten.

Wel bestaan zorgen over het behouden en bevorderen van goede kwaliteit van de uitvoering van onderhoud- en herstelwerkzaamheden. De investering in de kwaliteit van erfgoedopleidingen en de ondersteuning van ERM leveren hier een positieve bijdrage aan. Het religieus erfgoed heeft de laatste jaren veel aandacht gekregen, waarbij het instrument van de kerkenvisies een bijdrage geleverd lijkt te hebben aan de bewustwording van het probleem. Een groot deel van de Nederlandse burgerlijke en kerkelijke gemeenten heeft gezamenlijk nagedacht over de toekomst van onze kerken en kloosters. In de praktijk zie je echter dat het moeilijk is om monumentale kerkelijke interieurs te behouden.

Duurzaamheid is de laatste jaren een steeds groter thema geworden. Via de Routekaart Verduurzaming Monumenten heeft de monumentensector zichzelf ten doel gesteld om de CO₂-uitstoot in 2030 met 40% terug te brengen. De weg ernaartoe wordt binnen de sector gezien als een met veel hobbels. Er is weliswaar sprake van meer bewustzijn over verduurzaming binnen het gebouwde erfgoed, maar er bestaan ook veel vragen over hoe dat moet gebeuren zonder dat cultuurhistorische waarde verloren gaat.

Er is een beperkt aanwijzingsbeleid voor nieuwe rijksmonumenten. Het belang van het aanwijzen van rijksmonumenten wordt breed erkend als belangrijke voorwaarde om het doel – de bescherming en instandhouding van gebouwde en groene monumenten – te kunnen behalen. De afgelopen periode is er verder aandacht geweest voor nieuwe categorieën, zoals erfgoed uit de tijd van de wederopbouw en Post 65 erfgoed, maar is de werking van het gevoerde beleid niet geëvalueerd en het aandeel van deze categorie monumenten op het totaal aantal monumenten is nog steeds relatief klein.

De vergunning- en instandhoudingsplicht op rijksmonumenten is een belangrijk instrument. Tegelijkertijd bestaan er veel zorgen over de grote verschillen tussen gemeenten in de omgang met de vergunning- en instandhoudingsplicht. Een grote groep gemeenten geeft aan onvoldoende capaciteit en kennis te hebben voor de taakuitvoering op het gebied van monumenten. Met betrekking tot het interbestuurlijk toezicht blijken er grote verschillen te bestaan tussen provincies. Er is geen uniforme werkwijze en het toezicht is summier ingericht. Beide ontwikkelingen roepen de vraag op of het behoud en beheer van rijksmonumenten ook in de toekomst nog voldoende geborgd zal zijn.

⁶² De SIM vormt de basis van het financiële monumentenbestel in Nederland: door goed onderhoud blijft de bouwkundige staat van rijksmonumenten geborgd. Volgens de monumentenwereld, zie de brief van de FIM d.d. 30 juli 2021, wankelt de basis van het bestel doordat er de SIM structureel te weinig budget is van ca 20 mln. euro per jaar

10.2.2 Erfgoed en leefomgeving

Binnen deze deelsector staat de bijdrage centraal die erfgoed levert aan de leefomgeving van burgers. Omdat het vaak gaat om de integratie en betekenis van monumentaal erfgoed, valt het beleidsinstrumentarium van deze deelsector deels samen met die van gebouwd erfgoed en archeologie. Daar waar het bij gebouwd erfgoed echter primair gaat om individuele objecten of geïsoleerde complexen, gaat het bij erfgoed in de leefomgeving in de eerste plaats om het samenspel van onderling samenhangende objecten, structuren en gebieden die samen met het landschap, het ontwerp, en het immateriële erfgoed de leefomgeving uitmaken. Maar ook archeologie maakt een integraal onderdeel uit van de leefomgeving. Gemeenten zijn verplicht om in bestemmingsplannen een beschrijving op te nemen van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. Het Rijk bevordert bewustwording voor de betekenis van erfgoed bij de ruimtelijke opgaves.

In de beleidsperiode 2016-2021 is slechts beperkt effectonderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van het ingezette instrumentarium. De uitgevoerde synthesestudie laat echter wel zien dat gemeenten sinds 2016 meer gebruik maken van de mogelijkheid om met de erfgoedverordening gemeentelijke monumenten, beeldbepalende en karakteristieke panden en beschermde stads- en dorpsgezichten aan te wijzen. Tegelijkertijd is de mate waarin cultuurlandschappelijke waarden worden beschreven in bestemmingsplannen in de onderzochte periode afgenomen. Het behoud en beheer van het werelderfgoed – misschien wel de belangrijkste representant van erfgoed in de leefomgeving – blijkt in de praktijk goed geborgd.

Binnen de deelsector Erfgoed en Leefomgeving spelen meerdere ontwikkelingen die van betekenis zijn voor het toekomstige erfgoedbeleid. De belangrijkste uitdaging is om erfgoed voldoende te borgen binnen alle grote ruimtelijke opgaven waarvoor Nederland geplaagd staat. Om de positie van erfgoed voldoende te borgen, zet OCW onder meer in op beleidsbeïnvloeding op interdepartementaal niveau. Ook wordt actief ingezet op het verankeren van de positie van erfgoed binnen ruimtelijke ordening bij Rijk, provincies (via regulier strategisch overleg), gemeenten, waterschappen en initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. Erfgoed en landschap zijn nationale belangen in de NOVI. Ondanks deze inspanningen bestaan er binnen het veld zorgen over of erfgoed wel voldoende wordt meegewogen bij de uitwerking van de ruimtelijke opgaves. Ook gemeenten zien de grote woningbouwopgave en de energietransitie in relatie tot erfgoedzorg als groot risico. De bestuurlijke druk om bij deze opgaven vaart te maken is groot, en de ruimte en tijd om erfgoed goed te positioneren (te) klein. Ook bestaan er zorgen dat erfgoed straks met de invoering van de Omgevingswet onvoldoende gepositioneerd is binnen gemeenten.

Behalve de beleidsbeïnvloeding op interdepartementaal niveau, bestaande kaders en regels en de beschermingsmogelijkheden, werkt OCW ook aan het hoofddoel via verschillende programma's, zoals de Erfgoed Deal en het Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp. Onderzoek naar de effecten van deze projecten laat zien dat ze bijdragen aan bewustwording van het belang van erfgoed bij de ruimtelijke opgaven en dat daardoor bij de uitwerking door gemeenten en waterschappen meer rekening wordt gehouden met erfgoed.

Wel is de vraag in hoeverre deze programma's bijdragen aan effecten op grotere schaal en langere termijn. Zijn het vooral programma's met bekendheid binnen de erfgoedwereld of sorteren ze ook effect daarbuiten?

10.2.3 Archeologie

De deelsector archeologie kent als hoofddoelstelling het (in situ) behoud van archeologisch erfgoed. Om dit doel te realiseren, is een uitgebreid instrumentarium van toepassing dat bestaat uit wettelijke ge- en verbodsbepalingen. Anno 2021 telt Nederland 1.467 Archeologische Rijksmonumenten en 4.102 archeologische complexen. Het aantal Nederlandse archeologische vondsten/objecten dat geregistreerd is in Archis loopt in de miljoenen. In de laatste 20 jaar is de archeologie uitgegroeid tot een bedrijfstak waar archeologisch onderzoek is gekoppeld aan vraag en aanbod en die verbonden is met ruimtelijke ontwikkelingen. Jaarlijks gaat het om duizenden onderzoeken uitgevoerd door veelal marktpartijen. Van de 345 gemeenten in Nederland worden er 215 bediend door een van de 63 gemeente- of regioarcheologen.

In de periode 2016-2021 is geen systematisch onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium, maar de beleidsdoorlichting legt wel enkele ontwikkelingen binnen de deelsector bloot. Het in situ behoud van bodemvondsten wordt in de praktijk steeds lastiger. In de onderzochte periode is daarom sprake van een daling van het aantal in situ behouden archeologische vindplaatsen.

Mede dankzij de marktwerking zijn de prijzen van opgraven flink gedaald, waardoor de financiële prikkel voor projectontwikkelaars voor behoud in situ steeds minder krachtig is. (Bovendien kun je in Nederland steeds moeilijker uitwijken naar andere terreinen gelet op de ruimtelijke druk).

Ook de kwaliteit van archeologisch onderzoek komt volgens de Raad voor Cultuur onder druk vanwege de onderlinge prijsconcurrentie en een gebrek aan financiële buffers bij veel archeologische opgravingsbedrijven.

Daarbij moet worden aangetekend dat de opgravingskosten weliswaar ten laste van de verstoorder komen, maar de beheerkosten van de opgegraven objecten op de maatschappij worden afgewenteld, omdat de archeologische vondsten worden bewaard bij met publieke middelen bekostigde (provinciale) depots. Ex situ behoud brengt zodoende ook blijvende maatschappelijke kosten met zich mee.

Voorts blijkt de archeologische kennis en kwaliteit per gemeente zeer wisselend en mede afhankelijk van de toevallige aanwezigheid van bestuurders of gemeenteraadsleden met affiniteit voor het onderwerp. Een flink aantal gemeenten is daarom slechts met moeite in staat het basisniveau van archeologiebeleid te realiseren. In het huidige archeologiebestel hebben provincies een toezichthoudende rol op de gemeenten. Dit interbestuurlijk toezicht blijkt in de praktijk 'leeg' ingericht, zonder inhoudelijke vereisten. In de praktijk wordt dit toezicht dan ook zeer wisselend ingevuld en is vaak zwak belegd.

Een belangrijke voorwaarde voor het duurzaam behoud van archeologisch erfgoed is een registratiesysteem dat voor alle belanghebbenden laat zien waar welke vondsten zich bevinden. Met het informatiesysteem

Archis wordt in de praktijk op een effectieve manier invulling gegeven aan deze vereiste. Ook de goede kwaliteit van de provinciale depots draagt bij aan een duurzaam (ex situ) behoud van Nederlands archeologisch erfgoed.

10.2.4 Roerend

Roerend erfgoed is in termen van publieksbereik de grootste deelsector binnen de erfgoedsector. De Erfgoedmonitor telt in 2019 616⁶³ musea (geregistreerde en niet geregistreerde musea). Ruim 450 musea zijn lid van de Museumvereniging en die trokken in 2019 33,9 miljoen bezoekers. In 2020 daalde dit aantal door Corona-maatregelen met 60% naar 13,3 miljoen (Museumvereniging, 2020). Voor het behoud, beheer en ontsluiting van het roerend erfgoed is een fijnmazig stelsel van ge- en verbodsbepalingen, financieringsinstrumenten en wettelijke bevoegdheden van kracht.

Het roerend erfgoed is in beweging en er vindt veel debat plaats over de mate waarin maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben op verzamelen, presenteren en de programmering van musea. Overkoepelend zijn twee 'stromingen' te herkennen: de eerste benadrukt de lange termijn die nodig is om een gedragen visie op de waarde van roerend erfgoed te vormen. Deze stroming waarschuwt voor de waan van de dag. De tweede stroming bepleit het belang om continue in ogenschouw te nemen wat er op maatschappelijk niveau speelt en mee te bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen. Niet alleen om maatschappelijk relevant te blijven, maar ook om nieuwe publieksgroepen deel te laten nemen.

Sinds de vorige Erfgoedbalans uit 2017 is er veel veranderd voor de rijksgesubsidieerde musea. Sinds 2017 vindt de financiering plaats op basis van de Erfgoedwet met de Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen. De langjarige zekerheid die dit de musea biedt wordt positief beoordeeld. De regeling voorziet eveneens in nadere regels over het beheer, behoud en de toegankelijkheid van de rijkscollectie. Op basis van de synthese-studie die binnen deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd, kan geconcludeerd worden dat de regeling bijdraagt aan de beleidsdoelen van roerend erfgoed.

Gedurende de periode 2017 hebben twee door de Raad voor Cultuur ingestelde commissies (de commissie-Pechtold en de commissie-Buma), op verzoek van de minister van OCW geadviseerd over de samenstelling en bescherming van de Collectie Nederland. Beide adviezen raken aan een groot deel van de in deze deelsector geldende instrumenten. Eind 2022 komt de Staatssecretaris met een beleidsreactie op het advies van de commissie-Buma. In deze beleidsdoorlichting wordt niet vooruitgelopen op deze reactie.

Het Mondriaan Fonds heeft verschillende regelingen die musea en andere erfgoedinstellingen ondersteunen in de ontwikkeling van collecties en het doen van aankopen. Indien noodzakelijk en gewenst kan het Fonds aanvragen onder de aandacht brengen van het Nationaal Aankoopfonds. De hoogte van de beschikbare

⁶³ Erfgoedmonitor 2019, ter vergelijking: in 2016 telde Nederland 604 musea (Erfgoedmonitor). Dit betreft een telling van de RCE en bevat geregistreerde en niet geregistreerde musea.

budgetten voor deze vorm van ondersteuning is eveneens onderdeel van de adviezen van de Raad voor Cultuur.

Een paar van de instrumenten in de deelsector roerend erfgoed zijn bedoeld om het behoud en de verduurzaming van het mobiel erfgoed te ondersteunen, een sector die vooral bestaat uit particuliere eigenaren. Met het Nationaal Register Mobiel erfgoed heeft de sector stappen gezet naar een inventarisatie waarin alle onderdelen van mobiel erfgoed een plek hebben. Door de combinatie van verduurzamen en restaureren kan een deel van het mobiel erfgoed in gebruik blijven.

Een rijke en bij tijd en wijle ingewikkelde mix aan instrumenten draagt zorg voor het beheren, behouden en/of toegankelijk maken van de rijkscollectie en andere waardevolle collecties in Nederland (Collectie Nederland). Systematisch effectonderzoek naar de doeltreffendheid van het instrumentarium is niet uitgevoerd. Het stelsel is echter logisch en consistent en vertegenwoordigers van deze deelsector constateren dat het instrumentarium de sector in staat stelt zijn doelen te behalen.

10.2.5 Immaterieel erfgoed

Het doel van de deelsector immaterieel erfgoed is het veiligstellen van het voortbestaan van immaterieel cultureel erfgoed en het verzekeren van het respect en waardering daarvoor op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Om het immaterieel erfgoed te identificeren en te definiëren zijn verschillende voorzieningen getroffen. In de eerste plaats is er door de minister het Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland (KIEN) ingesteld en ingericht. Het KIEN beheert de inventaris Immaterieel Erfgoed Nederland. Toelating tot deze inventaris kan nadat een erfgoedgemeenschap, groep of individu, een borgingsplan heeft geschreven om het erfgoed toekomst te geven. Dat plan wordt getoetst door een onafhankelijke Toetsingscommissie die beslist of toelating gerechtvaardigd is. Toegelaten immaterieel erfgoed wordt ingeschreven in de Kennisbank die wordt beheerd door het KIEN. Daarnaast beheert het KIEN een ledennetwerk: Netwerk Immaterieel Erfgoed. Via het netwerk wordt de variëteit aan cultuuruitingen getoond die erfgoedgemeenschappen, groepen of individuen zelf erkennen als immaterieel erfgoed. Dit immaterieel erfgoed is door henzelf in het Netwerk aangemeld. Het KIEN is daarom niet verantwoordelijk voor de inhoud van de beschrijving. Het KIEN heeft verschillende programma's voor het borgen van immaterieel erfgoed. Het gaat daarbij om zogenaamde inspiratiedagen waarop gemeenschappen elkaar ontmoeten en ervaringen kunnen uitwisselen. Daarnaast houdt het KIEN een kennisagenda bij waarin nieuwe inzichten en (borgings)methodieken worden ontwikkeld

Per 31 december 2021 zijn in totaal 187 immateriële erfgoederen in de inventaris ingeschreven. In 2017 waren het nog 129 inschrijvingen. Een toename van 45%. In vergelijking met andere Europese landen heeft Nederland een van de rijkst gevulde inventarissen. Er is gedurende de beleidsperiode 2016-2021 geen systematisch effectonderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van het beleidsinstrumentarium, maar het stelsel is logisch en consistent en de voortdurende toename van het aantal inschrijvingen in de Inventaris en de

internationale voortrekker-positie van Nederland geven een indicatie van de effectiviteit van het beleid. Uit de beleidsdoorlichting blijkt verder dat er in de onderzochte periode meer kennis is opgedaan over het borgen van immaterieel erfgoed. Wel is de inventaris nog tamelijk eenzijdig samengesteld, waardoor deze onvoldoende de veelzijdige rijkdom aan culturen die in Nederland aanwezig is representeert.

Het enthousiasme voor de vier instrumenten gericht op het veiligstellen van het voortbestaan van immaterieel cultureel erfgoed en het verzekeren van het respect en waardering daarvoor op lokaal, nationaal en internationaal niveau vertoont barsten. Gesprekspartners laten doorschemeren dat de aanpak te veel geïnstitutionaliseerd is, waardoor 'participanten' van erfgoed onvoldoende bereikt worden. Zo weet niet iedereen de weg naar de inventaris of voelt de intrinsieke motivatie die weg te vinden. Bovendien is er weinig capaciteit bij KIEN waardoor lokale partijen (gemeenten, erfgoedhuizen, maar ook de Caribische delen van het Koninkrijk gebied) en andere erfgoedgemeenschappen niet proactief benaderd kunnen worden.

10.2.6 Erfgoed en digitalisering

Er zijn drie vormen van digitaal erfgoed: gedigitaliseerd erfgoed, born digital erfgoed en digitale informatie over erfgoed. Feitelijk is alleen born digital erfgoed echt een zelfstandig thema. De andere twee vormen zijn vooral van betekenis voor de borging, beheer en ontsluiting van het erfgoed in de andere deelsectoren. De doelstelling van dit onderwerp is dan ook een direct afgeleide van de doelstelling van de andere deelsectoren, waardoor ook duidelijk wordt dat het hier feitelijk gaat om een instrument dat bijdraagt aan het behoud, beheer en de toegankelijkheid van het Nederlandse erfgoed. Om invulling te geven aan deze doelstelling wordt in opdracht van de minister van OCW door het Netwerk Digitaal Erfgoed een Nationale Strategie Digitaal Erfgoed uitgevoerd. Voor de implementatie en intensivering heeft de minister extra middelen beschikbaar gesteld waarmee de digitale toegankelijkheid en bruikbaarheid van erfgoed, archieven en collecties moet worden vergroot.

Tijdens de periode van de beleidsdoorlichting is effectonderzoek gedaan naar de effectiviteit van de intensivering. De evaluatie laat zien dat over het algemeen veel digitaal erfgoed beschikbaar is en dat de digitaliseringsgraad op nationaal niveau toeneemt. De trend richting meer kwalitatieve ontsluiting (waarbij een selectie van objecten wordt gepresenteerd in samenhang en met duiding, in contrast met kwantitatieve ontsluiting waarbij een groot aantal objecten als database wordt aangeboden) lijkt bovendien goed aan te sluiten op de gebruiksbehoeften van het algemeen publiek. Het onderzoek laat zien dat digitaal erfgoed veel gebruikt wordt, maar er kunnen geen uitspraken worden gedaan over of het gebruik van digitaal erfgoed ook voor alle gebruikersgroepen toeneemt.

Door vertegenwoordigers van de erfgoedsector wordt tijdens de beleidsdoorlichting geconcludeerd dat er de afgelopen jaren een stevige basis gelegd is met standaarden die gebruikt kunnen worden en delen van de nationale strategie zijn belegd bij de groeiende groep organisaties die onderdeel zijn van het netwerk.

Digitaal erfgoed kan in de toekomst de maatschappelijke impact van erfgoed vergroten door bijdragen te leveren aan het onderwijs, de leefomgeving, participatie, sociale cohesie, kansenongelijkheid of bijvoorbeeld toerisme. In die zin is hier geen sprake van een afgebakende deelsector, maar van een voortdurend proces dat ook in alle andere deelsectoren plaatsvindt en andere domeinen beïnvloedt. In deze Erfgoedbalans beperkt 'erfgoed en digitalisering' zich – volgens de doelen van het erfgoedbeleid – tot het behoud, beheer, verbinden en toegankelijk en zichtbaar maken van digitaal erfgoed.

10.3 Sectoroverstijgende ontwikkelingen

In de vorige paragraaf is bij de aparte deelsectoren ingegaan op specifieke ontwikkelingen. Los van deze ontwikkelingen moet aan het slot van dit beleidsdoorlichtingshoofdstuk ook nog kort stilgestaan worden bij drie autonome ontwikkelingen die van invloed zijn op de erfgoedsector als geheel.

- ③ De samenstelling van de bevolking van Nederland is de afgelopen decennia aanzienlijk veranderd, en die ontwikkeling gaat door. Deze verandering betreft niet alleen demografische veranderingen, zoals groei en krimp, vergrijzing en vergroening en de mate en aard van diversiteit naar herkomst. Maar ook religieuze oriëntatie en beleving, huidskleur, cultuur, gender(beleving), seksuele geaardheid, uiterlijk, politieke voorkeur, opleidingsniveau en inkomen. Deze veranderingen hebben ook gevolgen voor het nationale erfgoed. Niet alleen gaat het om de vraag welke objecten worden aangemerkt als cultuurgoederen, maar ook welke verhalen worden verteld en welke representatie en welk vertelperspectief zijn passend gegeven deze huidige en toekomstige bevolkingssamenstelling?
- ③ Los van de veranderende bevolkingssamenstelling wordt tegenwoordig steeds vaker binnen het veld benadrukt dat de maatschappij überhaupt andere vragen stelt aan het erfgoed dan vroeger. Daar waar in het verleden bij instandhouding de nadruk lag op het fysieke behoud gaat het tegenwoordig ook vaker om de maatschappelijke betekenis van erfgoed en de vraag hoe het erfgoed verbonden kan worden met andere maatschappelijke domeinen en partijen binnen en buiten het cultuurveld. Deze ontwikkeling vraagt om een meerstemmige visie op het erfgoed.
- ③ We staan met Nederland aan de vooravond van wat minister de Jonge van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de 'grote verbouwing van Nederland' noemt. Deze verbouwing gaat decennia duren en moet er voor zorgen dat Nederland tegen 2050 duurzaam en klimaatbestendig uit de transitie tevoorschijn komt. Deze veranderingopgave raakt het erfgoedbeleid op meerdere terreinen. Grote infrastructurele trajecten, zoals het programma's Ruimte voor de Rivier en Maaswerken maken bijvoorbeeld dat erfgoed en leefomgeving of het in situ behoud van archeologische vindplaatsen op gespannen voet komen te staan met waterveiligheid. Of het doel te komen tot een klimaatneutraal energiebeleid kan niet altijd eenvoudig verenigd worden met het behoud van de historische waarden van monumenten. Hoe zorgen we er voor dat met de verbouwing van Nederland het erfgoed voor de toekomst behouden blijft?
- ③ Hoewel de nationale tendens van een terugtrekkende overheid en toenemende marktwerking enigszins lijkt te kenteren, zijn binnen het erfgoedbeleid de gevolgen van deze jarenlange ontwikkeling wel

zichtbaar geworden. De kennis en ervaring, met name op het terrein van gebouwd erfgoed, erfgoed en leefomgeving en archeologie is bij gemeenten steeds minder vaak aanwezig. Zodoende is de kwaliteit van toezicht en de handhaving op het behoud en beheer van (gemeentelijk) erfgoed zwakker geworden. Het risico op verlies van dergelijke cultuurgoederen is daardoor in de loop van de afgelopen twee decennia flink gestegen. Signalen van grootschalig of ernstige vormen van verlies zijn gelukkig nog niet ontvangen.

10.4 Geen lessen voor vergroten doelmatigheid

In de RPE 2022 is in artikel 4 lid 5 onder h bepaald dat een beleidsdoorlichting in ieder geval lessen omvat voor het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. "Daarbij worden mogelijkheden beschreven voor het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen. Ook wordt ten minste één doelmatige optie geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd." Zoals uiteengezet in paragraaf 10.1 konden voor deze beleidsdoorlichting geen gegevens beschikbaar worden gesteld waarmee het erfgoedbeleid in financiële zin tot op het niveau van de beleidsinstrumenten systematisch te kwantificeren valt. Bovendien ontbreekt het voor de onderzochte beleidsperiode grotendeels aan studies die systematisch de effecten van de ingezette beleidsinstrumenten in kaart brachten. Zodoende is het niet mogelijk om opvolging te geven aan de wettelijke binnen de beleidsdoorlichting een onderbouwde besparingsvariant uit te werken.

10.5 Tot slot

De beleidsdoorlichting laat zien dat de Nederlandse erfgoedsector rijk en geschakeerd is en het erfgoedbeleid een breed spectrum van instrumenten omvat. Het Rijk investeert in het onderhoud en de restauratie van gebouwde en archeologische monumenten. Het stimuleert dat ruimtelijke planvorming rekening houdt met cultuurhistorie en bevordert het behoud, het beheer en de toegankelijkheid van museumcollecties. Het Rijk heeft taken op het gebied van het immateriële erfgoed, zoals het opstellen van een nationale inventaris en het zet in op digitalisering en digitale ontsluiting van de collectie.

Hoewel in de onderzochte beleidsperiode weinig systematisch effectonderzoek is uitgevoerd naar de doeltreffendheid van het gevoerde beleid, kan geconcludeerd worden dat het beleidsinstrumentarium logisch en consistent is, hetgeen een belangrijke voorwaarde is voor doeltreffendheid. Vertegenwoordigers van de erfgoedsector bevestigen dit beeld en concluderen dat het erfgoedbeleid in de regel goed in staat is het Nationale erfgoed te beschermen en duurzaam te beheren.

Omdat er nauwelijks effectonderzoek is uitgevoerd, kunnen geen onderbouwde uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van het beleid. Maar op basis van een beoordeling van de logische consistentie van het beleidsinstrumentarium en de aanvullende gesprekken moet in veel gevallen worden geconcludeerd dat er –

gelet op de beoogde beleidsdoelstellingen – vaak geen reëel alternatief is voor het gehanteerde instrumentarium. In een dergelijk geval heeft het geen zin naar de doelmatigheid van het beleid te vragen en is het eerder de vraag wat binnen het gegeven kader het gewenste ambitieniveau is. Op het detailniveau zijn soms wel beleidsalternatieven denkbaar, maar omdat geen onderbouwd onderzoek gedaan is naar deze alternatieven blijven deze binnen de beleidsdoorlichting buiten beschouwing.

Hoewel het stelsel van beleidsinstrumenten solide is en consistent in elkaar zit, komen binnen de beleidsdoorlichting bij de afzonderlijke deelsectoren wel enkele aandachtspunten naar voren. Bij gebouwd erfgoed valt op dat veel gemeentes onvoldoende kennis en capaciteit hebben om de taken met betrekking tot de vergunning- en instandhoudingsplicht naar behoren in te vullen. Dat brengt op termijn een risico met zich mee op verlies van monumenten. Verder plaatst de energietransitie de sector voor grote uitdagingen. Voorts laat de beleidsdoorlichting zien dat Post65 erfgoed minder beschermd wordt door het huidige beleid dan oude monumenten, met name omdat er geen objecten uit de genoemde periode zijn aangewezen als rijksmonument. Een beperkt aanwijzingsprogramma is echter wel al in voorbereiding.

Wat betreft Erfgoed en leefomgeving laat de beleidsdoorlichting zien dat ondanks de inspanningen van OCW erfgoed nog geen vanzelfsprekende factor is die meegewogen wordt bij de uitwerking van de ruimtelijke opgaves. Hierdoor staat ook de bescherming van archeologische vondsten onder druk.

Binnen de deelsector Archeologie is een tendens zichtbaar dat steeds minder in situ behoud plaatsvindt. Weliswaar is het ex situ behoud in (provinciale) depots van hoge kwaliteit, maar het overbrengen van bodemvondsten naar deze beheerplaatsen is lang niet altijd wenselijk. Aan het beheer in depots zijn tenslotte blijvende kosten verbonden en het aantal vondsten dat wordt aangeleverd maakt duidelijk dat er een max zit aan wat ex situ kan worden bewaard. Verder wijst de beleidsdoorlichting uit dat het interbestuurlijke toezicht door de provincies op de archeologische taken van de gemeentes veelal zwak is en de sterke concurrentie tussen archeologische bedrijven de kwaliteit van de opgravingen onder druk zet. Deze situatie brengt risico op verlies van archeologisch erfgoed met zich mee.

Het behoud en duurzaam beheer van het roerend erfgoed krijgt in de praktijk effectief vorm. Discussie bestaat alleen over roerend erfgoed in relatie tot het 'ensemble' dat onder de Erfgoedwet is aangewezen als nieuwe categorie cultuurgoed. In de praktijk ontbreekt het nog aan toegespitst beschermingsregime voor dit cultuurgoed. Ook kent het stelsel waarmee de import en export van (onvervangbare) cultuurgoederen gecontroleerd wordt nog enkele beperkingen, waardoor in bepaalde situaties het risico bestaat dat vervreemding van cultuurgoederen niet zorgvuldig gebeurt. De aandachtspunten die voortkomen uit het advies van de commissie Buma blijven hier buiten beschouwing, deze maken onderdeel uit van de beleidsreactie die later in 2022 verschijnt.

Op het terrein van immaterieel erfgoed neemt Nederland internationaal gezien een voortrekkersrol in en het aantal ingeschreven erfgoederen en de Inventaris groeien nog steeds. De beleidsdoorlichting laat echter ook zien dat de huidige lijst evenwichtiger kan, zodat deze nog meer een afspiegeling wordt van de rijke schakering van de Nederlandse geschiedenis.

De ontwikkelingen op het terrein van digitalisering en digitaal erfgoed zijn in de beleidsperiode snel gegaan. Steeds meer collecties worden digitaal ontsloten en onderling verbonden. Door deze ontwikkelingen te stimuleren kan de impact van het erfgoed op de samenleving verder vergroot worden. Aandachtspunt is het born digital erfgoed. De kennis van de selectie, het behoud, het beheer en de toegankelijkheid van born digital erfgoed is in Nederland voorhanden, maar die komt nog onvoldoende terecht bij de instellingen die dit erfgoed beheren.

11 Conclusies

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het beantwoorden van de onderzoeksvragen de conclusies van het onderzoek getrokken. Bij de onderzoeksvragen beperken we ons tot de vragen die betrekking hebben op de Erfgoedwet en de beleidsdoorlichting. De vragen die gesteld zijn in het kader van de Erfgoedbalans worden niet apart beantwoord in dit concluderende hoofdstuk omdat bij de beleidsdoorlichting deze vragen op geaggregeerd niveau worden beantwoord (zie de inleiding van deze rapportage over de samenhang tussen de beleidsdoorlichting en de Erfgoedbalans).

Beleidsdoorlichting

1 Hoe heeft de staat van het erfgoed in Nederland zich ontwikkeld in de periode vanaf 2016 tot begin 2021?

In algemene zin staat het erfgoed er goed voor. Nederland kent meer dan 60.000 monumenten die dankzij de vergunning- en instandhoudingsplicht en financieringsinstrumenten overwegend in goede staat verkeren. Aan deze situatie is in de doorgelichte periode niets veranderd. Het palet aan monumenten is rijk geschakeerd en kent uiteenlopende type objecten uit diverse periodes. Alleen modern onroerend goed is ondervertegenwoordigd op de lijst van rijksmonumenten.

Daar waar – binnen de kaders van de Regiodeals - actief door het ministerie van OCW geïnvesteerd wordt in bewustwording, speelt erfgoed een steeds grotere rol in de ruimtelijke opgaves waarvoor Nederland geplaatst is. In regio's waar die investering niet gedaan wordt, is erfgoed duidelijk een minder vanzelfsprekend onderdeel van de leefomgeving en bestaat het risico dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de culturele waarde ervan voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Nederland kent een groot aantal archeologische monumenten en jaarlijks is er een constante stroom van nieuwe bodemvondsten. Onze kennis van het verleden neemt hierdoor steeds verder toe. Het behoud van archeologische vondsten ex situ is van hoge kwaliteit. Met name in de provinciale depots kunnen vondsten duurzaam worden bewaard en tentoongesteld. Het aantal nieuwe bodemvondsten is echter te groot om volledig opgenomen te kunnen worden in depots. Objecten van geringere historische waarde worden dan ook niet toegevoegd aan de collecties. Het in situ behoud van archeologische vondsten is gedurende de onderzoeksperiode afgenomen.

Het roerend erfgoed, dat met name door de musea beheerd en toegankelijk wordt gemaakt, is van grote kwaliteit en de collectie is zeer omvangrijk en divers. Deze kwaliteit en kwantiteit is in de onderzochte periode niet veranderd.

De inventaris van het immaterieel erfgoed is de afgelopen vijf jaar flink uitgebreid. Met bijna 200 immateriële erfgoederen is Nederland internationaal gezien één van de koplopers op dit terrein.

Digitaal erfgoed wint aan belang en digitalisering biedt de erfgoedsector kansen de impact verder te vergroten.

2 In hoeverre was het Erfgoedbeleid doeltreffend en doelmatig?

Gedurende de beleidsperiode 2016-2021 is slechts in zeer beperkte mate systematisch effectonderzoek en doelmatigheidsonderzoek uitgevoerd. Een definitieve beantwoording van deze vraag is daarom niet mogelijk. Op basis van de beoordeling van de logica en consistentie van het ingezette beleidsinstrumentarium en de oordelen die deskundigen tijdens de beleidsdoorlichting naar voren brachten, mag de voorlopige conclusie worden getrokken dat het beleid grotendeels effectief is. Over de doelmatigheid is het lastiger conclusies te trekken. Een oordeel over de doelmatigheid veronderstelt dat de effectiviteit goed onderzocht is, wat dus niet het geval is. In veel gevallen is echter geen logisch beleidsalternatief voorhanden, waardoor de vraag naar doelmatigheid minder opportuun wordt. In die gevallen is meer de vraag relevant welk ambitieniveau de bewindspersoon binnen het desbetreffende beleidsdomein heeft.

3 Welke uitdagingen komen er op de sector af en wat betekenen deze voor het Erfgoedbeleid?

De beleidsdoorlichting heeft voor de erfgoedsector enkele kwetsbaarheden en relevante ontwikkelingen blootgelegd:

- ③ Op het terrein van monumentenzorg blijkt dat veel gemeenten onvoldoende kennis en capaciteit hebben om de (brede) uitvoerende taken naar behoren in te vullen. Dat brengt op termijn een risico met zich mee van verlies van monumentaal erfgoed.
- ③ Op het terrein van archeologie wordt het steeds lastiger om bodemvondsten in situ te behouden. De kosten van verstoring zijn vanwege de prijsconcurrentie tussen de archeologische bedrijven steeds lager geworden waardoor opgravingskosten steeds minder een belemmerende factor zijn voor projectontwikkelaars. Hoewel het ex situ behoud van hoge kwaliteit is, kleven twee nadelen aan deze ontwikkelingen. Nú opgraven betekent dat geen gebruik gemaakt kan worden van toekomstige nieuwe technieken waarmee wellicht de kwaliteit van de cultuurgoederen nog beter geconserveerd zou kunnen worden. In de tweede plaats levert ex situ behoud voor de depots structurele kosten op die blijvend opgebracht moeten worden door de belastingbetaler.
- ③ Het roerend erfgoed is in beweging en er vindt veel debat plaats over de mate waarin maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben op verzamelen, presenteren en de programma's van musea. Overkoepelend zijn twee 'stromingen' te herkennen: de eerste benadrukt de lange termijn die nodig is om een gedragen visie op de waarde van roerend erfgoed te vormen. De tweede stroming bepleit het belang om continue in ogenschouw te nemen wat er op maatschappelijk niveau speelt en mee te bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen. Niet alleen om maatschappelijk relevant te blijven, maar ook om nieuwe publieksgroepen deel te laten nemen.

- ③ De kleine musea hebben het sinds de coronacrisis moeilijk gekregen. In tegenstelling tot de grote musea zijn bij hen de bezoekersaantallen niet meer teruggekomen op het oude niveau en de vrijwilligersbestanden zijn flink uitgedund. Kleine musea missen bovendien vaak de capaciteit en expertise om succesvol subsidieaanvragen in te dienen, waardoor zij tegenwoordig vaak in een lastige situatie verkeren.
- ③ Het instrumentarium voor het behoud van immaterieel erfgoed werkt goed, maar lang niet alle belanghebbenden weten de inventaris te vinden of voelen de intrinsieke motivatie die weg te zoeken. De inventaris wordt aangevuld dankzij erfgoedgemeenschappen die zichzelf aanmelden. Omdat de bekendheid van en het animo voor de inventaris tussen erfgoedgemeenschappen verschilt, is het huidige aanbod van geregistreerde immateriële erfgoederen nog niet representatief voor de Nederlandse samenleving.
- ③ Hoewel immaterieel erfgoed een eigenstandig domein is, vervagen de scheidslijnen met roerend erfgoed (object) en gebouwd erfgoed (gebouw). Een processie is bijvoorbeeld immaterieel erfgoed, met een startpunt op een fysieke locatie en een route door een dorp (erfgoed en ruimte) en een eindpunt in een kerk (monumenten), waarbij roerend erfgoed door de gemeenschap wordt meegedragen als onderdeel van de traditie. Gesprekspartners uit de sector pleiten voor een integrale erfgoedvisie, waarin de (erfgoed)gemeenschap centraal staat.
- ③ Het aanbod van born digital erfgoed stijgt, maar deze erfgoederen hebben nog geen duidelijke positie in het erfgoedbeleid. Daardoor ontbreken de instrumenten voor behoud, beheer en toegankelijkheid van dit erfgoed. De kennis van de selectie, het behoud, beheer en toegankelijkheid van born digital erfgoed is in Nederland voorhanden, maar die komt onvoldoende terecht bij de instellingen die dit erfgoed beheren. Het is daarom nog niet goed gesteld met het behoud en beheer van born digital erfgoed.

Naast deelsectorespecifieke ontwikkelingen doen zich in Nederland ook enkele algemene ontwikkelingen voor die voor de erfgoedsector als geheel van betekenis zijn:

- ③ De samenstelling van de bevolking van Nederland is de afgelopen decennia aanzienlijk veranderd, en die ontwikkeling gaat door. Deze veranderingen hebben gevolgen voor het nationale erfgoed. Niet alleen gaat het om de vraag welke objecten worden aangemerkt als cultuurgoederen, maar ook welke verhalen worden verteld, welke representatie en welk vertelperspectief passend zijn gegeven deze huidige en toekomstige bevolkingssamenstelling?
- ③ Los van de veranderende bevolkingssamenstelling wordt tegenwoordig steeds vaker binnen het veld benadrukt dat de maatschappij überhaupt andere vragen stelt aan het erfgoed dan vroeger. Daar waar in het verleden bij instandhouding de nadruk lag op het fysieke behoud gaat het tegenwoordig ook vaker om de maatschappelijke betekenis van erfgoed en de vraag hoe het erfgoed verbonden kan worden met andere maatschappelijke domeinen en partijen binnen en buiten het cultuurveld. Deze ontwikkeling vraagt om een meerstemmige visie op het erfgoed.
- ③ De grote ruimtelijke opgaven in Nederland op het terrein van woningbouw, verduurzaming en klimaatadaptatie staan soms op gespannen voet met het duurzaam behoud van erfgoed. Hoe te

verduurzamen of hoe om te gaan met andere aanpassingen in de fysieke leefomgeving zonder dat de culturele waarde en kwaliteit van het erfgoed wordt aangetast?

- ⑤ Hoewel de nationale tendens van een terugtrekkende overheid en toenemende marktwerking enigszins lijkt te kenteren, is de kwaliteit en capaciteit van de gemeentelijke erfgoedmedewerkers sterk afgenomen. Daarmee is de kwaliteit van het toezicht en de handhaving op het behoud en beheer van (gemeentelijk) erfgoed onder druk komen te staan. Hoe borgen we dat erfgoed dat onder toezicht van gemeenten valt voor toekomstige generaties behouden blijft?

Erfgoedwet

4 Welke doelen worden met de Erfgoedwet beoogd?

In algemene zin wordt met de Erfgoedwet de bescherming, het behoud en de toegankelijkheid van het Nederlands erfgoed beoogd. De Erfgoedwet vormt zodoende de wettelijke basis van het erfgoedbeleid. Van deze primaire doelstellingen is een groot aantal subdoelen afgeleid waarvoor per deelsector specifieke beleidsinstrumenten worden ingezet die ook grotendeels hun wettelijke grondslag in de Erfgoedwet vinden. Daarnaast is de Erfgoedwet ook geïmplementeerd om invulling te geven aan een aantal specifieke doelen. Het gaat om:

- ⑤ Tegengaan van sectorale versnippering van wetgeving.
- ⑤ Harmonisatie beschermingsregimes.
- ⑤ Verlagen regeldruk en administratieve lasten.
- ⑤ Borgen zorgvuldigheid bij vervreemding van cultuurgoederen.
- ⑤ Wettelijke en uniforme verankering zorg rijkscollecties.
- ⑤ Aanvaardingsplicht voor Staat van cultuurgoederen van hoge kwaliteit die verloren dreigen te gaan omdat geen andere partij het beheer op zich wenst te nemen.
- ⑤ Derden mogen zich melden als koper bij een beschermd cultuurgoed zodat een extra mogelijkheid wordt gecreëerd voor het behoud van een cultuurgoed wanneer verlies aan het buitenland dreigt.
- ⑤ Certificering in de archeologiesector.
- ⑤ Verbeterde borging bescherming maritiem archeologisch erfgoed.
- ⑤ Vereenvoudiging van de aanwijzingsprocedure rijksmonumenten.
- ⑤ Handhaving en toezicht zijn voor alle partijen die een rijkscollectie beheren gelijkgetrokken.

5 In hoeverre heeft de komst van één Erfgoedwet bijgedragen aan de harmonisatie van verschillende beschermingsregimes, de vermindering van regeldruk en administratieve lasten en van procedures met weinig of geen toegevoegde waarde?

De Erfgoedwet is niet in staat geweest beschermingsregimes te harmoniseren of de regeldruk te verlagen. De vraag is echter of dat negatief is. De erfgoedsector zelf oordeelt dat de diversificatie van regimes, gelet op de verschillen tussen deelsectoren, grotendeels gerechtvaardigd zijn en recht doen aan behoeftes in de praktijk. Wel heeft het samenvoegen van verschillende sectorale wetten tot één integrale wet ervoor gezorgd dat nu veel duidelijker is wat de opzet en samenhang is van het Nederlandse erfgoedbeleid.

6 Zijn de doelstellingen van de nieuwe bepalingen (sinds 2016) in de Erfgoedwet behaald?

Afgezien van de harmonisatie van de beschermingsregimes en het verlagen van de regeldruk, laat de Wetsevaluatie zien dat specifieke doelen grotendeels behaald zijn. Met de Erfgoedwet zijn de handhaving en het toezicht voor de Rijkscollecties geharmoniseerd en dat wordt door het veld als een verbetering ervaren. De nieuwe procedure voor vervreemding – zoals voor de museumsector uitgewerkt in de LAMO – wordt positief beoordeeld, zij het dat niet alle relevante cultuurgoederen onder de LAMO vallen en daardoor niet de bescherming genieten van cultuurgoederen die in bezit zijn van musea die zijn aangesloten bij het museumregister. Ook de bepalingen rond de wettelijke verankering van zorgplicht en financiering van de rijkscollectie dragen vermoedelijk bij aan een meer duurzaam behoud.

Over enkele hoofddoelen van de Erfgoedwet valt geen uitspraak te doen over de doelrealisatie. Met de bevoegdheid tot verwerven van beschermd erfgoed door derden (niet zijnde Staat of musea) is in de onderzochte periode weinig ervaring opgedaan en ook over de werking en effecten van de vereenvoudigde aanwijzingsprocedure rijksmonumenten was weinig materiaal beschikbaar.

De certificering binnen de archeologiesector wordt in de regel positief beoordeeld en heeft vermoedelijk bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van archeologisch onderzoek. De verduidelijking in de Erfgoedwet van de verbodsbepaling voor maritiem erfgoed draagt vermoedelijk bij aan het beter behoud van dit erfgoed.

7 Zijn er bepalingen in de Erfgoedwet die in het gebruik voor onduidelijkheid hebben gezorgd en of tot inefficiëntie leiden?

Binnen de evaluatie wordt in de Erfgoedwet een aantal onduidelijkhedenesignaleerd:

- ③ Onder de Erfgoedwet is een nieuwe categorie cultuurgoed in het leven is geroepen: het ensemble. Voor deze categorie ontbreekt echter een beschermingsregime. Zonder een dergelijk regime heeft het aanwijzingsinstrument weinig betekenis voor de bescherming.
- ③ De Erfgoedwet bepaalt alleen de eigendom van vondsten die zijn gedaan bij opgravingen en zegt niets over de eigendom van toevalsvondsten.
- ③ Tijdens het hele opgravingsproces worden er vondsten geselecteerd en afgestoten: tijdens de opgraving, tijdens de evaluatie, tijdens de uitwerking, bij het deponeren en door afstoting door het depot. Wettelijk gezien bestaat daarvoor geen mogelijkheid, omdat alle vondsten die op grond van artikel 5.7 eigendom worden van provincie, gemeente of Rijk, op grond van artikel 5.9 lid 1 opgeslagen moeten worden in een depot.
- ③ In artikel 2.8 Erfgoedwet zijn verplichtingen neergelegd rond veiligheidszorg voor de rijkscollectie. Het is echter onvoldoende transparant wat de actuele beheersituatie is van de veiligheidszorg voor de collectie bij museale beheerders en waar verbetering wenselijk is. In tegenstelling tot het planmatige beleid voor

het collectiebeheer is het niet vanzelfsprekend dat het planmatige beleid voor de veiligheidszorg is beschreven in één beleidsdocument.

- ③ Op dit moment kan een uitvoervergunning voor een cultuurgoed op grond van art. 2 lid 2 van EU-verordening 116/2009 alleen worden geweigerd als het gaat om wettelijk beschermd 'nationaal bezit' van Nederland of een andere EU-lidstaat. Cultuurgoederen die in een 'derde land' zijn beschermd, waaronder met name UNESCO-1970-partijstaten, vallen nu buiten de weigeringsgrond omdat in de Erfgoedwet een verbod ontbreekt op de uitvoer van onrechtmatig uit derde landen ingevoerde cultuurgoederen.
- ③ De Erfgoedwet kent het begrip in stand houden en instandhoudingsplicht. Het gaat daarbij echter specifiek om de fysieke instandhouding. In de praktijk is ook behoefte aan een bredere invulling dan alleen het materieel behoud. Het gebruik van het erfgoed, de functie die het had en heeft en de bestemming zijn ook van belang.
- ③ Het komt voor dat voor niet westerse cultuurgoederen een vergunning wordt aangevraagd, terwijl die onder dubieuze omstandigheden in Nederland zijn gekomen. Onder de huidige Erfgoedwet mag een vergunning daarop niet geweigerd worden omdat 'onrechtmatig binnen Nederland gebrachte cultuurgoederen' geen grondslag biedt.
- ③ Momenteel kan alleen worden opgetreden als het gaat om cultuurgoederen die onrechtmatig werden uitgevoerd ten tijde van een internationaal gewapend conflict of uit bezet gebied. Maar ook ten tijde van niet-internationaal gewapend conflict kunnen cultuurgoederen grote risico's lopen. Om ook in dat geval te kunnen optreden, zou eigenlijk het Tweede Protocol van het UNESCO-verdrag 1954 in de regeling moeten worden opgenomen. Het Tweede Protocol is in 2007 van kracht geworden, maar is niet apart opgenomen in de Erfgoedwet.
- ③ In art. 8.6 lid 2 onder a is aan toezichthouders de bevoegdheid toegekend ruimten en voorwerpen te verzegelen. Door de verwijzing naar art. 5:17 Awb kan deze bevoegdheid alleen worden ingezet met het oog op het inzien en kopiëren van zakelijke gegevens. Het is momenteel niet mogelijk ruimten en voorwerpen te verzegelen met het oog op het veiligstellen van mogelijk aanwezige cultuurgoederen, in aansluiting op het werkterrein van de Inspectie.
- ③ De taak tot het 'opsporen' van cultuurgoederen uit EU-lidstaten is toebedeeld aan opsporingsambtenaren (artikel 8.8 Erfgoedwet). Er doen zich daar echter twee knelpunten voor:
 - Bij dit opsporen gaat het niet om strafrechtelijke opsporing als bedoeld in art. 132a Wetboek van Strafvordering, maar ook niet om toezicht als bedoeld in art. 5:1 Awb. De Raad van State constateerde in haar advies over de Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied dat "niet duidelijk is welke regels er wel voor gelden" (Kamerstukken II 2004/05, 30 165, nr. 4, p. 5, 6). Het is onduidelijk welke bevoegdheden kunnen worden ingezet onder 'opsporen';
 - Door de enkele verwijzing naar art. 8.4 lid 1 hebben nochtans alleen opsporingsambtenaren, die worden aangewezen door de minister van Justitie en Veiligheid, de taak tot het 'opsporen' van cultuurgoederen. De 'eigen' toezichthouders van de minister van OCW, aangewezen op grond van art. 8.4 lid 1, zijn daardoor beperkt in hun inzetbaarheid. Zij kunnen deze taak niet uitoefenen als zij

niet ook opsporingsambtenaar zijn. Daarnaast heeft de minister van Justitie en Veiligheid hier feitelijk geen taak, omdat de Richtlijn privaatrechtelijk is geïmplementeerd.

8 In hoeverre zijn aanpassingen in de Erfgoedwet wenselijk?

Voornoemde onduidelijkheden in de Erfgoedwet geven aanleiding tot aanpassing van de wettekst.

Bijlage 1 Specifieke aandachtspunten

Aanvullend op de standaard onderwerpen van een beleidsdoorlichting is binnen het onderzoek ingegaan op een aantal specifieke aandachtspunten die door het ministerie van OCW aan de onderzoekers werden meegegeven. Deels hangen deze aandachtspunten samen met toezeggingen van de bewindspersoon aan de tweede kamer, deels betreffen het punten die het ministerie van OCW in de afstemming met het veld in de afgelopen jaren zelf signaleerde. Hoewel deze bijzondere aandachtspunten inhoudelijk nauw samenhangen met het erfgoedbeleid zijn ze vanuit het perspectief van de beleidsdoorlichting zijpaden die kunnen interfereren met de systematiek van de Erfgoedbalans, de wetsevaluatie en de beleidsdoorlichting. Om de leesbaarheid van het toch al lijvige rapport te bewaken zijn deze specifieke aandachtspunten in deze bijlage apart gezet. Enkele aandachtspunten bleken bij nadere beschouwing ook goed te passen in de hoofdtekst en komen daar dan ook (in een minder gedetailleerde vorm) terug.

Specifieke aandachtspunten archeologie



Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de vraag of een recht van eerste koop voor musea op metaaldetectievondsten wenselijk is, zal worden betrokken bij de evaluatie van de Erfgoedwet.⁶⁴

In de Erfgoedwet is geregeld dat het opgraven van archeologische voorwerpen met behulp van metaaldetectie tot maximaal 30 cm onder het maaiveld toegestaan is, met een aantal uitzonderingen. Door deze uitzondering op het opgravingsverbod is een levendige discussie ontstaan. Een belangrijk onderwerp daarin is, zo blijkt uit de interviews, de vraag wie bij de vondst eigenaar is. Is dat de vinder of juist de eigenaar van de grond?

Er is consensus over het feit dat de vondst niet mag verdwijnen in particuliere verzamelingen, uit het zicht van het publiek en de wetenschap. De suggestie is gedaan het Britse model toe te passen: het voorkeursrecht ligt, nadat vondst is geregistreerd, bij het Rijk. De Staat heeft dit recht tegen vergoeding van de marktwaarde, tenzij de Staat een 'disclaim' uitspreekt, omdat zij van oordeel is dat de vondst van onvoldoende belang is of er onvoldoende budget is voor de vergoeding.

Een recht van eerste koop voor musea zou hier iets in kunnen betekenen. Dat recht zou dan wel vergezeld moeten gaan van een plicht voor de verkoper om het voorwerp eerst aan een Nederlands museum aan te bieden, zodat er actief ruchtbaarheid aan wordt gegeven door de verkoper in plaats van dat een museum zelf bepaalde sites/circuits in de gaten zou moeten houden om er weet van te hebben en tijdig in te kunnen springen. Daarnaast zou zo'n recht op eerste koop voor musea ook moeten gelden wanneer een (ander) museum besluit archeologische vondsten af te stoten/te verkopen. Of aan het recht op eerste koop zou de voorwaarde gekoppeld moeten worden dat aankoop door een stichting van een museum gebeurt die in haar

⁶⁴ https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vkzqhix6yzh/f=/kst32820297.pdf.

statuten heeft staan dat deze vondsten in beginsel tentoon worden gesteld en nooit meer door de stichting doorverkocht mogen worden.

Specifieke aandachtspunten gebouwd erfgoed en erfgoed en leefomgeving



Ondersteuning van gemeenten: gemeenten vervullen als bevoegd gezag een cruciale rol in het erfgoedstelsel. Voor lang niet alle gemeenten gaat dit soepel. Gemeenten worden op tal van manieren ondersteund, maar is deze ondersteuning voldoende gericht en effectief?

De provinciale steunpunten monumentenzorg en archeologie (zelfstandig of als onderdeel van een Provinciaal erfgoedhuis) ondersteunen in alle provincies de gemeenten met kennis en kunde op het gebied van cultureel erfgoed. Dat doen zij na een vraag van een gemeente, door de organisatie van kennisuitwisseling tussen gemeenten en in sommige gevallen door het organiseren van planoverleg. In sommige provincies kunnen gemeenten voor ondersteuning terecht bij regioarcheologen. In specifieke gevallen (zoals bij Werelderfgoed, grote ruimtelijke opgaven, grote erfgoed opgaven) komen gemeenten direct bij de provincie (ruimtelijke ordening en/of erfgoed) terecht.

In mei 2022 verscheen het onderzoek Cultureel erfgoed in beleid voor de fysieke leefomgeving (DSP-groep). Daaruit bleek dat er grote verschillen zitten in de mate van ondersteuning en advies die provincies en steunpunten cultureel erfgoed aan gemeenten bieden. Nu al is de kennis en kunde bij veel gemeenten beperkt en dit wordt versterkt wanneer de ondersteuning ook achterwege blijft. Gemeenten geven bij provincies aan behoefte te hebben aan meer ondersteuning, bij het positioneren van erfgoed in de voorbereiding van de implementatie van de Omgevingswet, maar de provincies hebben daar vaak ook de capaciteit niet voor.



Voor de wederopbouwgebieden wordt gewerkt met bestuurlijke afspraken i.p.v. aanwijzing als beschermd gezicht. De RCE merkt dat nieuwe gemeentebestuurders de afspraken niet meer kennen en zich niet meer gebonden voelen aan de afspraak. Vraag is of niet beter terug kan worden gegrepen op instrument beschermd gezicht (nu Monumentenwet straks instrument in Omgevingswet).

Dit aandachtspunt is verwerkt in de Erfgoedbalans 2022, deelsector erfgoed en leefomgeving.



De Waterfabriek voert een herhalingsonderzoek uit naar gevoerd beleid door rijk, provincies, gemeenten en waterschappen op het gebied van water en erfgoed. Dit is een vervolgonderzoek op 2016. Het onderzoek is deze zomer gestart en moet eind van dit jaar zijn afgerond. De resultaten worden gepubliceerd in rapportvorm en de Erfgoedmonitor.

Het onderzoek ten behoeve van de beleidsdoorlichting heeft op dit punt geen informatie opgeleverd.



De RCE verricht zelf onderzoek naar de wezenlijke veranderingen in de beschermde stads- en dorpsgezichten en wederopbouwgebieden. Dit is een vervolgonderzoek op 2016 (vergelijking 2011-2015). De resultaten zijn inmiddels gepubliceerd in de Erfgoedmonitor.

Dit aandachtspunt is verwerkt in de Erfgoedbalans 2022, deelsector erfgoed en leefomgeving.



In het kader van de NOVI/ leefomgeving vindt nu een onderzoek plaats naar de rol van zachte waarden in de leefomgeving.

Het onderzoek ten behoeve van de beleidsdoorlichting heeft op dit punt geen informatie opgeleverd.



Ook wordt o.l.v. de RCE door een aantal partijen gewerkt aan de landschapsmonitor.

Het onderzoek ten behoeve van de beleidsdoorlichting heeft op dit punt geen informatie opgeleverd.

Specifieke aandachtspunten roerend erfgoed



Doel van deze beleidsdoorlichting is het maken van een totaalbeeld. Daarbij hoort dat er bepaalde trajecten lopen, zonder dat deze al een uitkomst hebben. De beleidsdoorlichting hoeft daar niet op vooruit te lopen.

Dit betreft vooral het in mei 2022 verschenen rapport Onvervangbaar en Onmisbaar van de commissie Collectie Nederland ('commissie Buma' Raad voor Cultuur). Inhoud van het rapport is waar nodig in de doorlichting opgenomen met een voorbehoud voor de nog te verschijnen beleidsreactie.



De termen "rijkscollectie", "museale cultuurgoederen van de Staat", "bijzondere cultuurgoederen van de Staat" worden naast elkaar gebruikt voor dezelfde categorie cultuurgoederen. De term impliceert eigendom van de Staat en beheer door een museum, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Is de gehanteerde terminologie voldoende duidelijk?

Dit leidt vanuit de Erfgoedwet en afspraken over beheer van de collectie niet direct tot problemen. Bij sommige collecties is er onduidelijkheid wat tot de museale cultuurgoederen behoort en wat niet (de laatste valt onder het gewoon beheer volgens comptabiliteitswet). De toelichting van de Erfgoedwet maakt onvoldoende duidelijk wanneer de bijzondere waarde geldt (regel 2.4.1.). De minister stelt vast wat museaal cultuurgoed van de staat is op advies van de RCE.

De term rijkscollectie is onder gesprekspartners uit de sector meer gangbaar en heeft de voorkeur. Onder rijkscollectie vallen eigenlijk twee categorieën cultuurgoederen: museale cultuurgoederen waarvan de staat eigenaar is en cultuurgoederen waarvoor de staat verantwoordelijkheid draagt. Vraag is nog wel of ook de langdurige bruiklenen in rijksmusea hier ook onder moeten vallen.



Cf. toezegging MOCW aan Kamer, dient de Evaluatie Erfgoedwet aandacht te besteden aan de kennis en kunde van conservatoren in musea.

Om de Collectie Nederland te beheren en te behouden is het noodzakelijk dat er voldoende wetenschappelijke kennis en expertise beschikbaar is in de musea. Gesprekspartners uit de sector formuleren de volgende bedreigingen voor die kennis en expertise:

- ③ Het aantal leerstoelen kunstgeschiedenis aan de Nederlandse Universiteiten neemt af waardoor bepaalde onderzoeksgebieden niet meer beschikbaar zijn;
- ③ De kennis en expertise van de collecties neemt volgens gesprekspartners uit de sector af en dat is onder andere af te leiden uit de kwaliteit van de aanvragen voor bijdragen aan aankopen;



De Erfgoedwet noemt criteria, die een rol spelen bij het belasten van een instelling met de zorg voor een deel van de rijkscollectie. Er is echter geen duidelijke procedure voor het belasten van nieuwe instellingen.

Het onderzoek ten behoeve van de beleidsdoorlichting heeft op dit punt geen informatie opgeleverd.



De rijksmusea worden sinds 2017 vanuit de Erfgoedwet gefinancierd. Sinds 2021 ook voor de publieksfunctie. Hoe wordt deze verandering ervaren door de musea?

Positief, zie de Erfgoedbalans, deelsector roerend erfgoed.



De Erfgoedwet gaat qua beheer en toegankelijkheid over museale cultuurobjecten in bezit van de Staat. In de BIS-regeling is echter ruimte gecreëerd voor ondersteuning van toegankelijkheid van andere publieke collecties. Er zijn binnen het BIS-regime geen bepalingen over het beheer van deze collecties.

Dat is logisch en positief, want de collecties van de musea binnen het BIS-regime zijn over het algemeen eigendom van gemeenten, provincies, stichtingen en private partijen.



De Erfgoedwet legt niet vast wat een museum is, of wat het maatschappelijk nut van een museum is. Internationaal zijn op dit gebied ontwikkelingen: het debat over de museumdefinitie bij ICOM en de inzet m.b.t. publieksparticipatie vanuit het verdrag van Faro. Zou de Erfgoedwet zich tot deze ontwikkelingen moeten verhouden?

In augustus 2022 komt in de vergadering van het ICOM een voorstel voor een nieuwe definitie ter stemming:

"A museum is a not-for-profit, permanent institution in the service of society that researches, collects, conserves, interprets and exhibits tangible and intangible heritage. Open to the public, accessible and inclusive, museums foster diversity and sustainability. They operate and communicate ethically, professionally and with the participation of communities, offering varied experiences for education, enjoyment, reflection and knowledge sharing."

In het Nederlandse Museumregister staat de huidige ICOM definitie. Een nieuwe vastgestelde definitie kan worden verwerkt in de registratie. De Erfgoedwet zou daarnaar kunnen verwijzen. Het is niet nodig om de definitie of andere ontwikkelingen in de wet op te nemen.



Erfgoedwet-instellingen hebben een volmacht om namens de Staat cultuurgoederen te verwerven. Het gebruik van deze volmacht is echter geen verplichting. Daarmee rijst de vraag: is het helder wie eigenaar is van nieuw verworven cultuurgoederen? Zou gebruik van de volmacht verplicht moeten worden?

Het onderzoek ten behoeve van de beleidsdoorlichting heeft op dit punt geen eenduidige informatie opgeleverd.

Specifieke aandachtspunten immaterieel erfgoed



Het Unesco verdrag is door het Koninkrijk der Nederlanden geratificeerd. Dat betekent dat Nederland ook voor Caribisch Nederland (Bonaire, St Eustachius en Saba) heeft geratificeerd. Curaçao, St Maarten en Aruba hebben medegelding gevraagd. In hoeverre is van medegelding sprake?

De gesprekspartners benadrukten dat de beleving en situatie verschilt per eiland en dat een antwoord op deze vraag geformuleerd moet worden door ook met betrokkenen op de eilanden te praten. Tegelijkertijd blijkt uit zowel de interviews als uit de literatuur dat er de laatste jaren op eigenlijk alle eilanden verbetering is te zien in de zin van toenemende aandacht en bewustzijn op dit thema. De ratificatie van het UNESCO Verdrag 2003 heeft veel teweeggebracht: nationale raadplegingen, gezamenlijke training, inventarisaties in het veld, initiatieven voor publieke bewustwording, opleiding van implementatiemedewerkers en synergiemaatregelen met lokale en intereilandelijke activiteiten. Dit alles heeft geleid tot betrokkenheid bij immaterieel erfgoed op verschillende niveaus, evenals concrete resultaten zoals inventarisaties en implementatiestructuren.

Desondanks dreigt de evaluatie van die inspanningen te worden overschaduwd door de uitdagingen waarmee men in het veld wordt geconfronteerd. De meeste van deze uitdagingen bestonden al in 2016, op het moment van het project 'Safeguarding the Intangible Heritage of Suriname and the Dutch Caribbean islands of Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius and Sint Maarten' (Bescherming van het Immaterieel Cultureel Erfgoed van Suriname en de eilanden van Nederlands Caribisch gebied: Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten). De drie grote uitdagingen zijn:

1. Gebrek aan coördinatie tussen overheid en ngo's;
2. Gebrek aan (continuïteit) capaciteit;
3. Financiële ondersteuning.

Op vrijwel elk eiland hebben wisselende regeringssamenstellingen tot een gebrek aan continuïteit geleid, ondanks dat alle overheden hun steun aan het implementatieproces verleenden door formatie beschikbaar te stellen, de commissies voor immaterieel erfgoed te erkennen, implementatieplanning en -structuren goed te keuren en door andere maatregelen. Voor betrokken medewerkers geldt echter dat immaterieel cultureel

erfgoed slechts een klein deel uitmaakt van hun taken of dat ze, zoals het geval is bij ngo's en de commissies voor immaterieel cultureel erfgoed, op vrijwillige basis werken, zonder dat er budget aan is toegewezen (Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland, 2018).

Door het ministerie van OCW en Unesco is tegelijkertijd wel geïnvesteerd in trainingen en er is hulp geboden bij de opbouw van inventarissen. Maar het is nog te vroeg om van officiële inventarissen te spreken. Sint Maarten, Saba en Bonaire beschikken over conceptinventarissen. Curaçao en Aruba hebben die nog niet. Toch acht de Raad voor Cultuur de tijd rijp om een selectie te maken, waarin ook elementen uit Caribisch Nederland zijn vertegenwoordigd.

Om de openbaarmaking van de (concept) inventarissen te versnellen, heeft het KIEN een template, van de Nederlandse website beschikbaar gesteld voor deelname van de Caribische eilanden, die hiervan een eigen website of gedeelde subregionale websites met eigen domeinnamen kunnen maken (Raad voor Cultuur, 2019).

Volgens het KIEN moet anno 2022 aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan om het Verdrag in de Caribische rijkdelen te implementeren:

1. Beleidsmakers (ook ministers) moeten weten wat het ratificeren van het Verdrag inhoudt;
2. Commitment van beleidsmakers op (onaantastbaar) Immaterieel erfgoed (en de rol die gemeenschappen hierin spelen);
3. Er moet (een mandaat voor) een meerjarenimplementatieplan komen per eiland
4. Er moet een culturele infrastructuur opgezet worden om het verdrag goed te kunnen implementeren.

Specifieke aandachtspunten erfgoed en digitalisering



Het verwerven en behouden van born digital erfgoed. Hiervoor ontbreekt elk kader. Wel zijn er initiatieven van instellingen zoals de KB om hier collecties voor aan te leggen. Kan regelgeving dit digital born erfgoed beschermen en het beheer hiervan beter borgen?

Gesprekspartners geven aan dat een uitbreiding van beleid en middelen zeker wenselijk is voor born digital erfgoed waaronder digital born art en podiumkunsten en design. België wordt door gesprekspartners als een goed voorbeeld genoemd. In Nederland is de bescherming en het beheer van dit erfgoed niet goed geborgd, de kennis is er maar er is te weinig beleid en er zijn te weinig middelen om die kennis uit- en over te dragen en voor beheer, behoud en toegankelijk maken van dit specifieke materiaal. In de Erfgoedbalans, deelsector erfgoed en digitalisering komt dit aan bod. Daarnaast adviseren gesprekspartners stil te staan bij wat bewaard zou moeten worden, omdat het niet wenselijk is om alles te bewaren (ook met het oog op milieubelasting van de opslag van data). Hiervoor zouden meer handvatten/ kaders opgesteld kunnen worden zodat er meer uniformiteit ontstaat.



Het eigenaarschap van veel data uit erkende erfgoedcollecties berust bij leveranciers van de collectiesystemen. Dit lijkt een niet gewenste uitkomst van digitaal beheer van erfgoedcollecties. In hoeverre zijn er alternatieven mogelijk?

Bibliotheken, archieven en musea maken gebruik van softwaresystemen die ingekocht worden. Bij bibliotheken is dat OCLC, een wereldwijd toegepast informatiesysteem. Het knelpunt is dat de data ingevoerd in dat systeem niet in andere systemen gebruikt kunnen worden. Dat komt voort uit een oude afspraak tussen de bibliotheeksector en de leverancier. Hetzelfde geldt voor de archiefsector (De Ree), ook daar kan het systeem en de daarin opgenomen data niet gedeeld worden tenzij er toestemming is en betaald wordt. Het systeem dat door de meeste musea wordt gebruikt (ACL) biedt die mogelijkheid wel. De collectiehouders (eigenaren en beheerders van de objecten en stukken) zouden eigenaar moeten zijn van hun data; de collectiebeheersystemen zijn doorgeefluiken, geen eigenaren.

Het niet kunnen delen van collecties tussen organisaties staat haaks op uitgangspunten van de Nationale Strategie. Het is dus zaak dat de afspraken over het eigenaarschap van data in systemen in de bibliotheek- en archiefsector worden herzien zodat alle Nederlandse erfgoedcollecties digitaal gekoppeld kunnen worden vanuit de doelen van de Nationale Strategie digitaal erfgoed.

Bijlage 2 Bibliografie

- Berenschot. (2020). *Evaluatie van het College van Rijksadviseurs*. Berenschot.
- Boer, M. d. (2009). *Erfgoedbalans 2009 Archeologie, monumenten en cultuurlandschap in Nederland*. Amersfoort: Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.
- Bongers, F., Verfürden, B., Driesse, M., Grond, A., Hanswijk, M., Moor, G. d., & Zelst, J. v. (2021). *Evaluatie Subsidieregeling instandhouding monumenten*. Dialogic en HylkemaErfgoed.
- Bos, R., Briene, M., Fikken, T., & Hek, M. (2018). *Samenhangende evaluatie van het financiële stelsel voor monumentenzorg*. Ecorys.
- Commissie Collectie Nederland. (2021). *Tussenadvies van de Commissie-Buma Briefadvies Commissie Collectie Nederland*. Den Haag.
- Commissie Kohnstam. (2020). *Streven naar Rechtvaardigheid*. Raad van Cultuur.
- Commissie-Pechtold. (2019). *Van terughoudend naar betrokken*. Raad voor Cultuur.
- Crabbendam, Y., Hopstaken, L., & Nauta, O. (2021). *Evaluatie Subsidieregeling Stimulering Herbestemming Monumenten*. Amsterdam: DSP-groep.
- Creative Industrie. (2019). *Jaarverslag*. Creative Industrie.
- Cultureel Erfgoed. (sd). *Vervreemdingsprocedure [Website]*. Opgehaald van <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/vervreemdingsprocedure>.
- De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (2020). *Aanhoudend Droog*. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.
- De minister van Onderwijs, C. e. (2021). *Kamerstuk 32820, nr. 411*. Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Directoraat-Generaal Cultuur en Media. (2017). *Erfgoedbalans 2017*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Drijver, D., Sturm, & Wilzing. (2020). *(Ontwerp)krachten versterken? Evaluatie Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020*. Lysias Advies.
- DSP-groep. (2021). *Erfgoed in de fysieke leefomgeving*. Amsterdam: DSP-groep.
- DSP-groep. (2022). *Cultureel erfgoed in beleid voor de fysieke leefomgeving, herhaalmeting 2021*. Amsterdam: DSP-groep.
- Duurzaam Erfgoed. (2022). *Routekaart Verduurzaming Monumenten*. Opgehaald van <https://www.duurzaamerfgoed.nl/>
- Engelshoven, I. v. (2019). *Nieuwe visie cultuurbeleid (Kamerstuk 32820-332)*. 17 december 2019.
- Erfgoedmonitor. (sd). *Over de Erfgoedmonitor [Website]*. Rijksdienst Cultureel erfgoed. Opgeroepen op juli 19, 2022, van <https://Erfgoedmonitor.cultureelerfgoed.nl/content/over-de-Erfgoedmonitor>
- Erfgoedwet. (2015, 9 december). Opgeroepen op juli 19, 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037521/2021-08-01>
- Fenicks. (sd). *Online database van Fenicks*. Fenicks. Opgehaald van www.fenicks.nl
- Fonds voor Cultuurparticipatie. (2017-2021). *Jaarverslagen 2017-2021*. Fonds voor Cultuurparticipatie.
- Fonds voor Cultuurparticipatie. (2019). *Jaarverslag*. Fonds Cultuurparticipatie.

- G.Mauro, (red.). (Nog te verschijnen, najaar 2022). *De staat van de archeologische rijksmonumenten. Bouwstenen voor een betere instandhouding.*
- Gemeente-archeologen. (sd). *Ledenlijst van het CGA [website]*. Opgeroepen op januari 1, 2022, van <https://gemeente-archeologen.nl/leden/>
- Inspectie Leefomgeving en Transport . (2020). *Toezichtsignaal Quickscan, Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde*. Inspectie Leefomgeving en Transport .
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (2017). *Toezichtkader Overheidsinformatie en Erfgoed*. Den Haag.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (2018). *Verder graven in depots*.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (2020a). *Een Lappendeken, zicht op toezicht door provincies 2020*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (2020b). *Veiligheidszorg rijkscollectie geborgd?* Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (2021). *Jaarverslag*. Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (2021). *Monitor Monumenten en Archeologie gemeenten*. Opgeroepen op 2022, van <https://inspectie-oe.databank.nl/jive>
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (2022). *Naar een verbeterde registratie van de rijkscollectie*. Den Haag.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (sd). *Archeologische depots*. Website Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Opgehaald van <https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/archeologische-depots#:~:text=Archeologische%20depots%20zijn%20bewaarplaatsen%20voor,provinciale%20en%207%20gemeentelijke%20depots>.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (sd). *Uitvoer van Cultuurgoederen [Website]*. Opgeroepen op juli 19, 2022, van <https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/uitvoer-van-cultuurgoederen>
- Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland. (2018). *Verkenning van de implementatie van het 2003 UNESCO Verdrag inzake de Bescherming van het Immaterieel Cultureel Erfgoed in het Nederlands Caribisch gebied*. Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland.
- Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland. (2020). *Rapport Immaterieel erfgoed & Jongerenculturen*. Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland.
- Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed. (sd). *Wat is immaterieel erfgoed? [Website]*. Opgehaald van <https://www.immaterieelerfgoed.nl/nl/watisimmaterieelerfgoed>
- Kleuver, J. d., & Horst, A. v. (2017). *Evaluatie stelsel kwaliteitsborging en stichting ERM*. Amsterdam: DSP-groep.
- Minister van OCW. (2020a). *Besluit van de minister van 20 februari 2020, nr. WJZ/21664793, houdende intrekking van de Beleidsregel aanwijzing beschermde cultuurgoederen 2016*. Staatscourant nr. 11568, 27 februari.
- Minister van OCW. (2020b). *Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dossiernummer 31511 nr. 41*.
- Ministerie van OCW. (2018a). *Cultuur in een open samenleving*. Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW. (2018b). *Erfgoed telt: De betekenis van erfgoed*. Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW. (sd). *Eurobarometer 466 Cultural Heritage uit Nationale Strategie Digitaal Erfgoed 2021 – 2024*. European Commission. Opgeroepen op januari 2022, van https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2150_88_1_466_ENG

Mondriaan Fonds. (2018). *Jaarverslag Mondriaan Fonds*. Mondriaan Fonds.

Mondriaan Fonds. (2019). *Jaarverslag Mondriaan Fonds*. Mondriaan Fonds.

Mondriaan Fonds. (2020). *Jaarverslag Mondriaan Fonds*. Mondriaan Fonds.

Mondriaan Fonds. (2021). *Jaarverslag Mondriaan Fonds*. Mondriaan Fonds.

Museum Vereniging. (2022). *Evaluatie Erfgoedwet – inbreng Museumvereniging*.

Museumvereniging. (2020). *Museumcijfers*. Museumvereniging.

Nationaal Archief. (sd). *Handschriftherkenning [Website]*. Opgeroepen op juli 6, 2022, van <https://www.nationaalarchief.nl/over-het-na/datalab-nationaal-archief/handschriftherkenning>

Nationaal Coördinator Groningen. (2019). *Erfgoedprogramma Voortgangsrapportage en geactualiseerde beleidsagenda 2019 - 2022*. Nationaal Coördinator Groningen.

Netwerk Digitaal Erfgoed . (sd). *Digitaal Erfgoed Referentie Architectuur (DERA) [Website]*. Opgeroepen op juli 6, 2022, van <https://netwerkdigitaal erfgoed.nl/activiteiten/dera/>

Openluchtmuseum. (2021). *Jaarverslag*. Openluchtmuseum.

Pianoo.nl. (2022). *Archeologie en markt*. Opgehaald van <https://www.pianoo.nl/nl/sectoren/archeologie/archeologie-en-markt#omzet>.

Raad voor Cultuur. (2018). *Sectoradvies Musea: In Wankel Evenwicht*. Den Haag: Raad voor Cultuur.

Raad voor Cultuur. (2019). *Advies voordrachten Unesco-verdrag immaterieel erfgoed*.

Raad voor Cultuur. (2022). *Onmisbaar & onvervangbaar. Naar een dynamisch beschermingsmodel voor de Collectie Nederland'*. Den Haag: Raad voor Cultuur.

Raad voor Cultuur. (2022a). *Archeologie bij de tijd*. Den Haag.

RAAP. (2021). *Archeologie voor de toekomst, Kwantitatieve analyse van het behoud van archeologische waarden 2014-2017*.

RCE. (sd). *Zorg voor roerend erfgoed [Website]*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/erfgoed/zorg-voor-cultureel-erfgoed/zorg-voor-roerend-erfgoed>

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2016). *Brochure Museale collecties en de erfgoedwet*. Amersfoort.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2021a). *Over gemeenten, archeologie en ruimtelijke ordening*. Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2021b). *Rapportage evaluatie kerkenvisies*. Amersfoort: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (sd). *Erfgoedmonitor*. Ministerie van OCW. Opgeroepen op juli 19, 2022, van <https://Erfgoedmonitor.cultureelerfgoed.nl/>

- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed ism het Stedelijk Museum in Breda en de Gemeente Breda. (2019, 23 december). *Reportage Integrale erfgoedbenadering Breda [Video]*. Opgeroepen op juli 21, 2022, van <https://www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/videos/2020/01/01/erfgoedprikken-of-integrale-erfgoedbenadering>
- Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek. (2002). *Archeologiebalans 2002*. Amersfoort: Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek.
- Rijksoverheid. (sd). *Nationale strategie digitaal erfgoed [Website]*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2021/03/15/nationale-strategie-digitaal-erfgoed-2021-2024>
- SiRM & DSP-groep. (2020). *Graven naar verbetering Evaluatie van het nieuwe kwaliteitssysteem archeologie*. Utrecht: SiRM.
- SiRM & DSP-Groep. (2021). *Inventarisatie publieksbereik archeologie in Nederland*.
- Tweede Kamer. (2014). *Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet)*. vergaderjaar 2014–2015, 34 109, nr. 3.
- Tweede Kamer. (Vergaderjaar 2014–2015, 34 109, nr. 3). *Memorie van Toelichting bij de Erfgoedwet*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Veeger, L. (2008). *De Collectiebalans*. Instituut Collectie Nederland.
- Vestigia. (2021). *In situ behoud van 'archeologie voor de toekomst'*. Opgehaald van <https://www.vestigia.nl/project/in-situ-behoud-van-archeologie-voor-de-toekomst/>
- Vinken, H., & Wolters, L. (2020). *Archeologen, arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden in Nederland*. Platform Arbeidsmarkt Culturele en Creatieve Toekomst.
- Zoetbrood, P., Rooijen, C. v., Lauwerier, R., Haaff, G. v., & As, E. v. (2006). *Uit balans: wordingsgeschiedenis en analyse van het bestand van wettelijk beschermde archeologische monumenten*. Amersfoort: Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

