

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. J. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

16 mei 2014
Kenmerk: erf-2013.06851/4

Betreft: advies Erfgoedwet

Geachte mevrouw Bussemaker,

In zijn advies *Ontgrenzen en verbinden* pleitte de raad voor een integraal wettelijk kader voor erfgoed waarin ook de (rijks)musea een plaats kunnen krijgen.

Daarna kondigde u in uw museumbrief *Samen werken, samen sterker*¹ aan dit advies over te nemen en in de toekomstige erfgoedwet de bescherming van collecties van nationaal belang adequaat te regelen. Het concept van deze wet heeft u nu ter advisering voorgelegd. Het advies van de raad is als volgt opgebouwd: na een aantal meer algemene opmerkingen en beschouwingen richt het zich op de belangrijkste wijzigingen en aspecten van het wetsvoorstel.

Algemeen

Reikwijdte

De raad heeft waardering voor het wetsvoorstel, met name ook voor de manier waarop u de ruimte die de introductie van één wet voor het beheer en behoud van erfgoed biedt, heeft gebruikt om een aantal zaken te regelen die dat versterken. De raad doet in dit advies nog een aantal voorstellen om deze doelstelling te waarborgen.

Erfgoed kent vele verschijningsvormen: roerend en onroerend, materieel en immaterieel, gebouwd en groen. Zij zijn zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang dragende elementen van de cultuurgeschiedenis van Nederland en geven tegelijkertijd richting aan ontwikkelingen daarin.

De zorg daarvoor beperkt zich overigens niet tot behoud van wat er is en de kennis daarover, maar moet zich – met het oog op de toekomst - ook richten op ontwikkeling (van het verhaal).

Dat is niet alleen een opdracht aan de overheid, maar aan vele partijen - verdeeld over alle lagen van de samenleving.

¹ 'Museumbrief, Samen werken, samen sterker', Ministerie van OCW, 10 juni 2013

De raad had graag gezien dat de wet, op z'n minst in de toelichting, was ingegaan op de vraag hoe de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor die zorg zich verhoudt tot alle andere partijen; waardoor wordt die ingegeven en gestuurd, wat is onderscheidend en wat daarvan betreft behoud of ontwikkeling? Dit zou volgens de raad de toekomstbestendigheid van het wettelijk kader hebben verhoogd.

De raad stelt vast dat u uitdrukkelijk heeft gekozen voor een pragmatische invalshoek waarin minder aanleiding is voor een verder reikende benadering. Hoewel zo'n benadering de voorkeur van de raad heeft, heeft hij begrip voor uw overwegingen om uit te gaan van bestaande wetgeving en daarop voort te bouwen.

Deregulering, decentralisering en privatisering

Deregulering, decentralisering en privatisering van publieke verantwoordelijkheden doen zich op vele terreinen van overheidsbeleid voor.

Dit denken en streven is ook aan de orde bij de wijze waarop vorm wordt gegeven aan publieke verantwoordelijkheden voor cultuur en cultuurbeleid. Zij zijn ook weer te vinden in dit wetsvoorstel. In dat verband signaleert de raad een paar zaken.

De waarde van erfgoed, de drijfveer als overheid verantwoordelijkheid te nemen voor het beheer en behoud ervan en te stimuleren dat andere partijen daaraan bijdragen, is in zijn essentie slechts intrinsiek te duiden. De omschrijving van cultureel erfgoed in het wetsvoorstel sluit daarop aan. Tegenover deze intrinsieke waarde staat ook een financiële waarde die per soort erfgoed sterk kan verschillen.

De wet wil voorkomen dat de materiële waarde het denken over en de omgang met erfgoed gaat overheersen en wil een dam opwerpen tegen initiatieven waarin het te gelde maken van erfgoed voorop staat. Tegelijkertijd sluit de wet dit niet geheel uit. De wet stimuleert in die gevallen een zorgvuldige afweging van belangen en weloverwogen besluitvorming.

De raad stelt vast dat de wet een aantal aspecten van dit vraagstuk ongemoeid laat, zoals collecties die geen band met de overheid hebben, maar wel aangewezen zouden kunnen worden als te behouden erfgoed. Een ander aspect is de vraag waarom niet is voorzien dat de opbrengst van de verkoop van erfgoed van de overheid uitsluitend ten goede kan komen aan het beheer en behoud van cultureel erfgoed, eventueel te verbreden tot het hele culturele domein.

Uit het wetsvoorstel valt niet op te maken of dit is overwogen en zo ja, waarom daarvan is afgezien. De raad komt hier in dit advies nog op terug.

Het fenomeen van de terugtrekkende overheid wordt vaak geassocieerd met bezuinigingen op subsidiebudgetten. Dat is zeker het geval in de cultuurwereld. De raad ziet in het wetsvoorstel aanleiding ook een paar

andere verschijnselen en gevolgen daarvan onder de aandacht te brengen die belangrijk zijn voor de toekomst.

Erfgoed is een domein binnen het culturele veld dat bij uitstek sterk verweven is met het werk en functioneren van de overheid. Die sterke verbondenheid komt specifiek naar voren bij erfgoed dat valt onder het wettelijk geregelde archiefwezen. De terugtrekkende overheid laat zich ook daar zeker voelen in de financiële sfeer: aanzienlijke kortingen op budgetten, vermindering van zorg, openstelling en ontsluiting, het verleggen van geldstromen ten gunste van digitalisering en ten koste van de cultuurhistorische aandacht etc.

In andere erfgoedsectoren spelen vergelijkbare ontwikkelingen. De raad vindt het een goede zaak dat de wijze waarop de overheid haar bemoeienis met cultureel erfgoed vormgeeft van tijd tot tijd wordt gezien. De dynamiek van erfgoed is wat dat betreft niet anders dan in andere cultuursectoren.

Nieuwe technologieën, denkbeelden en wensen vragen om nieuwe kennis en andere inzichten voor behoud, beheer en ontsluiting. Maar die vernieuwing maakt niet bij voorbaat de oude kennis en inzichten overbodig. Behoud van erfgoed is onlosmakelijk verbonden met behoud van voldoende kennis.

Definities

In de wet komt een aantal termen voor die veelvuldig worden gebruikt en de essentie van de wet raken. Zij worden echter in de begripsbepalingen niet omschreven. Zowel de term *collectie* als de term *rijkscollectie* worden niet nader omschreven. *Rijkscollectie* wordt wel genoemd in de definitie ‘museaal cultuurgood van de rijkscollectie’, maar onduidelijk blijft wat er met de rijkscollectie zelf wordt bedoeld. Valt hier bijvoorbeeld ook onroerend goed onder?

De term *collectie* moet wellicht worden gezien als synoniem voor de term *verzameling*; die is wel omschreven maar wordt sporadisch gebruikt. Op z'n minst zou de gelijkstelling van beide termen in de omschrijving kunnen worden opgenomen.

Dat geldt ook voor de term *nationaal belang*. Hoewel de term in de wettekst zelf niet wordt gebruikt, wordt er in de toelichting van de wet wel veelvuldig naar verwezen. De inhoud van deze term kan in de loop van de tijd verschuiven, wellicht dat een definitie daarom minder wenselijk wordt gevonden. Maar dat is eigenlijk des te meer reden om op andere manieren wel expliciet bij de term stil te staan, zo niet in de wettekst, dan in ieder geval in de memorie van toelichting.

Tenslotte in dit verband nog een specifiek aspect: de omschrijving van termen als *verzameling* en *collectie* biedt een uitgelezen gelegenheid om handen en voeten te geven aan de uitgangspunten voor de modernisering van de monumentenzorg: van objectgericht naar gebiedsgericht. De raad pleit dan ook voor opname van het begrip ‘ensemble’, dat de

verwevenheid van gebouw(en), interieur, (groene) omgeving en ondergrond aangeeft. Een dergelijke omschrijving biedt de mogelijkheid in voorkomende gevallen het zogeheten ensemble te beschermen. Voor de waarde en beleving van het erfgoed zijn deze onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Hoofdpunten van het wetsvoorstel

Hieronder gaat de raad in op de belangrijkste wijzigingen. Wijzigingen waar de raad geen opmerkingen over heeft, laat hij buiten beschouwing.

Deskundigheidsadvies bij vervreemding

De raad vindt het een goede ontwikkeling dat deze regeling wordt geïntroduceerd. Wel bevreemdt het de raad dat deze regeling zich niet uitstrekt tot de waterschappen, die ook belangrijke erfgoedcollecties beheren. Drie punten verdienen verder de aandacht bij deze nieuwe regeling:

Zoals in de inleiding al is gemeld, is het van belang dat middelen die vrijkomen bij verkoop van erfgoed, worden besteed aan cultureel erfgoed. In zijn advies uit 2011² constateerde de raad dat instellingen - door de druk op ondernemerschap - steeds meer gericht zijn op een zo hoog mogelijke opbrengst, vaak om exploitatietekorten op te vangen. Financiële overwegingen, niet gericht op verbetering van de collectie, mogen echter niet de reden zijn om cultureel erfgoed af te stoten. Het valt daarom te overwegen collecties die binnen overheidsbezit vallen alleen 'om niet' aan te bieden aan andere musea die met overheidsgelden worden gefinancierd. De raad adviseert de wet in dit opzicht aan te scherpen.

De raad constateert verder dat deze wijziging in de wet uitgaat van de oorsprong van financiering, niet van de cultuurhistorische waarde. De historische toevalligheid van de subsidieverstrekking is daardoor leidend. Collecties die geen eigendom van de overheid zijn, worden in deze wijziging dus niet meegenomen. Veel gesubsidieerde instellingen beheren naast of in plaats van overheidscollecties echter ook eigen collecties, bijvoorbeeld Beeld en Geluid en tot voor kort het Koninklijk Instituut voor de Tropen. Het is van belang dat met afstoting van dit soort collecties zorgvuldig wordt omgegaan, ook met het oog op het vertrouwen van het mecenaat. De raad vindt het daarom wenselijk als deze wijziging zich niet alleen richt op het erfgoed dat in overheidsbezit is, maar ook op erfgoed dat door de overheid of met subsidie van de overheid wordt beheerd. Alle collecties die zich in het publieke domein bevinden moeten op een zorgvuldige wijze tegen het licht worden gehouden bij voorgenomen vervreemding.

² Advies 'Leidraad voor het afstoten van museale objecten', Raad voor Cultuur, 23 november 2011

Voor het *vervreemden* van objecten uit overheidscollecties moeten overheden advies inwinnen van een deskundigheidscommissie. Het vervallen van de Wet tot Behoud van Cultuurbezit heeft als gevolg dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) verantwoordelijk wordt voor de *aanwijzing* van cultuuroederen in privaat bezit. Omdat voor aanwijzing en afstoting van cultureel erfgoed dezelfde criteria worden gehanteerd, vindt de raad het onverstandig dat regelgeving rondom aanwijzing en afstoting op twee verschillende manieren wordt ingevuld.

Van groot belang bij zowel aanwijzing als afstoting is dat een onafhankelijk gremium hiernaar kijkt. De vraag is in hoeverre er voldoende specifieke deskundigheid aanwezig is bij de RCE en hoe onafhankelijk dit uitvoeringsorgaan kan opereren. De raad pleit er dan ook voor om voor zowel aanwijzing als vervreemding uit te gaan van dezelfde systematiek en een onafhankelijke commissie van deskundigen in te stellen. De RCE kan eventueel relevante kennis en deskundigheid organiseren en een dergelijke commissie faciliteren.

Uniforme zorg rijkscollectie

De raad vindt het positief dat er een juridische basis komt voor het beheer van de rijkscollectie. Hij is het met u eens dat de financiering hiervan niet om de vier jaar ter discussie moet staan en dat de rijksmusea hiervoor een structurele bekostiging ontvangen. De publiekstaken blijven vallen onder de vierjaarlijkse subsidiesystematiek. De precieze definiëring van enerzijds publiekstaken en anderzijds beheertaken vindt de raad in de wet niet terug. Dit zal worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

De raad wil u meegeven dat explicitering van beide taken van belang is om de vaste en flexibele kosten, die daarmee gemoeid zijn, goed vast te stellen. Om vierjaarlijks te kunnen blijven sturen op activiteiten die met de collectie samenhangen, adviseert hij u de term 'beheer' nauw te definiëren. Kosten die gemoeid zijn met bijvoorbeeld bruikleenverkeer dienen niet binnen de structurele bekostiging te vallen, evenals verwerving en afstoting. Een goede en ruime indenniteitsregeling kan het bruikleenverkeer verder stimuleren.

Verder constateert de raad dat de wettekst ruimte biedt aan mogelijke verschuiving van (deel)collecties binnen het rijksgesubsidieerde stelsel. De raad hoopt dat musea en het Rijk deze kans aangrijpen om collecties met eenzelfde invalshoek of achtergrond zo optimaal mogelijk te combineren en te presenteren binnen het rijksgesubsidieerde bestel.

Verplichting OCW aanvaarding collecties van hoge kwaliteit voor rijkscollectie

De raad is verheugd met deze toevoeging waarop hij heeft aangedrongen in zijn preadvies over de erfgoedwet³. Wel wil hij u erop wijzen dat bij

³ Advies Erfgoedwet, Raad voor Cultuur, 3 december 2013

aanvaarding van collecties ook een kostenpost volgt. De kosten van het beheer van een collectie kunnen omvangrijk zijn.

Een punt van zorg heeft de raad nog bij de toevoeging 'om niet'. Het zou beter zijn om deze verantwoordelijkheid over te dragen 'om niet' of tegen een redelijke vergoeding, afhankelijk van de situatie en de collectie. Maatwerk is hier op zijn plaats, bijvoorbeeld omdat het overdragen van een collectie op zichzelf al aanzienlijke kosten met zich mee kan brengen. Daarnaast pleit de raad ook hier voor onafhankelijke advisering over de waarde en kwaliteit van een dergelijke collectie.

Wet tot Behoud van Cultuurbezit

De Wet tot Behoud van Cultuurbezit (WBC) wordt geïntegreerd in de Erfgoedwet. De wettelijke adviestaak van de raad vervalt en wordt overgeheveld naar de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE). De raad begrijpt de overwegingen om hem alleen nog te laten adviseren over gerelateerde, beleidsmatige onderwerpen. Voor wat betreft de rol van de RCE verwijst hij naar bovengenoemde opmerkingen en adviseert deze taak te beleggen bij een onafhankelijke commissie of orgaan.

Hij wil u verder meegeven dat de functie van de WBC niet alleen bestaat uit de waardering van objecten of collecties, maar ook uit de signalering ervan. De deskundigen die via de WBC-commissie verbonden zijn aan de raad hebben allen een groot netwerk; ze zijn de oren en ogen van de raad en daarmee van het ministerie op het gebied van belangrijk erfgoed dat niet verloren mag gaan voor het Nederlands cultuurbezit. Het is van belang dat ook die signaleringsfunctie een plek krijgt.

Certificering archeologisch bestel

Algemeen kan de raad zich vinden in het streven naar kwaliteitsborging via een systeem van certificering. Wel heeft hij nog enkele opmerkingen met betrekking tot de uitwerking.

De raad merkt op dat in de Erfgoedwet de kwaliteitsborging van het archeologisch bestel zich alleen richt op de kwaliteit van de uitvoerder van een opgraving. De huidige archeologische monumentenzorg is echter ingericht als keten, waarvan 'opgraven' slechts een deel van deze keten vormt.

Volgens de raad omvat kwaliteitsborging ook de processtappen die daaraan voorafgaan (bureauonderzoek en verschillende vormen van prospectief onderzoek). De keten in archeologische monumentenzorg is conform de huidige wetgeving niet los te zien van de rollen en taken van het bevoegd gezag (vaak de gemeente). Daarom geeft de raad in overweging om in het certificeringstelsel ook voorwaarden te stellen aan het Programma van Eisen dat aan een opgraving ten grondslag ligt.

Alleen door goed vooronderzoek (het gericht en stapsgewijs verzamelen van informatie over een eventuele vindplaats) kan het bevoegd gezag een kwaliteitsvolle afweging maken of archeologische resten en sporen

behoudenswaardig zijn; en zo ja, hoe deze dienen te worden veiliggesteld door een opgraving. Het is belangrijk dat de minister de erfgoedwet aangrijpt om zich als stelselverantwoordelijke in te zetten voor kwaliteitsborging binnen de gehele keten en de participanten daarin.

De raad constateert ook dat bij de verdere uitwerking van het begrip kwaliteit en de implementatie van een certificeringssysteem een grote taak is toebedacht aan de beroepsgroep zelf. Het is duidelijk dat daarbij van de betrokkenen wordt gevraagd om binnen zeer korte tijd veel werk te verzetten. Behalve het selecteren en opstellen van toetsbare criteria en het consulteren van het archeologische veld zullen daarbij ook fundamentele keuzes moeten worden gemaakt, draagvlak moeten worden bereikt en knelpunten (bijvoorbeeld wel/geen beroepsregister) moeten worden opgelost.

Daarnaast vragen ook het accreditatieproces, de toetreding van certificerende instellingen en de contractering door de archeologische markt veel tijd. De raad adviseert goed in kaart te brengen hoe het certificeringstelsel op een zorgvuldige wijze kan worden ingericht, zodat de kwaliteit van het stelsel en de keten geborgd en gedragen zijn.

Aanwijzing monumenten

Voor de monumenten moet het wetsvoorstel in samenhang met de Omgevingswet worden gelezen en beoordeeld. Deze is nu niet beschikbaar omdat hij inmiddels voor advies aan de Raad van State is voorgelegd. Daardoor heeft de raad zich geen volledig beeld kunnen vormen hoe de verantwoordelijkheid voor dit deel van het erfgoed zal worden geregeld en hoe beide wetten zich tot elkaar verhouden.

Binnenkort zal naar verwachting het wetsvoorstel van de Omgevingswet aan de Tweede Kamer worden aangeboden. De raad stelt vast dat hij niet om advies is gevraagd over deze wetswijziging. Nu dat niet is gebeurd, zal de raad zodra het wetsvoorstel beschikbaar is, bezien of en langs welke weg hij alsnog een bijdrage zal leveren aan de besluitvorming.

In dit advies beperkt de raad zich tot de rollen rondom advisering. De betrokkenheid van de raad in het besluitvormingsproces rondom aanwijzing van individuele monumenten komt, evenals bij het schrappen van een rijksmonument uit het register, te vervallen. De raad houdt wel een adviesrol als het gaat om meer strategische vraagstukken en zogenoemde 'aanwijzingsprogramma's'. De raad heeft begrip voor deze opstelling die ook past binnen de veranderingen die hij zelf de afgelopen tijd in gang heeft gezet. Hij vraagt zich wel af hoe deze verandering zich verhoudt tot zijn positie als het gaat om aanwijzing van de Professionele Organisaties Monumentenzorg.

Wat betreft de Erfgoedwet wijst hij nog op twee aspecten. De aanwijzing en afvoering van monumenten worden nu geheel belegd bij de RCE. Dit is met de huidige stand van zaken binnen de monumentenzorg

een begrijpelijke keuze. De raad dringt er echter, evenals bij de afstoting van collecties, wel op aan dat er tijdens het besluitvormingsproces sprake is van herkenbare betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen.

Ten tweede pleit hij ervoor dat er in de wet een bepaling wordt opgenomen die ertoe strekt dat de minister zich periodiek uitspreekt en verantwoordt over het monumentenbestand, representativiteit e.d. - al dan niet direct gekoppeld aan een aanwijzingsprogramma. Dit doet recht aan het feit dat erfgoed zich in velerlei opzichten ontwikkelt. Het valt te overwegen deze explicitering te koppelen aan de bepalingen over de erfgoedbalans.

Harmonisering toezicht

De raad ziet deze aanpassing als een vooruitgang op het gebied van toezicht dat van groot belang is om de kwaliteit van beheer en behoud te garanderen. In lijn met zijn opmerkingen hiervoor adviseert de raad dit toezicht in de Erfgoedwet uit te breiden. Er bestaat momenteel geen algemeen beeld van de staat van collecties van andere overheden die door musea worden beheerd. Dit acht de raad onwenselijk.

Niet alleen de musea waar de rijkscollectie zich bevindt, maar ook de musea die collecties van andere overheden beheren zouden zich naar de mening van de raad aan de hiervoor in de Erfgoedwet gestelde normen moeten houden. Toezicht hierop is van belang, in lijn met het toezicht op de rijkscollectie. Hierover zouden bijvoorbeeld afspraken met andere overheden kunnen worden gemaakt.

Ten slotte

De raad is van mening dat in korte tijd veel werk is verzet om de Erfgoedwet te maken. Hij is positief over het feit dat er een *erfgoedbrede* wet komt, en ziet de reactie van de minister met grote interesse tegemoet.

Hoogachtend,

Joop J. Daalmeijer
Voorzitter

Jeroen A. Bartelse
Algemeen secretaris