

Interdepartementaal beleidskader Nederlandse historische scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen in den vreemde

Met het beheer van Nederlandse historische scheepsresten in het buitenland zijn uiteenlopende belangen gemoeid. Niet alleen de archeologische en cultuurhistorische, maar ook de herinneringswaarde van het erfgoed, waaronder de emotionele waarde als oorlogsgraf ter zee, is van belang. Het beheer van (onderwater)erfgoed kent tevens privaatrechtelijke aspecten. Ook de betrekkingen tussen Nederland en de betrokken kuststa(a)t(en) spelen een aanzienlijke rol. De belangen van de kuststaat en de vlaggestaat komen niet altijd overeen. Tegelijkertijd schrijft het Zeerechtverdrag een rechtsmachtverdeling voor, en is samenwerking tussen kuststaat en vlaggestaat onontbeerlijk bij de bescherming van scheepswrakken.

Het Nederlands onderwatererfgoedbeleid heeft te maken met zowel geografische grenzen als de grenzen tussen traditionele beleidsterreinen. Bij de vormgeving en uitvoering van het beleid zijn dan ook diverse departementen en diensten in binnen- en buitenland betrokken.

In dit beleidskader zijn de verschillende aspecten van het beheer van Nederlandse scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen in het buitenland in kaart gebracht. Het kader sluit aan bij vigerend internationaal en nationaal beleid en bevat de algemene uitgangspunten van de Nederlandse rijksoverheid. Vervolgens bevat het een aantal specifieke afspraken voor een zorgvuldige, integrale belangenafweging op basis waarvan uiteindelijk beheersbeslissingen kunnen worden genomen. Op die manier legt dit beleidskader een fundament voor een consistent beleid ten aanzien van Nederlandse scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen in den vreemde.

Algemene Uitgangspunten

1. Dit beleidskader sluit aan bij internationale verdragen en aanbevelingen en nationale wet- en regelgeving, te weten:

- het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Montego Bay 1982; Nederland is partij sinds 1996);
- de overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Parijs 1972; ratificatie door Nederland in 1992);
- de overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen (Parijs 1970; ratificatie door Nederland in 2009);
- het verdrag inzake de bescherming van het cultureel erfgoed onder water (Parijs 2001; Nederland heeft het proces tot ratificatie van het verdrag gestart en had zich al eerder, evenals de andere lidstaten van UNESCO politiek gecommitteerd aan de Annex van het verdrag, die regels bevat die geïnspireerd zijn op het ICOMOS Handvest van 1996);
- het verdrag van Unidroit inzake gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen (Rome 1995; Nederland heeft getekend maar niet geratificeerd);

- het Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Valletta, Malta 1992; ratificatie door Nederland in 2007);

- het kaderverdrag van de Raad van Europa over de bijdrage van cultureel erfgoed aan de samenleving (Faro, 2005; ratificatie van het verdrag wordt onderzocht);

Onze referentie

- de UNESCO aanbeveling inzake Internationale Uitgangspunten bij Archeologische Opgravingen (New Delhi 1956);

- de aanbevelingen 848 (1978) en 1486 (2000) van de Raad van Europa, over respectievelijk het onderwatererfgoed en het maritieme erfgoed;

- het ICOMOS Handvest voor Bescherming en Beheer van het Archeologisch Erfgoed (Stockholm 1990) en het ICOMOS Handvest voor Bescherming en Beheer van Cultureel Erfgoed onder Water (Sofia 1996);

- UN General Assembly Resolution concerning Oceans and the Law of the Sea, 72/73 (2017) A/RES/72/73, operative paragraph 356.

- de Erfgoedwet (2016).

2. Het archeologiebeleid van de Rijksoverheid binnen Nederland is gericht op het veiligstellen van de samenhang van archeologische vondsten in hun context. Dit betekent in concreto dat in eerste instantie gestreefd wordt naar behoud *in situ*. Wanneer duurzaam behoud *in situ* niet wenselijk of mogelijk is, komt het veiligstellen door opgraving en samenhangend behoud van opgravingsdocumentatie en roerende monumenten *ex situ* in beeld. Redenen hiervoor kunnen zijn: aanhoudende kans op aantasting van het erfgoed, relatiebeheer, kennisvermeerdering en bijvoorbeeld trainingsdoeleinden.

3. Dit principe is tevens van toepassing op scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen die tot het archeologisch erfgoed gerekend worden, ongeacht waar ter wereld zij zich bevinden. Voor het beoordelen of een archeologische vindplaats al dan niet *in situ* behouden kan en moet worden, wordt gebruik gemaakt van een aantal criteria, bijgevoegd als Bijlage. Een beoordeling van de specifieke archeologische waarde is daarbij essentieel.

4. Bij de beoordeling van de archeologische waarde wordt gebruik gemaakt van een aantal criteria, toegelicht in de bijlage. Deze beoordeling vergt een vakinhoudelijke deskundigheid.

5. De vindplaats van een historisch scheepswrak van Nederlandse origine is een tastbare herinnering aan het gemeenschappelijk verleden van de betreffende kuststaat en Nederland. Het is van belang conform het Gedeeld Cultureel Erfgoedbeleid de politieke en lokale betrokkenheid van de kuststaat bij dit gezamenlijk erfgoed te bevorderen en de wederzijdse belangen van de betrokken staten mee te wegen.

6. De omgang met scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen in het buitenland is het effectiefst wanneer ter plaatse, met inzet van de lokale archeologische infrastructuur, invulling wordt gegeven aan de algemene, mondiaal erkende, principes. Regel 8 van de Annex bij het verdrag inzake

de bescherming van het cultureel erfgoed onder water luidt dan ook: «International cooperation in the conduct of activities directed at underwater cultural heritage shall be encouraged in order to further the effective exchange or use of archaeologists and other relevant professionals».

Onze referentie

7. In veel gezonken schepen zijn stoffelijke resten van de opvarenden aanwezig. Deze wrakken vormen als zeemansgraf de laatste rustplaats van (een deel van) hun opvarenden. Wrakken van gezonken oorlogsschepen die met bemanning vergaan zijn vormen oorlogsgraven. Zowel zeemansgraven als oorlogsgraven hebben een bijzondere status en moeten worden beschermd tegen verstoring en grafschennis. Een goede communicatie met nabestaanden en andere betrokkenen met betrekking tot ontwikkelingen met betrekking tot deze scheepsvindplaatsen is van groot belang.

Uitgangspunten betreffende eigendom

Onder inachtneming van bovenstaande algemene uitgangspunten zijn de volgende uitgangspunten betreffende eigendom van toepassing.

8. De Nederlandse staat is eigenaar van scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen die de V.O.C., de W.I.C. en de Admiraliteiten/Koninklijke Marine toebehoorden. Dit eigendom heeft betrekking op discrete zaken, zoals schip en/of lading.
9. De Nederlandse Staat zal het eigendomsrecht in het internationale verkeer doen gelden, en, met inachtneming van het internationaal recht, het archeologiebeleid en de buitenlandse betrekkingen, protest aantekenen indien het Nederlandse eigendomsrecht niet gerespecteerd wordt. De Nederlandse Staat kan op deze wijze trachten te voorkomen dat zijn eigendom door anderen vernietigd, toegeëigend of verkocht wordt en beslag (laten) leggen met het oog op het behoud.
10. Om wederrechtelijke toe-eigening van Nederlands eigendom tegen te gaan zal de Staat met buitenlandse autoriteiten tot overeenstemming trachten te komen over het belang, de bescherming, de behandeling en het beheer van specifieke scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen.
11. Het maken van aanspraak op eigendom door de Nederlandse staat zal zodanig ingezet worden dat het verstoren van scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen zoveel mogelijk wordt voorkomen.
12. Evenmin zal het eigendomsrecht worden ingeroepen op een wijze die activiteiten legitimeert die strijdig zijn met de uitgangspunten van het Nederlands beleid, in het bijzonder het erfgoedbeleid.
13. Contractuele overdracht van eigendom aan private partijen zal alleen in uitzonderlijke gevallen worden overwogen, waarin verstoring van de vindplaats onontkoombaar is en eigendomsoverdracht de beste wijze is om de archeologische kwaliteit van de werkzaamheden en het bijhouden van opgravingsdocumentatie en roerende monumenten ex situ te garanderen.

14. Nederland heeft daarnaast de intentie om betrokken te zijn bij het beheer van scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen die voor Nederland een grote historische waarde hebben, maar die geen eigendom zijn van de Nederlandse staat.

Beheersbeslissingen

Onze referentie

Bij het nemen van beheersbeslissingen met betrekking tot Nederlands onderwatererfgoed in het buitenland worden bovenstaande uitgangspunten in acht genomen.

15. Een beheersbeslissing heeft betrekking op een specifieke scheepsvondst of scheepsvindplaats. Onder beheersbeslissingen vallen besluiten die de vondst of vindplaats beïnvloeden, zoals besluiten tot behoud *in situ* of behoud *ex situ*, eventuele aanvullende voorwaarden of maatregelen daarbij en middelen of strategieën daartoe. Hierbij zij opgemerkt dat de handhaving van een dergelijke beslissing alleen kan plaatsvinden met instemming van de territoriale staat in welke zich de specifieke scheepsvondst of scheepsvindplaats bevindt.

16. Een beheersbeslissing wordt voorafgegaan door een zorgvuldige analyse van de verschillende aspecten van de scheepsvondst of scheepsvindplaats door de verantwoordelijke departementen:

a) De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verantwoordelijk voor de analyse van het cultuurhistorische aspect en beoordeelt daartoe in samenwerking met *competent authorities* in de betreffende kuststaat de cultuurhistorische waarden zoals beschreven in de Bijlage en stelt een managementplan op.

b) De minister van Financiën is in dezen verantwoordelijk voor het privaatrechtelijk beheer van staatseigendommen.¹

c) De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de analyse van de mogelijke consequenties van de archeologische vondst en eventuele beheersbeslissingen voor de betrekkingen tussen de betreffende kuststa(a)t(en) en Nederland en de internationaalrechtelijke aspecten van het beheer van staatseigendommen in het buitenland.

d) De minister van Defensie is verantwoordelijk voor het onderhouden van de contacten met de nabestaanden van de omgekomen militaire of gemilitariseerde bemanning. Daarnaast doet het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) aan kennisontwikkeling op het gebied van gezonken oorlogsschepen. Het NIMH werkt hiertoe onder meer samen met het ministerie van OCW bij het in kaart brengen van vindplaatsen van oorlogswrakken uit WOI en WOII. Tenslotte stelt Defensie capaciteit ter beschikking voor diverse werkzaamheden die nodig zijn bij de verschillende aspecten van de bescherming van vondsten van gezonken eigen militaire schepen in den vreemde.

¹ De uitvoering, in het bijzonder het maken van analyses en beheersbeslissingen, is belegd bij het Rijksvastgoedbedrijf, dat ressorteert onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

17. Het gewicht van de verschillende in artikel 16 genoemde aspecten wordt na analyse door de verantwoordelijke departementen integraal afgewogen door een commissie waarin vertegenwoordigers van de betrokken ministeries zitting hebben.

18. Een beheersbeslissing wordt genomen op basis van de in artikel 17 genoemde integrale afweging, door de vier verantwoordelijke bewindspersonen gezamenlijk onder coördinatie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Onze referentie

De minister van Buitenlandse Zaken,

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De minister van Defensie,

De staatssecretaris van Financiën,

BIJLAGE bij Beleidskader Nederlandse historische scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen in den vreemde

Afwegingskader behoud cultuurhistorische waarden

De afweging of een scheepsvondst of scheepsvindplaats al dan niet *in situ* behouden kan en moet worden, kan over het algemeen alleen integraal gemaakt worden. Dat wil zeggen dat de afweging plaats vindt door het belang van het erfgoed te wegen tegen andere ter plaatse geldende belangen en tegen factoren die zich tegen behoud *in situ* verzetten.

Onze referentie

Bij het vaststellen van het cultuurhistorisch belang wordt gebruik gemaakt van een procedure van waardering waarin drie aspecten worden meegewogen: belevingswaarde, fysieke kwaliteit en inhoudelijke kwaliteit.¹ Van belang is dat het niet gaat om de waardering van losse oude voorwerpen, maar om de samenhang tussen overblijfselen en sporen in de omgeving en het verhaal dat dit geheel vertelt.

SCHEMA

Waarden	Criteria
Beleving	Schoonheid
	Herinneringswaarde
Fysieke kwaliteit	Gaafheid
	Conservering
Inhoudelijke kwaliteit	Zeldzaamheid
	Informatiewaarde
	Ensemblewaarde

Waarden	Criteria
	Representativiteit

Onze referentie

De waardering op basis van belevingsaspecten is een waardering vanuit een maatschappelijk standpunt. Zij behelst de waardering op de criteria schoonheid en herinneringswaarde. Voor onder water gelegen vindplaatsen aan het bodemoppervlak is relevant of zij toegankelijk en/of beleefbaar zijn. In een hele reeks landen is inmiddels ervaring opgedaan met opname van scheepsvindplaatsen in bezoekroutes voor toeristische duikbootexcursies of opname in bewegwijzerde *heritage trails* voor sportduikers.

De waardering op basis van fysieke kwaliteit vindt plaats op grond van de criteria gaafheid en conservering. Hiervan wordt op basis van de voorliggende gegevens een inschatting gedaan. Relevant voor het afwegingskader zijn voorts de factoren die de conserveringstoestand beïnvloeden en de mate waarin eventuele degradatieprocessen door het nemen van maatregelen kunnen worden gekeerd. Het is daarom gebruikelijk dat een waarderingsrapport aandacht besteedt aan de «bedreigingen» waaraan de integriteit van de vindplaats bloot staat en aanbevelingen omvat om deze bedreigingen weg te nemen.

De waardering op basis van inhoudelijke kwaliteit geschiedt op grond van de criteria zeldzaamheid, informatiewaarde, ensemblewaarde en representativiteit.

Ten aanzien van de waardering van vindplaatsen van VOC-schepen valt op te merken dat zij voor de Nederlandse samenleving een hoge herinneringswaarde vertegenwoordigen en dat de zeldzaamheid enorm is toegenomen sinds de popularisering van de duiktechniek na de Tweede Wereldoorlog. Door gericht zoeken en het ontbreken van een samenhangend, op behoud gericht internationaal beleid zijn ca. 40 vindplaatsen in deze specifieke categorie onherroepelijk geruimd en zijn slechts een viertal vindplaatsen zo goed als integraal behouden. Goed bewaarde vindplaatsen van WIC schepen zijn nog zeldzamer en door een veranderende kijk en waardering in de maatschappij zijn scheepswrakken uit de eerste en tweede wereldoorlog pas sinds kort onderwerp van archeologisch onderzoek.

Als de uitkomst van de waardering is dat de vindplaats onvoldoende belevingswaarde, fysieke en inhoudelijke kwaliteit bezit om behoudenswaardig te worden geacht is er geen reden om vanuit Nederland tot verdere actie over te gaan. Echter, op aandringen van andere belanghebbenden, zoals de kuststaat, kan toch tot eventueel gezamenlijke actie over worden gegaan.

Is de uitkomst dusdanig dat er sprake is van een behoudenswaardige vindplaats, dan wordt het archeologische belang afgezet tegen andere belangen ter plaatse. Dit gebeurt met behoud *in situ* als eerste

uitgangspunt en met het veiligstellen door opgraving als alternatief. Het is in belangrijke mate de taak van de *competent authorities* ervoor zorg te dragen dat het archeologische belang wordt meegewogen in het afwegingskader voor de ruimtelijke ordening en dat bij de afweging van ruimtelijke claims rekening wordt gehouden met het erfgoed en de mogelijkheden van behoud *in situ*. Dit geldt ten aanzien van ruimtelijke claims en ontwikkelingen zoals mijnbouw, landaanwinning, kustverdediging, havenuitbreiding of de aanleg van kabels en pijpleidingen, maar ook ten aanzien van belangen in het reguliere waterbeheer, zoals hinder voor de scheepvaart, de belangen van de visserij of overwegingen van veiligheid en openbare orde.

Onze referentie

Als inpassing van de archeologische waarden in de ruimtelijke ontwikkelingen of het reguliere waterbeheer niet goed mogelijk is, kan tot opgraving worden besloten. Deze zal moeten worden uitgevoerd conform de criteria van de Annex van het UNESCO-verdrag ter bescherming van erfgoed onder water. Dit houdt onder meer in dat een projectplan moet worden opgesteld, waarin de volgende aspecten worden uitgewerkt en toegelicht¹:

- het voorafgaande onderzoek;
- de projectdoelstelling en beoogde resultaten;
- de te volgen methodologie en de te hanteren methoden en technieken;
- de financiering;
- het tijdschema;
- de samenstelling van het projectteam (kwalificaties, verantwoordelijkheden, ervaring);
- de planning voor de onderzoeksfase die op het veldwerk volgt;
- de aanpak van stabilisering en conservering van artefacten en vindplaats;
- een beheerplan voor de vindplaats voor de duur van het gehele project;
- de opzet van de documentatie;
- een veiligheidsplan;
- een milieuplan;
- samenwerkingsafspraken met musea en andere instellingen, i.h.b. wetenschappelijke instellingen;
- de verslaglegging;
- de deponering en archivering van documentatie en vondsten; en
- een publicatieplan.

Ook bij verwijdering uit het bodemarchief blijft de samenhang een belangrijk waardebepalend aspect. In het specifieke geval van een scheepsvindplaats omvat een integraal vondstcomplex zeer diverse elementen.:

- a. Schip met rondhout en staand en lopend want (tuigage)
- b. Uitrusting
 - scheepsuitrusting
 - bedrijfsuitrusting
 - militaire uitrusting
- c. Inventaris
 - documentatie en schrijfgerei
 - navigatiemiddelen
 - gereedschap
 - huisraad
 - kombuisgoed
 - eet- en drinkgerei
 - victualie
- d. Persoonlijke bezittingen en skeletten

- e. Lading, handelswaar of vangst
- f. Zogenaamde *non-related artifacts*

Daarnaast is de omgeving van het wrak van belang (de context).

Hoewel het doorlopende eigendom van uiteenlopende rechthebbenden wordt erkend is behoud van samenhang en benutting in een openbare collectie het uitgangspunt bij deponering van de vondsten.

Onze referentie