

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002

Nr. 62

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2002

Zoals toegezegd in de schriftelijke beantwoording van de lijst van vragen m.b.t. hoofdstuk V van de Rijksbegroting 2002 d.d. 15 oktober 2001 (TK, 28 000 V, nr. 12, vraag 225), doen wij u hierbij het interdepartementaal beleidskader «Nederlandse historische scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen in den vreemde» toekomen.

Het beleidskader is opgesteld door een ambtelijke werkgroep van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Financiën onder voorzitterschap van Buitenlandse Zaken. Deze werkgroep is ingesteld nadat de drie departementen gezamenlijk hadden geconstateerd dat er knelpunten waren in de besluitvorming in Nederland over het beheer van Nederlandse historische scheepsvondsten en -vindplaatsen in buitenlandse kustwateren. Het voornaamste knelpunt betrof het ontbreken van een eenduidig beleidskader, waardoor sprake was van ad hoc beleid.

Het beleidskader sluit aan bij vigerend internationaal en nationaal beleid en omvat uitgangspunten die bij een beheersbeslissing over een scheepsvondst of -vindplaats in acht moeten worden genomen. Het beleidskader zal leiden tot consistent beleid, waarbij meer dan voorheen beheersbeslissingen gebaseerd worden op een zorgvuldige, integrale belangenafweging. Het beleidskader geldt voor nieuwe gevallen, voor gevallen die thans bij de betrokken departementen in behandeling zijn en voor eventuele verlenging van beheersbeslissingen bij oude gevallen. Bij de voorbereiding en uitvoering van de beheersbeslissing worden de relevante buitenlandse autoriteiten betrokken.

In het beleidskader is voorzien dat een commissie van vertegenwoordigers van de drie betrokken departementen de beheersbeslissing zal voorbereiden. Deze commissie zal tevens procedures ontwikkelen m.b.t. het

totstandkomen van een beheersbeslissing en monitoring van de uitvoering. Uw Kamer wordt binnen twee jaar over de voortgang gerapporteerd.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

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, cultuurhistorische waarde van het erfgoed is immers 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, zeker aangezien de lokale belangen van de kuststaat in meer of mindere mate strijdig kunnen zijn met specifieke belangen van Nederland of met de rechtsmachtverdeling in het VN Zeerechtverdrag, met alle mogelijke negatieve implicaties van dien ten aanzien van een reeks belangrijke gebruiksfuncties van de zee. Beleid aangaande Nederlands onderwatererfgoed in het buitenland overschrijdt dus per definitie 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 in kaart gebracht die spelen bij het beheer van Nederlands onderwatererfgoed in het buitenland. Het kader sluit aan bij vigerend internationaal en nationaal beleid en bevat de algemene uitgangspunten van de Nederlandse rijksoverheid voor de omgang met Nederlandse scheepsresten in den vreemde. 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 VN verdrag inzake het recht van de zee (Montego Bay 1982; Nederland is partij sinds 1996);
 - de UNESCO overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Parijs 1972; ratificatie door Nederland in 1992);
 - het verdrag van Unidroit inzake gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen (Rome 1995);
 - het Europees Verdrag ter Bescherming van het Archeologisch Erfgoed (Valletta 1992) en de toekomstige Wet op de Archeologische Monumentenzorg (de aanpassing van de Monumentenwet 1988 ter invoering van het Verdrag van Valletta in Nederland);
 - de Annex bij de UNESCO Conventie ter Bescherming van het Cultureel Erfgoed onder Water (Parijs, 2001). De Nederlandse staat heeft zich evenals de andere lidstaten van UNESCO politiek gecommitteerd aan deze Annex, die regels bevat welke geïnspireerd zijn op het hieronder genoemde ICOMOS Handvest van 1996. Nederland heeft zich overigens van stemming over de UNESCO Conventie onthouden, maar heeft wel toegezegd de mogelijkheden voor toetreding tot en implementatie van de conventie te onderzoeken.
 - 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).¹
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 steeds gestreefd wordt naar behoud *in situ*. Pas wanneer duurzaam behoud *in situ* niet mogelijk is, komt het veiligstellen door opgraving en samenhangend behoud van opgravingsdocumentatie en roerende monumenten *ex situ* in beeld.
 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 archeologische waarden wordt gebruik gemaakt van een aantal criteria, toegelicht in de bijlage. Deze beoordeling is een vakinhoudelijke deskundigheid, die de Unesco Conventie en de Annex daarbij toewijzen aan een «competent authority». Aanbeveling 848 van de Raad van Europa spreekt van «a single authority...dealing with both land and underwater finds».
 5. Bij het uitvoeren van het beleid met betrekking tot scheepsvondsten en scheepsvindplaatsen in den vreemde wordt het behoud van goede buitenlandse betrekkingen in acht genomen.
 6. 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 Gemeenschappelijk Cultureel Erfgoedbeleid de politieke en lokale betrokkenheid van de kuststaat bij dit gezamenlijk erfgoed te bevorderen.
 7. De effectiviteit van het archeologiebeleid is het hoogste 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 de Unesco Conventie 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».

Uitgangspunten betreffende eigendom

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

8. De in de betreffende kuststaat geldende monumentenwetgeving wordt gerespecteerd.
9. M.b.t. bepaalde «Nederlandse» scheepsvondsten die tot het erfgoed gerekend worden, in het bijzonder zaken die eertijds de V.O.C. toebehoorden, is de Nederlandse Staat eigenaar op grond van doorlopend historisch eigendom. Deze eigendom heeft betrekking op discrete zaken, zoals schip en/of lading, niet op de samenhang in de (archeolo-

¹ ICOMOS: International Council on Monuments and Sites.

gische) context. Bij een onverstoorde, beschermenswaardige vindplaats is de historische eigendom vrijwel nooit eenduidig vast te stellen.

10. De Nederlandse Staat zal het eigendomsrecht in het internationale verkeer doen gelden om het archeologiebeleid waar mogelijk te ondersteunen, op een wijze die strookt met de internationale afspraken en niet schadelijk is voor de goede buitenlandse betrekkingen.
11. De Nederlandse Staat kan het eigendomsrecht doen gelden om beslag te leggen op ongeautoriseerd uit archeologische context verwijderde goederen, met inachtneming van het Volkenrecht.
12. De Nederlandse Staat zal het eigendomsrecht doen gelden om met buitenlandse autoriteiten tot overeenstemming te komen over het belang, de bescherming, de behandeling en het beheer van specifieke monumenten. Het wederzijdse karakter van gemaakte afspraken zal worden vastgelegd.
13. Het eigendomsrecht zal niet worden ingeroepen op een wijze die, in de hoop scheepsresten te kunnen identificeren, het verstoren van archeologische vindplaatsen stimuleert.
14. Het eigendomsrecht zal niet worden ingeroepen op een wijze die activiteiten legitimeert die strijdig zijn met de uitgangspunten van het archeologiebeleid.
15. Het eigendomsrecht kan ten bate van het duurzaam veiligstellen van samenhang in context contractueel worden overgedragen aan buitenlandse instellingen op het gebied van monumentenbescherming.
16. Contractuele overdracht van eigendom aan private partijen zal alleen in uitzonderlijke gevallen worden overwogen, waarin versterking 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.

Beheersbeslissingen

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

17. 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.
18. 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 Wetenschappen is verantwoordelijk voor de analyse van het cultuurhistorische aspect van de archeologische vondst en beoordeelt daartoe in samenwerking met *competent authorities* in de betreffende kuststaat de archeologische waarden zoals beschreven in de Bijlage.
 - b) De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het privaatrech-

telijk beheer van staatseigendommen en maakt de analyse van de privaatrechtelijke aspecten van eventuele beheersbeslissingen.

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.

19. Het gewicht van de verschillende in artikel 20 genoemde aspecten wordt na analyse door de verantwoordelijke departementen integraal afgewogen door een commissie waarin vertegenwoordigers van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Buitenlandse Zaken en Financiën zitting hebben.

20. Een beheersbeslissing wordt steeds genomen op basis van de in artikel 21 genoemde integrale afweging, door de drie verantwoordelijke bewindspersonen gezamenlijk onder coördinatie van de minister van Buitenlandse Zaken.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

Afwegingskader behoud archeologische waarden

De afweging of een archeologische vindplaats 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.

Bij het vaststellen van het archeologisch belang wordt gebruik gemaakt van een procedure van waardering waarin drie aspecten worden meegewogen: belevingswaarde, fysieke kwaliteit en inhoudelijke kwaliteit.¹ Principieel gaat het daarbij niet om waardering van losse oude voorwerpen, maar om samenhang in context. Het is de samenhang tussen overblijfselen en sporen in de omgeving die bepalend is voor de specifiek archeologische waarde. Dit geldt voor scheepsvindplaatsen op dezelfde wijze als voor andere archeologische monumenten. De bedoelde samenhang is immers de meest kwetsbare eigenschap van het archeologisch erfgoed.

SCHEMA

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

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 bezoekbaar en dus 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 met eenvoudige 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.

¹ Zie nota Waardering en selectie van onroerende archeologische monumenten, ROB, april 1999.

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.

Als de uitkomst van de waardering is dat de vindplaats onvoldoende belevingswaarde, fysieke en inhoudelijke kwaliteit bezit om behoudenswaard te worden geacht is er geen reden tot verdere actie en geen bezwaar tegen ruiming of andere veranderingen ter plaatse.

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 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, haven-uitbreiding 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.

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. 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 zgn. «bodemarchief» blijft de samenhang een belangrijk waardebepalend aspect. In het specifieke geval van een scheepsvindplaats omvat een integraal vondstcomplex zeer diverse elementen. Naast omgevingsmonsters gaat het om²:

- a. Schip met rondhout en staand en lopend want (tuigage)
- b. Uitrusting

¹ Zie Annex van het UNESCO verdrag betreffende de bescherming van het cultureel erfgoed onder water.

² Zie advies Monumentenraad aan Minister WVC d.d. 22 mei 1984; antwoord d.d. 8 augustus 1984.

- 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»

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