



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**Scheepswrakken in de Nederlandse Noordzee:
Een lange geschiedenis, maar onzekere
toekomst?**

**Een rapport over de bescherming van scheepswrakken
tegen vergrijpen in de Nederlandse Noordzee**

27 februari 2014

Colofon

Afdeling Beleid, RCE
Maritiem Programma
Andrea Otte,
Dave Meelker

Auteur: Dave Meelker

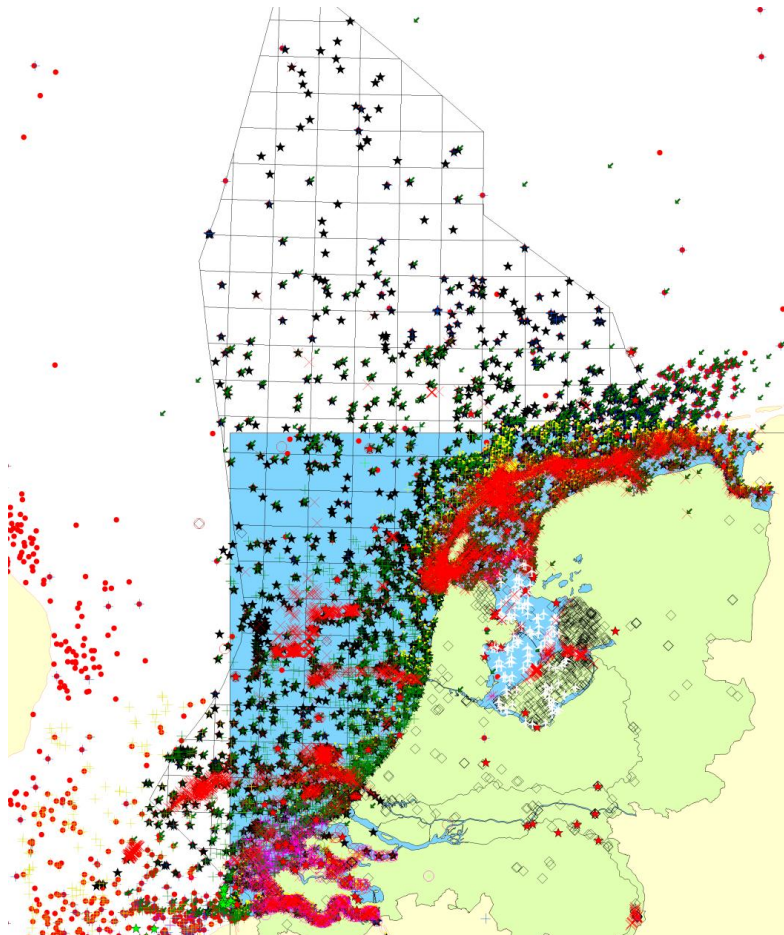
Inhoud

1. Inleiding	7
2.2 Methodologie	8
2.3 leeswijzer	9
Deel één: Een analyse	
3. Vergrijpen	10
4. De actoren en hun handelen	10
4.1 Wrakduikers	10
4.2 Biologen en de sympathisanten	11
4.3 Bergers	12
4.4 Vissers	13
4.5 Zandwinningsbedrijven	13
4.6 Bouwers in de Noordzee	13
5. Op welke schaal worden scheepswrakken aangetast door menselijk handelen?	14
6. Risico's	15
7. Mentaliteit	15
8 Toezicht en handhaving	17
8.1 Wetgeving	17
8.1.1 De Monumentenwet	18
8.1.2 Strafrecht	19
8.1.3 Het UNESCO-Verdrag inzake cultureel erfgoed onderwater	19
8.1.4 Zeerecht	20
8.1.5 Algemene Douanewet	21
8.1.6 UNESCO-verdrag ter voorkoming van illegale handel in cultuureigendommen	21
8.2 Relevante handhavende instanties	21
8.2.1 Het Maritiem Informatie Knooppunt	21
8.2.2 De kustwacht	22
8.2.3 De Douane	23
8.2.4 De Erfgoedinspectie	23
8.2.5 De nationale politie	23
8.2.6 Het Openbaar Ministerie	24
8.2.7 De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	24
8.2.8 Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM): Rijkswaterstaat (RWS)	24
8.2.9 Overige instanties	25
8.3 Kennis en prioriteit	25
8.4 Procedures en taakverdeling	26
Deel twee: Aanbevelingen	
9. The Carrot and the stick	28
9.1 The carrot	28

9.1.1	Communicatie	28
9.1.2	Samenwerking met amateurarcheologen	29
9.1.3	Bewustwording	30
9.1.4	Geef duikers een scheepswrak	31
9.1.5	Conserveren van het erfgoed is ook beschermen tegen menselijk handelen	32
9.2	The Stick	32
9.2.1	Wetgeving	32
9.2.2	Procedures en taakverdeling	34
9.2.3	Prioritering van wrakken	36
9.2.4	Prioriteit in de handhaving	36
9.2.5	Vergroot de kennis bij handhavers	37
9.2.6	Verbodsbepaling	37
9.2.7	Ontmoedigingsbeleid: het heffen van belastingen	37
9.2.8	Het chippen van erfgoed met GPS	37
9.2.9	Controle op verkoopsites	37
9.2.10	Webcams	38
9.2.11	Veiligheid	38
9.3	Implementatie van aanbevelingen	38
10.	Conclusie	40
	Literatuur	44

1. Inleiding

Op de bodem van de Noordzee liggen duizenden wrakken, waarvan velen onderdeel uitmaken van het Nederlandse cultureel erfgoed. Hoeveel wrakken er precies liggen is onduidelijk. In de archeologische database Archis staan ongeveer 500 wrakken vermeld. Een wrakduiker liet weten dat hij een database heeft met ruim 6000 wraklocaties in de Nederlandse Noordzee en een amateurarcheoloog claimt 12.000 mogelijke wraklocaties te kennen. Het daadwerkelijke aantal kan zelfs een veelvoud hiervan zijn, aangezien er nog veel onbekende schepen onder het zand liggen.



Wrakken en objecten in de Noordzee (Bron: J. Opdebeek, Maritiem programma, RCE)¹

Afgelopen decennia is gebleken dat dit culturele erfgoed onder water onvoldoende wordt beschermd: er vindt veelvuldig schatgraverij plaats en tevens zijn er veel plunderingen en worden grote delen van schepen geborgen. In 2011 heeft toenmalig staatssecretaris Zijlstra aangekondigd actie te ondernemen, nadat de organisatie Bescherm een Wrak een petitie had aangeboden. De Britse regering heeft ook aangedrongen om actie te ondernemen als gevolg van vernielingen aan delen van gezonken Britse oorlogsschepen uit Eerste Wereldoorlog voor de kust van Scheveningen. Tot op heden zijn er geen aanwijzingen dat de vergrijpen zijn verminderd.

¹ Deze kaart is samengesteld uit dertig verschillende databases van zowel de overheid als sportduikers.

Dit rapport geeft in het eerste deel een analyse van de verstoringen van scheepswrakken door menselijk handelen, die plaatsvinden op de Nederlandse Noordzeebodem. In het tweede deel worden er aanbevelingen geformuleerd om de vergrijpen die er plaatsvinden in de toekomst te voorkomen. Het is tevens van belang om te vermelden dat tijdens het schrijven van dit rapport er al verschillende stappen zijn gemaakt om de handhaving op vergrijpen aan wrakken te verbeteren. Dit zal in dat geval worden aangegeven.

2.1 Onderzoeksvragen

De opdracht van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) voor dit onderzoek luidt: Maak een analyse van de huidige situatie met betrekking tot de verstoring van scheepswrakken in de Nederlandse Noordzee door menselijk handelen.² Formuleer vervolgens aanbevelingen om vergrijpen aan deze scheepswrakken in de toekomst te voorkomen. Beide onderdelen hebben een eigen onderzoeksvraag.

De eerste onderzoeksvraag luidt: Wat is de huidige situatie rondom de verstoring van scheepswrakken door menselijk handelen in de Nederlandse Noordzee?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is het zaak om de onderstaande sub-vragen te onderzoeken en beantwoorden. Allereerst is het belangrijk om stil te staan bij de aanname dat de scheepswrakken worden aangetast op de Nederlandse Noordzeebodem. Kortom: worden de scheepswrakken op de zeebodem aangetast door menselijk handelen?

Vervolgens zijn de onderstaande sub-vragen relevant:

- Wie zijn de belangrijkste actoren?
- Waarom worden er scheepswrakken aangetast door menselijk handelen?
- Hoe worden de scheepswrakken aangetast door menselijk handelen?
- Op welke schaal worden scheepswrakken aangetast door menselijk handelen?
- Is het huidige toezicht en de handhaving toereikend?

De tweede onderzoeksvraag luidt: Wat kan de RCE doen om vergrijpen op de scheepswrakken te voorkomen?

2.2 Methodologie

Dit rapport is gebaseerd op verschillende bijeenkomsten en op gesprekken met 27 personen. Zo is er gesproken met bergers, duikers en amateurarcheologen. Ook zijn er

² Het vergaan van scheepswrakken op een natuurlijke manier wordt niet meegenomen in dit rapport.

gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de kustwacht, Douane, nationale politie, Erfgoedinspectie, Rijkswaterstaat, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, NGO's en het Openbaar Ministerie. Aangezien veel mensen binnen de onderzochte wereld elkaar kennen, en de rivaliteit en animositeit nogal groot kan zijn,³ is besloten de geïnterviewden anoniem te houden. Op deze manier is zo veel mogelijk de randvoorwaarde geschapen om vrijuit te praten tijdens de interviews en kan er een zo eerlijk en zuiver mogelijk beeld worden geschetst.

De interviews en bijeenkomsten zijn de belangrijkste bron van informatie, maar waar mogelijk is dit aangevuld door geraadpleegde literatuur. Twee rapporten zijn in het bijzonder een belangrijke bron van informatie. Het gaat hier om het rapport *Grenzen Overschreden?* van de Erfgoedinspectie (EGI) en voornamelijk het rapport *Toezicht en handhaving monumentenwetgeving* van Pro Facto.

2.3 leeswijzer

Eerst wordt er stil gestaan bij het verstoren van scheepswrakken door menselijk handelen en worden de actoren in beeld gebracht die hierbij een rol spelen. Vervolgens wordt de schaal van de vergrijpen onder de loep genomen. Er bestaan echter ook risico's aan het bergen, en daar wordt ook een hoofdstuk aan gewijd. Vervolgens wordt ingegaan op de normvervaging en de mentaliteit die er heerst onder wrakduikers en bergers. Daarna wordt er gekeken naar het toezicht en de handhaving, waaronder de wetgeving, de relevante instanties en de onderlinge samenwerking.

In deel twee zijn er aanbevelingen geformuleerd. Eerst wordt er gekeken hoe er met de zachte hand en door middel van verleiding een gedragsverandering kan plaatsvinden bij hen die wrakken aantasten. Daarna wordt beschreven hoe de handhaving verbeterd kan worden.

De beschreven verstoringen in dit rapport gaan over scheepswrakken op de Nederlandse Noordzeebodem. Wanneer in de rapport de Noordzeebodem wordt beschreven, wordt de Nederlandse Noordzeebodem bedoeld, tenzij anders beschreven.

³ Zo heeft de Coastal & Marine Union (EUCC)/ Vereniging Kust en Zee geprobeerd om verschillende stakeholders op één lijn te krijgen, om vervolgens een rapport te schrijven over de bescherming van scheepswrakken. Dit resulteerde in een conflict tussen sommige deelnemers en onder andere in (fysieke) intimidatie. Ook verhalen over het bekrassen van en gieten van zuur over een auto zijn bekend.

Deel één: Een analyse

3. Vergrijpen

Tijdens het onderzoek werd al snel duidelijk dat de vermeende vergrijpen veelvuldig plaatsvinden. Dit kwam niet alleen uit de vele gesprekken (waaronder ook gesprekken met duikers en bergers) naar voren, maar er zijn ook veel meldingen hierover bekend bij de RCE en andere overheidsinstanties. Ook constateert de RCE het bij duikend onderzoek. Tevens circuleren er veel filmpjes en foto's op het internet en zijn de opgedoken objecten door het hele land open en bloot te zien. Er zijn aanwijzingen van het bestaan van verschillende collecties, opgedoken uit wrakken, achter gesloten deuren. De schaal van de vergrijpen zal later in dit in rapport aandacht krijgen.

4. De actoren en hun handelen

Om de huidige situatie omtrent het verstoren van scheepswrakken door menselijk handelen in beeld te brengen, is het van belang om de actoren te benoemen die een rol in het verstoren spelen.

4.1 Wrakduikers

De wrakduikers die op scheepswrakken in de Nederlandse Noordzee duiken vormen een kleine en buitengewone wereld. Naar schatting zijn er ongeveer 60 tot 100 fanatieke wrakduikers en maximaal 250 wrakduikers in totaal die duiken in de Nederlandse Noordzee. Het zijn bijna allemaal hobbyisten, maar er zijn uiteenlopende type duikers die verschillende acties ondernemen. Zo bestaan er wrakduikers die antieke voorwerpen en andere objecten naar boven halen om deze vervolgens te verkopen.⁴ Anderen duiken om souvenirs van de zeebodem te halen voor hun eigen verzameling. Ook zijn er duikers die zich voornamelijk interesseren in de achtergrond van het schip. Zij doen vaak onderzoek naar het wrak en de geschiedenis. Een kleine groep duikers die duikt in de Noordzee bestaat uit toeristen en dagjesmensen.⁵ De genoemde acties kunnen per duiker overlappen. Zo zijn er duikers die zich interesseren in geschiedenis en de achtergrond van het wrak, weleens een souvenir meenemen en ook wel een keer iets verkopen dat ze hebben opgedoken.

De meeste wrakduikers hebben gemeen dat ze weleens wat naar boven naar halen. Het wordt vooral als leuk en spannend ervaren en voor velen als het doel (misschien niet het enige doel) van het duiken in de Noordzee. De mate waarin dit gebeurt verschilt per wrakduiker en duikvereniging.⁶ Vaak gaat het om de gevoelswaarde die het object heeft,

⁴ Er zijn aanwijzingen dat voorwerpen in opdracht worden opgedoken. Items worden verkocht op Markplaats en eBay en websites als deze: <http://www.sedwickcoins.com/>.

⁵ Er is nog een andere groep wrakduikers, namelijk de duikers die op wrakken duiken om daar verschillende soorten rommel vandaan te halen. Deze duikers komen later in dit rapport aan bod.

⁶ Vertegenwoordigers van een duikvereniging vertelden dat het afgelopen jaar (2013) ongeveer drie objecten naar boven zijn gekomen in zestig duikbewegingen. Er zijn ook aanwijzingen dat andere verenigingen meer en grotere objecten naar boven halen.

maar ook regelmatig om de materiele waarde. Het voorwerp zelf waardevol zijn (bijvoorbeeld een kanon) of het materiaal kan waardevol zijn (bijvoorbeeld een koperen buis). Wrakduikers die objecten naar boven halen om te verkopen, doen dat voornamelijk om de kosten te drukken van de dure duikhobby. Ook de duikers die niets van de wrakken meenemen kunnen schade aanrichten aan het maritieme erfgoed. Vandalisme, al dan niet per ongeluk, kan ook voorkomen op de Noordzeebodem.

Het aantal duikgroepen dat op wrakken duikt met goede apparatuur is toegenomen. Ook al is het nog steeds een dure hobby, de techniek is goedkoper en tevens beter geworden de afgelopen jaren. Wel verschilt de professionaliteit waarmee een wrakduiker objecten naar boven haalt. Sommige duikers zoeken met behulp van een sonar de Noordzeebodem af naar nog onbekende schepen, anderen duiken op de al bekende schepen. Sommigen duiken zonder gereedschap en pakken alleen dat wat met de hand meegenomen kan worden. Anderen nemen wel gereedschap mee, maar kunnen te zware spullen niet naar boven halen.⁷ Weer anderen duiken met hefballonnen⁸ om zwaardere items naar boven te halen of kunnen deze met touwen en kettingen naar boven op het dek hijsen. Dit gaat al dan niet gepaard met een zuiger die zand kan wegzuigen om bij de objecten te kunnen.⁹

De meeste fanatieke duikers kennen elkaar persoonlijk, wat resulteert in een bijzondere dynamiek. Over het algemeen heerst er een goede onderlinge sfeer, maar niet altijd. Er lopen veel verschillende persoonlijkheden rond binnen deze wereld en elk duikteam heeft een duidelijk eigen belang (ze willen wrakken vaak voor zichzelf houden). Dit, in combinatie met het kleine wereldje, is een voedingsbodem voor onderling conflict.

4.2 Biologen en de sympathisanten

Weer een andere groep die zeer betrokken is bij de scheepswrakken is die van de biologen en hun sympathisanten. Deze groep bestaat uit enkele tientallen duikers. Sommigen doen onderzoek naar de ecologie onder water en met name rondom de wrakken. De meesten duiken op wrakken om de netten die erachter blijven steken te verwijderen. Deze netten die achter wrakken blijven steken gaan namelijk ook dan door met het vangen van vissen, met dode vissen tot gevolg.¹⁰ Ook halen deze duikers lijnen, vishaakjes en vislood naar boven.

Deze groep zet zich in voor de bescherming van wrakken, omdat hard substraat leven biedt aan verschillende soorten planten en dieren op de doorgaans zandige Nederlandse Noordzeebodem. Zo zou 90% van de fauna op wrakken niet voorkomen in en op de omringende zeebodem (Lengkeek et al., 2011, p.14). Dit verhaal slaat aan en in de

⁷ Wanneer een duiker persoonlijk een voorwerp naar de oppervlakte wil brengen, maar datgene wat hij/zij vasthoudt zwaar is, kan dit gevaarlijk zijn. Als de duiker het laat vallen schiet hij/zij naar boven met alle gevolgen van dien.

⁸ Hier is een voorbeeld te zien hoe dit in zijn werk gaat: <http://www.youtube.com/watch?v=MxrILtPrAHQ>

⁹ Wrakduikers duiken vrijwel nooit met slang voor luchttoevoer, hierdoor blijft de duiktijd beperkt.

¹⁰ Zoals dit filmpje laat zien: <http://www.youtube.com/watch?v=kx3iHEF6jhq>

media krijgt deze groep, onder de naam Duik de Noordzee Schoon, dan ook voet aan de grond.¹¹

4.3 Bergers

De bergers die van belang zijn voor dit onderzoek zijn niet de grootste bergingsbedrijven (als bijvoorbeeld Smit Salvage), maar de iets kleinere bergers die soms de grenzen van de wetgeving opzoeken. Het aantal bergers van dit soort is in Nederland op één hand te tellen. Sterker nog, vaak wordt gezegd dat er maar één serieus bergingsbedrijf is en dat anderen het lang niet zo professioneel aanpakken.

Bergers richten zich op schepen bestaande uit verschillende metalen en werken met een poliepgrijper, een camera en een zuiger om zand weg te zuigen. Zo kunnen ze tot grote dieptes vrij nauwkeurig onderdelen van schepen halen naar boven halen.

Het gehele bergingsproces is echter niet goedkoop. Een dag bergen kost al gauw €5.000,- en dan zijn de kosten voor de aankoop en verbouwing van een schip nog niet meegerekend (€250.000,- tot €750.000,-). Bergers bekijken hun bezigheden dan ook door een zakelijke zakelijk bril: het is werk waar zij hun brood mee verdienen. Dit wordt verdiend doordat metalen van schepen worden gehaald voor recycling. Daarom is het zaak om per uitvaart zoveel mogelijk dure materialen naar boven te halen. Het gaat vooral om koper (€4,50/kilo)¹², tin en lood (€1,10/kilo). Als dit van een schip is gehaald wordt de capaciteit op het schip aangevuld met ijzer, dat ongeveer 19 cent per kilo oplevert.¹³ Met de poliepgrijper kunnen ze duizenden kilo's metaal naar boven halen en het schip, vaak een omgebouwde visserskotter, kan meestal zo een 35 ton lading vervoeren.

Sommige bergers zien zichzelf daarom vooral als een recyclebedrijf dat nieuw leven geeft aan oude metalen. Ook werd opgemerkt dat bergers giftige stoffen, zoals giftig lood, naar boven haalden. Om goodwill te kweken halen ze met hun poliepgrijper ook weleens netten naar boven, die aan de wrakken blijven haken. Tegenstanders zien bergers als grof geschut en beruchte wrakslopers. In sommige gesprekken werd genoemd dat zij in korte meer schade aanrichten dan duikers in jaren.

De Nederlandse bergers bergen nu voornamelijk ver buiten de kust, waar de Nederlandse Monumentenwet niet van toepassing is. Daardoor is de bescherming van de wrakken op dit moment juridisch amper gewaarborgd.

¹¹ Bijvoorbeeld: <http://www.nu.nl/binnenland/3554505/honderd-scheepswrakken-noordzee-schoongemaakt.html>, of: <http://www.nu.nl/binnenland/3554505/honderd-scheepswrakken-noordzee-schoongemaakt.html>, <http://www.tijdvoormax.nl/uitzending/tijd-voor-max-dinsdag-24-september-2013/>

¹² De beschreven kiloprijzen zijn bij benadering de prijzen van januari 2014 die de bergers voor hun metalen kunnen ontvangen afhankelijk van de kwaliteit. De marktwaarde van koper (€5,40), tin (€16,50) en lood (€1,60) is hoger. Deze prijzen kunnen fluctueren.

¹³ Ondanks dat het verplicht is, registreren ijzerboeren vaak niets. Hierdoor is moeilijk te achterhalen waar de metalen naartoe gebracht worden en wat er precies mee gebeurt.

4.4 Vissers

De moderne visserij tast het maritieme erfgoed ook aan. Vooral de vissers die met zware sleepnetten, de boomkorvissers, de Noordzeebodem omwoelen zorgen voor veel schade aan de uitstekende delen van wrakken.¹⁴ Er zijn enkele honderden boomkorvissers, of vissers die met een soortgelijke methode vissen, in Nederland. In Nederland wordt naar schatting elk jaar 57.000 km² Noordzeebodem verstoord door vissersboten (Beukers, 2009, p.166).¹⁵

Ondanks dat het handelen van deze groep vissers scheepswrakken aantast, wordt deze manier van aantasting in het verdere onderzoek buiten beschouwing gelaten. Er zijn oplossingen denkbaar als een visverbod bij bepaalde waardevolle wrakken en er worden nieuwe technieken ontwikkeld, waarbij de bodem minder wordt verstoord. Het culturele belang van de scheepswrakken zal echter binnen het huidige beleid niet zijn opgewassen tegen het grote economische belang van de visserij. Indien er behoefte aan is, is het raadzaam hier een apart onderzoek aan te wijden.

4.5 Zandwinningsbedrijven

Er zijn zones in de Nederlandse Noordzee waarvoor bedrijven een vergunning hebben om zand en schelpen te winnen. Zandwinningsbedrijven zuigen met grote kracht zand van de zeebodem. Naar schatting wordt er jaarlijks 25 miljoen m³ zand gewonnen (Beukers, 2009, p.166). Rijkswaterstaat (RWS) gaf aan dat door deze methode historische scheepswrakken worden beschadigd, ondanks dat de bescherming van het erfgoed en de normen hiervoor in vergunningen zijn vastgelegd. De schaal waarop scheepswrakken op deze manier worden beschadigd lijkt mee te vallen. Bij RWS zijn alleen incidenten bekend, maar het gaat volgens hen niet om een structureel probleem.

4.6 Bouwers in de Noordzee

Het aantal bouwprojecten in de Noordzee zal toenemen de komende jaren. Er zijn bijvoorbeeld meerdere plannen om windmolenparken aan te leggen in de Noordzee. Er bevinden zich ook boorplatformen, pijpleidingen en andere objecten. Door bouwprojecten in de Noordzee vindt er verstoring van de bodem plaats en hierbij kunnen archeologische objecten, waaronder scheepswrakken, beschadigd raken. Bij deze bouwprojecten is een m.e.r.-procedure (milieueffectrapportageprocedure) nodig waarbij rekening gehouden dient te worden met de archeologische waarden. Dit geldt voor het hele Nederlandse Continentaal Plat (NCP).

Er zijn aanwijzingen dat dit soms onvoldoende gebeurt. Op dit moment zijn er volop ontwikkelingen, waaronder een betere waarborging in de omgevingswet en

¹⁴ Het is voorgekomen dat de RCE bij de visafslag gelabelde delen van scheepswrakken heeft opgehaald.

¹⁵ Ter illustratie: het Nederlands deel van Noordzee beslaat ongeveer 58.000 km², dit is ruim anderhalf keer het landoppervlak van Nederland.

rijksstructuurvisies, om de archeologie bij bouwprojecten in de Noordzee beter te beschermen. Gezien deze ontwikkelingen en de grote scope hiervan, ligt dit buiten de reikwijdte van dit rapport. Het valt aan te raden om over een aantal jaar te inventariseren hoe het met het archeologisch belang bij het verstrekken van zulke vergunningen staat en of dit in de praktijk werkt.

5. Op welke schaal worden scheepswrakken aangetast door menselijk handelen?

Zoals beschreven zijn er tal van aanwijzingen dat het maritieme erfgoed wordt aangetast, maar het is gecompliceerd om de exacte schaal aan te geven. Er is nooit een integraal beeld geschetst over hoe de scheepswrakken er decennia geleden bij lagen en nu. Dit is haast een onmogelijke taak. Hiervoor zijn er te veel wrakken, is de zee te groot en zijn er te weinig middelen beschikbaar. Ook komen sommige wrakken maar tijdelijk boven het zand uit, om vervolgens weer voor jaren onder het zand te verdwijnen. Tevens is er ook sprake van natuurlijke processen, waardoor wrakken vergaan.

Aan de hand van gesprekken met mensen die zelf al jaren op wrakken duiken in de Nederlandse Noordzee kan er wel een beeld worden geschetst van de schaal van de vergrijpen. Meerdere wrakduikers constateerden dat er veel is weggehaald de afgelopen tijd. Een wrakduiker stelde bijvoorbeeld vast: "Er is al ontzettend veel weg, wil je echt wat opduiken moet je verder uit de kust zijn." Een andere duiker, die zelf al tientallen jaren duikt, constateerde: "De afgelopen tien jaar is er zoveel weggehaald dat schepen in elkaar klappen en dat er bijna niets meer van over is. Vooral de laatste drie jaar is het snel gegaan. Er moet nu echt iets gebeuren, want over een paar jaar is er weinig meer van over."

Het maritiem erfgoed, en ook de belevingswaarde voor duikers¹⁶ (om zo in contact te komen met ons erfgoed), komt steeds meer in gevaar naar mate de tijd vordert. Ook een berger komt tot deze conclusie. Hij geeft aan tegenwoordig niet meer dicht bij de kust te bergen, omdat daar weinig meer te halen valt. Nu zoekt hij naar scheepswrakken ver uit de kust, in de volle zee.

De RCE heeft een korte lijn met duikers en zodoende komen er regelmatig meldingen binnen van duikers die verstoringen constateren of hiervan vermoedens hebben. Omdat deze wereld zo klein is, en er veel onderling wordt gesproken, heeft de RCE een beeld van wat er speelt. Bovenal constateert de RCE het zelf bij duikend onderzoek of door simpelweg de hoeveelheid scheepsattributen te constateren die op land zijn. Bij een willekeurige duikvereniging of het Wrakkenmuseum op Terschelling staan vitrines vol met archeologische objecten uit zee, en dan zijn de persoonlijke collecties niet meegerekend. Ingewijden geven aan dat er meerdere grote collecties achter gesloten deuren bestaan.

¹⁶ Wanneer de belevingswaarde voor duikers laag is, kan een wrak nog wel van archeologisch belang zijn.

6. Risico's

Ook is gebleken dat het bergen van wrakken en het wrakduiken niet geheel zonder gevaar is. Begin deze eeuw is er een opvarende om het leven gekomen toen zijn schip kapseisde en zonk bij de kop van Den Helder. De berger probeerde een condensor van koper en brons (14 ton) te bergen. Deze condensor maakte deel uit van het Duitse passagiersschip de *Madrid*, die in 1941 door de geallieerden is gebombardeerd en is gezonken.

De Raad voor de Scheepvaart onderzocht het ongeval, en het werd duidelijk dat de opvarenden te weinig kennis hadden om zulke onderdelen te bergen. De Raad concludeerde dat het belangrijk is dat er lering wordt getrokken uit dit ongeval: "Het bergen van zware objecten uit zee is werk dat alleen door specialisten met adequaat materiaal veilig kan worden uitgevoerd. Men dient hiervoor tevens alleen schepen te gebruiken die voor dergelijke werkzaamheden zijn toegerust" (Uitspraak Raad voor de Scheepvaart, 6 juli 2007). Er zijn maar een paar specialisten bekend in Nederland. Toentertijd zijn er ook Kamervragen gesteld (Kamervragen Roefs en Kruijzen, 15 september 2006) en daarmee werden de gevaren en de problematiek rondom het bergen van scheepswrakken binnen de politiek aangekaart.

Rond dezelfde tijd vond er een duikongeluk plaats met een persoon die op het scheepswrak de *Kerwood* dook naar koper. Het water was koud en op 32 meter diepte kreeg hij last van een defecte ademautomaat. Hij raakte bewusteloos en moest eenmaal boven water gereanimeerd worden. Ook liggen er bij oorlogsschepen nog veel onontplofte munitie.¹⁷ Als hier onvoorzichtig en onprofessioneel mee wordt omgegaan kan dit tot gevaarlijke situaties leiden.¹⁸

7. Mentaliteit

De Erfgoedinspectie concludeert in haar rapport dat: "Ten aanzien van afzonderlijke onderwerpen zoals wrakduiken (...) werd door de overheid veel oogluikend toegestaan en is normvervaging opgetreden" (Erfgoedinspectie, 2012, p.14). Dit beeld wordt in de afgenomen interviews bevestigd.

Tot aan 2004 werd door de overheid zelf bergingscontracten uitgegeven en zijn er voorbeelden te geven waarbij de overheid er financieel van profiteerde.¹⁹ Daarbij hebben meerdere personen ervaren dat vele jaren 'souvenirduiken' werd toegestaan en dat er decennia lang veel meer opgedoken mocht worden van de voorgangers van het huidige

¹⁷ Een voorbeeld van munitie die van de zeebodem is gehaald is op internet te vinden. Vanaf 5:30 minuten: <http://www.youtube.com/watch?v=sPKLqga9Rfo>

¹⁸ Een visser overleed een aantal jaar geleden toen hij een explosief in zijn netten kreeg en dit naar boven haalde. Dit explosief explodeerde op het dek. Een ander gevaar is dat deze explosieven door criminelen gebruikt kunnen worden. Zo zouden explosieven, die opgedoken zijn in de Middellandse Zee, gebruikt zijn voor reeks van aanslagen door de Italiaanse Maffia (<http://www.nu.nl/buitenland/2956886/visser-leverde-ton-explosieven-maffia.html>). Ook heeft een Nederlandse berger in het begin van deze eeuw een gebruiksklaar kanon uit de Tweede Wereld Oorlog boven water gehaald.

¹⁹ Het feitelijk beheer ligt tegenwoordig bij het Maritiem Programma van de RCE en komt dit niet meer voor.

Maritiem Programma van de RCE. "Iedereen wist dat het gebeurde, maar het werd toegelaten" werd vaak over deze periode gezegd. Zodoende is er in die tijd een norm ontstaan en is het opduiken van delen van schepen en de lading genormaliseerd.²⁰

Sommige duikers ervaren dat de RCE en de duikwereld de laatste tijd verder uit elkaar zijn gegroeid. Wrakduikers vinden dat de RCE tegenwoordig te veel waarde hecht aan behoud en het *in situ* beleid dan voorheen het geval was. Ondanks dat sommige duikers de wetgeving goed kennen, zijn ze het er simpelweg niet mee eens en "hebben er niet zoveel mee." Er heerst een "dat moet wel kunnen" mentaliteit. Eén van de duikers zei in een interview: "Waarom bewaar je dingen in situ? Moet je een tinnen lepel laten liggen? Waarom? Haal het naar boven anders verdwijnt het weer onder het zand, dan heeft niemand er wat aan."²¹ En vervolgens: "Ik denk dat je dit alleen begrijpt als je onder water bent geweest."

In een ander gesprek werd gesteld: "De meeste wrakduikers begrijpen dat je van echt bijzondere wrakken moet afblijven. Veel van wat er ligt is niet zo bijzonder en vergaat, dus waarom mag je dit niet opduiken? Het is onbegrijpelijk dat je het moet laten liggen." Ook is een vaak genoemd argument: "Als ik het niet meeneem doet iemand anders dat toch wel." Kortom, er is weinig begrip voor het huidige beleid. Enerzijds, omdat de uitvoering van het beleid een lange tijd anders was, anderzijds omdat het nut niet van wordt ingezien.

Niet alleen in verschillende interviews is naar voren gekomen dat er de norm heerst dat de wrakken er zijn voor degenen die ze ontdekken en erop duiken. Ook blijkt de normalisering van het souvenirduiken uit de talloze filmpjes en foto's die op internet circuleren.²² Het naar boven halen van lading en onderdelen van wrakken vindt een aantal duikers zo normaal, dat er geen moeite wordt gedaan om het geheim te houden. Het wordt zelfs met de hele wereld gedeeld.

Bij bergers heerst er een compleet andere norm dan bij archeologen en een aantal wrakduikers. Hier is het onbegrip voor het beleid van de RCE misschien nog wel groter. De interesse in de geschiedenis van wrakken is over het algemeen minder bij bergers en het belang van het behoud delen ze niet. Zij zien zichzelf eerder als recyclebedrijf en zien geen kwaad in het bergen van schepen. Kortom, de belevingswereld van de bergers is een compleet andere dan die van de RCE. Dit zijn twee werelden die frontaal botsen: De

²⁰ De normalisering blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat toenmalig minister van OVC, Plasterk, bij zijn bezoek aan Texel een portemonnee in ontvangst nam die gemaakt was van opgedoken en eeuwenoud leer. Dergelijke voorwerpen worden ook verkocht: <http://www.leerbewerken-texel.nl/nl-index.html>.

²¹ Volgens deze redentatie is het wel van belang dat het dan gemeld wordt. Als men het niet meldt heeft er alsnog niemand iets aan, behalve de persoon die het meeneemt. In de praktijk wordt er weinig gemeld.

²² Een kleine greep uit de voorbeelden die online te vinden zijn staat hier vermeld: <http://www.youtube.com/watch?v=L4UXQxXKY84>, <http://www.youtube.com/watch?v=mBj75E1sxTk>, <http://www.youtube.com/watch?v=GXUpHAFkC8c&feature=related>, <http://www.youtube.com/user/HollandAdventure>, <http://www.youtube.com/watch?v=uzMK0FXQ7Bs>, https://picasaweb.google.com/107798789517452608706/EngelandDuikExpeditie?authkey=Gv1sRgCMmW36Xr_ZyVMA#, http://northseawreckdivers.nl/?page_id=22, <http://www.duikteamzeester.nl/archief/2011/05/wrakduiken-7-mei-hms-e3/>

RCE die wrakken als onderdeel van het erfgoed beschouwt en bergers die ze zien als puin dat opgeruimd dient te worden en waaraan verdient kan worden.

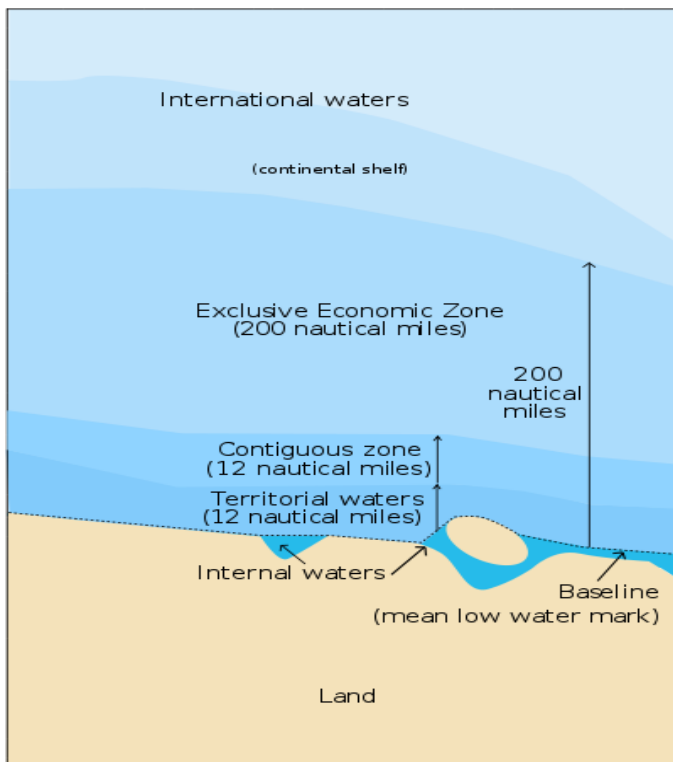
De normvervaging gaat zo ver dat zelfs sommige biologen en hun sympathisanten van mening zijn dat er best wat, bijvoorbeeld van de lading van scheepswrakken, naar boven gehaald mag worden. Zij zijn wel van mening dat vele wrakken in zijn geheel behouden dienen te blijven. Weliswaar vanuit een andere invalshoek, maar met gedeeltelijk hetzelfde doel als de RCE.

8 Toezicht en handhaving

Het is gebleken dat er op dit moment niet effectief kan worden gehandhaafd. Hiervoor is de wetgeving ontoereikend en hebben verschillende betrokken instanties niet altijd de juiste kennis. Tevens zijn de procedures, onderlinge afspraken en taakverdeling niet altijd duidelijk. Deze factoren worden onderstaand verder toegelicht.

8.1 Wetgeving

Op dit moment blijkt dat de wetgeving ontoereikend is om effectief te kunnen handhaven. De politie concludeert bijvoorbeeld: "De huidige wetgeving is ontoereikend



voor onze diensten. Het OM heeft alle voorgaande zaken direct geseponeerd. Tot het moment dat de wetgeving wordt uitgebreid incl. een hogere strafmaat, hanteert mijn dienstleiding het standpunt dat er geen inzet op gedaan zal worden. Verdere samenwerking zit er op dit moment niet in" (Quote van de politie, uit: *Toezicht en handhaving monumentenwetgeving*, Pro Facto, 2011, p.94). Dit beeld is in verschillende interviews bevestigd.

Verschiedene wettelijke kaders gelden voor verschillende delen van de Noordzee. Zo geldt het strafrecht tot aan 12 zeemijl uit de kust (1 zeemijl = 1852 meter) en belangrijke delen van de

Monumentenwet tot aan 24 zeemijl (aansluitende zone). Daarbuiten blijkt handhaven lastig te zijn.²³ Het UNESCO-onderwaterverdrag zou uitkomst bieden in de EEZ en voor

²³ Er kunnen wel boetes opgelegd worden voor een overtreding van de milieuwetgeving, buiten de aansluitende zone. In dat geval handhaaft Nederland in naam van de vlaggenstaat. De vlaggenstaat krijgt dan de boete die zij moeten verhalen op de overtreder. Bij minder sterke staten komt hier in de praktijk weinig van terecht.

boten met een Nederlandse kapitein of die varen onder een Nederlands vlag.²⁴ Er wordt onderzocht of dit verdrag geratificeerd kan worden. Ook geldt hier het VN-zeerechtenverdrag, maar er wordt in de praktijk niet op gehandhaafd.

Tot 12 zeemijl uit de kust	Gehele Monumentenwet, Strafrecht.
12 -24 zeemijl uit de kust	Monumentenwetartikel 45, 46, 47, 53 en 54 (hieronder vallen het opgravingsverbod en de meldingsplicht), in de toekomst (eventueel) het UNESCO-onderwaterverdrag en het VN-zeerechtenverdrag.
EEZ/NCP en volle zee	In de toekomst (eventueel) het UNESCO-onderwaterverdrag en het VN-zeerechtenverdrag.

Onderstaand is de verschillende wetgeving uiteengezet en geanalyseerd voor de punten die van belang zijn voor het maritieme erfgoed.

8.1.1 De Monumentenwet

Waar in de huidige Monumentenwet land en zee op dezelfde manier wordt benaderd, is gebleken dat in dit in de praktijk niet altijd werkbaar is. Een doel van de wet, de bescherming van het maritieme erfgoed, kan zo niet altijd gewaarborgd worden.

Het voornaamste knelpunt ligt bij het opgravingsverbod, vastgelegd in artikel 45 van de Monumentenwet. Hier staat vermeld dat opgraven zonder opgravingsvergunning verboden is. Problematisch is hier de term "opgraving" die wordt gedefinieerd in artikel 1 sub h als "het verrichten van werkzaamheden met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waardoor verstoring van de bodem optreedt." Archeologische waarden in waterbodems, met name scheepswrakken, steken echter vaak boven het bodemoppervlak uit en voorwerpen liggen daarbij soms op het bodemoppervlak. Het meenemen van deze voorwerpen valt daarbij dus strikt juridisch niet onder het opgravingsverbod. Een verstoring van de zeebodem is bovendien zeer moeilijk te constateren en te bewijzen. Het verhaal zal immers altijd zijn dat er niet opgegraven is, maar dat de vondsten van het oppervlak zijn meegenomen.

Het bovenstaande opgravingsverbod geldt tot 24 zeemijl uit de kust. Los van het feit dat het moeilijk te bewijzen is dat de zeebodem verstoord is, moet er ook bewezen worden dat het opduiken van de vondsten binnen de 24-mijlszone heeft plaatsgevonden. Een bijkomstig probleem is dat mensen daarom niet de waarheid vertellen over waar de vondst is gevonden en zo archeologisch onderzoek kunnen verstoren. Ook kan men

²⁴ Veel boten varen onder Panamese vlag, ook al varen ze uit vanuit Nederlandse havens met (grotendeels) een Nederlandse bemanning.

claimen dat, bijvoorbeeld vissers, toevallig een vondst naar boven halen. Toevalvondsten zijn niet illegaal, maar dit moet wel gemeld worden.

Het is namelijk binnen de 24-mijlszone verplicht om een vondst te melden, zoals in artikel 53 van de Monumentenwet staat vermeld: "Degene die anders dan bij het doen van opgravingen een zaak vindt waarvan hij weet dan wel redelijkerwijs moet vermoeden dat het een monument is, meldt die zaak zo spoedig mogelijk bij Onze minister." Ook waarnemingen die van belang kunnen zijn voor de archeologische monumentenzorg moeten volgens artikel 54 gemeld worden. In de praktijk gebeurt dit nauwelijks.

De strafbepalingen voor overtredingen van de Monumentenwet staan in de Wet Economische Delicten (WED) vermeld. Bij de strafmaat wordt het onderscheid gemaakt tussen opzettelijk handelen en niet opzettelijk handelen. Een overtreder kan maximaal 6 maanden gevangenisstraf krijgen, een taakstraf of een geldboete van maximaal €19.000 krijgen. Bij een misdrijf is de gevangenisstraf maximaal 2 jaar, en kan men ook een taakstraf of de geldboete krijgen. Er is een mogelijkheid om een hogere boete te geven als de waarde van de goederen hoger is dan een kwart van de hoogte van de boete die er in eerste instantie voor staat. Als er iemand wordt vervolgd is de strafmaat in de praktijk veel lager. Er worden voornamelijk lage boetes opgelegd. (N.B.: voor zover bekend is er in Nederland nog nooit een zaak voor het plunderen van scheepswrakken bij de rechter voorgekomen, en dus is er nooit een straf opgelegd).

In theorie kunnen extra straffen worden opgelegd, zoals in artikel 7 van de WED staat vermeld. Zo kunnen bijvoorbeeld ondernemingen worden stilgezet. Om het bovenstaande te bereiken moet het OM hier actief op inzetten.

8.1.2 Strafrecht

Binnen twaalf zeemijl uit de kust kan er ook een beroep gedaan worden op het strafrecht. Zo kan er aangifte worden gedaan voor diefstal (Artikel 310). Ook aangifte van verduistering, vernieling of beschadiging (Artikel 350) behoort tot de mogelijkheden. Wanneer dit plaatsvindt in verenigingsverband wordt het gezien als verzwaarde omstandigheid. Volgens de nationale politie kan je bergers zelfs als criminele organisaties aanpakken. Het voordeel van een beroep doen op het strafrecht is dat het strafrecht bij de politie beter bekend is dan de Monumentenwet en er een hogere maximale strafmaat voor kan staan. De hoogte van de maximum straf bepaalt onder andere de opsporingsbevoegdheden.

8.1.3 Het UNESCO-Verdrag inzake cultureel erfgoed onderwater

Nederland is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het UNESCO-Verdrag inzake cultureel erfgoed onderwater (hierna: het Verdrag). In 2001 is het Verdrag door de algemene vergadering van UNESCO aangenomen, maar Nederland heeft zich onthouden van stemming. De reden is dat er getwijfeld werd of het Verdrag in overeenstemming was met het reeds geldende VN-zeerechtverdrag.

Nadat in 2009 het Verdrag in werking trad, was het moment daar om de Nederlandse positie opnieuw te bezien. De Nationale Unesco Commissie pakte deze gelegenheid aan en adviseerde de minister van OCW om het Verdrag te tekenen (Nationale Unesco Commissie, 2011). Over het vraagstuk over de mogelijke spanning met het Internationaal Zeerecht werd in de zomer van 2011 advies gevraagd aan de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV). Zij heeft in haar advies van december 2011 geconcludeerd dat het Verdrag een "geringe verschuiving in het evenwicht tussen de bevoegdheden (...) met voldoende garanties (...) omgeven om misbruik te voorkomen." (CAVV, 2011)

Ratificatie zou dus geen problemen opleveren. Sterker nog, het Verdrag wordt gedeeltelijk gezien als implementatie van artikel 303 van VN Zeerechtenverdrag. Mede op basis van bovengenoemde adviezen heeft het kabinet aangekondigd de stappen ten behoeve van ratificatie van het Verdrag te onderzoeken (kamerbrief, 2 oktober 2013).

Het Verdrag houdt in dat ook het maritieme erfgoed in de EEZ en de internationale wateren beschermd moet worden en dat ook daar activiteiten gericht op cultureel erfgoed niet zomaar mogen plaatsvinden (artikel 10.1 en 12.1 van het Verdrag). Hier zal de meldingsplicht gaan gelden voor schepen onder Nederlandse vlag of Nederlandse opvarenden. Ook krijgt Nederland middels het Verdrag ook de bevoegdheid om, namens de andere verdragspartijen, beschermingsmaatregelen treffen in de EEZ. Deze bevoegdheid kan ook bij een andere lidstaat gelegd worden als wij het zelf niet op ons willen nemen.

Verder bepaalt artikel 14 van het Verdrag dat alle verdragspartijen maatregelen zullen nemen om de binnenkomst, de handel in of het bezit van cultureel erfgoed onder water dat op onrechtmatige wijze is geëxporteerd of geborgen (indien de berging in strijd was met dit verdrag) te voorkomen.

Verdragspartijen zijn verplicht om sancties op te leggen op inbreuken op de maatregelen die de verdragspartijen hebben genomen ter uitvoering van dit verdrag. De sancties die van toepassing zijn op schendingen dienen zwaar genoeg te zijn om naleving van dit Verdrag te waarborgen en schendingen, waar dan ook, te ontmoedigen. Dit houdt in ieder geval in dat de overtreders de voordelen die zij ontleen aan hun illegale activiteiten worden ontnomen. Verdragspartijen zijn verplicht om maatregelen te nemen om erfgoed onder water dat in strijd met het Verdrag is geborgen, in beslag te nemen.

Veel van de beschreven elementen van het Verdrag zijn op dit moment nog niet vastgelegd in de Nederlandse wetgeving, en bij ratificatie dient de wetgeving dus op meerdere fronten te worden aangepast.

8.1.4 Zeerecht

In het Verdrag van de Verenigde Naties Inzake het Recht van de Zee is ook een artikel gewijd aan maritiem erfgoed. In artikel 303 wordt vermeld dat staten de plicht hebben

om "in zee gevonden voorwerpen van archeologische of historische aard te beschermen en werken tot dit doel samen." Het is een bepaling waar men in de praktijk weinig mee kan.

8.1.5 Algemene Douanewet

De controlebevoegdheden van de Douane vloeien voort uit de Algemene Douanewet (Adw) en de opsporingsbevoegdheden zijn vastgelegd in het Besluit Buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane. De bevoegdheden van de Douane zijn tenminste van toepassing tot aan de territoriale wateren. De Adw (Artikel 1:23) geeft een Douanebeambte de bevoegdheid om elke plaats te betreden. Deze bevoegdheid gaat bijvoorbeeld verder dan die van de politie op dit gebied.

De Douane is gebonden aan kaderovereenkomsten die zijn gesloten tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van OCW. Uit deze kaderovereenkomsten vloeit voort dat de Douane een controlebevoegdheid heeft als het gaat om de uitvoer van cultuurgoederen buiten het grondgebied van de Europese Unie (EU). De invulling van de handhavings- en nalevingstaak ligt bij de Directie Erfgoed en Kunsten en de EGI.

8.1.6 UNESCO-verdrag ter voorkoming van illegale handel in cultuureigendommen

Dit verdrag uit 1970 (ook wel: UNESCO-verdrag 1970) is in 2009 door Nederland ondertekend. Dit verdrag gaat de illegale in- en uitvoer en eigendomsoverdracht van cultuurgoederen tegen. De Douane en de EGI zijn betrokken bij de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970. Er is bepaald dat de Douane met name toezicht houdt op de buitengrenzen van de EU wanneer het gaat om het binnenkomen en uitgaan van cultuurgoederen. Het toezicht op de invoer heeft betrekking op het binnenbrengen in de EU, het brengen in het vrije verkeer, de actieve verdeling en de tijdelijke invoer van cultuurgoederen. Beargumenteerd kan worden dat, wanneer objecten in internationale wateren zijn opgedoken en vervolgens aan land zijn gebracht, de EU zijn ingevoerd.

8.2 Relevante handhavende instanties

8.2.1 Het Maritiem Informatie Knooppunt

Belangrijk voor de bescherming van archeologie onder water is het Maritiem Informatie Knooppunt (MIK-NL), waarin diverse overheidsdiensten als de kustwacht, marine, marechaussee, Douane, politie, Rijkswaterstaat plaats hebben genomen. In het MIK-NL wisselen de specialisten van de verschillende diensten informatie met elkaar uit over het wel en wee in de Noordzee vanuit hun eigen database en expertise. Het is een unieke organisatie waar verschillende kennis en kunde wordt gestapeld en de Noordzee in de gaten gehouden wordt. Dit is een basis van waaruit verschillende instanties effectiever kunnen handhaven. Het MIK-NL handhaaft zelf dus niet, dat moeten de handhavende instanties doen.

Het MIK-NL (de backoffice) staat continu in contact met de frontoffice. In de frontoffice zitten voornamelijk hulpverleners, maar sinds de gebeurtenissen van 9/11 is er ook altijd een handhaver aanwezig. Hier wordt de Noordzee 24 uur per dag in de gaten gehouden en hier komen de meldingen binnen.

De zee wordt zowel digitaal als ter plekke in de gaten gehouden. Digitaal kan dat via de radar en door middel van een Automatic Identification System (AIS), een systeem op schepen dat een signaal afgeeft en daarmee de locatie van het schip bepaald kan worden (men moet het vaak zelf aanzetten als zij uitvaren). Vervolgens kan bij het MIK-NL via een computersysteem effectief informatie worden vergaard om zo de Noordzee in gaten te houden. Zo kunnen in theorie verdachte boten en verschillende archeologische plekken een code krijgen. Als een verdachte boot vervolgens bij een belangrijke archeologische site voor anker gaat, kunnen bij het MIK-NL de alarmbellen gaan rinkelen.

Het probleem is dat schepen zelf hun AIS aan en uit kunnen zetten en alleen grote schepen (300 ton bruto register tonnage, met andere woorden: met een groot volume) verplicht zijn deze altijd aan te hebben. Ook voor pleziervaartuigen is een AIS niet verplicht. Wel kan er een beeld geschetst worden door middel van de radar en heeft de kustwacht de mogelijkheid om met vliegtuigen en schepen de Noordzee in de gaten te houden. Ook kunnen schepen van andere overheidsdiensten, als de marine of RWS, gevraagd worden om uit te kijken naar een specifiek schip.

Om in het MIK-NL te mogen plaatsnemen moet je een BOA zijn. Bij de RCE zijn geen BOA's in dienst, maar er zijn wel contacten met de RCE. Elk kwartaal wordt er met de RCE, de EGI (die wel BOA's in dienst heeft, maar niet plaats heeft in het MIK-NL) en de Hydrografische Dienst over het maritieme erfgoed in de Noordzee gesproken.

Het MIK-NL kan niet zelf handhaven, dus wanneer dit nodig is moet het MIK-NL bijvoorbeeld de directeur van de kustwacht overtuigen om middelen in te zetten. Dit gebeurt nu niet voor maritiem erfgoed. In het handhavingsplan van de kustwacht staat niet een duidelijk taak voor het culturele erfgoed vermeld. Wel moet opgemerkt worden dat er een wil is bij het MIK-NL en de kustwacht om een steentje bij te dragen om de vergrijpen op de Noordzeebodem tegen te gaan. Inmiddels zijn er plannen in de maak.

Kortom, het MIK-NL is een zeer belangrijke schakel in de bescherming van het maritieme erfgoed. Aangezien het MIK-NL zelf niet handhaaft, is het van belang dat deelnemende instanties kunnen ingrijpen.

8.2.2 De kustwacht

De kustwacht is een belangrijke instantie in de handhaving op het maritieme erfgoed. Zij hebben de middelen en bevoegdheden om vergrijpen te constateren, erop af te gaan en mensen aan te houden. Op dit moment is er geen duidelijke handhavingstaak op het gebied van maritiem erfgoed vastgelegd bij de kustwacht. Bij de kustwacht heerst er wel de wil om meer te doen om het maritieme erfgoed te beschermen en zij kunnen, in

combinatie met het MIK-NL, een essentiële schakel vormen. Er zijn gesprekken gaande over hoe dit vormgegeven kan worden.

8.2.3 De Douane

De Douane kan binnen de territoriale wateren en op land schepen controleren. Tevens hebben zij een eigen duikteam. In de praktijk kan de Douane vooral in de haven een rol spelen. Door pas dan een schip te controleren kunnen dure operaties op zee bespaard blijven. Het voordeel is dat de Douane zonder een concrete aanleiding al aan boord mag gaan om het schip te controleren. De Douane kan belastingen en rechten bij invoer heffen en innen. Ook kan zij verboden goederen weren.

Zoals eerder genoemd hebben de Douane en de EGI samenwerkingsverbanden. De communicatie over de handhaving vindt vooral plaats via het jaarlijks door de EGI en Douane op te stellen Uitvoeringsplan Cultuur, op basis waarvan controle-orders tot stand komen. Bij een overtreding van de Wet tot behoud van Cultuurbezit (Wbc) wordt door de Douane de EGI ingeschakeld. Al bij een redelijk vermoeden van een overtreding zou inbeslagname plaats kunnen vinden, zoals uiteengezet in de procedures omtrent inbeslagname van het ministerie van OCW. Tevens voert de Douane risicogerichte controles uit op verzoek van de EGI. Het is niet duidelijk op basis waarvan de Erfgoedinspectie deze risico's bepaalt.

8.2.4 De Erfgoedinspectie

Vanuit het ministerie van OCW is de EGI de formele toezichthouder op het maritieme erfgoed. Sinds kort hebben zij BOA's in dienst en zij zijn opsporingsbevoegd en bevoegd tot het opmaken van een proces verbaal. De EGI is geen deelnemer in het MIK-NL, maar kan via het genoemde convenant met de Douane hier wel invloed op uitoefenen. Wel heeft de EGI zelf aangegeven dat zij niet de benodigde kennis hebben over het maritieme erfgoed. Daarom is het onvermijdelijk dat de RCE een rol blijft spelen, willen we handhaven op vergrijpen aan het maritiem erfgoed.

8.2.5 De nationale politie

De focus van de Nederlandse politie is gericht op *high impact crime*: criminaliteit waar de burgers direct last van hebben. Er is dus geen prioriteit bij maritiem erfgoed. Er zijn vele aanwijzingen waaruit valt op te maken dat er weinig kennis is over de Monumentenwet bij de politie. De nationale politie is nodig wanneer men aangifte wilt doen en voor nader opsporingsonderzoek.

Wel zijn er verbeteringen doorgevoerd. Zo zijn inmiddels binnen veel verschillende regio's politiemensen verantwoordelijk voor kunst en cultuur, waarvan sommige voltijd. Zo zouden er door het gehele land verspreid politiemensen moeten zijn met relevante kennis van zaken. Bij deze mensen kan aangifte gedaan worden wanneer er een strafbaar feit met betrekking tot het maritieme erfgoed wordt geconstateerd.

8.2.6 Het Openbaar Ministerie

Bij het OM is er een Officier van Justitie aangesteld voor cultuurzaken. Tevens is er een Officier van Justitie belast met Noordzeezaken. Deze twee officieren zijn drukbezet, maar tegelijkertijd onmisbaar in het handhavingstraject. De Officier van Justitie kan verder onderzoek mogelijk maken, geeft deels de prioriteit bij de nationale politie aan en beslist uiteindelijk of de zaak voor de rechter komt. De Officier van Justitie Noordzeezaken, wordt betrokken bij de formulering van de Erfgoedwet. Zo raakt zij bekend met het onderwerp en de wetgeving en kan zij een belangrijke schakel worden het toekomstige handhavingstraject.

8.2.7 De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

De RCE is de enige overheidsinstantie met inhoudelijke kennis van zaken over maritiem erfgoed. Daarom vervult de RCE een belangrijke adviserende en beoordelende functie over de ernst van het vergrijp. Tevens heeft de RCE veel contact met het veld en doet ook duikend onderzoek en heeft daarmee een sterk signalerende functie. De RCE kan, zoals zij in het verleden al heeft gedaan, aangifte doen van een vergrijp. Ambtenaren zijn, in principe, verplicht om aangifte te doen wanneer zij bij het uitoefenen van hun taak een misdrijf constateren.²⁵ Naar aanleiding van een aangifte die de RCE deed voor vergrijpen aan maritiem erfgoed, konden zij concluderen dat er behoefte is aan een wetswijziging om het maritieme erfgoed te kunnen beschermen. De RCE heeft dit aangegeven bij de beleidsdirectie en nu de wet wordt aangepast zal de RCE input leveren over hoe de wetstekst eruit zou moeten zien.

8.2.8 Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM): Rijkswaterstaat (RWS)

Als bodembeheerder van de Noordzee speelt RWS een belangrijke rol in de het verlenen en controleren van verschillende vergunningen voor activiteiten waarbij de bodem verstoord wordt. Andere taken en bevoegdheden die gepaard gaan met het bodembeheer zijn zaken als het creëren en onderhouden van vaarroutes, het bergen van recent gezonken schepen en het opleggen van verbodsbepalingen. Ook kunnen zij uitvaren om onderzoek te doen naar eventuele schade aangebracht aan wrakken.

De RCE heeft met RWS een convenant gesloten.²⁶ Zo wordt er samengewerkt bij projecten van RWS en tijdens regulier beheer en onderhoud van RWS wordt er rekening gehouden met archeologische waarden.

²⁵ Artikel 162, lid 1, van het Wetboek van Strafvordering stelt dat:“(...) ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen (...)”. Er worden echter beperkingen gesteld aan het soort misdrijf, en er bestaan onduidelijkheden voor welke misdrijven dit precies geldt.

²⁶ Op dit moment wordt dit convenant vernieuwd.

8.2.9 Overige instanties

Er zijn ook nog andere instanties die een rol kunnen spelen. Zo kan het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) een rol spelen als wrakken met een buitenlandse eigenaar in de Noordzee worden aangetast door menselijk handelen. Vooral als het gaat om oorlogswrakken is contact met BZ belangrijk. Bij oorlogswrakken is contact met Defensie ook relevant. Ook de marechaussee kan van belang zijn, omdat zij aan boord kunnen gaan wanneer een schip aanmeert in de haven.

Ten slotte is de beleidsdirectie van het ministerie van OCW, de Directie Erfgoed en Kunsten, onder andere van belang in het wetgevingstraject. Zo zijn zij verantwoordelijk voor de Erfgoedwet en het onderzoek naar ratificatie van het UNESCO-onderwaterverdrag.

8.3 Kennis en prioriteit

Niet alle handhavers hebben de benodigde kennis over het maritiem erfgoed en de bijbehorende wetgeving. Pro Facto komt in haar rapport tot dezelfde conclusie en geeft het volgende voorbeeld: "De Inspectie wil aangifte doen van het opduiken van een bronzen scheepschroef van een gezonken schip. Zij komt met een feitelijk verhaal bij de politieagent, die vervolgens niet weet hoe hij deze aangifte moet behandelen. De inspectie verwijst naar de Mw 1988, maar de politieagent denkt aan verschillende delicten zoals grafschennis, diefstal en vernieling. Gevolg is dat de inspectie bij de politie komt met een verhaal over de Mw 1988, terwijl de politie eigenlijk andere informatie verwacht" (Pro Facto, 2011, p.90).

Aangezien dit aangifteproces moeizaam verloopt, worden er weinig aangifte gedaan. Dit leidt weer tot een lage prioriteit bij de Politie en het OM. Op dit gebied hebben er inmiddels wel verbeteringen plaatsgevonden. Zo is er in elke regio iemand²⁷ van de politie belast met cultuur en erfgoed en is er een Officier van Justitie aangesteld op het gebied van cultuur. Een andere belangrijke ontwikkeling is dat er bij de Erfgoedinspectie BOA's zijn aangesteld. Zij hebben de bevoegdheid om zelf proces verbaal op te maken en onderzoeken te starten naar vermeende overtredingen van de wet.

Een probleem blijft dat in de praktijk de persoon die een vergrijp meldt moeilijk ananiem kan blijven. Gezien het kleine wereldje en het feit dat de gemoederen hoog kunnen oplopen, zullen mensen niet snel besluiten aangifte te doen of een officiële melding te maken van een vergrijp.

Tot slot moet wel gesteld worden dat in de vele gesprekken die de afgelopen periode met instanties als de nationale politie, kustwacht, MIK-NL en RWS zijn gevoerd, het maritieme erfgoed serieuze aandacht krijgt. Er is de wil bij verschillende instanties om de handhaving op dit gebied verder uit te rollen en op orde te krijgen.

²⁷ Het is voor de buitenwereld echter vaak onbekend wie precies bij elke regio hiervoor verantwoordelijk is.

8.4 Procedures en taakverdeling

Op dit moment is het procedureel onduidelijk hoe er moet worden gehandhaafd (zoals bijvoorbeeld blijkt uit het kader). Er zijn veel verschillende partijen betrokken bij het toezicht op de Noordzee en de invoer van goederen. Geen van deze partijen heeft expertise op het gebied van maritiem erfgoed. De RCE heeft met haar Maritiem Programma wel de expertise, maar niet de handhavingsbevoegdheid (in de bijlage staat schematisch weergegeven hoe het handhavingsproces op dit moment theoretisch zou moeten verlopen).

In het verleden is gebleken dat, wanneer er een melding wordt gedaan over aantasting van het maritieme erfgoed, er zonder een duidelijke regie vele verschillende instanties betrokken worden: vanuit OCW zou de EGI met een melding aan de slag moeten gaan. De EGI zou de coördinatie op zich moeten nemen, maar heeft hier niet de kennis over scheepswrakken en heeft zeer weinig capaciteit voor dit soort zaken. Uiteindelijk is niet een duidelijke probleemeigenaar. Vervolgens is onduidelijk wie welke taak heeft en op welk moment in het proces betrokken moet worden. RWS en handhavende instanties als de kustwacht, Douane en politie kunnen er mee te maken krijgen, maar de taakverdeling is onduidelijk. De consequentie is dat iedereen gebeld en gemaïld wordt, waardoor het proces lang en niet inzichtelijk is.

Kortom, het is onduidelijk, of in ieder geval onoverzichtelijk, wie welke rol speelt binnen de handhaving op overtredingen op het maritieme erfgoed. Dit geldt voor wanneer er een overtreding of misdrijf gaande is, en er achteraf aangifte wordt gedaan. Op dit moment zijn er ontwikkelingen om deze procedures en taakverdeling beter op orde te krijgen.

Het schip de Cdt. Fourcault voer uit met duikers van de stichting Duik de Noordzee Schoon om netten van scheepswrakken te halen. Ze hadden hun AIS aan ook al staat dit schip als pleziervaartuig geregistreerd. Nadat ze gedoken hadden met vrijwilligers en biologen om netten en andere spullen die vissers hebben achtergelaten van wrakken te verwijderen en naar boven hadden gehaald, voer het schip weer uit. Dit keer zonder archeologen en biologen. Nu stond de AIS uit. Dat is niet strafbaar is, maar men vond het wel verdacht. Vliegtuigen en marinevaartuigen werden gevaagd om naar het schip uit te kijken en het is toen ook gespot. Het was duidelijk dat ze aan het wrakduiken waren, maar dit alleen bleek te weinig aanleiding om een onderzoek te starten.

Het was onduidelijk welke procedure gevolgd moest worden. Eerst werd er contact gezocht met de Erfgoedinspectie, maar toen dat niet lukte is iemand van de RCE (op zijn vakantieadres) bereikt die adviseerde om te handhaven. Vervolgens was het onduidelijk wie hier het bevoegd gezag had. Er werd heen en weer gebeld en uiteindelijk gaf het convenant tussen de Erfgoedinspectie en de Douane uitkomst: de Douane kon handelen (ook al is dit convenant eigenlijk opgesteld om de uitvoer van illegale cultuurgoederen tegen te gaan en niet voor dit soort zaken).

Na veel overleg is besloten om geen schip te sturen, want dit is erg kostbaar. Wachten bij de haven is een logisch alternatief. Helaas voer de boot naar Antwerpen, waar de Nederlandse Douane niet aan boord kon gaan. Vanwege een gebrek aan protocollen was het gehele proces rommelig en is er niet effectief gehandhaafd.

Binnen de RCE is de afstemming ook niet altijd duidelijk. Er zijn meerdere mensen die zich op een bepaalde manier bezighouden met de vergrijpen op scheepswrakken. Deze mensen begeven zich vaak op werkgebied van de ander. Het voordeel is dat de personen enigszins uitwisselbaar zijn en zo de voortgang van de projecten ook beter gewaarborgd is. Voor de buitenwereld is de taakverdeling niet altijd duidelijk. In een interview werd genoemd: "Ik weet niet wie er bij een vergadering zal aanschuiven. Als ik contact moet opnemen met de RCE weet ik dan ook nooit wie ik moet hebben. De interne taakverdeling is voor mij onduidelijk." Ook blijkt men binnen de het Maritieme Programma niet op dezelfde lijn te zitten over de rol die de RCE kan spelen binnen het handhavingstraject.

Deel twee: Aanbevelingen

9. The Carrot and the stick

In het eerste deel van dit rapport is er een analyse gemaakt over de situatie rondom het verstoren van scheepswrakken door menselijk handelen in de Nederlandse Noordzee. In dit deel wordt er een aantal aanbevelingen gegeven over de bescherming van het maritieme erfgoed tegen dit menselijk handelen.

Voor een betere bescherming van het maritieme erfgoed kan gebruik gemaakt worden van de *the carrot and the stick* methode. In eerste instantie is communicatie en een goede relatie met het veld noodzakelijk. Er zou gekeken moeten worden naar afspraken die ook voor het veld als voordelig worden beschouwd. Zo kunnen mensen verleid worden om de wrakken met rust te laten. Tegelijkertijd heb je een *stick* achter de deur nodig als *the carrot* niet voldoende blijkt te zijn. Hiermee wordt effectief handhaven bedoeld. Stappen die de RCE zou kunnen ondernemen op beide vlakken staan hieronder uitgewerkt.



9.1 The carrot

Idealiter zal er, zonder hen aan te pakken met de harde hand, een gedragsverandering plaatsvinden onder duikers en bergers. Als dit in gang wordt gezet, zal de sociale controle worden vergroot wat anderen ook zal weerhouden van het plegen van vergrijpen. Om dit te bereiken zijn verschillende aanbeveling vermeld.

9.1.1 Communicatie

Er is een normvervaging opgetreden met betrekking tot de omgang met het maritieme erfgoed, zoals uit de analyse is gebleken. Voor de bescherming van het maritieme erfgoed is het belangrijk dat er een mentaliteitsverandering onder wrakduikers plaatsvindt. Hierin speelt een goede communicatie een belangrijke rol.

Er is veel communicatie tussen de RCE en wrakduikers en de lijnen zijn in sommige gevallen kort. Toch kwam er in verschillende interviews naar voren dat deze communicatie niet altijd als constructief wordt beschouwd. De toon van de RCE wordt soms als belerend ervaren, terwijl een aantal wrakduikers al decennia lang duiken en zich juist als ervaren praktijkdeskundigen voelen. Er is meerdere keren opgemerkt dat communicatie teveel als eenrichtingsverkeer wordt beschouwd.

Sommige wrakduikers vinden dat de RCE alleen vertelt wat er niet mag en dat er snel wordt bedreigd met handhaving. Zo bestaat er de angst om vondsten te melden, omdat duikers vrezen dat de vondsten in beslag worden genomen en dat zij op de vingers

worden getikt. Een lid van een duikvereniging vertelde: "Als je een vondst meldt, als er bijvoorbeeld een nieuw wrak is ontdekt, krijg je gelijk een duikverbod. Als je iets meldt en je krijgt een duikverbod, meld je het de volgende keer niet." Dat er daadwerkelijk zo een duikverbod wordt opgelegd is overigens niet waarschijnlijk. De Monumentenwet geeft geen mogelijkheid om duiken te verbieden. Het geeft wel aan welk beeld er heerst en het is een perceptie van duikers op basis waarvan bepaalde keuzes worden gemaakt.

Er wordt door de RCE wel veel tijd geïnvesteerd in contact met het veld, maar de boodschap die de RCE uitdraagt komt niet altijd overeen met de ideeën en belangen van de wrakduikers. Het is een dunne lijn waar de RCE op moet balanceren. Zo kan de RCE niet verkondigen dat verdragen, de wet en het eigen beleid geschonden mogen worden. Toch is het ook in het belang van de RCE om het contact goed te houden met het veld. Niet alleen omdat er zo afspraken gemaakt kunnen worden met betrekking tot het verstoren van scheepswrakken, maar ook omdat deze duikers als ogen en oren van de RCE worden beschouwd.

Kortom, de RCE zit in lastige situatie. Een optie is dat de RCE zich minder taken toebedeeld binnen de handhaving, waardoor zij minder als boeman gezien zullen worden. Zo kan de RCE haar capaciteit anders inzetten en kan minder handhaving tot meer informatie uit veld zal leiden. Toch kan de RCE de handhaving niet helemaal loslaten. Als er wordt gekozen om niet actief in te zetten op toezicht en handhaving, zal de RCE altijd door de EGI (of een andere toezichthoudende instantie) om advies gevraagd kunnen worden. De informatie moet dan worden gegeeld, en kan niet worden achtergehouden.

Een meer constructieve dialoog zou ook uitkomst bieden. Dit houdt niet gelijk in dat de RCE moet toegeven aan de wensen die spelen in het veld, maar dit zou dan vooral in het luisteren en een verandering in de toon van het gesprek zitten. Een geïnterviewde verwoorde het op de volgende manier: "Als je stopt met overleggen gaat het pas echt fout. Trek met iedereen op, luister naar iedereen en probeer constructief te zijn. Ook bij hen waar je in eerste instantie geen goede band mee hebt. Je moet ook je vijanden dichtbij je houden."

9.1.2 Samenwerking met amateurarcheologen

Een deel van duikers geeft aan zich constructiever op te zullen stellen en zich aan de afspraken met de RCE zal willen houden als ze meer betrokken worden. Deze duikers zouden meer waardering voelen als zij in hun beeldvorming serieuzer worden genomen, en dus meer worden betrokken (en, zoals al gebeurt, met naam vermeld worden in publicaties). Met samenwerking kan goodwill gekweekt worden, wat kan leiden tot het meer melden van vondsten tot zelfs een betere waarborging van het *in situ* beleid. Mensen zullen zich sneller aan het beleid houden als zij zich betrokken voelen.

De RCE benadrukt dat er jaren pogingen zijn gedaan tot samenwerking, maar hier telkens weer weinig uitkomt. Wel worden er sporadisch afspraken gemaakt met duikers dat ze op bepaalde wrakken mogen duiken en in uitzonderlijke gevallen monsters en

onderdelen naar boven mogen halen voor onderzoek. Dit verder uitrollen is het overwegen waard. Tegelijkertijd moet de RCE wel kwaliteit leveren en het is niet aan de opsteller van dit rapport om te bepalen of dit mogelijk is in verdere samenwerking met amateurarcheologen die niet vaak volgens de wetenschappelijk norm te werk gaan.

9.1.3 Bewustwording

Wrakduikers weten vaak wel wat er niet mag, maar er wordt niet verteld waarom dit is. Omdat men vervolgens het nut van de regels niet inziet, houdt men zich ook minder aan deze regels. Het is dus van belang dat (nogmaals) goed wordt uitgelegd aan iedereen die te maken heeft met scheepswrakken waarom het beleid is zoals het is. Bij de RCE heerst er het gevoel dat dit al vaak is gebeurd, toch denken wrakduikers hier anders over. Belangrijk is om uit te leggen waarom de RCE verwacht dat men niets mee naar boven mag halen. Elke wrakduiker en berger geïnterviewd voor dit onderzoek noemde dat metalen (en vooral ijzer) toch vergaan in de Noordzee. Er wordt dan ook niet begrepen waarom het niet naar boven gehaald mag worden, zodat het tenminste bewaard blijft. "Anders heeft niemand er wat aan", is de argumentatie die vaak wordt genoemd.

Wanneer de Erfgoedwet in werking treedt (en eventueel het UNESCO-verdrag geratificeerd is) is dit het moment om de voorlichting te starten. Er zal een nieuwe wetgeving zijn op basis waarvan effectief gehandhaafd kan, en moet, worden. Het is belangrijk dat deze wetgeving wordt gecommuniceerd en voornamelijk waarom deze wetten zijn zoals ze zijn. Leg het nut en het belang ervan uit.

Het is belangrijk om de bekendheid en bewustwording over het maritieme erfgoed ook bij het grote publiek te vergroten. Er gebeurt al veel: er zijn regelmatig publicaties en er wordt regelmatig gesproken op verschillende bijeenkomsten.²⁸ Hierbij worden wel voornamelijk mensen binnen de archeologie bereikt. Toch kan het onderwerp ook bij een groter publiek tot de verbeelding spreken.²⁹ Met het online magazine zijn hier stappen in de goede richting gezet. Houd bij het opstellen van het magazine, zoals al gebeurt, wel in het hoofd dat ook een groter publiek bereikt kan worden.³⁰

Ook is samenwerking met biologen en hun sympathisanten een idee. Deze groep haalt veelvuldig de media en daarmee worden de scheepswrakken steeds meer op de kaart gezet. Ook al bestaat er binnen de RCE kritiek op deze groep mensen, in grote lijnen hebben de partijen hetzelfde doel (namelijk het behoud van scheepswrakken). Daarom is samenwerking en het profiteren van de bekendheid van deze groep aan te raden.

²⁸ Afhankelijk van de ontwikkeling van de nieuwe website www.archeologieinnederland.nl, kan ook hiermee de bekendheid vergroot worden.

²⁹ Zo is het hoofd van het Maritieme Programma, Martijn Manders, eerder bij het tv-programma De Wereld Draait Door geweest. Het zou goed zijn als hier een vervolg aan gegeven kan worden. Ook kan gedacht worden om aan te haken bij de herdenking van het begin van de Eerste Wereldoorlog 100 jaar geleden, en meer bekendheid geven aan het lot van de drie Britse kruisers die toen voor kust van Scheveningen zijn gezonken.

³⁰ Houd hier bijvoorbeeld rekening met de keuze van onderwerpen en het taalgebruik.

Met een grotere bekendheid van het maritieme erfgoed zou ook de publieke, en daarmee politieke, verontwaardiging groter zijn als het maritieme erfgoed wordt aangetast. Dit zal vervolgens tot een hogere prioriteit bij verschillende instanties leiden. Toch moet men realistisch blijven: dit alles zal relatief blijven, want de kans is klein dat de grote massa zich snel zal opwinden over aantasting van het maritieme erfgoed.

9.1.4 Geef duikers een scheepswrak

Er bestaan bij de RCE ideeën om afspraken te maken met duikverenigingen, die regelmatig op bepaalde wrakken duiken. Zo zouden zij verantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor deze wrakken en erop toezien dat er geen vergrijpen op plaatsvinden. Wanneer men zich verantwoordelijk voelt voor deze wrakken, zullen ze zich hier ook eerder naar gedragen. Zij zullen dan zelf de wrakken niet snel beschadigen en erop toezien dan dat anderen dit ook niet doen. De RCE kan dan op haar beurt deze verenigingen verantwoordelijk houden. Het zorgvuldig uitrollen van deze plannen is dan ook aan te raden.

Tevens zou er bij de RCE een interne discussie moeten plaatsvinden of er toch geen schepen zijn met geen of een lage archeologische waarde waar duikers meer vrijheden krijgen. Deze vrijheden zouden gepaard moeten gaan met duidelijke afspraken om andere schepen niet aan te tasten. Hier moet dan ook effectief op gehandhaafd worden en daar wordt later in dit rapport verder op ingegaan.

Om duikers op een andere manier tegemoet te komen kan er gedacht worden aan het laten afzinken van schepen of een recent gezonken schip te laten liggen. Op deze manier hebben recreatieduikers een intact schip om te bezoeken. Ook hier dienen afspraken gemaakt te worden over het bergen,³¹ maar het is vanuit een archeologische invalshoek niet schadelijk als het wrak wordt aangetast.

Wil men een schip laten afzinken kan dit alleen op een locatie waar niemand wordt verhinderd en het milieu niet belast wordt. Om dit te bewerkstelligen is de RCE afhankelijk van andere partijen, waaronder met ministerie van I&M (RWS) waar men op dit moment niet enthousiast is over dit idee. Het gaat namelijk in tegen het huidige beleid, waarin is bepaald dat alles dat op dit moment in de Noordzee zinkt naar boven gehaald dient te worden. Tevens moet het voldoen aan strenge milieueisen en is het, mede vanwege deze reden, erg duur. In tijden van bezuinigingen lijkt dit op de korte termijn niet haalbaar. Over de realisatie op de lange termijn kan nagedacht worden. De RCE zou dan dit idee via de collega's bij andere ministeries moeten promoten. Biologen en hun sympathisanten kunnen hierbij gemobiliseerd worden.

³¹ Bergen zou dan verboden zijn, maar als veel duikers er plezier aan beleven zal er ook een sociale controle zijn.

9.1.5 Conserveren van het erfgoed is ook beschermen tegen menselijk handelen

Er bestaan verschillende manieren om het maritieme erfgoed onder water te conserveren. De methodes hebben gemeen dat het wrak afgedekt wordt. De RCE doet dit op het moment al, en het is een methode die die nog vaker toegepast kan worden. Het zal echter uitkomst bieden voor een klein deel van de wrakken, omdat het een dure methode is. Hiermee is het beschermingsproces niet afgelopen, want ook een afgedekt wrak is onderhevig aan natuurlijk krachten (Vos, 2012). Zo moet het wrak niet alleen worden afgedekt, het moet ook gemonitord en bijgehouden worden. Tevens is erfgoed idealiter iets wat juist toegankelijk moet zijn voor publiek. In het geval er risico's bestaan dat een wrak met een hoge archeologische waarde door menselijk handelen wordt aangetast, kan deze optie worden uitgevoerd.³²

9.2 The Stick

Een onderdeel van de normvervaging komt ook voort uit het feit dat nog nooit iemand vervolgd is in Nederland voor aantasting van het maritieme erfgoed. Het is een realistische verwachting dat de in het vorige hoofdstuk voorgestelde maatregelen niet tot een algehele bescherming van het maritieme erfgoed zullen leiden. Daarom is toezicht en handhaving ook belangrijk.

De handhaving zou moeten leiden tot vervolging, omdat er een preventieve werking die van uit kan gaan. Het is namelijk een kleine wereld en er wordt veel onderling gesproken. Wanneer er wordt gehandhaafd is dit snel voor iedereen duidelijk. Daarom schatten de RCE en verschillende handhavers in dat, wanneer er één of een paar vervolgingen hebben plaatsgevonden, het aantal vergrijpen drastisch zal verminderen.

Uit verschillende gesprekken met handhavers blijkt dat er een aantal punten essentieel zijn om tot effectieve handhaving te komen: een toereikende wetgeving, procedurele afspraken met de betrokken instanties onderling en een prioritering van de meest waardevolle scheepswrakken. Deze stukjes van de puzzel dienen precies in elkaar te passen om effectieve handhaving mogelijk te maken. Op deze manier kan men tot veroordeling komen met de afschrikkende werking van dien. Deze en andere punten staan hieronder uitgewerkt.

9.2.1 Wetgeving

Zoals beschreven is de huidige Monumentenwet ontoereikend om het maritieme erfgoed te beschermen. Met name de formulering van het opgravingsverbod is problematisch. Op dit moment is men binnen met Ministerie van OCW bezig, in het kader van het formuleren van de Erfgoedwet, om het opgravingsverbod zo te verwoorden dat de bescherming van het maritieme erfgoed gewaarborgd is. Er zijn gesprekken gaande met

³² Er zijn voorbeelden dat zelfs, wanneer een wrak is afgedekt, het gaas wordt doorgesneden en het zand weggezogen om onderdelen van en uit de schepen te halen.

het OM, de nationale politie en andere instanties die met deze wetgeving moeten werken om te onderzoeken of de nieuwe wetgeving toereikend is. Als alles volgens planning verloopt zal deze wet op 1 januari 2016 in werking treden.

Zo werd in één van deze gesprekken met de politie aangegeven dat ook bij het 'waterdicht' maken van het opgravingsverbod, nog steeds geconstateerd moet worden dat dit verbod is overtreden. Dit blijft lastig. Er werd genoemd dat de bescherming van het maritieme erfgoed het beste geregeld kan worden door een duikverbod, in combinatie met een vergunningsstelsel. Zodoende kunnen betrouwbare duikverenigingen duikers meenemen om op die wrakken te duiken. Als er niet aan de vergunning wordt gehouden volgt intrekking van de vergunning en een ferme strafmaat. Op deze manier is de handhaving eenvoudig, want er kan simpelweg gehandhaafd worden op het duiken zonder vergunning. Sommige juristen vinden deze maatregelen wel ver gaan.

Hetzelfde geldt voor de omgekeerde bewijslast. Ook al worden er historische objecten aan boord geconstateerd, het blijkt moeilijk te bewijzen dat deze objecten daadwerkelijk naar boven zijn gehaald. Het zou eenvoudiger handhaven zijn als deze mensen die dit aan boord hebben moeten bewijzen dat zij het niet illegaal hebben opgedoken in plaats van dat bewijslast bij de handhavers ligt.

Ook is er geopperd om wettelijk vast te leggen dat voorwerpen op de zeebodem eigendom van de staat worden, tenzij de rechthebbende het eigendom kan bewijzen. Dan maakt het niet uit hoe men het erfgoed verkrijgt, want het is niet zijn of haar eigendom. Dan zou vervolging volgens het strafrecht mogelijk zijn. Een voordeel is dat handhavers meer kennis hebben van deze wetgeving hebben en lijkt ook de Officier van Justitie hier beter mee uit de voeten te kunnen. Dit zou echter alleen voor de 12-mijlszone gelden. Overigens claimt de Nederlandse overheid het eigendom van alle VOC-, WIC- en Admiraliteitsscheepswrakken, ook buiten de 12-mijlszone.

Ook wordt geadviseerd om bij de aanpassing van de wet de strafmaat onder de loep te nemen. Het gaat niet alleen over de afschrikwekkende werking die een hoge strafmaat zou kunnen hebben maar over de uitbreiding van opsporingsbevoegdheden. Als de maximale gevangenisstraf boven de vier jaar is, heeft de politie meer opsporingsbevoegdheden. Op dit moment is de maximum gevangenisstraf voor een overtreding van de Monumentenwet zes maanden en bij een misdrijf twee jaar.

Het afschrikwekkend effect van de strafmaat, zal vooral bergers kunnen tegenhouden. Zij zien zichzelf namelijk als bedrijven die winst moeten maken en kijken naar de scheepswrakken door een zakelijk bril. Hier gaat een calculerend gedrag mee gepaard en zolang het economisch de moeite waard is zullen zij blijven bergen. Dit werkt alleen als ook de pakkans vergroot wordt.

Tenslotte kunnen belangrijke juridische stappen genomen worden ter bescherming van het maritieme als het UNESCO-onderwaterverdrag geratificeerd zou worden. UNESCO schrijft in haar advies aan de Nederlandse overheid dat Het Verdrag "het enig

toereikende instrument voorhanden is voor een effectieve wereldwijde bescherming van cultureel erfgoed onder water" (Nationale UNESCO Commissie, 2011). Dit betekent niet alleen dat Nederlandse wrakken in buitenlandse wateren beter beschermd kunnen worden, maar dat er ook een betere bescherming plaats kan vinden in Nederlandse aansluitende zone en EEZ.³³ Ook de meldingsplicht wordt met dit verdrag uitgebreid tot buiten 24-mijlszone.

Verder zullen er bij ratificatie maatregelen genomen moeten worden om de binnenkomst, handel en bezit van maritiem erfgoed dat op onrechtmatige is verkregen te voorkomen. Tevens moeten de sancties hoog genoeg zijn schendingen van het Verdrag te ontmoedigen. In ieder geval moeten alle voordelen die ontleent zijn aan de illegale activiteiten ontnomen worden.

9.2.2 Procedures en taakverdeling

Voor effectieve handhaving zijn duidelijke procedurele afspraken en een duidelijk taakverdeling essentieel. Ten eerste is het belangrijk dat de rolverdeling duidelijk is tussen de partijen die beiden deel uitmaken van het ministerie van OCW: de EGI en de RCE. Tevens is het minstens zo belangrijke dat er duidelijke procedurele afspraken worden gemaakt met het MIK-NL en de instanties die vervolgens handhaven. Een praktische taakverdeling zal de handhaving sneller, soepeler en dus effectiever laten plaatsvinden.

De precieze taakverdeling zou in onderling overleg moeten plaatsvinden. De verschillende instanties moeten op één lijn zitten. Als er bijvoorbeeld wordt gehandhaafd en een proces verbaal wordt opgemaakt, maar het strandt vervolgens bij het OM kan het juist een averechts effect hebben. De handhavers zullen er dan minder tijd aan besteden, omdat de resultaten uitblijven en de overtreders zullen van mening zijn dat het recht aan hun kant staat. Kortom, alle neuzen die bij het gehele handhavingproces betrokken zijn moet de dezelfde kant op.

De EGI speelt een belangrijke rol binnen de handhaving. Bij de EGI is er echter niet de inhoudelijke kennis aanwezig en is er weinig capaciteit voor dit onderwerp. In overleg moet afgesproken worden welke rol de EGI precies in de praktijk moet spelen. Niet alleen omdat het de officiële taak is van de EGI om zich te richten op vergrijpen aan het erfgoed, maar ook omdat vanuit het MIK-NL er een vraag ligt voor een coördinerende probleemeigenaar vanuit een beleidsministerie.

³³ Artikel 10, lid 1: "No authorization shall be granted for an activity directed at underwater cultural heritage located in the exclusive economic zone or on the continental shelf except in conformity with the provisions of this Article."

Het OM is hierin een belangrijke schakel. Het aanstellen van een Officier van Justitie belast met cultuurzaken is een goede zaak. Toch is gebleken dat zij er weinig tijd heeft voor dit onderwerp. Het is belangrijk dat men zich voornamelijk richt tot de Officier van Justitie voor Noordzeezaken. Zij zal deze zaken behandelen. Het OM wilt meewerken, maar zij hebben hier wel handhaafbare wetgeving voor nodig.

De RCE heeft goede contacten met de EGI, Kustwacht en het MIK-NL. Het moet duidelijk zijn hoe deze contacten moeten worden ingezet. Op dit moment zijn er gesprekken gaande tussen meerdere betrokken instanties om afspraken te maken om de procedures goed te laten verlopen. De eerste stappen hierin zijn gezet, en het is van belang dat er vervolgstappen worden gezet waar alle partijen zich in kunnen vinden, om tot goede afspraken te komen.

Willen de contacten met handhavende instanties soepel verlopen is het zaak dat ook intern bij de RCE procedures duidelijk zijn. Zo is het essentieel om binnen het Maritieme Programma van de RCE een discussie te voeren over welke taken met betrekking tot handhaving de RCE op zich zou moeten nemen. Vervolgens moet duidelijk zijn wie precies de contactpersonen zijn en wat er door handhavende instanties van de RCE verwacht wordt. Hierbij moet vermeld worden dat de RCE wel meldingen aan handhavers kan doorspelen en info kan delen, maar dat de meeste informatie die te maken heeft met het onderzoek en de opsporing niet teruggekoppeld kan worden. Hiervoor zou de RCE BOA's in dienst moeten hebben.

Om het bovenstaande te bereiken moeten er een aantal praktische zaken geregeld worden. Zo wordt er door handhavers om één e-mailadres en telefoonnummer (al dan niet met een piketdienst) van de RCE gevraagd waarop zij hen kunnen bereiken. Tevens zou het opstellen van een leidraad over welke informatie de handhavende instantie in het algemeen van de RCE nodig heeft van pas kunnen komen bij een soepele communicatie.³⁴

Ook voor meldingen uit het veld zou het handig zijn als dat via één enkel e-mailadres binnen kan komen. Afhankelijk van de rol die de RCE voor zichzelf ziet, zou er online een standaard meldingsformulier kunnen worden gemaakt waar de relevante informatie kan worden ingevuld wanneer men een vergrijp wil melden. Anonimiteit speelt hierbij een belangrijke rol, aangezien men in het kleine wereldje niet graag bekend wordt als melder (idealiter doet een burger zelf aangifte). Een alternatief is de melder door te verwijzen naar Meld Misdaad Anoniem, hoewel dit meldpunt niet gericht is op vergrijpen aan erfgoed.

³⁴ Zeer waarschijnlijk zal een melding van de RCE bij het MIK-NL of de kustwacht terecht komen. In samenspraak met deze partijen wordt onderzocht welke informatie van de RCE voor hen van belang kan zijn. Maak een onderscheid, tussen informatie die noodzakelijk is voor handhavers en die handig is voor handhavers.

9.2.3 Prioritering van wrakken

Het Maritieme Programma van de RCE moet zelf een discussie voeren over de prioritering van wrakken met betrekking tot de bescherming van het maritieme erfgoed. Dit sluit aan bij de wens van het MIK-NL en Rijkswaterstaat om één grote database te creëren, die als basis dient voor handhaving op de Noordzee. Handhavende instanties hebben aangegeven dat zij onmogelijk op alle wrakken kunnen handhaven, dus een prioritering lijkt onvermijdelijk wil er een vorm van handhaving plaatsvinden. Daarom is het nuttig om een lijst met wrakken te maken die de hoogste cultuur historische/ archeologische waarden hebben.³⁵ Houd bij deze prioritering ook rekening met juridische voorwaarden, zodat er ook gehandhaafd kan worden. Het is een investering, want dit kost instanties tijd. Hiermee wordt wel de basis voor de handhaving. Dit betekent dat er dan minder van de RCE gevraagd zal worden in de jaren die volgen.

9.2.4 Prioriteit in de handhaving

Als de bovenstaande punten gerealiseerd zijn zal het maritieme erfgoed een stuk meer bescherming genieten dan in de huidige situatie. Toch zal, ondanks de wil die er bij veel handhavers heerst om het maritieme erfgoed te beschermen, de bescherming niet snel een hoge prioriteit krijgen.

In het rapport van Pro Facto wordt het lage aantal aangiftes genoemd als een reden voor de lage prioriteit die het onderwerp heeft bij de politie. Tegelijkertijd ervaren onder andere de EGI en de RCE juist moeilijkheden als er aangifte wordt gedaan van aantasting van het cultureel erfgoed. Dit is vervolgens ook weer een reden waarom er weinig aangiftes worden gedaan (Pro Facto, 2011). De nationale politie geeft zelf aan dat het aangifte doen³⁶ heel belangrijk is: "Bij ieder misdrijf dat je constateert moet je eigenlijk aangifte doen. Het is belangrijk dat er een geschiedenis wordt opgebouwd."³⁷ Bij de RCE is heel goed bekend wat er speelt en hoe groot de problematiek is, maar dit hoeft niet te betekenen dat het OM en de politie dit weten.

Tot slot, is er op dit moment is er geen taakstelling bij de kustwacht om te handhaven op de aantasting van het maritiem erfgoed, terwijl voor een goed toezicht en controle op het maritieme erfgoed de kustwacht erg belangrijk is. Er zijn gesprekken gaande om maritiem erfgoed in het handavingsplan mee te nemen.

³⁵ Zo een lijst is niet in beton gegoten en kan worden aangepast naar mate de kennis over wrakken verandert.

³⁶ De politie is verplicht om een aangifte op te nemen. Wel laat de nationale politie weten: "het maritieme erfgoed krijgt hoe dan ook geen prioriteit, maar zorg dat je een goed verhaal hebt. Wacht een aantal maanden, want de eerste maanden gebeurt er niets mee. Na een paar maanden moet je een brief schrijven naar het Openbaar Ministerie namens de organisatie, nooit jezelf. Als er weer niets gebeurt doe je het nog keer. Doe het net zo lang tot er iets mee gebeurt.

³⁷ Tevens adviseert de nationale politie dat het object in het Interpol database terecht moet komen. Dit is voor iedereen toegankelijk en als het object erin staat ben je nooit bezitter te goeder trouw. Tenminste als het gaat om een handelaar of mensen die bekend zijn met erfgoed. UNESCO en alle politieorganisaties kunnen de database invullen. Je bent er dus ook bij gebaat om zo snel mogelijk te melden.

9.2.5 Vergroot de kennis bij handhavers

Voorafgaand aan de invoering van de Erfgoedwet en de (eventuele) ratificatie van het UNESCO-verdrag is het moment om verschillende handhavers te informeren over de implicaties hiervan. Zo worden zij bijgepraat over het maritiem erfgoed en de bijbehorende wet- en regelgeving. Deze handvatten om te handhaven kunnen dan in een brochure gebundeld worden en naar de betreffende instanties gestuurd worden. Daarbij kan er een bijeenkomst georganiseerd worden waar deze brochure gepresteerd wordt en instanties met vragen terecht kunnen.

9.2.6 Verbodsbepaling

Als uiterst middel kan er een verbodsbepaling komen op de wraklocatie. Dit heeft niet de voorkeur, omdat men ook de mogelijkheid moet krijgen om het culturele erfgoed te bezoeken en het Verdrag van Malta ook de nadruk legt op het openstellen van de sites voor het publiek.

De RCE kan van mening zijn dat een verbod toch op zijn plaats is, omdat het archeologische belang uitzonderlijk hoog is en de menselijke bedreigingen zeer groot zijn. Zo een verbodsbepaling kan in overleg met RWS worden opgelegd. RWS heeft de bevoegdheid tot het instellen van een verbod binnen de 12-mijlszone. Het voordeel hiervan is dat handhaving makkelijk en effectief gedaan kan worden. Elk schip dat zich immers op deze plek zonder vergunning bevindt, kan worden aangepakt.

9.2.7 Ontmoedigingsbeleid: het heffen van belastingen

Ook kan er een ontmoedigingsbeleid opgezet worden als verdere vervolging niet mogelijk blijkt of als overgang totdat de nieuwe de wetgeving in 2016 in werking is getreden. Zo kan de Douane BTW en invoerrechten heffen op de aanwezige goederen aan boord als men geen bewijs van aankoop heeft. De belastingdienst kan inkomstenbelasting heffen.

9.2.8 Het chippen van erfgoed met GPS

Er bestaan waterdichte GPS-trackers. Deze kunnen bevestigd worden aan waardevol maritiem erfgoed (bijvoorbeeld een kanon) en zodoende kunnen bewegingen hiervan in de gaten gehouden worden. Het is een relatief goedkope manier van het beschermen van het erfgoed. Er zitten echter haken en ogen aan. Zo moet juridisch onderzocht of dit als rechtmatig bewijs gebruikt kan worden. Daarbij, zeer praktisch, lijkt het stroomgebruik een probleem te zijn. Op dit moment lijkt dit nog geen realistische optie, maar verder onderzoek is nodig om uit wijzen of dit echt een optie is.

9.2.9 Controle op verkoopsites

In het Verenigd Koninkrijk is er een systeem ontwikkeld dat illegale activiteiten meldt op verkoopsites als eBay. Deze activiteiten worden gemeld bij de politie en bij eBay zelf.

Voor Nederland kan dit bijvoorbeeld ook worden toegepast op de website van Marktplaats. Overtreders worden dan niet op heterdaad betrapt, maar kunnen uiteindelijk wel worden aangepakt.

9.2.10 Webcams

Ook is de suggestie gedaan om een archeologische vindplaats in de gaten te houden door middel van een webcam. Dit gebeurt nu al bij het de Vrouwe Maria en het wrak van het VOC-schip de Amsterdam bij Hastings.³⁸ Ook Australië gebeurt dit. Op deze manier worden dag en nacht de archeologische vondsten bewaakt en maak je het erfgoed toegankelijk voor een breder publiek dat online het wrak kan bezoeken (als de beelden openbaar worden gemaakt). Onderzocht zal moeten worden of er wraklocaties zijn in Nederland die hiervoor geschikt zijn.

9.2.11 Veiligheid

In het verleden zijn er ongelukken gebeurd met duikers. De Belgische overheid heeft maatregelen genomen om de veiligheid van duikers te vergroten, hetgeen als voorbeeld voor Nederland kan dienen. Zo moeten duikers daar melden als zij de haven uit varen of wateren binnen varen onder de Belgische soevereiniteit. De naam van het vaartuig, het aantal duikers en de duikplaats moeten dan vermeld worden. Wanneer het schip vervolgens op de duikplaats is aangekomen moet men dit melden samen met de hoeveelheid duikers die te water gaan en de geschatte tijdsduur dat zij onder water blijven. Ook laat men het weten als het duiken is afgelopen. Deze veiligheidsmaatregelen kunnen tevens als controlemechanisme dienen om het maritieme erfgoed te beschermen. Nagegaan moet worden of er draagvlak is om dit in Nederland ook in te voeren.

9.3 Implementatie van aanbevelingen

Uitvoering geven aan (een deel) van het rapport zal de nodige capaciteit vragen van de RCE (en andere organisaties). Tevens zijn handhaving en toezicht niet primaire taken van de RCE. De RCE zou na moeten gaan hoeveel middelen zij ter beschikking willen stellen ter uitvoering van deze handhavings- en toezichttaken. Wel is het belangrijk te vermelden dat wanneer er wordt voldaan aan de belangrijkste handhavingsaanbevelingen er een basis wordt gelegd voor handhaving. De handhaving zou vervolgens soepel moeten lopen en de RCE zou dan niet onevenredig veel tijd kwijt zijn aan het handhavingstraject. Zeker als het lukt om tot een veroordeling te komen, want dan is de verwachting dat vergrijpen drastisch zullen verminderen.

Als er adviezen worden overgenomen, moet het vooruitzicht zijn dat deze voor een langere termijn geïmplementeerd kunnen worden. Dit is niet alleen van belang voor de interne coördinatie, maar vooral ook in de communicatie naar buiten. Men moet weten

³⁸ Te zien op deze website: <http://voc.axiscam.net/view/index.shtml>

waar ze bij de RCE van op aan kunnen. Dit gaat om afspraken met andere instanties, maar ook om praktische zaken als bijvoorbeeld het instellen van een meldingspunt voor vergrijpen bij de RCE. Hiermee wordt dan gecommuniceerd dat de RCE zichzelf een toezichtstaak aanmeet, en hier moet ook aan voldaan kunnen worden.

Het veld zal zich mogelijk opener tegenover de RCE opstellen als de RCE de handhavende pet niet opheeft. Wel is belangrijk om in overweging te nemen dat de EGI en andere handhavers hebben aangegeven dat ze de inhoudelijke kennis niet in huis hebben en zullen dus toch de RCE nodig hebben. De RCE zal zodoende altijd minimaal een passieve handhavingstaak hebben.

10. Conclusie

In het eerste deel van dit rapport is een beeld geschetst van de huidige situatie rondom de verstoring van scheepswrakken door menselijk handelen in de Nederlandse Noordzee. Er is geconstateerd dat er regelmatig verstoringen door menselijk handelen aan scheepswrakken op de Nederlandse Noordzeebodem plaatsvinden door bergers en duikers. De motivatie om dit doen kan geldelijk gewin zijn, maar ook het verkrijgen van een souvenir speelt een rol. Vaak is ook de spanning die met het schat zoeken gepaard gaat, reden om het een en ander op te duiken. De precieze schaal waarop dit gebeurt is onduidelijk, maar uit dit onderzoek blijkt dat het aannemelijk is dat afgelopen decennia grote hoeveelheden zijn meegenomen. Tot op heden zijn er geen aanwijzingen dat de vergrijpen zijn verminderd. Dit heeft te maken met veel verschillende factoren. Er zijn hierin een aantal belangrijke hoofdlijnen te onderscheiden.

Ten eerste is geconstateerd dat er een normvervaging is opgetreden. Jarenlang is het naar boven halen van lading en delen van (sommige) schepen gedoogd en zodoende is dit genormaliseerd. Het huidige beleid, waar het niet zonder meer wordt toegestaan, wordt dan ook niet begrepen en verworpen door velen in het veld.

Ten tweede blijkt dat de huidige wetgeving ontoereikend is. Het woord "opgravingen" wordt in de Monumentenwet zo gedefinieerd, dat het onvoldoende bescherming biedt aan het maritieme erfgoed. Er wordt op dit moment gewerkt aan een betere formulering en ook wordt onderzocht of het UNESCO-onderwaterverdrag geratificeerd kan worden.

Ten derde blijken de procedures, onderlinge afspraken en taakverdeling bij de relevante handhavers onvoldoende en niet altijd duidelijk. Ook is er bij de handhavende instanties een gebrek aan kennis over maritiem erfgoed en de Monumentenwetgeving. Tevens heeft het handhaven op vergrijpen aan scheepswrakken een lage prioriteit bij verschillende handhavende instanties. Dit alles zit een effectieve handhaving in de weg.

Uit de situatieschets, zoals beschreven in het eerste deel van dit rapport, kunnen de onderstaande aanbevelingen voor een betere bescherming tegen vergrijpen op wrakken in de Nederlandse Noordzeebodem gedestilleerd worden.

Verschillende handhavers verwachten, dat wanneer het lukt om tot een aantal veroordelingen te komen, de kans groot is dat hier een preventieve werking vanuit gaat en de vergrijpen drastisch zullen verminderen. Om dit te bereiken dient in ieder geval aan het volgende voldaan te worden.

- Zorg dat wetgeving toereikend is:
 - Zorg ervoor dat bij het opstellen van de Erfgoedwet de bescherming van het maritieme erfgoed wettelijk gewaarborgd is. Hiervoor moet het opgravingsverbod zo geformuleerd worden dat het verwijderen, verplaatsen en aantasten van erfgoed onder water verboden is en handhaafbaar. Hier is al goede opzet voor

- gemaakt die in bij instanties als het OM en de Nationale politie getoetst moeten worden;
- Zet in op de ratificatie van UNESCO-Verdrag tot bescherming van het cultureel erfgoed onder water. Dit verdrag waarborgt de bescherming en meldingsplicht voor de gehele EEZ en zelfs daar buiten.
 - Zorg voor duidelijke procedures en taakverdeling omtrent de handhaving. De betrokken handhavende instanties moeten op één lijn zitten. Hier zijn al goede stappen in gezet, maar belangrijke acties hierbij zijn:
 - Heb de rol die de RCE binnen het handhavingsproces speelt duidelijk voor ogen;
 - Geef een vervolg aan de gesprekken met alle betrokken instanties;
 - Kom vervolgens tot concrete afspraken waar alle partijen achter staan. Wil er effectief gehandhaafd worden moeten alle schakels in het proces meewerken en moet er een coördinerende probleemeigenaar bekend zijn. Let hierbij in het bijzonder op de rol van de EGI. Deze rol is in theorie groot, maar het is de vraag of zij deze rol in de praktijk kunnen bekleden.
 - Denk bij de taakverdeling en procedurele afspraken ook aan praktische zaken als:
 - Een duidelijke interne taakverdeling, gecommuniceerd naar de buitenwereld;
 - Eén telefoonnummer (al dan niet met piketdienst) en één e-mailadres bij de RCE voor handhaving;
 - Een leidraad over de informatie die handhavers in het algemeen snel nodig hebben van de RCE;
 - Een eenduidige en makkelijke manier voor mensen uit het veld om (anoniem) meldingen te doen. Bijvoorbeeld door een online meldingsformulier.
 - Effectief handhaven op alle wrakken is een onmogelijke opgave. Maak daarom een lijst met wrakken die de hoogste cultuur historische/ archeologische waarden hebben. Houd bij deze prioritering ook rekening met juridische voorwaarden (bijvoorbeeld binnen de 12- of 24-mijlszone), zodat er echt effectief gehandhaafd kan worden.

Andere aanbevelingen aan zowel *the carrot* als *the stick* zijde zijn:

- Vergroot de bekendheid van het maritieme erfgoed. Hier kan onder andere gedacht worden aan:
 - Sluit aan bij de herdenking van de Eerste Wereld Oorlog, om de bekendheid van de drie Britse kruiser voor de kust bij Scheveningen te vergroten;
 - Bundel de krachten met de Biologen en Sympathisanten die makkelijk de media vinden;
 - Het online magazine is een goede manier om een groter publiek te bereiken. Houd rekening met onderwerpen die een groter publiek (leken) aanspreken;

- Geef duikers het gevoel dat de communicatie met de RCE constructief is en twee richtingen op gaat. Los van de toon van de gesprekken kan dit kan onder andere bewerkstelligd worden door:
 - Het uitrollen van projecten waar amateurarcheologen bij betrokken zijn;
 - De amateurs hiervoor erkenning geven;
 - Geef duikverenigingen die regelmatig op bepaalde wrakken duiken de verantwoordelijkheid voor de bescherming van dit wrak. Hierdoor zullen ze er zelf beter mee omgaan en erop toezien dat anderen dit ook doen.
- Organiseer bijeenkomsten om de achtergrond van de verdragen, wetten en het beleid aan duikers en bergers te communiceren. Doe dit vooral wanneer er duidelijkheid bestaat over de Erfgoedwet en de ratificatie van het UNESCO-verdrag. Vertel niet alleen dat bepaalde handelingen niet mogen, maar ook waarom deze niet mogen. Leg het nut en het belang van de wetgeving uit;
- Communiceer de implicatie van de Erfgoedwet en de eventuele ratificatie van het UNESCO-verdrag met handhavers om zo hun kennis over maritiem erfgoed en de relevante wetgeving te bevorderen:
 - Bundel hiervoor concrete handvatten die voortvloeien uit de wet- en regelgeving in een brochure. Maak het zo dat handhavende instanties ermee aan de slag kunnen. Doe dit ook in overleg met verschillende handhavers;
 - Organiseer een bijeenkomst met handhavers, waar deze handvatten gepresenteerd worden en zij voor vragen terecht kunnen. Spreek met de belangrijkste handhavers (als het MIK-NL, kustwacht en het OM) apart af om deze handvatten door te spreken. Gebruik deze gesprekken tevens om afspraken te maken en te benadrukken over hoe er gehandhaafd zal worden.
- Conserveren van het maritieme erfgoed voor archeologische doeleinden zorgt ook voor bescherming tegen vergrijpen. Dit moet wel in combinatie met monitoring van de betreffende site. Denk na of er meer wrakken zijn waar dit toegepast kan worden;
- Doe bij elk vergrijp aangifte, zodat er een geschiedenis bij de politie en het OM wordt opgebouwd. Op de langere termijn zal dit zorgen voor een hogere prioriteit voor het maritiem erfgoed bij deze instanties;
- Ontmoedig bergers en duikers door het heffen van BTW, invoerbelasting en loonbelasting op de aan land gebrachte goederen. Dit kan toegepast worden als verdere vervolging niet mogelijk blijkt en als totdat de nieuwe Erfgoedwet in werking treedt. Om dit uit te voeren moeten er gesprekken gevoerd worden met de Belastingdienst en de Douane. Dit kan via de Erfgoedinspectie lopen of de coördinator van het MIK-NL, die zelf bij de Douane werkt;
- Overleg met Rijkswaterstaat om verbodsbepalingen voor bepaalde plekken op de Noordzee in te stellen. Dit is een zware maatregel en is alleen mogelijk op plekken

waar dit logistiek kan en een bijzonder wrak een groot risico op vergrijpen loopt. Het voordeel van een verbodsbepaling is dit relatief makkelijk handhaafbaar is;

- Volg het Belgisch voorbeeld in het melden van duikexcursies om de veiligheid van duikers te waarborgen en daarmee ook de controle op de wrakken te vergroten.

Aanbevelingen die op de lange termijn geïmplementeerd kunnen worden:

- Het afzinken van een schip voor duikers. Het is nu niet het moment voor de RCE om zich hiervoor in te zetten, maar het zou kunnen dat in de toekomst de mogelijkheid zich aan doet om dit plan uit te voeren;
- Het chippen van erfgoed met een GPS zender. Op de korte termijn lijkt de techniek nog niet voldoende om waardevolle objecten uit te rusten met een GPS-zender, verder onderzoek zou nodig zijn;
- Doe onderzoek of een wrak door middel van een camera's in de gaten gehouden kan worden. Op deze manier wordt ook de toegankelijk voor de maritieme archeologie vergroot;
- Er worden veel wrakken door de visserij aangetast, om dit in beeld in te brengen is verder onderzoek nodig. Ook is aan te raden om over een aantal jaar te inventariseren of er bij bebouwing in de Noordzee genoeg rekening gehouden wordt met archeologische waarden, aangezien er op dit moment juridische ontwikkelingen zijn om dit te waarborgen.

Zoals beschreven kunnen zowel aan *the carrot* als *the stick* zijde stappen gemaakt worden. Er moet bepaald worden welke rol de RCE hierin speelt en hoeveel capaciteit zij hier vrij voor wilt maken. Wel is duidelijk dat sommige aanbevelingen minder capaciteit kosten dan anderen. Houd hierbij rekening dat de kans groot is dat met alleen goede communicatie en verleidingstechnieken de bescherming van het erfgoed niet gewaarborgd wordt. Handhaven is dus ook belangrijk en de afschrikwekkende werking van een aantal veroordelingen zal, naar schatting, groot zijn.

Er zijn drie essentiële punten die de handhaving exceptioneel zullen verbeteren: goede wetgeving, een prioritering in de handhaving op wrakken en een duidelijke verdeling van taken tussen de verschillende betrokken instanties. Tijdens het schrijven van dit rapport heeft de RCE meegewerkt aan het maken stappen op alle drie de terreinen. Het is zeer belangrijk dat deze stappen worden afgemaakt. Dan is de basis gelegd voor een handhavingsregime waaruit de komende jaren efficiënt gehandhaafd kan worden.

Literatuur

Beukers (red), 2009. *Erfgoedbalans 2009: Archeologie, monumenten en cultuurlandschap in Nederland*, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, 2011. *Advies nr. 21: Unesco-verdrag Cultureel erfgoed onder water*

Erfgoedinspectie, 2012. *Grenzen overschreden? Onderzoek naar onrechtmatig handelen op de gebieden van archeologie en archieven*

Kamerbrief, 2 oktober 2013, MinBuza-2013.372221

Kamervragen Roefs en Kruijsen, 15 september 2006, nr. 2050619250

Lengkeek, Bouma en Waardenburg, 2011. *Een beschermde status voor wrakken in de Noordzee?*

Nationale Unesco Commissie, 2011. *Advies erfgoed onder water*

Pro Facto, 2011. *Toezicht en handhaving monumentenwetgeving*

Uitspraak Raad voor de Scheepsvaart, 6 juli 2007

Vos, 2012. *Onderwaterarcheologie op de Rede van Texel*, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Bijlage 1

Op een bijeenkomst op 29 januari 2014 is er gesproken over de taakverdeling tussen de verschillende handhavende instanties met betrekking tot de bescherming van het maritiem erfgoed. Gepoogd is om het huidige proces en de taakverdeling in kaart te brengen. De uitkomst is op de volgende pagina schematisch weergegeven. Dit is hoe het proces op dit moment theoretisch zou moeten verlopen. Zoals beschreven is de taakverdeling en het proces in de praktijk een stuk minder helder.

De volgende opmerking kunnen gemaakt worden over de schematische taakverdeling:

Opmerking 1: De RCE heeft zelf ook contacten met het MIK-NL en haar deelnemers. Het kan voorkomen dat de RCE in rechtstreeks contact met hen staat. De EGI wordt dan wel geïnformeerd.

Opmerking 2: De erfgoedinspectie heeft in de praktijk weinig capaciteit en kennis op het gebied van maritieme archeologie. Dit kan een knelpunt zijn in het huidige model.

Opmerking 3: Dit is een apart proces dat nader uitgewerkt moet worden. Bepaald moet worden welke informatie het MIK-NL nodig heeft. Aan de hand van de verzamelde informatie die op het MIK-NL gestapeld wordt, wordt uiteindelijk bepaald wat er gaat gebeuren (door welke organisatie).

Opmerking 4: In de handhavingplan van de kustwacht staat geen taak vermeld voor cultureel erfgoed.

Opmerking 5: Bij het ontstapelen van informatie gaat alleen informatie terug naar de bij het MIK-NL aangesloten organisaties en de probleemeigenaar. Er gaat dus in principe geen informatie terug naar de RCE. Het probleem is dat er in de praktijk geen probleemeigenaar is.

Opmerking 6: Alle organistaiies verwerken de ingewonnen informatie in het eigen systeem. Er is geen MIK-NL-database. Stel de Kustwacht handhaaft, dan wordt dit in het computersysteem van de Kustwacht vewerkt.

