

El Caribe

Verkenning van de Implementatie van het Verdrag van Malta op de eilanden van Caribisch Nederland, Bonaire, St. Eustatius en Saba





NATIONAL
ARCHAEOLOGICAL
ANTHROPOLOGICAL
MEMORY MANAGEMENT

**Verkenning van de Implementatie van het
Verdrag van Malta op de eilanden van Caribisch Nederland,
Bonaire, St. Eustatius en Saba**

NAAM 2012

Colofon

Opdrachtgever:

Ministerie van OCW, Den Haag

Opdrachtnemer:

National Archaeological Anthropological Memory Management (NAAM)

Johan van Walbeekplein 13

Curaçao, Dutch Caribbean

tel.(5999) 4621933/34; fax. (5999) 4621936

e-mail: info@naam.an;

website: www.naam.an

Eindredactie:

Mw. drs. Ieteke 'Inchi' Witteveen, mw. drs. Claudia Kraan

Auteurs:

ir. Siem Dijkshoorn

mw. drs. Claudia Kraan

mr. Tim Timmers

Foto's:

NAAM, Ieteke 'Inchi' Witteveen, Prince Victor, Maritza Torres

Grafische vormgeving:

Ariadne Faries

Werkgroepleden

dhr. Glenn Holm	-	namens Saba
mw. ir. Alca Sint Jago	-	namens Bonaire
dr. Grant Gilmore	-	namens St. Eustatius
dr. Jay Havisier	-	VROMI St. Maarten
mw. drs. Gerda Gehlen	-	Monumentenbureau ROP Curaçao
mw. drs. Claudia Kraan	-	NAAM
mr. Tim Timmers	-	juridisch adviseur
ir. Siem Dijkshoorn	-	Projectleider

ISBN nummer 978-99904-1-565-0

Copyright©NAAM 2012

Inhoud

	Colofon	2
0.	Samenvatting	3
1.	Inleiding	4
1.1	Algemeen	5
1.2	Doel van de verkenning	6
1.3	Opzet van het rapport	7
2.	Inventarisatie huidige stand van zaken	8
2.1.	Verdrag van Malta	8
2.2	Archeologische wetgeving op de BES-eilanden	9
2.2.1	Inleiding	9
2.2.2	Sint Eustatius	9
2.2.3	Bonaire	11
2.2.4	Saba	13
2.2.5.	Samenvatting archeologische wetgeving in de landen St. Maarten en Curaçao, Aruba, en Puerto Rico	14
2.3	Archeologisch beleid en praktijk getoetst aan Malta	17
2.3.1	Algemeen	17
2.3.2	Sint Eustatius	17
2.3.3	Bonaire	24
2.3.4	Saba	31
2.3.5	Archeologisch beleid en praktijk op St. Maarten, Curaçao en Aruba	32
2.3.6	Archeologisch beleid en praktijk in Nederland	34
3.	Plan van Aanpak implementatie verdrag van Malta in BES wetgeving	36
3.1	Juridisch	36
3.2	Bestuurlijk	41
3.3	Beleidsmatig	42
3.4	Inhoudelijk	44
3.5	Kosten implementatie	47
3.6	Aanbevelingen	49
	Bijlage 1 Gebruikte bronnen	50
	Bijlage 2 Begroting Implementatie Malta BES in euro's en in dollars	52



0. Samenvatting

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft NAAM (National Archaeological-Anthropological Memory Management) te Curaçao opdracht gegeven om een verkenning uit te voeren met betrekking tot de implementatie van het Verdrag van Malta op Bonaire, St. Eustatius en Saba, sinds de staatkundige veranderingen ook wel aangeduid als BES-eilanden. Het richtsnoer hierbij was om het Verdrag als uitgangspunt te nemen voor de invoering in plaats van de bestaande situatie in Nederland. De verkenning richt zich op de volgende vier punten: wetgeving, handhaving, uitvoering en toezicht.

NAAM heeft in het kader van deze verkenning een werkgroep geformeerd bestaande uit afgevaardigden van de openbare lichamen en daarnaast deskundigen van Sint Maarten, Curaçao en Aruba. De situatie op deze eilanden en die van Puerto Rico is meegenomen in de verkenning voor de bredere Caribische context. Uiteraard is ook rekening gehouden met de ervaringen van Nederland bij de invoering van het Verdrag.

Uit de beschrijving van de huidige stand van zaken blijkt dat alle drie de eilanden in meer en mindere mate met archeologie bezig zijn en dat in een enkel geval al aan wetgeving gewerkt is waarin de principes van Malta verwerkt zijn. Financiering is voor alle drie de eilanden op dit moment moeilijk, waardoor het plan van aanpak zoals in dit rapport geschetst wordt, beschouwd moet worden als een kapstok waarnaar de eilanden zelf hun eigen beleid voor de implementatie van het Verdrag van Malta kunnen vormgeven.

De verkenning geeft verder een overzicht van welke wetgeving op welke wijze aangepast dient te worden om te kunnen voldoen aan het Verdrag. Daarnaast is een beschrijving gegeven van de wenselijke situatie op het gebied van handhaving, uitvoering en toezicht op de eilanden voortvloeiend uit het Verdrag.

Tenslotte is een begroting opgenomen in euro's en dollars om de kosten die voortkomen uit de implementatie van Malta op Bonaire, St. Eustatius en Saba inzichtelijk te maken. Ook deze gaat uit van de ideale situatie en zal per eiland naar behoefte kunnen worden aangepast. Hetzelfde geldt uiteraard voor de planning van de implementatie.



1. Inleiding

1.1 Algemeen

Per 10 oktober 2010 hield het land de Nederlandse Antillen op te bestaan en sindsdien zijn de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba bijzondere gemeenten (openbare lichamen) binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de ministers in Den Haag nu direct verantwoordelijkheid dragen voor bepaalde bestuurlijke taken op de eilanden. Zo is de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verantwoordelijk voor het cultuurbeleid in het Caribische deel van Nederland voor zover dit beleid op landsniveau ligt. Verder krijgen de drie eilanden te maken met bepaalde internationale verdragen op cultureel gebied die vóór de transitie medegelding hadden voor Nederland, maar niet voor de BES-eilanden.

Hoewel het Verdrag van Malta betreffende de bescherming van het archeologisch erfgoed wel door het Koninkrijk voor het voormalige land Nederlandse Antillen is geratificeerd, zijn de bepalingen van het Verdrag, op de uitbreiding van de definitiebepaling na, nog niet geïmplementeerd in de Monumentenwet BES en de Monumenteneilandsverordeningen. Gezien de omvang en historische waarde van het archeologisch erfgoed op de eilanden en de verwachting dat mede door de constitutionele veranderingen projectontwikkeling en daarmee gepaard gaande bouwactiviteiten zullen toenemen, hechten zowel het Ministerie van OCW als de individuele eilanden grote waarde aan het alsnog implementeren van de uitgangspunten van het Verdrag van Malta in de wet- en regelgeving op de BES-eilanden.

Gezien de geografische, historische en culturele context en de schaal van de eilanden is ervoor gekozen om de op de eilanden bestaande wetgeving vanuit het Verdrag van Malta aan te passen in plaats van de Nederlandse Wet op de Archeologische monumentenzorg (Wamz) over te nemen.

Het ministerie van OCW heeft NAAM gecontracteerd om door middel van deze verkenning inzicht te verkrijgen in de huidige stand van zaken, als ook wat nodig is om het Verdrag van Malta te implementeren. Deze opdracht is aan NAAM verleend naar aanleiding van het door NAAM georganiseerde seminar Wetgeving Cultureel Erfgoed in Caribisch Perspectief op 18 juni 2009. Daarbij werd van Caribische zijde gepleit voor uitvoeringswetten met niet alleen ruimte voor de eilandelijke realiteit, eigenheid en behoeften, maar ook met aandacht voor de Caribische context.

Voor de uitvoering van de opdracht heeft NAAM een werkgroep geformeerd waarin niet alleen de openbare lichamen zijn vertegenwoordigd, maar waarvoor ook deskundigen op het terrein van het cultureel erfgoed van de eilanden Curaçao, St. Maarten en Aruba zijn uitgenodigd om invulling te geven aan het voornemen om het onderzoek in een breder (Nederlands) Caribisch perspectief uit te voeren.



Sleutelfiguren uit St. Maarten en Curaçao hebben positief op de uitnodiging gereageerd en een vertegenwoordiger in de werkgroep benoemd. Voor wat betreft Aruba is gecorrespondeerd met het National Archaeological Museum Aruba (NAMA), dat een bijdrage heeft gestuurd over de status van het archeologiebeleid op Aruba.



Afbeelding 1 Leden werkgroep Verkenning implementatie Malta BES

Alvorens met de uitvoering van de opdracht aan te vangen is de instemming gevraagd en gekregen van de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba met het voorstel dat NAAM het project uitvoert.

1.2 Doel van de verkenning

Deze verkenning heeft in eerste instantie tot doel inzicht te geven in de bestaande wetgeving en beleid met betrekking tot de bescherming van het archeologisch erfgoed en zal tevens inzicht geven in de praktijk van het archeologisch onderzoek op de eilanden, in relatie tot de inhoud van het Verdrag van Malta.

Op basis van deze beschrijving zal het rapport vervolgens ingaan op de aanpassingen aan de wetgeving en praktijk die nodig zijn om aan de doelstellingen van 'Malta'¹ te voldoen². Hierbij is ervoor gekozen om vanuit het Verdrag zelf te werken zodat een stelsel ontstaat dat in de praktijk op de BES-eilanden uitvoerbaar is in praktisch en financieel opzicht. Dit heeft als gevolg dat het plan van aanpak zoals gepresenteerd in dit rapport, een ideale situatie weergeeft, waar de respectievelijke eilanden hun eigen opzet uit kunnen afleiden. Uitgangspunt hierbij is de haalbaarheid van de uitvoering en handhaving, evenals het toezicht, in zowel geld als tijd.

¹Hierna kortheidshalve ook aangehaald als Malta.

²De Engelse en de Franse tekst zijn geplaatst in Tractatenblad 1992, nr. 32 en de Nederlandse vertaling in Trb. 1992, nr. 97



In de randvoorwaarden van de opdracht is verder aangegeven dat de uitvoering van het Verdrag een verantwoordelijkheid is van de drie eilanden zelf, onverminderd de ondersteuning door OCW die voortvloeit uit de verdragsverplichtingen.

Onderlinge samenwerking en coöperatie met Curaçao, Aruba en Sint Maarten is aan te bevelen om de regelgeving in de voormalige Nederlandse Antillen te stroomlijnen.

Tevens kan op die manier, uitgaande van de staatkundige eigenheid en eigen verantwoordelijkheid, gezamenlijk invulling gegeven worden aan het wetenschappelijk kader, de uitvoering, en toezicht en handhaving van het archeologiebeleid in de landen en de openbare lichamen.

Het resultaat van de verkenning zal de basis vormen voor de te ondernemen stappen per eiland met ondersteuning vanuit Nederland. Ook zal het dienen voor de onderbouwing van de wijziging Monumentenwet BES en als input voor de Nota van Toelichting hierbij. Het resultaat zal geschikt zijn voor openbaarheid.

Tot slot is lokaal bestuurlijk draagvlak voor het resultaat noodzakelijk, evenals betrokkenheid van de sleutelfiguren binnen het cultureel erfgoed van Bonaire, St. Eustatius en Saba.

1.3 Opzet van het rapport

In lijn met de doelstellingen van de verkenning beschrijft het volgende hoofdstuk de inhoud van de relevante wetgeving op de BES-eilanden zoals die momenteel van kracht is en de huidige praktijk van het archeologisch onderzoek. Ook brengt het rapport in het kort de situatie op Curaçao, St. Maarten en Aruba in kaart. Daarna geeft het een korte beschrijving van de Nederlandse praktijk. Hoofdstuk drie gaat in op de conclusies ten aanzien van de huidige situatie en presenteert de aanbevelingen om de wetgeving en praktijk *Malta-proof* te maken.



2. Inventarisatie huidige stand van zaken

2.1. Verdrag van Malta

Het Verdrag van Malta inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed is in juni 2007 door het Koninkrijk bekrachtigd voor Nederland en de Nederlandse Antillen. De medegelding voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba als deel van het land Nederland is na 10 oktober 2010 voortgezet³.

In de preambule van het Verdrag is enerzijds vastgelegd dat het archeologische erfgoed van wezenlijk belang is voor de kennis van de geschiedenis van de mensheid, en anderzijds constateren de opstellers dat 'het toenemende aantal ruimtelijkeordeningsprojecten, risico's van natuurlijke aard, clandestiene of onwetenschappelijke opgravingen en onvoldoende besef onder het publiek' dit erfgoed ernstig met aantasting bedreigen.

De overwegingen in de preambule zijn als volgt uitgewerkt in de artikelen van Malta⁴:

- Omschrijving van het archeologisch erfgoed: artikel 1
- Aanduiding van het erfgoed en beschermingsmaatregelen: artikel 2, 3 en 4
- Geïntegreerd behoud van het archeologische erfgoed: artikel 5
- Financiering van archeologisch onderzoek en behoud: artikel 6
- Verzameling en verspreiding van wetenschappelijke informatie: artikel 7 en 8
- Bewustmaking van het publiek: artikel 9
- Voorkoming van illegaal verkeer van bestanddelen van het archeologische erfgoed: artikel 10 en 11
- Wederzijdse technische en wetenschappelijke bijstand: artikel 12

Het Verdrag strekt zich nadrukkelijk ook uit tot erfgoed onder water. De definitie van 'archeologisch erfgoed' in artikel 1 geeft bovendien aanknopingspunten voor maatregelen en programma's voor de vastlegging en het behoud voor toekomstige generaties van immaterieel erfgoed⁵.

De tekst spreekt over 'andere sporen van de mens uit het verleden' ten aanzien waarvan naast opgravingen en ontdekkingen ook 'andere methoden van onderzoek betreffende mensheid en haar omgeving' de voornaamste bronnen van informatie zijn.

³Zie Tweede Kamerstukken 32 047 (Goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en van het voornemen tot opzegging van verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba), nr. 7, nota naar aanleiding van het verslag d.d. 12 januari 2010. In de nota maakt melding van het officiële verzoek van de Antilliaanse regering aan de Koninkrijksregering om het Verdrag van Malta mede te bekrachtigen voor de Nederlandse Antillen.

⁴Bij de implementatie in de nationale wetgeving dienen de betrokkenen tenslotte rekening te houden met het feit dat de Engelse en de Franse teksten van Malta op een aantal plaatsen redactioneel-inhoudelijke verschillen vertonen. Bijvoorbeeld in artikel 6 van Malta, dat gaat over de verplichting van de verdragspartijen aangaande het verschaffen van materiële middelen voor archeologisch onderzoek. De Engelse tekst spreekt over 'rescue' en de Franse tekst over 'préventive'. De Nederlandse vertaling werkt met de term 'noodonderzoek'.

⁵De spirituele, intellectuele en emotionele bronnen van het cultureel erfgoed maken onderdeel uit van het immaterieel erfgoed.



2.2 Archeologische wetgeving

2.2.1 Inleiding

Deze paragraaf beschrijft óf en zo ja, in hoeverre inhoud en strekking van het Verdrag van Malta zijn terug te vinden in de thans geldende wetgeving voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Een samenvatting van de wetgeving van Sint Maarten, Curaçao en Aruba volgt aansluitend. Voor de Caribische context is een bijzondere wet van Puerto Rico vermeld.



Afbeelding 2 Resten van historische pakhuizen, St. Eustatius

2.2.2 Sint Eustatius

Voor Sint Eustatius gelden de Monumentenwet BES (Stb. 2010, 580) en de Monumenteneilandsverordening van 2008. In de definitie van monument in de Monumentenwet BES is het archeologisch erfgoed uitdrukkelijk opgenomen.

Artikel 1, onderdeel f, van de Monumentenwet BES luidt:

‘archeologisch erfgoed: bouwwerken, voorwerpen of resten die zelfstandig of gezamenlijk, en al dan niet in de context van de vindplaats, duiden op menselijke activiteiten die in het verleden hebben plaatsgevonden, doch in elk geval langer dan vijftig jaar geleden.’

Deze omschrijving van archeologisch erfgoed is geheel in overeenstemming met Malta.

De Monumentenwet BES voorziet – kort gezegd - in een stelsel voor de aanwijzing van beschermde monumenten, het vereiste van een vergunning voor sloop of wijziging van beschermde monumenten, een verbod om zonder vergunning graafwerk⁶ te (laten) verrichten ter opsporing of onderzoek van monumenten, toezichtbepalingen en strafsancities. Met ‘monumenten’ worden hier zowel beschermde



als niet beschermde monumenten bedoeld, en zowel roerende als onroerende zaken⁷. Verder bestaat de mogelijkheid om beschermde stads- of dorpsgezichten aan te wijzen. Het eilandsbestuur is het bevoegd gezag voor deze aanwijzingen en het verlenen van vergunningen. Wat betreft een aantal onderwerpen, zoals de wijze van aanwijzing tot beschermd monument en het inschrijven van beschermde monumenten in de openbare registers, delegeert de landswetgever de (nadere) regelgeving aan de eilandelijke wetgever.

De huidige definitie van 'monument' maakt het mogelijk om archeologische vindplaatsen te beschermen, samen met de directe omgeving, dat wil zeggen de natuurlijke context van de vindplaats. Op dit moment ontbreekt een wettelijke basis voor het aanwijzen (bijvoorbeeld aan de hand van cultuurhistorische waardenkaarten), van archeologische verwachtingsgebieden of attentiegebieden. Hier kunnen ontwikkelingen of concrete projecten met ingrepen in de bodem niet dan met een speciale vergunning en onder strikte voorwaarden plaatsvinden⁸.

Een nog bij de Eerste Kamer aanhangige wijziging van de Monumentenwet BES⁹ voorziet in de bescherming van maritiem-archeologisch erfgoed dat zich bevindt in de binnenwateren, de territoriale zee en de aansluitende zone van de drie eilanden¹⁰. De voorgestelde regeling hanteert het principe van bescherming in situ, met een ontheffingsmogelijkheid. Toetsing aan algemeen aanvaarde internationale normen is een voorwaarde om over te gaan tot ontheffing.

In de Memorie van Toelichting is hierover het volgende opgemerkt:

'De in artikel 33, tweede lid, onderdeel c, van de Wet maritiem beheer BES opgenomen verwijzing naar regels die zijn opgenomen in de bijlage van het op 27 november 2001 in Parijs tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake de bescherming van cultureel erfgoed onder water, is vervangen door een verwijzing naar internationale normen voor omgang met maritiem archeologisch erfgoed. De reden hiervan is dat deze verwijzing te beperkt is gebleken; er zijn meer relevante regels en normen op dit terrein. Tot de internationale normen voor omgang met maritiem archeologisch erfgoed behoren onder meer de normen voor het beschermen en beheren van maritiem archeologisch erfgoed. Uitgangspunten en een goede werkwijze voor het beschermen en beheren van maritiem archeologisch erfgoed zijn vastgelegd in het ICOMOS Charter 1996 en de bijlagen (annex) bij het op 2 november 2001 in Parijs tot stand gekomen verdrag van de Verenigde Naties inzake de bescherming van cultureel erfgoed onder water.'

Verder voorziet de Eilandsverordening marien milieu Sint Eustatius in een verplichte milieueffectrapportage (MER) in geval van voornemens ter wijziging of een verandering van het kustgebied die van invloed kan zijn op het onderwatermilieu. Uit de tekst, noch uit de toelichting valt met enige zekerheid te zeggen of het begrip 'milieu' in het kader van deze MER dezelfde betekenis heeft als in de Europees-Nederlandse wetgeving. Die laatste in navolging van de brede definitie die het Brundtland-rapport van

⁶'Graafwerk' is niet gedefinieerd in de Monumentenwet BES.

⁷De definitie van monumenten in de Monumentenwet BES luidt: 'roerende en onroerende zaken, welke vóór tenminste vijftig jaar vervaardigd zijn en die van algemeen belang worden geacht wegens hun schoonheid, hun kunstwaarde, hun betekenis voor de wetenschap, de geschiedenis van het land of hun volkskundige waarde, met inbegrip van archeologisch erfgoed.'

⁸Vgl. in het bijzonder artikel 2, onderdeel 2, en artikel 4, onderdeel 2 van Malta.

⁹Kamerstukken 32 419.



de VN aan een MER toekent. Hierin vallen cultuurhistorische waarden ook onder de reikwijdte van een milieueffectrapportage.

De huidige Monumenteneilandsverordening van Sint Eustatius, die nog is gebaseerd op de Monumentenlandsverordening 1989 van de Nederlandse Antillen, voorziet niet in regelingen met betrekking tot archeologie. Malta is hierin niet geïmplementeerd. Daarnaast is een aanpassing nodig van deze Eilandsverordening aan de Monumentenwet BES als gevolg van de nieuwe staatkundige situatie en vanwege de eerder genoemde uitbreiding van deze wet wat betreft de bescherming van maritiem-archeologisch erfgoed.

Wat betreft het eigendom van vindplaatsen en vondsten (onroerende en roerende zaken) bestaat sinds 10 oktober 2010 de volgende situatie. Onroerende zaken die eigendom waren van de Nederlandse Antillen en zijn gelegen op Sint Eustatius, Bonaire of Saba, zijn overgegaan op Nederland. Dit is geregeld in artikel 3 van het Rijksbesluit rechtsopvolging burgerlijke rechten en verplichtingen Nederlandse Antillen. Gronden in eigendom van de voormalige eilandgebieden Sint Eustatius, Bonaire en Saba zijn na de transitie overgegaan naar de respectievelijke openbare lichamen, en dus niet naar Nederland. Voor de particuliere grondeigenaren is als gevolg van de transitie niets veranderd in hun juridische titel van eigendom.

Als het gaat om de vinder van een roerende zaak in de bodem op een van de BES-eilanden, kunnen er twee verschillende situaties worden onderscheiden.

Voor 'graafwerk ter opsporing of onderzoek van monumenten' heeft degene die dit wil (laten) doen, vooraf een vergunning nodig van het Bestuurscollege (artikel 7 van de Monumentenwet BES).

In andere gevallen, dat wil zeggen graafwerk met een andere intentie, kan het zijn dat de initiatiefnemer of uitvoerder een 'schat' vindt in de zin van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek voor de BES. Deze schat komt vervolgens in gelijke delen toe aan de schatvinder enerzijds en de grondeigenaar anderzijds. Als hij of zij een roerende zaak in de grond vindt die geen schat is (bijvoorbeeld een moderne portemonnee), dan bestaat de verplichting deze vondst te melden bij de overheid. Mocht de rechtmatige eigenaar van deze zaak zich niet binnen een jaar hebben gemeld, dan is de vinder vanaf dat moment de nieuwe eigenaar.

2.2.3 Bonaire

Voor Bonaire is eveneens de Monumentenwet BES van kracht, maar het openbaar lichaam Bonaire heeft reeds in december 2009¹¹ een eigen Monumentenverordening aangenomen. In deze Eilandsverordening is, voor zover mogelijk in een eilandelijke regeling onder de toenmalige Monumentenlandsverordening, het Verdrag van Malta geïmplementeerd. Dit betekent dat een aantal elementen van

¹⁰Zie het voorstel Tweede Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba – B, onderdeel F (Kamerstukken 32 419). De Landsverordening maritiem beheer van de Nederlandse Antillen voorzag reeds in de bescherming van maritiem archeologisch erfgoed in de binnenwateren, de territoriale zee en de aansluitende zone (P.B. NA 2007, no. 18).

¹¹Eilandsverordening van 4 december 2009, A.B. Bonaire 2010, no. 16.



Malta voor Bonaire nog implementatie behoeven. Deze zijn onder andere gelegen op het terrein van de ruimtelijke ordening. Op dit vlak is het de intentie van het eilandsbestuur dat met behulp van het op 8 oktober 2010 vastgestelde Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire (ROB) rekening zal worden gehouden met cultuurhistorische waarden. In het kader van het geformuleerde monumentenbeleid is in maart 2008 een officiële lijst van 17 archeologische en historische vindplaatsen vastgesteld. Het is de bedoeling dat met deze vindplaatsen rekening wordt gehouden bij de vaststelling of wijziging van ruimtelijke plannen, alsook dat deze de status van beschermd monument zullen verkrijgen. De aanvulling en wijziging van de wetgeving voor ruimtelijke ordening en bouwwerkzaamheden die in het licht van de implementatie van Malta voor de BES-eilanden noodzakelijk zijn, zullen afzonderlijk tot stand komen. Het voorstel van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES is namelijk reeds aangenomen door de Tweede Kamer¹².

De Monumenteneilandsverordening van 2009 voorziet tevens in uitvoeringswetgeving voor de artikelen in de Landsverordening maritiem beheer van de Nederlandse Antillen die betrekking hadden op het maritiem archeologisch erfgoed¹³. Aangezien deze artikelen inhoudelijk zijn overgenomen in het voorstel voor de Tweede Aanpassingswet BES¹⁴, kunnen deze uitvoerings-bepalingen hun werking behouden voor het openbaar lichaam Bonaire. Voor het overige zie paragraaf 2.2.1 (Sint Eustatius).



Afbeelding 3 Hubert Vis (SKAL), Boi Antoin (erfgoedkenner) met zoon en Richard Hart te Spelonk, Bonaire

¹²Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES (Stb. 2010, 673), in het bijzonder de artikelen 3 en 7. Het voorstel van Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (Tweede Kamerstukken 32 473) is aanhangig bij de Eerste Kamer. Op 29 maart 2011 zal de Vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties in haar vergadering het voorbereidend onderzoek aanvangen. Deze wet is nog niet gepubliceerd in het Staatsblad.

¹³Artikelen 32 en 33 van de Landsverordening maritiem beheer, P.B. NA 2007, no. 18. Op 9 oktober 2010 zijn alle bepalingen van deze landsverordening in werking getreden. Zie P.B. NA 2008, no. 1, 2010, no. 34, 2010, no. 67 en 2010, no. 111.

¹⁴Zie het voorstel Tweede Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba – B, onderdeel F. De Landsverordening maritiem beheer van de Nederlandse Antillen voorziet in de bescherming van maritiem archeologisch erfgoed in de binnenwateren, de territoriale zee en de aansluitende zone (P.B. NA 2007, no. 18).



2.2.4 Saba

Het openbaar lichaam Saba heeft sinds 28 augustus 2010 een eigen Monumenteneilands-verordening. De Monumentenwet BES gaat ervan uit, in het voetspoor van de Monumentenlands-verordening 1989 van de Nederlandse Antillen, dat de Eilandsverordening een aantal onderwerpen regelt. Voorafgaand aan de transitie viel Saba onder de oude Monumentenlands-verordening van de Nederlandse Antillen uit 1977, die nog voorzag in een uitputtende wettelijke regeling, dus zonder delegatie van (nadere) regelgeving of bestuurlijke bevoegdheden aan de eilandsbesturen. Voor een goede uitvoering van het Verdrag is het wenselijk dat Saba haar Monumenteneilandsverordening aanpast in afstemming met de nog te wijzigen Monumentenwet BES (zie paragraaf 3.1 van dit rapport). De Eilandsverordening van 2010 strekt zich weliswaar ook uit tot archeologisch erfgoed, maar het Verdrag van Malta is nog niet volledig geïmplementeerd in deze verordening. Voor Saba, Bonaire en Sint Eustatius is dit ook pas mogelijk nadat dit Verdrag op het niveau van de Monumentenwet BES geheel is ingevoerd, met delegatie aan de wetgever en het bestuur van de drie openbare lichamen.

Van belang is verder dat artikel 13 van deze Eilandsverordening de onderhoudsplicht van de eigenaar van een beschermd monument expliciet uitbreidt tot 'daartoe behorende muren of erfafscheidingen'. De Monumenteneilandsverordening van Sint Eustatius kent een overeenkomstige bepaling (artikel 12). Voor het overige zie paragraaf 2.2.1 (Sint Eustatius).



Afbeelding 4 The Bottom, Saba



2.2.5. Samenvatting archeologische wetgeving in de landen St. Maarten en Curaçao, Aruba, en Puerto Rico

2.2.5.1 St. Maarten en Curaçao

De landen Sint Maarten en Curaçao kennen op dit moment nog de Monumentenlandsverordening 1989¹⁵ en de respectievelijke Monumenteneilandsverordeningen¹⁶. Beide hebben krachtens het overgangsrecht op 10 oktober 2010 de status van landsverordeningen van Sint Maarten en Curaçao verkregen.



Afbeelding 5 Rotsschilderingen San Juan, Curaçao

Sint Maarten heeft al vóór de transitie een ontwerp-Landsverordening behoud archeologisch erfgoed, monumenten en stads- en dorpsgezichten opgesteld. Dit ontwerp beoogt om de beide eerdergenoemde monumentenregelingen in elkaar te schuiven en waar nodig aan te passen, alsook om in de wetgeving van Sint Maarten het Verdrag van Malta te implementeren. Het ontwerp van de Landsverordening met Memorie van Toelichting is in het kader van dit rapport getoetst aan Malta en de conclusie is dat vrijwel alle elementen van Malta zijn terug te vinden in de ontworpen regeling, met inbegrip van de doorwerking in de wetgeving voor de ruimtelijke ordening en het bouwen. De werking van de voorgestelde Landsverordening strekt zich uitdrukkelijk uit tot de buitengrens van de territoriale wateren behorende bij Sint Maarten. Tevens verklaart het ontwerp een aantal bepalingen op het terrein van de archeologische monumentenzorg van toepassing op de aansluitende zone (12 tot ten hoogste 24 zeemijlen uit de basislijn langs de kust).

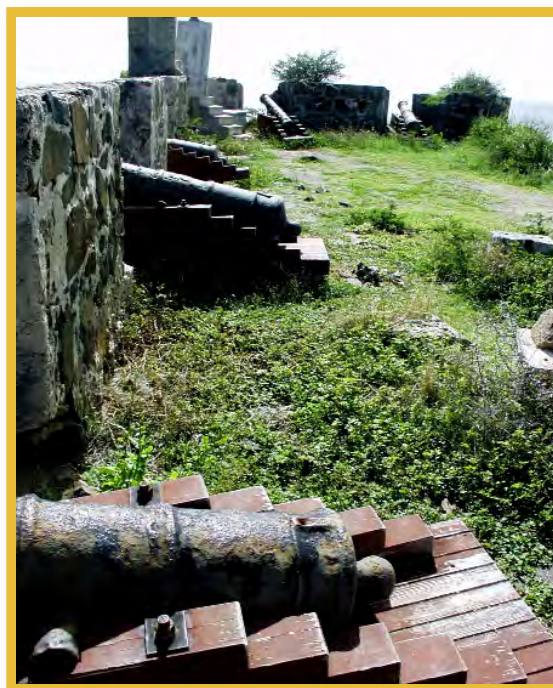
Regels teneinde te waarborgen dat milieueffectrapportages en de daaruit voortvloeiende beslissingen ten volle rekening houden met archeologische vindplaatsen en hun context (artikel 5, onderdeel 3, van Malta) zijn niet teruggevonden. Het aanwijzen van archeologische attentie- of verwachtingsgebieden is juridisch wel mogelijk als onderdeel van een ruimtelijk ontwikkelingsplan, maar is als zodanig niet

¹⁵P.B. NA 1989, no. 55. ¹⁶P.B. NA 1989, no. 55.

¹⁶A.B. Sint Maarten 2000, no. 1 en A.B. Curaçao 1990, no.5.



geregeld (vgl. artikel 5 in samenhang met artikel 2, onderdeel 2, van Malta). Tenslotte is geen voorziening getroffen in de ontwerp-landsverordening voor de bekostiging van archeologisch noodonderzoek, met inbegrip van het in veiligheid brengen van archeologisch erfgoed (ref. artikel 6, onderdeel 2, van Malta). Curaçao heeft nog geen wetsontwerp opgesteld om de beide verordeningen in elkaar te schuiven. Het moment waarop dit plaatsvindt, zal ook het gunstigste moment zijn om het Verdrag van Malta in deze nieuwe verordening te implementeren.



Afbeelding 6 Fort Amsterdam, Sint Maarten

De Landsverordening maritiem beheer van de Nederlandse Antillen voorzag reeds in de bescherming van maritiem archeologisch erfgoed in de binnenwateren, de territoriale zee en de aansluitende zone (P.B. NA 2007, no. 18). Deze verordening heeft ook vanaf de transitie de status verkregen van Landsverordening van Sint Maarten en Curaçao. Zij voorziet in de bescherming van maritiem-archeologisch erfgoed dat zich bevindt in de binnenwateren, de territoriale zee en de aansluitende zone van deze landen. De wetgever hanteert het principe van bescherming in situ, met een ontheffingsmogelijkheid. De beslissing omtrent ontheffing dient te worden genomen na toetsing aan algemeen aanvaarde internationale normen (met onder meer een verwijzing naar de bijlagen bij het op 2 november 2001 in Parijs tot stand gekomen Verdrag van UNESCO inzake de bescherming van cultureel erfgoed onder water).



2.2.5.2 Aruba

Aruba kent een wettelijk stelsel voor de bescherming van monumenten dat vergelijkbaar is met dat van Sint Maarten en Curaçao volgens de nu geldende wetgeving. Implementatie van het Verdrag van Malta heeft nog niet plaatsgevonden.



Afbeelding 7 Nationaal Archeologisch Museum Aruba (NAMA)

Hoewel de Landsverordening ruimtelijke ontwikkeling¹⁷ in de artikelen 33 en 35 voorschrijft dat een ontwikkeling van het ruimtelijk plan met bestemmingsvoorschriften, rekening moet houden met cultuurhistorische elementen, is in de afgelopen jaren gebleken dat dit het behoud van archeologische vindplaatsen niet waarborgt.

2.2.5.3 Puerto Rico

Puerto Rico kent sinds 1988 een vooruitstrevende wetgeving voor onderzoek en behoud van het archeologisch erfgoed vastgelegd in *Ley 112* (Wet 112). Deze wet kent regelgeving voor bouwwerkzaamheden, andere aantastingen van de bodem en archeologisch onderzoek. Wetenschappelijk onderzoek kan vrij plaatsvinden, op voorwaarde dat de onderzoekende instantie de overheid hierover inlicht. Op basis van deze wetgeving is een register gemaakt van de 800 archeologische vindplaatsen die buitenlandse archeologen sinds de jaren dertig van de twintigste eeuw hebben onderzocht. Ook is gestart met het documenteren van twee- tot drieduizend vindplaatsen van precolumbiaanse oorsprong.

¹⁷A.B. Aruba 2006 no.38



Afbeelding 8 Batey de Utuado, Caguana, Puerto Rico

2.3 Archeologisch beleid en praktijk op de BES-eilanden getoetst aan Malta

2.3.1 Algemeen

Om aanbevelingen te kunnen geven voor aanpassing van het archeologisch beleid en de archeologische praktijk (uitvoering en handhaving) op de BES-eilanden is het belangrijk om eerst een inventarisatie van de huidige stand van zaken op te stellen. Dit onderdeel van de rapportage zal per BES-eiland een beschrijving geven van de actoren en het archeologisch beleid en de praktijk in het licht van het Verdrag van Malta. Uit het Verdrag zelf vloeien de eisen aan een bepaald stelsel, waaraan de huidige situatie wordt getoetst. Ter inleiding zal dit hoofdstuk per eiland aangeven welke actoren op dit moment een rol spelen in het archeologisch veld. Een samenvatting van de werkwijze op de andere eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen, Curaçao, St. Maarten en Aruba, en Nederland zal een bredere context geven.

2.3.2 Sint Eustatius

Actoren

SEHF

The St. Eustatius Historical Foundation (SEHF) bestaat sinds 1974 en heeft als doel om onderzoek en verspreiding van de geschiedenis en cultuur van St. Eustatius te bevorderen. De verschillende besturen hebben het Museum, het St. Eustatius Center for Archaeological Research (SECAR) en de St. Eustatius Monuments Foundation (SEMF) opgericht. Verder heeft de stichting het raamwerk voor de



Monumenteneilandsverordening ontwikkeld.



Afbeelding 9 Leden van de St. Eustatius Historical Foundation

SECAR

Het St. Eustatius Center for Archaeological Research (SECAR) voert momenteel al het archeologisch onderzoek uit. SECAR is in 2000 opgezet als een non-profit onderzoeksgroep van de St. Eustatius Historical Foundation. Sinds 2008 is SECAR een zelfstandige stichting met een archeoloog als directeur. Deze is in dienst bij het openbaar lichaam. Giften en bijdragen van studenten, amateurarcheologen en vrijwilligers die vanuit de hele wereld komen om onder deskundige leiding deel te nemen aan opgravingen, dekken alle operationele kosten.



Afbeelding 10 St. Eustatius Center for Archaeological Research (SECAR)



STENAPA

Deze stichting heeft het nationale park De Quill, de beschermde natuurgebieden aan de noordkant van het eiland (Boven, Venus, Gilboa Hill, Signal Hill en Bergje) en het Statia National Marine Park in beheer. Binnen de genoemde beschermde natuurgebieden liggen een aantal archeologische vindplaatsen.

STATIA HERITAGE COMMITTEE

In 2010 hebben de SEHF, SEMF (St. Eustatius Monuments Foundation) en SECAR een voorstel gedaan voor een paraplu-organisatie voor de geschiedenis, monumenten en archeologie van St. Eustatius. De visie van het comité is om kennisverspreiding, wederzijdse ondersteuning, samenwerking en communicatie te bevorderen (Gilmore 2010; SEMF 2011).

NAAM

NAAM heeft in maart 2010 een werkprotocol met het Bestuurscollege van Sint Eustatius afgesloten waarin is overeengekomen dat de stichtingen die zich lokaal met erfgoedbeheer bezig houden, projecten in samenwerking met NAAM kunnen uitvoeren.



Afbeelding 11 National Archaeological Anthropological Memory Management, Curaçao



Aanduiding van het erfgoed en beschermingsmaatregelen

Om goede invulling te geven aan dit onderdeel van het Verdrag zijn een aantal punten belangrijk:

Archeologische vindplaatsen en gebieden beschermen

De huidige wetgeving biedt de mogelijkheid om archeologische vindplaatsen en stads-en dorpsgezichten te beschermen. Er zijn echter op dit moment geen vindplaatsen wettelijk beschermd.

Beschikbaarheid inventarislijst archeologisch erfgoed

SECAR houdt in ArcGIS een digitale database bij van de locatie van archeologische vindplaatsen. Op basis hiervan ontwikkelt SECAR op dit moment een archeologische waardenkaart voor St. Eustatius.

Een meldplicht/meldpunt voor vondsten en illegale activiteiten

Men doet archeologische vondstmeldingen bij SECAR en de Historical Foundation, maar aangezien een wettelijk vastgelegde meldplicht ontbreekt, zal een groot aantal vondsten onbekend zijn en mogelijk zelfs van het eiland verdwijnen. Het maritieme meldpunt ligt bij NAAM. Met betrekking tot een meldpunt voor terrestrale archeologie is niets vastgelegd in de huidige wetgeving.

Een archeologische onderzoeksvergunning voor uitvoerders van onderzoek met een archeologische vraagstelling

De Monumenteneilandsverordening van St. Eustatius voorziet niet in een opgravingsvergunning zodat de overheid eisen kan stellen aan de wijze van onderzoek, de uitvoerder, rapportage en deponering. Archeologische (kwaliteits)procedures zijn niet vastgelegd in een beleid en vanuit de lokale overheid ontbreekt toezicht. De huidige situatie biedt vrij spel aan (externe commerciële) archeologische bedrijven en instellingen door het gebrek aan controle op wie archeologisch onderzoek op St. Eustatius mag uitvoeren. In de praktijk blijkt dat SECAR het archeologisch onderzoek momenteel voornamelijk uitvoert onder leiding van een archeoloog. Vanuit de overheid is door het ontbreken van kennis geen toezicht op de kwaliteit van het onderzoek noch op toegankelijkheid van de data en het vondstmateriaal na afronding van projecten. SECAR initieert onderzoek vanuit een wetenschappelijke vraag- en doelstelling, maar de meeste onderzoeken vinden plaats op locaties waar mogelijke ontwikkelingen zullen plaatsvinden. Malta hecht groot belang aan het behoud van archeologische vindplaatsen in situ. Wetenschappelijk onderzoek zoals op Sint Eustatius uitgevoerd, houdt hier geen rekening mee, aangezien non-destructief vooronderzoek geen onderdeel uitmaakt van de onderzoeksopzet. Opgraven is de belangrijkste (en meest destructieve) onderzoeksmethode. Het is belangrijk dat de lokale overheid hier in de nabije toekomst criteria voor opstelt.



Geïntegreerd behoud van het archeologisch erfgoed

Om te voldoen aan dit onderdeel van het Verdrag, dient binnen het nieuwe bestel aandacht te zijn voor de volgende punten:

Een ruimtelijk ontwikkelingsplan dat rekening houdt met archeologische waarden

Het Ontwerp Ruimtelijke Ontwikkelingsplan van Sint Eustatius voorziet in een dubbelbestemming. De waarde archeologie heeft voorrang op de andere bestemming zodra daadwerkelijk sprake is van archeologische waarden in de bodem van een terrein. Op deze manier kan archeologie meewegen in de ruimtelijke ontwikkeling.

Opnemen van archeologie in Milieu Effectrapportages

Archeologie maakt nog geen onderdeel uit van de Milieu Effectrapportages, zodat rekening kan worden gehouden met archeologische waarden en hun context.

Behoud in situ van vindplaatsen aangetroffen tijdens werkzaamheden

Vindplaatsen die aannemers bijvoorbeeld aantreffen tijdens werkzaamheden, blijven momenteel niet in situ behouden. Archeologen graven deze vondsten direct op om zo de werkzaamheden niet te vertragen. Aandacht voor behoud in situ en het creëren van voorwaarden daarvoor ontbreekt.

Openstelling van archeologische vindplaatsen zonder deze aan te tasten

Op Sint Eustatius zijn momenteel geen archeologische vindplaatsen opengesteld op zodanige wijze dat bezoek gecontroleerd plaatsvindt, zodat de wetenschappelijke waarde en context behouden blijven.

Het aanwijzen van een depot en archief voor de verzamelde archeologische vondsten de velddocumentatie

St. Eustatius ontbeert een eilanddepot dat vondsten van veldonderzoek en vondstdocumentatie veilig opslaat en beheert. Een deel van de vondsten ligt bij SECAR en een ander deel in een oude bioscoop die in slechte staat verkeert, Charley's Place. Verder bevinden zich collecties bij onder andere het *College of William and Mary* in Virginia (VS) en beheert NAAM op Curaçao nog enige vondsten en documentatie van oud onderzoek. Het is onduidelijk welke partij op St. Eustatius archeologisch vondstmateriaal en opgravingsdocumentatie officieel beheert. Men veronderstelt dat dit de St. Eustatius Historical Foundation is. Een formele overeenkomst tussen de stichting en het Eilandbestuur over dit onderwerp



is niet voor handen. Dit is echter noodzakelijk om te voorkomen dat de opslag van archeologisch erfgoed en documentatie verspreid raakt bij diverse instituten/diensten op het eiland. Een goed beheer van vondsten en documentatie is dan moeilijk te garanderen.

SECAR heeft een kleine ruimte vondstverwerking en analyse. Daarachter is een plek om te wassen. Een database voor de geautomatiseerde verwerking van de vondsten ontbreekt, maar er is een bibliotheek.

Financiering van archeologisch onderzoek en behoud

Uit het Verdrag vloeit een financieel stelsel voort waarbij de verstoorder het archeologisch onderzoek betaalt, het zogenaamde verstoorder-betaalt principe. De huidige situatie is als volgt samen te vatten:

Financiële steun van lokale overheid

Het Bestuurscollege subsidieert het salaris van de huidige directeur/archeoloog van SECAR en de huisvesting (ca. 31.000 euro). Daar zijn echter geen voorwaarden met betrekking tot de uitvoering van (overheids)taken aan gesteld.

Verstoorder betaalt principe

Ontwikkelingsplannen hebben momenteel geen post voor archeologie op de begroting. De bijdragen van de betalende vrijwilligers van SECAR dekken de kosten voor onderzoek op terreinen waar in de toekomst ontwikkelingen zullen plaatsvinden. Ontwikkelaars reserveren (nog) niet standaard een budget voor archeologisch onderzoek.

Sponsors

De onderzoeksprojecten en operationele kosten van SECAR worden gefinancierd door betalende vrijwilligers en sponsors. Het bijdragen van lokale sponsors aan archeologische projecten bevordert het draagvlak en de betrokkenheid van de bevolking bij het onderzoek.

Verzameling en verspreiding van wetenschappelijke informatie

Voor wetenschappelijke informatie verplicht het Verdrag tot het volgende:

Per onderzoek een beknopt wetenschappelijk rapport en de volledige publicatie van specialistische studies met kaartmateriaal

Rapportages van onderzoek van SECAR zijn via de website te downloaden en daardoor toegankelijk voor



internationale wetenschappers. Deelname van de SECAR archeoloog aan wetenschappelijke congressen draagt daar eveneens aan bij. Verder worden oudere rapporten, scripties en dissertaties gescand om deze te kunnen delen met het (wetenschappelijk) publiek.

Uitwisseling van archeologische erfgoedbestanddelen op nationaal en internationaal niveau

Momenteel vindt geen uitwisseling plaats van erfgoedbestanddelen, noch lokaal noch internationaal. SECAR biedt wel deze mogelijkheid.

Uitwisselen van informatie over onderzoeken door het organiseren van internationale onderzoeksprogramma's

Voor een relatief klein eiland is de toegankelijkheid van oude onderzoeksdata van essentieel belang voor het ontwikkelen van onderzoeksprioriteiten. Bovendien kan een hedendaagse inventarisatie van het materiaal tot nieuwe inzichten leiden. Dit kan de basis zijn voor een eilandelijk onderzoeksprogramma. Een van de voorwaarden om op dit onderdeel aan Malta te voldoen, is het toegankelijk maken van oude opgravingsgegevens.

Bewustmaking van het publiek

Voorlichting en toegankelijk maken van archeologische collecties voor het grote publiek is een uitgangspunt van Malta. Eén van de doelen van SECAR is (inhoudelijke) educatie van de lokale bevolking. Via de verschillende media besteedt SECAR aandacht aan educatie en voorlichting van de lokale bevolking. Rapportages van onderzoek zijn via de website te downloaden en daardoor toegankelijk voor een breder lokaal en wetenschappelijk publiek. Verder organiseert SECAR tentoonstellingen van lopende of recente opgravingen en is het instituut geopend op afspraak en wanneer iemand aanwezig is in het gebouw. De overheid zelf besteedt geen aandacht aan het voorlichten van de bevolking op het gebied van archeologisch erfgoed. St. Eustatius voldoet aan bewustmaking van het publiek zoals bedoeld in het Verdrag.

Illegaal verkeer van bestanddelen van het archeologisch erfgoed

Op St. Eustatius is op dit moment geen speciale aandacht voor illegale activiteiten, zoals illegale opgravingen of het meenemen van vondsten door toeristen (denk aan duikers). Het is onduidelijk in hoeverre beveiliging en douane in staat zijn om archeologische artefacten te herkennen. In 2006 hebben SECAR en NAAM zich ingespannen om te voorkomen dat archeologische artefacten het eiland illegaal zouden verlaten. Er bestaat een overeenkomst tussen de Caribische musea (leden van de MAC¹⁸) in verband met illegale export van artefacten. Deze is nog niet van kracht. Een lokaal meldpunt (met nauw contact met de politie en douane) voor melding van illegale activiteiten en het verspreiden van

¹⁸Museums Association of the Caribbean.



informatie over het lokale erfgoed aan buitenlandse musea en dergelijke, zou ervoor kunnen zorgen dat St. Eustatius voldoet aan dit punt van het Verdrag.

Wederzijdse technische en wetenschappelijke bijstand

Dit punt van het Verdrag heeft tot doel de uitwisseling van kennis en deskundigen te stimuleren. De huidige SECAR archeoloog is naast zijn functie bij SECAR gastdocent bij de Faculteit Archeologie van de Universiteit Leiden, waardoor hij kennis en ervaring kan uitwisselen met de Leidse collega's. Verder neemt hij regelmatig deel aan internationale congressen.

NAAM heeft begin 2010 een werkprotocol met het Bestuurscollege van Sint Eustatius afgesloten, waarin is overeengekomen dat de instellingen die zich lokaal met erfgoedbeheer bezig houden, projecten in samenwerking met NAAM kunnen uitvoeren.

Begin dit jaar is een overeenkomst getekend voor onderlinge samenwerking getekend tussen SECAR, SIMARC¹⁹, de Universiteit van Leiden en Saba. SECAR, SIMARC en de Faculteit Archeologie van de Universiteit van Leiden zullen binnenkort een samenwerkingsovereenkomst tekenen.

Hoewel op dit punt St. Eustatius grotendeels voldoet aan het Verdrag is het gezien de omvang van het archeologisch werkveld aan te bevelen om nauwe(re) banden te onderhouden met instanties in de Caribische regio.

2.3.3 Bonaire

Actoren

DROB

De Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (DROB) is de overheidsdienst die zich onder andere bezighoudt met monumentenzorg (inclusief archeologie). Een aantal maanden geleden is een pilot gestart waarbij DROB de vergunningen voor de uitvoering van archeologisch onderzoek heeft afgegeven. NAAM adviseerde inhoudelijk in deze. Aangezien deze testperiode goed is bevallen, zal Bonaire deze strategie voortzetten.

SKAL/Bonaire Museum

Servisio pa Kultura, Arte i Literatura (SKAL) is de overheidsdienst onder de Servisio di Enseñansa i Kultura (SEK), die zich bezighoudt met cultuur en cultureel erfgoed. SKAL beheert het Bonaire Museum, waar een deel van de archeologische collectie van Bonaire is gehuisvest.

¹⁹Sint Maarten Archaeological Center.



BONAI

Het Bonaire Archaeological Institute (BONAI) laat jongeren kennis maken met erfgoed en voert sinds 2010 onder andere onderzoek uit in samenwerking met de faculteit Archeologie van de Universiteit Leiden.



Afbeelding 12 Jongeren op cursus bij BONAI, Bonaire

STINAPA

Stichting Nationale Parken Bonaire (STINAPA Bonaire) is een onafhankelijke non-profit organisatie die door het Bestuurscollege aangewezen is om de twee beschermde natuurgebieden van Bonaire te beheren. Het betreft het Bonaire Nationaal Mariene Park (BNMP) en het Washington Slagbaai Nationaal Park (WSNP). Binnen deze natuurparken bevinden zich enkele archeologische vindplaatsen. STINAPA initieerde in 2010 een archeologisch onderzoek in samenwerking met BONAI en de Universiteit Leiden in het Washington Slagbaai Nationaal Park.

NAAM

NAAM heeft in december 2009 een werkprotocol met het Bestuurscollege van Bonaire afgesloten. NAAM adviseert DROB bij de afgifte van opgravingsvergunningen, tijdens de uitvoering van het archeologisch veldwerk, en op het gebied van wetgeving en beleid.



Aanduiding van het archeologisch erfgoed en bescherming

Om goede invulling te geven aan dit onderdeel van het Verdrag zijn een aantal punten belangrijk:

Archeologische vindplaatsen en gebieden beschermen

Hoewel de huidige Monumenteneilandsverordening voorziet in de mogelijkheid om zowel archeologische vindplaatsen als stads- en dorpsgezichten te beschermen, zijn op Bonaire (nog) geen archeologische vindplaatsen wettelijk beschermd. Het is de bedoeling dat dit binnen afzienbare tijd zal gebeuren.

Vooruitlopend op de uitvoering van het Verdrag is in artikel 20 en 21 van de Monumentenverordening Bonaire een bepaling opgenomen voor wat betreft het aanwijzen van gebieden als beschermd monument of een op grond van archeologisch onderzoek te verwachten vindplaats (monument).

Beschikbaarheid inventarislijst archeologisch erfgoed

In 2008 is een lijst van 17 bekende archeologische en historische vindplaatsen goedgekeurd door het Bestuurscollege en vastgesteld door de Eilandsraad. Deze lijst behoeft aanvulling ten aanzien van onder andere Afro-Caribische vindplaatsen.

Een meldplicht/meldpunt voor vondsten en illegale activiteiten

Een meldplicht of meldpunt voor vondsten en illegale activiteiten op land ontbreekt. Voor meldingen in het kader van maritiem archeologisch erfgoed is NAAM het aanspreekpunt.

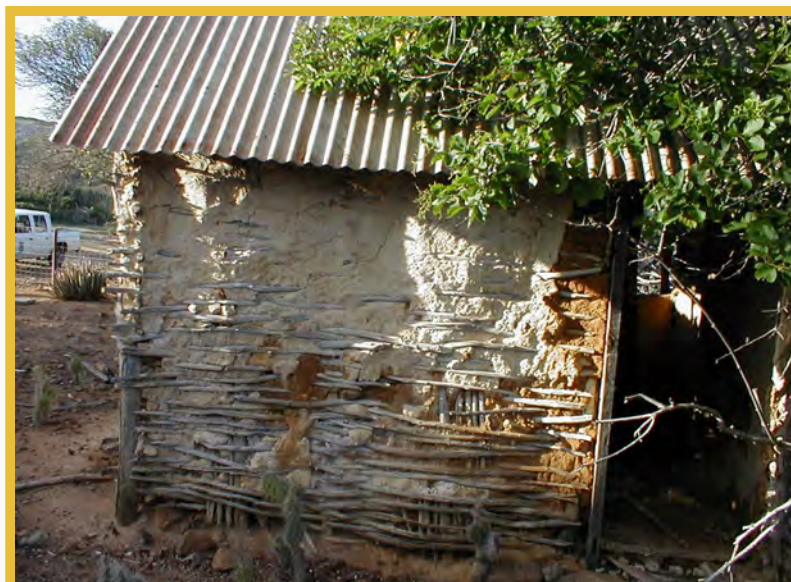
Een archeologische onderzoeksvergunning voor uitvoerders van onderzoek met een archeologische vraagstelling

DROB probeert voor zover mogelijk te werken in de geest van Malta. De archeologische beleidsnota voorziet echter niet in een archeologische procedure. Ook heeft de Bonaireaanse overheid zelf geen archeoloog in dienst. Voor de archeologische procedure maakt DROB daarom gebruik van de procedure zoals deze omschreven is in de beleidsnota Archeologie van Curaçao (2008). DROB verstrekt de vergunningen voor archeologisch onderzoek en vraagt hieromtrent advies van NAAM. Een voorwaarde voor het verstrekken van de onderzoeksvergunning is dat de uitvoerende partij een Programma van Eisen (PvE) opstelt waarin de werkzaamheden staan omschreven, maar ook aan welke eisen het onderzoek moet voldoen. De vorm is grotendeels ontleend aan het Nederlandse PvE voor archeologisch onderzoek. Het is op een aantal punten aangepast aan de specifieke omstandigheden in de Cariben. Curaçao gebruikt dit PvE eveneens. Bij gebrek aan een lokale variant wordt hierin verwezen naar de Kwaliteitsnorm



Nederlandse Archeologie voor zover deze toepasbaar is. Tijdens het veldwerk vindt controle van de werkzaamheden plaats door DROB in samenwerking met NAAM.

Om verder te kunnen voldoen aan dit onderdeel van het Verdrag is het nodig om belangrijke vindplaatsen wettelijk te beschermen en de vindplaatsenlijst uit te breiden met historische, Afro-Caribische en maritieme vindplaatsen. Voorts moet een meldpunt voor alle archeologievondsten en illegale activiteiten worden aangewezen.



Afbeelding 13 Kas di bara, Bonaire

Geïntegreerd behoud van het archeologisch erfgoed

Om te voldoen aan dit onderdeel van het Verdrag, dient binnen het bestel aandacht te zijn voor de volgende punten:

Een ruimtelijk ontwikkelingsplan dat rekening houdt met archeologische waarden

De lijst van bekende archeologische vindplaatsen is verwerkt in het Ruimtelijke Ontwikkelingsplan Bonaire van DROB (2010). De terreinen waar deze vindplaatsen zich bevinden, hebben een dubbele bestemming. In principe geldt de bestemming die de archeologische waarden van het gebied behoudt. Echter, in deze gebieden is regulier onderhoud niet vergunningplichtig. Dit kan tot gevolg hebben dat een vindplaats door het schoonmaken van het terrein door middel van 'schaven'²⁰ ernstige schade oploopt.

²⁰Schaven is het machinaal verwijderen van begroeiing, dat ook een deel van de bodem verwijdert/verplaatst. Dit is een methode van werken die men veelvuldig gebruikt bij het bouwrijp maken van een terrein, maar ook in het kader van regelmatig onderhoud.



In het kader van het samenwerkingsprotocol tussen NAAM en het Bestuurscollege van Bonaire bestaat de afspraak om een cultuurhistorische waardenkaart voor Bonaire te ontwikkelen. Deze zal bijdragen aan een duurzaam beheer en behoud van cultureel erfgoed op Bonaire en ontwikkelaars faciliteren bij hun projecten.

Opnemen van archeologie in Milieu Effectrapportages

Op Bonaire is archeologie nog geen onderdeel van Milieu Effectrapportages.

Behoud in situ van vindplaatsen aangetroffen tijdens werkzaamheden

Op dit moment is geen aandacht voor het behoud van vindplaatsen aangetroffen tijdens (graaf)werkzaamheden.

Openstelling van archeologische vindplaatsen, zonder deze aan te tasten

Op Bonaire zijn archeologische vindplaatsen niet zodanig voor het publiek opengesteld dat toezicht is op eventuele ongewenste handelingen van bezoekers.

Het aanwijzen van een depot en archief voor de verzamelde archeologische vondsten de velddocumentatie

Bonaire heeft niet de beschikking over een eigen depot. Voor de opslag van vondstmateriaal wordt gebruik gemaakt van het depot van het Washington Slagbaai Nationaal Park, van ruimte bij SKAL/BONAI en het depot van NAAM. Bij NAAM is tevens enige vondstdocumentatie aanwezig. Verder is bekend dat vondsten in een deplorabele staat in een oude schuur liggen op het eiland.

Financiering van archeologisch onderzoek en behoud

Uit het Verdrag vloeit een financieel stelsel voort waarbij de verstoorder het archeologische onderzoek financiert, het zogenaamde verstoorder-betaalt principe. De huidige situatie is als volgt samen te vatten:

Financiële steun van lokale overheid

Op de begroting van 2011 stond een kleine post opgevoerd voor de aanwezigheid bij vergaderingen van NAAM op Curaçao. Voor 2012 is een bedrag van 33.100 euro voor archeologie op de begroting opgenomen.



Sponsors

Op dit moment vindt weinig archeologisch onderzoek plaats op Bonaire. In 2010 is een onderzoek uitgevoerd door BONAI in samenwerking met de Universiteit van Leiden in het Washington Slagbaai National Park. De financiering van dit onderzoek is tot stand gekomen door een bijdrage van STINAPA, BONAI en de Universiteit Leiden in de vorm van geld en mankracht.

Verstoorder betaalt principe

Ontwikkelingsplannen hebben momenteel geen post voor archeologie op de begroting. DROB streeft ernaar om dergelijk onderzoek (en eventueel behoud) te laten financieren door de ontwikkelaar, zoals reeds in Nederland en Curaçao gebeurt. Gezien de huidige ontwikkelingen zal op korte termijn het eerste Malta project op Bonaire plaatsvinden.



Afbeelding 14 Precolumbiaanse rotstekeningen te Spelonk, Bonaire

Verzameling en verspreiding wetenschappelijke informatie

Voor wetenschappelijke informatie verplicht het Verdrag tot het volgende: *·Per onderzoek een beknopt wetenschappelijk rapport en de volledige publicatie van specialistische studies met kaartmateriaal*

Van recent onderzoek en onderzoek in het verleden bestaan wetenschappelijke publicaties in boekvorm en artikelen. De data hiervan zijn echter niet goed toegankelijk, waardoor veel informatie onbereikbaar blijft.

Uitwisseling van archeologische erfgoedbestanddelen op nationaal en internationaal niveau

Momenteel vindt geen uitwisseling plaats van erfgoedbestanddelen van Bonaire.



Uitwisselen van informatie over onderzoeken door het organiseren van internationale onderzoeksprogramma's

Voor een relatief klein eiland is de toegankelijkheid van data van voormalig onderzoek van essentieel belang voor het ontwikkelen van onderzoeksprioriteiten. Bovendien kan een hedendaagse inventarisatie van het materiaal tot nieuwe inzichten leiden. Dit kan als basis dienen voor een eilandelijk onderzoeksprogramma. Eén van de voorwaarden om op dit onderdeel aan Malta te voldoen, is het toegankelijk maken van oude opgravingsgegevens. Maar ook een archeoloog die zich daarmee bezighoudt, is noodzakelijk.

Bewustmaking van het publiek

De overheid geeft geen structurele invulling aan bewustmaking van het publiek over het archeologisch erfgoed. Tijdens lopende veldwerkprojecten verschijnen krantenartikelen en publicaties over dat specifieke onderzoek. Een structurele informatiestroom ontbreekt. Op dit punt voldoet Bonaire nog niet aan Malta.

Illegaal verkeer van bestanddelen van het archeologisch erfgoed

Volgens het Verdrag zouden idealiter overheden informatie over illegale opgravingen en verkeer uitwisselen. Een maritiem meldpunt (DROB/NAAM) bestaat, maar behalve informatieverstrekking aan duikers en maritiem archeologische adviezen, vinden geen activiteiten plaats. Daarnaast bestaat de indruk dat op Bonaire weinig (tot geen) illegaal verkeer van archeologisch erfgoed voorkomt.

Wederzijdse technische en wetenschappelijke bijstand

Dit punt van het Verdrag heeft tot doel de uitwisseling van kennis en deskundigen te stimuleren. NAAM heeft in december 2009 een werkprotocol met het Bestuurscollege van Bonaire afgesloten. NAAM adviseert DROB bij de afgifte van opgravingsvergunningen, tijdens de uitvoering van het archeologisch veldwerk, en ten aanzien van wetgeving en beleid.

Begin 2011 is een verzoek van Bonaire voor ondersteuning vanuit het Monumentenbureau ROP (Curaçao) gehonoreerd in verband met het inrichten van een register voor beschermde (archeologische en gebouwde) monumenten. Op 13 januari 2011 is een samenwerkingsprotocol getekend voor ondersteuning door het Monumentenbureau ROP.



2.3.4 Saba

Saba is als kleinste eiland van de BES en voormalig Nederlandse Antillen voor alle facetten van het archeologisch erfgoed afhankelijk van externe, niet-lokale instanties.

Saba heeft noch een eigen depot noch labruimte om vondsten te verwerken en analyseren. Vondstmateriaal en documentatie zijn opgeslagen bij de Faculteit Archeologie van de Universiteit Leiden en NAAM. Een voorstel van een Nederlandse consultant (2001) voor een ondergronds, orkaan bestendig depot is beschikbaar, maar financieel onhaalbaar. NAAM kwam met een bescheidener voorstel voor een bestaande ruimte, maar dat is tot op heden niet van de grond gekomen.



Afbeelding 15 Windward Side, Saba

Archeologisch onderzoek met een wetenschappelijke vraagstelling als aanleiding werd de laatste jaren uitgevoerd door de Universiteit Leiden, in enkele gevallen in samenwerking met SECAR. Zij maken de gegevens ook bekend aan het wetenschappelijke publiek. Open dagen ten tijde van lopende opgravingen is gangbaar. Er is echter geen sprake van het structureel uitvoeren en publiceren van onderzoek op Saba. Hetzelfde geldt voor het verspreiden van kennis over het cultureel erfgoed onder de bevolking.

Initiatieven op archeologisch gebied zijn van tijdelijke (projectmatige) aard. De overheid creëert geen structurelere invulling door gebrek aan kennis, mankracht, faciliteiten en financiering. Echter, in maart 2010 is het Bestuurscollege van Saba een samenwerkingsprotocol overeengekomen met NAAM om ook de komende jaren samen te werken op het gebied van cultureel erfgoed. Ook bestaat een formele overeenkomst tussen Saba, de Faculteit Archeologie van de Universiteit van Leiden, SECAR en SIMARC.



Deze overeenkomsten zouden mogelijk onderdeel kunnen zijn van een structurele oplossing. Ook heeft in april van dit jaar voor het eerst een archeologisch onderzoek plaatsgevonden dat is gefinancierd door de ontwikkelaar.

Het Saba Archaeological Center (SABARC) is op dit moment in ontwikkeling naar analogie van BONAI op Bonaire en SIMARC op Sint Maarten.

Een archeologiestudent van de Universiteit Leiden ontwikkelt op dit moment een archeologische waardenkaart voor Saba. Om te kunnen voldoen aan het Verdrag van Malta is het voor Saba van belang om aan alle verplichtingen die uit dit Verdrag voortvloeien aandacht te geven, zowel op juridisch, bestuurlijk, beleidsmatig als inhoudelijk niveau.

2.3.5 Archeologisch beleid en praktijk op St. Maarten, Curaçao en Aruba

2.3.5.1 Sint Maarten

Sinds 2007 heeft VROM van Sint Maarten de beschikking over een afdeling Monumenten en Archeologie. In 2004 is door NAAM archeologische assistentie gegeven op verzoek van het Kadaster van St. Maarten. In 2006 en 2007 heeft VROM ervoor gezorgd dat archeologische onderzoeken gesponsord werden door ontwikkelaars. In 2005 is de stichting St. Maarten Archaeological Center (SIMARC) opgericht met als doel om archeologisch onderzoek voor de overheid uit te voeren, archeologische collecties te beheren en educatieve jeugdprojecten te organiseren met betrekking tot erfgoed, wetenschap en archeologie.

Een beleidsnota voor archeologie en antropologie is momenteel in ontwikkeling door het Ministerie van VROMI (voorheen VROM) en het Ministerie van Cultuur van St. Maarten. Door een samenwerkingsverband tussen St. Maarten, NAAM en het Bureau Monumenten en Archeologie van de gemeente Amsterdam (BMA) is in maart 2011 een cultuurhistorische waardenkaart tot stand gekomen.

2.3.5.2 Curaçao

Ondanks dat het Verdrag van Malta nog niet geïmplementeerd is in de Monumentenlands-verordening Curaçao, werkt dit eiland al wel sinds 2006 in de geest van Malta. Curaçao kent een Beleidsnota Archeologie Curaçao en een Cultuurhistorische Waardenkaart waar dankbaar gebruik van wordt gemaakt door overheden en ontwikkelaars. Zowel deze nota als de kaart is tot stand gekomen in samenwerking met het Bureau Monumenten en Archeologie van de gemeente Amsterdam. Alle vindplaatsen staan geregistreerd in de *Mapa Kultural Históriko di Kòrsou*, de database waarop de Waardenkaart is gebaseerd. Momenteel is een maritieme cultuurhistorische waardenkaart in ontwikkeling. Verder kent Curaçao 26 wettelijk beschermde archeologische monumenten.

Indien archeologisch onderzoek plaatsvindt, stelt de uitvoerende partij of NAAM een Programma van



Eisen op met daarin een toelichting op de diverse onderdelen van het project. De archeologische uitvoerder legt dit ter goedkeuring voor aan het Monumentenbureau dat advies inwint bij NAAM. Gedurende het onderzoek vindt regelmatig overleg plaats tussen het Monumentenbureau, NAAM en de uitvoerende partij. Behalve dat het PvE een beschrijving van het onderzoek geeft, is eveneens daarin vastgelegd waar de uitvoerder de vondsten zal deponeren en hoe deze het publiek informeert. NAAM publiceert eigen onderzoek in rapportages en zowel deze als onderzoeksgegevens van oude opgravingen brengt NAAM onder in ArcheoLink, een speciaal voor archeologie ontwikkeld software programma. Verschillende gemeenten in Nederland gebruiken dit programma ook. Deze software zorgt ervoor dat de informatie van verschillende vindplaatsen na invoer ook met elkaar te vergelijken is. Gegevens van andere (ei)landen die hetzelfde systeem gebruiken, zouden onderzoekers uiteindelijk ook door middel van dit systeem met elkaar kunnen vergelijken en uitwisselen.

NAAM verspreidt informatie over archeologie via zelf ontwikkeld educatief materiaal, radio, tv, websites, excursies en krantenartikelen.

Om andere eilanden te stimuleren Malta te implementeren en praktijkkennis uit te wisselen, heeft NAAM in 2005 en 2009 een seminar gehouden waar de Nederlands Caribische en enkele andere Caribische landen, zoals Puerto Rico en Trinidad & Tobago, vertegenwoordigd waren. De seminars waren een groot succes, niet in de laatste plaats omdat 'eiland' zijn bepaalde overeenkomsten in de uitvoering van archeologiebeleid met zich mee brengt. In de toekomst zal dit zeker een vervolg krijgen.



Afbeelding 16 Deelnemers Seminar Cultural Heritage Legislation in Caribbean Perspective 2009, Curaçao



2.3.5.3 Aruba

Ondanks dat de Staten van Aruba in 1995 medegelding hebben gevraagd met betrekking tot het Verdrag van Malta, is het tot op heden niet in de Monumentenverordening (1932) geïmplementeerd. Het National Archaeological Museum Aruba (NAMA) is verantwoordelijk voor het beheer en behoud van het archeologisch erfgoed. Het NAMA heeft inspraak bij ontwikkelingsplannen en onderhoudt goede contacten met particulieren en instanties die een archeologisch terrein in eigendom hebben. Indien ontwikkeling van een vindplaats gepland staat, is terreinruil een optie. De vindplaats blijft op deze manier gespaard. Het NAMA ontwikkelt een archeologische waardenkaart om als beleidsinstrument te dienen bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Resultaten van onderzoek presenteert NAMA aan het publiek door middel van krantenartikelen en exposities in het museum. Wetenschappelijke kennis wordt verspreid door middel van de publicatie van artikelen en deelname aan internationale congressen.



Afbeelding 17 Arubaanse archeologen Harold Kelly en Raymundo Dijkhoff (v.l.n.r.)

2.3.6 Archeologisch beleid en praktijk in Nederland

Binnen Nederland is het meenemen van archeologisch erfgoed in ontwikkelingsplannen een alledaagse realiteit sinds halverwege de jaren negentig. De ontwikkelaar draagt over het algemeen de financiering. Slechts in uitzonderlijke gevallen springt de overheid bij. Archeologische (commerciële) instellingen kunnen een aanvraag indienen voor een opgravingsvergunning om zich aan te bieden als uitvoerder. De bevoegde overheid controleert de uitvoering van het veldwerk door middel van een goedgekeurd Programma van Eisen en de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). De Erfgoedinspectie (EI) voert met regelmaat inspecties uit om te controleren of de uitvoerende bedrijven zich aan de regels van de vergunning houden.

Archeologische uitvoerders publiceren al het Malta onderzoek in rapportages. Een groot deel daarvan



is opvraagbaar via het e-depot, evenals onderzoeksdata. Gemeenten besteden veel aandacht aan het bewustmaken van het publiek door middel van tentoonstellingen, speciale publieksboeken, lezingen, en dergelijke. Ook proberen de gemeentelijke archeologische diensten ervoor te zorgen dat archeologische bedrijven binnen het lokale of regionale wetenschappelijk kader werken door middel van het formuleren van eigen onderzoeksprioriteiten.

Gemeenten beschikken over een eigen archeologienota, onderzoeksprioriteiten en verwachtingskaarten. Daarnaast beheren gemeenten met een eigen dienst een tijdelijk depot van vondsten of hebben ze zelfs een eigen permanent depot.



3. Plan van Aanpak implementatie verdrag van Malta in BES wetgeving

Dit onderdeel van het rapport streeft ernaar om een ideaal plan van aanpak te beschrijven, waar de eilanden hun eigen, eilandspecifieke werkwijze uit kunnen samenstellen. Het plan van aanpak zal ingaan op de juridische, bestuurlijke en beleidsmatige aspecten van de implementatie van Malta. Dit hoofdstuk zal ook de inhoudelijke wensen bespreken. Voorafgaand aan een overzicht van de kosten van de invoering zijn enkele aanbevelingen opgenomen die het Verdrag niet zozeer verlangd, als wel die wenselijk zijn voor de eilanden in relatie tot het cultureel erfgoed.

3.1 Juridisch

Deze paragraaf gaat in op de aanpassingen in de nu geldende wetgeving die noodzakelijk zijn om Malta te kunnen implementeren. Een overzicht hiervan is terug te vinden in onderstaande tabel.

Aan te passen wetgeving	Onderwerp
MWBES, Wet GRO en Wet VROM	erfgoed in Ruimtelijk Ontwikkelingsplan en in het kader van bouwen en aanleggen
	erfgoed standaard in een MER
	archeologische vindplaatsen deels op het land en deels in of onder het water
MWBES, Monumenteneilandsverordeningen	procedures vergunningen en ontheffingen
	afstemming terminologie wetten en Eilandsverordeningen
	aanpassen definities, o.a. graafwerk, opgraven, stads-en dorpsgezicht, immaterieel erfgoed
	(basis voor) beleidsplan
	(basis voor) culturele waardenkaart, inclusief Places of Memory
	Instandhoudingsplicht
	sterke verhoging geldboetes, ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel
	verstoorder betaalt principe
	depot (basisverplichting)
	principe van behoud in situ vastleggen
	kwaliteitsnormen en kwaliteitsborging
	onderzoek door instituten of individuele onderzoekers
	toezicht en dwangmiddelen overheid ter handhaving (stilleggen, last onder dwangsom, herstel op kosten overtreder)
	Verhoging boete, andere strafmaatregelen
aanwijzen beschermde monumenten en register immaterieel erfgoed	
Belastingwet BES	fiscale aftrekbaarheid onderhoud en restauratie/consolidatie beschermd monument
MWBES, Monumenteneilands-verordeningen, uitvoeringsbesluit	overheidssubsidie onderhoud en restauratie/consolidatie
MWBES en natuurwetgeving	afstemming met natuurwetgeving



MWBES, Wet maritiem beheer en Haven- en redeverordeningen	afstemming met scheepvaart- en havenwetgeving
Aanwijzing in MW, voorrang in Wet GRO	aanwijzing gebieden met (bekende of verwachte) archeologische waarden – ‘dubbelbestemming’ met voorrang archeologische waarden bij ontwikkeling
MW, Wet GRO en zo nodig andere wetten	veranderen niveau of gesteldheid bodem, incl. ‘schaven’ van de grond; relatie tot aanlegvergunning
Grondwaterwetgeving	grondwaterpeil in relatie tot erfgoed in de bodem
Douanewetgeving, Wet internationale misdrijven, WvSr	illegale export of handel in erfgoed
MWBES, Monumenteneilandsverordeningen en andere wetten voor zover relevant	reikwijdte erfgoedwetgeving: Aansluitende Zone (12-24 zeemijlen uit de kustlijn)

MWBES = Monumentenwet BES, Wet GRO = Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning,
BES Wet VROM = Voorstel van Wet volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer BES, (Kamerstukken 32 473), WvSr = Wetboek van Strafrecht BES

Een eerste vereiste is het moderniseren en op elkaar afstemmen van de gebruikte terminologie in de Monumentenwet BES en de Monumenteneilandsverordeningen. De term beschermd stads- en dorpsgezicht bijvoorbeeld werkt in een Caribische context enigszins vervreemdend. In plaats daarvan zou de benaming ‘cultureel landschap’ op zijn plaats zijn²¹. Daarnaast is het belangrijk om de definities van opgraven en graafwerk breder te formuleren. Dit voorkomt dat toch nog aantastende werkzaamheden plaatsvinden die niet onder een vergunning vallen. Daarnaast zorgt het ervoor dat uitvoerders niet alleen voor archeologische opgravingen een vergunning moeten aanvragen, maar ook voor ander archeologisch onderzoek. Het verplichten van een vergunning waarborgt dat de informatie van deze onderzoeken beschikbaar blijft voor anderen, waaronder de eilandbevolking en wetenschappers. De lokale overheid kan toezien op de aanvraag en uitvoering van deze vergunning.

Belangrijke verplichtingen van Malta zijn het bijhouden van een inventarislijst van het cultureel erfgoed (artikel 2, onderdeel 1) en geïntegreerd behoud van het archeologisch erfgoed (artikel 5).

Een basis in de wetgeving voor het gebruik van waardenkaarten en een beleidsplan archeologie draagt bij aan een positie van archeologie als een gelijkwaardige partner bij ontwikkelingsprojecten in gebieden met een archeologische waarde. Naar analogie van de Wet op de archeologische monumentenzorg voor het Europese deel van Nederland is het belangrijk om een archeologieverplichting op te nemen in de BES-wetgeving bij onder andere sloop- en aanlegvergunningen²². De wens voor een beleidsplan archeologie en een waardenkaart is ook vastgelegd in de samenwerkingsprotocollen tussen de individuele eilanden en NAAM.

De BES-wetgeving voor ruimtelijke ordening en bouwen²³ beantwoordt op dit moment niet aan de inhoud en strekking van artikel 5 van Malta. Malta spreekt over een stelselmatige en vooral tijdige ‘afstemming en overeenstemming tussen de onderscheiden behoeften van de archeologie en de ruimtelijke ordening’. De huidige wetgeving noemt wel de sociaal-culturele ontwikkeling in het kader

²¹Vergelijk het verderop in deze paragraaf te noemen Verdrag van Florence.

²²Vergelijk de volgende bepalingen die bij de implementatie van Malta in de Europees-Nederlandse Monumentenwet 1988 zijn opgenomen:

²³Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES (Stb. 2010, 673), in het bijzonder de artikelen 3 en 7. Bij de Tweede Kamer was eind november 2010 het voorstel van Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (Tweede Kamerstukken 32 473) nog in behandeling. De nota naar aanleiding van het verslag is op 25 november jl. ontvangen. Het artikel in dit wetsvoorstel dat de gronden voor het weigeren van een bouwvergunning opsomt, verwijst onder meer naar artikel 7 van de eerstgenoemde wet (strijd met een ruimtelijk ontwikkelingsplan).



van de plan-ontwikkeling en de daarbij te maken afwegingen, maar niet de archeologische waarden en het bodem-archief. Het afwegingskader in de wet heeft op dit punt uitdrukkelijk aanvulling en – na onderlinge afstemming – vastlegging in de monumentenwetgeving, alsook in de wetgeving voor de ruimtelijke ordening en het bouwen²⁴.

Naast bouwen is het belangrijk om nadrukkelijk aandacht te schenken aan activiteiten die tot veranderingen in het niveau of de gesteldheid van de bodem leiden, met inbegrip van veranderingen in de grondwaterstand. Tenslotte is het nodig om de wetgeving op het gebied van natuurbescherming af te stemmen met die op het terrein van het cultureel erfgoed.

Momenteel kunnen de Bestuurscolleges archeologische vindplaatsen als beschermd monument aanwijzen volgens de Monumentenwet BES. Een wettelijk instrumentarium ontbreekt echter nog om gebieden aan te wijzen ten aanzien waarvan een aanmerkelijke verwachting bestaat dat zich daar archeologische resten bevinden (artikelen 2, 4 en 5 van Malta). Fysieke activiteiten in of op de bodem zijn dan slechts in beperkte mate mogelijk en gebonden aan een voorafgaande vergunning of ontheffing. Gelet op inhoud en strekking van Malta is het raadzaam om het nu bestaande wettelijk regime voor opgravingen en opduiken met een ander doel dan het zoeken naar archeologische resten, alsook dat voor toevallige vondsten aan te scherpen. Een overweging kan zijn het instellen van een verbod op het verder beroeren van resten die redelijkerwijs onder de definitie van ‘monument’ vallen, als men hierop stuit tijdens werkzaamheden. De meldingsplicht aan de overheid bestaat reeds, maar aan welke overheidsdienst heeft nadere specificatie.

Het verdient aanbeveling om in de relevante wetgeving een basis voor een beleid van monitoring en een instandhoudingsplicht voor beschermde monumenten vast te leggen. Dit voorkomt dat de lokale overheid genoegzaam neemt met het wettelijk beschermen van vindplaatsen, maar geen instandhoudingsplicht (onderhoud, consolidatie, e.d.) voorschrijft.

Het is wenselijk om in de wetgeving voor de ruimtelijke ordening in de definitie van milieueffectrapportage uitdrukkelijk op te nemen dat de MER zich mede uitstrekt tot cultuurhistorische waarden (conform de Brundtlandt definitie in het VN-rapport over duurzame ontwikkeling).

Een apart aandachtspunt vormen archeologische en bouwhistorische vindplaatsen die deels in het water en deels op het land zijn gelegen, zoals de oude benedenstad van Oranjestad op Sint Eustatius. Een aanverwant aandachtspunt is de eventuele aanwezigheid van archeologische waarden in de bodem van terreinen die worden ontwikkeld voor de aanleg of uitbreiding van havens. Dit is in elk geval actueel voor Bonaire en Sint Eustatius.

Wat betreft de territoriale wateren en de aansluitende zone (maximaal 24 zeemijlen uit de kust) is van betekenis dat de zeespiegel in de afgelopen 5000 jaar in het Caribisch gebied is gestegen. Dit is van belang met het oog op de waarschijnlijkheid van archeologische resten in de zeebodem. Los daarvan

²⁴Vgl. artikel 38a van de Monumentenwet 1988, ingevoegd bij de Wet op de archeologische monumentenzorg (afwegingskader bij de vaststelling van een bestemmingsplan – rekening houden met in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten).



bevinden zich scheepswrakken met lading en scheepsinventaris in het zeegebied rond de drie eilanden. Erfgoedwetgeving, met aanpassingen waar nodig, dient derhalve van toepassing te zijn op de aansluitende zones van de drie eilanden (12 tot 24 zeemijlen uit de kustlijn). Internationaal-rechtelijk heeft de kuststaat rechtsmacht in deze zone wat betreft cultureel erfgoed (specifieke bepaling in het VN-Zeerechtverdrag).

Toezicht, sancties en handhaving zijn wat het eilandniveau betreft, geregeld met inachtneming van de beperkingen die de vroegere eilandgebieden kenden op grond van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen en de Landsverordening strafbepalingen eilandgebieden. De maximale boete was Naf 5.000. Aangezien dit op de begroting van een ontwikkelingsproject een schijntje is, ligt het voor de hand om deze boete aanzienlijk te verhogen. Een maximale boete van 1 miljoen euro wordt voor bepaalde, zeer ernstige feiten gezien de onvervangbaarheid van erfgoed nadrukkelijk geadviseerd. Voor andere strafmaatregelen valt te denken aan het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel, de bevoegdheid om werkzaamheden zonder vergunning of ontheffing onmiddellijk stil te leggen en het geven van een last onder dwangsom.

Een belangrijke verplichting die rechtstreeks uit Malta voortvloeit, is dat ingeval een activiteit leidt tot versterking van het archeologisch erfgoed de ontwikkelaar of bouwer als veroorzaker de kosten draagt voor het onderzoek (voor zover behoud in situ onmogelijk of vanuit conserveringsoogpunt ongewenst is).

Aan te bevelen is ook om in de Monumentenwet BES een basis op te nemen voor een integraal beleidsplan voor het cultureel erfgoed, dat rekening houdt met immaterieel cultureel erfgoed en eens in de vijf jaar wordt herzien.

Gewenst is om ter implementatie van de artikelen 10 en 11 van Malta (Voorkoming van illegaal verkeer van bestanddelen van archeologisch erfgoed) de BES uitvoeringswetgeving van het Verdrag van Parijs (1970) ter hand te nemen, waarna dit medegelding kan verkrijgen voor de drie openbare lichamen. Dit UNESCO verdrag heeft betrekking op de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen. De totstandkoming van dit verdrag (Trb. 1972, 50, Nederlandse vertaling in Trb. 1983, 66) maakt deel uit van een doorlopende ontwikkeling rond de bescherming van nationaal cultuurofgoed en is voor het Koninkrijk geratificeerd. Er is medegelding voor de voormalige Nederlandse Antillen en het treedt na het opstellen van uitvoerings- c.q. implementatiewetgeving in werking. Voorafgaand aan de transitiedatum is nog geen uitvoeringswetgeving tot stand gekomen²⁵.

De benodigde wetgeving ligt op het terrein van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de wetgeving inzake in-, uit- en doorvoer. De wetgeving van de Nederlandse Antillen kende reeds een verbod van uitvoer van cultuurhistorische zaken, behoudens specifieke ontheffing.

- artikel 14, lid 3 (vergunning tot wijziging of sloop van een monument, vaststelling archeologische waarde van het terrein);
- artikel 19, lid 3 (voorschriften die, als het gaat om een archeologisch monument, daaraan in elk geval kunnen worden verbonden);
- artikel 37, lid 3 (rapport over archeologische waarde van de bodem onder een te slopen bouwwerk – relatie met de wetgeving voor het bouwen);
- artikel 39 (aanlegvergunning kan verplicht worden gesteld in het belang van de archeologische monumentenzorg – het gaat daarbij met name om ophogen, afgraven en andere veranderingen in de bodem; rapport over archeologische waarde);
- artikelen 40, 41, 41a, 42 en 43 (vaststelling archeologische waarde van een terrein door middel van een rapport).



Verstandig is om de bijzondere positie van de BES-eilanden op douanegebied (in-, uit- en doorvoer van goederen) in acht te nemen, niet alleen omdat zij geen deel uitmaken van de EU²⁶ met de bijbehorende buitengrenzen voor de douane, maar ook omdat de toepasselijke douanewetgeving in Europees Nederland, met inbegrip van regels ter bescherming van cultuurogoederen, in belangrijke mate Brusselse EU-wetgeving is.

Een ander verdrag om rekening mee te houden tijdens de aanpassing van de wetgeving in het kader van de invoering van Malta, is het verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict, gesloten te 's-Gravenhage op 14 mei 1954 (Trb. 1955, 47, met een tweetal latere protocollen, laatstelijk Trb. 1999, 107). Deze is bij wet mede goedgekeurd voor Sint Eustatius, Bonaire en Saba met ingang van 10 oktober 2010²⁷. Dit verdrag heeft rechtstreekse werking en beschermt waardevolle culturele goederen, zowel roerend als onroerend. De implementatie van het Eerste Protocol bij het verdrag zal volgens informatie van de Nederlandse regering aan de Tweede Kamer op termijn met een wet, vergelijkbaar met de Wet tot teruggave cultuurogoederen afkomstig uit bezet gebied, tot stand moeten komen. Optreden bij het aantreffen van dergelijk erfgoed is dan mogelijk. Zij tekende daarbij aan dat met het opstellen van regelgeving voor de BES-eilanden zal worden gewacht tot het grensverkeer voor goederen en het toezicht op het erfgoed zijn geregeld. De Wet internationale misdrijven is aangepast voor wat betreft het kunnen vervolgen en bestraffen van personen die handelingen plegen in strijd met het Tweede Protocol bij het verdrag, met het oog op de nieuwe staatkundige positie van de BES-eilanden.

Tenslotte zijn een tweetal verdragen interessant op het terrein van het cultureel erfgoed die een rol spelen bij de invoering van Malta. Het eerste verdrag betreft de Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa, gesloten te Granada op 3 oktober 1985 (Trb. 1985, 163). Dit verdrag is inmiddels mede goedgekeurd bij wet voor de BES-eilanden. Het tweede is het Europees Landschapsverdrag, gesloten te Florence op 20 oktober 2000²⁸.

Het Landschapsverdrag verplicht onder meer tot het behandelen van waardevolle landschappen in wetten, tot het voeren van een landschapsbeleid en tot internationale samenwerking. Raadzaam is om in het kader van de implementatie van Malta tevens nadrukkelijk aandacht te schenken aan de beide laatstgenoemde verdragen.

Bij het uitwerken en vormgeven van de aanvullingen en wijzigingen in de nu geldende BES-wetgeving is het aan te bevelen om de verdeling over landelijke en eilandelijke regelgeving te maken in overeenstemming met wat eerder is afgesproken tussen de drie eilanden en Nederland²⁹.

²⁵Voor de parlementaire behandeling van de goedkeuringsrijkswet van dit UNESCO-verdrag wordt verwezen naar Kamerstukken 31 256 (R 1836).

²⁶De BES-eilanden hebben een geassocieerde status met de EU en behoren tot de groep Landen en Gebieden Overzee (LGO)

²⁷Zie voor de tekst, de Memorie van Toelichting en de parlementaire behandeling Kamerstukken 32 047

²⁸Zie de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 4 mei 2005 aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarbij dit verdrag ter stilzwijgende goedkeuring voor Nederland werd overgelegd.

²⁹Tussen elk van de BES-eilanden en Nederland is een protocol opgesteld waarin de afspraken over de verdeling van wetgevende en bestuurlijke bevoegdheden van Nederland en het desbetreffende eiland staan weergegeven. Per eiland kunnen deze afspraken verschillen.



3.2 Bestuurlijk

Inspectie, toezicht, handhaving

Het heeft de voorkeur om vanuit de lokale overheid een duidelijk gezicht voor archeologie en monumentenzorg te ontwikkelen. Een manier om dat te bewerkstelligen is het instellen van bijvoorbeeld een 'erfgoedbureau' voor ieder eiland. Dit zou tevens kunnen dienen als lokaal meldpunt voor (maritiem) archeologisch erfgoed. Deze laatste taak heeft NAAM momenteel toegewezen gekregen, maar zou een dergelijk bureau kunnen overnemen. In het Monumentenplan Bonaire uit 2007 is reeds het voorstel gedaan om een Monumentenbureau in te stellen naar analogie van de situatie op Curaçao. Mocht een eigen erfgoedbureau binnen de bestaande ambtelijke structuur niet haalbaar zijn, is het belangrijk dat door middel van wetgeving een (overheids)instantie wordt aangewezen om (een deel van) de overheidstaken ten aanzien van archeologie uit te voeren. Afhankelijk van de wensen van elk eiland is het zelfs mogelijk dat dit per eiland zal verschillen. Tijdens het aanpassen van de wetgeving zal elk eiland bepalen wat de meest haalbare en wenselijke optie is. Voor Statia zou het Statia Heritage Committee en/of SECAR bijvoorbeeld een dergelijke functie kunnen krijgen of taken kunnen delen.

Gezien de kleinschaligheid van de eilanden ligt het voor de hand dat zowel de bestuurlijke als beleidsmatige kant van het archeologisch erfgoed bij een eerder genoemd erfgoedbureau ligt. Naast secretariaële ondersteuning is het noodzakelijk dat deze overheidsdienst een eigen archeoloog heeft of voldoende budget heeft om externe expertise in te kunnen huren. Deze archeoloog kan toezien op de uitvoering van de wetgeving, het afgeven van vergunningen, het geven van archeologische adviezen en het toezicht houden op de uitvoering van archeologisch onderzoek door derden (directievoering).

Het ligt voor de hand dat de Bestuurscolleges budget vrijmaken voor één archeoloog voor Bonaire en één voor Sint Eustatius en Saba samen.

Een eigen archeoloog voor Saba is vermoedelijk onhaalbaar gezien de kleinschaligheid van het eiland. De verhouding van de bijdragen aan de kosten van de beide eilanden kan op een later moment worden vastgesteld. Gezien de aanwezigheid van een samenwerkingsprotocol tussen het Bestuurscollege van Bonaire en NAAM, heeft Bonaire op dit moment de voorkeur om deze expertise bij NAAM in te huren. Ieder eiland zal uiteindelijk zelf de meest haalbare en wenselijke situatie creëren om de inspectie, toezicht en handhaving inzake archeologie te regelen.

Illegale praktijken

Op ieder eiland speelt in meer of mindere mate het probleem van het verdwijnen en illegaal verkopen van archeologisch vondstmateriaal. In veel gevallen zal het gaan om (duik)toeristen die soms geen wetenschap hebben van het feit dat het meenemen/verwijderen van archeologisch erfgoed een illegale



handeling is. Een inter-eilandelijke werkgroep bestaande uit kustwacht, politie, duikscholen, erfgoedinstaties en betrokken overheidsdiensten kan ervoor zorgen dat dit vermindert. Voor alle eilanden is reeds een meldpuntnummer voor illegale maritieme activiteiten (tel. nr. 913) in gebruik. Hiermee kan men direct in contact met de kustwacht komen. In het kader van de implementatie van het Verdrag van Parijs, zoals elders in dit rapport is aanbevolen, is het van belang dat goede uitvoerings- en handhavingsafspraken komen tussen de betrokken diensten. Het ligt voor de hand dat de politie en/of kustwacht een dergelijke samenwerking zal sturen. Om de inhoudelijke kennis (en daarmee ook het herkennen van artefacten) te bevorderen, kunnen de archeologen workshops archeologische materiaalkennis geven aan douane, beveiliging en politie.

Als algemeen meldpunt kan een in de vorige paragraaf voorgesteld erfgoedbureau van het respectievelijke eiland dienst doen, of een andere instelling met bijvoorbeeld een relevant zorgcontract met de lokale overheid.

3.3 Beleidsmatig

De archeologen van de erfgoedbureaus zullen zich behalve met ambtelijke taken ook met beleid en beleidsontwikkeling bezig houden.

Het takenpakket van de overheidsarcheologen zal in ieder geval de volgende werkzaamheden omvatten:

- Registratie van de vindplaatsen, en ontwikkeling en onderhoud van de database
- Ontwikkeling en handhaving procedures voor archeologisch onderzoek
- Advies aan andere overheidsorganen in verband met aanvragen bouw- en aanlegvergunningen
- Publieksvoorlichting waaronder ondersteuning van de aanwezige musea
- Faciliteren en controleren van onderzoek door lokale en niet-lokale onderzoekers
- Strategie ontwikkelen en uitvoeren in verband met illegale handel en opgravingsactiviteiten
- Opstellen van een beschermingsbeleid (criteria) voor archeologische vindplaatsen, en het voordragen van archeologische vindplaatsen voor bescherming
- Ontwikkelen en opzetten monitoring van archeologische vindplaatsen
- Opzetten wetenschappelijk onderzoeksprojecten bij voorkeur in samenwerking met andere Caribische partners voor verbreding kennis van gedeeld erfgoed en in vergelijkend perspectief.
- Project ontwikkelen en uitvoeren voor het digitaal toegankelijk maken van oude archeologische collecties.

Belangrijk voor de uitvoering van deze taken is dat beide archeologen veel samenwerken en projectplannen gezamenlijk opzetten en uitvoeren. Goede inbedding in de ambtelijke organisatie op lokaal niveau is een vereiste om gebruik te kunnen maken van faciliteiten en ondersteunend personeel.



Coöperatie met lokale erfgoedorganisaties draagt bij aan het gezamenlijk uitvoeren van bepaalde taken. De lokale overheid kan door middel van zorgcontracten de taakverdeling van de verschillende instanties vastleggen.

Het heeft de voorkeur dat, behalve samenwerking tussen de BES-archeologen onderling, ook gezamenlijke projecten met de andere Caribische landen binnen het Koninkrijk tot stand komen. Uiteindelijk bestaat tussen de (ei)landen een gedeeld verleden, maar ook qua wetgeving bestaan veel overeenkomsten zodat onderlinge afstemming gemakkelijker is dan met andere landen in de Caribische regio en het Zuid-Amerikaanse vasteland. Een intensieve samenwerking zal leiden tot kostenbesparing met betrekking tot bijvoorbeeld de ontwikkeling van een kwaliteitsnorm en monitoringsstudies.

Daarnaast is het belangrijk dat de archeologen contact hebben met erfgoedinstanties in Nederland en projecten daarmee afstemmen en ervoor zorgen dat projecten op het gebied van archeologisch erfgoedmanagement ook op de BES plaatsvinden, mocht dat wenselijk zijn. Verder zijn contacten en samenwerkingsverbanden met landen en organisaties, zoals IACA³⁰ in de Caribische regio ook van groot belang.

Beleidsnota archeologie: het verdient aanbeveling om voor de drie eilanden een beleidsnota op te stellen met betrekking tot het archeologisch erfgoed. In de beleidsnota staat de archeologische procedure omschreven en op welke wijze invulling zal worden gegeven aan de verschillende onderdelen van het Verdrag van Malta.

Cultuurhistorische Waardenkaart: cultuurhistorische waardenkaarten met een inventarisatie van bekende (maritiem) cultuurhistorische waarden is hierbij een eerste vereiste. Daarnaast is het belangrijk dat deze vindplaatsen zijn opgenomen in de eilandelijke ruimtelijke ontwikkelingsplannen voor zover dat nog niet gedaan is. Op die manier kunnen locaties met een hoge cultuurhistorische waarde via dit plan bescherming krijgen.

Wettelijk beschermen van archeologische vindplaatsen en gebieden: Een belangrijk instrument om behoud in situ te garanderen is het aanwijzen van een vindplaats of een groter gebied als een beschermd monument. Een beleidsplan met daarin de selectiecriteria en de motivatie achter het beschermingsbeleid kan het draagvlak voor het behoud van het beschermde erfgoed vergroten. Dit beleidsplan zou ook aandacht moeten besteden aan het beheer van deze monumenten en het bijbehorende kostenplaatje. Het beheer is bij voorkeur in handen van lokale instellingen die zich behalve met cultuurmanagement ook met natuurbeheer bezighouden.

³⁰IACA, International Association of Caribbean Archaeologists



Procedures: Een vergunning voor archeologisch onderzoek kan worden aangevraagd bij de in te stellen erfgoedbureaus. Een Programma van Eisen voor het onderzoek maakt onderdeel uit van de aanvraag. De verantwoordelijke overheidsarcheoloog zal deze aanvraag beoordelen en ook toezien op de uitvoering van het onderzoek en de deponering van de vondsten en documentatie. Ook besteedt de beleidsnota aandacht kwaliteitsborging van het archeologisch onderzoek.

Ruimtelijk Ontwikkelingsplan: Indien nog geen ruimtelijk ontwikkelingsplan is vastgesteld, ligt het voor de hand om de cultuurhistorische waardenkaart hierin (in vereenvoudigde vorm) te laten opnemen.

Milieu Effect Rapportage: Het is raadzaam om erfgoed standaard onderdeel uit te laten maken van de Milieu Effectrapportages

Kwaliteitsnorm archeologie BES (of Caribisch Nederland): Een eigen kwaliteitsnorm opgesteld in samenwerking met de andere eilanden van Caribisch Nederland zal ten goede komen aan de uitwisseling van kennis en deskundigen, en zal de samenwerking tussen de eilanden onderling gemakkelijker te laten verlopen. Deze kwaliteitsnorm is bij voorkeur zowel in het Engels als in het Spaans is opgesteld om ook buitenlandse instellingen de mogelijkheid te geven om een (wetenschappelijk) archeologisch onderzoek op de BES uit te voeren. Een kwaliteitsnorm voor bedrijven zoals in Nederland, is gezien het internationale karakter van de uitvoerders niet wenselijk. Een instelling kan een onderzoeksvergunning aanvragen die de desbetreffende BES-archeoloog toetst aan de onderzoeksagenda. Deze maakt ook de afweging of een voorgenomen wetenschappelijk onderzoek te verantwoorden is in relatie tot het streven naar behoud in situ. Het is belangrijk criteria te ontwikkelen op basis waarvan toetsing van de aanvrager mogelijk is.

Monitoringsplan: een monitoringsplan met in ieder geval daarin opgenomen de dreiging van onder andere natuurlijke erosie door wind en water (denk aan orkanen, stijging zeespiegel, tsunamis, begroeiing etc.) en een uitvoeringsplan zijn belangrijk om de vindplaatsen op de eilanden goed te kunnen beheren. Samenwerking tussen de eilanden van Caribisch Nederland kan op dit gebied kostenbesparend werken.

3.4 Inhoudelijk

Vindplaatsen database: Het is essentieel om voor alle eilanden in GIS een database bij te houden waarin alle bekende archeologische en beschermde archeologische vindplaatsen staan geregistreerd. Deze database kan ook dienen als onderlegger voor de cultuurhistorische waardenkaart, een beleidsinstrument om gebieden van hoge cultuurhistorische waarde zichtbaar te maken.

Onderzoeksagenda: Een onderzoeksagenda met de belangrijkste thema's vormt een goed kader voor



wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast kan deze een rol spelen bij de selectiecriteria voor het aanwijzen van beschermde monumenten, maar ook op welke (delen van) vindplaatsen (destructief) onderzoek mag plaatsvinden, ondanks het streven naar in situ behoud.

Goed beheer collecties project: De bestaande archeologische collecties van de eilanden zijn op dit moment in slechte staat en niet digitaal toegankelijk. Slechts van een deel van deze verzamelingen is een rapportage of artikel beschikbaar. De opslagmaterialen voldoen niet meer aan de eisen van deze tijd. Om de data te kunnen gebruiken, is het belangrijk dat al deze informatie wordt ingevoerd in een voor archeologische data geschikt professioneel software programma. NAAM is op dit moment voor Curaçao bezig met een dergelijk project gebruikmakend van het programma ArcheoLink. Dit zorgt ervoor dat de informatie niet alleen digitaal beschikbaar is, maar ook bevroegbaar. Het baseren van huidig onderzoek op reeds bekende gegevens zal hierdoor vergemakkelijken.

Depot: Geen van de BES-eilanden heeft de beschikking over een eigen depot. Het vondstmateriaal ligt verspreid over verschillende lokale instanties of elders binnen het Koninkrijk. Het verdient aanbeveling om zowel Bonaire als St. Eustatius een eigen depot te laten beheren, waarbij Saba de eigen vondsten en documentatie in het laatstgenoemde depot onderbrengt. Een eigen depot op de eilanden heeft de voorkeur boven een gezamenlijk depot op één van de eilanden omdat het vondstmateriaal dan gemakkelijk toegankelijk blijft voor de archeoloog op het eiland. Het lokale archief zou uiteindelijk de documentatie kunnen beheren.

Bibliotheek: Een budget om archeologische literatuur aan te schaffen en toegang tot digitale literatuur is essentieel om onderzoek op de eilanden zelf te kunnen uitvoeren en deze in een breder kader te kunnen plaatsen. Aansluiting bij instituten met een relevante digitale collectie literatuur kan een oplossing zijn.

e-depot: een digitaal depot waar alle onderzoeksrapportages en data van de voormalige Nederlandse Antillen in komen te staan. Zowel Curaçao als Sint Maarten heeft reeds aangegeven dat zij graag hun data en rapportages hier zouden deponeren. In een latere fase kunnen de BES-archeologen ook de andere eilanden binnen de Caribische regio benaderen voor deelname. Mogelijkheden voor aansluiting bij het Nederlandse e-depot heeft potentie.

Publieksbereik

Om draagvlak te creëren voor archeologisch onderzoek en om de bevolking van de eilanden bewust te maken van hun eigen cultureel erfgoed, is het van belang dat de overheid structureel aandacht besteedt aan publiciteit. Publicatie van artikelen in dagbladen, het organiseren van lezingen, excursies en uit-



geven van publieksboeken kunnen hier onderdeel van uitmaken, maar ook het gebruik van de nieuwe media zoals websites, digitale sociale netwerken, applicaties voor smartphones en dergelijke zijn een mogelijkheid. Aandachtspunten zijn verder het opzetten van tentoonstellingen in samenwerking met lokale musea en de ontwikkeling van educatief materiaal.

Daarnaast is het cruciaal om kennis over het erfgoed van de eilanden aan zowel de (ei)landen onderling over te brengen als aan de Nederlandse bevolking. Meer kennis zal bijdragen aan een beter wederzijds begrip en respect voor de eigenheid van alle eenheden binnen het Koninkrijk. Uiteraard verdient ook het uitdragen van kennis over de (ei)landen naar de rest van de Caribische regio aandacht.

Kennisuitwisseling

Het is wenselijk dat de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed bij het opzetten van projecten de archeologen van de BES-eilanden en die van de rest van Caribisch Nederland betreft. De BES kunnen hiermee het beheer en behoud van het archeologisch erfgoed naar een hoger plan trekken. Een taak OCW zou kunnen zijn om dit actief te stimuleren.

Verder is het belangrijk dat de verschillende instanties die zich met archeologisch erfgoed bezig houden op de BES, regelmatig contact hebben en samenwerken. Het heeft de voorkeur, gezien de overeenkomsten in wetgeving en beleid, maar ook het gedeelde erfgoed, dat de eilanden ook intensief samenwerken met de andere eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen en Aruba. Daarnaast kan het kostenbesparend werken. Uiteraard zijn goede contacten en samenwerkingsprojecten met instanties binnen de Caribische regio eveneens van belang voor de Caribische context van de eilanden. Contacten met het Instituto Cubano de Antropología Nacional (ICAN), in Habana Cuba, University of the West Indies (UWI) Trinidad & Tobago, Barbados en Jamaica, en de Organización Puertorriqueña de Arqueología (OPA) van Puerto Rico zijn daarvoor belangrijk. De werkprotocollen tussen NAAM en de Bestuurscolleges van de drie eilanden, en de overeenkomst van Saba met de Universiteit van Leiden, SECAR en SIMARC zullen de samenwerking bevorderen en kunnen ervoor zorgen dat op een redelijk betaalbare manier het archeologisch erfgoed behouden kan blijven voor toekomstige generaties.



Afbeelding 18 Overdracht kennis over collecties van NAAM en SKAL, Bonaire Museum

3.5 Kosten implementatie

Aan de implementatie van het Verdrag van Malta en het hierboven geschetste ideaalplaatje van de opzet zijn financiële consequenties verbonden zowel voor het aanpassen van de bestaande wetgeving als voor het opzetten van een goed functionerend beleid en uitvoering. Een begroting is opgenomen in bijlage 2. Het is echter belangrijk om in het oog te houden dat het plan van aanpak zoals hier geschetst en de begroting een ideaalbeeld schetsen. Het is aan de eilanden om op basis hiervan en het beschikbare budget te kiezen welke onderdelen zij zullen uitvoeren, welke niet, en op welke wijze. In de begroting is onderscheid gemaakt tussen eenmalige kosten voor de implementatie van het Verdrag en de structurele kosten. De kosten voor de invoering variëren per eiland afhankelijk van wat reeds is gerealiseerd.

De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Stb. 2010, 365) geeft een juridische basis om de financiële gevolgen van de implementatie van het Verdrag van Malta voor de drie eilanden op te vangen. Artikel 87 van deze wet luidt:

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd welke de financiële gevolgen zijn voor de openbare lichamen.
2. In de toelichting wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de openbare lichamen kunnen worden opgevangen.
3. Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers [i.e. de Ministers van BZK en Financiën].



Vanuit het Verdrag van Malta en de huidige situatie vloeit het volgende financieringsstelsel voort:

Verstoorder-betaalt principe

Voor het laten financieren van archeologisch onderzoek door de ontwikkelaar is een percentage tussen de 1 en 5% van de totale ontwikkelingskosten genomen. Deze aantallen zijn gebaseerd op ervaring met enkele Malta conform uitgevoerde projecten op Curaçao waarbij de ontwikkelaar heeft betaald. Bijstelling van deze percentages is, indien wenselijk, op een later moment mogelijk. Hogere kosten voor de ontwikkelaar zouden invloed kunnen hebben op de bereidheid om op de eilanden te ontwikkelen, waardoor het draagvlak voor archeologisch onderzoek zou kunnen verminderen.

Financiële steun van lokale overheid

Het is de bedoeling dat in ieder geval met ingang van komend jaar een post voor de structurele implementatiekosten onderdeel uitmaakt van de eilandbegroting. Voor 2012 heeft St. Eustatius een budget van ca. 35.800 euro en Bonaire een post van ca. 33.100 euro voor archeologie op de begroting. Archeologie ontbreekt op de begroting van Saba.

BES fonds

Op het moment van het opstellen van dit rapport is het onduidelijk óf en welk bedrag de eilanden kunnen vrijmaken uit het BES fonds.

Financiële steun OCW

De artikelen 91 en 92 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba regelen de bijzondere uitkeringen. Dit zijn bijdragen uit de Rijkskas die door de verantwoordelijke Minister, i.c. OCW, onder voorwaarden worden verstrekt aan de openbare lichamen ten behoeve van een bepaalde publieke taak. Structurele uitkeringen kunnen alleen bij of krachtens een wet geschieden. Een tijdelijke uitkering is mogelijk bij algemene maatregel van bestuur voor ten hoogste vier jaren (voortzetting kan slechts bij wet). OCW heeft voor 2012 een budget voor de initiële implementatiekosten beschikbaar gesteld van 70.000 euro voor de BES als geheel.

Lokale overheidssubsidie en sponsors

Voor bijzondere vondsten die boven de 5% dreigen te komen (en die op geen enkele wijze in situ behouden kunnen blijven), strikt wetenschappelijk onderzoek, synthetiseren van Malta onderzoek, aanschaf van literatuur en dergelijke, is het belangrijk dat de lokale overheid bijspringt en/of dat particuliere sponsors bijdragen. De lokale overheid (Erfgoedbureau) zou bijvoorbeeld de winst uit Malta kunnen



beheren en dergelijke incidentele kosten hieruit kunnen financieren. Verder zijn lokale bedrijven en toeristenbureaus regelmatig bereid om een financiële bijdrage te leveren. Ook fondsen zoals het Prins Bernhard Cultuurfonds en de Mondriaan Stichting dragen graag (indirect) bij aan archeologische projecten.

Belastingvoordeel

Het fiscaal aftrekbaar maken van het onderhoud (incl. restauratie) van archeologische monumenten op de BES-eilanden zoals dit nu het geval is in Europees Nederland voor gebouwde rijksmonumenten, zou het in eigendom hebben van archeologische monumenten aantrekkelijker kunnen maken.

3.6 Aanbevelingen

Integraal erfgoed beleid

Monumentenwetgeving en beleid zonder aandacht te besteden aan immaterieel erfgoed is een onvolledige wetgeving met betrekking tot monumenten. Het immateriële erfgoed is een wezenlijk en essentieel onderdeel van het cultureel erfgoed en verdient daarom eveneens integratie in de huidige monumentenwetgeving. Een juridisch kader voor een integrale wetgeving voor archeologisch, antropologisch (immaterieel) en gebouwd erfgoed verdient de voorkeur. Dit gemeenschappelijke kader zal ook samenwerking bevorderen tussen verschillende erfgoedinstanties.

Integratie archeologisch erfgoed en natuur

Vanuit de eilanden is aangegeven dat het de voorkeur verdient om de bescherming van archeologisch erfgoed te combineren met natuurbehoud. Ook hier zal samenwerking tot kostenbesparing en een beter product kunnen leiden. Echter, enige waakzaamheid is hierbij noodzakelijk omdat de belangen van archeologie en natuur niet altijd dezelfde zullen zijn.

Acceptatie Verkenning door Bestuurscolleges BES-eilanden

De implementatie van Malta binnen de lokale wetgeving is een vereiste, de vorm waarin dit echter gebeurt, is iets waar de eilanden zelf invulling aan kunnen geven. Het hier geschetste plan van aanpak kan dienen als leidraad om een eilandelijke werkwijze op te stellen. Samenwerkingsprotocollen en de mate waarin het eiland in staat is om fondsen aan te trekken zal in belangrijke mate de haalbaarheid bepalen. Belangrijk is dat op ieder eiland de betrokken instanties met elkaar om de tafel gaan zitten en samen bepalen wat urgent is en wat iedere partij hieraan kan bijdragen.



Bijlage 1 Gebruikte bronnen

- Agreement of Academic Cooperation between Leiden University (Faculty of Archaeology), St. Maarten Archaeological Center (SIMARC), St. Eustatius Center for Archaeological Research (SECAR) and the Island Government of Saba. 2011
- Beleidsnota Archeologie Curaçao 2008, NAAM-DROV in samenwerking met BMA (Curaçao-Amsterdam)
- Brief dd. 5 mei 2011 van St. Eustatius Monuments Foundation gericht aan de Minister van OCW. Inclusief bijlage A Proposal for redefining the role and organisation of the St. Eustatius Historical Foundation, the St. Eustatius Monuments Foundation and the St. Eustatius Center for Archaeological Research with an Outline for an Umbrella Organization: Statia Heritage Committee. J. Gilmore 2010.
- Concept Monumentenlandsverordening St. Maarten, 2011
- Convenant DROV-NAAM, 2010
- Cultuurhistorische Waardenkaart Curaçao 2009, NAAM, DROV, BMA
- Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer Bonaire 2007. Het Monumentenplan Bonaire. Ontwikkeling met behoud van het cultuurhistorische erfgoed 2007-2011.
- En peligro el tesoro arqueológico de Puerto Rico por nueva legislación. Carlos Pérez & Maritza Torres. Onze Culturele Rechten (II). Seminar Wetgeving cultureel erfgoed in Caribisch perspectief. NAAM 2009.
- Het recht van onze schatten. Seminar wetgeving bescherming cultureel erfgoed Nederlandse Antillen en Aruba NAAM 2005.
- Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie 3.2, 2010
- Landsverordening Maritiem Beheer Nederlandse Antillen, 2007
- Ministeriële beschikking met algemene werking Meldpunt Maritiem Beheer archeologisch erfgoed (Publicatieblad nr. 30, 2010)
- Ministeriële beschikking Maritiem Meldpunt 9 april 2010. Publicatieblad 30.
- Monumenteneilandsverordening Bonaire, 2010
- Monumenteneilandsverordening Curaçao, 1990
- Monumenteneilandsverordening St. Eustatius, 2008
- Monumentenwet BES, 2010
- Onze Culturele Rechten (II). Seminar Wetgeving cultureel erfgoed in Caribisch perspectief. NAAM 2009.
- Protocol Bonaire-NAAM, 2009
- Protocol Saba-NAAM, 2010
- Protocol Sint Eustatius-NAAM, 2010
- Ontwerp Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Sint Eustatius, 2 december 2010
- Wetgeving cultureel erfgoed in Caribisch perspectief, eindverslag seminar, NAAM 2009
- Achieving a Sustainable Heritage Management in Aruba, Drs. Raymundo Dijkhoff, NAMA, 2010



Verkenning van de Implementatie van het Verdrag van Malta op de eilanden van Caribisch Nederland, Bonaire, St. Eustatius en Saba

Bijlage 2 Begroting Implementatie Malta BES in euro's en in dollars in euro's

In euros

Begroting Implementatie van Malta op de BES-eilanden										
	Bonaire			Sint Eustatius			Saba			
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	
Enmalige kosten										
Aanpassing wetgeving	€ 8,000.00			€ 8,000.00			€ 8,000.00			2014
Beleidsnota	€ 6,000.00			€ 6,000.00			€ 6,000.00			
waardenkaart met vindplaatsendatabase	€ 5,000.00			€ 5,000.00			€ 5,000.00			
ArcheoLINK en GIS		€ 13,000.00			€ 10,000.00			€ 10,000.00		
Kwaliteitsnorm Caribisch Nederland		€ 6,500.00			€ 6,500.00			€ 6,500.00		
Onderzoeksagenda Caribisch Nederland		€ 3,000.00			€ 3,000.00			€ 3,000.00		
E-depot			€ 10,000.00			€ 10,000.00			€ 10,000.00	2014
Goed beheer oude collecties project			€ 15,000.00			€ 15,000.00			€ 15,000.00	2014
Monitoringsplan		€ 5,000.00			€ 5,000.00			€ 5,000.00		
Totaal eenmalige kosten per jaar	€ 19,000.00	€ 27,500.00	€ 25,000.00	€ 19,000.00	€ 24,500.00	€ 25,000.00	€ 19,000.00	€ 24,500.00	€ 25,000.00	€ 25,000.00
Structurele kosten										
Personeel (archeolo(o)g(en), medewerkers)	€ 25,000.00	€ 25,000.00	€ 25,000.00	€ 25,000.00	€ 25,000.00	€ 25,000.00	€ 25,000.00	€ 25,000.00	€ 25,000.00	2014
Logistiek (depot, werkruimte, materialen)	€ 7,500.00	€ 7,500.00	€ 7,500.00	€ 7,500.00	€ 7,500.00	€ 7,500.00	€ 7,500.00	€ 7,500.00	€ 7,500.00	2014
Totaal jaarlijkse kosten	€ 32,500.00	€ 32,500.00	€ 32,500.00	€ 32,500.00	€ 32,500.00	€ 32,500.00	€ 32,500.00	€ 32,500.00	€ 32,500.00	€ 32,500.00
Begroting openbaar lichaam	€ 33,100.00	€ 33,100.00	€ 33,100.00	€ 35,800.00	€ 100,000.00	€ 100,000.00	€ 0.00	€ 32,500.00	€ 32,500.00	2014
Post initiële kosten OCW	€ 23,000.00	€ 0.00	€ 0.00	€ 23,000.00	€ 0.00	€ 0.00	€ 23,000.00	€ 0.00	€ 0.00	2014
BES fonds	€ 0.00	onbekend	onbekend	€ 0.00	onbekend	onbekend	€ 0.00	onbekend	onbekend	onbekend

NB. De bedragen in de begroting zijn niet geïndexeerd.

In dollars

Begroting Implementatie van Malta op de BES-eilanden												
	Bonaire			Sint Eustatius			Saba					
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Enmalige kosten												
Aanpassing wetgeving	\$10,880.00			\$10,880.00			\$10,880.00			\$10,880.00		
Beleidsnota	\$8,160.00			\$8,160.00			\$8,160.00			\$8,160.00		
Waardenkaart met vindplaatsendatabase	\$6,800.00			\$6,800.00			\$6,800.00			\$6,800.00		
ArcheoLINK en GIS		\$17,860.00			\$13,600.00			\$13,600.00			\$13,884.00	
Kwaliteitsnorm Caribisch Nederland		\$8,840.00			\$8,840.00			\$8,840.00			\$8,840.00	
Onderzoeksagenda Caribisch Nederland		\$4,080.00			\$4,080.00			\$4,080.00			\$4,080.00	
E-depot			\$13,600.00						\$13,600.00			\$13,600.00
Goed beheer oude collecties project			\$20,400.00						\$20,400.00			\$20,400.00
Monitoringsplan		\$6,800.00			\$6800.00			\$6800.00			\$6,800.00	
Totaal eenmalige kosten per jaar	\$25,840.00	\$378,580.00	\$34,000.00	\$25,840.00	\$33,320.00	\$34,000.00	\$25,840.00	\$33,320.00	\$34,000.00	\$25,840.00	\$33,320.00	\$34,000.00
Structurele kosten												
Personeel (archeolo(o)lg(en), medewerkers)	\$34,000.00	\$34,000.00	\$34,000.00	\$95,200.00	\$95,200.00	\$95,200.00	\$34,000.00	\$34,000.00	\$95,200.00	\$34,000.00	\$34,000.00	\$34,000.00
Logistiek (depot, werkruimte, materialen)	\$10,200.00	\$10,200.00	\$10,200.00	\$40,800.00	\$40,800.00	\$40,800.00	\$10,200.00	\$10,200.00	\$40,800.00	\$10,200.00	\$10,200.00	\$10,200.00
Totaal jaarlijkse kosten	\$44,200.00	\$44,200.00	\$44,200.00	\$136,000.00	\$136,000.00	\$136,000.00	\$44,200.00	\$44,200.00	\$136,000.00	\$44,200.00	\$44,200.00	\$44,200.00
Begroting openbaar lichaam	\$45,000.00	\$45,000.00	\$45,000.00	\$48,688.00	\$136,000.00	\$136,000.00	\$48,688.00	\$136,000.00	\$136,000.00	\$0.00	\$44,200.00	\$44,200.00
Post initiële kosten OCW	\$31,900.00	\$0.00	\$0.00	\$31,900.00	\$0.00	\$0.00	\$31,900.00	\$0.00	\$0.00	\$31,900.00	\$0.00	\$0.00
BES fonds	\$0.00	onbekend	onbekend	\$0.00	onbekend	onbekend	\$0.00	onbekend	onbekend	\$0.00	onbekend	onbekend

Voor de begroting in dollars is een wisselkoers van 1,36 aangehouden ten opzichte van de euro.

Opdrachtgever:
Ministerie van OCW, Den Haag

Opdrachtnemer:
National Archaeological Anthropological Memory Management
(NAAM)
Johan van Walbeekplein 13
Curaçao, Dutch Caribbean
tel.(5999) 4621933/34; fax. (5999) 4621936
info@naam.an; www.naam.an

