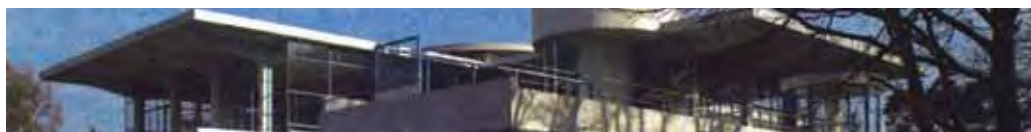




Erfgoedinspectie
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Grenzen overschreden?

Onderzoek naar onrechtmatig handelen
op de gebieden van archeologie en archieven



Grenzen overschreden?

Onderzoek naar onrechtmatig handelen
op de gebieden van archeologie en archieven

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Inleiding	8
1 Archeologie	12
1.1. Inleiding	12
1.2. Resultaten onderzoek	15
1.3. Conclusies en aanbevelingen	26
2 Archieven	28
2.1. Inleiding	28
2.2. Resultaten onderzoek	31
2.3. Conclusies en aanbevelingen	39
Bijlagen	
Instellingen die hebben meegewerkt aan het onderzoek	44
Literatuur	46

Samenvatting

Veel landen hebben te maken met verlies van hun cultureel erfgoed. Belangrijke oorzaken zijn diefstal, plundering en illegale handel. Verlies van erfgoed heeft grote impact op het culturele bewustzijn en de geschiedenis van een land. Daarom worden op internationaal niveau maatregelen genomen om verlies van cultureel erfgoed tegen te gaan. Ook Nederland is op dit gebied belangrijke verplichtingen aangegaan.

De Erfgoedinspectie van het ministerie van OCW is sinds 2009 verantwoordelijk voor toezicht op de naleving van de regels die illegale handel in cultuuroederen tegengaan. Bij de Erfgoedinspectie is behoefte aan meer inzicht in de aard en omvang van de illegale handel in cultuuroederen; ze heeft daarom een verkennend onderzoek uitgevoerd in 2010-2011. Het onderzoek richtte zich op illegale handelingen, zoals diefstal en verduistering, op twee belangrijke erfgoedgebieden: archeologie en archieven. Van archeologische objecten is bekend dat zij een belangrijk aandeel vormen in de illegale handel in cultuuroederen, maar het beeld was verre van compleet. Ook archieven worden als kwetsbaar gezien voor onrechtmatige handelingen. Ze zijn vaak van onschatbare waarde en kunnen makkelijk verdwijnen. De uitkomsten van het onderzoek worden gebruikt voor een betere bescherming tegen illegale handelingen en op die manier ook tegen de illegale handel in cultuuroederen.

Conclusies en aanbevelingen voor Archeologie

Bij archeologie komt een voorzichtige schatting uit op 5.000 tot 10.000 gevallen per jaar van opgraven zonder vergunning of het bewust niet melden van belangrijke vondsten. Voorwerpen worden illegaal weggehaald van waardevolle archeologische vindplaatsen, scheepswrakken en bij opgravingen. Tot de daders behoren schatgravers op het land, schatgravers onder water, metaaldetectoramateurs, handelaren, en soms ook amateur-archeologen die zonder toestemming opgraven.

Niet elke groep richt evenveel schade aan of draagt evenveel bij aan de handel in illegale vondsten. Sterker nog, niet iedereen is zich ervan bewust iets fout te doen. Voorlichting over de wet- en regelgeving op archeologiegebied is gebrekkig. Overheid en archeologische instellingen nemen zelf weinig maatregelen om illegale handelingen te voorkomen en te bestrijden. De grens tussen legaliteit en illegaliteit is daardoor voor veel burgers niet meer duidelijk en het juridische kader dat archeologische voorwerpen moet beschermen, is te ver van de praktijk af komen te staan. Overtredingen vinden ongehinderd op grote schaal plaats en er gaat geen afschrikwekkende werking meer uit van de wet. Daar komt bij dat binnen de overheid en de beroepsgroep geen overeenstemming bestaat over de ernst van de bedreiging voor het erfgoed. Deze onduidelijke situatie werkt misvattingen over eigendom van vondsten in de hand en bemoeilijkt de controle op in- en uitvoer van archeologische cultuuroederen.

Het evenwicht tussen wetgeving en praktijk is op archeologisch terrein dan ook uit balans. Met alleen een beter toezicht op naleving van de regels is de situatie niet gered. Een heroriëntatie is gewenst. Eerst moet op overheidsniveau de schade voor het erfgoed worden vastgesteld. Pas dan kan worden bepaald of bestrijding van illegaliteit of legalisering door aanpassing van de wetgeving wenselijk is. Hierbij moet ook gekeken worden naar de mogelijkheden die lid 2, artikel 14b van de Wet tot behoud van cultuurbezit biedt. Bij dit alles moet recht gedaan worden aan de belangen van amateurs, het belang van wetenschappelijk onderzoek en het behoud van erfgoed. Alleen op die manier ontwikkelt de erfgoedsector een gemeenschappelijk handhavingsbeleid dat ook daadwerkelijk kans van slagen heeft.

Conclusies en aanbevelingen voor Archieven

Als het gaat om illegale handelingen met betrekking tot archiefbescheiden, is er volgens de Erfgoedinspectie sprake van een verborgen probleem. Diefstal of verduistering van stukken komt voor. Ook krijgen archivariissen te maken met illegaal aanbod uit eigen land of uit andere landen, of worden beschermde archiefstukken uitgevoerd zonder toestemming van de eigenaar. Het aantal bekende of gemelde zaken is niet groot. Waarschijnlijk worden de meeste delicten niet opgemerkt of gemeld. De impact hiervan is echter groot. Het gaat veelal om de verdwijning van onvervangbare objecten, waarbij soms bij één illegale handeling veel objecten betrokken kunnen zijn. Het gaat om diefstallen die soms door het eigen personeel worden gepleegd, maar meestal door individuele bezoekers. Motieven voor diefstal zijn geldelijk gewin, verzamelwoede of gebruiks nut bij het doen van onderzoek.

Bij het onderzoek naar archieven bleek dat het juridische kader voldoende mogelijkheden biedt om illegale handelingen tegen te gaan, maar dat instellingen niet altijd goed op de hoogte zijn van bestaande regelgeving. Veel archieven hebben wel preventieve maatregelen genomen, maar de meeste kennen geen vastgesteld beleid tegen diefstal. Binnen de bedrijfsvoering is risicoanalyse en –management geen standaardpraktijk.

Het belangrijkste obstakel bij het ontdekken van de verdwijning van een object, en voor het terugkrijgen ervan, is het ontbreken van registratie op stuksniveau. Omdat registratie van alle afzonderlijke documenten onhaalbaar is, wordt doorgaans op kavelniveau geregistreerd. Daardoor kan het gebeuren dat de diefstal van bijvoorbeeld één vel papier uit een groter dossier soms pas na jaren wordt ontdekt. Voor het terugvorderen van ontvreemde goederen is een goede beschrijving en fotoregistratie van objecten noodzakelijk, maar lang niet altijd voorhanden.

Slechts weinig instellingen doen aangifte bij de politie. De ervaringen met de politie en met het OM zijn niet altijd positief vanwege de moeizame aangifteprocedures, de onbekendheid en onderschatting door deze instanties van het (culturele) belang van archiefstukken en de lage prioriteit die het onderwerp krijgt.

Er kan veel worden gewonnen door in te zetten op het voorkómen van ontvreemding. Dat kan met betere veiligheidsmaatregelen op de studiezalen en in de depots en met meer kennis over de regels en procedures en de omvang van het probleem. Daarnaast door een betere samenwerking met de politie, het OM en met de handelaren, en door vermissing of diefstal te melden bij de Erfgoedinspectie en bij de politie. De Erfgoedinspectie heeft een belangrijke rol bij teruggaveprocedures wanneer voorwerpen onrechtmatig de buitengrenzen van de EU passeren.

Uit het onderzoek bleek dat archiefinstellingen bereid zijn om gericht over oplossingen na te denken en hier ook daadwerkelijk iets mee te doen. Het belang van deze beschermde objecten voor de samenleving ligt bij velen die in de branche werken na aan het hart, maar effectieve samenwerking ontbreekt.

Inleiding

Illegale handel in cultuurgooden en de verplichtingen voor Nederland

Veel landen hebben te maken met verlies van hun cultureel erfgoed door onder meer diefstal en plundering. Dit kan grote impact hebben op het culturele bewustzijn en de geschiedenis van een land. Daarom worden op mondiaal niveau maatregelen genomen om verlies van cultureel erfgoed tegen te gaan. Eén van de instellingen die van de internationale gemeenschap de taak heeft gekregen om zich hier actief mee bezig te houden, is de *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*. Een belangrijk aandachtspunt binnen de UNESCO vormt het documentaire erfgoed. Het wordt van onschatbare waarde geacht, maar het is ook kwetsbaar. Documenten kunnen door bewuste of onbewuste handelingen makkelijk en voorgoed verdwijnen. Ook archeologisch erfgoed blijkt kwetsbaar voor roof en handel. Er is nog te weinig bekend over de aard en de omvang van illegale handel in cultuurgooden, zowel op nationaal als op Europees en mondiaal niveau. Wel is er sprake van toenemende internationale aandacht voor het vraagstuk. Op allerlei manieren en in uiteenlopende fora wordt steeds vaker aandacht gevraagd voor de illegale handel in roerende cultuurgooden.

Een belangrijk internationaal verdrag voor de bescherming van roerende culturele goederen tegen illegale handel is het in 1970 tot stand gekomen *UNESCO-verdrag inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen*. Nederland is partij bij dit verdrag. Het UNESCO-verdrag werd in 2009 van kracht in Nederland door middel van de *Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgooden*. Voor Nederland is de Uitvoeringswet het sluitstuk op het wettelijke kader dat roerende cultuurgooden - voorwerpen van cultureel, historisch en wetenschappelijk belang - effectief moet beschermen.

Met de Uitvoeringswet heeft Nederland niet alleen de verplichting om te zorgen voor het behoud van het eigen nationale culturele erfgoed, maar ook voor dat van de 121 andere verdragspartijen bij het UNESCO-verdrag 1970. De Uitvoeringswet verplicht Nederland namelijk om op te treden wanneer voorwerpen illegaal buiten het grondgebied van een verdragsstaat zijn gebracht. Omgekeerd kan Nederland aanspraak maken op het nemen van beschermende handelingen om teruggave mogelijk te maken van wettelijk beschermd erfgoed dat Nederland onrechtmatig heeft verlaten. In de Uitvoeringswet is aangegeven dat de Erfgoedinspectie is belast met het toezicht op de naleving.

Onderzoek naar illegale handelingen gericht op archeologische voorwerpen en archiefstukken

Nu het toezicht op de naleving van de nieuwe Uitvoeringswet bij de taken van de Erfgoedinspectie is gekomen, moet de Erfgoedinspectie nadenken over de vormgeving van het toezichtbeleid. Daarvoor moet meer bekend zijn over de omvang, de ernst en het karakter van illegale handel. De afgelopen jaren was de Erfgoedinspectie al actief betrokken bij een aantal voorvallen op het gebied van archeologie, zoals amateuropgra-

vingen, metaaldetectie en onderwaterarcheologie. Daarnaast werd de Erfgoedinspectie herhaaldelijk geconfronteerd met illegale handel in wettelijk beschermde archeologische goederen en archiefstukken. Ook was de Erfgoedinspectie betrokken bij teruggaveprocedures bij de in- en uitvoer van onder andere archiefstukken van en naar andere EU-lidstaten. Mede daarom heeft de Erfgoedinspectie besloten een verkennend onderzoek in te stellen. Doel is om zo niet alleen een beter inzicht te krijgen in de aard en de omvang van illegale handel in Nederland, maar ook om vast te kunnen stellen hoe effectief toezicht er uit moet zien.

Er is voor gekozen om het onderzoek te richten op de erfgoedvelden archeologie en archieven. Reden voor het eerste is dat het bij illegale handel vooral gaat om archeologische voorwerpen. Reden voor het tweede is dat archieven kwetsbaar zijn voor vermissing en dat dit een onderbelicht aandachtsgebied is.

Bij de afbakening van het onderzoek is uitgegaan van de onrechtmatige uitvoer en eigendomsoverdracht van archeologische voorwerpen en archiefstukken. Voor het archeologieterrein is dit uitgangspunt uitgebreid met het uitvoeren van opgravingactiviteiten zonder geldige vergunning en het niet melden van vondsten, omdat dit bijzondere complicaties oplevert bij het vaststellen van de eigendom van voorwerpen en daarmee van de legaliteit of illegaliteit van de uitvoer. Bij archiefstukken moet in het bijzonder worden gedacht aan diefstal of verduistering uit archieven die berusten bij erfgoed- of andere cultuurinstellingen, zoals archiefdiensten en bibliotheken.

De kern- en deelvragen van het onderzoek luiden:

1. Wat is de aard, de omvang en de ernst van het onrechtmatig handelen in Nederland. Is sprake van een serieuze bedreiging van het cultureel erfgoed?
 - Welke vormen van illegale handelingen en welke dadergroepen/actoren kunnen worden onderscheiden?
2. Welke vormen van toezicht op de twee erfgoedterreinen zijn nodig om het probleem van illegale handelingen aan te pakken en welk beleid en welke instrumenten moeten daartoe worden ingezet?
 - Hoe gaat het veld om met de onderscheiden vormen van onrechtmatige handelingen?
 - Hoe heeft de Erfgoedinspectie haar toezicht op onrechtmatige handelingen georganiseerd en welke instellingen spelen daarbij een rol?

Het onderzoek is uitgevoerd in 2010-2011 en beperkt zich tot de situatie in Nederland en tot het wettelijk beschermde Nederlandse archeologische en archivalische erfgoed. Binnen de EU zijn op diverse fronten al onderzoeken uitgezet naar de bestrijding van illegale handel in cultuurgoederen.

Onder *onrechtmatige handelingen* worden verstaan: heling, diefstal of verduistering van archiefstukken en archeologische voorwerpen, illegale schenking, het te koop aanbieden

van onrechtmatig verkregen archeologische voorwerpen, het niet melden van toevallige vondsten, het onrechtmatig (zonder vergunning) opgraven, overtreding van een metaaldetectieverbod, en onrechtmatige in- en uitvoer van archeologische voorwerpen en archiefstukken.

De keuze voor de bevroegde instellingen is beperkt tot de beleidsdirectie, een aantal kleine en grote collectiebeherende instellingen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, een aantal koepelorganisaties en kennisinstituten, en een aantal kunsthandelaren. Met deze keuze is een dwarsdoorsnede door het veld gemaakt om een zo algemeen mogelijk beeld te kunnen schetsen van het veld.

Als achtergrond voor het onderzoek diende het juridische kader en een beschrijving van de instellingen in het erfgoeddomein van archeologie en archieven. De feitelijke onderzoeksinformatie werd verkregen door middel van vragenlijsten en interviews, raadpleging van afgegeven uitvoervergunningen en literatuuronderzoek.

Omdat de problematiek van illegale handelingen ten aanzien van archeologische voorwerpen en archivalia zich ook in andere landen voordoet, is literatuuronderzoek verricht naar de situatie op EU niveau en in de buurlanden Duitsland, het Verenigd Koninkrijk (archeologie) en België (archieven).

Het onderzoek heeft geresulteerd in een onderzoeksverslag en een aantal conclusies en aanbevelingen voor de Directie Cultureel Erfgoed, de verschillende toezichthouders (Erfgoedinspectie, douane en politie) en de uitvoerings- en kennisinstituten: de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en het Nationaal Archief (NA).

Leeswijzer

Het voorliggende rapport is een verkorte versie van het onderzoeksverslag waarin de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor de erfgoedterreinen archeologie en archieven zijn weergegeven. In de bijlagen zijn een overzicht van de instellingen die hebben meegewerkt aan het onderzoek en een literatuurlijst opgenomen.

1.1. Inleiding

In het UNESCO-verdrag van 1970 verbindt de Nederlandse overheid zich aan het bestrijden van illegale handel in archeologische vondsten. Hoe pakt de overheid dit aan? Wat is het juridische kader; welke partijen zijn daarbij betrokken? Waar komt het archeologische materiaal vandaan? Wat daarvan is legaal, en wat is illegaal?

Juridisch kader

De Monumentenwet 1988 regelt de bescherming van monumenten op Nederlands grondgebied en in de aansluitende zone van de Noordzee en omvat dus ook scheepswrakken en bewoningssporen op de zeebodem. Voor monumenten die zich boven de grond bevinden biedt de Monumentenwet alleen in bijzondere gevallen bescherming, bijvoorbeeld wanneer zij zijn gelegen in een beschermd stads- of dorpsgezicht of wanneer zij zijn aangewezen als beschermd monument.

Monumenten die zich in de grond bevinden genieten meer algemene vormen van bescherming, ook wanneer zij niet zijn aangewezen als beschermd monument. Voor het doen van opgravingen is een vergunning vereist. Wanneer er geen intentie is om monumenten op te sporen of te onderzoeken mag zonder opgravingsvergunning worden gegraven. Wanneer daarbij monumenten worden aangetroffen, worden deze als toevalsvondsten beschouwd. Toevalsvondsten dienen bij de Minister te worden gemeld. Het zonder vergunning opgraven en het niet melden van toevalsvondsten zijn economische delicten.

De toepassing van de Monumentenwet 1988 wordt bemoeilijkt door de uiteenlopende begrippen en de verschillende interpretaties die daar aan worden gegeven. Om de grenzen tussen legaliteit en illegaliteit te kunnen bepalen is een goed begrip van een aantal bepalingen noodzakelijk.

De wet definieert het begrip 'Monument' als 'vervaardigde zaken welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde', en 'terreinen welke van algemeen belang zijn wegens daar aanwezige zaken (...)'.
De begrippen 'belang', 'schoonheid', 'betekenis' en 'waarde' worden over het algemeen ruim uitgelegd. Daarentegen is het begrip 'vervaardigde zaak' duidelijk beperkt: hier vallen bijvoorbeeld geen dierlijke overblijfselen onder.

Voor het onderscheiden van de legaliteit of de illegaliteit van handel in archeologische vondsten is vooral de bepaling van de eigendom van vondsten belangrijk.

De Monumentenwet 1988 bepaalt dat monumenten die gevonden zijn bij het doen van opgravingen eigendom zijn van de provincie, of in bijzondere gevallen van de gemeente. Wanneer de vondst is gedaan buiten het grondgebied van enige gemeente, dan is de staat eigenaar. De Monumentenwet 1988 geeft echter geen bepalingen over de eigendom van toevalsvondsten. De eigendom van toevalsvondsten wordt bepaald in het Burgerlijk Wetboek. Hierbij kunnen drie soorten vondsten worden onderscheiden: onbeheerde zaken, schatvondsten en zaken die niemand (meer) toebehoren. Onbeheerde zaken zijn zaken die wel een eigenaar hebben. Wanneer de eigenaar zich niet meldt kan de vinder na een jaar eigenaar worden. Schatten zijn zaken van waarde, die zolang verborgen zijn geweest dat de eigenaar niet meer kan worden opgespoord. Schatten moeten, net als onbeheerde zaken, worden gemeld. Wanneer de eigenaar niet kan worden opgespoord, worden deze vondsten eigendom van de vinder en van de eigenaar van de grond waarin de vondsten zijn aangetroffen. Bij zaken die niemand (meer) toebehoren kan worden gedacht aan afval. De vinder hiervan is onmiddellijk volledige eigenaar.

Wat wel en wat niet vanuit Nederland mag worden uitgevoerd, is vastgelegd in de Wet tot behoud van cultuurbezit (Wbc). De Wbc verbiedt de uitvoer uit Nederland van onrechtmatig opgegraven voorwerpen zonder een toestemmingsverklaring van de eigenaar. Ook verbiedt de Wbc de uitvoer uit de EU van alle oudheidkundige voorwerpen die ouder zijn dan honderd jaar zonder een uitvoervergunning. Wat wel en wat niet in Nederland *ingevoerd* mag worden, wordt bepaald door uitvoerregels die in het kader van het UNESCO-verdrag 1970 door de afzonderlijke verdragsstaten zijn vastgesteld.

Instellingen in het erfgoeddomein

Het toezicht op de naleving van de archeologische bepalingen van de Monumentenwet 1988 is opgedragen aan de Erfgoedinspectie. De Erfgoedinspectie en haar inspecteurs hebben geen handhavende bevoegdheden en ook geen opsporingsbevoegdheid. De bestuursrechtelijke handhaving ligt in handen van de minister, en bij mandaat, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). De strafrechtelijke handhaving ligt in handen van het Openbaar Ministerie. De opsporing ligt volledig in handen van de politie. De samenwerking tussen de Erfgoedinspectie en de Douane bij het toezicht op de in- en uitvoer van cultuurgoederen is geregeld in een kaderovereenkomst tussen het ministerie van OCW en het ministerie van Financiën.

De spreiding van toezicht en handhaving over meerdere instanties bevordert de objectieve en zorgvuldige afwikkeling van de keten beleid-uitvoering-toezicht-handhaving. De overdracht van de ene naar de andere instantie verloopt echter niet altijd soepel. Tussen de Erfgoedinspectie en de RCE zijn afspraken gemaakt over de overdracht van dossiers waarbij toezicht zou moeten overgaan in handhaving. Tussen de Erfgoedinspectie en het OM bestaan echter nog geen afspraken over de overdracht; dit gebeurt nu door aangifte bij de plaatselijke politie. Een tweede probleem is dat de verschillende instanties verschillende prioritering en belangenafweging kennen. De lijnen tussen de Erfgoedinspectie en de RCE zijn kort. De afstemming met het OM is veel moeilijker, omdat vanuit het OM weinig aandacht aan het culturele erfgoed wordt besteed. Voor de politie hebben overtredingen van de Monumentenwet 1988 geen prioriteit. In de geautomatiseerde systemen voor het opnemen van aangiftes kunnen deze overtredingen niet worden opgenomen. Des te belangrijker is voor de Erfgoedinspectie de samenwerking met de Unit kunst- en antiekriminaliteit van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD).

Er bestaat geen overkoepelend beleid voor de bestrijding van overtredingen van de Monumentenwet 1988. Omdat de uitvoerende taken van de rijksoverheid op het terrein van de monumentenzorg in handen liggen van de RCE, vindt de praktische invulling van het handhavingsbeleid voornamelijk daar plaats. Daarbij komt dat het aantal overtredingen van de Monumentenwet 1988 dat onder de aandacht van de RCE werd gebracht, jarenlang gering was. Ten aanzien van afzonderlijke onderwerpen zoals het wrakduiken en metaaldetectie werd door de overheid veel oogluikend toegelaten en is normvervaging opgetreden.

Andere spelers in het veld zijn provincies, gemeentelijke archeologische diensten, commerciële bedrijven, universiteiten, amateurarcheologen, detectoramateurs, musea en handelaren. Eind 2010 waren er 56 vergunninghouders voor opgravingen: de RCE (1), universiteiten (5), gemeentelijke archeologische diensten (24), en commerciële bedrijven (26). De provincies spelen een centrale rol in het bewaren van het archeologische erfgoed. Sinds de wijziging van de Monumentenwet 1988 in 2007 zijn de provincies eigenaar van de meeste vondsten die bij opgravingen worden gedaan, en zijn zij verplicht een archeologisch depot in stand te houden. Regionale musea spelen in op de publieke belangstelling

voor archeologie door het houden van determinatiedagen, waarop particulieren hun vondsten kunnen laten determineren. Al deze partijen zetten zich in voor een zorgvuldige, verantwoorde omgang met het erfgoed. Niettemin zijn vele incidenten bekend waarbij vondstmateriaal dat afkomstig is van opgravingen in de handel terechtkomt. Dit wordt voornamelijk aangeboden door metaaldetectoramateurs en schatgravers (zie T. van Ham et al., 2011).

Veel amateurarcheologen zijn verenigd in de Archeologische Werkgemeenschap Nederland (AWN). Aanvankelijk ging de belangstelling van amateurarcheologen uit naar de lokale geschiedenis en het praktische werk op opgravingen. Door de jaren heen is de AWN echter van karakter veranderd: veel jongere leden hebben vooral belangstelling voor het opsporen van vondsten met een metaaldetector. Daarnaast zijn er in Nederland meerdere metaaldetectorverenigingen. Al deze verenigingen zijn zich bewust van het gevaar dat zich schatgravers onder hun leden bevinden, die op jacht zijn naar voorwerpen die in de antiekhandel en bij musea geld opleveren, of die een plek moeten krijgen op de eigen schoorsteenmantel. Daarom zetten de verenigingen zich door voorlichting aan de eigen leden actief in voor een verantwoorde beoefening van de amateurarcheologie en de metaaldetectorhobby.

1.2 Resultaten onderzoek

Opzet

Om een goed inzicht te verkrijgen in de aard, omvang en ernst van de illegale handel in archeologische voorwerpen, is een breed onderzoek uitgevoerd. Onder een gevarieerde groep van 25 organisaties uit het archeologische werkveld is een schriftelijke enquête uitgevoerd. Tien van deze organisaties zijn ook geïnterviewd. Dit onderzoek is aangevuld met een breed literatuuronderzoek, waarin ook de situatie in Het VK en Duitsland is onderzocht.

De enquête en interviews richten zich op vier deelgebieden:

1) *Ervaringen met onrechtmatige handelingen.*

Voor het onderzoek zijn zeven onrechtmatige handelingen gedefinieerd die met de illegale handel in archeologische voorwerpen samenhangen. Dit zijn: het te koop aanbieden van onrechtmatig verkregen archeologische voorwerpen, het niet melden van toevalsvondsten, opgraven zonder vergunning, overtreden van een metaaldetectieverbod, het zonder uitvoervergunning uitvoeren van archeologische objecten, het onrechtmatig invoeren van archeologische objecten vanuit het buitenland, en heling en diefstal.

2) *Bekendheid met de geldende wet- en regelgeving.*

In dit onderdeel is gevraagd of de wet- en regelgeving inzake de bescherming van cultuuronderwerpen bekend is binnen de organisatie en of de organisatie

uitvoervergunningen aanvraagt bij transport van archeologische voorwerpen buiten de Europese Unie. Ook is gevraagd of de wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden biedt om onrechtmatige handelingen uit de praktijk van de organisatie te voorkomen en te bestrijden.

3) *Omgang met en voorkomen van onrechtmatige handelingen.*

In dit onderdeel is gevraagd naar de manier waarop de organisatie intern omgaat met onrechtmatige handelingen of vermoedens daarvan. Als de organisatie met onrechtmatigheden te maken krijgt, volgt zij dan een procedure om vast te stellen wat er aan de hand is en hoe zij daarop reageert of wordt het per geval bepaald? Daarnaast is gevraagd hoe de organisatie omgaat met meldingen over onrechtmatige handelingen en of zij die meldingen centraal registreert. Ten slotte is gevraagd of de organisatie een ethische gedragscode hanteert.

4) *Mogelijke oplossingen voor een beter toezicht en een betere handhaving.*

Hoe ervaart de organisatie het toezicht in Nederland, waar zijn eventueel zwakke plekken in het bestel, en (hoe) houdt de organisatie zelf toezicht?

Bij de interpretatie van de gegevens moet rekening worden gehouden met het feit dat een groot deel van de respondenten gemeenten betreft; musea en archeologische bedrijven zijn ondervertegenwoordigd. Ook valt op dat het beeld dat uit de antwoorden op de vragenlijsten en uit de interviews naar voren komt, soms sterk van elkaar verschilt.

Enquête

Ad 1. Ervaringen met onrechtmatige handelingen

Van de 25 respondenten hebben 19 de afgelopen tien jaar te maken gehad met één of meer van de zeven onrechtmatige handelingen. De vier overtredingen die het vaakst voorkomen zijn het onrechtmatig opgraven, het niet melden van toevalsvondsten, het overtreden van een metaaldetectieverbod en het te koop aanbieden van vermoedelijk onrechtmatig verkregen archeologisch materiaal. Op de illegale in- en uitvoer van archeologische voorwerpen is weinig zicht.

Het niet melden van toevalsvondsten wordt door vrijwel alle ondervraagden genoemd als een veel voorkomende onrechtmatigheid. Metaaldetectoramateurs willen vaak hun vondsten niet melden, omdat zij de vindplaats niet prijs willen geven of bang zijn hun vondst af te moeten staan. In de onderwaterarcheologie zijn de problemen van onrechtmatig opgraven erg groot. Hier speelt een groot geldelijk gewin bij de scheepsladingen tin, koper, lood en ijzer. De meest genoemde dadergroepen zijn metaaldetectoramateurs en schatgravers, gevolgd door amateurarcheologen en handelaars. Ook projectontwikkelaars en aannemers, bewoners en gemeenteambtenaren maken zich echter (bewust of onbewust) schuldig aan het niet melden van vondsten.

Veel van de internethandel in onrechtmatig verkregen archeologische voorwerpen, via sites als Marktplaats en eBay, wordt gevoed door metaaldetectie. Rond overtreding van het opgravingsverbod rijzen veel vragen op. Het is niet duidelijk wat wel, en wat niet is toegestaan.

De reactie op geconstateerde of vermoede onrechtmatigheden blijft bij de meeste organisaties beperkt tot het voorlichten en/of waarschuwen van de overtreder. Er wordt zelden aangifte gedaan: dit wordt als een tijdrovende handeling ervaren, die weinig resultaat oplevert. Bij vermoedens van onrechtmatige handelingen is het moeilijk de bewijslast rond te krijgen. In de praktijk is het lastig overtreders op heterdaad te betrappen. Ook is lastig te bewijzen dat materiaal onrechtmatig verkregen is. Bijna een derde van de ondervraagde organisaties krijgt wel eens materiaal ter determinatie aangeboden waarvan het vermoeden bestaat dat het onrechtmatig verkregen is. De aanbieders van deze objecten zijn overwegend metaaldetectoramateurs en schatgravers, die de herkomst van hun vondsten niet willen prijsgeven. Daarbij komt dat de politie niet op de hoogte is van de Monumentenwet 1988 en dat het aanpakken van onrechtmatigheden in de archeologie geen prioriteit heeft bij de politie. Vaak komt het niet tot een veroordeling, en als het tot een veroordeling komt, is de strafmaat dermate laag dat het geen effect sorteert bij de overtreders. Vooral in de handel in scheepsladingen levert de overtreding zoveel gewin op dat de overtreders een eventuele boete voor lief nemen.

Ad 2. Bekendheid met de geldende wet- en regelgeving

De geïnterviewden zijn zonder uitzondering op de hoogte van de wet- en regelgeving, voor zover die van toepassing is op de praktijk van de eigen organisatie. Uit het overleg komt naar voren dat de wet- en regelgeving op zich voldoende aanknopingspunten biedt om de onrechtmatige handelingen te voorkómen en tegen te gaan, maar dat de handhaving van de wet te wensen overlaat.

Ad 3. Omgang met en voorkomen van onrechtmatige handelingen

Vrijwel geen van de organisaties heeft vastgestelde procedures of een centraal registratiesysteem voor de omgang met onrechtmatige handelingen. Meldingen worden niet centraal geregistreerd binnen de organisatie: in de meeste gevallen wordt per geval bekeken hoe er met een melding moet worden omgegaan. Slechts drie van de 25 organisaties hebben een procedure voor de omgang met meldingen over (vermoede) onrechtmatige handelingen. Wel hanteren de meeste organisaties een officiële of een zelf opgestelde ethische code.

Zowel de gemeentes als de niet-gemeentelijke instellingen zijn actief in het geven van voorlichting. Alleen de gemeenten dragen bij aan toezicht en handhaving.

Onder de geïnterviewden wisselde de beleving van toezicht en handhaving door overheid, politie en douane. De meeste mensen zijn het er over eens dat het handhavend optreden van de politie te wensen overlaat. Op de vraag of meer toezicht en handhaving wenselijk is liepen de meningen echter uiteen.

Dit komt voort uit twijfel over wat nu precies legaal of illegaal is, en waar de grens ligt tussen wat gedoogd kan worden en wat ontoelaatbaar is.

Veel mensen zijn van mening dat het niet erg is als amateurs opgraven op een terrein waar de overheid een opgraving niet nodig acht. Harder optreden door de gemeente is wél gewenst als amateurs opgravingen verrichten op beschermde archeologische monumenten, andere archeologisch waardevolle terreinen of opgravingslocaties. Wat betreft het zoeken met een metaaldetector zijn de meningen nog meer verdeeld. Een minderheid vindt dat het wettelijke verbod op het graven naar archeologische voorwerpen met gebruik van een metaaldetector streng gehandhaafd moet worden. De meesten lijken het zoeken met een metaaldetector echter geen probleem te vinden, mits er niet gezocht wordt op beschermde archeologische monumenten, andere waardevolle terreinen en opgravingslocaties. Eenzelfde houding tekent zich af bij het te koop aanbieden van archeologische voorwerpen. Ook dit is voor veel mensen geen probleem, zolang de vondsten gemeld zijn en – in het geval van metaaldetectie – de grondeigenaar op de hoogte is van de vondst. Niet alleen wordt het niet als een probleem gezien, er zijn ook professionele archeologen die dankbaar gebruik maken van de diensten van metaaldetectoramateurs of vondsten van hen kopen.

Met deze houding van ‘het is niet erg, mits’ wordt een verschil gemaakt tussen de fanatieke schatgravers, die moedwillig beschermde terreinen afgraven op zoek naar materiaal om in de handel te brengen, en de goedwillende amateurarcheoloog. Over het algemeen wil men dit onderscheid blijven zien door de goedwillende amateurs voor te lichten en bewust te maken van de regels om zo de kwaadwillenden beter te kunnen onderscheiden en die harder aan te pakken. Sommigen zien gevaar in het hard aanpakken van onrechtmatige handelingen als geheel, omdat daarmee de goedwillenden tegen de haren in gestreken worden, waarmee voor de professionele archeologie vaak kostbare contacten verloren gaan. Deze houding verklaart ook mede waarom de meeste organisaties in hun aanpak van onrechtmatige handelingen kiezen voor het voorlichten en waarschuwen van de overtreders.

Ad 4. Mogelijke oplossingen voor een beter toezicht en handhaving

Uit het veld worden drie oplossingen aangedragen voor een betere aanpak van onrechtmatige handelingen.

In de eerste plaats is een betere organisatie van de meldingsplicht noodzakelijk. In de Monumentenwet 1988 is voorgeschreven dat alle meldingen aan de minister moeten worden gedaan. Het ontbreekt in Nederland echter aan een centraal meldingspunt. Op dit moment worden vondsten gemeld bij de RCE, bij de gemeentelijk archeoloog, de provinciaal archeoloog, de universiteit of een museum. Het grootste deel van de meldingen wordt nu niet in het centrale archeologische informatiesysteem Archis vastgelegd.

Zowel voor het onrechtmatig opgraven, al dan niet met gebruik van een metaaldetector, als het te koop aanbieden van materiaal wordt een zekere mate van gedogen billijk gevonden, mits de voorwerpen gemeld worden. Op deze manier behoudt de vinder zijn object, maar gaat de context en de informatie niet verloren. Een goed georganiseerde meldingsplicht kan bovendien een belangrijke bijdrage leveren aan het onderscheiden van gedoogde en niet gedoogde objecten, wat de aanpak van de illegaliteit ten goede komt.

Een tweede oplossing ligt in de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de organisaties en overheden onderling. Er is bij de verschillende instellingen en verenigingen veel kennis aanwezig, maar slechts weinig van die kennis wordt gedeeld. Om beter gebruik te maken van elkaars expertise en opgebouwde ervaringen, is het van belang dat procedures en registratiesystemen worden opgezet om meldingen van onrechtmatigheden vast te leggen, en dat deze systemen op elkaar worden afgestemd. De argwaan tussen amateurs en professionele archeologen kan zo worden weggenomen.

Ten derde moeten de mogelijkheden om tegen overtreders op te treden verbeterd worden. Het doen van aangifte kost veel tijd en moeite en levert weinig resultaat op. De aanpak van onrechtmatige handelingen in de archeologie dient een hogere politieke prioriteit te krijgen, met daaraan gekoppeld een hogere strafoplegging. Vooral in de onderwaterarcheologie, waar met scheepsladingen tin, koper, lood en ijzer veel geld wordt verdiend, zijn de lage vonnissen een frustratie in de aanpak van onrechtmatig opgraven, heling en diefstal.

Literatuuronderzoek

Over de omvang van de illegale handel in archeologische voorwerpen zijn in Nederland weinig bronnen voorhanden. De bronnen spitsen zich toe op het gebruik van metaaldetectoren, illegale praktijken in de onderwaterarcheologie, en het thema tweede wereldoorlog. Deze onderwerpen worden hieronder verder onderzocht. Ook is onderzoek gedaan naar de uitvoervergunningen, om een beeld te krijgen van het materiaal dat met vergunning wordt uitgevoerd. Tenslotte is een beknopte studie gedaan naar praktijken in Duitsland en Het VK.

Metaaldetectoren

In de loop van de jaren zeventig kwamen de eerste metaaldetectoren op de markt die niet voor militaire doeleinden waren bedoeld. Het gebruik van deze metaaldetectoren was bij professionele archeologen jarenlang taboe. Pas in de jaren negentig werden detectoren voor professionele archeologen een geaccepteerde onderzoekstechniek. Intussen kende Nederland een groot aantal ervaren detectoramateurs. Dit leidde in de jaren negentig tot een heftige discussie tussen voor- en tegenstanders van metaaldetectie, die vooral in het tijdschrift *Westerheem*, het verenigingsblad van de Archeologische Werkgemeenschap Nederland, werd gevoerd. Deze discussie laat zien hoe sinds de jaren tachtig normvervaging is ontstaan ten aanzien van illegale opgravingen door metaaldetectoramateurs. Over het graven op belangrijke (beschermde) vindplaatsen of dieper dan de bouwvoor

bestaat weinig misverstand; dit zijn overtredingen van de monumentenwet. Sommigen pleiten er echter voor graven in de bouwvoor of storthopen niet als een vorm van opgraven in de zin van de monumentenwet te beschouwen. Deze grond is immers al verstoord, en voor archeologen geen onderzoeksgebied. Voor vondsten uit de bouwvoor is dan wel de meldingsplicht van kracht, terwijl de rechten van de grondeigenaar gerespecteerd moeten worden.

Sinds het midden van de jaren negentig voert de rijksdienst een soepel beleid ten aanzien van metaaldetectie. Hiermee probeert de overheid te bereiken dat zoveel mogelijk vondsten wel gemeld worden op grond van de meldingsplicht. Daarbij worden deze vondsten aangemerkt als toevalsvondsten die voor de helft eigendom van de grondeigenaar en voor de helft eigendom van de vinder zijn. Hiermee laat de overheid haar eigendomsrecht op onrechtmatig opgegraven objecten lopen.

Het is inmiddels duidelijk dat dit beleid niet werkt. Vondsten komen alleen boven tafel wanneer een gratis determinatie van de vondst kan worden verkregen. De plicht tot melden speelt daarbij geen rol. Tenslotte wordt tegen het niet melden van vondsten op geen enkele wijze opgetreden.

Wanneer vondsten worden gemeld, dan gebeurt dit meestal bij lokale of regionale archeologen of bij musea. Deze meldingen worden niet of nauwelijks geadmineistreerd en net zo weinig doorgegeven aan de RCE, waar de meldingen gedaan zouden moeten worden. Het aantal metaaldetectievondsten dat jaarlijks in het centrale informatiesysteem Archis werd geadmineistreerd, lag voor 2002 onder de 50. Na 2002 is dit aantal wel toegenomen, maar de 227 vondsten die in 2009 werden geregistreerd zijn nog steeds een fractie van het totale aantal vondsten dat door detectoramateurs wordt geborgen.

Een aparte vondstcategorie vormen de munten. Gedurende vele jaren werden muntvondsten in afwijking van de wettelijke voorschriften niet bij de rijksdienst, maar bij het Penningkabinet gemeld. In 1998 alleen werden hier meer dan 2000 losse muntvondsten gemeld. Het werkelijke aantal munten dat met behulp van metaaldetectoren werd opgegraven is waarschijnlijk een veelvoud daarvan.

In 2002 werd geschat dat jaarlijks 100.000 metaalvondsten door detectoramateurs werden geborgen, waarvan vrijwel niets werd gemeld (zie Groeneweg, 2002). Zelfs wanneer we er vanuit gaan dat slechts een klein deel van deze vondsten van algemeen belang zijn en bovendien ook naast metaalvondsten nog andere vondsten worden geborgen dan is een schatting van 5.000 tot 10.000 vondsten die jaarlijks worden opgegraven zonder vergunning of bewust niet worden gemeld gerechtvaardigd.

Het soepele beleid van de overheid ten aanzien van het opgravingsverbod heeft dus niet geleid tot een zorgvuldige naleving van de meldingsplicht. Het aantal geregistreerde vondsten blijft ver achter bij het werkelijke aantal geborgen vondsten.

Onderwaterarcheologie

Andere illegale praktijken, zoals illegale bergingen van vondsten rond scheepswrakken worden niet oogluikend toegelaten, maar evenmin bestreden. In het algemeen is de duikwereld een gesloten wereld waarin zich diverse groepen hebben gevormd die onderling concurreren. Vanwege deze concurrentie wordt er geheimzinnig gedaan over de activiteiten en komt hiervan weinig in de publiciteit. De RCE is voor haar kennis voor een groot deel afhankelijk van informatie uit dit circuit en heeft er dus groot belang bij goede contacten te onderhouden met amateurduikers van diverse pluimage. Deze situatie is enigszins vergelijkbaar met de afhankelijkheid van metaaldetectoramateurs, en er wordt eenzelfde redenatie gevolgd. Het effectief bestrijden vergt een veel grotere inspanning dan het zoeken naar vormen van samenwerking, die er toe moeten leiden dat vondsten gemeld en geadministreerd worden. Vondsten worden echter nauwelijks gemeld en nog minder geadministreerd.

De belangrijkste vereniging van onderwateramateurs is de Landelijke Werkgroep Archeologie Onder Water (LWAOOW), een afdeling van de AWN. De LWAOOW is voor de RCE een belangrijke en betrouwbare partner. Op grond van afspraken met de RCE doet de LWAOOW waarnemingen aan wrakken en informeert de RCE over de toestand van scheepswrakken in de Nederlandse wateren.

Naast de amateurarcheologen zijn er ook sportduikers die graag op wrakken duiken en daarbij verder gaan dan alleen rondkijken. Verschillende chartermaatschappijen bieden boottochtjes aan aan groepen amateurduikers waarbij scheepswrakken worden bezocht. Duikers hopen vooral interessante vondsten op wrakken te kunnen doen die aan de eigen verzameling toegevoegd worden. Soms worden vondsten ook verhandeld. Van een geheel andere orde zijn enkele gespecialiseerde bergingsbedrijven die scheepswrakken afstropen op zoek naar metalen als koper, brons, messing, lood en tin. Vanuit Nederland opereren verschillende van dergelijke schepen met grote regelmaat.

In 2010 hebben enkele wrakduikers hun strategie radicaal gewijzigd. Daar waar zij vroeger zelf vondsten borgen en verzamelden, zetten zij zich nu vanuit de organisatie 'Get Wet Maritiem' in voor het behoud van de wrakken vanwege hun betekenis voor de natuur. Hierbij stellen zij met name het slopen van wrakken aan de kaak. In de zomer van 2010 hebben zij hiertoe met succes een mediacampagne 'duik de Noordzee schoon' ontwikkeld. In reactie hierop heeft de rijksoverheid een crisisteam 'wrakkensloop' opgezet waarin zeven ministeries zijn vertegenwoordigd. Dit geeft aan hoe complex de problematiek rond wrakken in de Nederlandse buitenwateren is. Naast het belang van het cultureel erfgoed speelt hier het belang van de veiligheid op de Noordzee, de visserij, de goede buitenlandse betrekkingen, de zorg voor Nederlandse oorlogsgraven in het buitenland, de arbeidsomstandigheden en de in- en uitvoer van waardevolle stoffen.

Vindplaatsen gerelateerd aan de Tweede Wereldoorlog

Vanuit de professionele archeologie en vanuit de archeologische monumentenzorg is er in Nederland lange tijd geen belangstelling voor de Tweede Wereldoorlog geweest. In 2004 heeft de Rijksinspectie voor de Archeologie aandacht gevraagd voor het ontbreken van Nederlandse beleidskaders op dit terrein.

In Nederland is de belangstelling voor overblijfselen uit de Tweede Wereldoorlog onder amateurs groot. Er zijn verschillende verenigingen van amateurarcheologen die zich hier volledig aan wijden. Deze verenigingen verzamelen veel materiaal maar verhandelen dit niet. Binnen de Nederlandse landmacht is een speciale eenheid, de Bergings- en identificatiedienst (BIDKL) verantwoordelijk voor het bergen van vliegtuigwrakken. De BIDKL gaat doorgaans niet in op verzoeken tot samenwerking met particulieren vanwege het belang van een zorgvuldige omgang met oorlogsgraven en de gevaren die de aanwezigheid van munitie kan opleveren. Sinds 2009 werkt de RCE aan een samenwerkingsovereenkomst met de BIDKL, om langs deze weg de belangen van de monumentenzorg te kunnen behartigen. De RCE wil daarbij ook tegemoet komen aan de belangen van amateurs.

Met de opkomst van de metaaldetectors in de jaren tachtig zijn veel metaaldetectoramateurs zich gaan toeleggen op militaria uit de Tweede Wereldoorlog. Deze activiteiten richten zich hoofdzakelijk op de omgeving van Arnhem en Limburg ten oosten van de Maas. Veel door metaaldetectoramateurs gevonden militaria worden via het internet verhandeld. Regelmatig worden identiteitplaatjes aangeboden, waarbij de complete plaatjes extra geld opleveren. Hierbij wordt voorbij gegaan aan het belang van deze plaatjes voor het achterhalen van het lot van vermiste soldaten.

Uitvoervergunningen

Voor de uitvoer van oudheidkundige voorwerpen ouder dan honderd jaar uit Nederland naar landen buiten de EU is op grond van artikel 14b van de Wbc een uitvoervergunning vereist. In de periode 2005-2010 zijn in totaal 428 uitvoervergunningen afgegeven voor bijna 7.000 voorwerpen, met een gezamenlijke waarde van ruim € 47,5 miljoen. Ongeveer 7,5 % betreft tijdelijke uitvoer. De belangrijkste bestemmingen zijn de VS, Zwitserland en Japan. Aanvragers waren globaal genomen tien erfgoedinstellingen en ongeveer 25 handelaren. Voor het merendeel was de bestemming particulier. In een aantal gevallen betrof het teruggave van voorwerpen aan het land van herkomst. Dit laatste was onder andere het geval met archeologische voorwerpen uit Mali (555 objecten), Irak (70 voorwerpen) en Australië (928 voorwerpen).

Er is onvoldoende zicht op archeologische voorwerpen die de buitengrenzen van de EU passeren zonder geldige uitvoervergunning. Uit internetonderzoeken en steekproefsgewijze controle in samenwerking met de douane van het goederenverkeer kan worden afgeleid dat naast de export met vergunning een veel grotere, illegale export plaats vindt waarvan de aard en omvang niet vastgesteld kan worden. Het niet-aanvragen van een uitvoervergunning voor vergunningplichtige voorwerpen is in Nederland strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten. Er is voor een relatief hoge strafmaat gekozen om overtreders af te schrikken.

Niet alle oudheidkundige voorwerpen hebben een blijvende waarde voor het culturele erfgoed. Om te voorkomen dat er een stortvloed aan vergunningen moet worden aangevraagd, wat het draagvlak voor deze regeling zeker zou aantasten, biedt lid 2 van artikel 14b Wbc de mogelijkheid aan de minister om bepaalde categorieën van voorwerpen van de vergunningplicht uit te sluiten. De minister heeft van deze mogelijkheid nog geen gebruik gemaakt. De mogelijkheden die lid 2, artikel 14b van de Wbc biedt, zouden nader onderzocht moeten worden om de kunsthandel te ontlasten van onnodige administratieve handelingen en om de toezichtlast van de CDIU en de Erfgoedinspectie te verminderen.

De situatie in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk

In het onderzoek is de Nederlandse situatie vergeleken met die in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (VK). Duitsland en het VK kennen een veel grotere rijkdom aan bodemvondsten dan Nederland. In Duitsland en het VK zijn de problemen rond schatgraverij dan ook veel omvangrijker dan in Nederland.

Duitsland

In Duitsland ligt de wetgevende bevoegdheid met betrekking tot archeologische vondsten bij de 16 deelstaten. Dit betekent, dat Duitsland zestien verschillende monumentenwetten heeft, met verschillende definities van het begrip monument en met een van deelstaat tot deelstaat uiteenlopende verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende bestuurslagen. In alle deelstaten is voor het doen van opgravingen een opgravingsvergunning vereist. Het zoeken naar oudheidkundige vondsten is in veel deelstaten verboden al voordat daarbij de bodem wordt geroerd; het zoeken met metaaldetectoren is dan illegaal.

In de regel zijn archeologische vondsten, ongeacht de wijze waarop deze worden gevonden (door toeval, bij legale of bij illegale opgravingen), eigendom van de deelstaat. Dit recht is afgeleid van de middeleeuwse rechten van de landsheer en wordt daarom nog steeds aangeduid met het middeleeuwse begrip 'Schatzregal'.

De uitvoering van archeologische werkzaamheden ligt in Duitsland in de handen van universiteiten en de archeologische diensten van de deelstaten. In slechts twee deelstaten is er een vrije markt voor opgravingen. Anders dan in Nederland kent Duitsland geen georganiseerde amateurarcheologen die zelfstandig opgravingen verrichten. Wel is er een wijdvertakt stelsel van vrijwilligers (*ehrenamtliche Mitarbeiter*) die met toestemmingsverklaringen van de archeologische diensten waarnemingen verrichten.

Hoewel het gebruik van metaaldetectoren vaak illegaal is, worden deze in Duitsland door amateurs veelvuldig gebruikt. De metaaldetectiehoobby wordt door beroepsarcheologen in Duitsland sterk afgekeurd en elke vorm van samenwerking of toenadering met detectoramateurs wordt van de hand gewezen. In de meeste deelstaten biedt de monumentenwet voldoende grondslag om op te treden tegen schatgravers, in het bijzonder ook schatgravers die gebruik maken van metaaldetectoren. In de praktijk wordt er echter weinig tegen metaaldetectoramateurs opgetreden.

Er is onvoldoende capaciteit bij de overheid om het verbod op het opgraven zonder vergunning te kunnen handhaven. Bovendien is er net als in Nederland bij de politie weinig bekendheid met de wetgeving en krijgt het geen prioriteit. Het *Verband der Landesarchäologen* probeert steeds opnieuw aandacht voor het probleem te vragen opdat er meer gehandhaafd wordt. De handel in kostbare archeologische vondsten verloopt via een circuit van antiekhandelaren en particuliere verzamelaars. Het minder kostbare materiaal wordt via internet verhandeld en op rommelmarkten en verzamelbeurzen te koop aangeboden. Ook in Duitsland is eBay een belangrijk knooppunt voor de handel van archeologische vondsten. Met eBay zijn in 2008 afspraken gemaakt om de internethandel in oudheidkundige voorwerpen terug te kunnen dringen. Ook in het Verenigd Koninkrijk zijn afspraken gemaakt met eBay. Door de onoverzichtelijke Engelse wetgeving is het echter wat moeilijker om deze afspraken effectief toe te passen.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft een hoge dichtheid van meer dan tien archeologische sites per km²; het archeologische landschap is daarmee zeer interessant, gevarieerd en kwetsbaar voor onrechtmatige handelingen.

Op het gebied van de bescherming van archeologisch erfgoed kent het VK verschillende wet- en regelgeving. De regelgeving is onoverzichtelijk en moeilijk interpreteerbaar. De wetgeving voor roerende oudheden in Schotland en Noord-Ierland is anders dan die in Engeland en Wales. In dit overzicht wordt voornamelijk ingegaan op de situatie in Engeland en Wales. De belangrijkste wetten zijn de *Treasure Act 1996*, de *Treasure (designation) Order 2002* en de *Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979*. De *Treasure Act 1996* geeft een definitie van objecten die wettelijk moeten worden gemeld aan het *Department Of Portable Antiquities & Treasure*. Deze wet bepaalt ook hoe voorwerpen moeten worden aangeboden aan musea, alsmede het recht op vergoeding aan vinder en landeigenaar. In het algemeen geldt dat alle vindsters van gouden en zilveren voorwerpen en groepen van munten van meer dan 300 jaar oud, een wettelijke verplichting hebben om deze objecten te melden.

De *Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979* verschaft wettelijke bescherming voor aangewezen archeologische sites en stelt het gebruik van metaaldetectoren zonder toestemming op een aangewezen site strafbaar. Wanneer door middel van metaaldetectie zonder toestemming archeologische voorwerpen worden verwijderd van een zogenaamd *Scheduled Ancient Monument*, wordt dit beschouwd als een illegale handeling.

Het opgraven van vondsten met behulp van een metaaldetector is niet verboden, zolang men geen beschermd monument verstoort. Dit is een belangrijk verschil met Duitsland en Nederland, waar een algeheel verbod op opgravingen zonder vergunning geldt. Daar waar in Duitsland het opgravingsverbod nadrukkelijk ook op metaaldetectormateurs is gericht en repressief opgetreden wordt, probeert de Engelse overheid het melden van metaaldetectievondsten zoveel mogelijk te stimuleren. In Engeland worden veel vondsten gemeld. Dit is te danken aan een intensieve publiciteitscampagne van de

overheid. Vondsten die geen Treasure zijn, kunnen worden gemeld bij het Portable Antiquities Scheme (PAS). Dit meldingssysteem kent een uitgebreid netwerk van regels en instanties, en is deels gebaseerd op verplichtingen en deels op vrijwilligheid. Het belang van meldingen wordt echter wisselend beoordeeld. Er is een grote inzet aan overheidspersoneel nodig om de vondstmeldingen te verwerken en de aandacht onder het publiek levend te houden. Indien een Treasure wordt gevonden, is men verplicht deze te melden bij een Coroner (rechter van instructie) binnen 14 dagen. Vinders van een schat die door een museum wordt opgenomen ontvangen een vergoeding gebaseerd op de marktwaarde van de vondst. In andere gevallen worden de voorwerpen teruggegeven aan de vinder. In ieder district is naast een Coroner ook een Finds Liaison Officer aanwezig. De Finds Liaison Officer is het belangrijkste aanspreekpunt voor schatvondsten. Vondsten die geen schat zijn, zijn eigendom van de landeigenaar. De vinder mag een voorwerp niet verkopen zonder toestemming van de landeigenaar.

Ook in het VK kan echter niet worden voorkomen dat belangrijke vindplaatsen, waaronder een groot aantal beschermde monumenten, door schatgravers worden aangetast. Vooral illegale opgravingen met metaaldetectoren zijn een probleem. In Engeland en Wales zijn ca 30.000 actieve gebruikers van metaaldetectoren, waarvan velen hun voorwerpen registreren onder het PAS. Er is een Code of Practice for Responsible Metal-detecting, waarin staat hoe men met een site moet omgaan, hoe gerapporteerd moet worden aan de landeigenaar en wat de wettelijke verplichtingen zijn ten aanzien van schatvondsten en metaaldetectie. De Dealing in Cultural Object (Offences) Act 2003 bepaalt dat bewuste verkoop, aankoop of handel in culturele voorwerpen illegaal is wanneer ze illegaal zijn opgegraven of zijn verwijderd. De straf die hier op staat is een gevangenisstraf tot zeven jaar en/of een ongelimiteerde boete. Ook in het VK wordt echter weinig aangifte gedaan van overtredingen.

Het VK maakt gebruik van het EU-vergunningensysteem voor uitvoer van cultuurgoederen conform Verordening 116/2009 en daarnaast van een systeem van open algemene uitvoervergunningen met aparte waardedrempels om te bezien of voorwerpen niet moeten worden behouden voor het Engelse culturele erfgoed. Het VK heeft de vergunningplicht voor de uitvoer van oudheidkundige voorwerpen aangepast met een aantal criteria, waardoor voorwerpen van beperkt archeologisch of wetenschappelijk belang geen uitvoervergunning hoeven aan te vragen. In 2008 had het VK 1.750 aanvragen voor archeologische voorwerpen (met meer dan 14.000 objecten).

Via eBay worden veel voorwerpen te koop aangeboden, meestal zonder vermelding van herkomst. Vaak is niet te achterhalen of deze voorwerpen legaal en met toestemming van de landeigenaar worden aangeboden. Om illegale handel te voorkomen (vooral ten aanzien van de Treasure Act), is door het PAS een team opgericht om de te koop aangeboden antiques op eBay te monitoren. Illegale activiteiten worden gemeld aan de Art and Antiques Unit van de Metropolitan Police en aan eBay. Samen met het British Museum en het PAS heeft eBay inmiddels een richtlijn opgesteld voor veilige aankoop en verkoop van antiques met een advies over verplichte rapportage.

1.3 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de verzamelde en geanalyseerde informatie worden de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan met betrekking tot illegale handelingen op archeologiegebied.

I. Aard, omvang en ernst van het probleem

Onrechtmatige handelingen op het terrein van de archeologie zijn omvangrijk. Een voorzichtige schatting komt uit op 5.000 tot 10.000 gevallen per jaar van opgraven zonder vergunning of het bewust niet melden van vondsten. Voornaamste dadergroepen zijn schatgravers op het land en onder water, metaaldetectoramateurs, handelaren in onrechtmatig verkregen vondsten en soms ook amateurarcheologen die zonder toestemming opgraven.

Motieven en het gedrag van de dadergroepen verschillen onderling sterk, evenals de schade die elk van deze groepen toebrengt aan het archeologisch erfgoed. Zo dragen amateurarcheologen nauwelijks bij aan de handel in cultuurgooden, terwijl metaaldetectoramateurs een groot aandeel hebben in illegaal opgegraven vondsten. Professionele archeologen beoordelen de schade die metaaldetectie teweegbrengt echter uiteenlopend. Veel van de vondsten die metaaldetectoramateurs doen, komen uit de bouwvoor en worden door archeologen bij opgravingen meestal toch niet gezocht of geborgen. Die vondsten komen door metaaldetectie toch beschikbaar voor onderzoek. Veel wetenschappelijke onderzoekers zien dat als een verrijking. De metaaldetectoramateurs maken hun vondsten echter zelden bekend. Bovendien leidt deze situatie tot onduidelijkheid over de eigendom van de vondsten: behoren de vondsten tot de categorie illegale opgravingen of zijn het 'toevalsvondsten'? Als dit niet duidelijk is, kan ook de rechtmatigheid van de uitvoer van archeologische voorwerpen niet worden vastgesteld, die immers afhankelijk is van de eigendom van het materiaal. Dit bemoeilijkt de toepassing van de Uitvoeringswet van 2009.

Het is een ongewenste situatie dat de wetgeving leidt tot een zo hoog aantal misdrijven, terwijl de ernst van de schade die wordt toegebracht aan het culturele erfgoed veelal onduidelijk is. Het wettelijke stelsel is in zichzelf consistent maar staat te ver af van de praktijk die sinds de jaren zeventig is gegroeid. Het huidige soepele beleid ten aanzien van metaaldetectie leidt niet tot meer vondstmeldingen en levert niet de gewenste wetenschappelijke kennis op maar bevordert wel de erosie van archeologische vindplaatsen. De straffen zijn bovendien zo laag dat overtreders een eventuele boete voor lief nemen, zeker als het gaat om handel in scheepsladingen.

II. Huidig beleid, toezicht en maatregelen

De relatief hoge strafmaat in het huidige wetgevingsstelsel is gekozen om af te schrikken. Die werking blijft uit omdat er niet of nauwelijks wordt opgetreden tegen overtredingen. Noch het opgravingverbod noch de meldingsplicht worden consequent gehandhaafd.

De professionele archeologische instellingen nemen weinig preventieve maatregelen en vrijwel geen repressieve maatregelen om illegale handelingen tegen te gaan. Zo wordt vrijwel nooit aangifte gedaan van wetsovertredingen. Hierbij speelt een gebrek aan vertrouwen in het optreden van het OM een grote rol. Een tweede reden is dat men met samenwerking hoopt te stimuleren dat meer vondsten worden gemeld maar dat blijkt niet het geval.

De Erfgoedinspectie heeft nog geen beleidsvisie ontwikkeld op de preventie en bestrijding van onrechtmatige handelingen op het terrein van de archeologie. Zij heeft zich lang op het standpunt gesteld dat alle vormen van illegale handelingen moeten worden bestreden, maar heeft geen antwoorden gevonden op de vraag hoe dit gezien het grote aantal overtredingen effectief kan worden aangepakt.

De harde Duitse aanpak voorkomt een ongebreideld gebruik van metaaldetectoren, maar niet het verborgen gebruik. Ernstige incidenten waarbij belangrijke vindplaatsen worden verstoord, komen regelmatig voor. Die vondsten verdwijnen in de handel. In Het VK worden wel veel vondsten gemeld. Dit is bereikt door een intensieve publiciteitscampagne van de overheid. Daar staat tegenover dat de wet- en regelgeving onoverzichtelijk en moeilijk interpreteerbaar is. Een grote inzet van overheidspersoneel is nodig om de vondstmeldingen te verwerken en de aandacht levendig te houden.

III. Gewenst beleid, toezicht en maatregelen

Gezien de discrepantie tussen wetgeving en praktijk is beter toezicht niet meteen de beste oplossing. Een omvangrijke heroriëntatie is noodzakelijk. Effectief optreden is alleen mogelijk wanneer de overheid komt tot een gemeenschappelijk, realistisch handhavingsbeleid. Om dat beleid te ontwikkelen, moet eerst een gemeenschappelijk inzicht worden verkregen in de schade die wordt toegebracht aan het Nederlandse culturele erfgoed. Pas dan kan worden gezien of binnen het huidige stelsel recht gedaan kan worden aan de belangen van amateurs, van wetenschappelijk onderzoek en van cultuurbehoud. Misschien dat aanpassing van de wet- en regelgeving noodzakelijk is.

In een breed gevoerde discussie onder de regie van OCW moet de omvang en de ernst van de illegale handelingen worden bepaald. Men moet daarbij de dadergroepen, vondstomstandigheden en vondstcategorieën goed onderscheiden. Zo is het nodig om vondstcategorieën aan te wijzen waarvan aannemelijk is dat deze niet van belang zijn voor de wetenschap en niet onder het begrip 'monument' vallen. Daarmee kan ook duidelijkheid over de rechtmatigheid van uitvoer worden geschapen.

Belangrijk is dat archeologen duidelijke, gezamenlijke standpunten formuleren over wat zij wel en wat zij niet toelaatbaar achten en daar ook consequent naar handelen.

De praktijk in andere Europese landen biedt zeker ook oplossingen voor Nederland, maar het terugdringen van illegale activiteiten is alleen mogelijk wanneer de overheid meer investeert in contacten met amateurs.

2.1 Inleiding

In het UNESCO-verdrag van 1970 verbindt de Nederlandse overheid zich aan het bestrijden van illegale handel in archiefstukken uit erfgoedinstellingen, zoals archiefdiensten. Hoe pakt de overheid dit aan? Wat is het juridische kader; welke partijen zijn daarbij betrokken? Waar komen de archivalia vandaan? Wat daarvan is legaal, en wat is illegaal?

Juridisch kader

Archieven worden door zowel cultuurwetgeving als door het Wetboek van strafrecht beschermd tegen onrechtmatige handelingen. Doel van deze regels is onder meer het verhinderen van de:

- verwerving van archiefbescheiden met een onrechtmatige herkomst;
- handel in archiefbescheiden met een onrechtmatige herkomst;
- uitvoer uit de EU zonder de vereiste toestemming en uitvoervergunning.

Binnen de cultuurwetgeving vindt bescherming plaats op nationaal, Europees en internationaal niveau. Op nationaal niveau kennen archieven en onderdelen daarvan bescherming op grond van de Wet tot behoud van cultuurbezit (1984). Daarin staat onder meer het verbod om stukken die tot een openbare collectie behoren en waarvan de staat of een ander openbaar lichaam eigenaar is of waarvan de eigendom berust bij een privaatrechtelijke rechtspersoon die in overwegende mate door subsidie wordt gefinancierd die door de staat of een ander overheidslichaam wordt verstrekt, buiten

Nederland te brengen, zonder dat daarvoor schriftelijk toestemming van de eigenaar (overheidsorganisatie, instelling of particulier) is verkregen. Gebeurt dit toch, dan kan sprake zijn van een economisch delict.

De Archiefwet 1995 vormt samen met het Archiefbesluit en de Archiefregeling de wettelijke basis voor het beheer van archieven in Nederland. De voorschriften gaan vooral over het in 'goede, geordende en toegankelijke staat brengen en houden' van de overheidsarchieven en van de verworven particuliere archieven. De bescherming van archiefbescheiden tegen onrechtmatige handel in archivalia is geen onderdeel van de archiefwetgeving.

De Beroepscode voor Archivarissen uit 1997 - een niet juridisch bindende gedragscode - is bekend bij archivaren. Op basis van de code heeft de archivaris een belangrijke taak bij de bescherming van archiefmateriaal. Zo mag de archivaris zelf geen archiefbescheiden verzamelen, noch deel hebben aan handel in archiefbescheiden en dient hij onpartijdig aan alle gebruikers diensten te verlenen, rekening houdend met de goede bewaring van het archief.

Met de opheffing van de Europese binnengrenzen in 1992 is vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten van de EU ontstaan. Om het nationale cultuurbezit te beschermen, is Europese regelgeving tot stand gekomen. Van de voorwerpen die de Europese Unie tijdelijk of definitief verlaten, is voor cultuurgoederen boven een bepaalde waarde en een bepaalde ouderdom een uitvoervergunning vereist, conform Verordening (EG) 116/2009 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen. Daarnaast heeft het wettelijk beschermde erfgoed van de EU-lidstaten extra bescherming met Richtlijn 93/7/EEG betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. Op basis van deze richtlijn kan Nederland de autoriteiten van een andere EU-lidstaat om medewerking verzoeken, wanneer het wettelijk beschermde erfgoed onrechtmatig van het grondgebied van een lidstaat verdwijnt.

Op internationaal niveau speelt het UNESCO-verdrag van 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen een belangrijke beschermende rol. Dat verdrag trad in Nederland in 2009 in werking door middel van een uitvoeringswet. Wanneer wettelijk beschermde cultuurgoederen (ook archiefstukken) uit Nederland of uit een van de lidstaten van de EU of van de verdragspartijen bij het UNESCO-verdrag van 1970 onrechtmatig de grenzen van Nederland passeren, biedt de wet- en regelgeving mogelijkheden om een teruggaveprocedure te starten. De lidstaten en verdragspartijen hebben zichzelf verplicht om elkaar te ondersteunen bij de teruggave van wettelijk beschermd cultureel erfgoed.

De Erfgoedinspectie is aangewezen voor het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Zij doet dit overigens niet alleen, maar werkt nauw samen met de douane en zo nodig met de politie.

Voor het vervolgen en straffen van de dader moet worden gekeken naar het strafrecht. Op basis van het Wetboek van strafrecht bestaat de mogelijkheid om illegaal handelen in archiefstukken aan te pakken. Het is strafbaar om archiefbescheiden opzettelijk te vervalsen, valselijk op te maken, te verduisteren, vernielen, beschadigen of onbruikbaar te maken. Ook moeten handelaren een deugdelijke administratie bijhouden over verkregen voorwerpen.

Instellingen in het archiefveld

Binnen het archiefveld zijn verschillende instellingen actief die zich bezig houden met beleid, kennis, archiefbeheer en toezicht.

Op het gebied van archiefbeleid en –advisering is het ministerie van OCW actief, via de Directie Cultureel Erfgoed. Samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is OCW verantwoordelijk voor de informatiehuishouding van alle ministeries.

Het Nationaal Archief is primair een archiefbeherende instelling. Daarnaast fungeert het als uitvoeringsdienst en als kenniscentrum op het gebied van digitalisering, conservering en beheer van archieven. Het Nationaal Archief heeft binnen het archiefwezen een voorbeeldfunctie, samen met de stadsarchieven van Amsterdam en Rotterdam. Naast het NA zijn er vele andere archiefdiensten, zowel op provinciaal, regionaal en plaatselijk niveau: regionale historische centra, gemeentelijke en waterschapsarchieven. Voorts zijn er categoriale instellingen die als primaire taak een documentatietak hebben en hiertoe onder meer particuliere archieven verwerven en beheren; in sommige gevallen beheren deze ook overheidsarchieven. Daarnaast beheren musea en bibliotheken op hun vakgebied archieven en verzamelingen. Audiovisuele centra zijn gespecialiseerd in het beheren van films, video's, foto's en audioregistraties. Buiten de kring van archief- en documentatie-instellingen zijn er nog kerkelijke en bedrijfsarchieven.

Het Programma Veiligheid bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed ontwikkelt in het belang van het erfgoed beleid voor de bescherming van mens, gebouw, collectie en datasystemen. Daarbij vormt integrale veiligheidszorg een belangrijk aspect, vooral het voorkómen van diefstal in erfgoedinstellingen. Het archiefwezen speelt hierbinnen vooralsnog een marginale rol.

Het toezicht op het beheer van de overheidsarchieven is opgedragen aan inspecties op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Hierbij valt op dat toezicht op rijksniveau zich niet uitstrekt tot de erfgoedarchieven.

De branche- en beroepsorganisaties op archiefgebied zijn de Branchevereniging Archiefinstellingen Nederland (BRAIN) en de Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland (KVAN).

Ook antiquariaten en veilinghuizen komen in aanraking met archivalia. In Nederland verkoopt slechts een klein aantal antiquariaten af en toe archiefbescheiden, waaronder brieven, familiearchieven en fotoalbums. Nederland telt zes grote veilinghuizen die onder meer archivalia, boeken en manuscripten veilen. Het kleine aantal gespecialiseerde handelaren, antiquariaten en veilinghuizen in Nederland die archieven en archiefstukken te koop aanbieden, zegt daarvoor niet actief te acquireren.

2.2 Resultaten onderzoek

Opzet

Om inzicht te krijgen in de aard, omvang en ernst van onrechtmatige handelingen ten aanzien van archiefstukken, is een verkennend onderzoek uitgevoerd. Onder een gevarieerde, representatieve groep organisaties in de archief- en bibliotheeksector op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, is een schriftelijke enquête uitgevoerd. Van de 32 ondervraagde instellingen leverden er 25 antwoorden aan (twee hiervan zijn ook geïnterviewd). Bij elf organisaties zijn alleen interviews afgenomen. Zo is een globale dwarsdoorsnede verkregen van het veld. Dit onderzoek is aangevuld met literatuuronderzoek, waarin ook de situatie in België en de EU is onderzocht. Tevens is gekeken naar de situatie met betrekking tot uitvoervergunningen voor archiefstukken.

De enquête en interviews richtten zich op vier deelgebieden:

- 1) Ervaringen van de archiefsector met onrechtmatige handelingen;
- 2) Bekendheid van de organisatie met de geldende wet- en regelgeving;
- 3) Omgang met en voorkomen van onrechtmatige handelingen;
- 4) Mogelijke oplossingen voor beter toezicht en handhaving.

Ad 1. Ervaringen met onrechtmatige handelingen

De ervaringen met onrechtmatige handelingen verschillen. 25 ondervraagde instellingen kwamen in de afgelopen tien jaar met onrechtmatige handelingen in aanraking.

Daarbij ging het zowel om kleine als grote zaken.

In de meeste gevallen ging het om diefstal of verduistering van VOC-stukken, kaarten, prenten, zegels van charters, foto's, een glasplaatnegatief, boeken, postzegels en digitale bestanden. Een geval van diefstal kan zowel een klein als een groot aantal stukken omvatten. Eén zaak omvatte vele honderden stukken en trof een groot aantal archiefinstellingen. Dat was de beruchte zaak-Stomp over de omvangrijke diefstal van 1.889 gestolen prepostalen (brieven en enveloppen met poststempels of postale aantekeningen die dateren van voor de introductie van de postzegel) bij 24 Nederlandse archiefdiensten. De diefstal werd ontdekt in 1997 en de afhandeling kende vele juridische voetangels en klemmen rond de bewijsvoering en de teruggave aan de betreffende instellingen. Andere onrechtmatige handelingen betroffen de illegale openbaarmaking van auteursrechtelijk beschermd archiefmateriaal of illegale handel.

Het daderprofiel is divers. In twee gevallen ging het om medewerkers die voor hun eigen verzameling of voor de verkoop vele objecten hadden verduisterd bij de instellingen waar zij werkzaam waren.

Vijftien andere zaken werden door een (vermoedelijk) individuele bezoeker gepleegd. Hierbij kan behalve aan klanten ook worden gedacht aan werklieden die over de vloer komen. Driemaal werd een medewerker van een bibliotheek genoemd die gestolen boeken aanbood en tweemaal betrof het een medewerker van een organisatie die illegaal met digitale informatie omging (illegale openbaarmaking van auteursrechtelijk beschermd materiaal en diefstal van data uit gedigitaliseerde persoonskaarten). Motieven die door de ondervraagde instellingen zijn genoemd, variëren van verzamelen, tot onderzoek en financiële redenen.

Ontdekking van de onrechtmatigheden vond in vier zaken plaats tijdens standplaatscontrole. Drie keer werd een vermissing bij toeval ontdekt. Eenmaal leverde het monitoren van veilingen een ontdekking op. In de overige gevallen kwam de zaak aan het licht door controle van de herkomst van aangeboden stukken, betrapping op heterdaad of via een tip. De periode die verliep tussen de onrechtmatige handeling en ontdekking ervan varieerde van circa 48 uur tot een aantal jaren. Bij de ontdekking van een vermissing waarschuwt een ruime meerderheid van de respondenten hun leidinggevende. Binnen de ondervraagde groep van instellingen is in totaal acht keer aangifte gedaan bij de politie. Eén instelling had collega-instellingen geïnformeerd over het opduiken van materiaal met een onrechtmatige herkomst.

Het doen van aangifte is niet zonder meer gebruikelijk. De kosten van een juridische procedure vormen soms een obstakel. Maar het kan ook voorkomen dat niet is te achterhalen wanneer de overtreding plaatsvond, en onder welke omstandigheden. Diefstal wordt vaak achteraf vastgesteld. Door de wijze van registratie van registratie of door het ontbreken ervan kunnen stukken soms onopgemerkt verdwijnen. Afwezigheid van archiefstukken wordt dan ook vaak bij toeval en pas na lange tijd ontdekt. Twee instellingen gaven aan dat hun ervaringen met de politie niet positief waren. De politie zou een afwachtende houding aannemen en geen prioriteit geven aan dit soort zaken, zelfs als de informatie op een presenteerblaadje wordt aangereikt.

In drie zaken is de dader vervolgd. Door gebrek aan bewijs moest een aantal zaken worden geseponeerd. In de overige gevallen waarin de dader bekend was, gaf de betreffende archiefinstelling een waarschuwing of werd de zaak in der minne geschikt.

In ongeveer de helft van de zaken zijn de objecten uiteindelijk teruggevonden. Van de overige zaken is onbekend wat er mee is gebeurd of bleken de objecten inmiddels te zijn verhandeld en niet meer traceerbaar.

De twee bevraagde kunsthandelaren gaven aan niet te maken hebben gehad met stukken die duidelijk aanwijsbaar onrechtmatig waren verkregen. Wel kwam het voor dat mensen die iets te koop aanboden, zijn weggestuurd indien aan de herkomst van de stukken werd

getwijfeld. Het te koop aanbieden van archiefstukken werd door bijna alle respondenten aangemerkt als een dilemma: als een regulier veilinghuis een aanbod afwijst, richten aanbieders zich vaak met hun stukken op een ander, informeler handelscircuit. De archiefinstellingen geven aan over het algemeen weinig zicht te hebben op digitale handel, maar constateren wel een toename van de handel in (particuliere) archiefstukken via het internet.

Archiefdiensten zijn uit principe terughoudend om archiefstukken te kopen. Dit is in lijn met de beroepscode voor archivariissen: de archivaris mag geen deel hebben aan handel in archiefbescheiden. Koopt men toch, dan gaat het om stukken die kunnen worden toegevoegd aan de collectie 'losse stukken' of om een ontbrekend onderdeel van een archief aan te vullen. Het is volgens de respondenten praktijk dat voor bepaalde categorieën documenten wordt betaald, zoals kaarten, prenten, autografen van beroemdheden, originele handtekeningen en postzegels, alsmede aandelen en obligaties.

Ad 2. Bekendheid met de geldende wet- en regelgeving

Driekwart van de respondenten geeft aan niet goed bekend te zijn met de relevante wet- en regelgeving op het gebied van cultuurgoederen. Als ze op de hoogte zijn, is dat op hoofdlijnen. Men kent vooral de Archiefwet en verder weet men dat er niet mag worden gehandeld in onrechtmatig uit- en ingevoerde archiefstukken. Het is de meerderheid der respondenten echter onduidelijk wat moet gebeuren als een dergelijk stuk toch wordt aangetroffen. Sommige organisaties brengen hun medewerkers op de hoogte van regelgeving door middel van een opleiding, handboek, werkoverleg, voorlichting, media, of via werkprocedures. Tijdens de interviews werd benadrukt dat integriteit op de werkvloer belangrijk is en moet worden gestimuleerd; de Beroepscode voor archivariissen is wel bekend maar 'leeft' over het algemeen te weinig in de archiefwereld.

Instellingen die met onrechtmatige handelingen in aanraking zijn gekomen, zijn vanzelfsprekend beter bekend met de wet- en regelgeving en de mogelijkheden om hiervan gebruik te maken. Deze bekendheid betreft echter vooral de strafrechtelijke bepalingen.

De meeste respondenten hebben te weinig praktijkervaring om regels voor in- en uitvoer goed te kunnen interpreteren. Slechts een kwart van de bevraagde organisaties zegt daadwerkelijk uitvoervergunningen aan te vragen bij transport van archiefstukken naar een bestemming buiten de Europese Unie, alhoewel de meeste respondenten weten dat deze verplicht is. Op het internet worden archiefstukken regelmatig te koop aangeboden, zonder dat aanbieder instellingen of particulieren daarvoor een uitvoervergunning aanvragen. Waarschijnlijk zijn niet alle handelaren op de hoogte van de verplichting tot het aanvragen van uitvoervergunningen voor archiefstukken of onderdelen daarvan. In de periode 2005 - 2010 zijn in totaal 153 uitvoervergunningen afgegeven voor uitvoer uit de EU van archiefstukken, geografische kaarten en boeken. Bijna al deze vergunningen waren bestemd voor de handel. Zestien vergunningen betroffen een definitieve uitvoer en

137 een tijdelijke uitvoer. De waarde van de uitgevoerde archiefstukken en verwante categorieën waarvoor een vergunning werd aangevraagd, is hoog, namelijk 44 miljoen euro. Dit komt door een aantal gevallen van tijdelijke uitvoer in de categorie wiegendrukken en manuscripten met een totale waarde van ruim 30 miljoen euro, door zowel de handel als door erfgoedinstellingen. Indien voorwerpen worden verkocht door handelaren, moet dit worden gemeld bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer van de Belastingdienst/douane.

De kunsthandelaren weten dat de wet- en regelgeving voorschrijft dat zij bij de verkrijging van een cultuurobject een register moeten bijhouden waarin de identiteitsgegevens van de aanbieder en de objectgegevens moeten worden vermeld. De Nederlandse Vereniging van Antiquaren hanteert een gedragscode die ieder nieuw lid moet ondertekenen. Ook moeten nieuwe leden een verklaring van goed gedrag overleggen. In de gedragscode is opgenomen dat geen gestolen goederen mogen worden aangekocht, dat boeken intact gelaten moeten worden en dat de restauratie van objecten dient te worden gedocumenteerd. Op de naleving van de code wordt gelet, volgens de respondenten.

Ad 3. Omgang met en voorkomen van onrechtmatige handelingen

De voorzieningen die de archiefinstellingen hebben getroffen ter voorkoming van onrechtmatig handelen, verschillen. Dit heeft ook te maken met de omvang en de mogelijkheden van een organisatie. Van de 25 respondenten zegt ruim tweederde vastgesteld beleid te hebben voor de preventie en bestrijding van onrechtmatig handelen met archiefstukken uit de collectie. Dit beleid is bij de helft van de organisaties uitgewerkt in een beleidsplan. In de meeste gevallen ontbreken in deze beleidsplannen elementen als het toepassen van een risicoanalyse of het in acht nemen van ethische normen. Sommige organisaties hebben hun beleid alleen in een bezoekers- en leeszaalreglement vastgelegd. Binnen de organisatie ligt de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de procedures in veel gevallen bij een lid van het managementteam.

Op het gebied van preventieve *procedures* heeft iets minder dan de helft van de respondenten iets vastgelegd. Volgens sommigen is dat ook niet van toepassing of zijn de procedures nog in ontwikkeling. Voor kostbare stukken zijn overigens meestal wel procedures beschikbaar.

Bij constatering of vermoeden van onrechtmatig handelen, hebben nog minder instellingen (zeven van de 25) procedures vastgelegd om adequaat te kunnen optreden.

Iedere instelling heeft minstens een of meer preventieve *maatregelen* getroffen. Dat kunnen bezoekersregelingen zijn, het ter beschikking stellen van gebruikskopieën, de autorisatie van depottoegang en de registratie van beheershandelingen. Afdoende toezicht op de studiezaal blijft moeilijk haalbaar, omdat er onvoldoende personeel beschikbaar is. Camerabewaking en regelmatige standplaatscontroles worden door bijna de helft van de schriftelijke respondenten toegepast. In de meeste gevallen ziet men uitlening als een vorm van standplaatscontrole, waarbij men verdere zoekacties onderneemt als een stuk

niet wordt aangetroffen. Steekproefsgewijze controle van tassen is een kostenpost, omdat er bevoegd personeel voor nodig is.

Voor het aanvragen van uitvoervergunningen van archiefstukken bestaat bij enkele respondenten een vastgestelde procedure.

Tijdens de gesprekken werd ook het probleem van de administratieve vermissing (voorwerpen die verkeerd worden teruggezet of opgeborgen en later weer kunnen worden teruggevonden) genoemd. Hiervan konden geen exacte aantallen worden geleverd, aangezien administratieve vermissingen als zodanig niet apart worden geregistreerd. Weliswaar werken veel instellingen met een (inmiddels) geautomatiseerd uitleensysteem, waardoor controle achteraf van vermiste objecten mogelijk is.

Vermissing of diefstal wordt vaak (te) laat ontdekt. Dit komt door de manier van registreren. Met uitzondering van de meest kostbare stukken worden vrijwel altijd meerdere objecten onder één inventarisnummer beschreven en opgeborgen. Deze registratie op samengesteld of kavelniveau, en niet op objectniveau, maakt de ontdekking van diefstal moeilijker. Het is niet moeilijk om een velletje papier mee te nemen dat is opgeborgen in een omslag met meerdere stukken. De ontdekking van de verdwijning ervan is des te lastiger. Soms wordt verdwijning nooit ontdekt.

Het is van archiefstukken weliswaar meestal aantoonbaar van welke instelling ze afkomstig zijn, maar het is moeilijker aan te tonen in welk archiefonderdeel een archiefstuk zich op het moment van ontvreemding bevond. Met andere woorden: om aan te tonen wie de rechtmatige eigenaar was op het moment van vermissing. De wijze van beschrijven van archiefbescheiden werkt het probleem van (administratieve) vermissing in de hand.

Voor de teruggave van een teruggevonden object is het nodig dat een instelling aantoont dat het object tot haar archief of collectie behoort. Daarvoor is een goede registratie van de collectie op objectniveau noodzakelijk. Een dergelijke registratie biedt ook inzicht in mogelijke knelpunten en kwetsbaarheden. Verreweg de meeste respondenten houden naar eigen zeggen een interne registratie bij van (tijdelijk) vermiste archiefstukken. Ook zegt men wel gebruik te maken van de Database Incidentenregistratie Cultureel Erfgoed (DICE).

Digitalisering van waardevolle objecten zou volgens de respondenten een oplossing kunnen zijn, niet het merken van de gigantische hoeveelheid afzonderlijke stukken. Maar volgens de archiefinstellingen hoeft ook een relatief groot deel van de eigen materiële collectie niet digitaal gereproduceerd te worden (selectie op basis van belangrijke en veel opgevraagde stukken en op kwetsbaarheid en risico). Een onderzoek naar de omvang en de kosten van digitalisering van cultureel erfgoed in Nederland, dat in 2009 door OCW werd uitgevoerd, wees uit dat van de zeer omvangrijke collecties archiefmateriaal en boeken nog maar weinig digitaal is gereproduceerd.

In de interviews werd herhaaldelijk opgemerkt dat het naar buiten treden met incidenten als een risico wordt gezien. Instellingen vrezen negatieve publiciteit en imagoschade. Schaamte speelt hierbij ook een rol.

Daarnaast belemmeren hoge advocaatkosten, slechte ervaringen met politie en OM bij aangifte van diefstal en het verdere opsporingsonderzoek een openbare aanpak. Voorts zijn archiefinstellingen zich er van bewust dat met het naar buiten brengen van vermissingen mensen oog kunnen krijgen voor de waarde van archiefstukken, waardoor diefstal en illegale handel kunnen worden aangemoedigd.

Ad 4. Mogelijke oplossingen voor een beter toezicht en handhaving

Respondenten zijn van mening dat met de beschrijving van werkprocessen, het maken van passende procedures en het opstellen van risicoanalyses nog een belangrijke slag kan worden gemaakt. Daarnaast werden meerdere praktische oplossingen aangedragen voor een betere aanpak van onrechtmatige handelingen.

In de eerste plaats moet bekendheid met wet- en regelgeving worden vergroot.

Ten tweede moeten procedures voor verwerving (zoals aankoop, schenking) en verkoop van stukken in relatie tot de eigen collectie worden opgesteld en bewaakt. Bij aankoop moet herkomstonderzoek plaatsvinden.

Ten derde kunnen instellingen zorgen voor vastgesteld beleid op gebied van preventie en bestrijding van onrechtmatig handelen. Dit kunnen zijn het vastleggen van procedures en registreren van onrechtmatige handelingen, maar ook het naleven van integriteit op de werkvloer. Dit laatste zou moeten worden gestimuleerd door bijvoorbeeld publiekelijk de eed of belofte af te nemen, een open sfeer in het bedrijf te creëren of door het opstellen van gedragsregels. Met een integrale veiligheidsaanpak kunnen kwetsbaarheden rondom beveiliging en registratie van archiefstukken in kaart worden gebracht (bijvoorbeeld door een verbod op of beperking van raadpleging van zeldzame of ongeïventariseerde archieven, tenzij van beperkte omvang en onder strikte bewaking).

Ten vierde moet er een goed werkend (lokaal en landelijk) systeem komen waarin vermiste of gestolen objecten zijn opgenomen. Ook werd genoemd het opzetten van een netwerk van gespecialiseerde politiemensen, contactpersonen en handelaren. Zo verbeteren de aangifteprocedures en verwerft de politie meer kennis over diefstal van archiefstukken.

Literatuuronderzoek

Er is niet veel Nederlandstalige literatuur over onrechtmatige handelingen ten aanzien van archiefstukken, met uitzondering van de zaak-Stomp. Over beveiliging tegen *diefstal* is meer geschreven. Het beeld dat opdoemt is dat een aantal archiefinstellingen al langere tijd kampt met (administratieve) verdwijningen en diefstal van archiefstukken.

Absolute beveiliging en absolute openbaarheid verdragen elkaar in de archiefwereld moeilijk en de maatregelen die genomen moeten worden, zullen voor iedere dienst verschillend zijn. In de literatuur worden aanbevelingen genoemd tegen onrechtmatige handelingen. Diefstal van archiefstukken is grotendeels terug te voeren op (een gebrek aan) interne beveiliging. Daarom kan veel worden gewonnen met betere veiligheidsmaat-

regelen op de studiezalen en in de depots, bijvoorbeeld door een betere bezoekersregistratie met legitimatie, koppeling van bezoekersgegevens aan gegevens over opgevraagde stukken, een inventarisatie op objectniveau van kostbare of bijzondere stukken, materiële beschrijvingen aangevuld met exacte tellingen van stukken in een dossier, weging van uit te lenen materiaal, systematische aanwezigheidscontrole, beperking van het aantal stukken ter inzage, het opstellen van instructies voor personeel bij onrechtmatigheden, geen raadpleging van ongeïventariseerde archieven op de studiezaal, overzetting van diefstalgevoelige voorwerpen op een vervangende drager (zie De Graaf, 2009).

Over de wenselijkheid van aankoop van archieven of archiefstukken zijn de meningen verdeeld. De prijs van archieven kan hiermee worden opgedreven en de markt en handel kunnen worden beïnvloed. Hier moet een eenduidige lijn worden getrokken binnen het erfgoedveld. Archivarissen kunnen hun acquisitieplannen aan elkaar bekendmaken en onderling afstemmen, zodat de prijzen niet onnodig worden opgedreven. Archivarissen moeten beter op de hoogte zijn van wat in de handel wordt aangeboden. Uit een onderzoek uit 2009 bleek dat achttien procent van de Nederlandse archivarissen wel eens te maken had met te koop aangeboden gestolen archieven of archieven met een onduidelijke herkomst (zie Kroonen, 2009). Dat is een hoger percentage dan uit de enquête en interviews naar voren kwam.

In de beschikbare literatuur zijn ook oplossingen te vinden voor problemen met betrekking tot de vervolging van verdachten. Archiefdiensten moeten nu onder andere aantonen dat een voorwerp afkomstig is uit hun collectie. Als de methode van het bewijsvermoeden wordt toegepast, kan de rechter op basis van een aantal gegevens het vermoeden uitspreken dat de verdachte de stukken heeft gestolen. De verdachte moet dan bewijzen dat hij of zij de stukken op rechtmatige wijze heeft verkregen (zie Heemskerk, 2002).

Situatie in de Europese Unie

In het onderzoek is de Nederlandse situatie vergeleken met die binnen de rest van de Europese Unie en in het bijzonder met die van België. De Nederlandse situatie verschilt niet sterk van de situatie in andere lidstaten. Binnen de EU kan bij archieven en bibliotheken namelijk een toename van diefstal van belangrijke archiefdocumenten worden geconstateerd. Het is daarom duidelijk dat een collectieve benadering nodig is om aandacht te vragen voor het probleem. Omdat weinig instellingen cijfers bijhouden over vermissingen is de omvang van het probleem hoogstwaarschijnlijk groter dan nu in beeld is gebracht.

Op Europees niveau wordt steeds meer gestreefd naar samenwerking en uitwisseling van informatie en goede ervaringen. Dit is echter niet eenvoudig te realiseren, onder andere door de late ontdekking van (het moment van) diefstal, angst voor imagoschade, het niet bijhouden van cijfers over vermissingen en het geringe belang dat politie en OM hechten aan diefstal uit archiefinstellingen. De focus ligt op preventieve maatregelen, zoals het voorkomen van diefstal op studiezalen en uit depots. Daarnaast wordt samenwerken met

politie, justitie, handelaren en andere contacten in de branche gezien als een belangrijk middel om onrechtmatige handelingen tegen te gaan en verdwenen stukken niet alleen op te sporen maar ook om terug te vorderen. Meer bewustwording over het probleem is nodig, maar in het archiefwezen is men beducht de media te benaderen in geval van diefstal. Ook werd aanbevolen om een Europese database van gestolen objecten op te richten, evenals een internet portal voor documenten en archieven in Europa. Een gecoördineerde Europese aanpak is nodig, met bundeling van jurisprudentie, communicatie, aanspreekpunten en signalering van archiefdiefstallen. Zo zou ook Nederland zich internationaal sterker kunnen maken voor de aanpak van onrechtmatige daden als archiefdiefstal, bijvoorbeeld door vanuit de Benelux het probleem hoger op de agenda van de EU en van de *International Council on Archives* te zetten.

Het werk van de European Board of National Archives (EBNA) is in dit opzicht belangrijk. Deze groep van nationale experts uit archieven in de EU-lidstaten en EU-instellingen heeft bijgedragen aan het strategisch in kaart brengen van het probleem van diefstal op Europees niveau en heeft in 2008 aanbevelingen gedaan en richtlijnen opgesteld ter voorkoming van diefstal.

Situatie in België

Binnen Europa, is naast onder andere Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, ook België actief in de bestrijding van archiefdiefstal. Diefstal binnen Belgische archieven is de afgelopen jaren toegenomen. Het archiefwezen streeft in België nu naar een integrale, pragmatische aanpak met het opzetten van een interne opleiding, ontwikkeling en toepassing van preventiemiddelen, de formulering van een helder en eenvoudig aankoopbeleid (de overheid mag de markt niet stimuleren), stimulans van interne kwaliteitsverbetering, investering in netwerken en het richten van de energie op incidenten die een hoge mate van succes kunnen opleveren. Daarnaast blijft men streven naar een gecoördineerde aanpak met politie en Openbaar Ministerie en naar samenwerking met diverse actoren uit de erfgoedsector en de markt. Het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchieven in de Provincies (kortweg Rijksarchief) in Brussel, verantwoordelijk voor onder meer de verwerving en het beheer van een belangrijk deel van de landelijke publieke en privaatrechtelijke bewaarinstellingen, stopt veel energie in bewustmaking van het belang van archieven. Dit moet uitmonden in een strategische visie op korte, middellange en lange termijn met betrekking tot preventie van archiefdiefstal.

België onderkent dat het belangrijk is om te investeren in risicoanalyses, ontsluiting van archieven, digitale beschikbaarstelling en het opstellen van een short list van objecten die zeer diefstalgevoelig zijn. Dit laatste vereist constante aandacht, omdat de markt onderhevig is aan modetrends. Om diefstal van belangrijke stukken te voorkomen, worden kwetsbare en waardevolle archieven niet meer beschikbaar gesteld in de studiezalen.

In België is een levendige markt geconstateerd (ook op eBay) door archivariissen en conservatoren in archiefstukken. Onderzoek naar de herkomst van deze archiefstukken, en

of het behoort tot het publieke of openbare domein, vergt echter veel tijd. Slechts een paar incidenten zijn tot nu toe vervolgd en hebben geleid tot een rechterlijke uitspraak. Ook in België worstelt men vaak met de bewijslast rondom de herkomst van een stuk. Justitie vraagt registratie van alle archiefstukken, maar dat acht men onhaalbaar. Daarnaast heeft archiefroof geen prioriteit binnen politie en OM.

De archiefdiensten moeten dus goed afwegen in welke gevallen ze overgaan tot aangifte; hierbij speelt ook mee dat de instelling zelf het 'werkingsbudget' moet aanspreken om de juridische kosten te kunnen financieren bij procedures in het kader van de restitutie van archieven.

2.3 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de verzamelde en geanalyseerde informatie kunnen de volgende conclusies worden getrokken en aanbevelingen gedaan ten aanzien van illegale handelingen op archiefgebied.

I. Aard, omvang en ernst van het probleem

Uit het verkennende onderzoek 'Grenzen overschreden?' blijkt dat diefstal en verduistering in Nederlandse archiefinstellingen een risico vormen. Dit komt bij alle soorten instellingen voor.

Niet gebleken is uit het onderzoek dat het om een groot aantal zaken gaat. De impact kan groot zijn, omdat het om onvervangbare objecten gaat of omdat het verlies in aantal objecten omvangrijk kan zijn. De diefstal beperkt zich niet tot archiefstukken. Ook andere cultuurobjecten die zich in een archief bevinden (zoals boeken, prenten en foto's), worden gestolen.

Het feitelijke aantal voorvallen zou echter wel eens groter kunnen zijn, omdat het een verborgen probleem lijkt te zijn. De instellingen weten niet altijd welke schatten ze in huis hebben en dus niet wat ze mogelijk missen. Dit hangt samen met het vaak onvolledige registratie- of beheersysteem van archiefinstellingen. Daardoor is er geen duidelijkheid of een object verdwenen of gestolen is, en wordt diefstal soms pas veel later ontdekt. Dit komt doordat archiefinstellingen zelden lijsten bijhouden van daadwerkelijke en administratieve vermissingen.

Diefstal is voorts een verborgen probleem, omdat geconstateerde overtredingen vaak niet geregistreerd worden in de centrale diefstalregistratie van politie en Interpol of in de incidentenregistratie DICE van de RCE.

Er is dus een informatieprobleem bij diefstal en andere vermissingen. Dit informatietekort heeft gevolgen voor opsporing en vervolging. Wanneer de archiefstukken (vaak na jaren) weer opduiken, zijn er vaak onvoldoende mogelijkheden tot teruggave. De bewijsvoering bij

procedures kan dan lastig zijn, omdat betrouwbare informatie over het vermiste object ontbreekt en de verjaringstermijn soms al verstreken kan zijn. Dit draagt bij aan de ernst van het probleem.

Het merendeel van de daders behoort tot de bezoekers van archiefinstellingen, onder wie tijdelijke werklieden. Het aandeel van het eigen personeel bleek echter ook aanzienlijk te zijn. Men handelt vooral uit financieel gewin, verzamelwoede of voor onderzoeksdoeleinden.

Particulieren vragen zelden uitvoervergunningen aan voor archiefstukken of onderdelen daarvan, terwijl op internet regelmatig de verkoop van archiefstukken met een onbekende bestemming valt te signaleren. Het beeld van mogelijke illegale handel en in- en uitvoer van archiefstukken buiten Nederland en de EU is met dit verkennende onderzoek niet compleet.

Het probleem van archiefdiefstal is goed benoembaar. In het veld is er veel bereidheid over oplossingen na te denken en iets aan het probleem te doen. De specifieke situatie in Nederland ten aanzien van archiefdiefstal en verwante onrechtmatige handelingen laat eenzelfde algemeen beeld zien als binnen de EU.

II. Huidig beleid, toezicht en maatregelen

De Erfgoedinspectie houdt onder meer toezicht op de naleving van de Archiefwet, de Wet tot behoud van cultuurbezit en is daarbij de bevoegde autoriteit inzake internationale cultuurwet- en regelgeving. De Erfgoedinspectie werkt hierbij nauw samen met de douane, waarbij wordt gewerkt volgens een handhavingsplan en een Kaderovereenkomst. Gestreefd wordt naar uitbreiding van deze samenwerking zodat een gesloten cirkel van toezicht, controle en opsporing ontstaat met KLPD/politie en het OM. Naar verwachting zal dit in 2013 zijn gerealiseerd.

Naast de Erfgoedinspectie kent het archiefveld vele instellingen die zich bezig houden met beleid, advies, behoud en beheer en toezicht op archieven en collecties. Zo divers als het veld is, zo divers is de visie op preventie en de bestrijding van illegale handelingen - als er überhaupt een visie aanwezig is.

De Erfgoedinspectie en provinciale en gemeentelijke archiefinspecteurs werken op dit gebied niet samen en hebben geen gezamenlijke toezichtvisie ontwikkeld op de voorkoming en bestrijding van archiefdiefstal en andere onrechtmatigheden.

De gemeentelijke en provinciale archiefinspecties ervaren overigens diefstal en andere onrechtmatige handelingen niet als een ernstig probleem.

Het merendeel van de bevroegde erfgoedinstellingen heeft geen vastgesteld beleid tegen interne en externe diefstal. Binnen de bedrijfsvoering van de erfgoedinstellingen behoren calamiteitenplannen, risicoanalyse en –management (een integrale veiligheidsaanpak) niet tot de standaardpraktijk. Zo er al een structureel managementcontrolesysteem is, zijn

preventie en bestrijding van illegale handelingen daarin onvoldoende opgenomen. Er is geen centraal coördinerende partij om voorlichting te geven aan het veld over veiligheidszorg. Dit is verspreid over verschillende partijen (Erfgoedinspectie, KB, NA en RCE).

Slechts in een beperkt aantal gevallen wordt aangifte gedaan. Instellingen treden in het algemeen niet graag naar buiten om het imago van het archief niet te schaden, om (potentiële) bruikleengevers niet af te schrikken en om potentiële dieven niet op ideeën te brengen. Daar komt bij dat de ervaringen met de politie en het OM over het algemeen niet aanmoedigen tot aangifte. Dit komt doordat de politie onbekend is met cultuurwetgeving, het belang van archiefstukken niet ziet, waardoor de illegale handelingen ten aanzien van cultuurgoederen binnen politie en OM weinig prioriteit krijgen. De aangifteprocedure is ook moeizaam. Het archiefveld, inclusief particuliere handelaren is niet goed bekend met internationale wet- en regelgeving en met de bevoegdheden van de Erfgoedinspectie ten aanzien van cultuurgoederen die onrechtmatig de landsgrenzen passeren. De relatieve onbekendheid van de erfgoedsector met de teruggaveprocedure kan echter een handicap vormen bij bijvoorbeeld toekomstige opsporing en teruggave van Nederlands en buitenlands wettelijk beschermd erfgoed.

III. Gewenst beleid, toezicht en maatregelen

Een gedeelde, samenhangende beleidsvisie voor het archieftoezicht is wenselijk - één die aansluit op het beleid in de kennis- en sectorinstellingen en de branche als geheel.

Het meeste succes kan volgens de geraadpleegde professionals en de literatuur worden behaald met een structurele aanpak, gericht op voorlichting over wetgeving, preventieve maatregelen en samenwerking tussen de toezichthoudende en handhavende partijen. Een integrale, pragmatische aanpak, zoals het archiefwezen in België ontwikkelt, zou in Nederland kunnen worden nagevolgd.

Het archiefveld, Erfgoedinspectie, politie, douane en handelaren moeten meer gaan samenwerken, zowel nationaal als internationaal. Als archiefinstellingen, handelaren en veilinghuizen elkaar bijvoorbeeld beter informeren over signaleringen bij onrechtmatige handelingen, kan dat leiden tot het traceren van de rechtmatige eigenaren en voorwerpen. Het recente beleid van het Stadsarchief Amsterdam om met diefstallen openlijk naar buiten te treden en voor de problematiek expliciet aandacht te vragen, ziet de Erfgoedinspectie ook als een *good practice*.

Binnen het scala aan toezichtinstrumenten dat de Erfgoedinspectie tot haar beschikking heeft, is gerichte voorlichting op het gebied van Europese en internationale cultuurwet- en regelgeving belangrijk. Ook de rol en de taak van OCW/Erfgoedinspectie bij teruggaveprocedures moet duidelijk worden uitgedragen. De politie en het OM moeten zich bewust worden van het (cultuurhistorische) belang van archiefstukken en de onvervangbaarheid ervan. Het ministerie van OCW kan deze kennislacunes helpen vullen.

De minister van OCW moet zich expliciet uitspreken over het gewenste niveau van naleving door de Erfgoedinspectie. Daarnaast zullen er duidelijke keuzes en prioriteiten moeten worden gemaakt om zo effectief en efficiënt mogelijk op te kunnen treden.

Een integrale veiligheidsaanpak (met risicoanalyse, risicomanagement en beveiligingsvoorzieningen) is hiervan een essentieel onderdeel. De integrale veiligheidsaanpak zoals deze de laatste jaren vanuit OCW wordt gestimuleerd en bij de museale instellingen wordt geïmplementeerd, wordt niet uitgedragen naar archiefinstellingen. De aanbeveling is om dat wel te doen. Het is belangrijk dat de archiefinstellingen hierover duidelijke, gezamenlijke standpunten formuleren.

Samenwerking is gewenst tussen de archiefinstellingen en het programma Veilig Erfgoed van de RCE met betrekking tot het melden van incidenten, het nemen en uitdragen van veiligheidsmaatregelen en risicomanagement.

Om adequaat tegen diefstal op te kunnen treden, moeten archiefinstellingen een incidentenregistratie bijhouden. Vermissingen kunnen worden gemeld bij de Erfgoedinspectie wanneer het gaat om wettelijk beschermd archiefmateriaal en het vermoeden bestaat dat dit de grenzen van Nederland verlaat. Bij de politie moet aangifte worden gedaan van gestolen archiefstukken.

Door al deze gegevens zoveel mogelijk naast elkaar te leggen kunnen trends worden gesignaleerd en kan een gerichte aanpak in samenspraak met de betrokken instellingen en diensten in gang worden gezet.

Archieven moeten risicoanalyses en veiligheidsplannen opstellen en vaststellen op managementniveau. Deze zouden onderdeel moeten zijn van een kwaliteitssystem. Op deze wijze kunnen de grootste knelpunten en gevaren voor collecties in kaart worden gebracht. Evenals iedere andere zorgdrager moet een archiefinstelling sinds 2010 een kwaliteitssystem voor het beheer van haar archieven toepassen.

Aan archiefinstellingen ook de taak om hun wijze van registratie kritisch te evalueren. 'Kavelstukken' die uit verschillende onderdelen bestaan, kunnen onmogelijk allemaal op detailniveau worden beschreven. Daarom moet een instelling bij de uitlening alert zijn op deze stukken en de uitleengegevens langdurig bewaren.

Bijlagen

Instellingen die hebben meegewerkt aan het onderzoek

Archeologie

Archeologische Werkgemeenschap Nederland (AWN)

BAAC BV, Adviesbureau voor archeologie, bouwhistorie en cultuurhistorie

The Coinhunter Company

Geldmuseum

Gemeente Amersfoort

Gemeente Arnhem

Gemeente Bergen op Zoom

Gemeente Dordrecht

Gemeente Groningen

Gemeente IJsselstein

Gemeente Litterseradiel

Gemeente Nijmegen

Gemeente Rijswijk (ZH)

Gemeente Schouwen-Duiveland

Gemeente Smallingerland

Gemeente Weert

Gemeente Zaanstad

Gemeente Zaltbommel

Museum Het Valkhof

Provinciaal Depot Bodemvondsten

Limburg

Provinciaal Archeologisch Depot

Zuid-Holland

Provinciaal Depot Bodemvondsten

Noord-Brabant

Rijksdienst Cultureel Erfgoed

Rijksmuseum van Oudheden

Universiteit Groningen

Universiteit Leiden

Vrije Universiteit Amsterdam

Walcherse Archeologische Dienst (WAD)

Wrakduikstichting De Roompot (WDSR)

Archieven

Antiquariaat A.G. van der Steur
Antiquariaat Forum B.V.
Archief Eemland
Bubb Kuyper Veilingen Boeken, Manuscripten en Grafiek bv
Centraal Bureau voor Genealogie
Directie Cultureel Erfgoed, ministerie van OCW
Drents Archief
Erfgoed Nederland
EYE Film Instituut Nederland
Gelders Archief
Gemeente Borne
Haags Gemeentearchief
Historisch Centrum Overijssel
Hoogheemraadschap van Delfland
Hoogheemraadschap van Rijnland
Koninklijke Bibliotheek, afdeling Bijzondere Collecties
Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland
Nationaal Archief
Nederlands Architectuurinstituut
Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid
Regionaal Archief Leiden
Regionaal Historisch Centrum Limburg
Rijksarchief België
Rijksbureau voor Kunsthistorische Documentatie
Stadsarchief Amsterdam
Stadsarchief Delft
Stadsarchief Deventer
Stadsarchief Enschede
Tresoar, Fries Historisch en Letterkundig Centrum
Universiteit van Amsterdam, Afdeling Bijzondere Collecties
Universiteitsbibliotheek Leiden
Utrechts Archief
Van Stockum's Veilingen B.V.
Zeeuws Archief

Literatuur

Archeologie

- L. van de Berg, *Voorgeschiedenis, ontstaan en verdere ontwikkeling van de landelijke werkgroep archeologie onder water*, in: Westerheem, jrg 52 (2003), pp 142-145
- R. Bland, C. Johns, *The Hoxne Treasure*, London 1993
- R. Bland, *The United Kingdom as a Source Country, Some Problems in Regulating the Market in UK Antiquities and the Challenge of the Internet*, in: S. Mackenzie & P. Green (eds), *Criminology and Archaeology*, Hart Publishing 2009, pp 83-102
- R. Bland, *The Development and Future of the Treasure Act and Portable Antiquities Scheme*, in: S. Thomas & P. Stone (eds), *Metal Detecting & Archaeology*, Boydell 2010, pp 63-85
- J. Bos, *Constructieve en criminele metaaldetectie: een standpunt*, in: Westerheem, jrg 47 (1998) pp 128-134
- J.M. Bos, *Literatuurbespreking*, in: Westerheem, jrg 37 (1988), p 199
- J.M. Bos, *Constructieve en criminele metaaldetectie: aanzet tot een discussie*, in: Westerheem, jrg 39 (1990), p 169
- N. Brodie, J. Doole, P. Watson, *Stealing History: the illicit trade in cultural material*, Cambridge, 2000
- N. Brodie, K. Walker Tubb, *Illicit Antiquities, the theft of culture and the extinction of archaeology*, London, 2002
- J.G. van Burk, *Eigendom van vondsten gezien in het licht van het Burgerlijk Wetboek en de Monumentenwet*, in: Bulletin KBOB, jrg 80 (1981), pp 89-105
- DCMS, *The Treasure Act 1996. Code of Practice (2nd Revision)*, England & Wales, London
- W.A. van Es, *The Origins and Development of the State Service for Archaeological Investigations in the Netherlands*, in: Berichten van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek jrg 22, 1972, pp 17-71
- G. Gesink, *Oude koeien opgraven*, in: Westerheem, jrg 52 (2003), pp 247-249
- G. Groeneweg, *Signalementen*, in: Westerheem, jrg 51 (2002), p 234

- P. de Gruijl, *Reactie op het artikel van Jurjen Bos over metaaldetectie*, in: Westerheem, jrg 39 (1990), pp 269-271
- R. Hammink, *Jacht op wrakpiraten*, in: De Telegraaf, 24 juli 2010
- T. van Ham, E.R. Leukfeldt, B. Bremmers, W.Ph.Stol, A.Ph. van Wijk, *De kunst van het internet, Een onderzoek naar de online illegale handel in cultuurgoederen*, Den Haag 2011
- H. Hasselt, *Metaaldetector... een bedreiging of een zegen*, in: Westerheem, jrg 33 (1984) p 308
- Institute of Art and Law, *Title to Finds and Discovered Antiquities, a Seminar held on October 3rd 1995*, London
- Kevin Leahy, Roger Bland, *The Staffordshire Hoard*, London 2009
- R. van Lit, *Kort archeologisch nieuws*, in: Westerheem (1992), p 30
- R. van Lit, *Kort archeologisch nieuws*, in: Westerheem (1996), p 107
- Monitorboek Erfgoedinspectie 2009-2010, www.erfgoedinspectie.nl
- S. Moorhead, A. Booth, R. Bland, *The Frome Hoard*, London 2010
- Nighthawks & Nighthawking: Damage to Archaeological Sites in the UK & Crown Dependencies caused by Illegal Searching and Removal of Antiquities, Strategic Study, Final Report, Oxford Archaeology January 2009
http://www.helm.org.uk/server.php?search_word=Nighthawking&searchLocation=helm&show=nav.19749
- PIVOT-rapport nr 33, Van monumentale waarde. Een institutioneel onderzoek naar de rijksoverheidsbemoeyenis met monumentenzorg, 1945-1990, Den Haag 1996
- Rijksinspectie voor de Archeologie, *RIA-jaarslag 2003*, Den Haag april 2004
- A.F. Salomons, *Nieuwe regels omtrent de eigendom van roerende monumenten ingevolge de Wet op de Archeologische Monumentenzorg*, in: *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 2007
- P. Stuurman, *Schatgraven, de hobby voor 1976?*, in: Westerheem, jrg 25 (1976), p 1
- P. Stuurman, *De amateur-archeoloog en de metaaldetector*, in: Westerheem, jrg 31 (1982), pp 81-82
- Suzie Thomas, Peter Stone, *Metal Detecting and Archaeology*, Woodbridge 2008

Elsbeth Tjon Sie Fat, Victoria van der Haas, *E-Commerce and Archaeology, An Investigation into the Supply and Demand of Dutch Archaeological Objects on the Internet*, Leiden/The Hague, 2011

J.P.A. van der Vin, *Munten uit Arentsburg*, in: *Westerheem*, jrg 35 (1986), pp 219-224

W.J.H. Willems, *Met de detector het bos in*, in: *Westerheem*, jrg 39 (1990)

W.J.H. Willems, *In de liefhebberij liggen de wortels van de archeologie*, in: *Westerheem* (2001), pp 240-249

P.W. van der Zwaal, *Schatgraverij met de metaaldetector*, in: *Westerheem*, jrg 39 (1990), pp 266-268

R. de Zwart, *Laat-Romeinse vondsten uit Drumpt, gem. Tiel*, in: *Westerheem*, jrg 30 (1981), pp 248-257

Archieven

Y. Bos-Rops, *(De Zaak) Over diefstal en waakzaamheid*, in: *Archievenblad*, september 2004, p 45

Y. Bos-Rops, *(De Zaak) Nog eens over diefstal*, in: *Archievenblad*, oktober 2004, p 34

EBNA, *Stealing from Archives, A report on European archive theft*, 2007

<http://www.statensarkiv.se/Sve/Dokumentarkiv/Filer/stealing-from-archives.pdf>

EBNA, *Prevention of theft: Principles and practical guidance* (2008)

EBNA, Norman James, *Prevention of theft, Recommendations of the European Expert Working Party*, presented to the Roubaix Colloquium, 20 November 2008

C. de Graaf, *Diefstal van archiefstukken. De zaak-Stomp*, in: *Archiefbeheer*, nr. 66, maart 2009, pp 6597-1 – 6597-18

W. Heemskerk, *Archieven en diefstal*, in: *Archievenblad*, december 2002, pp 16-19

M.A.B. Kroonen, *De handel in archieven*, in: *Archiefbeheer*, nr 68, november 2009, pp 2100-1 2100-17

M. Kroonen, *Het kopen van archiefbescheiden: de praktijk in Nederland en Groot-Brittannië*, afstudeerscriptie Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Geesteswetenschappen, Leerstoel Archief- en Informatiewetenschappen, december 2006

S.F.M. Plantinga, *Beveiliging van archivalia tegen diefstal*, in: *Nederlands Archievenblad*, 83e jrg (1979), afl. 3, pp 216-221

S.F.M. Plantinga en P.J.M. de Baar, *Beveiliging van archieven tegen diefstal en vernieling; verslag van een studiedag, gehouden te Amersfoort op 20 mei 1981*, in: *Nederlands Archiefblad*, 85e jrg. (1981), pp 216-217

Report on Archives in the enlarged European Union, Increased archival cooperation in Europe: action plan, Brussels 2004

http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/docs/arch/reportarchives_en.pdf

C. Schoukens en P. Servais, *L'erreur archivistique. De la compréhension de l'erreur à la perception et à la gestion des incertitudes*. Actes du colloque de Louvain-la-Neuve des 20 et 21 avril 2007, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2009

<http://www.decitre.fr/livres/L-erreur-archivistique.aspx/9782872099405>

A.G. van der Steur, *De handel in archivalia, manuscripten en documenten in Nederland*, november 2005

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Aangangsel van de Handelingen, nr. 331 (vragen over gestolen Nederlandse VOC-effectenpapieren, die ter veiling worden aangeboden in Duitsland, ingezonden 9 september 2004), pp 695-696

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VIII Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008, nr. 13 (brief van de minister van OCW d.d. 5 oktober 2007 over de diefstal van poststalen bij 24 Nederlandse archiefdiensten), pp 1-2

T. Vermeulen, *Hoe veilig zijn onze bibliotheken?*, in: *Informatie Professional*, nr. 04, 2009, pp 12-13

Website Nationaal Archief, *Boekhandel De Slegte schenkt ontvreemd erfgoed van Guyana aan Nationaal Archief*, Den Haag, 16 april 2010

Website rechtspraak.nl, *Uitspraken*.

Website Stadsarchief Amsterdam, *Gestolen stukken januari 2010 en Vermissing niet altijd diefstal*.

B. Wei, *Vingerafdrukken in de strijd tegen diefstal*, in: *Origine*, nr 01, 2008, p 5

M. Willinge, *Over de houdbaarheidsfactor van principes of hoe rekbaar een internationale intentieverklaring over acquisitie van architectuurarchieven kan zijn*. Lezing op de studiemiddag 'Eer of poen' van het Platform Particuliere Archieven van de DIVA, november 2005

Colofon

Erfgoedinspectie
Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag
Tel.: 070 - 412 40 12
Fax: 070 - 412 40 14
E: info@erfgoedinspectie.nl
www.erfgoedinspectie.nl

ISBN 978-90-815392-3-4
Oktober 2012

