



Rapport

Rapport betreffende een klacht over de Erfgoedinspectie te Den Haag.

Datum: 22 september 2012

Rapportnummer: 2012/161

Klacht

Verzoeker klaagt over de onjuiste handelwijze van de Erfgoedinspectie in het kader van de door hem ingevoerde goederen.

Bevindingen en beoordeling Bevindingen

1. Verzoeker reist regelmatig door West-Afrika. Hij verzamelt ook Afrikaanse voorwerpen. Verzoeker was in 2007 in Mali en liet vijf kisten met goederen, die hij daar gekocht had, na controle door de Malinese Erfgoedinspectie, verzenden naar zijn adres in Nederland. De Belastingdienst/Douane West (hierna: Douane) onderwierp verzoekers zending aan een controle. Omdat bij de controle bleek dat er een mogelijkheid zou kunnen bestaan dat het daarbij ging om zogenoemde cultuuroederen, hield de Douane de zending op 23 april 2007 tegen. Cultuuroederen maken deel uit van het cultureel erfgoed van een staat en er gelden daarom in veel landen speciale regelingen voor de in- en uitvoer van deze goederen. Voor de invoer in Nederland van beschermde cultuuroederen uit derde landen bestonden in 2007 geen wettelijke belemmeringen. De Douane nam over verzoekers zending contact op met de Erfgoedinspectie. De Erfgoedinspectie had op basis van het Handboek Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (hierna: Handboek VGEM) een taak in het ondersteunen van de Douane in haar fiscale taak en het herkennen van illegale uitvoer. Om deskundigheid te kunnen raadplegen binnen diverse deelgebieden schakelt de Erfgoedinspectie hulp in van personen die vanwege kennis van of ervaring met diverse deelgebieden bekend staan als deskundige. In de onderhavige zaak schakelde de Erfgoedinspectie medewerkers van het Rijksmuseum voor Volkenkunde in. Dit leidde ertoe dat de Douane samen met medewerkers van het Rijksmuseum voor Volkenkunde de zending inspecteerden.

2. In een brief van 9 mei 2007 verzocht de Erfgoedinspectie de Douane om een deel van de goederen vrij te geven en een ander deel van de goederen over te dragen aan de Koninklijke Marechaussee, voor nader opsporingsonderzoek en eventueel teruggave aan Mali.

3. Op 11 juli 2007 droeg de Douane de goederen die niet waren vrijgegeven, zonder melding gedaan te hebben bij de Boetefraudecoördinator of het Openbaar Ministerie, over aan de Koninklijke Marechaussee. De Koninklijke Marechaussee zond R. BV (de douane-expediteur die betrokken was bij verzoekers zending en op eigen naam aangifte heeft gedaan van de invoer) een ontvangstbewijs toe, waaruit bleek dat twee kisten met mogelijke cultuuroederen in beslag waren genomen.

4. Naar aanleiding van een klacht van verzoeker heeft de Erfgoedinspectie in een brief van 15 juli 2010 die klacht gedeeltelijk gegrond verklaard. Vervolgens diende verzoeker een klacht over de Erfgoedinspectie in bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman

heeft op basis van de klacht de volgende vragen als uitgangspunt voor onderzoek naar de klacht vastgesteld:

"Heeft de Erfgoedinspectie voldoende deskundigheid in huis om kwesties als die van verzoeker te kunnen beoordelen? En hiermee samenhangend, hoe was de kwaliteit van het door de Erfgoedinspectie advies: 'bevindingen' (in de woorden van de Erfgoedinspectie) versus 'klakkeloos overgenomen en niet onderbouwde suggestieve criminaliserende statements' (in de woorden van verzoeker). Het gaat dus om de wijze waarop zaken in een advies worden geformuleerd. En, indien de kwaliteit niet optimaal was, (hoe) valt hierin verbetering te bereiken voor de toekomst?"

5. In een persoonlijk gesprek met medewerkers van de Nationale ombudsman dat plaatsvond op 27 januari 2012 lichtte verzoeker zijn klacht nader toe. Verzoeker overlegde tevens een groot aantal digitale stukken ter toelichting op zijn klacht. Naast de klacht over de handelwijze van de Erfgoedinspectie, klaagt verzoeker er ook over dat door de gang van zaken bij onder andere de Erfgoedinspectie het Openbaar Ministerie een onjuiste sepotcode heeft gebruikt, zodat verzoeker ten onrechte als verdachte aangemerkt is gebleven.

6. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman naar aanleiding van de klacht heeft op 21 maart 2012 een gesprek plaatsgevonden bij de Erfgoedinspectie. Hierbij was verzoeker aanwezig. Doel van het gesprek was tenminste de beantwoording van de hierna opgenomen vragen van de Nationale ombudsman. Voorafgaand aan het gesprek zijn de vragen ter voorbereiding op 13 februari 2012 per e-mail aan de Erfgoedinspectie voorgelegd. De vragen:

"1. In de klachtbehandelingsbrief van 15 juli 2010 aan verzoeker is aangegeven dat een traject van professionalisering is ingezet. Kunt u aangeven wat er sindsdien gewijzigd is en/of met het oog op de toekomst nog gewijzigd gaat worden in het proces?"

Kunt u daarbij ook aangeven op welke wettelijke regelingen/verdragen het advies van de Erfgoedinspectie is gebaseerd?

Kunt u daarnaast aangeven of er mogelijkheden zijn voor hoor- en wederhoor en hoe het staat met de transparantie en verantwoording/toetsingsmogelijkheden binnen het proces? Kunt u aangeven hoe gecommuniceerd wordt naar andere overheidsinstanties en belanghebbende(n)?

2. Ziet u naar aanleiding van de klachtbehandeling van de klacht van verzoeker en de voorgestelde verbeteringen nog aanleiding om actie te ondernemen in de zaak van verzoeker?

3. Ziet u mogelijkheden het vertrouwen tussen verzoeker en de Erfgoedinspectie te herstellen met het oog op de toekomst? Zo ja, op welke manier?"

7. In het hiernavolgende wordt de reactie van de Erfgoedinspectie op de voormelde vragen zakelijk weergegeven.

Reactie vraag 1

In reactie op vraag 1 heeft de Erfgoedinspectie aangegeven dat een belangrijke wijziging is gelegen in de inwerkingtreding in 2009 van de Uitvoeringswet Unesco-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen (Uitvoeringswet Unesco-verdrag 1970). Daarmee heeft de Erfgoedinspectie ook bij import van cultuurgoederen bevoegdheden gekregen. De Erfgoedinspectie is nu toezichthouder geworden. Als er nu een melding wordt gedaan door de Douane dan wordt getoetst aan het bepaalde in de Uitvoeringswet Unesco-verdrag 1970: is er sprake van cultuurgoederen die na 1 juli 2009 zijn uitgevoerd uit een Verdragsstaat, dan is het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (de Erfgoedinspectie) bevoegd. Is er geen sprake van cultuurgoederen die na 1 juli 2009 zijn uitgevoerd uit een Verdragsstaat, dan is er voor de Erfgoedinspectie alleen een taak als er een redelijk vermoeden bestaat dat de goederen zijn gestolen. In het algemeen zal niet snel sprake zijn van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. De Erfgoedinspectie geeft aan dat het wettelijk kader in 2007 gevormd werd door het Handboek VGEM, dat voor de Erfgoedinspectie als leidraad gold, maar in de onderhavige zaak niet als zodanig is gehanteerd. Door ratificatie van de Uitvoeringswet Unesco-verdrag 1970 veranderde het wettelijk kader in 2009.

De Erfgoedinspectie spreekt het vermoeden uit dat door de formulering, namelijk het verzoek aan de Douane om de goederen over te dragen aan de Koninklijke Marechaussee, het advies van de Erfgoedinspectie is opgevat als opdracht, terwijl dit via de Boete-fraudecoördinator had moeten lopen. De Erfgoedinspectie heeft achterwege gelaten zelf onderzoek te doen naar aanleiding van de bevindingen en het advies van de geraadpleegde deskundige. De door de deskundige gepresenteerde bevindingen zijn daarbij door de Erfgoedinspectie ten onrechte overgenomen zonder eigen onderzoek. De behandeling van de zaak heeft lang geduurd. Er zijn fouten gemaakt. Welke ketenpartner daarin welke rol heeft gehad, is moeilijk te bepalen door de Erfgoedinspectie.

In reactie op de vraag op welke wettelijke regels de acties van de Erfgoedinspectie (ook het verzoek tot inbeslagneming en terugzending) zijn gebaseerd, heeft de Erfgoedinspectie aangegeven dat bij nader inzien daarvoor geen wettelijke grondslag was. Aan regelgeving was er destijds alleen het Handboek VGEM. Er waren verder geen wettelijke regels.

De Erfgoedinspectie verwijst voor de verbeteringen in de werkwijze van de Erfgoedinspectie naar het schema zoals tijdens het gesprek op 21 maart 2012 aan de Nationale ombudsman is overgelegd. In het schema staat onder meer de op basis van het Unesco Verdrag verkregen mogelijkheid van een verdragsstaat om een rechtsvordering tot teruggave in te dienen. De Erfgoedinspectie geeft aan dat in de periode waar de klacht van

verzoeker op ziet alleen het Handboek VGEM er was. Dit Handboek werd echter feitelijk niet gebruikt. In 2009 kwamen er door ratificatie van de Uitvoeringswet Unesco-verdrag 1970 wel regels voor de import van cultuurgooderen en was deze import niet meer geheel vrij. Met de verbeteringen in de werkwijze is bij de Erfgoedinspectie al begonnen naar aanleiding van de klacht van verzoeker. Deze voorgenomen verbeteringen zijn ingehaald door de inwerkingtreding van het Unesco Verdrag. Over de status van het concept schema geeft de Erfgoedinspectie aan dat nog niet exact bekend is wanneer, maar dat genoemd schema mogelijk voor de zomer definitief is en dan ook op de website van de Erfgoedinspectie wordt geplaatst.

Afgegaan is destijds op de deskundigheid van een door de Erfgoedinspectie geraadpleegde medewerker van het Rijksmuseum voor Volkenkunde waarvan deskundigheid op dit terrein verwacht mag worden. Destijds is er niets aan verzoeker gevraagd. In het schema met de nieuwe werkwijze zou daarin bij onderzoek wel worden voorzien. Bijvoorbeeld door informatie op te vragen bij de afzender of ontvanger. De beschikking die conform de werkwijze van het schema wordt afgegeven is cruciaal. Tot op heden heeft de Erfgoedinspectie eenzelfde zaak niet bij de hand gehad. Mogelijk is er in de toekomst ook mogelijkheid tot het meebrengen van andere deskundigen. Het liefst twee natuurlijk. De deskundige kan ook de geadresseerde zijn. Eventueel dient in bezwaar op die mogelijkheid gewezen te worden. In de zaak van verzoeker zou voor 2007 met de huidige regels al bij voorbaat de conclusie zijn getrokken dat er door aanwezigheid van een officiële exportvergunning sprake is van legale verzending uit de verdragsstaat.

De Erfgoedinspectie denkt aan inrichten van een pool met deskundigen aan wie een oordeel gevraagd kan worden. Hoe dat er exact uit moet gaan zien is ook binnen de Erfgoedinspectie nog een vraag. De Erfgoedinspectie zoekt naar mogelijkheden om overeenkomsten aan te gaan met deskundigen. Dit is ook naar aanleiding van de zaak van verzoeker.

Het is lastig voor de Erfgoedinspectie om het kennisniveau van een inspecteur te bepalen bij inhoudelijke kwesties, omdat dat deels eigen verantwoordelijkheid van de inspecteur is. Over de wijze waarop (nadere) scholing van de medewerkers van de Erfgoedinspectie in de toekomst zal plaatsvinden wordt door de Erfgoedinspectie nog nagedacht.

Reactie vraag 2

De behandeling van de klacht van verzoeker en de voorgestelde verbeteringen zijn de aanleiding voor de Erfgoedinspectie om een kopie van de eerdere klachtbehandeling, mogelijk met een samenvatting van de zaak tot de huidige stand van zaken, naar het Openbaar Ministerie te sturen. Verzoeker kan vervolgens een verzoek indienen bij het Openbaar Ministerie om de sepotcode te wijzigen. De Erfgoedinspectie gaat overleggen met haar Directeur of er aanleiding bestaat de ketenpartners (waaronder het Openbaar Ministerie) alsnog te informeren over de zaak van verzoeker en zo ja op welke wijze.

Reactie vraag 3

In reactie op vraag 3 geeft de Erfgoedinspectie aan dat het nooit de bedoeling is geweest verzoeker te criminaliseren. De Erfgoedinspectie memoreert dat zijn klacht, dat hij ten gevolge van de door de Erfgoedinspectie in gang gezette gebeurtenissen en door de terminologie die door de Erfgoedinspectie is gebruikt, gecriminaliseerd is, door de Erfgoedinspectie in de brief van 22 juli 2010 gegrond is verklaard. Alle bij het gesprek op 21 maart 2012 aanwezige medewerkers van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Erfgoedinspectie bieden persoonlijk excuses aan voor de door de Erfgoedinspectie gemaakte fouten. Voor wat betreft de mogelijkheden het vertrouwen tussen verzoeker en de Erfgoedinspectie te herstellen met het oog op de toekomst geeft de Erfgoedinspectie aan dat de onderhavige zaak de Erfgoedinspectie zwaar weegt en er naar aanleiding van de klacht van verzoeker een interne vergadering is geweest. De klacht van verzoeker en de inwerkingtreding van het Unesco Verdrag heeft aanpassingen van de werkwijze van de Erfgoedinspectie noodzakelijk gemaakt.

8. Naar aanleiding van het gesprek op 21 maart 2012 heeft de Erfgoedinspectie bij brief van 31 mei 2012 de Douane, de Koninklijke Marechaussee, het Openbaar Ministerie en het Museum Volkenkunde bericht over de eerdere klachtbehandeling door de Erfgoedinspectie en de huidige stand van zaken. Verder staat in de brief dat de Erfgoedinspectie maatregelen in gang heeft gezet ter verbetering naar aanleiding van deze zaak, die binnen afzienbare tijd zullen worden gecommuniceerd.

Het schema "beslismodel" waarover onder 7. is geschreven is in gewijzigde vorm per mail van 12 juli 2012 van de Erfgoedinspectie ontvangen en wordt in het rapport opgenomen onder Achtergrond. De Erfgoedinspectie heeft aangegeven dit schema ook aan de ketenpartners te zullen toesturen. Inmiddels is het schema ook op de website van de Erfgoedinspectie gepubliceerd.

Beoordeling

9. Bij de opening van het onderzoek is niet nader gedefinieerd op welke handelingen van de Erfgoedinspectie het onderzoek zich zou richten. Op basis van de klacht van verzoeker en de nadere gesprekken met hem en de Erfgoedinspectie heeft de Nationale ombudsman besloten de volgende gedragingen te onderzoeken en te beoordelen:

- handelen zonder het bestaan van een wettelijke grondslag door de Erfgoedinspectie;
- ontbreken van communicatie en samenwerking tussen de Erfgoedinspectie en de ketenpartners;
- niet nemen van een weloverwogen beslissing door het ontbreken van een goede voorbereiding door de Erfgoedinspectie.

De Erfgoedinspectie heeft lopende het onderzoek het volgende erkend. De Erfgoedinspectie had geen wettelijke grondslag voor de acties ondernomen met de goederen van verzoeker. Ook is de communicatie over de gang van zaken naar de ketenpartners onvoldoende geweest of heeft geheel ontbroken. De Erfgoedinspectie heeft achterwege gelaten om eigen onderzoek te doen naar aanleiding van een beschrijving/advies van een geraadpleegde deskundige. Verder heeft de Erfgoedinspectie de ketenpartners ten onrechte dwingend geadviseerd. Ook ontbrak de mogelijkheid om een deskundige verantwoording af te laten leggen en zijn/haar deskundigheid te toetsen. Daarnaast ontbrak de mogelijkheid voor verzoeker om te reageren of te worden gehoord.

Handelen zonder bestaan van een wettelijke grondslag door de Erfgoedinspectie

10. Kenmerk van behoorlijk overheidsoptreden is betrouwbaarheid. Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dat de overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Nu de Erfgoedinspectie heeft aangegeven dat er geen wettelijke grondslag was voor haar handelen, kan er van betrouwbaarheid als kenmerk van behoorlijk overheidsoptreden geen sprake geweest zijn. De Nationale ombudsman acht betrouwbaarheid en daarmee het kunnen vertrouwen van burgers op wetgeving zeer van belang. Zonder onderliggende wetgeving weet een burger immers niet waar hij aan toe is en zou er sprake kunnen zijn van (de schijn van) willekeur.

Ontbreken van communicatie en samenwerking tussen de Erfgoedinspectie en de ketenpartner

11. Daarnaast oordeelt de Nationale ombudsman dat adequate samenwerking van de Erfgoedinspectie met haar ketenpartners bij uitoefening van de toezichthoudende taak van de Erfgoedinspectie gelet op de gang van zaken, heeft ontbroken. Daarmee handelde de Erfgoedinspectie -en de ketenpartners- in strijd met het vereiste van samenwerking. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid op eigen initiatief in het belang van de burger samenwerkt met andere (overheids-)instanties en de burger niet van het kastje naar de muur stuurt.

12. Opvallend in de onderhavige zaak is dat er naar aanleiding van de klachtbehandeling door de Erfgoedinspectie en de reeds in 2010 door de Erfgoedinspectie ontdekte onjuistheden in het eigen handelen niet hebben geleid tot verdere actie in de richting de ketenpartners in de zaak van verzoeker.

Niet nemen van een weloverwogen beslissing door het ontbreken van een goede voorbereiding door de Erfgoedinspectie

13. Het is ook een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt. Dit

vereiste van goede voorbereiding betekent dat de overheid actief informatie verwerft en deze informatie toetst door middel van wederhoor bij de burger. De Erfgoedinspectie heeft aangegeven dat er geen procedure was om verzoeker te informeren dan wel te horen of te laten reageren. Ook is hem daar anderszins geen gelegenheid toe geboden. De Erfgoedinspectie heeft verder achterwege gelaten eigen onderzoek te doen naar aanleiding van een beschrijving/advies van een geraadpleegde deskundige. Ook was er op geen enkele manier door de Erfgoedinspectie in voorzien om een deskundige verantwoording af te laten leggen over zijn/haar bevindingen en zijn/haar deskundigheid te (laten) toetsen. Dit gold zowel intern binnen de Erfgoedinspectie, als extern voor verzoeker. Hiermee heeft de Erfgoedinspectie geenszins voldaan aan het vereiste van goede voorbereiding, zodat ook in dat kader geen sprake is van behoorlijk overheidsoptreden van de Erfgoedinspectie.

14. Dit leidt ertoe dat de onderzochte gedragingen niet behoorlijk zijn. Het voorgaande leidt tot het oordeel van de Nationale ombudsman dat er sprake is van schending van het vereiste van betrouwbaarheid, het vereiste van goede voorbereiding en het vereiste van samenwerking. De klacht over de onjuiste handelwijze van de Erfgoedinspectie bij uitvoering van haar taak van het houden van toezicht op cultuurgooderen in het kader van de door verzoeker ingevoerde goederen is daarmee gegrond.

Conclusie

De klacht over de onjuiste handelwijze van de Erfgoedinspectie in het kader van de door verzoeker ingevoerde goederen is gegrond vanwege schending van het vereiste van betrouwbaarheid en het vereiste van goede voorbereiding. Daarnaast is er sprake van schending van het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden omdat samenwerking tussen de ketenpartners onvoldoende aanwezig is.

Instemming

De door de Erfgoedinspectie voorgestelde verbeteringen komen neer op een procedure zoals uiteengezet in het Beslismodel bij melding mogelijke overtreding artikel 3 Uitvoeringswet Unesco-1970 (cultuurgooderen). Deze procedure zal ook op de website van de Erfgoedinspectie worden beschreven. Daarnaast wordt nog nagedacht over het maken van een procedure waarmee geraadpleegde deskundigen ter verantwoording kunnen worden geroepen en de wijze waarop (nadere) scholing van medewerkers van de Erfgoedinspectie kan plaatsvinden. Tot slot wordt bezien hoe de communicatie met ketenpartners op een efficiëntere manier kan verlopen.

De Nationale ombudsman neemt met instemming kennis van de inspanningen tot verbeteringen met het oog op professionalisering.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan te bevorderen dat de Erfgoedinspectie het eerder gegeven advies richting de diverse ketenpartners zal corrigeren, op een zodanige wijze dat de onjuistheden in het advies worden rechtgezet, doordat duidelijk wordt dat er geen wettelijke grondslag heeft bestaan voor de handelwijze van de Erfgoedinspectie.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

In 2011 heeft de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van de Erfgoedinspectie in behandeling genomen.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek heeft een gesprek met medewerkers van de Erfgoedinspectie en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap plaatsgevonden in aanwezigheid van verzoeker.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reacties van verzoeker en de Erfgoedinspectie gaven aanleiding het verslag op een aantal punten te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

het verzoekschrift met (latere) toelichtingen en (digitaal) overgelegde stukken;

informatie uit het gesprek van 21 maart 2012 bij de Erfgoedinspectie;

de reacties van verzoeker en de Erfgoedinspectie op het verslag van bevindingen.

Achtergrond

Stappenschema EGI bij melding mogelijke overtreding art. 3 Uitvoeringswet
UNESCO-1970

cultuurgooderen) *versie 11-07-2012*

Stappenschema EGI bij melding mogelijke overtreding art. 3 Uitvoeringswet UNES