

Vergaderjaar 2011–2012

31 255

Uitvoering van de op 14 november 1970 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen (Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen)

Nr. 13 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2012

Hierbij bieden wij u, mede namens de staatssecretaris van Financiën, de stand van zaken aan met betrekking tot de toezeggingen uit 2008 naar aanleiding van het verschijnen van het rapport *Schone Kunsten, preventieve doorlichting kunst- en antiekhandel*. In de brief «Aanbieding onderzoek «De Kunst van het Internet, een onderzoek naar de online illegale handel in cultuurgoederen» en in het schriftelijk overleg dat hierop volgde kondigde ik deze rapportage reeds aan.²

Inleiding

Door het verschijnen van het onderzoeksrapport *Schone Kunsten* en de beleidsreactie daarop heeft het onderwerp van de bestrijding van kunstcriminaliteit bij de diverse betrokken departementen, toezichts- en handhavende instanties en branches structurele aandacht gekregen. Een interdepartementale stuurgroep heeft in de laatste jaren gestaag gewerkt aan de uitvoering van de in 2008 gedane toezeggingen.

De belangrijkste conclusies van het onderzoeksrapport *Schone Kunsten* waren dat «de Nederlandse kunst- en antiekhandel niet extreem kwetsbaar is voor binnendringing door de georganiseerde criminaliteit», maar dat voor bepaalde delen van de handel sprake is van een grotere kwetsbaarheid en dat er geen algemeen geaccepteerde afspraken zijn met betrekking tot herkomstverificatie van kunstwerken. Ook werd door de onderzoekers een versnippering in de handhaving en een gebrek aan expertise en registratiemogelijkheden van gestolen cultuurgoederen bij de politie geconstateerd. Daarnaast werd het ontbreken van specifieke wet- en regelgeving op gebied van bescherming van cultuurgoederen als kwetsbaar ervaren.

¹ i.v.m. correctie in de aanhef

² Beleidsreactie en rapport «Schone Kunsten, preventieve doorlichting kunst- en antiekhandel», Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 255, nr. 10; Brief «Aanbieding onderzoek «De Kunst van het Internet, een onderzoek naar de online illegale handel in cultuurgoederen» Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 255, nr. 11; Verslag van een Schriftelijk Overleg, vastgesteld 2 mei 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 255, nr. 12.

In de beleidsreactie uit 2008 werd op de verschillende kwetsbaarheden in verband met de bestrijding van de illegale handel in kunst en antiek ingegaan.

In deze brief vatten we de ontwikkelingen samen sinds 2008. Dat wil zeggen de ontwikkelingen in de kunstcriminaliteit, bij toezicht en handhaving, bij de branches en ten aanzien van het wettelijk instrumentarium. We sluiten af met de internationale ontwikkelingen bij de bestrijding van kunstcriminaliteit en de illegale handel in cultuurobjecten.

Ontwikkelingen in de kunstcriminaliteit

De groep Kunst- en antiekcriminaliteit van de dienst Ipol van het Korps landelijke politiediensten heeft analyses gemaakt van de aard en omvang van kunstcriminaliteit (2009–2011). De analyses pretenderen niet een volledig beeld te geven: het beeld is gebaseerd op de aangiftes over de afgelopen twee jaar die centraal zijn bijgehouden.

De aard van kunstcriminaliteit is gevarieerd. Het gaat om diefstal van schilderijen uit musea maar ook om het ontvreemden van bronzen beelden uit tuinen en parken. De meeste kunst wordt gestolen uit woningen en tuinen bij particulieren. Religieuze instellingen zijn ook slachtoffer van diefstal. Hier worden veelal grote aantallen objecten tegelijk gestolen. Ook de kunst- en antiekbranche¹ is kwetsbaar voor criminaliteit, met name in grote steden. Van een aantal verdachten is het bekend dat deze optreden in wisselende samenstelling en met variërende taken samenwerken.

In de periode 2009–2011 schommelde het aantal incidenten rond de achthonderd per jaar. De bekende waarde van de gestolen objecten was in 2009 € 4 miljoen, in 2010 € 9 miljoen en in 2011 € 18 miljoen. Van ruwweg de helft van de objecten is de waarde echter onbekend, derhalve ligt de werkelijke waarde hoger. Schilderijen en beelden worden het meest gestolen. Terwijl het aandeel gestolen schilderijen daalt, neemt het aandeel gestolen beelden toe. Dit is waarschijnlijk gerelateerd aan de stijging van de bronsprijzen.

De schade die de maatschappij lijdt door kunstcriminaliteit is deels financieel en deels van cultuurhistorische aard. Op beide fronten betekent het een verarming van de Nederlandse samenleving. De aanpak van kunstcriminaliteit verdient derhalve de aandacht van handhavende en opsporingsinstanties. De pakkans moet worden vergroot.

Ontwikkelingen in het toezicht en de handhaving

Om de door de onderzoekers van het rapport *Schone Kunsten* geconstateerde versnippering in de handhaving op te lossen, is ingezet op een verbetering van de werking van de toezichts- en handhavingketen. In de vierhoek van Erfgoedinspectie, Douane, Politie en Openbaar Ministerie kan daarom nu kennisoverdracht efficiënter en effectiever plaatsvinden en wederzijdse bijstand worden verleend.

De noodzaak voor een centraal aanspreekpunt binnen het OM kwam uit het rapport *Schone Kunsten* nadrukkelijk naar voren. Binnen het Landelijk Parket van het OM wordt thans een officier van justitie aangesteld die naast de aansturing van de Dienst Ipol ook de aanpak van kunstgerelateerde criminaliteit als aandachtspunt zal hebben. Deze officier zal worden ondersteund door een beleidssecretaris die eveneens een deel van haar tijd aan de aanpak van kunstgerelateerde criminaliteit zal besteden. Zij zullen binnen het Openbaar Ministerie aanspreekpunt zijn voor collega's die zaken op het gebied van kunstgerelateerde criminaliteit behandelen. Zij zullen daarnaast ook optreden als primair aanspreekpunt voor de

¹ Tot de kunst- en antiekbranche wordt gerekend de kunsthandel, veilinghuizen, restauratoren, musea, ateliers, beurzen en tentoonstellingen.

groep Kunst- en antiekcriminaliteit bij de Dienst Ipol van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en de Erfgoedinspectie.

Op het terrein van handhaving en opsporing van kunstcriminaliteit door de politie ligt de nadruk op het verbeteren van het informatie- en coördinatieproces. In dit verband zijn de volgende maatregelen getroffen: Er is een register voor gestolen kunst en antiek opgezet onder beheer van de groep Kunst- en antiekcriminaliteit van de Dienst Ipol van het KLPD, die gevuld is met informatie over gestolen voorwerpen in Nederland vanaf 2009. Dit betreft voorwerpen waarvan aangifte wordt gedaan en waarvan een afbeelding beschikbaar is of een uitgebreide beschrijving. De nationale database dient ter ondersteuning van de coördinatie voor de registratie, het verzamelen van de benodigde statistische gegevens en opsporing van de in Nederland gestolen kunstvoorwerpen. De nationale database is niet toegankelijk voor publieke raadpleging. De Nederlandse gegevens worden aangeleverd aan de database van Interpol. Deze database is na registratie toegankelijk voor een ieder. Gezien de internationale aard van de kunstroof biedt raadpleging hiervan voor het publiek meer zekerheid om informatie te krijgen over de status van een kunstobject.

Een goede registratie is cruciaal bij de aanpak van kunstcriminaliteit. Hiertoe is een interne handleiding voor aangifte opgesteld waarin de eisen staan die gesteld worden aan de aangifte zoals een goede beschrijving en foto's.

Hiernaast zijn afspraken gemaakt met de politie over het instellen van taakaccenthouders op het terrein van kunst en antiek op een manier die ook inpasbaar is in de nationale politie. Onlangs is hierover een brief verstuurd naar alle korpschefs waarin afspraken staan over de instelling van taakaccenthouders deze zomer. De taakaccenthouder dient als schakel tussen enerzijds medewerkers uit de intake en noodhulp en anderzijds de handhavingspartners, externe deskundigen en de groep Kunst- en antiekcriminaliteit bij de Dienst Ipol. Deze groep is samen met de Erfgoedinspectie bezig met het opzetten van een (tweedaagse) opleiding voor de taakaccenthouders. Ten behoeve van expertiseontwikkeling en informatie-uitwisseling zullen de taakaccenthouders van de politie onderling en met de handhavingspartners regelmatig bij elkaar komen.

De samenwerkingsafspraken tussen deze partijen zullen worden geborgd in procesbeschrijvingen.

Al met al heeft de politie met bovenstaande maatregelen een goede stap gezet in de richting van een verbeterde aanpak van de kunstcriminaliteit. Samen met het OM, de Erfgoedinspectie en de douane is het zaak de komende jaren vooruitgang te boeken. Uiteraard vergt dit ook de betrokkenheid van en inspanningen door de brancheorganisaties en erfgoedinstellingen.

De Erfgoedinspectie en de Douane werken al lange tijd samen. Deze samenwerking is in 2000 geformaliseerd met een kaderovereenkomst. De samenwerking is op uitvoerend niveau gericht op informatie-uitwisseling, training en opleiding van contactpersonen cultuurgoederen en andere medewerkers van de Douane en op samenwerking bij controles aan de buitengrenzen van de EU. De Erfgoedinspectie vervult hierin een coördinerende rol. Een voorbeeld van kennisoverdracht is de tweedaagse opleiding voor de contactpersonen cultuurgoederen bij de Douane en de informatie op het Douane-intranet in 2011 in het kader van het in werking treden van het UNESCO-verdrag 1970 voor Nederland. De bijscholingsdagen zijn onderdeel van de *éducation permanente* bij de Douane op cultuurgebied.

Ontwikkelingen in de branches

Verzekeraars, kunsthandel: afspraken rond registratie en verificatie herkomst

De gespecialiseerde kunst- en antiekverzekeraars hebben hun verzekerden over de noodzaak van documentatie geïnformeerd. Ook het Verbond van Verzekeraars geeft informatie hierover aan haar netwerk, ondermeer via de website care4art.com, opgericht door verzekeraars en kunsthandelaren. De kunst- en antiekverzekeraars hebben met het KLPD afgesproken meldingen van ontvreemde kunstwerken aan de politie door te geven. Een dergelijke melding ging voorheen alleen naar het Art Loss Register.

In het rapport *Schone Kunsten* werd al geconstateerd dat de kunsthandel in Nederland erg heterogeen is. Een deel van de branche, vooral de kleine handelaren is ongeorganiseerd. Voor het hogere marktsegment bestaan diverse organisaties zoals de Nederlandse Galerie Associatie (NGA), de Vereniging van Handelaren in Oude Kunst (VHOK) en De Federatie Taxateurs, Makelaars en Veilinghouders in roerende goederen (TMV). Leden van de brancheorganisaties zijn betrokken bij en nemen deel aan grote kunst- en antiek beurzen zoals PAN Amsterdam en TEFAF Maastricht. Met onder andere de VHOK is gesproken over het breder bekendheid geven aan de nieuwe regelgeving, het registreren van kunstwerken en het zelfreinigend vermogen. De VHOK besteedt aandacht aan haar ethische code, zoals bij de jaarlijkse ledenvergaderingen en geeft ook daarbuiten hieraan bekendheid zodat klanten met een klacht over een handelaar een melding kunnen maken bij de vereniging. Dit kan in het uiterste geval leiden tot het royeren van leden. De VHOK is in overleg met de politie om een informatie bijeenkomst tijdens de PAN Amsterdam in november 2012 te organiseren voor de handelaren.

Over de samenwerking met de internet handelssites informeerde ik u in het schriftelijk overleg, volgend op de aanbieding van het rapport *De Kunst van het Internet*.¹

Overigens is in de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 een specifieke bepaling opgenomen over de zorgvuldigheid die moet worden betracht rond de verwerving van cultuuroederen, vooral door handelaren en veilinghouders. De herkomstregistratie door handelaren was al verplicht gesteld in art. 437 Sr.

Nederlands erfgoedveld

Geregistreerde musea in Nederland worden geacht zich te houden aan de Ethische Code voor Musea, een vertaling van de ICOM Code of Ethics voor Museums (International Council of Museums). Deze Ethische code kent een breed gebruik. Bij twijfel of bij ethische vragen in verband met verwervingen van collecties of onderdelen daarvan kan de Ethische Codecommissie voor Musea worden ingeschakeld.

Om meer inzicht te hebben in de kwetsbaarheden voor het Nederlandse culturele erfgoed in het kader van de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970, heeft de Erfgoedinspectie in 2010–2011 onderzoek gedaan naar onrechtmatige handelingen op gebied van archeologische voorwerpen en archiefbescheiden. Een publieksversie van het onderzoeksrapport *Grenzen overschreden?* zal u na de zomer worden toegestuurd.

Ontwikkelingen in het wettelijk instrumentarium

De onderzoekers van het rapport *Schone Kunsten* constateerden dat een wettelijk instrumentarium ontbrak voor een effectieve bestrijding van de illegale handel in cultuuroederen. Na verschijnen van de vorige beleidsreactie is het UNESCO-verdrag 1970 in 2009 goedgekeurd en

¹ Beleidsreactie en rapport «Schone Kunsten, preventieve doorlichting kunst- en antiekhandel», Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 255, nr. 10; Brief «Aanbieding onderzoek «De Kunst van het Internet, een onderzoek naar de online illegale handel in cultuuroederen» Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 255, nr. 11; Verslag van een Schriftelijk Overleg, vastgesteld 2 mei 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 255, nr. 12.

geïmplementeerd met de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoe-deren. Deze wetgeving completeerde de reeds bestaande wetgeving op het terrein van cultuurgoe-deren. Douane en Erfgoedinspectie hebben hiermee bevoegdheden gekregen bij onder andere het toezicht op de invoer van cultuurgoe-deren van buiten de EU. Het uitgangspunt is dat de wetgeving naast een regulerende taak, ook een belangrijke (positieve) preventieve werking heeft op het handelen van particulieren, veilinghuizen, erfgoedinstellingen en handelaren. Daarom heeft het ministerie van OCW verschillende vormen van voorlichtingsma-teriaal uitgebracht over de in- en uitvoer van cultuurgoe-deren, mede om de verplichtingen die voortvloeien uit de wetgeving aan een breder publiek kenbaar te maken. Door verschillende bijeenkomsten zijn al diverse doelgroepen bereikt, zoals medewerkers uit het erfgoedveld. Ook in 2012 zijn voorlichtingsbijeenkomsten gepland.

Internationale ontwikkelingen

Internationaal neemt Nederland actief deel in diverse fora die zich met het onderwerp van de handel in kunst en antiek bezighouden. Met de ratificatie van het UNESCO-verdrag 1970 kan Nederland zich als volwaardig lid van deze gemeenschap opstellen. Op het internationale niveau is de samenwerking tussen UNESCO en de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) een nieuwe ontwikkeling. Een interessant gevolg is dat hierdoor meer bekendheid wordt gegeven aan de mogelijkheid van het gebruik van regelgeving op het gebied van georganiseerde criminaliteit bij het bestrijden van illegale handel in cultuurgoe-deren door criminele netwerken en aan de (internationale) samenwerking tussen de verschillende instituties. Sinds de zomer van 2008 is de bestrijding van de illegale handel in kunst en antiek een aantal malen door de Europese ministers van Veiligheid en Justitie besproken. Dit heeft er onder andere toe geleid dat Interpol dit onderwerp verder kan ontwikkelen en in samenspraak met een aantal EU-lidstaten haar database Stolen Works of Art kan aanpassen aan nieuwe behoeftes. Door het Europese Politie College (CEPOL) worden met enige regelmaat cursussen voor nationale specialisten georganiseerd op verzoek van de EU-lidstaten. Ook zijn op Europees niveau verschillende controleacties door de Douane georganiseerd, zoals de Joint Customs Operation Colosseum in 2011–2012. Daarnaast wordt binnen de EU gezocht naar effectievere methodes en samenwerkingsmogelijkheden. Er zijn verschillende EU-werkgroepen gehouden over de werking en mogelijke verbetering van Richtlijn 93/7 betreffende de teruggave van cultuurgoe-deren die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. In het kader van de mobiliteit van (museum) collecties zijn door de EU lidstaten ervaringen uitgewisseld, onder andere over «due diligence» in een werkgroep ter bestrijding van illegale handel. Nederland heeft hierin actief geparticipeerd.

In 2008 concludeerden onze voorgangers dat de handel in cultuurgoe-deren met een illegale herkomst ten onrechte te weinig aandacht had gekregen. Met betrokken partijen, de toezichthouders, de handhavings-diensten, de kunsthandel, het erfgoedveld en de verzekeraars, zijn in de

afgelopen jaren inspanningen gerealiseerd of zijn op korte termijn voorzien. Dit zijn belangrijke stappen bij het verwezenlijken van een schone kunstmarkt in Nederland.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten