



Erfgoedinspectie
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Werkprogramma 2019-2020

Overheidsinformatie en erfgoed beschikbaar voor iedereen

2019





Voorwoord

Toegang tot erfgoed en een overheid die verantwoording kan afleggen. We veronderstellen dat dit vanzelfsprekendheden zijn, maar dit gaat zeker niet altijd en overal vanzelf.

Om ervoor te zorgen dat (juist) ook in de toekomst de toegang tot overheidsinformatie en erfgoed vanzelfsprekendheden blijven, is het noodzakelijk om rekening te houden met maatschappelijke ontwikkelingen. Een van deze ontwikkelingen is de technologische versnelling en de “dataficering” van onze samenleving.

De overheid werkt in toenemende mate alleen nog digitaal: via websites, portals en email wordt er zaken gedaan met de overheid. Datagebruik door de overheid neemt toe. Er moet voor gewaakt worden dat duidelijk is en blijft wat er door de overheid met die gegevens gedaan wordt en waar de gegevens zich bevinden. Ook in de culturele sector is technologie alomaanwezig. Musea zetten hun collecties online en maken daarmee ook andere toepassingen mogelijk. Ook beheren zij steeds vaker digital born kunst. Informatie over het erfgoed krijgt daarmee een heel groot bereik, maar ook nieuwe vragen zijn aan de orde wat betreft de duurzame toegankelijkheid.

In dit werkprogramma geeft de inspectie de focus van het toezicht voor de komende 2 jaar aan. Met ingang van dit werkprogramma zetten wij ons toezicht voort als Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Op deze wijze wordt ook in onze naam in één oogopslag duidelijk voor welke publieke belangen wij staan.

Barbara Siregar, directeur



Inhoudsopgave

Voorwoord		2
1 Inleiding	4	
2 Toezicht en samenwerking	6	
3 Ontwikkelingen	9	
4 Toezicht op basis van de Archiefwet	12	
5 Toezicht op basis van de Erfgoedwet	16	
6 Toezicht op basis van internationale verdragen en regelingen	22	
Missie en visie	25	
Wet- en regelgeving	25	



Inleiding



1.1 Overheidsinformatie en erfgoed beschikbaar voor iedereen

De samenleving en onze omgeving veranderen in hoog tempo en dat geldt ook voor onze toezichtvelden. Kenmerkend voor deze tijd is de snelle technologische ontwikkeling, die gepaard gaat met nieuwe mogelijkheden én nieuwe vragen. De invloed van de technologische ontwikkelingen en de maatschappelijke veranderingen bepalen de komende programmperiode onze focus.

De Inspectie stelt in haar werk de blijvende toegankelijkheid en beschikbaarheid van overheidsinformatie en cultureel erfgoed centraal. Gericht op de toekomst, zodat ook volgende generaties kennis kunnen nemen van het verleden.

1.2 De Erfgoedinspectie gaat verder als Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

In toenemende mate communiceert de overheid via digitale middelen: brieven worden vervangen door e-mail en via de

website en portals kan de burger haar informatie vinden en digitaal “zaken doen” met de overheid. Hierdoor is de omvang en aard van informatie die door de rijksoverheid wordt geproduceerd en ontvangen, veranderd. De Archiefwet wordt onder andere vanwege deze veranderingen gemoderniseerd. Voor de Inspectie zijn deze ontwikkelingen aanleiding om de aanduiding van onze organisatie als Erfgoedinspectie ook te moderniseren. Met ingang van dit werkprogramma gaat de Inspectie verder als “Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed”. In deze naam komen de taakgebieden beter tot uitdrukking.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft kort het werkfeld en de werkwijze. De ontwikkelingen die de komende periode in onze ogen van belang zijn voor het toezichtveld, komen aan bod in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4, 5 en 6 leest u de prioriteiten van achtereenvolgens het toezicht op basis van de Archiefwet, de Erfgoedwet en de internationale verdragen en regelingen.



Toezicht en samenwerking

2.1 Toezicht

Werkveld

De Inspectie houdt op nationaal niveau toezicht op het beheer van een belangrijk deel van het Nederlandse erfgoed en van de informatie van de rijksoverheid. Bovendien draagt de Inspectie bij aan het toezicht op de internationale (illegale) in- en uitvoer van cultuурgoederen.

Beheer, behoud en toegankelijkheid zijn de drie pijlers van het toezicht. Onze missie is dat erfgoed en overheidsinformatie beschikbaar zijn voor iedereen. Nu en in de toekomst.

De Inspectie werkt onder verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en houdt toezicht op de naleving van de Archiefwet en de Erfgoedwet, inclusief internationale en Europese verdragen en regelingen aangaande cultuурgoederen (zie voor de volledige lijst wet- en regelgeving het achterblad).

Werkwijze

De Inspectie werkt selectief en risicogestuurd. Op basis van informatie uit de Monitor Erfgoedinspectie, vragen en meldingen, de resultaten van uitgevoerde inspecties, de inzichten van beleids- en uitvoerende diensten en het expertoordeel van de inspecteurs wordt een inschatting gemaakt van de belangrijkste risico's per toezichtveld, gebaseerd op wet- en regelgeving. Ontwikkelingen in de maatschappij, politiek, in de toezichtvelden en op het internationale speelveld zijn bepalend voor het selecteren van thema's voor het toezicht.

De Inspectie kent een tweejaarlijkse programmering, die wordt vastgelegd in het werkprogramma. Elk jaar brengt de Inspectie haar jaarverslag uit en elke vier jaar de "Staat van", waarin zij een overkoepelend beeld van de sector geeft.

Op basis van inspecties worden thematische rapporten opgesteld om de minister, de Tweede Kamer en het toezichtveld te informeren, adviseren en/of signalen af te geven over de beleidsdoelstellingen of de handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving. Alle thematische rapporten worden gepubliceerd op onze website.

Inspecties van organisaties worden beschreven in een rapport, dat samen met de reactie van de organisatie gepubliceerd wordt op de website¹. Bij gebrekke naleving wordt geïnterveneerd. De gekozen interventie is proportioneel en varieert van het geven van voorlichting, het uitvoeren van vervolgsinspecties, overleg met de verantwoordelijke bestuurder tot het instellen van verscherpt toezicht. De Archiefwet en de Erfgoedwet bieden de mogelijkheid tot onder meer de volgende bestuursrechtelijke maatregelen:

- Het geven van aanwijzingen om de wettelijke bepaling na te leven.
- Het toepassen van bestuursdwang (en last onder dwangsom).
- Het in bewaring nemen van cultuurgoederen.

¹ M.u.v. onderdelen van rapporten die bedrijfs- of privacygevoelige informatie bevatten.

Opsporing

Een aantal inspecteurs is sinds 2014 aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Op grond van de Erfgoedwet, Sanctiewet 1977 en de Wet op de economische delicten hebben zij bevoegdheden in relatie tot de opsporing van strafbare feiten met betrekking tot:

- Illegale handel cultuurgoederen (overtredingen Sanctieregelingen Irak 2004 II en Syrië 2012)
- Uitvoer cultuurgoederen uit de EU zonder de vereiste vergunning
- Archeologie (overtreding opgravingsvorboed, niet melden toevals vondsten)
- Rijksmonumenten (beschadigen, vernielen of verwaarlozen rijksmonument)

De BOA's werken samen met politie, Openbaar Ministerie (OM) en Douane. Naast al bestaande samenwerking op het tegengaan van illegale in- en uitvoer en handel in cultuurgoederen, is er ook steeds nauwere samenwerking op het gebied van overtredingen met betrekking tot (archeologische) rijksmonumenten en advisering op het gebied van teruggeven van cultuurgoederen en vormen van kunstcriminaliteit.

2.2 Samenwerking

De Inspectie is lid van de Inspectieraad, het samenwerkingsverband van alle rijksinspecties. De Inspectieraad stimuleert en faciliteert onderlinge samenwerking en heeft een eigen Toezichtacademie, die een opleidingsprogramma ter bevordering van de professionalisering van het toezicht verzorgt.

Op het gebied van de toegankelijkheid van de overheidsinformatie in relatie tot privacy stemt de Inspectie haar werkprogramma af met de Autoriteit Persoonsgegevens. Ook met de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer worden thema's afgestemd, en zo mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare gegevens om de toezichtlast bij de onder toezicht staande organisaties te minimaliseren en het toezicht zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Met het Nationaal Archief worden vergelijkbare afspraken gemaakt. Om kennis uit te wisselen werkt de Inspectie ook samen met vakorganisaties zoals BRAIN en KVAN, met het Provinciaal overleg Archiefinspecteurs (LOPAI) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

In het kader van de handhaving van het opgravingsvorboed op de Noordzee en Waddenzee wordt de komende periode de aansluiting bij het Kustwachtoverleg geformaliseerd. Hiermee wordt de rol van de Inspectie binnen het toezicht op de Noordzee versterkt.

De samenwerking met politie, Openbaar Ministerie (OM) en Douane wordt de komende periode geïntensiverd. De Inspectie levert met de kennis van cultuurwetgeving een bijdrage aan het opleidingsprogramma van de politie. Ook in internationaal verband wordt de Inspectie gevraagd om kennis over te dragen.

Op het terrein van de internationaal beschermd cultuurgoederen werkt de Inspectie samen met organisaties als World Customs Organisation, Interpol, UNESCO, International Council of Museums (ICOM), International Council on Archives (ICA) en de EU.



Ontwikkelingen

3.1 Inleiding

De Inspectie richt zich in haar werkprogramma op de risico's die zij ziet binnen het toezichtveld. De Archiefwet en de Erfgoedwet bieden hiervoor de kaders. Het prioriteren van de risico's doet de Inspectie systematisch. Mogelijke risico's worden gewogen op de kans dat het zich voordoet en het effect van het risico. Het werk van de Inspectie is echter van meer afhankelijk dan van het al dan niet naleven van de wet. Maatschappelijke veranderingen en ontwikkelingen en politiek-bestuurlijke keuzes vragen om continue reflectie op het werk. Zowel op de manier van toezicht houden als op de keuze van thema's. Daarom kijkt de Inspectie ook altijd breder naar (internationale) maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, die van invloed zijn of in de toekomst zullen zijn op ons werk. Op basis van interne omgevingsanalyses en expertbijeenkomsten ziet de Inspectie deze programmaperiode de volgende ontwikkelingen als van belang voor het werkveld:

- Technologische versnelling
- De burger meer centraal
- De gevolgen van klimaatverandering: duurzaamheid en innovatie

Burgers kunnen profijt hebben van dataficerig van de samenleving. Maar ze moeten ook weten wat er met de gegevens (na afloop) wordt gedaan.

3.2 Technologische versnelling

Technologie verandert het sociale en werkende leven, draagt bij aan de mondiale beschikbaarheid van kennis en toegankelijkheid van gegevens en maakt nieuwe communicatiemiddelen mogelijk. De ontwikkelingen in de technologie volgen elkaar in hoog tempo op.

Technologische vernieuwingen veranderen het informatielandschap. Digitaal werken is voor de rijkoverheid de norm. Gevolg is onder meer dat de hoeveelheid informatie en de mogelijkheden om informatie te bewaren toenemen. De inzet van technologie leidt tot meer data; er is sprake van 'dataficerig' van de samenleving. Data worden aan elkaar verbonden om er informatie uit te halen. Burgers kunnen daar profijt van hebben, maar de burger wil en moet ook weten wat er met die gegevens (na afloop) wordt gedaan.

Technologie is ook alomaanwezig in de culturele sector. Kennis en informatie over erfgoed en collecties kan via internet worden verkregen. Musea zetten hun collecties online en maken ook eigen toepassingen mogelijk. Met deze toepassingen krijgt de informatie over het erfgoed een groot bereik. Musea maken niet alleen hun collecties digitaal toegankelijk, maar zij beheren ook steeds vaker digital born kunst en foto- en/of filmmateriaal. Dergelijke kunstvormen en materialen stellen andere eisen aan het beheer en behoud. Bij archeologisch onderzoek wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van digitale werkvormen en komen de opgravingsegegevens digitaal beschikbaar.

Het internationale verkeer in handel in cultuurgoederen verandert ook onder invloed van de technologie. De verkoop via internet en sociale media groeit en nationale grenzen vervagen daarbij steeds meer. Aanbod van valse voorwerpen en begeleiding ervan met vervalste papieren als herkomstdocumentatie zullen naar verwachting toenemen.

3.3 De burger meer centraal

De rol van de overheid ten opzichte van de burger verandert. Dankzij internet en sociale media verandert de communicatie. Burgers beïnvloeden sneller en directer het maatschappelijke debat en organiseren zich in meer tijdelijke en dynamische verbanden en netwerken. Technologie faciliteert deze ontwikkeling. Keerzijde is echter dat de technologie ook leidt tot groepen die niet vertegenwoordigd zijn, omdat zij niet over

publiek-private samenwerking komt vaker voor. In het licht van deze ontwikkeling wordt de zorg voor het erfgoed en de toegankelijkheid van overheidsinformatie steeds meer als een gemeenschappelijke taak gezien, waarin ook private of commerciële partijen zich mengen. Het bewaren van digitale overheidsinformatie ligt regelmatig in handen van externe partijen. De betrokkenheid van mensen bij het erfgoed is groot. Niet alleen op het vlak van de beleving, maar steeds meer mensen zijn als vrijwilliger betrokken bij de zorg voor het erfgoed. Zij vormen daarmee een belangrijke schakel in de zorg voor het gemeenschappelijke erfgoed.

3.4 De gevolgen van klimaatverandering: duurzaamheid en innovatie

Het milieubewustzijn van mensen neemt steeds meer toe en duurzame innovaties zijn een trend. De overheid zet met campagnes en subsidies in op duurzaam wonen en innovaties op het gebied van energietransitie. Verduurzaming van monumenten staat op de politieke agenda. Het streven is om voor 2030 een groot deel van de (rijks) monumenten te verduurzamen.

Duurzaam collectiebeheer krijgt navolging bij musea.

de juiste netwerken beschikken of digitaal vaardig genoeg zijn. Het publieke en private domein lopen vaker in elkaar over. De overheid besteedt steeds meer taken uit aan private partijen en

Ook veel musea zijn actief op het gebied van duurzaamheid. Groen collectiebeheer is een term die navolging krijgt. Enkele grotere musea hebben een BREAAM certificaat behaald of zijn hiermee bezig.



Toezicht op basis van de Archiefwet

4.1 Inleiding

Op basis van de Archiefwet houdt de Inspectie toezicht op de vorming en het beheer van informatie door de centrale overheid. De Inspectie kijkt daarbij onder meer naar het hebben van een overzicht, zorgvuldige selectie en vernietiging, het bewaren van context en authenticiteit, het veilig en duurzaam beheer en de toegankelijkheid en herbruikbaarheid van de veelal digitale informatie. Ook de sturing op de informatiehuishouding is onderwerp van aandacht. Het toezicht richt zich op de volgende organisaties:

- de ministeries, hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning
- de rechtsprekende instellingen
- de zelfstandige bestuursorganen en de organen van publiekrechtelijk beroeps- en bedrijfsorganisaties

4.2 Vertrouwen in de overheid

De overheid moet ten opzichte van burgers en bedrijven te allen tijden verantwoording kunnen afleggen over haar handelen. De Archiefwet biedt daarvoor kaders, naast bijvoorbeeld de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Mede als gevolg van de nu vooral digitaal werkende overheid wordt de Archiefwet gemoderniseerd en krijgt de Wob een opvolger in de Wet open overheid (Woo). De Inspectie levert vanuit haar toezichtervaring bijdragen aan de ontwikkeling van beide wetten, onder andere over de inrichting van het toezicht. Ook de aankomende Wet digitale overheid en de Algemene verordening gegevensbescherming (2018) hebben invloed op de naleving van de Archiefwet, evenals het toenemende gebruik van algoritmes in de besluitvorming door overheidsorganisaties. De naar recht zoekende burger kan in de knel komen als

de overheid algoritmes hanteert die niet openbaar zijn en niet worden bewaard. Dit is nog sterker aan de orde bij datagestuurde beslisssystemen. In deze programmaperiode sluit de Inspectie op deze ontwikkelingen aan met een aantal thematische inspectie-onderzoeken. Daarnaast worden reguliere inspecties uitgevoerd op de voortgang van het wegwerken van de papieren achterstanden² en bij organisaties die voor wat betreft de naleving van de Archiefwet als risicovol zijn ingeschat.

Overzicht en inzicht

Voortgaande digitalisering en dataficering bij de overheid betekenen dat er goed zicht moet zijn op de informatie waarvoor de organisatie verantwoordelijk is, en waar die informatie zich bevindt. Dit is noodzakelijk voor alle verdere wettelijke verplichtingen, zoals het adequaat kunnen reageren op verzoeken van openbaarheid en om intern externe verantwoording te kunnen afleggen. Dit is des te urgenter gezien de voorgenomen verkorting van de overbrengingstermijn van 20 naar 10 jaar en de aanpassing van de openbaarheidsregels³. Eerder heeft de Inspectie erop gewezen dat het bij overheidsorganisaties nogal eens ontbreekt aan voldoende zicht op hun informatie en dat dit tot grote risico's leidt voor de vindbaarheid, volledigheid en juistheid van de digitale informatie⁴.

² In opvolging van het rapport *De juiste papieren 2 - Tweede verslag van het toezicht op het bewerken van de departementale achterstanden*, Erfgoedinspectie 2017

³ Overheidsinformatie met een groot maatschappelijke en cultuurhistorische waarde wordt voor blijvende bewaring overgebracht naar het Nationaal Archief of naar een van de Regionaal Historische Centra.

⁴ *Onvoltooid digitaal*, Erfgoedinspectie, oktober 2015.

Daarnaast is duidelijkheid over de bewaartijd van informatie essentieel: hoe lang wordt informatie bewaard en na welke termijn wordt informatie verplicht vernietigd? Dit biedt aan zowel overheidsorganisaties zelf, als aan burgers en bedrijven belangrijke houvast.

In deze programmaperiode worden inspecties uitgevoerd op de informatiehuishouding bij overheidsorganisaties. Doel van de inspecties is het bevorderen van het hebben van een volledig overzicht van de informatie waar de zorgdrager verantwoordelijk voor is, in welke systemen die zich bevindt en hoe de selectielijst⁵ die de meeste organisaties nu al hanteren, zich daartoe verhoudt. Eind 2020 wordt hierover aan de minister en de Tweede Kamer gerapporteerd.

Samenhang van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Archiefwet

Sinds mei 2018 is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) vervangen door de AVG. Tussen de AVG en de Archiefwet bestaan raakvlakken. Overheidsorganisaties hebben de AVG ondertussen geïmplementeerd. Daarbij zijn vragen over de samenhang tussen de wetten opgekomen. Welk effect heeft de AVG op de naleving van de Archiefwet? Beide wetten bevatten bepalingen over het bewaren, vernietigen en afschermen van informatie; de Archiefwet voor overheidsinformatie in algemene zin en de AVG specifiek op het gebied van persoonsgegevens. Dat brengt vanuit de Archiefwet gezien zowel risico's als kansen

met zich mee. Wordt informatie in het kader van de AVG bijvoorbeeld niet te snel vernietigd, of volgens andere termijnen dan op basis van de Archiefwet vastgesteld? En kunnen bepaalde verplichtingen uit de wetten wellicht in onderlinge samenhang worden uitgevoerd om maximaal effect voor het beheer van de informatie te bereiken?

In 2019 brengt de Inspectie de voornaamste risico's en kansen in kaart. De Inspectie zoekt hiertoe samenwerking met de Autoriteit Persoonsgegevens. Op basis van de eerste verkenning wordt eventueel via de Monitor van de Inspectie, een thematisch onderzoek gestart.

Wordt informatie in het kader van de AVG niet te snel vernietigd, of volgens andere termijnen dan op basis van de Archiefwet vastgesteld?

Archivering in digitale ketens, in samenwerkingsverbanden en in basisregistraties

In het geval van samenwerking tussen archiefvormers moet het duidelijk zijn welke organisatie verantwoordelijk is voor het opslaan, bewaren en vernietigen van de informatie. De afgelopen periode heeft de Inspectie in samenwerking met de provinciale en gemeentelijke overheden onderzoek gedaan naar de archivering en duurzame toegankelijkheid van digitale informatie in een tweetal ketens: het digitale

⁵ Verplicht overzicht van categorieën van overheidsinformatie met daaraan gekoppeld een bewaartijd. In de huidige situatie vooral in gebruik in de archiefcontext.

Omgevingsloket en de Regionale Informatie en Expertise Centra ter bestrijding van ondermijnnende criminaliteit. De bevindingen die uit deze onderzoeken naar voren zijn gekomen worden aangevuld met onderzoeken bij andere samenwerkingsverbanden en een of meer basisregistraties. In 2019 wordt het inspectieonderzoek afgelond met een rapport.

MH-17-informatie

Naar aanleiding van de motie Omtzigt in de Tweede Kamer is de informatie met betrekking tot het dossier MH17 veiliggesteld. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) heeft daartoe een project gecoördineerd, waarin de betrokken organisaties een overzicht hebben opgeleverd van de bij hen aanwezige MH17-informatie en afspraken hebben gemaakt om deze informatie veilig te stellen. De Inspectie heeft eerder toetsen uitgevoerd op tussenresultaten van het project.

In 2018 is begonnen met de inspecties op de vorming en de blijvende en duurzaam toegankelijke bewaring van de MH17 archieven. In 2019 rapporteert de Inspectie hierover.

Gedistribueerde digitale depots

Een veilige, duurzame en betrouwbare bewaaromgeving is onmisbaar om burgers op langere termijn toegang te kunnen geven tot digitale overheidsinformatie. Organisaties maken steeds vaker en langer gebruik van hun informatie. Zij richten daarvoor eigen voorzieningen in om de informatie toegankelijk en beschikbaar te houden. Zo onderzoekt het Kadaster de mogelijkheid zelf een e-depot in te richten. Bovendien wordt digitale overheidsinformatie steeds meer verwerkt in datasets,

waaronder onderzoeksgegevens, die worden bewaard bij verschillende instellingen. In feite ontstaat er een netwerk van digitale voorzieningen. Deze ontwikkelingen leiden tot een ander perspectief op overbrenging; de Inspectie heeft daar eerder over gerapporteerd⁶. Ook in het licht van de modernisering van de Archiefwet is dit vraagstuk geagendeerd⁷. De Inspectie start een verkenning naar de omgevingen waarin digitale informatie voor de lange termijn worden bewaard. Het doel van deze verkenning is te identificeren aan welke archiefwettelijke vereisten moet zijn voldaan. In 2020 wordt het rapport gepubliceerd.

Caraïbisch Nederland

De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) maken sinds 10 oktober 2010 als drie afzonderlijke openbare lichamen deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. Zij worden aangeduid als Caraïbisch Nederland. Tegelijk met deze verandering van status van de drie eilanden werd de Archiefwet BES van kracht. In 2018 heeft de Inspectie een eerste verkenning uitgevoerd naar de stand van zaken van het beheer van overheidsinformatie op de eilanden en heeft aanbevelingen gedaan ter ondersteuning van het informatie- en archiefbeheer. Een daarvan is het opstellen van een plan met een gefaseerde aanpak.

In 2019 en 2020 volgt de Inspectie de implementatie en kan het toezicht worden ingericht.

⁶ Onvoltooid digitaal. Erfgoedinspectie, oktober 2015

⁷ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/arie-slob/documenten/kamerstukken/2018/10/17/beantwoording-vragen-over-de-archiefwet-en-de-motie-segers>



Toezicht op basis van de Erfgoedwet

5.1 Inleiding

Op basis van de Erfgoedwet houdt de Inspectie toezicht op:

- het archeologiebestel in Nederland en de omgang met archeologische vondsten, monumenten en vindplaatsen
- de rijkscollectie en andere collecties gesubsidieerd door het ministerie van OCW; de nationaal beschermd cultuurgoederen
- het stelsel van de monumentenzorg in Nederland
- de (illegale) in- en uitvoer van cultuurgoederen ([zie hoofdstuk 6](#))

Het toezicht richt zich op de volgende particulieren, instellingen en overheden:

Archeologie

- de provinciale archeologische depots
- de universiteiten, hogescholen en verenigingen
- metaaldetector-amateurs
- bedrijven en gemeenten met een opgravingscertificaat en de certificerende instellingen

Rijkscollectie

- musea, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en andere instellingen die voorwerpen van de rijkscollectie beheren
- musea met een andere collectie, die voor het beheer daarvan gesubsidieerd worden door het ministerie van OCW
- departementen en colleges van staat die rijkscollectie beheren
- eigenaren en beheerders van beschermde cultuurgoederen

Monumenten

- provincies voor wat betreft hun rol als toezichthouder monumentenzorg
- professionele organisaties voor monumentenbehoud (POM's)

Binnen het toezicht op de Erfgoedwet legt de Inspectie voor de komende programma-periode een aantal accenten. Deze worden achtereenvolgens behandeld met betrekking tot de archeologie (hoofdstuk 5.2), de collecties (hoofdstuk 5.3) en monumentenzorg (hoofdstuk 5.4). De (illegale) in- en uitvoer van cultuurgoederen komt aan bod in hoofdstuk 6.

5.2 Betrokken burgers: meer draagvlak voor archeologie

Archeologie maakt ons gemeenschappelijke verleden zichtbaar. Een beter begrip van wat onze voorouders hebben gedaan en hoe zij het landschap hebben gevormd, kan een band scheppen met onze leefomgeving en draagt bij aan sociale cohesie, op lokaal, regionaal én nationaal niveau. Mensen die zich in het verleden geworteld voelen, krijgen een rijkere inzicht in hun eigen verantwoordelijkheid binnen de huidige maatschappij.

Tegelijkertijd is het archeologische erfgoed vaak speelbal in de politieke en economische belangenafwegingen van onze moderne tijd. Draagvlak voor archeologie is dan ook belangrijk om er voor te zorgen dat het verhaal van ons verleden verteld blijft worden en burgers kan blijven inspireren.

Archeologie in Nederland wordt grotendeels met private middelen gefinancierd: de ‘verstoorder’ betaalt. Deze kosten liggen uiteindelijk bij de burger, omdat zij worden doorberekend in de prijs van huizen of producten. De verstoorder heeft vaak weinig direct belang bij de kwaliteit van archeologische werkzaamheden. Hij stuurt vooral op beperking van de kosten. De burger toont echter steeds vaker interesse voor de opbrengsten van archeologie in zijn directe omgeving. Door een toenemende hoeveelheid open data en aansprekende presentaties op bijvoorbeeld de websites van archeologische depots, kan de betrokken burger zich een beeld vormen van de opbrengsten van archeologisch onderzoek en zelf invulling geven aan de verbeelding en beleving van ons verleden. Maar de burger kan vrijwel geen invloed op de kwaliteit van archeologische werkzaamheden uitoefenen. Daarom is het belangrijk dat de overheid bewaakt dat het geld goed wordt besteed, oftewel dat kwaliteit wordt geleverd.

Meer vondstmeldingen

Al veertig jaar is metaaldetectie een geliefde hobby van vele in archeologie geïnteresseerde vrijwilligers. Al die jaren was het opgraven met behulp van een metaaldetector eigenlijk niet toegestaan; het werd gedoogd, vooral in de hoop dat veel vondsten gemeld zouden worden. Die vondsten kunnen immers een belangrijke bijdrage leveren aan het archeologische verhaal en daarmee aan de kennis van onze geschiedenis. Het aantal gemelde vondsten bleef echter sterk achter bij de groei van het metaaldetectorgebruik en bedroeg naar schatting slechts 1 à 2 % van het totale aantal gevonden objecten. Sinds 2016 is het

opgraven met behulp van een metaaldetector op veel plaatsen tot 30 cm diepte toegestaan. Met deze versoepeling beoogt de overheid dat vondsten, die nu dus legaal verkregen zijn, in grotere getale worden gemeld. Dit effect blijft tot op heden nog uit: de laatste jaren blijkt het aantal bij het rijk geregistreerde metaalvondsten juist sterk te zijn teruggelopen (van 143 in 2014 naar 58 in 2017; een daling van 60%).

Vondsten leveren een belangrijke bijdrage aan de kennis van onze geschiedenis.

Dat metaaldetectormateurs graag bereid zijn hun vondsten te (laten) registreren, is gebleken bij Portable Antiquities of the Netherlands (het PAN-project). Dit platform en het project zijn er op gericht om de soms zeer uitgebreide en rijke collecties van metaaldetectormateurs die in vroegere jaren zijn vergaard, alsnog in beeld te brengen. Dit wekt de verwachting dat door adequate voorlichting en een soepele dienstverlening van de kant van de overheid ook actuele vondsten meer en meer gemeld zullen gaan worden. De Inspectie wil de komende periode inzicht geven in de ontwikkelingen rond metaaldetectie en ervoor zorgen dat er meer vondsten gemeld worden. Daarbij wordt ook gelet op de naleving van het opgravingsverbod in die gebieden waar opgravingen met behulp van een metaaldetector nog steeds verboden zijn.

Behoud van erfgoed onder water

Archeologie onder water kent talloze vrijwillige beoefenaren. Zij vormen belangrijke partners voor het beheer en behoud van archeologie onder water. Zij ontdekken nieuwe vindplaatsen en brengen ze in beeld, daar waar de overheid dit met haar beperkte budget ontoereikend kan doen. Maar soms willen vrijwilligers méér: zelf opgraven en vondsten mee naar huis nemen. Hun belangstelling en enthousiasme botst dan met het algemene belang. Immers, het verleden is van ons allemaal en om het zo volledig mogelijk te ontrafelen moet dit op een wetenschappelijk verantwoorde wijze blootgelegd worden.

De Inspectie beschermt door toezicht en handhaving vindplaatsen onder water zoveel zij kan. Het toezicht is nog in opbouw: de samenwerking (zie paragraaf 2.2) en de technische middelen worden voortdurend verbeterd. Daarbij onderkent de Inspectie de belangrijke rol die is weggelegd voor duidelijke vrijwilligers als betrokken burgers. De Inspectie wil deze rol versterken, zolang dit een verantwoorde omgang met het erfgoed niet in de weg staat.

Kwaliteit van archeologisch onderzoek

Sinds 2016 kent de archeologie een systeem van certificering dat de kwaliteit van archeologische werkzaamheden moet borgen. De Inspectie controleert of het certificatiestelsel aan de verwachtingen voldoet en volgt de werkzaamheden van de certificerende instellingen nauwgezet. Na de invoering heeft de Inspectie twee jaar ruimte gegeven aan de overgang naar audits en certificaten. Vanaf 2018 voert de Inspectie reality checks uit op opgravingen. In 2020 zal de Inspectie over de resultaten rapporteren.

5.3 Het publiek centraal: digitale toegankelijkheid en duurzaam beheer van collecties

Het cultuurbeleid van het kabinet richt zich op cultuur in een open samenleving. Het belang van diversiteit in het culturele veld wordt gestimuleerd en de toegankelijkheid voor een breed publiek. Musea worden aangemoedigd objecten tentoon te stellen en uit te wisselen – ook objecten uit de depots. Daarbij wordt er extra geïnvesteerd in de digitale toegankelijkheid van collecties.

Digitale toegankelijkheid collecties

Om de digitale toegankelijkheid te bevorderen zullen museale beheerders doelstellingen in hun beleid moeten vastleggen voor de mate waarin collecties toegankelijk gemaakt worden en de wijze waarop dit gebeurt. Ook zullen beheerders er voor moeten zorgen dat de digitale toegankelijkheid plaatsvindt volgens de hiervoor ontwikkelde standaards. Verder is het van belang dat toegankelijk te maken informatie over de collectie ook op termijn beschikbaar blijft. Dit betekent dat beheerders maatregelen moeten nemen om de geautomatiseerde collectieregistratie en de digitale administratie te kunnen blijven raadplegen. De Inspectie voert naar deze met elkaar samenhangende onderwerpen een onderzoek uit en publiceert hierover in 2020 een thematisch rapport.

Ten slotte zal in dit onderzoek ook het beheer en behoud van born-digital collecties worden betrokken, zoals digitaal ontwikkeld film- en fotomateriaal. Het nu nog vaak beperkte aandeel born-digital collecties neemt toe en vereist specifieke kennis en maatregelen van beheerders.



Collectieregistratie op orde

Vermissingen en een vermindering van de conditie van de rijkscollectie moeten worden voorkomen. De registratie van de collectie speelt daarbij een belangrijke rol. Uit onze recente monitorgegevens blijkt dat een aantal beheerders achterstanden heeft in de registratie van collectie. Dit kan ongeregistreerde collectie zijn, maar ook het ontbreken van gegevens over de actuele standplaats of de conditie van cultuurgoederen. De inzet van de Inspectie is er op gericht om achterstanden te inventariseren en afspraken te maken met de betreffende beheerders om deze planmatig weg te werken.

Veiligheidszorg

Klimaatverandering kan ook negatieve gevolgen hebben voor collecties in musea. Er moet bijvoorbeeld steeds meer rekening gehouden worden met overstromingen door hoge waterstanden. Niet alleen klimaatverandering, maar ook internationale dreigingen of een intensiever gebruik van de collectie noodzaken tot aanscherpingen in het risicomanagement van musea. Beheerders moeten deze risico's inschatten en bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn aan het gebouw, aan elektronische voorzieningen of in de beveiligings- en calamiteitenorganisatie. De Inspectie onderzoekt of museale beheerders van de rijkscollectie het proces van risicobeheersing voor de collectie op een systematische wijze hebben ingericht. In 2019 publiceert de Inspectie het eindrapport.

Duurzaam collectiebeheer

“Groen collectiebeheer” krijgt steeds meer aandacht van musea. De Inspectie wil zich de komende programmperiode meer oriënteren op vraagstukken die hierbij spelen door antwoorden proberen te vinden op vragen als: “Levert een duurzaam verantwoord beheer van museale collecties risico's op voor het behoud van die collecties?”, “Hoe verhouden zich bijvoorbeeld doelstellingen voor energiebesparing tot doelstellingen voor passende bewaaromstandigheden voor de collectie?”. Voor de eerste oriëntatie zal onder andere de Monitor 2019 ingezet worden.

Nationaal beschermd cultuурgoederen

In deze programmperiode voert de Inspectie ca. 70 controles uit op de geregistreerde verblijfplaats in Nederland van wettelijk beschermd cultuурgoederen en verzamelingen. Deze controles en de voorlichting die daarbij aan de eigenaren en beheerders wordt gegeven, moeten het risico tegengaan dat beschermd cultuурgoederen voor het Nederlandse erfgoed verloren gaan. Ook attendeert de Inspectie de eigenaren en beheerders op evidente tekortkomingen in de bewaaromstandigheden van de beschermd cultuурgoederen.

5.4 Toezicht op de monumentenzorg

Professionele organisaties voor monumentenbehoud (POM's)

Naar aanleiding van signalen van POM's over schade aan erfgoed door het klimaat (zoals langdurige droogte en overvloedige regenval) zal de Inspectie in 2019 een kort inventariserend onderzoek doen naar de gevolgen, en eventuele mogelijkheden om de schade te beperken.

Op grond van de Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim) moet iedere POM beschikken over een actueel beleids- en/of visiedocument, waarin staat op welke wijze de kwaliteit van de werkzaamheden aan rijksmonumenten is geborgd.

Naar aanleiding van signalen van POM's over schade aan erfgoed door het klimaat (zoals langdurige droogte en overvloedige regenval) doet de Inspectie in 2019 een kort inventariserend onderzoek naar de gevolgen, en eventuele mogelijkheden om de schade te beperken.

De Inspectie zal onderzoek doen naar de verschillende manieren waarop POM's hun beleid vormgeven en de doorwerking van het beleid in de praktijk. Daarbij wordt ook gekeken of er POM's zijn die documenten hebben ontwikkeld die voor andere monumentenorganisaties als voorbeeld kunnen dienen.

Strafrechtelijke handhaving

In de Monitor Erfgoedinspectie 2017-2018 geeft een kwart van de gemeenten aan dat zij optreedt tegen overtredingen bij rijksmonumenten. Slechts een handvol gemeenten besluit naast bestuurlijke handhaving ook strafrechtelijk te handhaven. De Inspectie zal onderzoeken hoe de strafrechtelijke handhaving van de monumentenregelgeving in de praktijk werkt.

Interbestuurlijk toezicht monumenten

In 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in werking getreden, waarmee het monumententoezicht van het Rijk naar de provincies is overgegaan. In 2018 is het interbestuurlijk toezicht geëvalueerd, maar er is geen overzicht hoe de provincies aan het toezicht op het gebied van monumenten invulling geven. De Inspectie brengt in beeld hoe provincies dit hebben ingevuld.

Toezicht op basis van internationale verdragen en regelingen

6.1 Inleiding

Vrijwel alle landen ter wereld kennen wetgeving ter bescherming van cultuurbezit. Voor Irak en Syrië zijn op dit moment bijzondere maatregelen van kracht. In samenwerking met de Douane ziet de Inspectie toe op de in- en uitvoer van dergelijk beschermd erfgoed en geeft zij jaarlijks ongeveer 300 vergunningen af voor de uitvoer van cultuugoederen uit de EU. Ook behandelt de Inspectie verzoeken van landen om teruggave van onrechtmatig uitgevoerde cultuugoederen. Nationaal en internationaal wordt steeds meer aandacht gevraagd voor koloniaal erfgoed en mogelijke teruggave van voorwerpen aan de voormalige koloniën. De aankondiging van de Franse president Macron (november 2017) van teruggave van Afrikaans erfgoed uit Franse musea is daarvan een voorbeeld. Ook in Nederland wordt dit debat gevoerd en de Inspectie zal haar bijdrage daaraan leveren.

6.2 Internationale samenwerking en verplichtingen

Nieuwe verordening invoer cultuugoederen

De Inspectie is betrokken bij het opstellen van nieuwe EU regelgeving ter bestrijding van illegale handel in cultuugoederen.

Naar verwachting wordt deze in de loop van 2019/2020 aangenomen, waarna het implementatieproces zal starten. Er bestaat nog geen algemeen Europees kader voor de invoer van cultuugoederen. Doel van de nieuwe maatregelen is uniformering van de invoer van cultuugoederen in de EU. Eén van de gevolgen van de nieuwe regelgeving is dat er een nieuw stelsel van invoer vergun-

ningen zal komen. Samen met de Douane bereidt de Inspectie zich voor op de nieuwe vergunningverlenende en controllerende taken.

Uniforme controle uitvoer vergunningen

Binnen de EU wordt op verschillende wijze uitvoering gegeven aan de controle op herkomst-informatie, zoals wordt aangegeven in Verordening 116/2009 betreffende de uitvoer van cultuugoederen. Ook gebeurt de controle op uitvoer vergunningen niet uniform. Daarom is op initiatief van Nederland en België een werkgroep opgericht om tot uniformering te komen van deze controles. Hierbij is het streven om te komen tot een algemeen gehanteerde definitie van het begrip "herkomst" en om richtlijnen op te stellen voor herkomst-informatie bij de autorisatie van uitvoer vergunningen. Begin 2019 verschijnt hierover een rapport.

Nationaal en internationaal wordt steeds meer aandacht gevraagd voor koloniaal erfgoed en mogelijke teruggave van voorwerpen aan de voormalige koloniën.

Brexit

De Inspectie bereidt zich voor op een mogelijke toename van het aantal te autoriseren uitvoer vergunningen als gevolg van de Brexit. Aangezien de onderhandelingen nog in gang zijn, zijn de gevolgen nog niet volledig te overzien. Indien het



Verenigd Koninkrijk echter “derde land” wordt, wordt de verordening aangaande uitvoer buiten de EU van kracht. Gezien de intensieve relaties op het gebied van cultuur met het Verenigd Koninkrijk zal dit leiden tot een forse toename van aanvragen.

Handel in cultuurgoederen steeds meer via internet

Onder invloed van de groei van handel in cultuurgoederen via internet verandert de handel in cultuurgoederen. De handel breidt zich meer en meer uit over de lands-grenzen heen en de toegankelijkheid van internet verandert ook het spelersveld. Niet alleen professionele handelaren, maar ook bijvoorbeeld particuliere verzamelaars en amateurarcheologen bewegen zich steeds frequenter in deze wereld. Niet alle nieuwe

spelers zijn zich voldoende bewust van de risico's en de verplichtingen met betrekking tot bijvoorbeeld de herkomst van cultuurgoederen. Op deze ontwikkelingen moet de Inspectie zich richten. Hoe kan de Inspectie haar zicht op de handelsstromen via internet verbeteren? Wat is de aard en omvang van de handel via internet? Hoe kan het betrachten van de nodige zorgvuldigheid bij aan- en verkoop van cultuurgoederen worden bevorderd? En is het toezichtkader nog toereikend op het gebied van wetgeving en technologie? In samenwerking met de (inter)nationale opsporingsdiensten zal de Inspectie nader onderzoek doen. Met internetplatforms en kunsthandelkoepels voert de Inspectie de dialoog over het bereiken van een schone handel.



Missie en visie

Een overheid die verantwoording kan afleggen. Erfgoed beschikbaar voor iedereen. Nu en in de toekomst. Dat is onze missie.

Wij zien toe op de toegankelijkheid van overheidsinformatie en op de zorgvuldige omgang met erfgoed. Wij kijken hoe de regels in de praktijk werken.

Wet- en regelgeving

De Inspectie ziet toe op de naleving van de volgende wet- en regelgeving:

- de Archiefwet 1995 (Archiefbesluit 1995; Archiefregeling)
- de Erfgoedwet (Monumentenwet 1988; Besluit Erfgoedwet archeologie; Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen)
- de Sanctieregeling Irak 2004 II en Sanctieregeling Syrië 2012

Daarnaast voert de Inspectie de Richtlijn nr. 2014/60/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 uit, betreffende de terugkeer van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht.



Erfgoedinspectie | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Postbus 16478 | 2500 BL Den Haag

info@erfgoedinspectie.nl | www.erfgoedinspectie.nl

Den Haag

Januari 2019 | 117650

