

Erfgoedinspectieverslag 2007

Erfgoedinspectie

Juni 2008

Voorwoord

Voor u ligt het jaarverslag van de Erfgoedinspectie. Dit keer voor het eerst in een gewijzigde vorm. Het archiefwettelijk verslag dat voorheen jaarlijks separaat verscheen, is nu integraal onderdeel van dit jaarverslag. Op deze wijze wil de Erfgoedinspectie verantwoording afleggen over alle toezichtstaken die zij uitvoert.

Het veld waar de Erfgoedinspectie toezicht op houdt, bestaat in feite uit vier stelsels. Het varieert van archieven, rijkscollecties, monumenten tot archeologische opgravingen. Dit jaarverslag bevat om die reden een scala aan onderwerpen die samen staan voor de verschillende facetten van het cultureel erfgoed waar de inspectie op toeziet.

Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid blijft het lastig om op basis van de uiteenlopende bevindingen over het jaar 2007 een algemene uitspraak te doen over de staat van ons cultureel erfgoed, laat staan over dat deel waar de Erfgoedinspectie op toeziet. Om die reden juicht de inspectie dan ook toe de initiatieven als de collectiemonitor die begin van 2008 is verschenen en de ontwikkeling van een zogenaamde erfgoedbalans. De kunst zal zijn om in deze erfgoedbalans recht te doen aan de veelzijdigheid die zo kenmerkend is voor het cultureel erfgoed. Het is een goede zaak dat ook op het terrein van cultureel erfgoed men tot een systematische feitenverzameling overgaat.

In combinatie met deze systematisch opgebouwde feiten en de inzichten en constatering van de Erfgoedinspectie kan er naar verwachting in de toekomst meer onderbouwde uitspraken worden gedaan over de staat van ons cultureel erfgoed!

De directeur van de Erfgoedinspectie
Mw. Drs. S.E.B. Siregar



Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1 Inleiding	9
2 Ontwikkelingen	13
2.1 Zelfregulering door het veld	13
2.2 Strategische samenwerking	18
2.3 Stelselherziening	19
2.4 Risicogestuurd inspecteren	22
3 Toezicht in 2007	25
3.1 Preventief toezicht (informatievoorziening)	25
3.1 Reguliere inspecties	26
3.2 Thematische inspecties	28
3.3 Incidentinspecties	32
4 Archiefwettelijk toezicht: de informatiehuishouding van de centrale overheid	35
4.1 De informatiehuishouding en goed bestuur	35
4.2 Het veilig stellen van archieven als erfgoed	37

Samenvatting

De Erfgoedinspectie kan op basis van haar bevindingen in 2007 de voorzichtige uitspraak doen dat het met de zorg voor het behoud en beheer het cultureel erfgoed in Nederland redelijk goed gaat. Er lijkt voldoende aandacht te zijn voor het gemeenschappelijk verleden van onze maatschappij. De aandacht staat echter wel constant onder druk, want de Erfgoedinspectie moet ook constateren dat haar rapporten en bevindingen steeds opnieuw nodig zijn om de kwaliteit van behoud en beheer van het erfgoed op de agenda te houden en te krijgen. Behoud en beheer van cultureel erfgoed blijkt bepaald geen sinecure te zijn.

In haar Meerjarenplan 2008-2012 spreekt de Erfgoedinspectie over een gewenste moderne manier van inspecteren, waarbij meer kwaliteitsborging aan het veld kan worden overgelaten. Daarvoor is nodig dat het veld zelf maatregelen op het terrein van kwaliteitsborging treft. Gezien het tempo van de vorderingen maakt de inspectie zich zorgen over de realisatie van deze doelstelling binnen deze termijn.

De Erfgoedinspectie vraagt aandacht voor de volgende zaken:

a. zelfregulering van het veld

Tempo is nodig om werkbare en effectieve systemen te ontwikkelen om zelfregulering te ontwerpen en te implementeren.

b. strategische samenwerking

Om te komen tot een meer efficiënte methode van programmatisch inspecteren, dienen alle vormen van samenwerking met het veld te worden uitgebouwd.

c. stelselherziening

Op onderdelen in het veld van het cultureel erfgoed is herziening van stelsels van wet- en regelgeving wenselijk om te komen tot meer adequate vormen van naleving en toezicht.

Mede op basis van haar signalen en initiatieven tot het beter borgen van het behoud en beheer van het cultureel erfgoed, kan de Erfgoedinspectie ook verheugd terugkijken op een jaar waarin goede resultaten zijn geboekt, zoals het Museum Monitoring System, het collectiehandboek Spectrum en de wijziging van de Monumentenwet t.b.v. archeologisch onderzoek.

De Erfgoedinspectie is in 2005 opgericht en waakt op nationaal niveau over een belangrijk deel van het Nederlandse erfgoed. Zij stimuleert en adviseert (gevraagd en ongevraagd) over verbeteringen in het behoud en beheer en een goede omgang met het erfgoed en over internationale regelingen op het gebied van het cultuurbehoud. De Erfgoedinspectie werkt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Erfgoedinspectie is inhoudelijk onafhankelijk.

Het erfgoed waar het toezicht zich op richt, betreft:

- archeologische monumenten, opgravingen en vondsten,
- de rijkscollecties in beheer bij de (verzelfstandigde) rijksmusea, het Instituut Collectie Nederland (ICN) en andere beheerders van rijkscollecties,
- nationaal beschermde cultuurvoorwerpen en verzamelingen,
- de archiefvorming en het archiefbeheer van de ministeries, van de Hoge Colleges van Staat, van de gerechten, van de zelfstandige bestuursorganen en van de organen van de publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties (verder: archieven centrale overheid),
- gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten.

Het toezicht is gebaseerd op de naleving van de volgende wet- en regelgeving:

- Archiefwet 1995
- Monumentenwet 1988
- Wet tot behoud van cultuurbezit (1984)
- Wet verzelfstandiging rijksmuseale diensten en de daarop gebaseerde Beheersovereenkomsten
- Regeling materieelbeheer museale voorwerpen (2007)
- Richtlijn nr. 93/7/EEG van de Raad van 15 maart 1993, *PbEG* 1993, L74, betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de lidstaat zijn gebracht
- Verordening (EEG) nr. 3911/92 van de Raad van 9 december 1992 *PbEG* 1992 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen
- Verordening (EG) nr. 1210/2003 van 7 juli 2003 betreffende bepaalde specifieke restricties op economische en financiële relaties met Irak; Sanctieregeling Irak 2004 II
- Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied (2007).

Het toezicht van de Erfgoedinspectie omvat daarmee ook Europese en andere internationale wetgeving. De veelheid aan wet- en regelgeving maakt dat het toezicht op de naleving complex kan zijn.

De Erfgoedinspectie heeft op grond van bovengenoemde wet- en regelgeving toezicht op onder andere:

- particulieren, bedrijven, gemeenten en universiteiten met een archeologische monumentenvergunning en/of een opgravingsvergunning,
- beheerders van rijkscollecties,
- gemeenten en hun adviesorganen in verband met hun taak op het terrein van monumentenbeleid,
- eigenaren en beheerders van monumenten en van beschermd roerend cultureel erfgoed,
- het Rijk, de rechterlijke macht, de zelfstandige bestuursorganen en de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in verband met de zorg voor hun archieven.

De Erfgoedinspectie maakt onderdeel uit van een totale keten die tot doel heeft de kwaliteit in processen, besluitvorming en uitvoering op niveau te houden of te brengen. Om effectief onderdeel van deze keten te kunnen zijn, vond binnen het departement van OCW overleg plaats met de directies Cultureel Erfgoed (DCE), Toezicht & Handhaving (T&H) en Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ). Naast overleg met betrokken partners als Douane en KLPD, Erfgoed Nederland, VNG en IPO was met name het overleg met de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM), het Nationaal Archief (NA), het Instituut Collectie Nederland (ICN) en de Vereniging van Rijksgesubsidieerde Musea (VRM) van belang. Op aandringen van de Erfgoedinspectie wordt vanaf 2008 met deze laatstgenoemden structureel overlegd in een voorjaars- en een najaarsbijeenkomst. De samenhang in beleid, uitvoering en toezicht in de onderscheiden sectoren kan daarmee Erfgoedinspectie-breed worden versterkt.

Leeswijzer

Het verslag begint met een samenvatting en de 3 belangrijkste aandachtspunten die de Erfgoedinspectie over het jaar 2007 constateert. Na een inleiding over de taken van de Erfgoedinspectie in dit hoofdstuk, worden de ontwikkelingen in het veld en het toezicht geschetst in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk geeft weer wat de belangrijkste lijnen zijn die bepalend zijn voor het werk van de Erfgoedinspectie. Hoofdstuk 3 geeft de directe resultaten van de inspecties in 2007 weer, en is daarmee de directe input voor de geschetste hoofdlijnen van hoofdstuk 2.

Dit Erfgoedverslag omvat tevens het jaarlijks verslag over het toezicht als bedoeld in art. 25b, tweede lid, van de Archiefwet 1995. Dit gedeelte is opgenomen in hoofdstuk 4.

Inleiding

In 2007 heeft de Erfgoedinspectie een Meerjarenplan opgesteld voor de jaren 2008 tot 2012, waarin zij aangeeft hoe zij in de komende periode antwoord wil geven op de maatschappelijke vragen over proportionaliteit, slagvaardigheid, risicogestuurd toezicht en effectiviteit.

Geheel in lijn van het kabinetsbeleid inzake toezicht en handhaving wil de Erfgoedinspectie een efficiënt werkende organisatie zijn, die steeds meer op basis van systeemtoezicht werkt (volgens het principe van 'trust but verify'). Naast systeemtoezicht zullen echter ook regelmatig inspecties ter plaatse nodig zijn om steekproefsgewijs de kwaliteit in het veld te toetsen en voeling te houden met de praktijk.

Het gaat redelijk goed met het cultureel erfgoed in Nederland. De aandacht voor het erfgoed staat echter wel constant onder druk, want de Erfgoedinspectie moet constateren dat haar rapporten en bevindingen steeds opnieuw nodig zijn om de kwaliteit van behoud en beheer van het erfgoed op de agenda te houden en te krijgen. Behoud en beheer van cultureel erfgoed blijkt bepaald geen sinecure te zijn.

2.1 Zelfregulering door het veld

In het veld van het cultureel erfgoed doet zelfregulering en kwaliteitsbewaking haar intrede.

Collectiebeheerders ontwikkelen systemen voor onderlinge visitatie. Bij de ministeries wordt voor archieven en informatiemanagement een stelsel van zelfregulering op basis van een baseline, audit en control ontwikkeld. Archeologische bedrijven werken volgens een kwaliteitsnorm. Lagere overheden bespreken onderling de mogelijkheden van efficiëntie en het leveren van kwaliteit op de gebieden van archiefvorming, monumenten en archeologie. Eigenaren van cultureel erfgoed - gebouwd of gecollectieerd - zijn zich steeds meer bewust van de intrinsieke waarde van hun bezit.

Deze ontwikkelingen juicht de Erfgoedinspectie toe. Het toezicht op de actoren in het veld kan op termijn worden teruggebracht tot systeemtoezicht wanneer deze zelfregulering haar vruchten afwerpt.

Helaas is het voorlopig nog niet zo ver. De Erfgoedinspectie vraagt in dit verband aandacht voor de volgende 5 zorgpunten.

1. De Erfgoedinspectie signaleert dat de inrichting van het visitatiemodel het nog niet mogelijk maakt om op termijn het toezicht op afstand te plaatsen. De gekozen inrichting geeft niet zelf invulling aan een kwaliteitstoetsing op het eigen collectiebeheer maar neemt alleen de rapporten van de Erfgoedinspectie als uitgangspunt. De Erfgoedinspectie dringt aan op heroverweging van het visitatiemodel.

Bij de invoering van het langjarig subsidieperspectief voor de verzelfstandigde rijksmusea die zijn gebundeld in de Vereniging van Rijksgesubsidieerde Musea (VRM) is de visitatie van deze musea als bekostigingsvoorwaarde gesteld. De visitaties bekijken alle aspecten van het museaal bedrijf (horizontaal), terwijl de Erfgoedinspectie diep in gaat op de collectiebeheerstaak van musea (verticaal). De visitatie benut de inspectierapporten, terwijl omgekeerd de Inspectie via de visitaties kan zien hoe het collectiebeheer in het totaal van de museale bedrijfsvoering is opgehangen. Zo raken beide instrumenten elkaar en vullen elkaar aan.

De Erfgoedinspectie heeft van het begin af aan haar zorgen geuit over deze opzet, omdat deze onvoldoende basis vormt voor systeemtoezicht op behoud en beheer, en omdat collectiebeheerders niet een kwaliteitstoetsing op het eigen collectiebeheer verrichten.

De invoering van de visitaties zal overigens een geleidelijk proces zijn, met als afspraak een frequentie van eenmaal per 4 jaar een visitatierapport. De Erfgoedinspectie zal de selectie van te inspecteren musea en de frequentie en diepgang van haar inspecties steeds afstemmen met de vorderingen op visitatiegebied.

In de ogen van de inspectie is met de invoering van het systeem van zelfevaluatie en visitatie een nieuwe situatie ontstaan in het (ex)rijksmuseale veld. Daarbij past een terugblik op de vorige periode vanaf de verzelfstandiging en ook een blik vooruit. De Inspectie heeft daartoe in 2007 aan VRM en DCE een voorstel gedaan ter actualisering en vereenvoudiging van enkele bepalingen in de Beheersovereenkomsten ter vermindering van de administratieve lasten. Deze discussie wordt in 2008 voortgezet.

Anders dan in andere sectoren van het erfgoedbeheer is bij de Nederlandse musea op het gebied van kwaliteitsnormering nog weinig tot stand gekomen. In haar rapport 'Beheer rijkscollecties 2000-2005' heeft de Erfgoedinspectie al op dit feit gewezen. Dit was voor de Erfgoedinspectie zelf aanleiding om in 2007 gedurende één jaar capaciteit vrij te maken om te proberen kwaliteitszorg bij de Nederlandse musea op een hoger peil te brengen.

Daarnaast constateert de Erfgoedinspectie dat er enkele belangrijke resultaten zijn behaald.

In 2007 is aandacht besteed aan 2 andere projecten die tot doel hebben het collectiebeheer van musea te bevorderen, te weten het 'Museum Monitoring System' en 'Spectrum'.

Het Museum Monitoring System is een project voor klimaatmonitoring dat beoogt musea meer inzicht te geven in de klimaatcondities op zaal en in depots, voortkomend uit het onderzoek 'Luchtspiegelingen' dat de inspectie in samenwerking met de Technische Universiteit Eindhoven uitbracht. Uit dit onderzoek bleek onder meer dat monitoring van het museale binnenklimaat en de kennis hierover te wensen over liet. In 2007 waren er al 11 musea aangesloten om deel te nemen aan het project, waarvan er 8 in het inspectiepakket zitten.

In 2007 heeft de Erfgoedinspectie bijgedragen aan de Nederlandse vertaling van het Engelse collectie-kwaliteitssysteem MDA-Spectrum, een handboek voor museale bedrijfsvoering, gericht op de zorg en verantwoordelijkheid voor de collectie. Al enige jaren is in Nederland en Vlaanderen gewerkt aan een Nederlandse vertaling, maar door omstandigheden was dit enige tijd stil komen te liggen. In 2007 hebben het Landelijk Contact Museumconsulenten (LCM), het MuseumRegister, de sectie SIMIN van de Nederlandse Museumvereniging en de Erfgoedinspectie gewerkt aan de voortgang van dit project. Spectrum is gratis ter beschikking voor de museale wereld en wordt verder geïntroduceerd en onderwezen onder de hoede van het LCM.

De Erfgoedinspectie ziet Spectrum als een instrument voor de verbetering en structurele versterking van collectiebeheer, waardoor op termijn toezicht daarop of op onderdelen daarvan wellicht minder intensief hoeft te zijn.

2. De borging van kwaliteit bij restauraties van monumenten is risicovol, ondanks het feit dat een begin is gemaakt met zelfregulering door certificeringssystemen van architecten en aannemers. Bovendien dient het stelsel van wet- en regelgeving aanzienlijk te worden gemoderniseerd om de monumentenzorg op een adequaat niveau te krijgen. De Erfgoedinspectie beveelt aan om aandacht te geven aan deze problematiek in het Project Modernisering Monumentenstelsel .

In de wereld van de monumentenzorg heeft de Vereniging van Architecten Werkzaam in de Restauratie (VAWR) in 2007 nader vorm gegeven aan een certificeringssysteem voor restauratiearchitecten. Met dit systeem willen architecten de kwaliteit van het werk van de restauratiearchitect op vakinhoudelijk gebied definiëren, te toetsen en te borgen. Daarnaast is deze erkenningsregeling gericht op collegiale uitwisseling en vermeerdering van vakkennis. In 2007 zijn 8 architectenbureaus gecertificeerd. Het systeem van certificering sluit aan bij de reeds bestaande erkenningsregelingen voor aannemers en onderaannemers.

De doelgroep van uitvoerende organisaties zoals architecten en aannemers is betrokken bij de gemeentelijke inspecties. De Erfgoedinspectie volgt de ontwikkelingen op de voet, waarbij het particuliere veld zelf begint vorm te geven aan deze kwaliteitsborging. Het is echter nog lang niet zo ver dat alle restauraties van monumenten daardoor op een hoger niveau plaatsvinden, omdat dergelijke processen ook van andere omstandigheden (deskundigheid bij procedures) en actoren (ambtenaren, monumentencommissies) afhankelijk is. De eind 2007 gestarte discussie over de modernisering van het monumentenstelsel zal naar verwachting stimulerend werken om deze processen op een hoger niveau te krijgen.

3. Het systeem van zelfregulering in de archeologie is nog steeds niet volledig geïmplementeerd volgens het ontwerp, omdat het beroepsregister niet is geoperationaliseerd. De Erfgoedinspectie beveelt aan dat het veld snel invulling heeft aan deze taak.

In de archeologie is de ontwikkeling van de zelfregulering al eind jaren negentig gestart. De systematiek bestaat uit 3 hoofdcomponenten, de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA), een mogelijkheid tot certificering en een beroepsregister. In 2007 hebben zich hierin geen grote ontwikkelingen voorgedaan. Wel werd een sterk veranderde versie (3.1) van de KNA op 1 januari 2007 formeel operationeel. De Erfgoedinspectie ziet toe op de naleving van deze norm en werd met interpretatieverschillen geconfronteerd doordat sommige zaken (bijvoorbeeld de voorbehouden handelingen) onvoldoende helder waren gespecificeerd. Na overleg met de beheerder van de KNA, het Centraal College van Deskundigen Archeologie van de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB), zijn nadere specificaties aangebracht.

De mogelijkheid gecertificeerd te raken wordt inmiddels door de SIKB geboden. Het speelt echter nog geen noemenswaardige rol voor de zelfregulering doordat slechts weinigen er gebruik van maken.

Het derde belangrijke instrument voor de zelfregulering, het beroepsregister, is in 2007 nog steeds niet operationeel geworden. Er heeft wel een koerswijziging plaatsgevonden, waardoor het register kan gaan aansluiten bij het actorenbeleid van de kwaliteitsnorm.

Het uitblijven van het register had tot gevolg dat de rijksoverheid in 2007 besloot de door vergunningaanvragers voorgedragen leidinggevendenden toch zelf te valideren. Daarmee is voor een deel van de uitvoerenden duidelijk geworden welke handelingen uit de KNA zij mogen verrichten. Voor de niet-leidinggevendenden is die duidelijkheid er nog steeds niet zolang het beroepsregister ontbreekt. Het verdient aanbeveling dat die duidelijkheid er snel komt.

4. De zelfregulering bij departementen heeft wel een baseline opgeleverd, maar deze is te beperkt in reikwijdte. Een systeem van zelfregulering als zodanig ontbreekt voorsnog. De Erfgoedinspectie dringt er bij de departementen op aan een werkbaar en effectief systeem van zelfregulering te ontwerpen en te implementeren.

Bij de centrale overheid werken de departementen actief aan een vorm van zelfregulering.

Als onderdeel van het programma Informatie op orde wordt een Baseline ontwikkeld als gemeenschappelijk referentie- en normenkader voor de inrichting van de informatiehuishouding van de departementen. Een eerste versie zal in 2008 worden vastgesteld. Daarna zal volgens de plannen aan de hand van de baseline interne kwaliteitsborging plaatsvinden door middel van interne audits en inbedding in de planning- en controlcyclus van de departementen. Hiermee kan de baseline een belangrijke rol krijgen in een systeem van zelfregulering. De Erfgoedinspectie volgt de ontwikkelingen actief, want een goed systeem van zelfregulering kan een belangrijke bijdrage leveren aan een betrouwbare informatievoorziening. De Erfgoedinspectie kan haar toezichtsarrangement daarop afstemmen, waarbij geldt: hoe beter het interne systeem van zelfregulering, hoe lichter het toezicht.

De ontwikkelingen stellen tot nu toe enigszins teleur. De baseline zelf is te beperkt in de reikwijdte, want het is niet gericht op de gehele informatiehuishouding. Het ontbreekt bovendien nog aan een concrete uitwerking hoe de inbedding in de departementale systemen van audit, planning en control zal plaatsvinden en of dit überhaupt realiseerbaar is. Het feit dat er een baseline ligt, is naar het oordeel van de Erfgoedinspectie wel een belangrijk resultaat van interdepartementale samenwerking en een flinke stap vooruit.

5. De Erfgoedinspectie dringt er op aan dat de departementen structurele afspraken maken over de sturing en beheersing van de informatievoorziening bij de aan hen gerelateerde zelfstandige bestuursorganen en deze op bestuurlijk niveau op de realisatie ervan aan te spreken.

Het hier genoemde initiatief beperkt zich tot de departementen. Bij de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) is, uitzonderingen daargelaten, op dit punt nog nauwelijks van enige ontwikkeling sprake. Maar ook hier zijn achterstanden in bewerking en overbrenging. De Erfgoedinspectie heeft hier in het verleden herhaaldelijk op gewezen. De departementen zouden in hun sturingsrelatie met aan hen gerelateerde zbo's op dit punt een actieve stimulerende rol kunnen en moeten spelen.

2.2 Strategische samenwerking

Het kabinetsbeleid is er op gericht dat inspecties waar mogelijk intensief samenwerken met het oog op het terugdringen van de last voor de geïnspecteerden. Indachtig dit uitgangspunt, zoekt de Erfgoedinspectie steeds meer naar samenwerking met andere inspecties en betrokken partijen, o.a. vanwege de toenemende dwarsverbanden met andere beleidsterreinen. De actieve deelname van de Erfgoedinspectie in de Inspectieraad in 2007 levert veel bruikbare ondersteuning en stimulansen op, maar zet ook aan tot verdergaande vormen van samenwerking.

Uitgaande van een moderne wijze van inspecteren, wordt samenwerking gezocht met andere inspecties en organisaties om zodoende strategisch en effectief te kunnen opereren en de last voor de onder toezichtgestelden te kunnen verminderen.

Op de gebieden archeologie en monumentenzorg is samenwerking met de VROM-inspectie aan de orde. Met name de verwachte invoering van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) per 1 januari 2009, de nieuwe WRO (Wet Ruimtelijke Ordening) per 1 juli 2008 en de relatie met de beschermde stads- en dorpsgezichten geven aanleiding om de in 2006 gestarte samenwerking met VROM te intensiveren, om in de toekomst inspecties op elkaar af te stemmen.

Met de Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft in 2007 afstemming plaatsgevonden over het toezicht op penitentiaire inrichtingen, waarbij het onderdeel Archieven werd geïntegreerd, met als resultaat een gezamenlijke inspectie begin 2008.

In het toezicht op certificerende instellingen en classificatiebureaus werkt de Erfgoedinspectie samen met diverse inspecties van EZ, VenW, LNV en SZW.

Ook de samenwerking met de KLPD en de Douane is in 2007 geïntensiveerd. De Erfgoedinspectie heeft zich actief ingespannen op het gebied van EU-regelgeving inzake in- en uitvoer van kunst en illegale handel, om te komen tot een meerjarenbeleidsplan voor betere en effectievere controle en meer efficiëntie in de samenwerking tussen de toezichthoudende instellingen.

De Erfgoedinspectie nam deel aan de stuurgroep 'illegale handel' voor de begeleiding van de te ontwikkelen centrale database voor gestolen cultuurgoederen. Deze database is onlangs beschikbaar gekomen.

Ook het thematische onderzoek en rapport *Luchtspiegelingen* heeft geleid tot een unieke samenwerking. Een van de aanbevelingen was dat een multi-disciplinair netwerk zou worden opgezet om gezamenlijk een nieuwe omgang met het klimaat te

formuleren. Eind 2007 werd daarvoor een convenant getekend tussen Het Instituut Collectie Nederland (ICN), de Erfgoedinspectie, het Landelijk Contact Museumconsulenten (LCM), de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM), de Rijksgebouwendienst (Rgd) en de TU Eindhoven (TU/e). Het ICN is coördinator van het netwerk. Het is voor het eerst dat zoveel landelijke organisaties samenwerken op het gebied van behoud en beheer van museaal erfgoed. Er bestaan geen wettelijk verplichte uitgangspunten of klimaatwaarden voor museumcollecties en ook geen internationaal eensluidende norm voor wat een goed binnenklimaat is. Binnen het netwerk zal het ICN nieuwe richtlijnen voor de omgang met het binnenklimaat ontwikkelen, die door alle convenantpartners zullen worden gebruikt, zodat de nieuwste inzichten en dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd.

2.3 Stelselherziening

De Erfgoedinspectie is verheugd dat de vernieuwde monumentenwet ten behoeve van de archeologie in werking is getreden en de Beleidsregels Opgravingsbevoegdheid daarmee zijn beëindigd.

Op diverse deelgebieden van het cultureel erfgoed wordt actief gewerkt aan modernisering van de stelsels, bijvoorbeeld bij de monumentenzorg en het archiefwezen.

De Erfgoedinspectie is verheugd dat de wet op de archeologische monumentenzorg, waaraan jaren van voorbereiding vooraf zijn gegaan, per 1 september 2007 in werking is getreden.

De inspectie ziet positieve ontwikkelingen in de mogelijkheden dat rechtspersonen bij de minister een eigen opgravingsvergunning kunnen aanvragen, sinds de vaststelling van de vernieuwde wet. In het najaar van 2007 vroegen 25 bedrijven een opgravingsvergunning aan. Voor bestaande vergunninghouders (gemeentelijke archeologische diensten en universiteiten) is er nog weinig veranderd. Voor hen geldt een overgangstermijn van 2 jaar alvorens zij een nieuwe vergunning moeten aanvragen.

In de monumentenzorg wordt in het algemeen te weinig voldaan aan kwaliteitseisen. Zo is er sprake van te weinig cultuurhistorisch onderzoek bij restauratieplannen, ontbreekt regelmatig zorgvuldige en deskundige advisering door monumentencommissies, en is er te weinig samenhang in beleid tussen de gebieden cultuurhistorie en ruimtelijke ordening. De Erfgoedinspectie beveelt aan om in het project Modernisering Monumentenstelsel voldoende aandacht te besteden aan deze kwaliteitskenmerken.

Op het terrein van de gebouwde monumenten stelt de Erfgoedinspectie dat de instelling van het project Modernisering Monumentenstelsel (MoMo) in potentie kan bijdragen aan een belangrijke herziening van de huidige monumentenwet- en regelgeving. De ervaringen van de inspectie worden in dit project meegenomen.

In november 2007 heeft de minister van OCW een wetsvoorstel in procedure gebracht, dat er op gericht is om de adviesplicht van de RACM te beperken (*Wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met onder meer beperking van de ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning*). De wet moet op 1 januari 2009 in werking treden en in 2008 is voorzien in een interimbeleid om ervaringen op te doen.

Een van de belangrijkste consequenties van de wetwijziging is dat alle gemeenten over een monumentenverordening en een deskundige commissie moeten beschikken per 1 januari 2009.

De nieuwe situatie vraagt een grote inhoudelijke kennis van zowel gemeenten als van monumentencommissies die de gemeenten adviseren.

Met het oog op deze nieuwe gewenste situatie is een thematisch onderzoek uitgevoerd naar de deskundigheid en de kwaliteit van de monumentencommissies in Nederland (zie onder Thematische inspecties).

De Erfgoedinspectie hecht grote waarde aan een zorgvuldige en deskundige advisering aan gemeentebesturen bij vergunningaanvragen. Om meer zicht te krijgen op de totstandkoming van de adviezen is zij een thematisch onderzoek gestart naar het functioneren van de monumentencommissies, waarover de inspectie in 2008 met haar bevindingen zal komen.

Al enige tijd is een verschuiving gaande van een objectgerichte naar een gebiedsgerichte monumentenzorg, waarin het object in zijn omgeving wordt beschouwd of waarin het cultuurlandschap zelf centraal staat. Belangrijk uitgangspunt is het versterken van de culturele component bij ruimtelijke opgaven, door een integrale benadering van en samenwerking tussen de disciplines cultuurhistorie, architectuur, stedenbouw en landschapsarchitectuur. In 2007 is door de Minister in de nota 'Kunst van leven' aandacht gevraagd voor deze beleidsontwikkeling. In de praktijk vindt de integrale benadering nog weinig gecoördineerd plaats.

De Erfgoedinspectie dringt er op aan in de aangekondigde herziening van de wet- en regelgeving te streven naar een integrale regelgeving voor de informatiehuishouding van de centrale overheid, een eenduidige politieke verantwoordelijkheid daarvoor, en een eenduidig geregeld archiefwettelijk toezicht.

Het ministerie van OCW heeft aangegeven in 2007 onderzoek te starten naar de noodzaak tot herziening van de archiefwet- en regelgeving. Aanleiding daartoe is het gegeven dat de huidige regelgeving niet voldoende op de digitale informatiehuishouding van de overheid is toegesneden en algemene eisen aan het zgn. records management onvoldoende zijn uitgewerkt. De Erfgoedinspectie onderschrijft die noodzaak. De informatievoorziening bij de overheid is in de Archiefwet vanuit een achteruitkijkspiegel geregeld, met het vizier op het verleden. Nieuwe wetgeving is hard nodig, waarin de informatiehuishouding van de overheid centraal staat en die tegelijk de samenhang in de informatie door de tijd heen (het zogeheten 'records continuüm') waarborgt. Dat betekent echter niet dat er één ongedeelde verantwoordelijkheid voor die keten bestaat. Feit is echter dat de verantwoordelijkheid nu te exclusief bij de minister van OCW ligt. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het opstellen van wettelijke eisen aan de informatiehuishouding (ook waar deze verder reiken dan alleen het cultuurhistorische belang) én voor de handhaving ervan bij de centrale overheid. Hij heeft echter niet de bevoegdheden en de positie om ook daadwerkelijk daarop te sturen. De informatiehuishouding blijft daarmee te exclusief een zorg voor de minister van OCW. Wij wezen hier al in eerder jaarlijkse verslagen op. Daarnaast speelt als knelpunt dat de verschillende wetten en regels op het terrein van de informatievoorziening onvoldoende onderlinge consistentie hebben, hetgeen in de praktijk tot onduidelijkheden in naleving leidt. Ook het archiefwettelijk toezicht is inconsistent geregeld. Het is zaak de verantwoordelijkheden, de wettelijke regels en het toezicht ten aanzien van de informatiehuishouding op moderne leest te schoeien. De inspectie heeft toegezegd haar deskundigheid en praktijkervaring beschikbaar stellen en dringt erop aan het onderzoek nog in 2008 te starten.

2.4 Risicogestuurd inspecteren

De Erfgoedinspectie neemt de uitgangspunten van programmatisch handhaven als leidraad om te komen tot een evenwichtige risicoanalyse van het cultureel erfgoed, om zodoende te komen tot een adequate keuzebepaling van haar activiteiten.

In 2006 heeft de Inspectieraad, die de samenwerking tussen de diverse rijksinspecties bevordert, een opdracht laten uitvoeren om tot een gezamenlijk gedragen monitorsysteem van risicomanagement en effectmeting te komen. Deze opdracht heeft geleid tot de instelling van een "Leidraad risicoanalyse". De Erfgoedinspectie heeft deze leidraad in 2007 gehanteerd bij het opstellen van haar risicoanalyse en de aandacht in eerste instantie gericht op het objectief en transparant in beeld brengen van de te beheersen risico's en op het op een verantwoorde manier selectiever inrichten van het toezicht: per sector is een systematische risicoanalyse uitgevoerd waarin alle (wettelijke) bepalingen zijn meegenomen. Met een dergelijke aanpak kan ook het veld betrokken worden bij de objectieve vaststelling van risico's. Voor de Archeologie is dat bijvoorbeeld in 2007 voor het eerst gebeurd (bij vertegenwoordigers van de grootste categorieën uitvoerders waar toezicht op wordt gehouden, de Vereniging van Ondernemers in Archeologie en het Convent van Gemeentelijke Archeologen). Verder is in 2007 voor het eerst nagegaan of niet alleen binnen de wettelijk bepalingen maar ook op het niveau van de objecten een grotere selectiviteit kon worden bereikt. Het uitgangspunt hierbij was dat uitvoerders die vaker dan anderen van de norm afwijken, eerder in aanmerking komen voor nieuwe inspecties of vaker zullen vaker worden bezocht voor vervolgininspecties.

Deze werkwijze wordt in 2008 en volgende jaren verder ontwikkeld en toegepast. Als pilot zal in 2008 een gezamenlijke risicoanalyse voor alle sectoren worden uitgevoerd.

Op rijksniveau heeft de Inspectieraad zich over de vormen van toezicht en handhaving gebogen en stimuleert hij het denken over het daaraan te verbinden interventiebeleid. De Erfgoedinspectie voert verschillende soorten toezicht uit. Analoog aan de vorm van het toezicht is de manier van toezichthouden aan de orde. Zo beschikt de minister van OCW voor het toezicht op de archieven van de centrale overheid wel over enige sanctiebevoegdheden (bestuursdwang en last onder dwangsom), maar in het beleid is daaraan nog geen vorm gegeven. Op het gebied van museale collecties en monumentenzorg zijn weinig harde interventiemogelijkheden, maar wordt voornamelijk volstaan met systemen van aanbevelingen ter verbetering.

In 2007 zijn stappen ondernomen om te komen tot een stelsel van interventiemogelijkheden. Dit krijgt zijn vervolg in 2008 en 2009. De achtergrond van een interventiebeleid ligt in het procedureel adequaat regelen van escalaties.

De verkenning naar de mogelijkheden en wenselijkheden van het uitbreiden van de sanctiemiddelen met een bestuurlijke boete of met bestuursdwang voor de archeologie, naar aanleiding van een toezegging die door de staatssecretaris in 2006 aan de Tweede Kamer was gedaan, leverde als resultaat op dat de bestaande interventiemiddelen nog onvoldoende benut worden om te kunnen stellen dat zij niet toereikend zijn. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd en de minister heeft voorgesteld dat de werking van de sanctiemiddelen in 2011 nader zal worden onderzocht in het kader van de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg.

Inleiding

De Erfgoedinspectie heeft in 2007 de volgende inspecties en rapportages uitgevoerd:
8 gemeentelijke inspecties van rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten;

3 thematische inspecties op het gebied van monumentenzorg (deze worden in 2008 voltooid);

17 inspectierapporten op het gebied van de Archeologie;

2 thematische rapportages op het gebied van Archeologie naar aanwezigheid van rapporten en naar kwaliteitsonderzoek ('Werk in uitvoering', deel 1);

28 inspecties op het gebied van Archieven afgerond;

25 opgestarte inspecties op het gebied van Archieven die in 2008 doorlopen;

9 inspecties van rijkscollecties gevolgd door rapporten;

7 inspectierapporten over rijkscollecties zijn in 2007 gestart en worden in 2008 verder afgerond;

27 inspecties op het gebied van de Wet Behoud cultuurbezit;

19 instellingsbezoeken in het kader van het OCW-programma "Veiligheid voor collecties" (verstrekking subsidie t.b.v. verbeteringen in integrale veiligheidszorg bij de musea);

1 inspectiecontact is afgestoten en door het Erfgoedhuis Zuid-Holland overgenomen;

357 aanvragen zijn behandeld voor uitvoervergunningen van cultuurgoederen .

3.1 Preventief toezicht (informatievoorziening)

In 2007 heeft de Erfgoedinspectie op diverse fronten gecommuniceerd met het onder toezicht staande veld. Dit gebeurt actief, op initiatief van de inspectie zelf (bijvoorbeeld door lezingen te houden, bijeenkomsten te organiseren, door nieuwsbrieven en informatiebladen uit te brengen en door informatie te geven via de website) en reactief (op vragen vanuit het veld, van archief- en collectiebeheerders, van monumenteigenaren, etc).

De website is verder vervolmaakt en in 2007 en heeft het keurmerk 'drempelvrij' gekregen, hetgeen betekent dat de site optimaal toegankelijk is.

In 2007 bracht de Erfgoedinspectie 7 nieuwsbrieven uit. Ook verscheen een nieuwe uitgave in de reeks digitale informatiebladen over archiefbeleid. Verder is ruim aandacht besteed aan de voorlichting via de website, onder meer naar aanleiding van de in 2007 van kracht geworden wijzigingen in de monumentenwet.

Voorlichting wordt gezien als belangrijke eerste stap in het toezicht. Met name in de collectie- en archiefwereld is er sprake van frequente informatievoorziening over de

omgang met documentenbeheer en collectievorming. In 2007 zijn uitgebracht: een hernieuwde folder over de Wet Behoud Cultuurbezit, een folder over het systeem van EU-uitvoervergunningen voor cultuurgoederen inclusief informatie over de Sanctieregeling Irak 2004 II en een aanzet tot een handboek is gerealiseerd om de medewerkers van de Douane te informeren over de specifieke kenmerken van het terrein van cultuurgoederen. Over het laatste onderwerpen werden ook lezingen verzorgd door de EGI.

In het kader van de voorlichting over de kwaliteitszorg en het toezicht in de archeologie heeft een inspecteur voor het vierde achtereenvolgende jaar colleges gegeven aan master-studenten van de universiteit Leiden. In dit verband is naar aanleiding van eerdere bijdragen bij binnenlandse en buitenlandse congressen en symposia door een inspecteur een internationale artikelenbundel uitgebracht over kwaliteitszorg in de internationale archeologie. Daarnaast zijn op verschillende momenten lezingen en colleges gegeven.

Op internationaal gebied werd in 2007 verder gewerkt aan de organisatie van het jaarlijkse congres van het International Committee for Museum Security (ICMS) van de ICOM, dat in 2008 in Amsterdam zal plaatsvinden. De Erfgoedinspectie organiseert dit samen met het ICN, het Rijksmuseum en het Van Gogh Museum.

In juni werden de workshops *The Care of Cultural Heritage in the Netherlands* en *Recent developments in the Netherlands* gegeven ihkv het Matraproject met Bulgarije. In Bilbao werd op een congres voorlichting gegeven over de aanpak van de integrale beveiligingsplannen in de Nederlandse ex-rijksmusea.

Tot slot zijn op het gebied van archeologie 90 vragen behandeld die via de website (27) en telefonisch (63) aan de sector zijn gesteld. De vragen die zijn gesteld met betrekking tot verzoeken om producten zijn daarbij niet meegeteld.

3.1 Reguliere inspecties

In 2007 zijn nadere voorbereidingen getroffen om de stand van zaken m.b.t. beschermde stads- en dorpsgezichten in gemeenten te gaan inspecteren. Hiertoe is een kader opgesteld en zijn enkele gemeenten benaderd om begin 2008 in een pilotfase mee te werken aan deze inspecties (Assen en Naarden).

Op het gebied van de instandhouding van rijksmonumenten zijn in 2007 gemeentelijke inspecties uitgevoerd in de 8 gemeenten: Bronckhorst, Doesburg, Edam-Volendam, Heusden, Landgraaf, Middelharnis, Oudewater en Vianen. De geïnspecteerde gemeenten behoren tot de groep gemeenten met 150 tot 200 rijksmonumenten op het grondgebied.

Op het gebied van de archeologie zijn in 2007 8 inspecties uitgevoerd naar de kwaliteit van archeologische werkzaamheden bij opgravingen en proefsleuvenprojecten. Daarnaast werd één inspectie verricht in het kader van een geïntensiveerd toezicht dat was opgelegd aan een gemeentelijke uitvoerder.

Bij de archieven rondde de Erfgoedinspectie in 2007 een meerjarig programma af waarin alle bestuursdepartementen uitgebreid werden doorgelicht. Dit jaar werd de laatste doorlichting afgerond, bij het ministerie van LNV. Gezien de ontwikkelingen ten aanzien van interne control en audit zal de komende jaren een andere vorm van toezicht bij de departementen worden uitgewerkt.

Uit onze rapportages blijkt dat de kwaliteit van het archiefbeheer relatief het beste is bij de kernministeries. Dat geldt niet vanzelfsprekend voor de vele diensten, agentschappen, raden en commissies die onderdeel van de ministeries vormen. De kwaliteit van beheer vertoont daar een gevarieerd beeld.

Via de jaarlijkse vragenlijst monitort de Erfgoedinspectie al een aantal jaren het naleefgedrag. De bekendheid met de regelgeving is voldoende, zij het dat de regelgeving (met name de uitvoeringsbesluiten) niet als duidelijk wordt ervaren.

Er is in toenemende mate behoefte aan praktische standaards en normensets zoals de standaard voor records management NEN/ISO 15489, die echter geen formele status heeft.

De bereidheid tot naleving hangt ook samen met de mate waarin men zich 'overheidsorgaan' voelt. Bij privaatrechtelijke ZBO's lijkt dat veel minder het geval dan bij de overige groepen. Tot slot is het beeld dat de knelpunten in de informatievoorziening door het toezicht vrijwel altijd aan het licht komen, waarbij het vrijwel altijd om structurele gebreken gaat. De sanctiekans en –ernst wordt beperkt geacht. Het openbaar maken van rapportages heeft echter wel het effect van een sanctie (positief of negatief).

In 2007 werden inspectierapporten afgerond van museum Bronbeek, Huis Doorn, de Gevangenpoort, het Legermuseum, het Mauritshuis, museum Mesdag, het Rijksmuseum, Rijksmuseum Twente en het Scheepvaartmuseum te Amsterdam. Vaker terugkerende aandachtspunten zijn de (installatieonafhankelijke) monitoring en de beheersing van het museale binnenklimaat.

Voorts waren er in 2007 contacten met en/of (korte) bezoeken aan het Rijksmuseum voor Volkenkunde, de Rijksacademie voor Beeldende Kunsten, Kasteel Loevestein, Museum Het Catharijneconvent, het Nederlands Openluchtmuseum, Naturalis, het Nederlands Architectuur Instituut en het Nederlands Instituut voor Scheepsarcheologie.

De Inspectie constateert dat genoemde instellingen de integrale beveiliging serieus ter hand nemen.

Wet behoud cultuurbezit

Bij de inspectiebezoeken op locaties waar zich voorwerpen bevinden die beschermd zijn vanwege de wet Behoud Cultuurbezit (WBC) zijn geen tekortkomingen geconstateerd. De WBC blijkt goed te worden nageleefd.

Autoriseren van EU-vergunningen en EU-regelgeving

Er werden in 2007 in totaal 357 aanvragen behandeld voor uitvoervergunningen van cultuurgoederen, tegenover 305 in 2006 en 284 in 2005.

In de operationele samenwerking tussen de Erfgoedinspectie en de Douane bij het handhaven van de regelgeving over de in- en uitvoer van cultuurgoederen lag de nadruk vooral op de controle op uitvoerzendingen via Post- en Koeriersbedrijven. Mede op grond van de eerder opgestelde risicomatrix werden deze zendingen als extra risicovol gezien voor de uitvoer van cultuurgoederen zonder vergunning. De Erfgoedinspectie nam deel aan 3 "100%-controles" door de Douane bij verschillende internationale koeriersbedrijven. Daarbij werden alle zendingen voor bestemmingen buiten de EU gescand. Er werden geen onregelmatigheden aangetroffen.

Opgravingen

In 2007 nam het aantal gemelde opgravingen met 8,5 procent toe ten opzichte van het jaar daarvoor, van 176 naar 191. Na een lichte daling in voorgaande jaren, is het aantal daarmee terug op het niveau van 2004. Tegelijkertijd nam het aantal proefsleuvenonderzoeken met 6 procent toe, van 397 tot 421. Dit is een minder grote stijging dan voorgaande jaren. Voor het aantal archeologische booronderzoeken geldt eveneens een lichte stijging met 6,8 procent, van 2175 naar 2322.

De lichte stijging van het aantal opgravingen doet zich vooral voor bij private ondernemingen, bij gemeentelijke archeologische diensten en universiteiten was het aantal projecten nagenoeg stabiel.

3.2 Thematische inspecties

Jaarlijkse digitale monitoring informatiehuishouding centrale overheid

Uit de jaarlijkse digitale monitor die de Erfgoedinspectie uitvoert bij alle organen van de centrale overheid volgt per jaar een overzicht van organisaties die geen gegevens aanleveren. Conform plan is een aantal nader bevraagd en is bij een tweede groep een inspectie uitgevoerd.

Beheersregels archieven

Bij 20 zorgdragers zijn inspecties uitgevoerd naar de (verplichte) aanwezigheid, toepassing en onderhoud van beheersregels. De inspecties leverden een beter inzicht op in de vraag welke factoren een rol spelen bij het opstellen en daadwerkelijk gebruiken van beheersregels. De betreffende organisaties worden aangespoord tot het opstellen, implementeren en toepassen van beheersregels. De rapportages werden begin 2007 afgerond. Ten opzichte van eerder onderzoek constateert de inspectie dat de afgelopen 5 jaar vooruitgang is geboekt. Waar in 2000 nog 20 % van de zorgdragers over beheersregels beschikte, was dit percentage in 2007 opgelopen naar 63. Aandachtspunt blijven de privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen en hoge colleges van staat die in deze ontwikkeling achterblijven.

Verantwoordingsinformatie

In dit onderzoek gaat het om de volledigheid en beschikbaarheid van digitale informatie en meer specifiek verantwoordingsinformatie. Bij goed bestuur hoort het vermogen verantwoording te kunnen afleggen. Om hiervan een beter inzicht te krijgen, voerde de sector Archieven in 2006 en 2007 een thema-inspectie uit bij 15 organisaties naar de mate waarin zij hun verantwoordingsinformatie op orde hebben. De eerste bevindingen publiceerden wij in het jaarlijks verslag over 2006 (hoofdstuk 4). De belangrijkste conclusie was dat organisaties hun verantwoordingsinformatie slecht beheren. Veel informatie wordt buiten het formele beheersregime beheerd en ten onrechte wordt teveel bewaard of juist teveel vernietigd. In geen van de gevallen bleek men een vorm van kwaliteitszorg voor de informatiehuishouding te hebben ingericht.

Overbrenging van archieven

De overbrenging van archieven naar de openbare archiefbewaarplaatsen is van oudsher een zorgpunt van de inspectie gezien de grote achterstanden op dit gebied. Ook op dit punt hebben de ministers in de visienota 'Informatie op orde' concrete plannen vastgelegd. Voor een deel is dit beleid al in 2006 in het kader van het project Wegwerken Achterstanden Archieven (PWAA) tot uitvoering gebracht.

In 2007 voerden wij volgens plan een tweede inspectie uit naar de organisatie en uitvoering van het project PWAA, eveneens onderdeel van de genoemde visienota. Het betreft hier de achterstanden van de ministeries over de periode tot 1975. De inspectie werd in 2007 uitgevoerd, de rapportage werd in maart 2008 aan de ministers van OCW en BZK aangeboden en zal door hen aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

De Erfgoedinspectie is positief over de inzet van alle betrokkenen om het project tot een goed einde te brengen. Ten aanzien van de selectielijsten constateert de Erfgoedinspectie dat, hoewel de ontbrekende selectielijsten nog niet allemaal zijn vastgesteld, er in een korte periode een grote prestatie is geleverd. De cijfers over de voortgang van de bewerking bieden pas na mondelinge uitleg inzicht in de actuele status van de bewerking en overbrenging. De voorzichtige conclusie is dat het project op schema ligt. Het

monitorinstrument van het project is niet in staat alle voor een definitieve conclusie benodigde cijfers te leveren. Ten aanzien van de bewerking is voldoende interne controle aanwezig. Een juiste toepassing van de selectielijsten door de uitvoerende medewerkers vormt in de praktijk een knelpunt en vraagt meer begeleiding en ondersteuning dan nu is voorzien.

Opgravingsrapporten

Sinds 2001 zijn opgravende organisaties verplicht binnen 2 jaar na afloop van een onderzoek een standaardrapport aan te leveren bij de RACM, zodat de resultaten beschikbaar komen voor derden. De afgelopen jaren is herhaaldelijk geconstateerd dat dit lang niet altijd gebeurt. Daarom is in 2007 het beeld systematisch in kaart gebracht. Hiervoor is gekeken naar de aanwezigheid van rapporten van alle opgravingen uit 2004. Hier is uit naar voren gekomen dat voor een kwart van de ontbrekende rapporten uitstel was verleend door de RACM, en dat 26,4% van de rapporten ontbreekt. Ook werd een opmerkelijk verschil waargenomen tussen gemeentelijke archeologische diensten en bedrijven, waarvan respectievelijk 40,9% en 9,3% ontbreekt. De RACM is als vergunningverlener en handhavende instantie op de hoogte gebracht van de bevindingen. Met de RACM is overeengekomen is dat deze in het kader van het aangescherpte handhavingsbeleid het monitoren van de aanwezigheid van de standaardrapporten ter hand zal gaan nemen.

Kwaliteit van de archeologische onderzoeksketen

In 2006 is in samenwerking met de RACM een grootschalig onderzoek gestart naar de kwaliteit van programma's van eisen, van de uitvoering in het veld en van de eindrapportage. Dit onderzoek was door de toenmalige staatssecretaris van Cultuur toegezegd aan de Tweede Kamer die hierover zijn zorgen had geuit. In het onderzoek zijn alle uitvoerders van archeologisch onderzoek betrokken: commerciële bedrijven, gemeentelijke archeologische diensten, universitaire instellingen en de rijksdienst zelf. In 2007 is over de eerste uitkomsten gerapporteerd in het rapport 'Werk in uitvoering 1'.¹ De Erfgoedinspectie concludeert dat in vergelijking met eerdere onderzoeken de kwaliteit van de programma's van eisen is verbeterd en tweederde voldoende tot goed is. De inspecties van het veldwerk leverden geen bevestiging voor de door de Kamer geuite zorgen over de kwaliteit van het archeologisch onderzoek. Wel werd vastgesteld dat er regelmatig eerder ambachtelijk dan wetenschappelijk wordt gehandeld. De Inspectie acht een nalevingstekort van 32% nog steeds ernstig en ziet hierin aanleiding om het toezicht op dit aspect te handhaven.

¹ M.H. van den Dries en P.A.M. Zoetbrood, 2007, Werk in uitvoering (1): van PvE tot veldwerk. Onderzoek naar de kwaliteit van archeologische programma's van eisen en van de uitvoering in het veld. Uitgave Erfgoedinspectie, Den Haag.

Voorbehouden archeologische handelingen

Een van de pijlers van de archeologische kwaliteitszorg is dat cruciale handelingen door daartoe gekwalificeerde personen worden uitgevoerd. De Erfgoedinspectie is op dit onderdeel gestart met onderzoeken bij universiteiten en gemeentelijke archeologische diensten. In de tweede helft van 2007 zijn 8 organisaties hier op doorgelicht. Hier is uit naar voren gekomen dat geen van de bezochte uitvoerders op dit vlak voldoet aan de kwaliteitsnorm, maar dat ze wel allemaal serieus bezig zijn om de kwaliteitsborging in alle facetten van het archeologisch werk te implementeren.

Kwaliteitsborging

Een tweede pijler van de archeologische kwaliteitszorg betreft het borgen van handelingen en procedures. De KNA schrijft daartoe controlemomenten voor en dat de uitvoering hiervan wordt geadmistreerd. Ook hiervan is gebleken dat dit vaak niet gebeurt en dat bij alle categorieën uitvoerders het kwaliteitsbewustzijn vaak nog onvoldoende is. In 2007 is dit onderdeel van de kwaliteitszorg dan ook als prioriteit benoemd en betrokken bij de bovengenoemde inspecties van de voorbehouden handelingen.

Rijksmonumenten en de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

In 2006 kreeg de Erfgoedinspectie van diverse partners in het monumentenveld signalen dat sinds de invoering van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure de vergunningprocedures langer lopen dan voorheen. In 2007 heeft de Erfgoedinspectie een inspectie verricht naar de werking van de nieuwe procedure. De rapportage wordt in 2008 voltooid.

Monumentencommissies

Door de wijziging van de adviesplicht van het Rijk en de provincies in een adviesbevoegdheid, wordt de rol van de monumentencommissies bij de vergunningverlening voor monumenten nog belangrijker.

In een thematische inspectie die in 2007 is opgestart en in 2008 zal worden voltooid, wordt onderzocht of de commissies onafhankelijk en deskundig zijn en in hoeverre zij adequaat hun adviestaak op zich kunnen nemen.

'Luchtspiegelingen': klimaatbeheersing in musea

Sinds 2003 heeft de EGI in samenwerking met de TU Eindhoven onderzoek gedaan naar het binnenklimaat in enkele musea: het Amsterdamse Scheepvaartmuseum (nieuw depotgebouw met *high tech* installatie), in het Mauritshuis (klimaatinstallatie) en de Haagse Gevangenpoort (geen noemenswaardige klimaatinstallatie). Het Instituut Collectie Nederland was gesprekspartner bij het onderzoek en in de klankbordgroep

waren de Rijksgebouwendienst (Rgd) en de RACM vertegenwoordigd. Dit onderzoek werd in 2007 afgerond.

In april 2007 hielden de TU en Erfgoedinspectie een presentatie over de bevindingen voor de bij het onderzoek betrokken musea en de Rgd. Ook is, eind 2007, het rapport toegezonden aan de overige musea in het inspectiepakket.

Museale Boeken

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de aard, omvang en status van het rijksbezit aan boeken in musea. Ook gaat het onderzoek in op aspecten van het beheer, behoud en gebruik van museale boeken. Vragen over gerelateerde zaken als het museale beleid ten aanzien van boeken zijn als context in het onderzoek meegenomen. In 2007 kon de tekst een aantal malen worden besproken met de begeleidende klankbordgroep. Het rapport wordt in 2008 voltooid.

Buitenstaanders

Het eind 2005 uitgebrachte thematische onderzoeksrapport *Buitenstaanders. Rijkscollectie in de open lucht* kreeg in 2007 het geplande vervolg. Er werd *in situ* een workshop gehouden, in samenwerking met het Kröller-Müller Museum. Inspecteurs en diverse experts bogen zich over de verschillende problemen rond behoud en beheer van buiten opgestelde collectie. De Inspectie gebruikte de uitkomsten in een vragenlijst die zij bij vervolgonderzoeken gaat gebruiken bij het bezoeken van musea met "buitenstaanders".

3.3 Incidentinspecties

Meldingen

Meldingen en signalen zijn soms aanleiding voor de Erfgoedinspectie om in actie te komen, al naar gelang de noodzaak daartoe aantoonbaar is. De inspectie zal gezien haar beperkte omvang niet in staat zijn om op alle meldingen te reageren, maar eerst de ernst van de gemelde kwestie toetsen.

Op het gebied van de monumentenzorg is een melding behandeld die de omgang met een landgoed in de gemeente Wijdemeren betreft. In 2008 wordt hierover gerapporteerd. Bij dit onderwerp valt het brede scala van actoren en hun rollen op bij de procesgang met betrekking tot een gebiedgerichte aanpak.

Bij archieven werden 12 meldingen in behandeling genomen. 8 meldingen werden in 2007 afgehandeld. In tenminste 3 gevallen wezen de onderzoeken op ernstige feiten, zoals onterechte vernietiging, onterechte overbrenging, of vermissing van archief. Eén

melding werd niet ontvankelijk verklaard. 4 meldingen worden in het verslagjaar 2008 afgedaan.

In 2007 zijn er regelmatig meldingen gedaan van vermeende misstanden in de archeologische sector. Conform de voorgenomen werkwijze in het jaarwerkplan voor 2007 is hiermee terughoudender omgegaan dan in andere jaren. De meldingen zijn consequent aan een analyse onderworpen om na te gaan of de aangesneden problematiek binnen de toezichtprioriteiten viel en of er met de inbreng van de inspectie een daadwerkelijk effect kon worden bewerkstelligd. Deze werkwijze en focus is enerzijds het noodzakelijke gevolg van een onvoorziene beperking van de capaciteit van de sector archeologie, anderzijds ingegeven door de wens om ad hoc-acties te beperken opdat het effect van de inzet van de inspecteurs kan worden geoptimaliseerd binnen de toezichtprioriteiten. Dit heeft er toe geleid dat in een derde van de gevallen een melding aanleiding gaf tot nader onderzoek en tot een actie van de inspectie. Een hiervan bestond uit het instellen van een periode van geïntensiveerd toezicht. Na vastgestelde verbeteringen werd deze sanctie na een half jaar, medio 2007 beëindigd. Daarnaast liepen er nog 7 dossiers uit 2006 die in 2007 zijn afgerond.

In- en uitvoer

De Erfgoedinspectie verleende op verzoek van de Douane 14 keer bijstand bij het bepalen van de aard en (culturele) waarde van goederen die de Douane bij zijn controlewerkzaamheden aantrof. Het betrof zendingen uit Birma, Cambodja, China (2 maal), Engeland, India (2 maal), Mali (2 maal), de Nederlandse Antillen, Nepal, Pakistan en Zwitserland (2 maal). In één geval kreeg de Erfgoedinspectie het vermoeden van illegale uitvoer uit het bronland. De Douane heeft de zending in beslag genomen en overgedragen aan de Koninklijke Marechaussee voor verder onderzoek. Dat onderzoek was in 2007 nog niet afgerond. In de overige gevallen gaf de aard van de zending geen aanleiding tot verdere actie.

Een melding betrof de mogelijke verkoop van een zestiende-eeuws kanon dat in Londen geveild zou worden. Er vond overleg plaats met de RACM over dit kanon dat mogelijk illegaal in Nederland was opgegraven. Bezien werd of Nederland rechten op dit kanon kon laten gelden onder de EU-Richtlijn, maar door de verjaringstermijn en door enige discussie over de definitie van het begrip cultuuro goed bleek dit niet mogelijk.

Archiefwettelijk toezicht: de informatiehuishouding van de centrale overheid

Een betrouwbare informatiehuishouding is een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit van het openbaar bestuur; voor een goede bedrijfsvoering, voor een betrouwbare dienstverlening, voor transparantie en openbaarheid, voor het vermogen van de overheid verantwoording af te leggen. De in archieven en systemen vastgelegde overheidsinformatie speelt een centrale rol in de informatiehuishouding van de overheid. Deze informatie heeft ook een grote maatschappelijke en culturele betekenis, op korte én op lange termijn. Vanuit beide invalshoeken: goed bestuur en erfgoedbelang beschrijft dit hoofdstuk de belangrijkste ontwikkelingen en bevindingen.

4.1 De informatiehuishouding en goed bestuur

De Erfgoedinspectie acht het van groot belang dat departementen werken aan het gemeenschappelijk inrichten, sturen en beheersen van de digitale informatiehuishouding van het rijk.

Het zou vanzelfsprekend moeten zijn dat overheidsorganisaties zorgvuldig met 'hun' informatie omgaan. De praktijk is echter weerbarstig en leert dat overheden soms zelfs nonchalant omspringen met hun informatievoorziening. De digitalisering van de samenleving en dus ook van de overheid, versterkt dit probleem. Digitale informatie blijkt vluchtig en kwetsbaar en is lastig te beheersen. Volledigheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en beschikbaarheid van digitale informatie zijn daarbij gevleugelde begrippen waarvoor betrouwbare technische maar vooral bestuurlijke oplossingen moeten worden gevonden.

De realiteit is dat het management bij de overheid de informatiehuishouding overwegend ziet als een vanzelfsprekende facilitaire functie. Overheden zijn nog onvoldoende doordrongen van het belang voor het openbaar bestuur en hebben te weinig aandacht voor beleid, sturing en beheersing op dit gebied.

Tegelijkertijd neemt de digitalisering een hoge vlucht en is de techniek sterk in ontwikkeling. Het voortouw hierbij hebben veelal de afdelingen ICT. Deze hebben over het algemeen geen oog voor de archiefwettelijke eisen die aan applicaties en software gesteld moeten worden. Aan de andere kant nemen de beleidsmedewerkers, enerzijds niet voldoende ondersteund en anderzijds daartoe in staat gesteld door de digitalisering, hun eigen informatievoorziening ter hand. Dit heeft tot gevolg dat de

informatievoorziening zich steeds meer buiten het formele beheersregime afspeelt. Hierdoor lopen de volledigheid, betrouwbaarheid en logische samenhang van de informatievoorziening gevaar.

De Erfgoedinspectie meent dat een belangrijke sleutel tot verbetering ligt in het toepassen van de principes van 'goed bestuur' (samenhangend stelsel van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht) en daarbij voor de informatiehuishouding aan te sluiten bij de principes die in de financiële huishouding van de overheid worden gehanteerd.

De kabinetsvisie Informatie op Orde voorziet in maatregelen om de informatiehuishouding van met name de departementen op een hoger niveau te trekken. De visie bevat 8 concrete actielijnen die moeten leiden tot een verantwoorde digitalisering van de informatiehuishouding, een samenhangend concept van control, audit en toezicht, inclusief een baseline als normenkader, een nieuwe selectiemethodiek en een samenhangend juridisch kader. In 2006 is een start gemaakt met de uitvoering van de actielijnen uit de visienota.

Het programma Informatie op orde bevat naar het oordeel van de Erfgoedinspectie goede aanzetten maar dwingt geen duurzame verbeteringen af. Er is onvoldoende samenhang met andere programma's op het gebied van governance, er is nog sprake van een te grote vrijblijvendheid, en er is te weinig regie. Als we de 'andere overheid' echt willen realiseren dan moet de overheid ook 'anders' gaan werken. De sterk toenemende keteninformatisering vraagt steeds meer afstemming en standaardisatie. De overheid zou veel meer tot een gemeenschappelijke informatiestructuur moet komen. Dat is niet alleen efficiënter maar ook nodig om de informatiehuishouding van de overheid beheersbaar te houden of beter, beheersbaar te krijgen. De Erfgoedinspectie voelt zich in haar opvatting gesteund door het advies² dat de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur op 31 maart 2008 uitbrachten. In dat licht is het noodzakelijk om te komen tot één geïntegreerde informatiehuishouding van het Rijk. Het vraagt van de departementen moed om die stappen daadwerkelijk te zetten, maar past wel geheel in de geest van het programma *Vernieuwing Rijksdienst*.

² Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur, *Informatie: grondstof met toekomstwaarde. Contouren van een visie op de rol en betekenis van informatie*, Den Haag 2008.

4.2 Het veilig stellen van archieven als erfgoed

Vereenvoudiging selectieprocedure

De Erfgoedinspectie juicht maatregelen toe die bijdragen tot verbetering in de selectieprocedures en dringt er met name op aan het aantal door de centrale overheid vast te stellen en te onderhouden selectielijsten tot een zeer beperkt en beheersbaar aantal terug te brengen.

Selectielijsten zijn kwetsbare instrumenten, die lang niet altijd volledig en actueel zijn. Dat heeft grote risico's voor een verantwoorde selectie. De centrale overheid is bovendien gezamenlijk verantwoordelijk voor het opstellen en onderhouden van bijna duizend selectielijsten. De vaststellingsprocedure is lang en complex. Dit is door betrokkenen inmiddels ook onderkend.

In 2006 en 2007 hebben de departementen de aanwezige achterstand van nog 300 op stellen lijsten grotendeels ingelopen. In 2007 hebben alle departementen, de Raad voor Cultuur en het Nationaal Archief afspraken gemaakt die geleid hebben tot een verkorte vaststellingsprocedure. Daarnaast streeft men naar een systeem van meer generieke lijsten voor de centrale overheid, zoals die ook voor de lagere overheden bestaan.

Wegwerken achterstanden

De Erfgoedinspectie dringt er bij de minister op aan om voor het veilig stellen van de digitale bestanden op korte termijn een strategie te ontwikkelen, gebruik makend van de ervaringen die in recente jaren is opgedaan met het digitale erfgoed van Arbeidsvoorziening.

De overbrenging van archieven naar de openbare archiefbewaarplaatsen is van oudsher een zorgpunt van de inspectie gezien de grote achterstanden op dit gebied. Voor wat betreft de departementen hebben de ministers van BZK en OCW in de visienota 'Informatie op orde' concrete acties uitgewerkt en in 2006 in het project Wegwerken Achterstanden Archieven (PWAA) tot uitvoering gebracht. De Erfgoedinspectie voert jaarlijks een onderzoek uit naar de kwaliteit en voortgang van het project. Naar verwachting zullen de achterstanden tot en met 1975 eind 2008 zijn weggewerkt. Het project zal daarna worden beëindigd.

In dat kader zijn ook al vervolgstappen gezet. De departementen hebben de werkvoorraad tot 1995 in beeld gebracht, met een omvang van naar schatting 250 strekkende km papier. De departementen overwegen om de bewerking en selectie van

archieven ook na 2008 gezamenlijk aan te pakken in een nieuw op te richten samenwerkingsverband. Naar het oordeel van de Erfgoedinspectie beschikken de departementen met de Centrale Archiefselectiedienst echter al over voldoende deskundigheid om de werkvoorraden adequaat aan te pakken. Een nieuwe projectorganisatie lijkt daarom voor dat doel geen meerwaarde te hebben. Samenwerking, maar dan volledig gericht op een integrale informatiehuishouding van het Rijk, is naar het oordeel van de Erfgoedinspectie wel vereist, zoals wij in de vorige paragraaf aangaven.

De aanpak van de archieven van na 1975 betekent ook in toenemende mate de aanpak van digitale informatiebestanden. Daarmee is tot nog toe slechts beperkte ervaring opgedaan.

Sinds 1991 hebben vooral de achterstanden bij ministeries de aandacht en middelen gekregen. Het is positief dat de ministeries van BZK en OCW in de visienota Informatie op Orde aandacht hebben voor de achterstanden bij de zelfstandige bestuurorganen. Duidelijk is ook dat men zoekt naar een goede invalshoek om deze problematiek aan te pakken. Dat is wellicht ook lastig omdat zelfstandige bestuursorganen krachtens de Archiefwet 1995 zelf bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor hun informatiehuishouding. De ministers waar de zelfstandige bestuursorganen onder ressorteren zouden als politiek verantwoordelijk voor de zbo's hen hierop wel bestuurlijk kunnen en moeten aanspreken.

Herijking selectiebeleid

De Erfgoedinspectie vraagt aandacht voor een kwalitatief selectiebeleid van overheidsarchieven, zoals dat o.a. in het advies van de commissie-Jeurgens is verwoord.

Voor het selectiebeleid vanuit het perspectief van het erfgoed heeft de commissie Jeurgens aan de minister van OCW advies uitgebracht, als een uitwerking van het advies van de Raad voor Cultuur 'Het tekort van het teveel'. Uitgangspunten van het advies zijn: streven naar een representatieve collectievorming, integrale benadering van overheids- en particuliere archieven, waarbij gelijk gewicht wordt toegekend aan de cultuurhistorische waarden en een kanteling van het beleid (selectiebeleid wordt acquisitiebeleid, archiefinstellingen geven aan wat bewaard moet worden).

De Erfgoedinspectie vindt dit in de kern een goed en gedurfd voorstel, dat ongetwijfeld bijdraagt aan een belangrijke kwaliteitsverbetering van de rijkscollectie.

Niettemin is selectie van overheidsarchieven geen exclusief erfgoedvraagstuk, maar ook deel van de informatiehuishouding van overheden. Die kant van de problematiek blijft nog onderbelicht. De Erfgoedinspectie zal daar in de toegezegde discussie over het advies ook aandacht voor vragen.



Colofon

Uitgave:

Erfgoedinspectie
Hoftoren, Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag

Algemeen telefoonnummer	+31 (0)70 – 412 4012
Fax	+31 (0)70 – 412 4014
E-mail	info@erfgoedinspectie.nl
Website	www.erfgoedinspectie.nl

Den Haag, 23 juni 2008