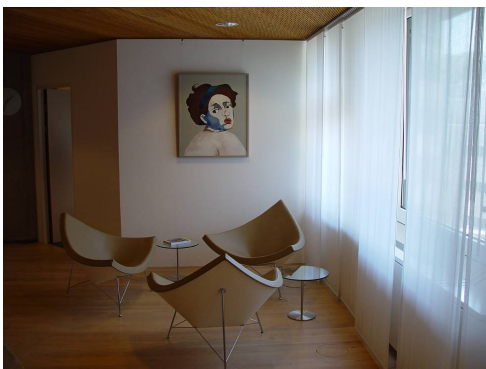


Materieelbeheer Museale voorwerpen

Evaluatie van de Regeling

Annelies van der Horst
Carolien van den Handel
Joost Groenendijk



Materieelbeheer Museale voorwerpen

Evaluatie van de Regeling

Amsterdam, 7 juni 2011

Annelies van der Horst
Carolien van den Handel
Joost Groenendijk

Met medewerking van:
Paul van Soomeren

Foto's omslag: RCE

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanpak onderzoek	4
1.2	Afbakening van het onderzoek	5
1.3	Leeswijzer	5
2	Het ontstaan en de inhoud van de Regeling	6
2.1	Noodzaak voor de Regeling	6
2.2	Inhoud van de Regeling op hoofdlijnen	7
2.3	Taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen	8
2.4	Goed beheer	9
2.5	Invoering van de Regeling	10
3	Veranderende context	12
3.1	Comptabiliteitswet	12
3.2	Organisatieverandering Rijksoverheid	12
3.3	ICN naar RCE	13
3.4	Zichtbaarheid versus veiligheid	13
4	Werking van de Regeling	14
4.1	Kunstcontactpersonen	14
4.2	Administratieve Organisatie	15
4.3	Ministerie van OCW: Directie Cultureel Erfgoed, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en Erfgoedinspectie	16
4.4	Registratie	17
5	Effect van de Regeling	19
6	Conclusies en aanbevelingen	21
6.1	Conclusies	21
6.2	Aanbevelingen	22
	Bijlagen	25
Bijlage 1	Geraadpleegde documenten	26
Bijlage 2	Geïnterviewde personen	27

1 Inleiding

Het Rijk bezit een omvangrijke kunstcollectie. Deze collectie omvat zowel kunstvoorwerpen, als voorwerpen van toegepaste kunst en natuurwetenschappelijke objecten van museale waarde. Het bezit brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. De collectie is ondergebracht in de rijksmusea, andere musea, ministeries, colleges¹ en in daaraan gelieerde diensten en instellingen en is daardoor deels toegankelijk voor publiek.



foto: RCE

We noemen deze collectie de Rijkscollectie. Deze collectie bestaat uit voorwerpen die door aankoop, legaat of overdracht privaatrechterlijk eigendom van de Nederlandse Staat zijn. Daarnaast heeft het Rijk op basis van overeenkomsten het behoud en beheer van voorwerpen van anderen op zich genomen. De Rijkscollectie valt voor een groot deel onder de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW, maar ook andere ministers hebben delen van de Rijkscollectie onder hun hoede.

De Rijkscollectie

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed² beheert een collectie van ongeveer 100.000 objecten. Objecten uit de Rijkscollectie zijn uitgeleend aan musea en andere organisaties, zoals overheden, worden beheerd door onderdelen van de Rijksoverheid waaronder Nederlandse ambassades in het buitenland of zijn opgeslagen in de depots van de RCE.

De verwerving van deze Rijkscollectie begon in de vorige eeuw en duurt tot op heden voort. Het merendeel van de collectie is modern, dat wil zeggen gemaakt in de 20ste eeuw. De collectie is zeer divers en is globaal te verdelen in beeldende kunst en toegepaste kunst.

Tot de collectie behoren oude en moderne schilderijen, werken op papier (tekeningen en grafiek), beeldhouwwerk, foto's, video's, installaties en performances. Tot de collectie toegepaste kunst horen keramiek, meubelen, textiel, glaskunst, sieraden, ontwerptekeningen en affiches. De collectie bevat ook nog architectuurfragmenten en archeologische voorwerpen.

De Rijkscollectie biedt een rijke illustratie van de Nederlandse geschiedenis. Binnen de totale collectie zijn omvangrijke deelcollecties aanwezig. Unieke deelcollecties zijn bijvoorbeeld:

- *familieportretten (17de-20ste eeuw), interieurs, landschappen, zeegezichten, religieuze taferelen uit de 17de-19de eeuw;*
- *werken op papier van 1850 tot heden;*
- *sculpturen uit de 20ste eeuw;*
- *sieraden uit de tweede helft 20ste eeuw;*
- *keramiek, waaronder veel Chinees porselein en Delfts aardewerk, tegels en vrije naa-
logse keramiek;*
- *Nederlands aardewerk uit de periode 1890-1940 (waaronder een grote collectie van De
Porceleyne Fles), serviesgoed uit de jaren 1945-1990;*

Noot 1 Onder college wordt verstaan: Algemene Rekenkamer, Kanselarij der Nederlandse orden, Nationale ombudsman, Raad van State, Eerste Kamer, Tweede Kamer, Het Kabinet van de Koningin, Het Kabinet van de Gouverneur van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten.

Noot 2 De Regeling Materieelbeheer Museale voorwerpen noemt Instituut Collectie Nederland (ICN), deze organisatie is opgegaan in Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). In deze rapportage hanteren wij alleen de laatste.

- *meubelen, waaronder veel 19de-eeuwse en een uitgebreide verzameling Nederlandse meubelkunst uit de jaren 1900-1940;*
- *inventaris Jachthuis St. Hubertus (o.a. meubelen van H.P. Berlage) en*
- *werken van individuele kunstenaars, waarvan (een deel van) hun erfenis aan de Staat der Nederlanden is nagelaten.*

In 2005 kondigde de staatssecretaris van OCW aan het beheer van de Rijkscollectie te verbeteren. Als een van de maatregelen daartoe werd de Regeling materieelbeheer museale voorwerpen opgesteld. De Regeling trad in 2009 volledig in werking. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat deze Regeling na twee jaar geëvalueerd wordt.

Evaluatie

De Directie Cultureel Erfgoed (DCE) van het Ministerie van OCW wil weten of de Regeling naar behoren functioneert en daarmee of voorwerpen goed worden beheerd door de ministeries en colleges waar deze zich bevinden. In het onderzoek onderscheiden wij drie aspecten.

- Het effect van de Regeling: draagt de Regeling bij aan het voorkomen van de vermissing van museale voorwerpen die eigendom zijn van het Rijk en die worden beheerd door ministeries en colleges?
- De werking van de Regeling: voldoen de in de Regeling genoemde personen en instellingen aan hun verplichtingen en voeren zij hun taken uit?
- De context van de Regeling: zijn er wijzigingen in wet- en regelgeving, veranderingen bij betrokken organisaties of andere externe factoren waardoor de Regeling geactualiseerd moet worden?

DSP-groep (www.dsp-groep.nl) doet in deze rapportage verslag van het onderzoek dat tussen februari en mei 2011 is uitgevoerd. Het beschrijft de aanleiding voor de Regeling, de hoofdlijnen daarvan en de verplichtingen die daar uit voortkomen. Ook gaat het in op de werkbaarheid van de Regeling in de praktijk en de wijze waarop betrokken organisaties en de in de Regeling genoemde personen en instellingen voldoen aan de verplichtingen die hen zijn opgelegd.

1.1 Aanpak onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, koos DSP-groep voor een combinatie van documentatieonderzoek met telefonische interviews, diepte-interviews en locatieonderzoek.

- a Het documentatieonderzoek plaatst de Regeling in context, levert informatie op over registratie, vermissingen, administratieve organisatie, relevante wet- en regelgeving en de organisatiestructuur van de Rijksoverheid. Het documentatieonderzoek biedt ook zicht op de beleidsaannames in de Regeling. Een overzicht van het bestudeerde materiaal is opgenomen in bijlage 1.
- b Achttien telefonische interviews geven een beeld van de bekendheid van de Regeling en een antwoord op de vraag of men met de Regeling kan werken en deze nakomt. De methode van telefonische interviews zorgt ervoor dat met contactpersonen bij de (meeste³) ministeries en colleges is gesproken.

Noot 3 Niet alle contactpersonen waren gedurende de onderzoeksperiode bereikbaar en niet overal is een contactpersoon.

- Een overzicht van betrokken ministeries (10), colleges en buitendiensten (8) is opgenomen in bijlage 2.
- c Face to face interviews geven de mogelijkheid tot doorvragen en het in de context plaatsen van de informatie. Deze methode is toegepast bij het Ministerie van OCW (Directie Cultureel Erfgoed, de Erfgoedinspectie en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed).
 - d Het locatieonderzoek biedt inzicht in de praktische uitvoering van de Regeling en maakt het mogelijk registraties te vergelijken. Wij voerden dit uit bij twee ministeries/colleges, namelijk het Ministerie van VWS en de Tweede Kamer.

Begeleidingscommissie

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek hebben we driemaal overleg gevoerd met een begeleidingscommissie bestaande uit de volgende personen:

- Mevrouw E. Romanesko, Ministerie van BZK, Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR)
- Mevrouw E. Boer, Ministerie van OCW, Erfgoedinspectie
- De heer E. Rodrigo, Ministerie van OCW, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
- Mevrouw P. Hoekx, Ministerie van OCW, Wetgeving en Juridische Zaken
- Mevrouw M. Rutters, Ministerie van OCW, Directie Cultureel Erfgoed
- Mevrouw A. Tates, Ministerie van OCW, Directie Cultureel Erfgoed

1.2 Afbakening van het onderzoek

De Regeling materieelbeheer museale voorwerpen regelt het beheer van de Rijkscollectie door - of in opdracht van - ministeries en colleges. Het evaluatieonderzoek beperkt zich tot de werking en het effect van de Regeling bij de ministeries (inclusief de buitendiensten) en de colleges. De museale instellingen vallen buiten het onderzoek.

De evaluatie betreft alleen het beheer van de museale voorwerpen behorende tot de Rijkscollectie. Ministeries en colleges hebben soms meer culturele voorwerpen in bezit, bijvoorbeeld afkomstig van schenkingen en opdrachten. De evaluatie beperkt zich wat betreft die voorwerpen tot de vraag of betrokken organisaties conform de Regeling de aanwezigheid melden, zodat kan worden vastgesteld of het objecten betreft met een museale waarde.

1.3 Leeswijzer

Na deze inleiding beschrijven we in het volgende hoofdstuk het ontstaan en de inhoud van de Regeling. In hoofdstuk 3 komen wijzigingen in wet- en regelgeving en veranderingen bij betrokken organisaties aan de orde. In het vierde hoofdstuk gaan we in op de vraag of de in de Regeling genoemde personen en instellingen voldoen aan de verplichtingen die hen zijn opgelegd en of zij hun taken uitvoeren. Hoofdstuk 5 behandelt het effect van de Regeling. In hoofdstuk 6 sluiten we af met conclusies en aanbevelingen.

2 Het ontstaan en de inhoud van de Regeling

Voor een goed begrip van de werking van de Regeling schetsen we in dit hoofdstuk de aanleiding voor de invoering en de inhoud.

Verder geven we een beeld van de betrokken partijen en hun taken en verantwoordelijkheden.

Wij baseren ons hierbij op schriftelijke documentatie waarvan we in dit hoofdstuk de hoofdlijnen hebben overgenomen.⁴

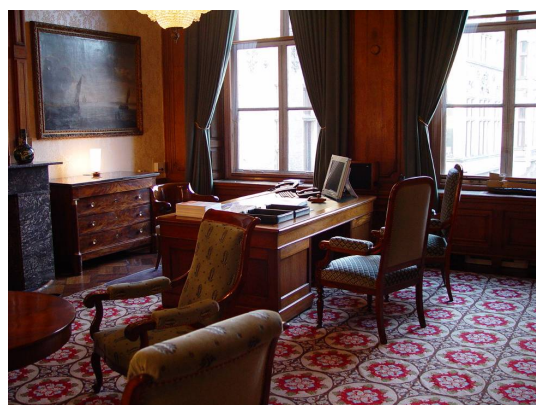


Foto: RCE

2.1 Noodzaak voor de Regeling

De Regeling materieelbeheer museale voorwerpen vervangt het koninklijk besluit van 10 december 1984 waarin de zorg voor objecten van culturele waarde in het bezit van het Rijk was geregeld. Een actualisatie of vervanging van het koninklijk besluit was noodzakelijk omdat:

- 1 de omvang van de Rijkscollectie door de jaarlijkse instroom van BKR-werken een omvang bereikte van ruim 450.000 voorwerpen. Op basis van het koninklijk besluit werd een verdeling gemaakt van deze verwervingen in voorwerpen van bijzondere culturele waarde en voorwerpen van 'gewone' culturele waarde. Voorwerpen van 'gewone' culturele waarde hoorden met ingang van 1991 niet meer tot de Rijkscollectie;
- 2 in 1994 een departementale herindeling plaatsvond waarbij Cultuur overging van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW);
- 3 de Rijksdienst Beeldende Kunst in 1997 werd opgeheven en opgevolgd door het Instituut Collectie Nederland respectievelijk de Erfgoedinspectie;
- 4 de belangrijkste rijksmusea in 1993 werden verzelfstandigd, waardoor het beheer van de Rijkscollectie nieuwe regels behoefde;
- 5 bij vele (niet-museale) beheerders een discrepantie bleek te bestaan tussen de administratieve gegevens over het beheer en de feitelijke situatie; en het aantal vermissingen bleek bovendien groot.

Ook liet De Algemene Rekenkamer zich in 2000 kritisch uit over het collectiebeheer. De Rekenkamer achtte met name van belang dat het toezicht op het collectiebeheer zou worden geüniformeerd, zodat de kwaliteit van het beheer zou verbeteren.⁵

Noot 4 De informatie uit dit hoofdstuk is vooral gebaseerd op tekst uit de Regeling en de toelichting daarop. Doel is op hoofdlijnen de afspraken tussen partijen bij de inwerkingtreding te schetsen.

Noot 5 Algemene Rekenkamer, *Museale collecties van het Rijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 470, nrs. 1-2. 2000.

2.2 Inhoud van de Regeling op hoofdlijnen

De Regeling is gebaseerd op de Comptabiliteitswet 2001. Hierin staat een delegatiebepaling waarmee de Minister van OCW regels kan stellen voor het materieelbeheer van museale voorwerpen. Materieelbeheer van museale voorwerpen omvat de volgende onderwerpen:

- Het beheerregime betreft alleen de museale voorwerpen (voorheen: voorwerpen van bijzondere culturele waarde).
- De ministers en colleges zijn verantwoordelijk voor het materieel beheer van de museale voorwerpen die onder hen berusten.
- De museale voorwerpen dienen in de administratie van de ministeries en colleges te zijn voorzien van een kenmerk waardoor ze herkenbaar zijn als voorwerpen van bijzondere artistieke, culturele of wetenschappelijke waarde. De voorwerpen die niet als zodanig zijn te beschouwen, vallen onder het algemene beheerregime dat geldt voor kantoorinventaris.
- De ministers en colleges zorgen ervoor dat de verblijfplaatsen van museale voorwerpen worden geregistreerd. De verplichting tot verblijfsregistratie houdt in dat niet alleen de hoofdlocatie van een voorwerp schriftelijk moet zijn vastgelegd, maar ook op welke exacte plaats het voorwerp zich bevindt.
- De ministers en colleges zorgen ervoor dat een administratieve organisatie voor het beheer van museale voorwerpen wordt beschreven; ook moeten ze ervoor zorgen dat de beschreven procedures worden toegepast.
- De ministers en colleges worden verplicht een contactpersoon aan te wijzen voor het beheer. Deze functionaris is eerste aanspreekpunt voor de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (voormalig ICN) en de Erfgoedinspectie.
- Er wordt een basis gelegd voor uniform toezicht op het beheer van museale voorwerpen door de Erfgoedinspectie. De toezichthouder rapporteert aan de ministers en jaarlijks ontvangt de Minister van OCW een rapport over de bevindingen bij het toezicht.⁶
- De Regeling geldt voor de gehele Rijkscollectie. Ook voor voorwerpen die, veelal op grond van een overeenkomst, door een minister in beheer zijn gegeven aan een museale instelling. Ministers zijn verplicht ervoor te zorgen dat derden die voor hen museale voorwerpen beheren, handelen zoals de Regeling voorschrijft en dat zij toegang verlenen aan de Erfgoedinspectie.
- Het centrale overzicht van de collectie blijft onder de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW vallen, door middel van bundeling van de registraties.
- De Minister van OCW kan nadere aanwijzingen geven voor het beheer en stelt de voorwerpen van bijzondere artistieke, culturele of wetenschappelijke waarde vast.
- Indien het beheer tekort schiet, behoudt de Minister van OCW zich het recht voor het beheer over te nemen voor rekening van de betreffende minister. Een minister kan de Minister van OCW ook verzoeken het beheer van een voorwerp over te nemen.
- Voor de implementatie van de Regeling is indertijd een invoeringsplan gemaakt. De invoering werd voorbereid en begeleid door de RCE.

Noot 6 De bepaling over het toezicht komt in het bijzonder tegemoet aan het rapport van de Algemene Rekenkamer waarin wordt aanbevolen om het toezicht op de Rijkscollectie te uniformeren.

2.3 Taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen

De Regeling beschrijft de rollen van de partijen en de wijze waarop de uitvoering in de praktijk invulling zou moeten krijgen. Naast de in 2.2 beschreven verantwoordelijkheden van ministers en colleges, zijn dat:

De Minister van OCW

Naast de verantwoordelijkheid voor het beheer van de museale voorwerpen in het eigen departement heeft de Minister van OCW een aantal taken, die in de praktijk worden uitgevoerd door de onder de minister ressorterende Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (kennis en beheer) en door de Erfgoedinspectie (toezicht).

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed⁷

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft onder meer de taak om ministeries en colleges te helpen bij de invoering en uitvoering van de Regeling. Tot het takenpakket van de RCE rekent de Regeling en de toelichting:

- formuleren van minimumeisen voor het materieelbeheer en administratieve organisatie museale voorwerpen;
- beschikbaar stellen museale voorwerpen aan musea en aan ministeries;
- antwoord geven op (individuele) vragen over het materieelbeheer van museale voorwerpen;
- beschikbaar stellen van een depot dat aan alle eisen van klimaatbeheersing en veiligheid voldoet.
- houden van overzicht over alle museale voorwerpen aan de hand van de opgave van registraties van de ministers;
- adviseren over en laten uitvoeren van restauraties;
- adviseren over afstoten van voorwerpen;
- aanwijzen van museale voorwerpen voor opname in de Rijkscollectie.

De Erfgoedinspectie

De taken van de Erfgoedinspectie (EGI) zijn:

- de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de Regeling.
- de melding van zijn bevindingen aan de betreffende minister of college met een eventueel advies over te treffen voorzieningen.
- periodiek rapporteren aan de Minister van OCW over de staat van het beheer van de Rijkscollectie.

De inspectie inspecteert met name museale collecties van het Rijk op aspecten van goed collectiebeheer en de afzonderlijke voorwerpen bij het Rijk op kwaliteitsaspecten als veiligheid en klimatologisch verantwoorde omstandigheden.

Het beheer van museale voorwerpen dient een geïntegreerd onderdeel te zijn van de departementale bedrijfsvoering. De directies financieel-economische zaken en de auditdiensten houden toezicht op die bedrijfsvoering.

Noot 7 RCE en EGI komen formeel niet voor in de Regeling. Het betreft hier taken en verantwoordelijkheden van de Minister van OCW. In de toelichting op de Regeling worden taken en verantwoordelijkheden toebedeeld aan respectievelijk RCE (kennis en beheer) en de Erfgoedinspectie (toezicht).

2.4 Goed beheer

Goed beheer voorkomt dat voorwerpen uit de Rijkscollectie 'verdwijnen' en biedt een garantie voor de staat van het museale voorwerp. De Regeling legt de praktische uitvoering van het beheer van museale voorwerpen bij de ministeries en colleges en verplicht tot het aanwijzen van een functionaris (kunstcontactpersoon) voor communicatie met het Ministerie van OCW. In de toelichting op de Regeling is opgenomen dat de collectie bij ministeries en colleges op zodanige wijze geïnteriseerd en geregistreerd dient te zijn dat van ieder voorwerp minimaal inventarisnummer, standplaats en juridische status bekend is (basisregistratie). Daarnaast wordt van alle instellingen die museale voorwerpen uit de Rijkscollectie beheren verondersteld dat er heldere administratieve beheerprocedures zijn.

Kunstcontactpersonen

Volgens de Regeling dienen ieder(e) ministerie en college ten minste één functionaris aan te wijzen, in de praktijk 'kunstcontactpersoon' geheten. In de praktijk wordt de verantwoordelijkheid voor een adequate inventarisatie van de museale voorwerpen (inclusief standplaatsregistratie), en voor communicatie met het Ministerie van OCW bij de kunstcontactpersoon belegd. De kunstcontactpersoon is binnen zijn of haar organisatie aanspreekpunt voor vragen en opmerkingen over (het dagelijks beheer van) de museale voorwerpen en aanspreekpunt voor de RCE.

Taken kunstcontactpersoon volgens de Regeling en de toelichting daarop

- De kunstcontactpersoon moet sinds november 2007 en in overleg met de RCE jaarlijks aan de RCE en de Auditdienst rapporteren met een digitale kopie van de actuele registratie.⁸
- De kunstcontactpersoon dient met ingang van januari 2009 regelmatig⁹ de fysieke aanwezigheid en algemene conditie van de museale voorwerpen te controleren en rapporteert hierover aan de RCE.
- Eventuele beëindiging van het beheer geschiedt in overleg met de RCE. Daartoe dient de contactpersoon contact op te nemen met de RCE. De RCE adviseert en zorgt – indien nodig – voor opslagruimte en/of transport.
- Oude en nieuwe verwervingen, die in potentie een bijzondere artistieke, culturele of wetenschappelijke waarde hebben, dienen binnen het ministerie te worden gemeld bij de contactpersoon. De kunstcontactpersoon neemt contact op met de RCE. De RCE bepaalt in overleg met de contactpersoon eens per jaar de museale waarde.
- De kunstcontactpersoon dient er voor te zorgen dat de verwervingen van de eigen organisatie worden geregistreerd. Als de RCE heeft vastgesteld dat het een museaal voorwerp betreft, dient het te worden opgenomen in de Rijkscollectie.
- Museale voorwerpen mogen binnen een ministerie of college alleen verplaatst worden met medeweten van de kunstcontactpersoon.

Noot 8 RCE sluit met Ministeries en colleges overeenkomsten af. Dit zijn overzichten van in beheer gegeven museale voorwerpen. Dergelijke overeenkomsten noemen we in deze rapportage 'interne contracten'.

Noot 9 In de Regeling staat dat de frequentie in de AO dient te worden opgenomen.

Plaatsing van Museale voorwerpen

De plaatsing van museale voorwerpen bij ministeries en colleges gebeurt onder voorwaarden. Deze voorwaarden betreffen een praktische uitwerking door de RCE van de inhoud van de Regeling:

- De museale voorwerpen dienen in geschikte dan wel representatieve ruimtes van het ministerie (kerndepartement of de buitendienst) en ruimtes van bewindspersonen en departementsleiding zichtbaar te zijn. Geschikt dan wel representatief zijn ruimtes op directie en/of managementniveau, of ruimtes die een representatieve functie voor de organisatie hebben, zoals de centrale hal of een belangrijke vergaderruimte.
- De plaatsing van de museale voorwerpen dient zodanig gekozen te worden, dat zo goed als mogelijk aan de vereiste maatregelen voor behoud en beheer voldaan wordt. In een enkel geval kan de RCE vanuit het belang van het voorwerp de plaatsing ontraden of afwijzen.
- Museale voorwerpen dienen zodanig geplaatst te worden, dat schade, verlies of diefstal zo veel mogelijk worden vermeden. De RCE kan hierbij adviseren.
- In geval van schade neemt de contactpersoon contact op met de RCE en zorgt hij voor registratie in het incidentenregister.
- Bij vermissing onderneemt de contactpersoon stappen om de voorwerpen terug te vinden. De ondernomen stappen daartoe dienen schriftelijk dan wel digitaal vastgelegd te worden in het incidentenregister.

Tijdelijk beëindiging beheer en retournering

Als museale voorwerpen bij de ministeries overtollig worden bevonden dan wordt het beheer overgedragen aan het RCE. Daarmee wordt de Minister van OCW verantwoordelijk voor het beheer ervan.

2.5 Invoering van de Regeling

De toelichting op de Regeling biedt een overzicht van wat van ministeries bij de invoering van de Regeling verwacht werd, waarbij de primaire verantwoordelijkheid bij de secretarissen-generaal werd belegd:

- toepassing van de bepalingen in de Regeling;
- breed bekend maken van bestaan en inhoud van de Regeling;
- reserveren van een budget voor uitvoering van de zorgplicht;
- integreren van de uitvoering van de Regeling in de normale dagelijkse taken van de uitvoeringsorganisatie.

RCE stelde een implementatieplan op en een model voor een Administratieve Organisatie. In drie documenten stelde RCE informatie voor de ministeries en colleges beschikbaar. Het gaat om:

- Bouwstenen Administratieve Organisatie (2007)
- Informatie voor kunstcontactpersonen (2008/2009)
- Regeling materieelbeheer, praktische uitvoeringsaspecten (2009)

Compensatieregeling

Begin 2006, voorafgaand aan de invoering van de Regeling, voerde de Rijksoverheid de Compensatieregeling in. In de toelichting op de Regeling materieelbeheer museale voorwerpen staat: Om de Regeling goed te kunnen laten werken, is besloten eerst een Compensatieregeling uit te voeren, zodat men daarna 'met een schone lei kon beginnen'. In de toelichting op de Regeling is opgenomen (artikel 16, pagina 7): "In 2005 en 2006 is gebleken dat op alle ministeries museale voorwerpen die eigendom zijn van de Staat,

werden vermist. De vermissingen zijn in 2006 door de ministeries financieel gecompenseerd. Het bedrag is in een fonds gestort en zal tot 1 januari 2009 worden besteed voor het herstel van schades aan kunstwerken die zich bij de ministeries bevinden."

Nu in dit hoofdstuk is beschreven wat de Regeling beoogt en wat de rollen, verantwoordelijkheden en taken van de betrokken spelers zijn, gaan we in de volgende hoofdstukken in op het beantwoorden van de evaluatievragen. Wij starten met de context van de Regeling en gaan daarna over op de vraag of personen en instellingen de Regeling werkbaar vinden en hun verantwoordelijkheden nakomen. Tot slot gaan we in op de vraag: heeft de Regeling effect?

3 Veranderende context

De Regeling materieelbeheer museale voorwerpen ontstond in een bepaalde context (wetten, organisaties, beheer).

Voordat we de werking van de Regeling toetsen is de vraag aan de orde of de context zodanig veranderd is dat de Regeling om die reden actualisatie en aanpassingen behoeft.



Foto: RCE

3.1 Comptabiliteitswet

De huidige Regeling is vastgesteld door de Minister van Financiën in overeenstemming met de Minister van OCW op basis van een delegatiegrondslag in de Comptabiliteitswet 2001. Inmiddels is de grondslag gewijzigd en kan de Minister van OCW nadere regels over het materieelbeheer van museale voorwerpen stellen.

3.2 Organisatieverandering Rijksoverheid

De Regeling legt de verantwoordelijkheid voor het beheer van de museale voorwerpen bij een minister of college. De betreffende minister of het college beschrijft hiertoe een administratieve organisatie en wijst daarnaast (voor de communicatie) één functionaris voor het beheer aan, de zogenoemde kunstcontactpersoon (zie ook 2.4). De kunstcontactpersonen en de andere functionarissen belast met de uitvoering van het beheer, maken in meerderheid van de gevallen organisatorisch onderdeel uit van de facilitaire diensten en/of directies bedrijfsvoering. Soms is deze functie (tijdelijk) ondergebracht bij een afdelingshoofd beheer.

De Rijksoverheid reorganiseert naar een compacte rijksdienst. De daaruit voortvloeiende veranderingen hebben invloed op de huidige uitvoering van de Regeling. Het betreft:

- concentratie van rijkskantorenlocaties en bijbehorende voorzieningen;
- clusteren en harmoniseren van de facilitaire dienstverlening per kantorenlocatie met een facilitaire dienstverlener voor de kerndepartementen;
- rijksbrede inkoop en vraagbundeling per kantorenlocatie

Door deze veranderingen worden overheidsorganisaties 'losgekoppeld' van gebouw en faciliteiten. De bedrijfsvoering en daarmee de facilitaire afdelingen en het beheer worden straks ondergebracht in een aantal (verzelfstandigde) Shared Service Organisaties (SSO). Elk ministerie koopt de diensten in die hij nodig heeft.

Vooruitlopend op de ontwikkeling naar Shared Service Organisaties hebben enkele ministeries sinds enige tijd de facilitaire diensten samengevoegd in een organisatie, de zogenoemde 4FM. Het blijkt dat de introductie van 4FM voor het kunstbeheer hier en daar tot verwarring leidt. Het is niet altijd duidelijk wie waarvoor nog verantwoordelijk is. Een deel van de taken ligt nog bij de kunstcontactpersoon van het ministerie en een deel is overgedragen aan 4FM.

Zo lang ministeries en colleges verantwoordelijk zijn voor het materieelbeheer museale voorwerpen, kunnen zij voldoen aan de verplichting om een contactpersoon aan te wijzen, alleen zal die op termijn geen deel uitmaken van het ministerie.

Een andere belangrijke verandering betreft het samenvoegen van departementen. Bij de start van het kabinet Rutte in september 2010 verdwenen de Ministeries van VROM, V&W, LNV en EZ en ontstonden de Ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) en van Infrastructuur en Milieu (I&M). Het Ministerie van Justitie veranderde in het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze veranderingen leidden er in een enkel geval toe dat ten tijde van het onderzoek onduidelijk was wie verantwoordelijk is voor het kunstbeheer.

3.3 ICN naar RCE

Met ingang van 1 januari 2011 zijn de kerntaken van het Instituut Collectie Nederland formeel ondergebracht bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

3.4 Zichtbaarheid versus veiligheid

De Regeling materieelbeheer museale voorwerpen verplicht de betreffende Minister om de zichtbaarheid van de museale voorwerpen te vergroten. Het is de bedoeling dat een algemeen of een specifiek publiek kennis kan nemen van de voorwerpen en daarvan kan genieten.

In de afgelopen jaren zijn op diverse ministeries de veiligheidsmaatregelen aangescherpt. Het gevolg daarvan is dat het algemene publiek steeds minder toegang heeft tot allerlei ruimtes in de gebouwen waar zich kunstvoorwerpen bevinden. De doelstelling 'zichtbaarheid' in de Regeling vraagt daarom om aanpassing. In het verlengde daarvan kan een keuze gemaakt worden in wat in welke situaties de prioriteit heeft: veiligheid of (openbare) zichtbaarheid.

4 Werking van de Regeling

Om de werking van de Regeling te onderzoeken zijn bij de verantwoordelijken bij het Ministerie van OCW (Directie Cultureel Erfgoed, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de Erfgoedinspectie), en bij de kunstcontactpersonen interviews afgenomen. Voor de interviews gebruikten wij vragenlijsten waardoor alle verplichtingen en beleidsaannames uit de Regeling (en toelichting) aan de orde kwamen.



Foto: RCE

In de volgende paragrafen hebben we de inhoud van de gesprekken samengevat en aangevuld met resultaten van het documentatieonderzoek.

4.1 Kunstcontactpersonen

De Regeling schrijft voor dat elke minister en elk college ten minste één functionaris aanwijst voor het contact met OCW, in de praktijk RCE. Ook dienen de minister en het college er voor te zorgen dat de administratieve organisatie (AO) van de uitvoering van de Regeling bij hun ambtelijke organisatie is beschreven en wordt nageleefd.

In de praktijk heeft de RCE de beschikking over een lijst van contactpersonen bij alle ministeries en colleges. Ook is duidelijk wat de organisatorische positionering van de betreffende medewerker is. De lijst houdt nog wel de organisatorische indeling van de Rijksoverheid aan van voor september 2010, en is daarmee niet actueel. In de praktijk zijn er even zoveel contactpersonen als er interne contracten afgesloten worden door RCE. Dat betekent dat ook veel buitendiensten (formeel onderdeel van het departement) contactpersonen hebben aangewezen.

De komst van contactpersonen met een taakomschrijving in het beheer wordt zowel door betrokken onderdelen van OCW als door de kunstcontactpersonen zelf als een van de grote pluspunten gezien van de invoering van de Regeling materieelbeheer museale voorwerpen. Sinds de inwerkingtreding van de Regeling heeft RCE deze medewerkers voorgelicht over hun taken en men weet elkaar doorgaans over en weer te vinden. Binnen de eigen organisatie missen sommige kunstcontactpersonen support vanuit het management. Niet elke (nieuwe) secretaris-generaal blijkt op de hoogte van de verplichtingen uit de Regeling.

De expertise en faciliteiten van de kunstcontactpersonen variëren per ministerie en college. De meeste kunstcontactpersonen zijn medewerkers van facilitaire afdelingen. Een aantal wijst in de interviews op de aankomende clustering van de facilitaire diensten.

Drie van de achttien kunstcontactpersonen die wij hebben gesproken, hebben een kunstinhoudelijke expertise. De anderen hebben affiniteit en ervaring door de jaren heen opgebouwd, of zien zich voor het eerst met kunstbeheer geconfronteerd. Een deel van de contactpersonen heeft 'niks met kunst'. Voor de meeste medewerkers is het beheer van de museale voorwerpen bijzaak. Ook heeft lang niet iedereen een budget beschikbaar zoals de Regeling voorschrijft.

De kunstcontactpersonen registreren de museale voorwerpen die in het betreffende gebouw zijn ondergebracht. Dat doet iedereen op eigen wijze. Doorgaans is de registratie van kunstvoorwerpen gescheiden van het algemeen materieelbeheer. Soms zit zowel de registratie van museale voorwerpen als die van het algemeen materieelbeheer in hetzelfde registratiesysteem. Overal zijn de museale voorwerpen als zodanig gelabeld en zijn ze met één druk op de knop te selecteren.

De kunstcontactpersoon is de enige die een administratie bijhoudt van de daadwerkelijke fysieke locatie van een museaal voorwerp. In de registratie van RCE is deze exacte locatie niet opgenomen; hierin is alleen het gebouw vermeld waar het voorwerp zich bevindt. De kunstcontactpersoon doet de jaarlijkse controle aan de hand van de daadwerkelijke fysieke registratie. Het overzicht dat RCE jaarlijks ter verificatie en akkoord aan de kunstcontactpersonen voorlegt laat dus veel ruimte voor ongeregistreerde mutaties binnen de gebouwen.

De kunstcontactpersonen hebben veel waardering voor de deskundigheid van de medewerkers van RCE. Diverse kunstcontactpersonen laten weten daarvan graag meer te willen profiteren. Zij zouden graag meer overleg hebben met medewerkers van RCE en zich door hen laten inspireren. Zij zouden het toejuichen als RCE het initiatief nam om te overleggen hoe het belang van kunst onder de aandacht kan worden gebracht. Dat zou hun rol als kunstbeheerder ook vergemakkelijken. De verzakelijking waarvan nu in de praktijk sprake is – RCE heeft weinig tijd en er moet voor steeds meer diensten worden betaald – noemen zij 'een gemiste kans'.

Bij ministeries, colleges en buitendiensten zijn ook kunstcollecties aanwezig die niet tot de Rijkscollectie behoren. Vaak maakt men in het dagelijks beheer weinig onderscheid.

4.2 Administratieve Organisatie

Ministeries en colleges zijn volgens de Regeling verplicht de AO van het beheer van museale voorwerpen te beschrijven. De AO beslaat het hele ministerie of het hele college. In 2010 bleek dat lang niet alle ministeries en colleges aan deze verplichting voldeden. In 2010 heeft RCE daarom aandacht gevraagd voor de AO bij de Secretarissen Generaals (SG) en hun plaatsvervangers (PSG). Daaropvolgend hebben de meeste ministeries een AO aangeleverd.

Van de betrokken ministeries hebben tien een AO opgesteld en drie niet¹⁰. In twee gevallen ontving men geen reactie van RCE, één maal werd een AO door RCE niet akkoord bevonden en eenmaal gaf een ministerie aan met

Noot 10 Aantallen gebaseerd op 'oude' indeling ministeries.

eigen protocollen te werken die voor alle kunstcollecties in het ministerie golden, die minstens zo streng waren als de door de Regeling voorgeschreven AO's.

Van de acht colleges die in het onderzoek zijn betrokken, heeft de helft een AO opgesteld. Eén van de buitendiensten heeft een eigen AO opgesteld. Voor het feit dat de andere dat niet hebben gedaan, werden uiteenlopende redenen aangedragen: men is nog niet zo ver, men krijgt het intern niet voor elkaar, het gaat om te weinig kunstvoorwerpen, verplichting is niet bekend of de dienst hoeft dat niet zelf te doen omdat de organisatie onder de AO van het ministerie valt.

De AO beslaat een grotere organisatieomvang dan het beheer in de praktijk. In de praktijk sluit RCE aparte interne beheercontracten met (onderdelen van) ministeries, buitendiensten en colleges. Soms betreft het meer dan een contract per ministerie en buitendiensten. In de praktijk zijn er evenveel contactpersonen als contracten. De verplichting tot het opstellen van de AO betreft het gehele departement en deze heeft daarmee een meer theoretisch dan praktisch karakter.

In de praktijk levert het ministerie of college de AO aan bij RCE. Voor RCE heeft het verzamelen van de AO's echter geen duidelijke meerwaarde of functie. RCE heeft in de Regeling ook geen instrumenten om het opstellen van een AO af te dwingen. RCE overweegt om bij ministeries en colleges die geen AO hebben opgesteld daarom de museale voorwerpen terug te halen en het interne contract te ontbinden.

In de toelichting op de Regeling staat dat de primaire verantwoordelijkheid voor de bekendheid van de Regeling en het nakomen van de verplichtingen in de praktijk bij de (plaatsvervangend) secretarissen-generaal van de diverse ministeries ligt. Met uitzondering van de oproep van RCE aan de SG's en PSG's kwam hun rol tijdens ons onderzoek niet tot uiting.

4.3 Ministerie van OCW: Directie Cultureel Erfgoed, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en Erfgoedinspectie

Het Ministerie van OCW heeft in de Regeling een speciale verantwoordelijkheid. De minister van OCW stelt de museale waarde van de voorwerpen vast, geeft advies en aanwijzingen voor het beheer, en verzamelt de registraties van museale voorwerpen. De minister van OCW is verder verantwoordelijk voor het functioneren van RCE en Erfgoedinspectie.

De beleidsafdeling DCE van het Ministerie van OCW stelde de Regeling op in samenwerking met RCE en EGI, en heeft – als beleidsadviseur – een rol wanneer er bij de uitvoering van de Regeling iets aan de hand is, zoals een bestuurlijke informatievraag, een conflict of een overeenkomst met een instelling.

RCE is een rijksdienst en beheert namens het Ministerie van OCW het grootste deel van de Rijkscollectie. RCE sluit interne contracten af met andere onderdelen van de Rijksoverheid die werk uit de Rijkscollectie in beheer nemen.

De Erfgoedinspectie heeft volgens de Regeling de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op het fysieke behoud en beheer van de Rijkscollectie bij de ministeries.

Uit het onderzoek blijkt het volgende over de rol van RCE en EGI.

- 1 RCE heeft een belangrijke rol gespeeld bij de invoering van de Regeling door het geven van voorlichting en het beschikbaar stellen van handleidingen waarmee de ministeries en colleges snel zicht kregen op afspraken en verantwoordelijkheden. RCE heeft ook bij de aanvang van de Regeling de contactpersonen geholpen de administratie en registratie op te zetten. De ministeries en colleges zijn over het algemeen positief over de bijdrage van RCE aan de uitvoering van de Regeling. RCE is deskundig en dienstverlenend. Opgemerkt wordt wel dat de inzet van RCE verschilt per medewerker en dat verzoeken om ondersteuning en overleg niet altijd tot een concrete afspraak leiden. Er lijkt onduidelijkheid te zijn over omvang en inhoud van het dienstenpakket van RCE aan ministeries en colleges. Die onduidelijkheid wordt vergroot door de verzakelijking bij RCE. Voor kunstcontactpersonen is niet altijd duidelijk welke diensten in rekening worden gebracht en welke niet, en wat RCE verwacht van de kunstcontactpersoon.
- 2 De Regeling biedt geen duidelijkheid over de criteria van museale waarde. Een museaal voorwerp is volgens de Regeling een voorwerp van bijzondere artistieke, culturele of wetenschappelijke waarde. Desgevraagd of ambtshalve stelt de minister van OCW de waarde vast. In de praktijk bepaalt RCE wat van museale waarde is en wat niet. Die keuze raakt aan het inhoudelijke culturele belang van de Rijkscollectie. Dat belang wordt, vindt een deel van de gesprekspartners, te weinig geprofileerd. De relatie tussen RCE en kunstcontactpersonen wordt door diverse contactpersonen op inhoud weinig inspirerend ervaren. Zij missen in het contact de prikkel om van kunstbezit meer te maken dan een zakelijke transactie.
- 3 RCE constateert dat de inhoud van de Regeling te ingewikkeld is voor de mensen die er mee moeten werken. Dat wordt veroorzaakt door de breed gedragen opvatting dat de inhoud van de Regeling en de toelichting op de Regeling op onderdelen afwijken. Vooral de toelichting op de Regeling biedt handvatten voor de invoering en de uitvoering van de Regeling. RCE constateert echter ook dat taalgebruik en opzet te ingewikkeld zijn voor de praktische uitvoering bij ministeries en colleges.
- 4 Bij de uitvoering van de Regeling bestaan verschillende interpretaties over de mate van toezicht. De Erfgoedinspectie heeft in de onderzochte periode (2009 en 2010) geen inspectie uitgevoerd op ministeries en colleges. De inspectie geeft in haar werkprogramma prioriteit aan het toezicht bij (rijks)musea. EGI heeft ook geen contact met de Auditdiensten met het oog op mogelijk tweedelijns toezicht.

4.4 Registratie

RCE verzamelt en bundelt de registraties van de gehele Rijkscollectie. RCE gebruikt daarvoor het Collectie Informatie Systeem. Het informatiesysteem geeft weer waar een voorwerp zich bevindt op niveau van een gebouw of organisatie. RCE registreert dus niet de specifieke fysieke locatie van een voorwerp.

RCE sluit interne contracten af met ministeries, onderdelen van ministeries, buitendiensten en colleges over de voorwerpen waarvan het beheer is overgedragen. Deze contracten volgen het informatiesysteem van RCE.

Bij het betreffende ministerie, de buitendienst of het college beheert de kunstcontactpersoon de registratie. Dat gebeurt op diverse manieren en met verschillende systemen: AdLib, Planon, Excell, Digidoc en gewoon op papier. Die registratie dient wel weer te geven waar het voorwerp zich exact bevindt in het gebouw of de gebouwen. Meestal wordt hiervoor het kamer-nummer vermeld, soms worden voorwerpen gekoppeld aan de locatie van personen.

RCE verwerkt alle bekende mutaties in het eigen informatiesysteem. Jaarlijks legt RCE een actueel overzicht uit dat systeem voor aan de kunstcontactpersonen. Deze toetsen dit aan de realiteit, zetten een handtekening en retourneren het overzicht. Interne mutaties binnen de muren van een ministerie of college zijn in de RCE registratie daarom niet zichtbaar.

De Regeling betreft de museale voorwerpen uit de Rijkscollectie. In de gebouwen van ministeries en colleges bevinden zich meer culturele objecten zoals voorwerpen verkregen door schenking en aankopen. Vaak is niet duidelijk wat de status van deze voorwerpen is en wat nu echt onder de Regeling museale voorwerpen valt. Sinds de compensatieregeling is RCE samen met de kunstcontactpersonen bezig binnen deze categorie van voorwerpen de objecten van bijzondere culturele waarde van de andere objecten te onderscheiden en als zodanig te registreren. Dit is nog niet overal afgerond.

Wanneer duidelijk is welke voorwerpen tot de Rijkscollectie behoren en de kunstcontactpersonen daarna nog 'nieuwe' objecten tegenkomen, schakelen zij RCE opnieuw in om de museale waarde te bepalen. Meestal gebeurt dat op locatie, soms aan de hand van foto's die aan RCE worden opgestuurd. RCE bekijkt vervolgens of het kunstobject tot de Rijkscollectie behoort of moet behoren. Is dit niet het geval dan valt het voorwerp onder inventarisgoed (Regeling Materieelbeheer, niet te verwarren met de Regeling Materieelbeheer museale voorwerpen).

5 Effect van de Regeling

Doel van dit onderzoek is om na te gaan of de invoering van de Regeling materieelbeheer museale voorwerpen effect heeft. Dit kan worden gemeten aan de hand van het aantal vermissingen van museale voorwerpen bij de ministeries en colleges in de onderzochte jaren 2009 en 2010.

Daarnaast kan dit worden vastgesteld door een analyse van interviews, het documentatieonderzoek en de inbreng van de begeleidingscommissie.

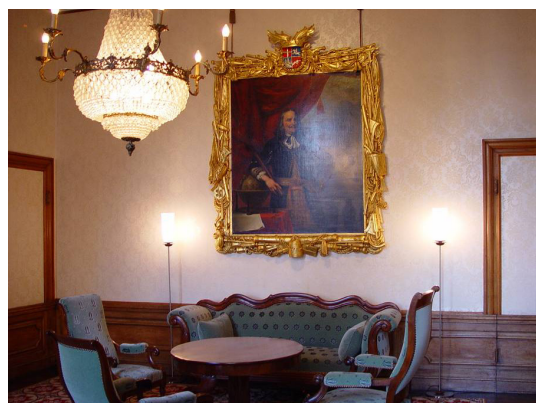


Foto: RCE

Effect van de regeling: het aantal vermissingen

Het aantal geregistreerde vermissingen bij ministeries en colleges bedroeg in 2005 ruim 3.000 voorwerpen. Dit aantal betrof zowel voorwerpen van bijzondere culturele waarde (de museale voorwerpen) als voorwerpen van culturele waarde. Met ingang van 2007 was er sprake van 2055 vermissingen. Gedurende de periode 2002 – 2008 werden ook eerder vermiste werken weer teruggevonden. Bij vermissingen betreft het namelijk vooral administratieve vermissingen; het voorwerp is administratief ‘kwijt’ binnen de Rijksoverheid.

Voor het meten van het effect van de Regeling materieelbeheer museale voorwerpen geldt het aantal nieuwe vermissingen sinds de invoering van de volledige Regeling in 2009. Het ontbreekt aan gegevens per 1 januari 2009 die als nulmeting zouden kunnen dienen. Wanneer we de door RCE overhandigde informatie als uitgangspunt nemen, tellen ministeries en colleges in 2009 gezamenlijk 107 geregistreerde vermissingen. In 2010 kwamen er daar tien bij. 31 vermiste werken vond men in deze periode terug¹¹.

Door invoering van de Regeling is het actuele zicht op het aantal vermissingen verbeterd. Ministeries en colleges zijn verantwoordelijk voor hun eigen registraties. Per intern contract heeft RCE de gegevens van vermissingen en vondsten beschikbaar van de meeste ministeries en colleges. Of het totaal aantal vermissingen ook afneemt kunnen wij op basis van de beschikbare gegevens echter niet beoordelen. Door het verschil in registratie van de Rijkscollectie tussen RCE en de ministeries en colleges is op dit moment moeilijk vast te stellen hoe het feitelijke aantal vermissingen zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

Wij kunnen op basis van de onderzoeksresultaten dus niet hard maken dat het aantal vermissingen echt is afgenomen met de invoering van de Regeling. Het zicht op de vermissingen per intern contract is verbeterd.

Noot 11 RCE zal tegelijkertijd met deze evaluatie een geactualiseerde totaalijst met vermissingen (oud en nieuw) 2011 publiceren. Deze gegevens waren niet beschikbaar tijdens het evaluatieonderzoek.

De gunstige effecten van de Regeling

De Regeling heeft de praktijk van het beheer van de museale voorwerpen bij ministeries en colleges op orde gebracht. Daarnaast maakt de Regeling dat de meeste partijen goed op de hoogte zijn van de spelregels die gelden. Personen die dagelijks betrokken zijn bij beheer van de voorwerpen weten doorgaans goed wat ze moeten doen. De zorg voor de voorwerpen is daarmee toegenomen. En ministeries en colleges maken een inhaalslag met het melden van culturele voorwerpen die nu niet in de registratie zijn opgenomen, maar wel van museale waarde kunnen zijn. Daarmee wordt de registratie steeds beter en vollediger. De gesystematiseerde registratie van het kunstbezit wordt door veel kunstcontactpersonen als een van de belangrijkste succespunten van de Regeling genoemd. Het zicht op de aanwezige kunstvoorwerpen - en de waarde daarvan - is toegenomen.

Waarop de Regeling geen effect heeft gehad

De registratie bij RCE en de registraties bij ministeries en colleges lijken niet altijd op elkaar te passen en er is, behalve binnen de ministeriële organisaties, geen controle of toezicht. De Erfgoedinspectie heeft sinds de inwerkingtreding van de Regeling nog geen toezicht uitgeoefend bij ministeries en colleges. Een belangrijk deel van de kunstcontactpersonen weet zelfs niet wat of wie de Erfgoedinspectie is. De administratie van RCE is ook nog niet aangepast aan de veranderingen bij de ministeries zoals opgenomen in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte eind 2010.

Op het moment dat een ministerie of college in gebreke blijft bij het aanleveren van een actuele getekende registratie of een AO, heeft RCE op basis van de Regeling geen formele instrumenten voor handhaving. Het enige instrument dat RCE heeft, bestaat uit het terughalen van de voorwerpen.

De zichtbaarheid van de kunstvoorwerpen is eerder af- dan toegenomen. Oorzaken hiervoor zijn:

- het verminderen van het aantal kunstwerken van museale waarde dat zich bij de ministeries, colleges en buitendiensten bevindt;
- het beperken van de aanwezigheid van kunst tot de kantoren en vergaderruimten van de politieke en ambtelijke top;
- de toegenomen beveiligingsmaatregelen in overheidsgebouwen.

De Regeling leidt in de praktijk vooral tot een interne zakelijke overeenkomst tussen RCE en de ministeries en colleges. Terwijl de overheid met het aanleggen van de Rijkscollectie beoogt zo veel mogelijk mensen van waardevolle kunst te laten genieten, gaat de Regeling hieraan in de praktijk voorbij. De administratie en de verantwoordelijkheden zijn geregeld, maar veel kunstcontactpersonen missen de mogelijkheden en de motivatie voor het wervend beheren en tonen van de collectie.

De Regeling lijkt slechts beperkt tot de buitendiensten door te dringen. Het is opmerkelijk dat de kunstcontactpersonen hier minder goed geïnformeerd zijn, nog minder dan bij de kerndepartementen inhoudelijke kennis of affiniteit hebben en administratieve zaken minder op orde zijn.

Tot slot stelden we eerder vast dat de Regeling op onderdelen niet meer past bij de context van wettelijke bepalingen en organisatorische veranderingen, en dat het daarop dient te worden aangepast.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De werking van de Regeling

De Regeling heeft tot een aantoonbare verbetering geleid in de organisatie van de praktijk van het beheer van de Rijkscollectie door ministeries en colleges. De Regeling, maar vooral de vertaling die de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed er van maakte, biedt de kunstcontactpersonen houvast. Of zij nou wel of geen affiniteit hebben met de voorwerpen, zij registreren, beheren en controleren.

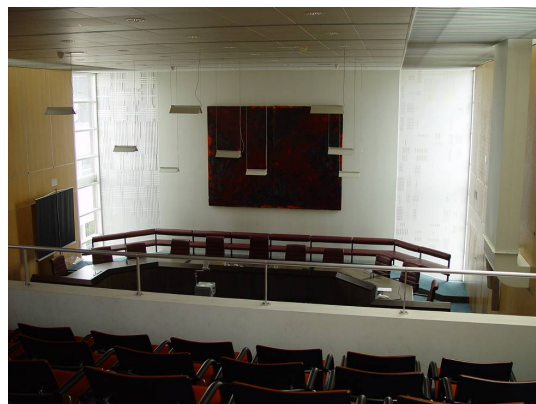


foto: RCE

Kunstcontactpersonen en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed maakten dankzij de Regeling een inhaalslag in het selecteren en registreren van belangrijke culturele voorwerpen die verworven zijn door schenkingen en aankopen. De voorwerpen die thuis horen in de Rijkscollectie worden daar nu in opgenomen.

Sommige ministeries (buitendiensten) en colleges vinden de uitvoering van de Regeling te bewerkelijk. Ook schrikt de Regeling door de aangescherpte verantwoordelijkheden sommigen af. Zij beperken het aantal voorwerpen tot louter representatieve ruimten of zien geheel af van de mogelijkheid museale voorwerpen te gebruiken.

De tekst van de Regeling in combinatie met de toelichting is ingewikkeld en wekt soms verwarring. In de toelichting op de Regeling staan bijvoorbeeld passages die eerder in de Regeling thuishoren en Regeling en toelichting passen soms niet op elkaar.

De Regeling is bij de ministeries en colleges niet goed geborgd als taak en als bedrijfsproces. De onderdelen van de Regeling die verder gaan dan het praktische beheerniveau, krijgen in de praktijk geen tot weinig aandacht. Het opstellen en uitvoeren van een administratieve organisatie heeft geen prioriteit. Er is vaak geen geormerkt budget, de zichtbaarheid heeft geen aandacht en de taken worden niet 'gezien' door de rest van de organisatie. De aandacht voor het praktische beheer gaat voorbij aan het inhoudelijke belang van de collectie.

Het effect van de Regeling

Wanneer we stellen dat de Regeling bedoeld was om het beheer te verbeteren, dan is dat zeker op praktisch niveau gebeurd. De belangrijkste winst is de systematische registratie bij de ministeries en colleges. Het zicht op de vermissingen en teruggevonden voorwerpen per intern contract is daardoor zowel bij ministeries en colleges als bij RCE fors verbeterd. Toch kunnen wij op basis van de onderzoeksresultaten niet hard maken dat het totaal aantal vermissingen afneemt. Het ontbreekt aan gegevens per 1 januari 2009 die als nulmeting kunnen dienen, en we constateren enig 'licht' tussen de admi-

nistraties van RCE en de ministeries en colleges. Omdat de Erfgoedinspectie in de onderzochte periode geen toezicht heeft uitgeoefend bij ministeries en colleges, kunnen wij ook daarop geen conclusies trekken.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed publiceert in 2011 een actueel overzicht van het totaal aantal vermissingen. Dat overzicht biedt gelegenheid tot een vergelijking van de aantallen met eerdere overzichten, maar die gegevens waren ten tijde van de evaluatie nog niet beschikbaar.

De context

De context waarbinnen de Regeling werkt, verandert. Om die reden kan de uitvoering van de Regeling niet op de huidige manier worden voorgezet. Belangrijkste verandering is de uitvoering van de 'compacte overheid', die gepaard gaat met het clusteren van facilitaire diensten en het op termijn verzelfstandigen daarvan in Shared Service Organisaties (SSO). Deze verandering maakt dat het praktische beheer van de voorwerpen in veel gevallen niet meer zal plaatsvinden door een functionaris binnen de afzonderlijke organisaties van de betreffende ministeries. Wanneer de uitvoering van de Regeling meegaat in de clustering, is het de vraag of de huidige verantwoordelijkheidstoewijzing aan ministers nog voldoet. Bepalend hiervoor is de Comptabiliteitswet.

6.2 Aanbevelingen

Op de korte termijn

- De tekst van de Regeling en de afstemming van de inhoud met de toelichting op de Regeling heeft een redactie nodig. Daarbij is het ook wenselijk dat duidelijker is omschreven wat een museaal voorwerp is. Dit om kunstcontactpersonen de mogelijkheid te geven de registratie van verwervingen te verbeteren.
- Om de motivatie voor goed beheer en zorgvuldige registratie van de Rijkscollectie bij de kunstcontactpersonen op peil te houden, blijft adequate en betrokken ondersteuning door RCE van groot belang.
- De administratieve organisatie beslaat het hele departement. In de praktijk voeren kerndepartementen en buitendiensten de regeling echter gescheiden uit en bereikt de AO de buitendienst niet. De uitvoering van de Regeling bij de buitendiensten behoeft daarom aandacht.
- De Regeling schrijft een risico-inventarisatie voor de mogelijke schade aan personen door de museale voorwerpen. In de praktijk vindt deze inventarisatie niet plaats en zijn er tevens geen incidenten bekend. Wanneer schade aan personen niet voorkomt, kan de verplichting in de regeling geschrapt worden.
- Het is aan te bevelen dat RCE de registratie van de fysieke locatie van de kunstobjecten (kamernummers, etc.) van de kunstcontactpersonen in de eigen registratie overneemt. Pas dan kunnen we spreken van een complete registratie van de Rijkscollectie.
- RCE brengt sommige diensten in rekening en andere niet. Het verdient aanbeveling wanneer RCE daarover meer duidelijkheid verschaft aan ministeries en colleges.
- EGI oefende in 2009 en 2010 geen toezicht uit op de uitvoering van de Regeling bij ministeries en colleges. Het is belangrijk dat EGI zo spoedig mogelijk een controle uitvoert op de uitvoering van de Regeling bij ministeries en colleges.

- Het is aan te bevelen dat het Ministerie van OCW de Regeling bij herhaling onder de aandacht brengt bij de leiding van andere departementen en colleges.
- Het Ministerie van OCW kan opdracht geven tot een complete web-based registratie van de Rijkscollectie met toegang voor RCE en de verantwoordelijk beheerders. Wanneer het bijhouden van deze registratie gekoppeld wordt aan periodieke controle door Inspectie en/of auditdienst blijft de registratie up-tot-date.
- Het vastleggen van welke verwervingen tot de Rijkscollectie behoren is nog niet afgerond. Daardoor blijft er een achterstand in de registratie van de Rijkscollectie. Het verdient aanbeveling deze achterstanden zo snel mogelijk in te lopen.
- Bij elke organisatieverandering verdient een goede uitvoering van de Regeling materieelbeheer museale voorwerpen aandacht. Urgent op dit moment is de overgangsfase (clustering van facilitaire diensten/ 4 FM) naar beheer door de SSO.

Op de lange termijn

De veranderingen bij de Rijksoverheid maken het op termijn noodzakelijk dat het beheer van museale voorwerpen bij ministeries en colleges fundamenteel wordt herzien. Dat betekent een aanpassing of vervanging van de Regeling materieelbeheer museale voorwerpen.

Uitgangspunten daarbij zijn:

- professioneel beheer van de museale voorwerpen;
- heldere taakverdeling tussen het Ministerie van OCW/RCE en ministeries en colleges;
- optimaal gebruik van de representatieve en culturele waarde van de Rijkscollectie.

Met de realisering van de compacte rijksdienst clustert de Rijksoverheid de huisvesting van ministeries en op termijn waarschijnlijk ook de colleges. Parallel ontstaat een aantal grote SSO's, dat de ministeries diensten per categorie levert zoals personeelszaken, subsidieverlening en beheer. De ministeries (en naar verwachting op termijn ook de colleges) kopen facilitaire diensten in, waaronder ook het beheer van gebouw en de inventaris, bij de SSO. De SSO kan de gevraagde diensten collectief inkopen bij derden. Het ligt voor de hand om ook het beheer van de museale voorwerpen binnen ministeries en (op termijn) colleges onder te brengen bij de SSO. Het verdient daarom aanbeveling de wijze waarop het materieelbeheer museale voorwerpen onderdeel kan worden van het categoriemanagement in de SSO te onderzoeken. Daarbij moet recht gedaan worden aan zowel de doelstelling veiligheid (netjes en goed beheren) als aan het doel van (openbare) zichtbaarheid.

In hoofdlijn kan het nieuwe beheer van museale voorwerpen bij ministeries en colleges er als volgt uit zien:

Ministeries definiëren de door hen gewenste inzet en zichtbaarheid van kunstvoorwerpen en kunnen daarbij kiezen voor het tonen van de Rijkscollectie op specifieke locaties, maar ook voor verfraaiing van ruimten met andere kunsttoepassingen. Bij het bepalen wat de mogelijkheden van de Rijkscollectie zijn, kan het ministerie een beroep doen op de deskundigheid van RCE. Wanneer ministers gedefinieerd hebben wat zij met museale en

andere culturele voorwerpen voor hun organisatie willen bereiken (output) maakt dit onderdeel uit van de inkoopopdracht van het ministerie aan de SSO.

De SSO kan vervolgens, afhankelijk van de opdracht van de betrokken ministeries, de aankleding van de betreffende gebouwen collectief aanbesteden aan particuliere organisaties zoals de commerciële kunstuitlenen (verfraaiing). Voor de inzet en plaatsing van de Rijkscollectie maakt de SSO afspraken met RCE. De SSO sluit de overeenkomsten af en garandeert professioneel beheer. De SSO brengt deze dienstverlening, samen met de andere diensten, in rekening bij het betreffende ministerie. Doordat onder verantwoordelijkheid van de minister zowel de output wordt geformuleerd als het budget beschikbaar wordt gesteld, behoudt de betreffende minister zijn verantwoordelijkheid.

Het is de vraag wat de consequenties van deze organisatieveranderingen zijn voor de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Rijk. Die verdeling is geregeld in de Comptabiliteitswet 2011, waarop de Regeling materieelbeheer museale voorwerpen is gebaseerd.

Bijlagen



Foto: RCE

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Algemene Rekenkamer, *Museale collecties van het Rijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 470, nrs. 1–2. 2000

Kamervragen Van der Ham, 2008; Vragen van het lid Van der Ham (D66) aan de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over verloren schilderijen bij het Rijk (Ingezonden 27 oktober 2008). Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009

Kamervragen Van der Ham, 2011; Vragen van het lid Van der Ham (D66) aan de Staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Veiligheid en Justitie over verdwenen kunstvoorwerpen. (Ingezonden 8 maart 2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011

Wijziging Compatibiliteitswet, 2008

Organogrammen van de departementen, 2011

Regeling materieelbeheer museale voorwerpen (bijlage en toelichting) – Staatscourant 238, 2006

Inspectierapport Rijk en divers, Verslag van een onderzoek naar de Rijkscollectie van de verschillende ministeries. Inspectie Cultuurbezit, 1997

Inspectierapport ICN voor uitstaande bruiklenen bij departementen (incl. steekproeven), 2006

Jaarverslagen Erfgoedinspectie, 2006-2009

Jaarwerkprogramma's Erfgoedinspectie, 2006-2011

ICN, Bouwstenen Administratieve Organisatie, april 2007, versie 1.1

ICN, Praktische uitvoeringsaspecten, juni 2009

Overzicht van vermissingen, september 2008

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Kunstcontactpersonen

- Ministerie van Algemene Zaken
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kerndepartement + Ambassades
- Ministerie van Defensie
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2x)
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Justitie
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Raad van State
- Paleis van Justitie Arnhem
- Nationaal Archief
- Raad voor Cultuur
- Rijksgebouwendienst
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Hoge Raad der Nederlanden

Overige geïnterviewden

OCW: Directie Cultureel Erfgoed, Erfgoedinspectie, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.