

Beleidsreactie op het Erfgoedinspectieverslag 2006 van de Erfgoedinspectie (EGI)

Algemeen

Het inspectieverslag 2006 en mijn beleidsreactie betreffende de vier sectoren cultureel erfgoed archeologie, archieven, collecties en monumenten zend ik aan zowel Eerste als Tweede Kamer, conform de procedure die geldt voor het archiefwettelijk toezicht zoals vastgelegd in de Archiefwet. Het archiefwettelijk verslag omvat een breder terrein dan dat van het cultureel erfgoed en dit zal ik u, vergezeld van mijn beleidsreactie, separaat toezenden.

Dit voorliggende integrale jaarverslag en de beleidsreactie tonen, dat sinds de samenvoeging van de Rijksinspectie voor de Archeologie, de Rijksarchiefinspectie, de Inspectie Cultuurbezit en de Rijksinspectie Monumentenzorg tot één organisatie de procedures en werkwijze zowel binnen de inspectie als in relatie tot mijn departement steeds meer op elkaar worden afgestemd.

Tevens is op te merken, dat in september 2006 de OCW-visie op toezicht, 'Vertrouwen in toezicht, toezicht in vertrouwen' is vastgesteld als nadere uitwerking van de rijksbrede, kaderstellende visie op toezicht (KVOT) 'Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht' van oktober 2005. Ik hecht eraan, dat de hierin genoemde uitgangspunten, zoals ten aanzien van proportionaliteit en selectiviteit, in de toekomst verder in de werkwijze en verantwoording van de Erfgoedinspectie zullen doorwerken.

Naast aandachtspunten per sector signaleert de Erfgoedinspectie een aantal algemene ontwikkelingen.

- Goed bestuur en zelfregulering

De Erfgoedinspectie signaleert een aantal ontwikkelingen op terrein van zelfnormering en 'goed bestuur', zoals de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) op terrein van de archeologie, depotnormering bij commerciële archiefbeheerders, een streven naar een erkenningsregeling voor restauratiearchitecten en de visitatiesystematiek voor de musea. Ik ben het met de inspectie eens dat deze ontwikkelingen positief te duiden zijn en passen bij de uitgangspunten van de hiervoor genoemde kaderstellende visie en goed bestuur. Voorts zal systematische, horizontale verantwoording binnen de instellingen en organisaties zelf leiden tot een afname van de intensiteit en noodzaak van toezicht van bovenaf.

- Depotproblematiek

De Erfgoedinspectie constateerde in het afgelopen jaar in diverse gevallen dat de situatie in bewaarruimten voor cultureel erfgoed soms verre van optimaal is. Zij wijst in dit verband op zowel archeologische depots, archiefruimten en depots van rijkscollecties en een verkennend onderzoek dat in haar opdracht is uitgevoerd. De Inspectie bepleit in het verlengde hiervan om minimale eisen te stellen aan de bouw en inrichting van depots en opslagruimten op terrein van archeologie, archieven, collecties en monumenten. Per erfgoedsector kunnen de normen dan verder uitgewerkt worden. Ik onderschrijf het belang dat is gehecht aan het goed bewaren en opslaan van ons cultureel erfgoed en zie ook de rode draad door de verschillende sectoren heen, waarop de Erfgoedinspectie heeft gewezen. Ik vraag mij echter af, of het stellen van nieuwe, algemene eisen die vervolgens op subniveau verder moeten worden gedetailleerd dit probleem oplost, temeer daar de diverse sectoren reeds op de problematiek toegesneden regels kennen en het in de meeste gevallen een kwestie is van relatieve onbekendheid en implementatie.

- Voor de sector archieven geldt de ministeriële regeling op grond van artikel 13, lid 4 van het Archiefbesluit 1995 omtrent de bouw, verbouwing, inrichting en verandering van inrichting van archiefruimten alsmede de ingebruikneming van gebouwen als archiefruimte. Deze regeling geldt overigens ook voor de archiefbewaarplaatsen als het Nationaal Archief en de Regionale Historische Centra. De regeling is recentelijk geëvalueerd; de aanbevelingen richten zich erop om de hier gestelde, gedetailleerde eisen meer 'open' te maken in de zin van procesnormen of prestatie-eisen. Dit zal naar verwachting leiden tot een betere toepasbaarheid en hoger nalevingsniveau.
- Voor de archeologie is het bewaren van vondsten en documentatie apart beschreven in het hoofdstuk deponeren van de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). In dit hoofdstuk worden ook de kwaliteitseisen beschreven die worden gesteld aan een archeologisch depot, bijvoorbeeld ten aanzien van brand, braak, wateroverlast en klimaatbeheersing. Hoewel deze vorm van zelfregulering in mijn ogen afdoende is, ben ik het met de Erfgoedinspectie eens dat een grotere mate van provinciale depot-uniformiteit het werk van uitvoerende partijen aanzienlijk vergemakkelijkt. Ik zal daarom dit probleem dat de Erfgoedinspectie aankaart inbrengen in het bestuurlijk overleg met de andere overheden en het IPO vragen zich in te spannen meer uniformiteit te realiseren.
- Wat betreft de sector collecties en de musea is een goede conditionering van groot belang voor de duurzaamheid van het erfgoed. De omstandigheden waarbinnen collecties worden bewaard variëren aanzienlijk en wat op de ene plaats werkt, is op de nadere plaats juist funest. Voor het ontwikkelen van prestatie-eisen die ruimte laten voor specifieke omgevingsfactoren kan, mede in overleg met de Erfgoedinspectie, het Instituut Collectie Nederland een stimulerende rol vervullen. Ik verwacht dat deze ontwikkeling, gevoegd bij de eigen verantwoordelijkheid van de zelfstandige instellingen, voldoende borging is van het belang in kwestie.

Mijn beleidsreactie ten aanzien van het sanctiebeleid heb ik in het desbetreffende hoofdstuk over de archeologie opgenomen.

Sector archeologie

Veldwerkinspecties en post-veldwerkinspecties hebben inzicht opgeleverd in de mate waarin uitvoerders gekwalificeerde medewerkers inzetten, de mate waarin het vergunningvoorschrift om twee jaar na beëindiging van het veldwerk een standaardrapport op te leveren wordt nageleefd en de naleving door uitvoerders van de processtap 'evaluatie' uit de KNA. Terecht heeft de Erfgoedinspectie de individuele uitvoerders hierop aangesproken en ik onderschrijf haar voornemen om in 2007 structureel te onderzoeken, in welke mate uitvoerders achterblijven als het gaat om het tijdig opleveren van een standaardrapport nadat een opgraving is beëindigd. Wat betreft de kwaliteitsborging in het veld onderstreep ik het belang dat controle door de Erfgoedinspectie op de inzet van gekwalificeerde medewerkers in 2007 hoog op de toezichtsagenda staat.

De Erfgoedinspectie constateert dat er momenteel onvoldoende mogelijkheden zijn voor de toezichthouder om gebruik te maken van sancties. Zij wijst daarbij op het instrument van de bestuurlijke boete, dat aan de orde kwam bij de behandeling van de wet op de archeologische monumentenzorg.

Ik wil echter dit instrument beoordelen binnen de bredere context van de inmiddels geformuleerde OCW-visie op toezicht en de risico's en de - eventueel alternatieve - interventiemogelijkheden kritisch afwegen, ook in relatie tot de uitvoeringslasten. Ik verwacht u vóór het eind van dit jaar van de uitkomst van deze verkenning te berichten.

De Erfgoedinspectie rapporteert ook ten aanzien van de 'berging' van vondsten uit het wrak van het VOC-schip De Rooswijk. Hierover kan ik u meedelen dat de betrokken ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën en OCW met elkaar in overleg zijn om het afgesproken beleidskader te actualiseren alsmede de verdere omgang met de Rooswijk goed te regelen. Als beloofd zal ik u daarover middels een separate brief informeren.

Ten aanzien van het archeologisch beroepsregister heb ik de daarvoor verantwoordelijke beroepsvereniging, de Nederlandse Vereniging van Archeologen (NVvA), in 2006 een subsidie verleend, zodat spoedig na de inwerkingtreding van de Wet archeologische monumentenzorg (Wamz) een register werkzaam kan zijn.

Sector Archieven

De hoofdonderwerpen in dit onderdeel van het jaarverslag zijn: het wegwerken van de achterstanden in de overdracht van archieven naar de archiefbewaarplaatsen, de ministeriele regelingen ex art 11 en 13 Archiefbesluit en de uitvoering van de nota 'Informatie op orde' (*Kamerstukken TK, 2005-2006, 29362, nr. 101*).

– Project wegwerken archief achterstanden (PWAA)

Het Project Wegwerken Archief Achterstanden is vanaf 1 januari 2006 operationeel. In dit project wordt door een tijdelijke projectorganisatie, waarin alle departementen, het Nationaal Archief (NA) en de Centrale Archief Selectiedienst (CAS) vertegenwoordigd zijn, de achterstand van 74 km archief van

de rijksoverheid uit de periode tot en met 1975 bewerkt, geselecteerd en overgedragen aan het NA of een andere rijksarchiefbewaarplaats. In juli 2005 bent u geïnformeerd over deze aanpak van de archiefachterstanden (*Kamerstukken TK 2004 – 2005, 29800 VIII, nr. 248*) en in februari 2007 ontving u de eerste voortgangsrapportage inclusief rapportage van de Erfgoedinspectie (*Kamerstukken TK 2006 – 2007, 29362, nr. 118*). Zoals ik u bij de voortgangsrapportage al meldde zijn de minister van Binnenlandse Zaken en ik tevreden over de vorderingen.

De Erfgoedinspectie ziet toe op de voortgang van het project, rapporteert jaarlijks separaat en doet in het nu voorliggende jaarverslag nog twee aanbevelingen die aansluiten bij eerdere aanbevelingen over PWAA. Ten eerste dringt de Erfgoedinspectie aan op het realiseren van volledige en betrouwbare bestandsoverzichten, op basis waarvan de zorgdragers zonodig de omvang van de totale achterstand in bewerking en overbrenging kunnen bijstellen. Ik benadruk opnieuw de opdracht aan het PWAA, namelijk het wegwerken van 74 km archiefachterstanden in drieënhalf jaar. In de praktijk blijken er afwijkingen te bestaan in de grootte tussen de geïnventariseerde en de uiteindelijk aangetroffen bestanden. Maar dit werkt beide kanten op: er is sprake van meerwerk, maar ook van minderwerk. Beide houden zich tot nu toe behoorlijk in evenwicht. Hierover wordt door het PWAA regelmatig gerapporteerd. Het is mogelijk dat er nog meer achterstanden zijn, maar gezien de degelijke inventarisatie ligt in die gevallen de verantwoordelijkheid voor het vinden van een (financiële) oplossing in eerste instantie bij de departementen zelf. Door het PWAA kan wel hulp geboden worden. In de projectopzet is voldoende zicht op de onzekerheden en ik vind het dan ook niet nodig om de departementen opnieuw op te roepen nieuwe bestandsoverzichten voor de periode tot en met 1975 op te stellen.

De tweede aanbeveling van de Erfgoedinspectie luidt dat het wenselijk is, dat de projectorganisatie de sturingsinformatie zodanig aanpast, dat daardoor volledig inzicht wordt verkregen in planning en output. De Erfgoedinspectie constateert daarnaast dat de bewerking niet volgens planning is verlopen en dat het onduidelijk is of de achterstand in 2007 kan worden ingehaald.

In mijn brief van februari jl. heb ik u al aangegeven dat de uitvoering nog niet geheel op schema lag, maar dat de bij de start opgelopen vertraging naar verwachting zou worden ingelopen. Hiervoor kan indien nodig extra capaciteit worden ingezet. De stand van zaken is dat er nu een versnelling van het bewerkingsproces plaatsvindt, waarmee de opgelopen achterstand ingelopen wordt.

Wat betreft de aanbeveling om de sturingsinformatie aan te passen het volgende. Het beraad van plaatsvervangend Secretarissen-Generaal (pSG-beraad) van alle departementen is opdrachtgever van het project en verantwoordelijk voor sturing en voortgangsbewaking. De sturingsinformatie is naar wens van de opdrachtgever ingericht en voldoet. Overigens is met het systeem van monitoring veel extra inzicht gekomen in de voortgang van de werkzaamheden van alle partners in het project.

– Overige opmerkingen over de achterstanden

In het PWAA worden de achterstanden bij de rijksoverheid tot en met 1975 bewerkt. Daarnaast worden in het kader van de uitvoering van 'Informatie op orde' door de departementen de werkvoorraden papieren en digitaal archief van na 1975 geïnventariseerd en worden er plannen van aanpak opgesteld.

Deze plannen van aanpak moeten begin 2008 klaar zijn. De aanbeveling van de Erfgoedinspectie over het opstellen van de selectielijsten voor een volledig beleidsterrein met inbegrip van alle actoren kan helpen om het proces van selectie te versnellen en ondersteun ik dan ook.

De Erfgoedinspectie vindt het positief dat de departementen aan de slag zijn met de werkvoorraden van na 1975, maar geeft aan dat de achterstanden en werkvoorraden niet alleen bestaan bij de departementen, maar ook bij de andere (privaatrechtelijke en publiekrechtelijke) bestuursorganen van de centrale overheid. De Erfgoedinspectie stelt dat het onduidelijk is hoe deze zorgdragers het wegwerken van achterstanden zullen aanpakken.

Het uitgangspunt van het archiefbeleid, dat bevestigd is in 'Informatie op orde', is dat alle zorgdragers zelf verantwoordelijk zijn voor archiefzorg en –beheer. Dat geldt dus ook voor de werkvoorraden bij genoemde andere bestuursorganen. In het kader van 'Informatie op orde' wordt wel een aantal inventarisaties uitgevoerd, waarmee inzicht wordt verkregen in de omvang van de achterstanden en werkvoorraden bij deze 'overige zorgdragers'. Ook kunnen ZBO's zonder eigen rechtspersoonlijkheid (tegen betaling) een beroep doen op PWAA; dit is echter geen verplichting.

– Naleving

Over de stand van zaken bij de overige organisaties van de centrale overheid (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk) constateert de Erfgoedinspectie opnieuw een zeer laag nalevingsniveau. Voor de privaatrechtelijke organisaties geldt dat de eisen uit de Archiefwet 1995 vaak als te zwaar worden ervaren en niet in verhouding tot de omvang van de openbaar gezagtaken. In het kader van 'Informatie op orde' wordt dit opgepakt en wordt daarnaast ook over (nieuwe) interventiemogelijkheden nagedacht. De Erfgoedinspectie heeft daarnaast aangegeven de komende tijd conform de kaderstellende visie op toezicht (KVOT) een escalatiemodel te ontwikkelen, zodat transparant wordt wanneer ingrijpen nodig is.

– Ministeriële regelingen

In december 2004 zijn drie evaluatiecommissies ingesteld met als opdracht te adviseren over de uitvoerbaarheid, de effectiviteit en de handhaafbaarheid van drie ministeriële regelingen die uitvoering geven aan de Archiefwet 1995. In december 2006 hebben de commissies de adviezen uitgebracht. In het jaarverslag reageert de Erfgoedinspectie op deze adviezen en beveelt zij aan om de regelingen spoedig aan te passen en de Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen voor het onderdeel archiefruimten te integreren in het Bouwbesluit.

Ik neem deze aanbeveling ter harte, het is de bedoeling om na de zomer een nieuwe regeling te hebben. Hierbij worden de medeoverheden betrokken.

– 'Informatie op orde'

De Erfgoedinspectie onderschrijft de gekozen actielijnen en ambities van de nota 'Informatie op orde', maar dringt erop aan om aspecten die het gehele stelsel raken uitdrukkelijk in een breder verband aan de orde te stellen. 'Informatie op orde' is bedoeld als actieprogramma voor het op orde krijgen van de informatiehuishouding van de rijksoverheid en Hoge Colleges van Staat. Ik erken dat de problematiek in de relatie tussen rijksoverheid en andere overheden deels overlappend is; waar mogelijk en

opportunity zullen medeoverheden betrokken worden. Hierover zijn afspraken gemaakt met IPO en VNG.

Sector Collecties

De Erfgoedinspectie vraagt aandacht voor het formele kader van het inspectieveld. Met de Regeling Materieelbeheer (Stcr 2006, nr. 238), inmiddels van kracht sinds 1 april 2007, is in artikel 12 het toezicht op het rijkscollectiebeheer geüniformeerd en geformaliseerd. Deze bepaling geeft de Erfgoedinspectie de mogelijkheid om rijksbreed het collectiebeheer te inspecteren. Ik verwacht hiervan een positief effect op het collectiebeheer. Op basis van deze bepaling dient een uitvoeringspraktijk te worden ontwikkeld. In aansluiting daarop wil ik ook wijzen op de ontwikkeling van kwaliteitszorg door de museumsector zelf in de vorm van visitaties. Ik kies ervoor om eerst dit systeem van kwaliteitszorg verder te ontwikkelen, alvorens te besluiten het inspectieveld in formele zin te verbreden naar collecties die geen deel uitmaken van de rijkscollectie. Hoe dan ook hecht ik eraan dat, indien het collectiebeheer langjarig wordt gesubsidieerd, het vertrouwen blijft bestaan dat het beheer van de collectie in goede handen is.

In de tweede plaats wijst de EGI op de onduidelijke juridische status van de aanwinsten van de voormalige rijksmusea. Met de EGI ben ik van mening dat helderheid omtrent de juridische positie van de rijkscollectie, inclusief de aanwinsten, van groot belang is. In dit verband is in het kader van de museale strategie door de Universiteit van Amsterdam nader onderzoek verricht naar de juridische status van de rijkscollectie. Het onderzoeksrapport 'Rijkscollectie, Minister en Musea' bevat veel nuttige en feitelijke informatie over de museale collecties van het rijk. Het plaatst de verantwoordelijkheid van de minister voor museaal beleid en museale collecties of onderdelen daarvan in een helder juridisch perspectief voor de rijkscollectie in het algemeen. Naar aanleiding van dit onderzoek zal ik een pilot laten uitvoeren om de registratie van collecties in de museale praktijk te beoordelen aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek, mede met oog op goede inspectie. Wat betreft de afstoting van werken uit de rijkscollectie onderschrijf ik de inmiddels herziene Leidraad voor het afstoten van museale objecten (Lamo). De leidraad biedt een zorgvuldig procedureel kader voor de afstoting van museale objecten uit de rijkscollectie, waarvan ik de toepassing ook bij andere eigenaren wil aanbevelen.

De Erfgoedinspectie wijst voorts op het belang van klimaatbeheer in musea. Zij stelt daarbij voor om, eerder dan een kwalitatieve klimaatnormering, nadere procesnormering te ontwikkelen voor collecties. Deze meer 'open' benadering van prestatie-eisen sluit aan bij het beleid omtrent risicobeheer en toezicht en handhaving zoals die op dit moment ook op andere beleidsterreinen van OCW bestaan. De instellingen hebben zelf een belangrijke eigen verantwoordelijkheid voor de klimatologische zorg van de collecties en bij het te ontwikkelen systeem van kwaliteitszorg door de sector zelf acht ik dit aspect van groot belang; dit aspect zal ook deel uitmaken van de visitaties. Dat neemt niet weg dat er ook nu reeds bij concrete verbouwingen van individuele musea en hun depots aandacht is voor zorgvuldig klimatologisch beheer. Bovendien heb ik op grond van verslaglegging en rapporten van de EGI tot op heden regelmatig individuele instellingen aangesproken op problematisch klimatologisch beheer. Tot

slot heeft het Instituut Collectie Nederland (samen met andere instituten als het Nationaal Archief en de Koninklijke Bibliotheek) een belangrijke kennisfunctie op dit gebied voor de museumsector.

De Erfgoedinspectie vraagt aandacht voor het kwetsbare erfgoed van ensembles van roerend en onroerend erfgoed. Ik deel deze zorg en zal dit vraagstuk betrekken bij de modernisering van het monumentenstelsel.

Sector monumenten

De sector monumenten van de Erfgoedinspectie heeft in 2006 bij gemeenten een vijftal pilots uitgevoerd alsmede vier reguliere inspecties. De onderzoeken richtten zich op de instandhouding van rijksmonumenten en de aanwijzing en instandhouding van door het rijk beschermde stads- en dorpsgezichten. Hieraan verbindt de erfgoedinspectie een aantal conclusies, die zich met name richten op het gemeentelijk monumentenbeleid en de uitvoering. De Erfgoedinspectie spreekt haar zorg uit over de geringe gemeentelijke capaciteit voor de uitvoering van het monumentenbeleid en wijst op de noodzaak van voldoende kennis en scholing. Ik deel deze zorgen en zal deze betrekken bij de eerder door mij aangekondigde discussie over de modernisering van het stelsel, waarbij naast de Erfgoedinspectie alle bestuurlijke partners alsmede de organisaties uit het monumentenveld aangesloten zijn.

Daarbij zal ik ook gebruik maken van de resultaten van de onderzoeken die de Erfgoedinspectie in 2006 is gestart naar de aard en samenstelling van de gemeentelijke monumentencommissies en de door hen verleende adviezen, alsmede de effecten van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure bij de vergunningverlening.

Bijzondere aandacht vraagt de Erfgoedinspectie voor het bouwhistorisch onderzoek in het verlengde van oudheidkundig bodemonderzoek, omdat beide in dienst staan van een goede monumentenzorg. Zij wijst erop, dat het nu reeds mogelijk is om bouwhistorisch onderzoek in de gemeentelijke vergunning op te nemen. Ik onderschrijf het belang dat bouwhistorisch onderzoek kan hebben in de planontwikkeling en het restauratieproces en neem de aanbeveling over om dit aspect te betrekken bij de modernisering van het monumentenstelsel.
