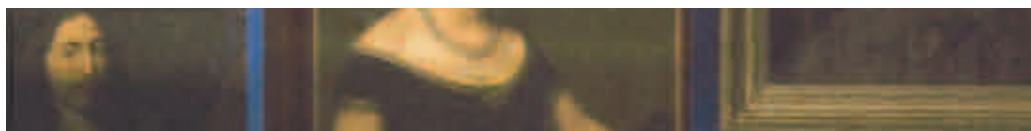




Erfgoedinspectie
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Verslag van het toezicht in 2009



Wat is de Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie waakt op nationaal niveau over een belangrijk deel van het Nederlandse erfgoed en over de informatiehuishouding bij de centrale overheid. Bovendien draagt de Erfgoedinspectie in het kader van Europese en internationale afspraken bij aan de bewaking van het Europese en mondiale erfgoed.

De Erfgoedinspectie ziet in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toe op het behoud en beheer van de rijkscollectie, de nationaal beschermde cultuurvoorwerpen en verzamelingen, de archeologische en gebouwde monumenten, de archeologische opgravingen en vondsten en op de beschermde stads- en dorpsgezichten. Ook houdt de inspectie toezicht op de archiefvorming en het archiefbeheer van de centrale overheid (Rijk, Colleges van Staat, zelfstandige bestuursorganen en de rechterlijke macht). Tenslotte adviseert de Erfgoedinspectie de verantwoordelijk bewindspersoon over de kwaliteit en de effectiviteit van wet- en regelgeving op deze terreinen.

De Erfgoedinspectie draagt met haar toezicht bij aan de kwaliteit van het behoud en beheer van het nationale erfgoed. Aan de hand van een risicoanalyses en signalen vanuit de politiek, het beleid, het erfgoedveld en de samenleving stelt de inspectie zwakke plekken in beheer van het erfgoed vast en agendeert deze.

Als onderdeel in de keten van beleid, uitvoering en toezicht houdt de Erfgoedinspectie beleid en uitvoering scherp en wijst ze op mogelijke witte plekken in de aandacht voor het nationale erfgoed.

Verslag van het toezicht in 2009

Erfgoedinspectie

Mei 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Inleiding	6
2 Ontwikkelingen	10
2.1 Archeologische vondsten, monumenten en opgravingen	10
2.2 De informatiehuishouding van de centrale overheid	13
2.3 De Rijkscollectie	16
2.4 Beschermd cultuuroederen	16
2.5 Instandhouding van rijksmonumenten en van door het rijk beschermd stads- en dorpsgezichten	19
3 Toezicht in 2009	20
3.1 Erfgoedbreed	21
3.2 Archeologische vondsten, monumenten en opgravingen	23
3.3 De informatiehuishouding van de centrale overheid	30
3.4 De Rijkscollectie	39
3.5 Beschermd cultuuroederen	43
3.6 Instandhouding van rijksmonumenten en van door het rijk beschermd stads- en dorpsgezichten	48
Bijlagen	56
Colofon	60

Voorwoord

De wereld van het cultureel erfgoed staat in de belangstelling van velen. Musea kunnen zich verheugen in hoge bezoekersaantallen, de Open Monumentendagen worden door honderdduizenden bezocht, bij opgravingen worden rondleidingen gegeven langs de vindplaatsen en voor de betekenis van archiefvorming en -beheer bestaat steeds meer aandacht, onder andere door parlementaire onderzoeken. Ook in onderwijsprogramma's neemt het nationale erfgoed, in het kader van culturele en kunstzinnige vorming, inmiddels een prominente plaats in. Erfgoed is een belangrijk onderdeel van onze samenleving en in de snelle, digitale wereld waarin wij leven blijkt er tegelijkertijd een behoefte te zijn aan reflectie op het verleden, op dat wat ons in de samenleving bindt, op waar we vandaan komen. Laten we hopen dat het belang van het erfgoed niet in gedrang komt door de huidige economische crisis.

De Erfgoedinspectie heeft zich ook in 2009 met verschillende middelen en instrumenten (inspecties, thematische onderzoeken, digitale vragenlijsten, maar ook preventief toezicht door middel van gerichte voorlichting) ingezet voor de kwaliteit van behoud en beheer van het erfgoed.

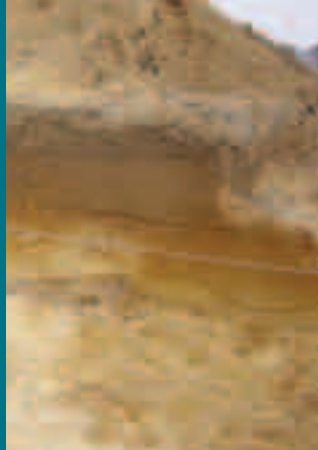
De Monitor Erfgoedinspectie, die we in 2009 voor de eerste keer voor alle toezichtsvelden hebben uitgezet, levert een schat aan informatie op die wordt gebruikt om onze inspecties gericht te kunnen inzetten. Modern toezicht houdt immers in dat we ons steeds meer op enkel risico's richten en daar waar de borging van kwaliteit door de partners in het veld adequaat wordt ingevuld ons directe toezicht verminderen.

Ik hoop dat dit jaarverslag een stimulans biedt aan alle partijen die zich inzetten voor het behoud van het erfgoed.

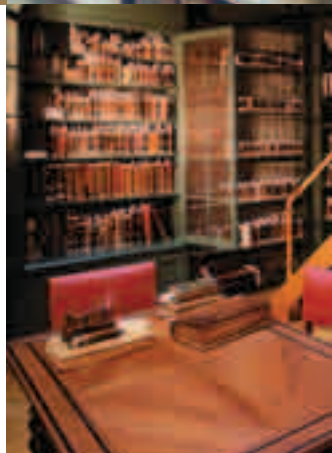
*De directeur Erfgoedinspectie
Mevrouw S.E.B. Siregar*

1

Inleiding



In 2009 zijn verschillende naoorlogse monumenten uit de top-100 inventarisatie van voormalig minister Plasterk aangewezen als rijksmonument, zoals het Monument op de Dam in Amsterdam, de Tonnemafabriek in Sneek, het beeld De Verwoeste Stad van de beeldhouwer Zadkine te Rotterdam, en de Radiotelescoop in Dwingeloo.



In 2009 ontvingen 55 van de meest bezochte musea elf miljoen bezoekers, een gelijk aantal als in 2008. Het meest bezochte museum was het Van Gogh Museum met 1,5 miljoen bezoekers. In de top tien bevinden zich zes musea die onder het toezicht van de Erfgoedinspectie vallen, zoals Paleis Het Loo, het Rijksmuseum (ondanks zijn beperkte toegankelijkheid) en Naturalis.

In 2009 werd voor de eerste keer een archeologisch bedrijf een half jaar lang onder verscherpt toezicht gesteld, omdat de organisatie niet voldoende gekwalificeerd personeel had ingezet. Deze maatregel heeft direct effect gesorteerd, waardoor het verscherpt toezicht ook weer kon worden opgeheven.



De VNG kwam met een Handreiking voor Gemeentelijke Monumentencommissies, als direct gevolg van het rapport van de Erfgoedinspectie 'Een goed advies is het halve werk'. Deze handreiking geeft richtlijnen voor de deskundigheid en de professionaliteit van monumentencommissies.



De Tweede Kamer debatteerde in januari 2009 over de kwaliteit van archeologisch onderzoek naar aanleiding van het inspectierapport 'Werk in uitvoering'. De discussie ging ook over marktwerking in de archeologie en de daarmee verbonden zorg voor bewaking van kwaliteit.



Bij departementen en andere overheidsorganen is de benoeming van een CIO, een Chief Information Officer, een teken dat men aan de departementale informatiehuishouding serieuze aandacht geeft, en dat men het project 'Informatie op Orde' wil concretiseren.



De teruggave aan Irak op 9 juli 2009 van 69 voorwerpen van cultuurhistorisch belang vormde een hoogtepunt in de taken waarvoor de Erfgoedinspectie zich geplaatst ziet. De onrechtmatig verworven stukken, door twee handlaren te koop aangeboden op het internet, konden door de voormalige minister van OCW in een bijzondere bijeenkomst worden overhandigd aan de ambassadeur van Irak. Hiermee gaf de minister uitvoering aan een bijzondere vorm van internationale samenwerking.

Het kabinet trekt €148 miljoen uit om de archiefachterstanden bij de departementen te bewerken. Hiervoor wordt een aparte, interdepartementale organisatie opgezet, DOC-Direkt, die 10 jaar de tijd krijgt om 800 km archieven daterend vanaf 1976 te selecteren en toegankelijk te maken.



Op maandag 11 mei 2009 zijn zes schilderijen gestolen uit de tentoonstelling Panorama Rivierenland in het Stedsmuseum in IJsselstein. Het gaat om 17de en 19de-eeuwse landschappen uit de collecties van het ICN en het Centraal Museum in Utrecht. Aandacht voor veiligheidszorg blijft noodzakelijk.



De minister van OCW heeft in september 2009 de aanwijzing van de Nieuwe Hollandse waterlinie als grootste monument van Nederland in gang gezet. Vijf vestingwerken, zesenvestig forten en honderden bunkers, sluisen en dijken, gelegen in verschillende provincies en gemeenten, worden op de lijst van rijksmonumenten geplaatst.



De Erfgoedinspectie heeft samen met de ministeries van OCW en Defensie en de Nationale UNESCO-commissie een Engelstalig kaartspel vervaardigd ten behoeve van in oorlogsgebieden gelegerde soldaten, om bij de werkzaamheden in deze gebieden op speelse wijze oog te hebben voor de cultuurgeschiedenis van de regio.

De Erfgoedinspectie houdt toezicht en signaleert

Op de voorgaande bladzijden treft u een greep aan uit verschillende gebeurtenissen in 2009 die alle het belang van de zorg voor cultureel erfgoed onderstrepen. Erfgoed is een onmisbaar onderdeel van onze samenleving. Soms heeft de Erfgoedinspectie directe bemoeienis met het onderwerp, soms heeft zij er zijdelings mee te maken. Het komt ook voor dat een actueel onderwerp pas in een later stadium gevolgen heeft voor de inzet van de Erfgoedinspectie. Hoewel lang niet al het cultureel erfgoed valt onder de wettelijke taken van de inspectie, wordt de Erfgoedinspectie toch regelmatig aangesproken op allerlei zaken die het behoud en beheer van cultureel erfgoed betreffen. Naast het houden van toezicht rekent de Erfgoedinspectie het ook tot haar taak onderwerpen te agenderen bij de partners in het erfgoedveld. Dit verslag over 2009 gaat daarom niet uitsluitend over de uitvoering van het jaarwerkprogramma van de Erfgoedinspectie voor 2009, maar signaleert ook relevante andere ontwikkelingen.

Karakter van dit jaarverslag

Risicodetectie en –analyse vormen de basis voor de keuzes die de Erfgoedinspectie maakt in haar inspectieprogramma. Kenmerkend voor deze aanpak is dat vooral die activiteiten die risico's met zich meebrengen, een plaats krijgen in het werkprogramma. Selectief toezicht houdt per definitie in dat inspectiewerkzaamheden zich richten op onderwerpen waarop in het veld een verbeteringslag te maken valt. Door deze methodiek blijven de vele activiteiten die goed gaan enigszins onderbelicht, terwijl de verbeterpunten relatief meer aandacht krijgen.

De Erfgoedinspectie erkent dat door deze aanpak de nadruk in rapporten, maar ook in dit jaarverslag, vooral op de zorgen over het erfgoed valt. De Erfgoedinspectie moet, mede gelet op de

beperkte capaciteit en middelen, aan deze werkwijze – die ook gangbaar is bij andere rijksinspecties - vasthouden maar ziet zeker de enorme inspanningen die worden verricht, ziet het grote enthousiasme in het erfgoedveld, ziet de toenemende professionalisering in de verschillende toezichtsvelden. Daarom wil de Erfgoedinspectie zeker niet spreken van een situatie van louter kommer en kwel.

Verschillende adressanten

Het geheel van toezichtsvelden van de Erfgoedinspectie is rijk geschakeerd, zowel wat betreft de objecten van toezicht, de daarvoor geldende wet- en regelgeving als ook de de (bestuurlijke) verantwoordelijkheidsverdeling. Zo biedt de Monumentenwet bijvoorbeeld meer mogelijkheden tot individuele invulling dan bijvoorbeeld de Archiefwet. In het geval van Rijkscollectie gaat het om regelingen betreffende materieel beheer, terwijl bij archeologie de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie wordt gehanteerd die door het veld zelf is geïnitieerd.

Ook de risico's die in de risicoanalyse worden benoemd zijn van verschillende orde. De aanbevelingen volgen logischerwijs deze schakering, die variëren van bijvoorbeeld een meer algemene, beleidsmatige aanbeveling aan de minister van OCW over de Rijkscollectie, een gerichte aanbeveling aan een groep van een beheerders van archieven, zoals bijvoorbeeld de departementen, tot een specifieke aanbeveling aan een gemeentebestuur op het gebied van monumentenzorg.

Vermindering toezichtslast

Hoog in het vaandel van de Erfgoedinspectie staat het principe dat een verfijning of aanscherping van de inspectiemethodiek niet mag leiden tot een grotere last voor het te inspecteren veld. Integendeel, die last gaat juist afnemen door de selectieve en effectieve aanpak. Ook acht de

inspectie het wenselijk dat er in toenemende mate systemen van zelfregulering worden toegepast binnen het cultureel erfgoed. Een systeem waarbij burgers, bedrijven, instellingen en lagere overheden zelf zoveel mogelijk verantwoordelijkheid wordt gelaten in het naleven van regels en wettelijke bepalingen. De overheid kan zich dan richten op toezicht op het systeem. Deze vormen van zelfregulering worden actief bevorderd door de Erfgoedinspectie.

Samenwerking

Waar dat mogelijk is, werkt de Erfgoedinspectie samen met andere rijksinspecties en de provinciale archiefinspecties. Voornamelijk met de andere kleinere inspecties (de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het Staatstoezicht op de Mijnen) wordt gewerkt aan uitwisseling van informatie, methoden en technieken en zelfs aan het overdragen van inspectieactiviteiten. Ook wordt met deze inspecties samengewerkt op het terrein van ICT-voorzieningen en 'e-inspecties'.

Monitor

De Erfgoedinspectie heeft in 2009 veel tijd besteed aan de ontwikkeling van een nieuw instrument: het inrichten en uitzetten van een digitale vragenlijst onder de titel Monitor Erfgoedinspectie. De Monitor biedt de mogelijkheid om op een relatief eenvoudige manier veel informatie over het nalevingsgedrag in te winnen. Informatie die gebruikt wordt om keuzes te maken bij het inspecteren. Dit instrument, al een aantal jaren beproefd bij de archiefwettelijke inspectie, is dit jaar ontwikkeld tot een werkmethode die voor alle toezichtsvelden van de Erfgoedinspectie bruikbaar is. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de betekenis van de Monitor per toezichtsveld. Daarbij wordt globaal een aantal van de eerste uitkomsten in beeld gebracht.

Leeswijzer

Het verslag bestaat naast deze inleiding uit twee hoofdstukken en een tweetal bijlagen. In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen in het veld en het toezicht geschetst. Het bevat de belangrijkste actuele ontwikkelingen in de verschillende toezichtsvelden (archeologie, archieven, collecties en monumenten) en de nieuwe inzichten op het terrein van toezicht. Hoofdstuk 3 geeft de directe werkzaamheden van de Erfgoedinspectie en de resultaten in 2009 weer. Daar waar in de meeste toezichtsvelden de aandacht in hoofdzaak de nationale situatie betreft, wordt bij de bescherming van cultuurobjecten ook een belangrijke internationale component nader toegelicht.

Dit Erfgoedverslag voorziet tevens in het jaarlijks verslag over het archiefwettelijk toezicht als bedoeld in art. 25b, tweede lid, van de Archiefwet 1995.



De Erfgoedinspectie is op 25 augustus 2009 verhuisd naar een zelfstandig onderkomen, een rijksmonument, aan de Koninginnegracht 25 in Den Haag

2

Ontwikkelingen

In dit hoofdstuk beschrijft de Erfgoedinspectie de belangrijkste ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de erfgoedvelden waarop toezicht wordt gehouden en welke van invloed zijn op de effecten van toezicht. Belangrijk waren onder meer de behandeling in de Tweede Kamer van de Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg, de toepassing van de Wet op de archeologische monumentenzorg in de praktijk, de vernieuwingen in de informatiehuishouding van de departementen en het vaststellen door de Tweede en Eerste Kamer van de uitvoeringswet voor het UNESCO 1970-verdrag.

2.1 Archeologische monumenten, vondsten en opgravingen

Wet op de Archeologische monumentenzorg

In 2007 is de Monumentenwet 1988 aangepast door opname van de relevante artikelen uit de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz). De Wamz, die in 2011 geëvalueerd zal worden regelt onder meer de omgang met en de kwaliteitsbevordering van archeologisch onderzoek bij elke vorm van bodemverstoring. Het toezicht op de naleving van deze wet richt zich op verschillende aspecten van behoud en beheer, zoals de omgang met beschermde monumenten, het uitvoeren van opgravingen volgens vaste normen, de aanwezigheid van standaardrapporten en de inzet van gekwalificeerd personeel.





De Erfgoedinspectie streeft al langer naar systeemtoezicht, waarbij een zo groot mogelijke zelfstandige kwaliteitsbewaking bij de vergunninghouders (bedrijven en gemeenten) wordt gestimuleerd en het toezicht zich meer kan richten op de processen en beheersingsmaatregelen binnen een organisatie. Zelfregulering is in de praktijk nog slechts beperkt aan de orde in het archeologisch bestel. Ook vormt het onvoldoende naleven van voorschriften die in de opgravingsvergunningen gesteld zijn een risico voor de kwaliteit van archeologisch onderzoek. De Erfgoedinspectie wil met haar bevindingen uit inspecties en thematische onderzoeken actief bijdragen aan een optimale evaluatie van de Wamz.

2.2 De informatiehuishouding van de centrale overheid

Informatiehuishouding van de departementen

Het verheugt de Erfgoedinspectie dat op dit terrein de ontwikkelingen veelal wijzen in de richting van meer samenwerking, het delen van diensten en kennis en meer in het algemeen (de wens tot) een grotere mate van sturing en beheersing van informatiesystemen en -processen. Steeds meer dringt het besef door dat de informatiehuishouding niet alleen een ondersteunend proces, maar ook een integraal onderdeel is van de primaire processen en daarmee het presteren van de overheid in belangrijke mate bepaalt. Niettemin blijven de al lang onderkende problemen een hardnekkig bestaan leiden, zoals de Algemene Rekenkamer (ARK) na een onderzoek in 2009 concludeerde. De ARK richtte haar onderzoek op de knelpunten in de informatiehuishouding van de rijksoverheid (in het bijzonder de ministeries). De algemene conclusie is dat de ministeries, ondanks verschillende goede initiatieven, geen greep krijgen op de informatiehuishouding. Eerder geconstateerde knelpunten blijven bestaan, terwijl nieuwe problemen daar bovenop komen. De ARK

heeft aangekondigd zich actiever met de problematiek te willen bemoeien en te willen meedenken over de oplossingen. De Erfgoedinspectie onderschrijft vele bevindingen van de ARK en wil bij het oplossen van de problemen met de Rekenkamer samenwerken.

Wijzigingen archiefwetgeving

Na een lange ontwikkelingsfase werd de Archiefregeling in 2009 afgerond. In de nieuwe regeling zijn de drie ministeriële regelingen uit 2001 en 2002 samengevoegd. De regeling heeft het duurzame behoud van overheidsinformatie tot doel, waarbij het tijdig nemen van de voorgeschreven preventieve maatregelen dat doel naderbij haalt. Die maatregelen zijn verrat in doelstellende regels, dan wel prestatie-eisen. Daardoor wordt de uitvoerbaarheid van de Archiefregeling vergemakkelijkt. Een andere vernieuwing is de wettelijke verankering van een kwaliteitszorgsysteem voor duurzame toegankelijkheid. Daarmee wordt een wettelijke grondslag gegeven aan een instrument dat de Erfgoedinspectie al lang propageerde (zie paragraaf 3.3 onder 'zelfregulering bij de centrale overheid'). Voor de Erfgoedinspectie en de provinciale archiefinspecties heeft de Archiefregeling tot gevolg dat ze zich moeten bezinnen op het toetsbaar maken van de ruimere regels. Aan de andere kant moeten de zorgdragers – meer nog dan vroeger het geval was – kunnen aantonen dat ze aan de prestatie-eisen hebben voldaan.

Programma Modernisering Informatiehuishouding en visievorming

In 2009 is het beleidsprogramma voor een 'vindbare en toegankelijke overheidsinformatie' – Informatie op Orde (2006) - opgewaardeerd tot het programma Modernisering Informatiehuishouding (MI). Het nieuwe programma¹ geeft de twee routes naar een blijvende oplossing van de geconstateerde problemen aan: 1) het wegwerken van de achterstanden in de vernietiging met daarbij het toegankelijk maken en de overbrenging van departementale archieven, en 2) het digitaliseren van de documentenhuishouding bij de kernministeries. Voor het eerste traject werd in 2009 kwartier gemaakt voor een nieuwe werkmaatschappij (DOC-Direkt), die als shared service organisatie de uitvoering ter hand zal nemen (zie paragraaf 3.3 onder 'Invoering van de Baseline bij ministeries' voor enige kanttekeningen bij deze trajecten).

In het Jaarwerkprogramma voor het programma MI voor 2010 staan drie visies gepland. De door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te ontwikkelen visie beperkt zich tot de ministeries; de visies die door OCW ontwikkeld zullen worden focussen op de erfgoedinstellingen. De Erfgoedinspectie ziet hierdoor een gat in de visievorming ontstaan, omdat geen van de beide coördinerende ministeries de volledige informatiehuishouding over de volle breedte van de overheid in ogen-schouw neemt. De Erfgoedinspectie wil vanuit haar kennis en ervaring van de uitvoeringspraktijk meer dan voorheen betrokken zijn bij de visievorming.

¹ Zie de brief van minister BZK aan de Tweede Kamer van 7 juli 2009, TK 2008-2009, 29362 nr. 156.

NORA en Gateway-methodiek

Naast wettelijke normen zijn de laatste jaren verschillende kaders voor de informatiearchitectuur van de overheid ontwikkeld. Recentelijk is het accent gelegd op de interoperabiliteit, terwijl als doelgroep de bestuurders/managers meer in beeld zijn gekomen, naast de primaire doelgroep van de informatiearchitecten. In de nieuwe strategie (versie 3, 2009) voor de Nederlandse Overheid Referentiearchitectuur (NORA) komt dit tot uitdrukking. Voor het 'concern' rijk is de Model Architectuur Rijksdienst (MARIJ) in ontwikkeling. Voor de Erfgoedinspectie zijn deze (referentie)kaders van belang, omdat deze de grondslag moeten vormen bij de inrichting van bedrijfs- en uitvoeringsarchitecturen en de koppeling daartussen. De Erfgoedinspectie vindt het hierbij belangrijk dat de architectuurkaders richtinggevend zijn, en niet zelf norm op norm stapelen. De uitvoerbaarheid van normen zou daardoor in het gedrang komen.

De introductie van de uit Engeland afkomstige Gateway-methodiek is een nieuwe ontwikkeling. De Erfgoedinspectie vindt de reviewaanpak als aanvulling op de andere technieken in de audit en control positief. Ze is wel van oordeel dat er in de reviews serieuze aandacht moet zijn voor wettelijke en niet-wettelijke kaders, waaronder baselines en architectuurmodellen.

Nieuwe visies van erfgoedinstellingen

In hun gezamenlijke visie *Archiveren is vooruitzien; visie van BRAIN en KVAN op de koers en de inrichting van het archiefwezen* stellen de Branchevereniging Archiefinstellingen Nederland (BRAIN) en de Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland (KVAN) zich tot doel de publieke toegankelijkheid van overheidsarchieven te vergroten en de kwaliteit van de digitale overheidsinformatie te borgen. Het eerste door vervoegde overbrenging, het tweede door maatregelen aan de bron te nemen. Een

intensieve samenwerking binnen het archiefwezen is noodzaak. Voor de Erfgoedinspectie is de visie van belang omdat deze aansluit op haar standpunt dat alleen ‘aan de bron’ maatregelen tot vorming en behoud van overheidsarchieven zinvol zijn. Het opschuiven van de erfgoedinstellingen richting informatiehuishouding impliceert ook een nauwere samenwerking met de toezichthouders.

Nieuwe interdepartementale overlegstructuur voor informatiehuishouding

In 2009 werd een geheel nieuwe interdepartementale overlegstructuur voor de departementale informatiehuishouding tot stand gebracht. Op bestuurlijk niveau werken de Chief Information Officers (CIO's) in verschillende gremia samen. Deze hebben als taak de (inter)departementale strategie, regelgeving en kwaliteit van de informatiehuishouding (mede) vorm te geven en de uitvoering daarvan te bewaken. Ook op ambtelijk deskundigenniveau werd een vast samenwerkingsverband operationeel (zie verder paragraaf 3.3. bij ‘zelfregulering’). In de nieuwe overlegstructuur is het Nationaal Archief (NA) op verschillende niveaus vertegenwoordigd. De rol van het NA hangt nauw samen met de uitvoering van een aantal actielijnen van het programma Informatie op Orde, vooral ten aanzien van de ontwikkeling van een nieuwe selectiemethodiek en het wegwerken van de achterstanden bij de ministeries. De nieuwe overleg- en samenwerkingsstructuren zijn voor de Erfgoedinspectie van belang. Ten eerste omdat ze een grotere samenwerking en regie op de informatiehuishouding van het rijk voorstaan en ten tweede omdat daarmee platforms aanwezig zijn waarop regelmatig het toezichtsbelang ingebracht kan worden.

BES-eilanden en toezicht op archiefbeheer

Het Koninkrijk der Nederlanden wordt opnieuw ingericht. Drie Antilliaanse eilanden – Bonaire,

St. Eustatius en Saba – worden als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet, onderdeel van Nederland. Het is de bedoeling dat de Nederlandse wetgeving uiteindelijk zoveel mogelijk op de eilanden van toepassing zal zijn, maar vooralsnog zal ook na de instelling van de openbare lichamen de huidige Antilliaanse wetgeving in stand blijven. In het voorstel Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de Archieflandsverordening 2007 van de Nederlandse Antillen aangewezen om de status van Archiefwet BES te krijgen. Als gevolg hiervan zal het toezicht op de archieven worden gewijzigd. Onder de Archiefwet BES wijst de minister van OCW personen aan die met het toezicht op de zorg voor en het beheer van archiefbescheiden zijn belast. Mogelijk wordt de Erfgoedinspectie als toezichthouder aangewezen. De Erfgoedinspectie is daarom bij het beleidsproces betrokken. De nieuwe staatsinrichting krijgt in 2010 haar beslag. Tevens wordt geïnventariseerd of de Erfgoedinspectie ook in de andere toezichtsvelden een rol heeft op de BES-eilanden.

2.3 De Rijkscollectie

Klimaatwerk

Ondanks de algemene zorg dat het belang van behoud en beheer van de rijkscollectie in het gedrang komt door de grote nadruk op cultuurparticipatie en collectiemobiliteit (zie paragraaf 3.4), zijn er op dit terrein ook positieve ontwikkelingen te signaleren. Specialisten van het Instituut Collectie Nederland, de Rijksdienst Cultureel Erfgoed (voorheen RACM), de Rijksgebouwendienst, de Technische Universiteit Eindhoven, het Landelijk Contact van Museumconsulenten en de Erfgoedinspectie, verenigd in een 'klimaatnetwerk', ontwikkelden richtlijnen die in 2009 gepubliceerd werden in het boek *Klimaatwerk. Richtlijnen voor het museale binnenklimaat*. Hiermee heeft het museale veld een goede basis om gunstige en duurzame klimaatomstandigheden voor de collecties te creëren.

Spectrum

Ook het feit dat de internationale standaard voor collectiemanagement 'Spectrum' inmiddels in talrijke musea gebruikt wordt, is een goede ontwikkeling. Nu er meer ervaring is met de Nederlandse versie ontstaat er ook meer samenwerking en uitwisseling tussen de musea. Spectrum is een belangrijk instrument voor kwaliteitszorg en zelfregulering. De Erfgoedinspectie raadt dringend aan op korte termijn de verdere ondersteuning van Spectrum te borgen.

Calamiteiten

De inspectie ervaart het positief dat op het gebied van bescherming van cultureel erfgoed bij calamiteiten in 2009 goede initiatieven zijn genomen, ondermeer door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (NIFV), maar net als in het geval van Spectrum geldt dat de inspectie een kritische toets op 'particuliere' normen noodzakelijk acht, evenals het

vervolgens tot stand brengen van algemeen bindende afspraken daarover.

2.4 Beschermd cultuurgooederen

Illegale in- en uitvoer van cultuurgooederen

In juli 2009 werd het UNESCO-verdrag 1970 inzake de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van cultuurgooederen, in Nederland van kracht. Een belangrijk aspect van het verdrag is het in brede zin aanpakken van de handel in illegaal verkregen cultuurgooederen. Het verdrag eist van verdragsstaten dat zij actie ondernemen op het gebied van preventieve maatregelen, dat zij regels opstellen voor de teruggave van cultuurgooederen naar het land van herkomst en dat zij bijdragen aan internationale samenwerking. Voor Nederland betekent dit dat op nationaal niveau nauwer zal worden samengewerkt tussen de douane, de politie en de Erfgoedinspectie, maar ook dat meer bekendheid moet worden gegeven aan de betekenis van het verdrag voor het erfgoedveld (in het bijzonder de musea), de kunsthandel en het algemene publiek. De Directie Cultureel Erfgoed van het ministerie van OCW en de Erfgoedinspectie zijn in overleg met de Nationale UNESCO Commissie een communicatiestrategie gestart, om in brede zin bekendheid te geven aan deze nieuwe wet, om bewustwording te creëren voor het belang van herkomstonderzoek en voor het betrachten van 'due diligence', niet alleen bij de aankoop van cultuurgooederen, maar ook bij bruiklenen, schenkingen, legaten en verkoop.



Overdracht 69 Iraakse objecten op 9 juli 2009 door Minister Plasterk aan de ambassadeur van Irak



Het toezicht op de naleving van het verdrag zal worden aangescherpt met verfijndere risicoanalyses en controlemethodieken en betere samenwerking tussen de handhavende instellingen. Het weer in ere herstellen van de database voor gestolen kunst en antiek en de aanstelling van een landelijke officier van justitie voor cultuurwetgeving zijn hier onmisbare factoren. Niet alleen op nationaal niveau heeft het probleem van handel in cultuurgoederen met een illegale herkomst veel aandacht. Ook op Europees en mondiaal niveau is dit het geval. Een door de Europese Commissie ingestelde subwerkgroep, waardoor de Erfgoedinspectie rechtstreeks in contact staat met andere EU-lidstaten, zal in juni 2010 de conclusies en aanbevelingen aan de Europese Commissie presenteren.

aandacht voor het belang van de bescherming van cultuurlandschappen.

De modernisering van het stelsel gaat uit van de decentralisatiegedachte die in 1988 is ingezet met de invoering van de Monumentenwet. Belangrijke taken en bevoegdheden liggen bij de gemeentelijke overheden. De Erfgoedinspectie is bij haar inspecties regelmatig tegengekomen dat gemeenten niet voldoende zijn geëquipeerd om de gedecentraliseerde taken uit te kunnen voeren. De effecten van het nieuwe stelsel kunnen volgens de inspectie pas tot hun recht komen wanneer voldaan wordt aan essentiële voorwaarden als voldoende deskundigheid, een erfgoedbeleid dat geïntegreerd is met ruimtelijke ordening, en een adequaat toezichts- en handhavingbeleid.

2.5 Instandhouding van rijksmonumenten en van beschermde stads- en dorpsgezichten

Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg

In november 2009 is de Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg (MoMo) behandeld in de Tweede Kamer. De minister legt daarin in drie pijlers een aantal uitgangspunten vast voor een nieuwe manier van monumentenzorg. Deze betreffen maatregelen in de subsidiesfeer, een grotere rol van monumenteneigenaren en belangenorganisaties, en meer aandacht voor gebiedsgerichte monumentenzorg. Bij deze laatste pijler gaat het er om de zorg voor cultuurhistorie te verankeren in bestemmingsplannen via de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het monument als object wordt daarbij structureel gezien vanuit een omgevingskwaliteit. De in het verleden aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten worden beschouwd als een voorloper van deze gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast is er vanuit dezelfde gedachte

3

Toezicht in 2009

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten en bevindingen van het toezicht op de verschillende toezichtsvelden weergegeven, en waar mogelijk worden deze gevolgd door de bereikte effecten.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- 3.2 Archeologische monumenten, vondsten en opgravingen
- 3.3 De informatiehuishouding van de centrale overheid
- 3.4 De Rijkscollectie
- 3.5 Bescherming van cultureel erfgoed in internationaal verband
- 3.6 Instandhouding van rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten

Voorafgaand daaraan is een paragraaf opgenomen waarin enkele Erfgoedinspectie-brede thema's uit de in 2009 ingestelde monitor worden weergegeven.

De Erfgoedinspectie ziet in hoofdzaak toe op naleving van de wet, en richt zich daarmee voornamelijk op wet- en regelgeving en vastgestelde normen. Maar daarnaast vindt zij het ook van groot belang om te letten op andere elementen die het achterliggende beleidsdoel van wet- en regelgeving versterken. Weliswaar zijn bijvoorbeeld zelfregulering en kwaliteitszorg, maar ook in de velden tot stand gekomen afspraken over normering, lang nog niet altijd wettelijk verankerd, maar kan aandacht daarvoor in hoge mate bijdragen aan bescherming van het Erfgoed. Om deze reden wordt er in de Monitor Erfgoedinspectie, maar ook in themarapporten en inspecties aandacht besteed aan dit soort elementen. Inspectiebevindingen kunnen op deze wijze ook bijdragen aan het opzetten of aanscherpen van kaders voor het toezicht.

3.1 Erfgoedbreed

Monitor Erfgoedinspectie

Afgelopen jaar heeft een groot deel van het veld kennis gemaakt met een nieuw toezichtinstrument: de 'Monitor Erfgoedinspectie'. De monitor is een digitale vragenlijst over de taakuitvoering door organisaties binnen het erfgoedveld die vallen onder het toezicht van de Erfgoedinspectie. Deze monitor biedt de Erfgoedinspectie, maar ook de bevroegde organisaties zelf, een indicatie van het nalevingniveau van de geldende wet- en regelgeving. Met de verzamelde gegevens van alle bevroegde organisaties voert de Erfgoedinspectie een risicoanalyse uit, op grond waarvan de inspectieactiviteiten worden geprogrammeerd (zie daarvoor de Jaarwerkprogramma's van de Erfgoedinspectie). De door de benaderde organisatie verstrekte gegevens zijn tevens verwerkt tot een rapportage per organisatie. Deze rapportages zijn zeer geschikt als instrument voor zelfevaluatie en kunnen betrokken worden in de eigen planning- en controlcyclus of het eigen kwaliteitssysteem.

Het proces

De monitor Erfgoedinspectie werd de afgelopen jaren al gebruikt voor de archiefwettelijke zorgdragers en is in 2009 uitgebreid naar de toezichtvelden gemeentelijke monumentenzorg en archeologie en de Rijkscollectie. Met de monitor wordt zo in één keer het gehele veld benaderd, zij het met een op het toezichtsveld toegesneden vragenlijst. Zo werd naast de bestaande vragenlijst voor archiefwettelijke zorgdragers een vragenlijst voor gemeenten samengesteld op het terrein van monumentenzorg en archeologie en een vragenlijst voor instellingen die een deel van de Rijkscollectie in beheer hebben². Deze vragenlijsten werden ter inhoudelijke toetsing aan een selectie van de

bevroegde organisaties aangeboden. Later werd nog eens een feitelijke proefversie via het internet door deze organisaties getest. In deze pilotfase is ook in overleg met betrokkenen bepaald door wie de monitor zou moeten worden ingevuld (de collectiebeheerder, de monumentenambtenaar, de directeur van een opgravingsbedrijf, etc).

Begin december 2009 werden de definitieve vragenlijsten uitgezet. Een respons variërend van 79% (347 organisaties) voor de velden monumenten en archeologie, 88% (237) voorarchieven en 100% (40) voor museale collecties mag hoog genoemd worden. De uitkomsten worden behalve in individuele rapportages per organisatie ook vastgelegd in overkoepelende rapportages over de verschillende velden. Enkele uitkomsten worden gegeven in dit jaarlijks verslag, zowel hier onder als in de verschillende paragrafen over de toezichtsvelden.

In het algemeen geldt de kanttekening dat de monitor een nieuw instrument is voor de velden monumenten, archeologie en Rijkscollectie, waardoor het proces in ontwikkeling is. Een evaluatie van het instrument is begin 2010 ingezet en zal leiden tot verbeteringen die worden toegepast in de monitor van 2011. Ook houdt de Erfgoedinspectie bij de beoordeling van de resultaten rekening met het feit dat het hier een zelfbeoordeling betreft.

'Erfgoedbrede' uitkomsten

Een aantal algemene vragen, die inzicht kunnen bieden in de staat van uitvoering van wettelijke taken door alle in het toezichtsveld bevroegde zorgdragers, werden in alle drie de vragenlijsten opgenomen. De Erfgoedinspectie is zich zeer bewust van de grote verschillen in de toezichtsvelden, waardoor een vergelijking van de uitkomsten niet meer kan zijn dan een grove indicatie. Met deze kanttekening presenteren we

² Voor de vragenlijsten zie www.erfgoedinspectie.nl

dan ook enkel opvallende ‘erfgoedbrede’ uitkomsten.

Gebruik van kwaliteits(zorg)systemen?

Voor het toezicht, en in het bijzonder de mogelijke verschuiving naar systeemtoezicht, is de aanwezigheid van een kwaliteits(zorg) systeem, waarin de wettelijke taken op het terrein van het erfgoed en de archiefwettelijke taken zijn opgenomen, naast het toepassen van audits en opname in de P&C-cyclus, van groot belang. Voorsnog kan op grond van de uitkomsten gesteld worden dat er op dit terrein weinig voortgang wordt geboekt. Binnen het toezichtsveld archieven geeft slechts 27% van de instellingen aan met een kwaliteits(zorg)systeem te werken. (Zie ook hoofdstuk 3.3). Ruim 83% van de respondenten bij het toezichtsveld ‘monumentenzorg’ geeft aan dat de betreffende gemeente niet over een kwaliteitszorgsysteem beschikt. Bij de collectiebeheerders is een vergelijkbaar beeld te zien. Daar geeft een kwart (10 museale instellingen) van de ondervraagden aan een kwaliteitssysteem te hanteren in de organisatie. In al deze gevallen maakt de afdeling collecties onderdeel uit van dit systeem. Hierbij wordt opgemerkt dat behalve bekende systemen als INK en ISO, ook een VRM-visitatie als kwaliteitssysteem wordt beschouwd door een aantal respondenten. De Erfgoedinspectie heeft waardering voor visitatie als een goede kwaliteitsimpuls.

Voldoende personeel voor sturing en uitvoering?

Op de vraag of er voldoende personeel voor *sturing* op de wettelijke taken beschikbaar is het beeld op het terrein van archieven en collecties (met de scores van 81%, respectievelijk 85%) positief. Voor de *uitvoering* van de wettelijke taken die aan de orde waren in de monitor blijft de beantwoording voor archieven positief (76%), maar geeft het beeld bij de bij collecties

aanleiding tot zorgen. Tweederde van de respondenten (27) is van mening dat de uitvoering van goed beheer en behoud wordt belemmerd door een tekort aan personeel. Ruim de helft hiervan (17 van de 27) meldt bovendien een tekort aan financiële en facilitaire middelen.

Bij de gemeenten werd geen uitsplitsing gevraagd naar sturing en uitvoering van de wettelijke taken voor monumentenzorg en archeologie. De helft van de gemeenten 52% (180) geeft aan dat ze niet beschikken over voldoende personeel om de gemeentelijke taken op het gebied van monumentenzorg en archeologie uit te kunnen voeren. Van deze groep van 180 gemeenten geven er twintig aan dat de taken en bevoegdheden op het gebied van monumentenzorg binnen het gemeentelijke apparaat niet goed belegd zijn. Voor 45 gemeenten van deze groep zijn deze taken gedeeltelijk belegd, waardoor niet het gehele werkterrein is afgedekt.

Beleidsplan beschikbaar?

Hoewel dit geen wettelijke vereiste is, geeft de beschikbaarheid van een beleidsplan een goede indicatie voor de mate waarin bewust met de wettelijke taken wordt omgegaan. Hier concentreert zich de zorg op archieven en de gemeentelijke monumentenzorg en archeologie. Bij collecties is sprake van een hoge positieve score (90% geeft aan over een beleidsplan te beschikken), archiefbeherende instellingen blijven hier flink bij achter (43%). Ook 32% (110) van de gemeenten geeft aan dat ze geen vastgesteld beleid hebben op het gebied van monumenten, archeologie of erfgoed in het algemeen.

Gebruik van normen?

Het hanteren van een heldere set van normen geeft zowel de uitvoerende organisaties als het toezicht houvast in de beoordeling van de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken. Archiefinstellingen scoren ook hier minder

hoog (41%). Het beeld bij gemeenten op dit terrein is niet eenduidig. Voor gemeentelijke monumentenzorg bestaat geen normenset. Het beschikken over een monumentenverordening (overigens is dat een wettelijke plicht) kan echter gezien worden als een vorm van normhantering. Ruim 88% van de gemeenten beschikt over zo'n verordening. De verordening is bij 85% van deze gemeenten echter mogelijk verouderd omdat deze verordeningen niet voldoen aan het gestelde in de Wet Beperking Adviesplicht die van kracht werd per 1 januari 2009.

Het archeologisch veld kent, in tegenstelling tot de monumentenzorg, wel een normenset: de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). Deze normenset is specifiek toegesneden op het uitvoeren van archeologische werkzaamheden, en raakt alleen de wettelijke uitvoering van gemeentelijke taken als de gemeente zelf een opgravingsvergunning heeft. De norm kan echter wel indirect een rol spelen bij de invulling van de wettelijke zorg voor archeologie. Een gemeente kan eisen stellen aan de kwaliteit van de uitvoering van archeologische werkzaamheden binnen de gemeenten, en daarbij de KNA als norm hanteren. 69% van de respondenten geeft aan dit te doen.

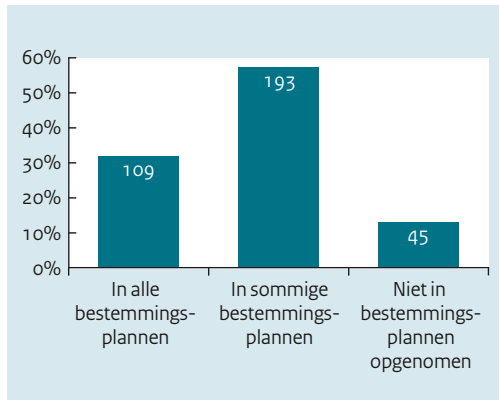
Aan de collectiebeheerders is gevraagd of zij vastgelegde richtlijnen hanteren op het gebied van respectievelijk registratie en conservering. 33 van de 40 musea hebben richtlijnen voor beide. Het betreft hier vaak eigen richtlijnen in combinatie met richtlijnen opgesteld door ICN. Nog eens vier collectiebeheerders hebben alleen richtlijnen voor registratie terwijl drie voor geen van beide onderwerpen vastgestelde richtlijnen heeft.

3.2 Archeologische monumenten, vondsten en opgravingen

Monitor

Minder dan de helft van de gemeenten die de vragenlijst beantwoordt heeft, geeft aan een vastgesteld beleid voor archeologie te hebben, of erfgoedbeleid waarin aandacht besteed wordt aan archeologie (156 gemeenten, 45%). Het beleid is deels nog heel recent: 36,9% van de gemeenten met beleid geeft aan dit in 2009 te hebben vastgesteld, 14,8% geeft aan dat in 2010 te zullen doen. Daarentegen heeft de overgrote meerderheid van de gemeenten alle (109) of sommige (193) bestemmingsplannen uitgewerkt voor archeologie: totaal 302 gemeenten van de 347 (87%).

Grafiek 1: Uitwerking archeologie in bestemmingsplannen



De bepalingen in de bestemmingsplannen vloeien lang niet altijd voort uit vastgestelde beleidsplannen. Het is goed mogelijk dat gemeenten hun bestemmingsplannen 'archeologie-vriendelijk' maken zonder dat er vastgesteld beleid aan ten grondslag ligt. Dit roept bij de inspectie de vraag op wat dan de basis voor deze bepalingen is. Uit de monitor blijkt dat meer dan de helft van de gemeenten die bepalingen hebben vastgesteld, over (een) cultuurhistorische

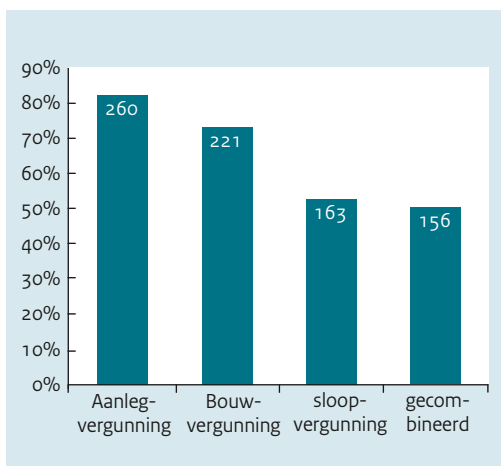
waardekaart(en) beschikt waarin de archeologische waarden zijn opgenomen (173 gemeenten, 57,3%). Dit zou er op kunnen wijzen dat archeologisch beleid vooral pragmatisch wordt opgepakt: gemeenten stellen in dat geval geen overkoepelend beleid voor archeologie vast, maar buigen zich alleen over de archeologische waarden op het moment dat (nieuwe) bestemmingsplannen moeten worden vastgesteld.

Dit beeld lijkt bevestigd te worden door het geringe aantal gemeenten dat een archeologieverordening heeft: totaal 28 (8%). 25 hiervan hebben vastgesteld archeologisch beleid, en 26 gemeenten hebben archeologie ook vastgelegd in bestemmingsplannen. 8 gemeenten hebben naast de archeologieverordening ook een erfgoedverordening. Daarnaast hebben 60 gemeenten alleen een erfgoedverordening; niet gevraagd is in hoeverre hierin archeologische bepalingen zijn opgenomen. Dat een gemeente aangeeft een vastgesteld archeologisch beleid te hebben zou wellicht een indicatie kunnen zijn dat de erfgoedverordening ook archeologische bepalingen bevat. Dat is bij 38 gemeenten het

geval (11%). De archeologische bepalingen in de bestemmingsplannen worden vooral uitgewerkt via voorschriften bij de aanlegvergunning (260 van de 302 gemeenten); 221 gemeenten geven aan ook bouwvergunningen daarvoor te gebruiken, in 163 gevallen ook sloopvergunningen. Dikwijls is sprake van een combinatie: 156 gemeenten hanteren voorschriften bij zowel de aanleg, de bouw- als de sloopvergunningen.

De zorg voor het archeologische erfgoed is echter niet beperkt tot het regelen van archeologie in de ruimtelijke ordening. Ook het voorkomen van verstoringen van archeologische vindplaatsen en het aanpakken van illegale opgravingen hoort daartoe. Zo kan een gemeente archeologisch waardevolle terreinen beschermen door een metaaldetectorverbod in te stellen voor deze terreinen. Daarmee kan worden voorkomen dat gebruikers van een metaaldetector – gewild of ongewild – de archeologische context waarin de vondsten zich bevinden verstoren. Ook kunnen er archeologische bepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) opgenomen worden. Uit de monitor blijkt dat gemeenten maar amper gebruik maken van de instrumenten die er zijn om dit aspect van gemeentelijke zorg voor het archeologische erfgoed in te vullen. Slechts 26 gemeenten geven aan een detectorverbod voor (een deel van) hun grondgebied te hebben. Opvallend is verder dat een aanzienlijk deel van de respondenten, ruim 14% (48), niet weet of hun gemeente een detectorverbod heeft. 16 gemeenten hebben in de APV bepalingen met betrekking tot archeologie opgenomen; dit overlapt grotendeels met het detectorverbod. Slechts 3 gemeenten hebben wel bepalingen in de APV, maar geen detectorverbod.

Grafiek 2: Wijze van uitwerking archeologische bepalingen in bestemmingsplannen



Opgravingsvergunningen

Iedere aanvrager van een opgravingsvergunning is verplicht een organisatieplan in te dienen. Mede aan de hand van dit organisatieplan wordt

beoordeeld of een aanvrager bekwaam genoeg is om in aanmerking te komen voor een vergunning. Na de vergunningverlening moet de vergunninghouder handelen in overeenstemming met het organisatieplan. De Erfgoedinspectie heeft in 2009 33 inspecties verricht bij vergunninghouders, bij zowel bedrijven, gemeenten als RCE. De in 2009 verrichte inspecties tijdens opgravingen zullen worden samengevat in een rapport over de naleving van de organisatieplannen van de vergunninghoudende bedrijven en gemeenten. Dit rapport zal in het voorjaar van 2010 verschijnen.

Het aantal opgravingen dat jaarlijks wordt uitgevoerd blijft rond de 200 schommelen (zie tabel 1). Het aantal proefsleufonderzoeken lijkt zich rond de 500 te stabiliseren. Bij de booronderzoeken³ is in 2009 een scherpe daling van 17% te zien. Wellicht heeft de teruglopende conjunctuur vooral op deze laatste categorie (een eerste) invloed.

De aandelen van de verschillende soorten uitvoerders in de markt verschuiven nog steeds. Jaar na jaar neemt het aandeel van gemeentelijke organisaties af ten gunste van bedrijven.

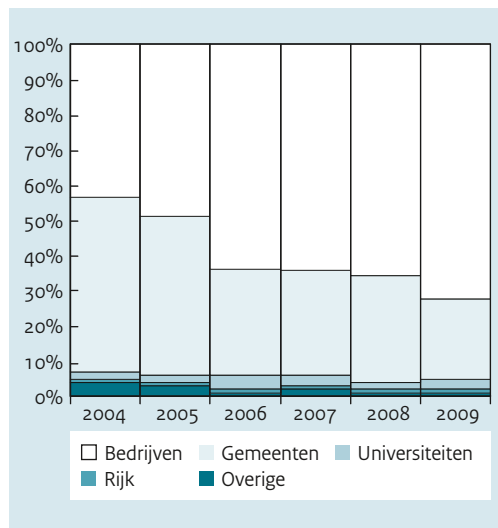
³ Booronderzoeken moeten pas sinds 1 november 2005 verplicht worden gemeld; daarom zijn er van vóór 2006 geen betrouwbare gegevens over het aantal booronderzoeken beschikbaar.

Tabel 1: Aantal uitgevoerde opgravingen, proefsleuf- en booronderzoeken.

	2009	2008	2007	2006	2005	2004
opgravingen	195	208	198	186	186	194
proefsleuven	497	508	422	400	313	229
begeleiding	260	244	225	211	236	168
booronderzoek	2170	2613	2321	2184	-	-

Bron: Archis 2. Stand: 1 maart 2010.

Grafiek 3: Marktaandelen in % van de verschillende soorten uitvoerders bij opgravingen.



Bron: Archis 2. Stand: 4 januari 2010.

Tabel 2: Het aantal onderzoeken dat door de Erfgoedinspectie in het veld is geïnspecteerd als percentage van het totale aantal onderzoeken (dekkingspercentage).

	2009	2008	2007	2006	2005	2004
opgravingen	9	6	3	18	4	3
proefsleuven	3	1	1	6	2	2
begeleiding	0	0	0	0	0	1
booronderzoek	0	0	0	0	-	-

Bron: Archis 2. Stand: 1 maart 2010.

In 2009 heeft de Erfgoedinspectie bij 18 opgravingen en bij 15 proefsleufonderzoeken inspecties uitgevoerd. Dit betekent dat de Erfgoedinspectie in 2009 intensiever dan in eerdere jaren bij archeologisch veldwerk heeft geïnspecteerd. Alleen in 2006, het jaar waarin de Erfgoedinspectie een omvangrijk kwaliteitsonderzoek in samenwerking met de RCE uitvoerde, werd nog vaker in het veld geïnspecteerd.

De inzet van de Erfgoedinspectie is er op gericht de zelfregulering binnen de archeologie te versterken. Uitvoerende instanties moeten zelf voor kwaliteit zorg dragen en hun organisatie daar op inrichten. Bijvoorbeeld door een kwaliteitshandboek waarin de gehanteerde kwaliteitsnormen worden uitgewerkt voor de eigen werkprocessen. Of door interne audits en het vastleggen van (door de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie voorgeschreven) kwaliteitscontroles; maar ook door een goed personeelsbeleid en een adequate planning zodat de inzet van voldoende gekwalificeerd personeel steeds gewaarborgd is.

Tijdens inspecties wordt op al deze punten gelet en worden ook soms op onderdelen tekortkomingen geconstateerd. Dit neemt niet weg dat de kwaliteit van de uitvoering in grote lijnen tevredenstellend is. Hoewel geïnspecteerden het soms als negatief ervaren dat de Erfgoedinspectie schijnbaar zo de nadruk legt op 'formaliteiten' en 'parafen', verliest de inspectie de kwaliteit

zeker niet uit het oog maar legt zij wel de nadruk op de randvoorwaarden die kwaliteit mogelijk moeten maken.

In één geval heeft de Erfgoedinspectie moeten besluiten om een vergunninghoudend bedrijf onder verscherpt toezicht te plaatsen. Bij de inspectie op de opgraving bleek dat gehandeld was in strijd met het organisatieplan en de voorschriften van de opgravingsvergunning. De vergunninghouder was bewust in overtreding ten aanzien van de inzet van voldoende gekwalificeerde KNA-archeologen, waardoor een aantal handelingen maar ook een groot aantal controles niet volgens de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) waren uitgevoerd. De situatie van verscherpt toezicht is na een half jaar opgeheven omdat het bedrijf in kwestie voldoende verbeteringen heeft laten zien bij andere opgravingsituaties.

De aanwezigheid van standaardrapporten bij opgravingen

Voor het derde achtereenvolgende jaar heeft de Erfgoedinspectie onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van standaardrapporten. De Monumentenwet 1988 schrijft sinds 1 september 2007 voor, dat houders van opgravingsvergunningen binnen twee jaar na de voltooiing van een opgraving een rapport met een beschrijving van de resultaten moeten overleggen.



Een verstoorde opgraving leidde tot verscherpt toezicht...



Ograving te Prinsenbeek

Vóór 1 september 2007 bestond een vergelijkbare verplichting op grond van de voorschriften in de opgravingsvergunningen.

De Erfgoedinspectie heeft onderzocht of voor opgravingen die in de periode 2003 - 2006 zijn uitgevoerd inmiddels een rapport is overlegd. Het beeld uit vorige jaren blijft bestaan. Voor opgravingen die in 2006 zijn uitgevoerd geldt, dat de naleving bij bedrijven bij 90% ligt. De rapporten zijn in 79% van de gevallen daadwerkelijk overlegd, terwijl bij 11% acceptabele redenen voor uitstel zijn aangevoerd. Bij gemeenten ligt de naleving op 78%. Hier is slechts 50% van de rapporten daadwerkelijk overlegd en is bij 28% van de rapporten uitstel verleend.

Omdat de naleving nog geenszins een bevredigend niveau heeft bereikt is door de RCE in overleg met de Erfgoedinspectie in 2009 begonnen met een systematische controle op de levering van rapporten inclusief een rappelsysteem. De Erfgoedinspectie rondt haar onderzoek naar de aanwezigheid van standaardrapporten in 2010 af met een onderzoeksrapport.

Beschermde archeologische monumenten

Op 31 december 2009 telde ons land 1406 door het rijk beschermde archeologische monumenten. De bescherming houdt in dat het verboden is een monument te beschadigen of te vernielen. Ook is het verboden om zonder of in afwijking van een vergunning een beschermd monument af te breken, te verstoren, te verplaatsen, in enig opzicht te wijzigen, te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze, waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht (zie Monumentenwet 1988, artikel 11). Tot nu toe bestaat er bij de overheid geen goed beeld van hoe vaak en in welke vorm deze verboden worden overtreden. Tijdens het door de RCE in de jaren 2000 tot 2005 uitgevoerde project voor de actualisering van het monumentenregister (AMR-project) is een groot deel van de bescherm-

de archeologische monumenten bezocht. In de meeste gevallen wordt de Monumentenwet niet bewust overtreden, maar spelen andere bedreigingen, zoals natuurlijke degradatie, een belangrijke rol. Niettemin komen er wel incidenten voor waarbij ernstige schade aan monumenten is toegebracht. Zo heeft de RCE in de periode 2001-2008 35 overtredingen geconstateerd op 3% van het totale aantal beschermde monumenten. Aangezien schade aan archeologische monumenten onomkeerbaar is, is het van belang dergelijke incidenten zoveel mogelijk te voorkomen.

Om een scherper beeld te krijgen van het aantal en de aard van de overtredingen is de Erfgoedinspectie in 2009 een inventarisatie begonnen. Aan de hand van een steekproef wil de Erfgoedinspectie bekijken welke soorten van beschermde archeologische monumenten kwetsbaarder zijn voor overtredingen dan anderen. Het aantal overtredingen zou immers kunnen samenhangen met bijvoorbeeld de ligging, de zichtbaarheid, het gebruik of de gebruikers. Na afronding van de inventarisatie hoopt de Erfgoedinspectie verantwoorde keuzes te kunnen maken voor een effectief inspectieprogramma dat helpt om incidenten te voorkomen. In 2009 konden 101 beschermde monumenten worden geïnspecteerd. Bij enkele van deze monumenten werden inderdaad overtredingen van de Monumentenwet 1988 geconstateerd. De inventarisatie wordt in 2010 voortgezet en afgerond.

Uitspraak Hoge Raad inzake principe 'boren is opgraven'

Sinds 1 november 2005 geldt het uitgangspunt 'boren is opgraven'. Door een wijziging van de toenmalige *Beleidsregel opgravingsbevoegdheid* is vastgelegd dat 'het doen van boringen die worden uitgevoerd in het kader van een inventariserend veldonderzoek met het doel het

opsporen of onderzoeken van monumenten⁴ als een vorm van opgraven wordt beschouwd en daarmee vergunningplichtig is. In februari 2006 heeft de Erfgoedinspectie aangifte gedaan tegen een milieuonderzoeksbureau dat in december 2005 zonder opgravingsvergunning een inventariserend veldonderzoek met archeologische boringen uitvoerde. Hoewel dit soort zaken veelal geseponereerd worden, is het door de goede voorbereiding van de aangifte en de opmerkzaamheid van de officier van justitie, deze keer tot een uitgebreide rechtszaak, inclusief hoger beroep en cassatie, gekomen. Het bureau in kwestie is zodoende veroordeeld voor het opzettelijk handelen in strijd met artikel 39, eerste lid, van de Monumentenwet 1988. Bij de motivering van de straf heeft het gerechtshof in het bijzonder in aanmerking genomen dat de Monumentenwet 1988 het belang van het behoud van monumenten beschermt en dat de veroordeelde oneerlijke concurrentie heeft aangedaan aan ondernemers die kosten hebben gemaakt om zich wel aan de regelgeving te houden.

3.3 De informatiehuishouding van de centrale overheid

Monitor

Begin van dit jaar is de 10de editie van de monitor archieven en informatiehuishouding uitgevoerd, deze keer als onderdeel van de 'Monitor Erfgoedinspectie'. Met een respons van 88% geeft de monitor 2009 een goed beeld hoe het er met het archiefbeheer en de naleving van de archiefwetgeving bij de verschillende organisaties en groepen van organisaties van de centrale overheid voorstaat. De uitkomsten zijn

net als in het voorafgaande jaar in de vorm van een kleurenrapportage aan de zorgdragers toegestuurd. Uit reacties kan worden opgemaakt dat de kleurenrapportage in toenemende mate door de zorgdragers wordt ingezet om verbeteringen in de eigen organisatie in gang te zetten.

Hoewel er op belangrijke indicatoren een verbetering te zien is, is het percentage organisaties dat aan de archiefwettelijke basiseisen voldoet toch nog te laag. Zo beschikt bijvoorbeeld 35% van de zorgdragers nog niet over een officiële selectielijst. Hoewel er door de jaren heen verbetering is waar te nemen blijft dit een zorgelijk cijfer. Zonder selectielijst kan en mag er immers niet vernietigd worden. Dit kan onrechtmatige vernietiging en verlies van potentieel erfgoed als gevolg hebben. Uit de monitorgegevens blijkt dat bij 25% van de organisaties zonder officiële selectielijst wel vernietiging plaatsvindt. Een goede naleving van de archiefwettelijke eisen staat garant voor een solide basis voor een goed archiefbeheer. De Erfgoedinspectie zal zich dan ook blijven richten op een betere naleving van deze eisen, onder andere in het verderop in dit verslag genoemde inspectieprogramma 'Basiseisen voor een goed archiefbeheer'.

'Zelfregulering' bij de centrale overheid

Al vele jaren benadrukt de Erfgoedinspectie het belang van een adequaat niveau van sturing en beheersing van de processen in de informatiehuishouding. Met 'sturing en beheersing' kan de overheid de goede dingen goed doen, of omgekeerd vermijden dat ze de dingen onvoldoende of slecht doet. Daarmee kan ze het algemene doel - een betrouwbare informatiehuishouding bij de centrale overheid - naderbij brengen. Een ander voordeel is dat het toezicht door de Erfgoedinspectie op termijn selectiever en afstandelijker kan worden en in bepaalde gevallen op een vorm van systeemtoezicht kan

⁴ Bron: Erfgoedbalans 2009. Archeologie, monumenten en cultuurlandschap in Nederland, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort 2009.

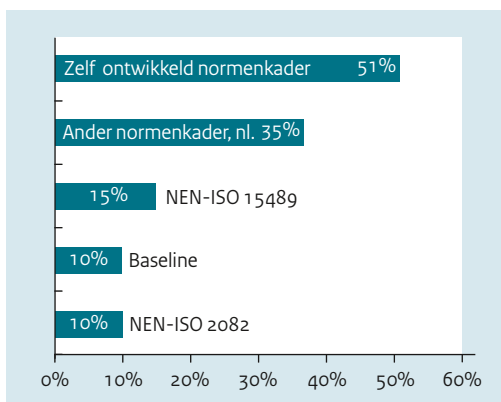
overgaan⁵. Onderdelen van een toereikend stelsel van sturing en beheersing zijn: normering, risicoanalyse, planning en control, en audit. Het stelsel bevat verder een verander- en verbetermethodiek, waardoor het ‘plan-do-check’ beginsel kan worden vormgegeven. Het stelsel duiden we aan met zelfregulering en zelfevaluatie. Hieronder gaat de Erfgoedinspectie op dit onderdeel nader in op wat de overheidsorganen op centraal niveau in 2009 hebben gepresteerd.

Kwaliteitsborging algemeen

Op basis van de recentere gegevens uit de Erfgoedmonitor constateren we voor de informatiehuishouding in het algemeen dat de aanwezigheid en de ontwikkeling van normen en de toepassing daarvan in de audit en control nog niet algemeen verspreid is. Maar liefst 41% van de organisaties hanteert een niet-wettelijk normenkader. De helft hiervan is zelf ontwikkeld, 15% hanteert de NEN-ISO norm 15489 en 10% de baseline.

Hiernaast beschikt 62% van alle respondenten archiefbeheersregels. Bovendien hanteert 27% een kwaliteitssysteem voor archiefbeheer dat onderdeel is van een algemeen kwaliteitszorgsysteem.

Grafiek 4: Onderverdeling van niet-wettelijke normenkaders



Tussen de 30% en de 40% van de organisaties voert periodiek audits uit op het archiefbeheer, of evalueert de voortgang binnen een planning- en controlsysteem. Binnen de groep van privaatrechtelijke ZBO's scoren de certificatie- en keuringsinstellingen op dit terrein opvallend goed (overigens niet voor het onderdeel: wettelijk voorgeschreven archiefbeheersregels). Waarschijnlijk komt dit doordat het voor hen verplichte accreditatiestelsel hoge eisen aan organisatie en bedrijfsvoering stelt. De hierboven gegeven cijfers geven niet meer dan een globale indruk en bevatten geen concrete aanwijzingen over reikwijdte en kwaliteit van de gehanteerde instrumenten en systematieken (met uitzondering van de beheersregels). Concretere resultaten heeft een audit dit jaar bij de gerechten opgeleverd.

Audit bij gerechten

In opdracht van de directeuren Bedrijfsvoering hebben de gerechten het beheer van hun archieven geaudit. Het gaat om een proefneming die serieuze conclusies heeft opgeleverd en waarbij de onafhankelijkheid van de audit voldoende was geborgd. Voor zover de Erfgoedinspectie bekend is, heeft de proefneming nog niet tot het beleidsvoornemen geleid de audits in een vaste systematiek voort te zetten en hiertoe een vast normen- en toetsingskader verder uit te werken⁶.

⁵ Zie ook de nota van de Directie Cultureel Erfgoed inzake 'Archiefwettelijk systeemtoezicht in de informatiehuishouding van het Rijk, 2 december 2008.

⁶ Naast ministeries en gerechten is er bij Wageningen Universiteit en Research (Wur) een project gaande, dat tot doel heeft op een auditstelsel voor de informatiehuishouding over te gaan; hierbij wordt een met de Erfgoedinspectie afgestemd normen- en toetsingskader gehanteerd.

Invoering van de Baseline bij ministeries

In het themarapport *Invoering van zelfregulering en zelfevaluatie in de informatiehuishouding van ministeries* heeft de Erfgoedinspectie verslag gedaan van haar onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot de invoering van deze Baseline informatiehuishouding rijk (2008). In de Baseline hebben de ministeries onder zeven hoofdnormen de voornaamste informatiewettelijke normen bijeengebracht en via een zelfevaluatie-instrument toetsbaar gemaakt. De Baseline levert volgens de Erfgoedinspectie zonder meer een goede basis voor een systematische kwaliteitsverbetering van de informatiehuishouding. Het gebruik hiervan werd in 2009 bekrachtigd door het kabinet.

In haar integrale rapportage concludeerde de Erfgoedinspectie dat de ministeries nog aan het begin van een lang traject staan, waarin nog veel moet gebeuren om de in Informatie op Orde (actielijnen 2 en 3) verwoorde ambities voor de invoering van een genormeerde audit en controle te realiseren. Zo constateerde de Erfgoedinspectie dat er nog geen meerjarig beleid of plan van aanpak is opgesteld dat inzicht geeft in de instrumenten en de plannen. Noch op interdepartementaal, noch op departementaal niveau. Uitzondering hierop is het ministerie van Defensie. In hun reactie op het conceptrapport hebben de ministeries zich vastgelegd op de doelstelling voor 2015 bij de beleidskernen de Baseline in te voeren. Dit geldt in principe echter alleen voor hun digitale informatiehuishouding, in het bijzonder de documentenhuishouding. In de voorbereidende sfeer werd het een en ander tot stand gebracht. Verschillende ministeries hebben plannen opgesteld om de invoering en toepassing van de Baseline te onderzoeken; andere ministeries hebben deelplannen opgesteld voor de korte termijn. Het rapportagejaar is vooral gebruikt voor het kweken van bewustzijn van de Baseline, en het uitwisselen en verspreiden van

kennis via platforms, expertgroepen en brochures. Belangrijk is de vaststelling van een metadata-profiel, waarmee metadata kunnen worden toegekend aan de inhoud en context van overheidsinformatie. Het Kennislab (officieel: Kennisprogramma Digitale Informatiehuishouding), dat in 2009 operationeel werd, faciliteert en stimuleert deze diensten en producten. De vergadering van CIO's heeft bovendien op hoofdlijnen positief gereageerd op het rapport.

Concluderend stelt de Erfgoedinspectie dat, gezien het belang dat de politiek aan 'zelfregulering' in alle maatschappelijke sectoren met een publiek belang hecht (zoals bankwezen, zorg- en onderwijssectoren), de overheid niet kan achterblijven. Kabinetsbeleid is noodzakelijk voor structurele aanpak van de uitvoering, waaronder de inschakeling van de auditdiensten, en het monitoren daarop. Onder verwijzing naar de rapportage noemen we hier de belangrijkste aanbevelingen uit het Erfgoedinspectie-rapport:

- De ministeries moeten een gemeenschappelijk plan van aanpak vaststellen, dat per departement moet worden uitgewerkt tot een meerjarenplan. De voortgang wordt door het CIO-overleg gemonitord en verantwoord.
- Essentieel onderdeel van de plannen is dat er een vaste structuur (mechanisme) wordt opgezet voor de audit en control van de informatiehuishouding en dat er met de auditdiensten vaste afspraken over hun bijdragen aan een auditstelsel voor de informatiehuishouding worden gemaakt.
- Een brede invoering van zelfregulering over alle vormen van informatiehuishouding en binnen alle onderdelen van de departementen, uiteraard in verhouding met de risico's van beschreven informatieprocessen, is noodzakelijk.

- Verdere ontwikkeling van de Baseline en het zelfevaluatie-instrument en afstemming daarvan met het normen- en toetsingskader van de Erfgoedinspectie wordt sterk aanbevolen. Een zorgvuldige afstemming van beide kaders is voorwaarde voor een volragen stelsel van audit en control, en daarmee voorwaarde voor de overgang naar een vorm van systeemtoezicht door de Erfgoedinspectie.

Basiseisen voor een goed archiefbeheer

Het inspectieprogramma naar de naleving van drie basiseisen voor een goed archiefbeheer heeft het tweede jaar doorlopen. Er is in 2009 het afgelopen jaar bij 45 organisaties een inspectie uitgevoerd, waarmee het totaal aantal geïnspecteerde organisaties op 114 is gekomen. Het programma is er op gericht dat organisaties beschikken over een selectielijst, een bestands-overzicht en beheersregels met als achterliggend doel dat zij daarmee beter geëquipeerd zijn om 'hun' archiefbeheer en informatiehuishouding op orde te krijgen en te houden. Dit betekent dat een inspectie pas afgesloten wordt als daadwer-

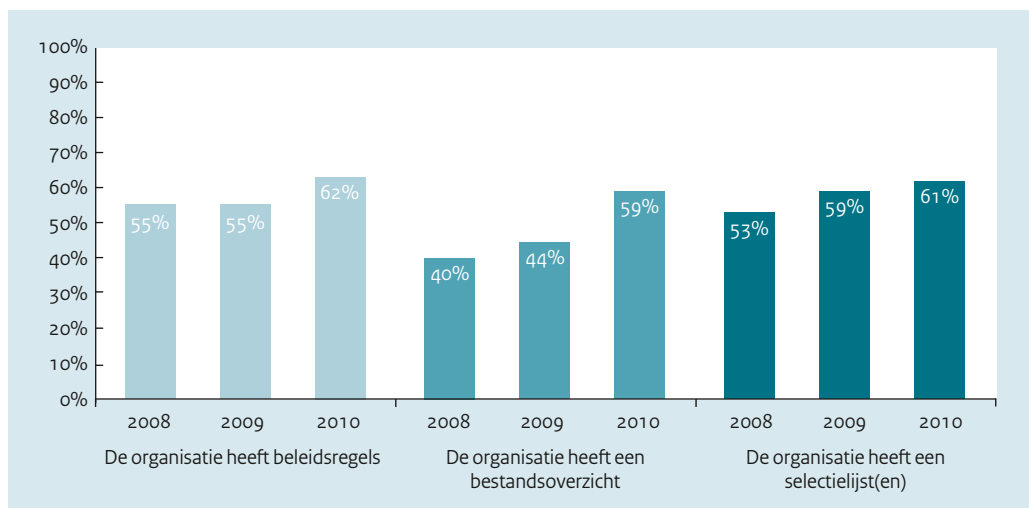
kelijk aan deze basiseisen is voldaan; de nazorg wordt feitelijk binnen de inspectie uitgevoerd. Eind 2009 is bij 34 van de geïnspecteerde organisaties de inspectie afgerond. In onderstaande grafiek zijn de eerste effecten van het inspectieprogramma zichtbaar.

Archiefruimten

De Erfgoedinspectie heeft in de eerste helft van 2009 een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van archiefruimten bij publiekrechtelijke bestuursorganen, naar de plaats van de archief-ruimte in hun archiefbeheer en naar het veiligheidsregime van deze organisaties. De archiefruimte is de plaats waar archiefbescheiden berusten in afwachting van hun overbrenging naar een archiefbewaarplaats. Het onderwerp is belangrijk omdat goede archiefruimten de archiefstukken die zijn aangemerkt als toekomstig erfgoed beschermen tegen brand, wateroverlast, diefstal en verval.

Bewaaromstandigheden zijn dus doorslaggevend in het behoud van papieren archiefbescheiden.

Grafiek 5: Overzicht van de drie basiseisen voor een goed archiefbeheer



De Erfgoedinspectie constateerde met zorg dat de naleving van de eisen die worden gesteld aan de bouw en inrichting van archiefruimten problematisch is.

Voor het onderzoek van 2009 heeft de Erfgoedinspectie twaalf archiefruimten geïnspecteerd, die zijn geselecteerd via een representatieve steekproef. Uit het onderzoek is gebleken dat geen van de onderzochte archiefruimten volledig voldoet aan alle eisen. Vier ruimten voldoen nagenoeg geheel en zijn zonder grote problemen aan te passen. Acht archiefruimten zijn op dit moment in het geheel niet aan te passen of slechts tegen hoge kosten. Slechts twee van de twaalf organisaties hebben een adequaat veiligheidsplan dat opgesteld is op basis van een risicoanalyse. Zij geven instructies aan het personeel, oefenen de procedures, hebben een evacuatieplan voor het archief, hebben preventieve materialen in huis en hebben een contract met een calamiteitenservice. Bij alle twaalf organisaties is de overdracht van archiefbescheiden naar de archiefruimte en de volledigheid en toegankelijkheid van de archiefbescheiden die zich in de ruimte bevinden behoorlijk tot goed op orde. Negen organisaties zijn op dit gebied wel kwetsbaar omdat ze geen volledig bestands-overzicht hebben. Twee van deze organisaties beschikken bovendien niet over een archiefdeskundige. De geïnspecteerde organisaties gaan geleidelijk over op digitale opslag van archiefstukken. Dit proces is echter langdurig en weerbarstig; lange tijd nog zullen papieren en digitale archiefstukken naast elkaar bestaan.

De Erfgoedinspectie heeft voor de twaalf geïnspecteerde organisaties ieder een individueel inspectierapport met aanbevelingen opgesteld. Daarnaast heeft de Erfgoedinspectie op grond van haar onderzoek in het themarapport een aantal aanbevelingen meegegeven.

Aanbevelingen

- De Erfgoedinspectie dringt aan op een gedegen voorbereiding van de invoering van de Archiefregeling door middel van een grondige voorlichtingscampagne.
- De Rijksgebouwendienst moet de wettelijke eisen voor archiefruimten altijd meenemen in zijn huisvestingsadviezen.
- Zorgdragers moeten worden gestimuleerd tot het opstellen van een goed onderbouwd veiligheidsplan.

Verborgten achterstanden in overbrenging van rijksarchieven

a. Hardnekkige achterstanden

Al vele jaren wijst de Erfgoedinspectie op de zorgwekkende achterstanden in het archiefbeheer van de overheidsorganisaties. De Erfgoedinspectie hecht zoveel belang aan een correcte overbrenging, omdat vanaf dat moment de openbaarheid en raadpleegbaarheid van archieven sterk wordt uitgebreid. Na overbrenging heeft iedere burger recht op kosteloze inzage en gebruik van de stukken en worden archieven bovendien in een professionele beheersomgeving ondergebracht. Achterstanden in bewerking en overbrenging leiden ertoe dat archiefstukken veel later beschikbaar komen voor gebruik en onderzoek door de burger dan wettelijk is bepaald. Daardoor kunnen burgers niet ten volle gebruik maken van het democratisch recht op raadpleging. Tegelijk lopen deze 'oudere' archieven bij de zorgdrager het risico fysiek achteruit te gaan of zelfs verloren te raken door verwaarlozing of onrechtmatige vernietiging. Naast een bewaarplicht heeft de overheid ook een vernietigingsplicht. Het nalaten van het bewerken van opgelopen achterstanden betekent het niet of te laat vernietigen van dossiers.

Om grip te krijgen op de achterstanden in overbrenging hebben de departementen in 2006 het initiatief genomen voor het wegwerken van hun archiefachterstanden over de periode tot 1976: het Project Wegwerken Achterstanden Archieven (PWAA). Het project is op 31 december 2008 formeel afgesloten. De Erfgoedinspectie heeft in twee eerdere rapportages haar oordeel gegeven over de voortgang en kwaliteit van de werkzaamheden⁷. In de derde en afsluitende rapportage constateert de Erfgoedinspectie dat het project weliswaar zijn doelen heeft behaald, namelijk het wegwerken van 75 kilometer archief, maar dat daarmee niet alle achterstanden zijn weggewerkt, zoals wordt beweerd. Er bestaan namelijk 'verborgen achterstanden'.

b. Onvolledige bestandsoverzichten versus een complexe overheidsstructuur

Al vanaf de formulering van de projectopdracht heeft de Erfgoedinspectie zich afgevraagd of de in de opdracht opgegeven werkvoorraad van 75 kilometer, de volledige departementale achterstanden van vóór 1976 omvat. Aanleiding tot deze twijfel zijn de vaak onvolledige bestandsoverzichten die de Erfgoedinspectie bij de ministeries aantreft, gekoppeld aan de complexe organisatie van de ministeries en de grote veranderingen in de opbouw en samenstelling die ze sinds 1976 hebben ondergaan. Een aantal archiefbestanden is bij de inventarisatie daardoor mogelijk deels of geheel buiten beeld gebleven⁸.

⁷ <http://www.erfgoedinspectie.nl/archieven/publicaties/detail/inspectierapport-over-het-project-wegwerken-achterstanden-archieven-eerste-deelrapportage/300>

<http://www.erfgoedinspectie.nl/archieven/publicaties/detail/tweede-deelrapportage-2007-project-wegwerken-achterstanden-archieven/380>

⁸ Zie Verslag van de Algemene Rijksarchivaris over het toezicht in 1999, p. 20. Verslag van de Rijksarchiefinspectie over het toezicht in 2001, p. 28 en 32.

Verslag over het Archiefwettelijk toezicht in 2006 p. 11-12

Het gaat om archieven van:

- Buitendiensten, agentschappen en zgn. 'interne' ZBO's. Deze maken deel uit van een ministerie en vallen onder het zorgdragerschap van de minister.
- Externe ZBO's. Deze vallen, indien publiekrechtelijk en voorzien van eigen rechtspersoonlijkheid, geheel of, indien privaatrechtelijk, gedeeltelijk onder de het regime van de Archiefwet en hun bestuurders en zijn krachtens artikel 41 van die wet als zorgdrager aangewezen.
- Geprivatiseerde onderdelen van een ministerie. Deze organisaties vallen na hun privatisering niet meer onder de Archiefwet.

De inspectie heeft door middel van een enquête onderzocht of de archieven van deze typen organisaties consequent zijn meegenomen in de inventarisatie. Deze enquête naar achterstanden is gehouden bij drie afzonderlijke groepen organisaties, te weten de penitentiaire inrichtingen (behorende tot de groep buitendiensten op grote afstand van de ministeries), de voormalige rijkscholen (behorende tot de groep externe, privaatrechtelijke ZBO's) en de voormalige rijksmusea (voorbeelden van geprivatiseerde onderdelen van een ministerie die sinds hun privatisering niet meer onder de Archiefwet vallen).

De Erfgoedinspectie concludeert dat de archieven die via de enquêtes zijn opgespoord, ten onrechte niet zijn meegenomen in de inventarisatie van departementale achterstanden die voorafging aan PWAA en die de grondslag vormde voor de projectopdracht. Een logische gevolgtrekking is dat er een aanzienlijke kans bestaat dat bij de andere buitendiensten van de departementen en bij verzelfstandigde en geprivatiseerde rijksdiensten substantiële bewerkingsachterstanden worden aangetroffen. De Erfgoedinspectie kan niet anders dan concluderen dat nog niet alle achterstanden van vóór 1975 zijn weggewerkt.

De uitkomsten uit de monitor informatiehuishouding van de Erfgoedinspectie versterken het beeld dat er nog aanzienlijke achterstanden zijn bij de centrale overheid. Door 78 (33%) organisaties, waaronder PBO-organen en publiek- en privaatrechtelijke ZBO's (maar exclusief de departementen) wordt aangegeven dat er achterstanden in bewerking en overbrenging zijn, waarvan 41% achterstanden heeft uit de periode 1950-1975, 19% uit de periode 1940-49 en 12% uit de periode van vóór 1940. Sommige organisaties hebben achterstanden in al de genoemde perioden.

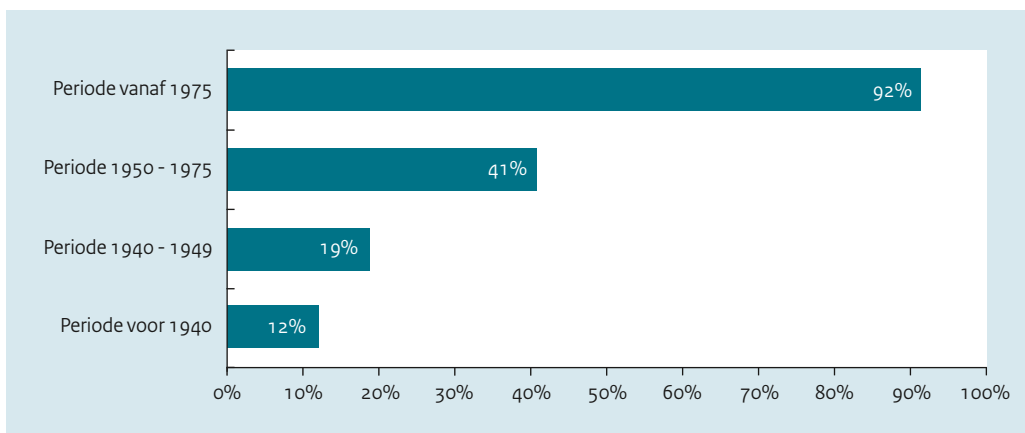
Aanbevelingen

- De Erfgoedinspectie beveelt de ministeries aan in kaart te brengen welke organisatieonderdelen die vóór 1976 deel uitmaakten van het ministerie, niet zijn meegenomen in de inventarisatie die voorafging aan het PWAA. Vervolgens moeten zij de daar eventueel aangetroffen achterstanden inventariseren en deze bewerken.
- De Erfgoedinspectie beveelt de minister van Justitie dringend aan er voor te zorgen dat Directie Justitiële Inrichtingen en de Penitentiaire Inrichtingen hun verantwoorde-

lijkheden nemen ten aanzien van het naleven van de Archiefwet- en regelgeving.

- De Erfgoedinspectie beveelt aan dat de minister van OCW als zorgdrager voor de archieven van de voormalige Rijksscholen een inhaalactie organiseert waarin de archieven van Rijksscholen worden opgespoord, bewerkt en voor zover van toepassing, overgebracht.
- De Erfgoedinspectie beveelt de minister van OCW daarnaast aan, als zorgdrager voor de archieven van de geprivatiseerde rijksmuseale instellingen, de situatie van deze archieven in overeenstemming brengt met de regelgeving en met de afspraken uit 1995. Noodzakelijke maatregelen zijn:
 - het in gang zetten van de formele overbrenging van de archieven die onder de zorg van de minister vallen;
 - het bieden van hulp met de bewerking aan de musea die zelf geen archiefdeskundigheid in huis hebben;
 - het wijzen van de musea op de mogelijkheden van het gebruik maken van kopieën van de archiefstukken na formele overbrenging van het archief;
 - het opstellen en doen vaststellen van een actuele selectielijst.

Grafiek 6: Overzicht achterstanden in bewerking en overbrenging archieven, in perioden







3.4 De Rijkscollectie

Monitor

Eind 2009 is aan 40 instellingen die Rijkscollectie beheren, voor de eerste maal de Monitor Erfgoedinspectie gestuurd. De respons bedroeg maar liefst 100%, waardoor een goede indicatie is verkregen van de stand van zaken rondom het behoud en beheer van de collecties. De Erfgoedinspectie ziet daarop toe door de registratie, de conservering en de veiligheidszorg voor de rijkscollectie te inspecteren. In dit hoofdstuk worden bij elk van die thema's de relevante resultaten uit de monitor gecombineerd met bevindingen uit concrete inspecties en van een toelichting voorzien.

Inspecties

In 2009 voerde de Erfgoedinspectie reguliere inspecties uit bij Museum De Schotse Huizen, Museum Lambert van Meerten, Jachthuis St. Hubertus, Collectie Kam (Museum Het Valkhof), Museum Catharijneconvent, het Zuiderzeemuseum en het Militaire Luchtvaartmuseum. Dat is een kleiner aantal instellingen dan gebruikelijk, omdat de Erfgoedinspectie in 2009 haar capaciteit heeft verdeeld tussen reguliere toezichtactiviteiten en het ontwikkelen van nieuwe toezichtinstrumenten zoals de Monitor en een vernieuwde, meer thematisch georiënteerde opzet van haar onderzoeken en inspecties.

Registratie, conservering en veiligheidszorg

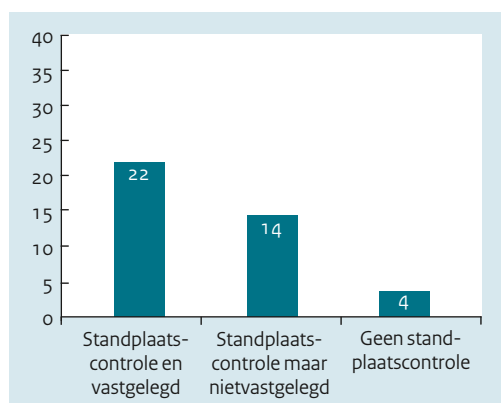
Op basis van de uitgevoerde inspecties en de uitkomsten van de monitor concludeert de Erfgoedinspectie dat er zowel op het terrein van registratie als van conservering en veiligheidszorg goede vorderingen worden gemaakt, maar ook dat er nog achterstanden bestaan.

a. Registratie

Voor de musea die vallen onder het ministerie van OCW geldt de prestatie-eis dat ze per 1 januari 2011 een registratiekwaliteit van 90%

behoren te hebben. Op het gebied van de registratie van de Rijkscollectie constateerde de Erfgoedinspectie zowel kwantitatieve als kwalitatieve tekortkomingen. Drie keer voerde de Erfgoedinspectie in het kader van reguliere inspecties een steekproefonderzoek in de collectieadministratie uit. In twee gevallen bleek dat de aanwezigheid van een inventarisnummer op de voorwerpen problematisch was, wat een aanzienlijk risico inhoudt voor het administratieve collectiebeheer. Eén keer was de materiaalvermelding onvoldoende. Ook bij instellingen waar geen steekproefonderzoek werd uitgevoerd, werden tekortkomingen gesignaleerd. Een aanzienlijk risico vormt het niet of onregelmatig uitvoeren van standplaatscontroles door de Rijkscollectiebeheerders. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Erfgoedinspectie is de aandacht daarvoor toegenomen, zoals ook blijkt uit de resultaten van de monitor die zijn weergegeven in grafiek 7. Van de 40 bevragede Rijkscollectiebeheerders houden er nu 36 regelmatig een standplaatscontrole. Deze controles worden echter nog niet overal vastgelegd in de registratie. Een ruime helft (22) voert frequent een controle uit én registreert de resultaten hiervan.

Grafiek 7: Standplaatscontrole door collectiebeheerders (in aantallen musea, n=40)



b. Conservering

De aandacht die de Rijkscollectiebeheerders hebben voor het controleren en reguleren van het binnenklimaat is positief. Hoewel het nog niet overal gebeurt, worden door veel Rijkscollectiebeheerders structureel klimaatmetingen uitgevoerd, onafhankelijk van de eventueel aanwezige klimaatinstallatie. Ook nemen zij maatregelen zoals het aanbrengen van UV-wering of het verplaatsen van collectie. Toch blijven de bewaaromstandigheden een punt van zorg. Conservering en klimaatbeheersing worden niet altijd planmatig aangepakt.

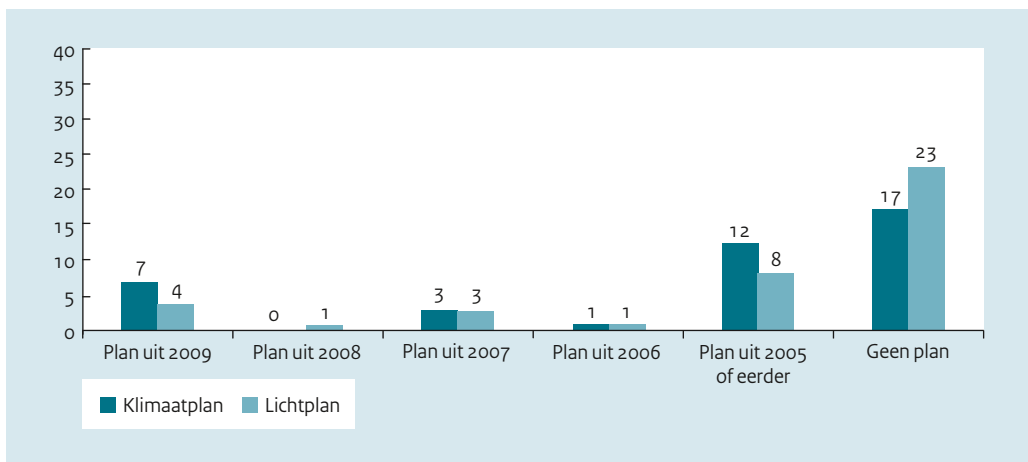
Dit laatste wordt bevestigd door de antwoorden in de monitor over 2009. Bijna de helft van de collectiebeheerders (17) geeft aan geen klimaatplan te hebben. Dat wil overigens niet zeggen dat deze organisaties niets hebben geregeld op het gebied van klimaatbeheersing. Over het algemeen wordt wel gebruik gemaakt van klimaatsystemen en vindt monitoring van het klimaat plaats.

De beheerders die wel een klimaatplan hanteren, geven in de monitor aan dat het vaak oudere

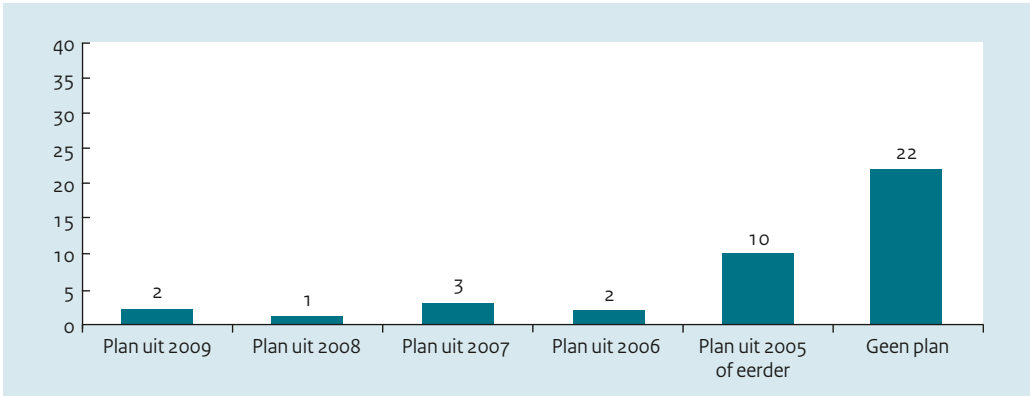
plannen betreft. In 7 organisaties worden recente gebruikt (minder dan één jaar oud). De overige zijn ouder en in 12 organisaties zelfs ouder dan vijf jaar. Met betrekking tot lichtplannen tonen de cijfers een vergelijkbaar beeld. Hier heeft ruim de helft van de collectiebeheerders geen plan en geldt voorts dat de bestaande plannen vaak gedateerd zijn.

Ten slotte is uit de monitor gebleken dat het nog vaak ontbreekt aan een zogeheten geïntegreerd 'plaagbeheersingsprogramma' (Integrated Pest Management, IPM). Daarin zijn maatregelen genomen om aantasting van de collectie door schimmel of ongedierte te voorkomen (klimaatbeheersing, hygiëne, bouwkundige maatregelen, functiescheiding), zonodig tijdig te signaleren (detectie, determinatie, vangstadministratie) en eventueel te bestrijden (isoleren van aangetaste voorwerpen, toxische of non-toxische behandeling). Nog niet de helft (18 van de 40 musea) heeft een dergelijk plan. Van de organisaties die wel een plan hebben, geven 10 instellingen aan dat deze plannen dateren uit 2005 of eerder.

Grafiek 8: De aanwezigheid van klimaat- en lichtplannen in musea (in aantallen musea, n=40)



Grafiek 9: De aanwezigheid van Integrated Pest Management (in aantallen musea, n=40)

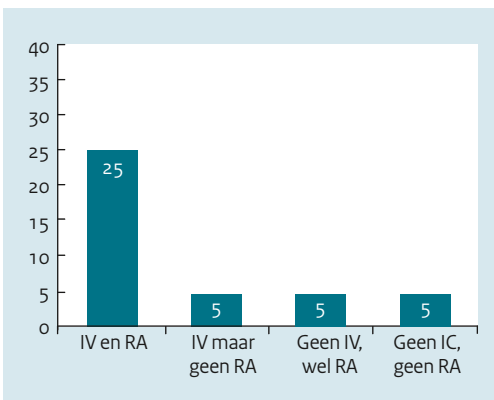


c. Veiligheidszorg

Er is nog een achterstand in het opstellen of actualiseren van de integrale veiligheidsplannen voor de collectie. Voor de verzelfstandigde rijksmuseuminstellingen geldt de prestatie-eis dat ze per 1-1-2011 een integraal veiligheidsplan behoren te hebben. Te vaak ontbreekt een dergelijk plan nog, of is het meer dan enkele jaren oud.

Uit de monitor blijkt dat op het gebied van veiligheidszorg vijf van alle collectiebeheerders

Grafiek 10: De aanwezigheid van een integraal veiligheidsplan (IV) en een risicoanalyse (RA) (in aantallen musea, n=40)



noch over een integraal veiligheidsplan, noch over een risicoanalyse beschikken. Een ruime helft (25 van de 40) heeft beide terwijl de overige instellingen of alleen een integraal veiligheidsplan (5), of alleen een risicoanalyse (5) voor de collectie hebben opgesteld. Een belangrijke kanttekening is dat het integrale beveiligingsplan in lang niet alle gevallen actueel is. Een derde van de plannen dateert uit 2009, de rest is ouder. Een kwart dateert zelfs uit 2005 of eerder.

Ook is uit de monitor gebleken dat weinig wordt geoefend met calamiteiten die de collectie kunnen raken. Van de 40 musea houden er 11 calamiteitenoefeningen met betrekking tot de collectie. Dergelijke oefeningen dienen met regelmaat plaats te vinden, bijvoorbeeld met *dummy's* of als *table top*-oefening. Verder verdient het aanbeveling om naar analogie van de BHV-organisatie een 'collectiehulpverleningsorganisatie' (CHV) in te richten.

Aanbeveling

De Erfgoedinspectie beveelt de minister aan oog te houden voor het beheer en behoud van de Rijkscollectie. Al eerder heeft de inspectie de zorg uitgesproken dat musea zich genoodzaakt



Bibliotheek Ets Haim

zien een sterke nadruk te leggen op presentatie, bezoekersaantallen en collectiemobiliteit. Dit kan, zeker in tijden van economische tegenwind en krimpende budgetten, ten koste gaan van goed behoud en beheer van de collectie. De uitkomsten van de monitor die de Erfgoedinspectie heeft uitgezet onder veertig musea evenals de resultaten van reguliere inspecties onderstrepen dat de zorg van de Rijkscollectie dreigt te verslappen. Juist nu, in tijden van bezuiniging, is het van belang dat het beheer en behoud geborgd blijft.

Pilot Programmatisch Handhaven

In een pilot werd onderzocht hoe de systematiek van 'Programmatisch Handhaven' toe te passen is op de Rijkscollectie. Deze methode is gericht op het nalevingsgedrag en ontwikkeld door het ministerie van Justitie. Op basis van de definitie van doelgroepen en gedragingen kan een risicoanalyse gemaakt worden, waarna vervolgens verschillende interventiemogelijkheden onderzocht kunnen worden. Deze pilot wordt afgerond in 2010, waarbij geëvalueerd zal worden in hoeverre programmatisch handhaven verder ingezet kan worden voor de inspectie van de Rijkscollectie.

Bij de toepassing van programmatisch handhaven heeft de Erfgoedinspectie de directeurs van enkele musea, waaronder enkele sectorinstituten, uitgenodigd voor een 'veldraadpleging'. De methode van programmatisch handhaven werd met hen besproken, en de aannames van de inspectie voor de risicoanalyse werden getoetst.

Wet tot behoud van cultuurbezit

De Erfgoedinspectie houdt toezicht op de naleving van de Wet tot behoud van cultuurbezit (Wbc). In 2009 werden 34 inspecties uitgevoerd naar in Nederland beschermde voorwerpen. Hierbij zijn geen grote tekortkomingen geconstateerd. De Wbc blijkt goed te worden nageleefd. In

enkele gevallen is informatie gegeven ten behoeve van conservering of restauratie en is op subsidie-mogelijkheden gewezen. De Erfgoedinspectie heeft op verzoek vijf aanvragen voor restauratiesubsidie voor Wbc-voorwerpen bij de Mondriaan-stichting beoordeeld.

In december 2009 is een vragenlijst over contactgegevens, verblijfplaats en mogelijke verplaatsingen verstuurd aan alle 127 eigenaren van Wbc-voorwerpen. De respons wordt begin 2010 verwerkt. Voor het houden van toezicht op de naleving van de Wbc is in 2009 een risicoanalyse uitgevoerd. De frequentie van de inspecties zal daar aangepast worden waar grote risico's onderkend zijn. Beveiliging van objecten is vooral in kerkgebouwen een punt van zorg. In Zuid-Limburg is daartoe in 2009 een netwerk aanpak Veiligheidszorg voor kerken opgesteld.

3.5 Beschermde cultuuroederen

Het fundamentele beginsel dat cultureel erfgoed niet alleen van belang is voor de eigen cultuuroederen, maar ook aanspraak maakt op respect en erkenning door andere staten, is een erkenning die steeds breder wordt geaccepteerd en die in 2009 mede heeft geleid tot de inwerkingtreding van het UNESCO-verdrag 1970 in Nederland.

De Erfgoedinspectie heeft in 2009 wederom geparticipeerd in de Stuurgroep bestrijding illegale handel in cultuuroederen, opgezet in 2004 na de EU conferentie Illegal Trade in het kader van het Nederlandse voorzitterschap. Belangrijke aandachtspunten van de stuurgroep zijn de inwerkingtreding van de nationale database voor gestolen kunst en antiek door de politie, de aanstelling van een officier van justitie voor cultuurwetgeving en de vaststelling van het handhavingsniveau. Daarnaast was een

belangrijk aandachtspunt de tripartiete samenwerking tussen Belastingdienst/douane, Erfgoedinspectie en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), die moet worden vastgelegd in een Kaderovereenkomst tussen de ministeries van OCW, Financiën en BZK.

Ook de Verenigde Naties hebben in 2009 aandacht gevraagd voor dit onderwerp met een expertbijeenkomst in november in Wenen over Protection against Trafficking in Cultural Property. De uitkomsten van deze conferentie zijn reden om in 2010 verder te bezinnen op een goede samenwerking tussen de verdragsstaten en op nationaal niveau tussen de ministeries van Justitie, Buitenlandse Zaken, OCW en Financiën, alsmede om een goede samenhang tussen de verschillende internationale verdragen (vooral het UNESCO-verdrag 1970 op het gebied van *transnational organized crime*) te bevorderen.

Europese regelgeving

a. Verordening (EG) nr. 116/92 en Richtlijn 93/7/EEG

De codificatie van de Richtlijn zorgde voor een verhit debat tijdens de vergadering van het Comité voor Invoer en Uitvoer van Cultuurgoederen (CDIU). Op aandringen van Nederland en veel andere lidstaten is uiteindelijk besloten tot eerst een onderzoek naar de werking van de richtlijn en het in kaart brengen van eventuele knelpunten, alvorens de codificatie door te voeren. De Europese Commissie heeft hierop positief besloten en heeft al in 2009 een werkgroep ingesteld, waarin de Erfgoedinspectie is vertegenwoordigd. Een eerste vragenlijst over de knelpunten en ervaringen met de richtlijn is ook in 2009 uitgezet onder alle lidstaten, ook heeft een eerste werkgroepbijeenkomst in Brussel plaatsgevonden. De conclusies en aanbevelingen van de werkgroep naar de werking van de

richtlijn worden in 2010 verwacht.

In 2009 heeft de Erfgoedinspectie de afgifte van 573 uitvoervergunningen voor cultuurgoederen geautoriseerd, die daarna door de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer in Groningen zijn verstrekt. Dat is een forse stijging ten opzichte van voorgaande jaren. Deze wordt veroorzaakt doordat een handelaar dit jaar veel afzonderlijke aanvragen deed voor een groot aantal zendingen. De meeste vergunningen zijn afgegeven voor de bestemming Verenigde Staten (307), op afstand gevolgd door Canada (48), Japan (27), en Australië en Zwitserland (beide 25). In de meeste gevallen ging het om oudheidkundige voorwerpen (260), muziekinstrumenten (98) of schilderijen (79). Bij de vergunningen voor muziekinstrumenten ging het in alle gevallen om een specifieke open vergunning voor herhaaldelijke uitvoer gedurende drie jaar. Het ging steeds om muziekinstrumenten die worden bespeeld door internationaal optredende musici.

Eind november vond de jaarlijkse evaluatie plaats van de samenwerking tussen de Erfgoedinspectie en de Belastingdienst/douane. Tijdens deze evaluatie is een nieuwe vorm van risicoanalyse gepresenteerd, waarbij het accent is verlegd naar een meer risicogestuurde aanpak op basis van de uitgangspunten van Programmatisch Handhaven. Hierbij zijn risicovol geachte groepen van actoren nader uitgewerkt. In 2010 zal deze nieuwe controlemethode in de praktijk worden toegepast en verder uitgewerkt. Voorts is een nieuwe bijlage bij de Kaderovereenkomst inzake de samenwerking tussen de ministeries van Financiën en OCW inzake de invoer en uitvoer van cultuurgoederen, getekend. In deze bijlage zijn onder meer de taken en verantwoordelijkheden vastgelegd bij de controle op cultuurgoederen in het kader van de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970. In het kader van efficiëntere en effectievere samenwerking en verlaging van de administratieve druk, is

eveneens afgesproken dat de CDIU zelfstandig de specifieke open vergunningen gaat afgeven, waarbij de Erfgoedinspectie achteraf wordt geïnformeerd. Eenzelfde afspraak geldt op het gebied van de voorwerpen afkomstig uit Nederlandse musea, die voor tentoonstellingsdoeleinden tijdelijk de EU verlaten.

In tien gevallen werd aan de Belastingdienst/douane bijstand verleend bij het bepalen van aard en (culturele) waarde van goederen die bij grenscontroles waren aangetroffen. Het betrof invoer uit Birma, China, India, Indonesië (2x), Mali, Peru en Turkije en uitvoer naar Haïti en de Verenigde Staten. In alle gevallen konden de goederen hun weg vervolgen.

Op het gebied van de richtlijn was de Erfgoedinspectie in 2009, naast de evaluatie, vooral actief met een aantal verzoeken van de bevoegde autoriteiten in de Tsjechische Republiek. In mei heeft de Erfgoedinspectie een onderzoek afgerond naar de verblijfplaats van een gestolen schilderij dat in een particuliere collectie in het buitenland was terecht gekomen. Een ander verzoek betrof de opsporingsactiviteiten van een gestolen beeld dat zich niet meer in Nederland bevond. Omdat dit onderzoek buiten de bevoegdheden van de Erfgoedinspectie viel, moest dit verzoek worden afgewezen. De laatste melding over een teruggaveprocedure betrof een in Tsjechië gestolen beeld dat bij een Nederlandse handelaar werd aangetroffen. De rechtbank zal hierover uitspraak doen.

b. Sanctieregeling Irak 2004 II

Op 9 juli 2009 heeft de minister van OCW 69 voorwerpen teruggegeven aan de ambassadeur van de Republiek Irak. Deze voorwerpen waren in 2008 afgestaan door twee handelaren, die de cultuurgooederen te koop hadden aangeboden op het internet. In Verordening (EG) nr. 1210/2003, in Nederland geïmplementeerd in

Sanctieregeling Irak 2004 II, is het verbod vastgelegd op invoer in de EU, uitvoer uit de EU en handel in cultuurgooederen die Irak na 6 augustus 1990 hebben verlaten zonder toestemming van de betreffende autoriteiten. De teruggave in juli was een gevolg van (inter)nationale samenwerking. Via een melding van zowel Interpol als de douane in de VS, konden het KLPD, de regiopolitie Utrecht en Brabant Zuid-Oost samen met de Erfgoedinspectie de nodige stappen zetten om de teruggave aan Irak te realiseren. In december is wederom een voorwerp aan het KLPD afgestaan voor teruggave door de minister van OCW aan Irak. Ook werd een tweede Iraaks voorwerp gespot dat te koop werd aangeboden. Deze zaak is nog in behandeling. Door internationale organisaties als UNESCO, ICOM en Interpol wordt constante alertheid gevraagd voor het beschermde culturele erfgoed van Irak, die vooral tijdens en na de Tweede Golfoorlog het land op illegale wijze heeft verlaten.

Mondiale regelgeving

a. Wet tot teruggave

In 2009 heeft de Erfgoedinspectie de resultaten bekend gemaakt van een onderzoek naar ikonen met een mogelijke Cypriotische herkomst in de collectie van het Ikonenmuseum in Kampen. Centrale vraag in het onderzoek was of het museum in bezit was van Cypriotische ikonen en zo ja of het museum daarmee de Wet tot teruggave van cultuurgooederen afkomstig uit bezet gebied heeft overtreden. De conclusie was dat, op grond van de beschikbare gegevens, geen aanwijzingen zijn dat het museum beschikt of heeft beschikt over onrechtmatig uit Cyprus uitgevoerde ikonen.

b. Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970

In juli 2009 werd het UNESCO-verdrag 1970 inzake de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van cultuurgooederen, in

Nederland van kracht. Een belangrijk aspect van het verdrag is om de handel in illegaal verkregen cultuuroederen in brede zin aan te pakken. Het verdrag eist van verdragsstaten dat zij actie ondernemen op het gebied van preventieve maatregelen, dat zij regels opstellen in verband met de teruggave van cultuuroederen naar het land van herkomst en dat zij bijdragen aan internationale samenwerking. Voor Nederland betekent dit dat op nationaal niveau nauwer zal worden samengewerkt tussen de douane, politie en de Erfgoedinspectie, maar ook dat meer bekendheid moet worden gegeven over de betekenis van het verdrag aan het erfgoedveld, de kunsthandel en het algemene publiek. De Erfgoedinspectie is een communicatiestrategie gestart in overleg met de beleidsdirecties van OCW en de Nationale UNESCO Commissie, om in brede zin bekendheid te geven aan deze nieuwe wet, om bewustwording te creëren voor het belang van herkomstonderzoek en het betrachten van 'due diligence', niet alleen bij de aankoop van cultuuroederen, maar ook bij bruiklenen, schenkingen, legaten en verkoop.

Speelkaarten

Tijdens de Golfoorlogen hebben de Amerikanen verschillende speelkaarten ontwikkeld, zoals over de '100 Most Wanted Persons' en over 'Heritage Resource Preservation'. Deze laatste gaat over respect voor het culturele erfgoed in Irak en Afghanistan en vormde de inspiratie voor een Nederlandse versie. De training die Nederlandse militairen voor een uitzending krijgen, is voor wat betreft cultuur vooral gericht op het omgaan met de lokale bevolking, de *do's* and *don't's*. Het is begrijpelijk dat tijdens de korte voorbereidingstijd van de militairen de meeste aandacht hiernaar uitgaat, maar door onwetendheid kunnen militairen illegaal opgegraven voorwerpen aankopen die op marktjes worden aangeboden.

Door een gelukkige samenloop van omstandigheden bleek het begin 2009 mogelijk om een set speelkaarten te ontwerpen voor Nederlandse militairen. De Amerikaanse collega's hebben het ontwerp gratis ter beschikking gesteld. Met vereende krachten van de Erfgoedinspectie, de ministeries van OCW en Defensie en de Nationale UNESCO Commissie is een Nederlandse versie geproduceerd. In de Nederlandse versie (met Engelse tekst vanwege het internationale karakter van de uitzendingen) zijn niet alleen de Nachtwacht en de Grondwet van 1814 afgebeeld, maar ook de molens in Kinderdijk en het Binnenhof met het Mauritshuis, alsmede een keurig geordend Nederlands archief, Nederlandse fossielen en een getijdenboek uit Museum het Catharijneconvent. De nadruk ligt echter op archeologische voorwerpen en monumenten, nationaal en internationaal. Veel personen en instellingen waren bereid om foto's af te staan. De speelkaarten waren eind maart gereed, voor de viering van het 10-jarig bestaan van het Tweede Protocol van de Haagse Conventie 1954 (bescherming van cultuuroederen in geval van een gewapend conflict).

Aanbeveling

Met het van kracht worden in Nederland van de UNESCO-verdragen 1970 en 1954, sluit Nederland aan bij de Europese en mondiale vraag naar en aandacht voor betere bescherming van het nationale culturele erfgoed. Naast meer kennis over en inzicht in de aard en omvang van (il) legale handelingen in roerend cultureel erfgoed, is ook meer samenwerking nodig tussen de handhavende diensten. Een belangrijke voorwaarde hierbij is het goed functioneren van een nationale database voor gestolen kunst en antiek, die voor de toezichthoudende instellingen te raadplegen is.

3♣ 3♣



St. Peter in the Akrotiri Monastery
Former Republic of Macedonia

No graffiti!
Defacing walls or ruins with spray paint or other materials is disrespectful and counterproductive to the mission.

8♣ 8♣



Stop digging immediately if you find buried walls, broken pottery or other artefacts. Report what you find.

3♠ 3♠



Leave artefacts, like broken pottery or inscribed bricks, in place.

10♥ 10♥



Almorcobate Province, 1999

Cultural property matters to the local community. Showing respect will win hearts and minds.

3.6 Instandhouding van rijksmonumenten en van door het rijk beschermde stads- en dorpsgezichten

Monitor

Uit de monitor komen onder meer gegevens naar voren over de mate van toezicht en handhaving door gemeenten bij de verlening van monumentenvergunningen. Deze zijn belangwekkend voor het thematisch onderzoek naar toezicht en handhaving dat de Erfgoedinspectie in 2010 heeft voorzien, mede naar aanleiding van bevindingen bij reguliere inspecties. Op het gebied van Monumenten hebben 347 van de 439 gemeenten de monitor ingevuld (79%).

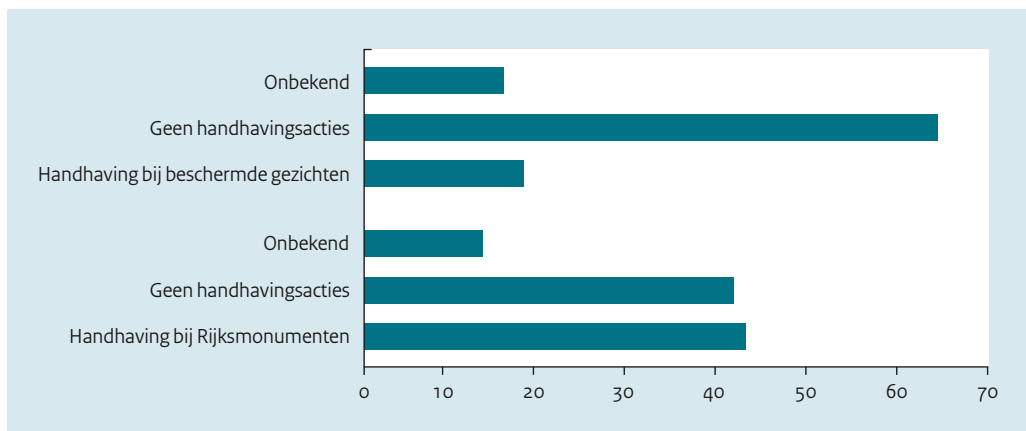
Drie kwart van de gemeenten die de monitor hebben ingevuld (267 ofwel 78%) ziet er altijd op toe of de restauraties verlopen conform de afgegeven monumentenvergunning. Dit doen ze vrijwel allemaal (264) door betreffende restauraties ter plekke te bezoeken. Van belang is dat degene die het toezicht uitvoert over voldoende deskundigheid beschikt. De toezichthouders van deze groep gemeenten beschikken beperkt (14%)

tot volledig (51%) over kennis van de restauratietechnieken (171 gemeenten). In 35% van de gemeenten is geen (8%) of ondeskundig toezicht (27%) (96 gemeenten). Het is een risico dat een grote groep toezichthouders niet deskundig genoeg is om te beoordelen of de werkzaamheden aan een monument op de juiste manier zijn verricht. Scholing voor toezichthouders op het gebied van monumentenzorg is nog in veel gevallen dringend noodzakelijk.

De vraag die daaruit voortvloeit is of het toezicht ook leidt tot handhaving bij geconstateerde overtredingen. In 64% van de geconstateerde overtredingen bij beschermde stads- en dorpsgezichten vindt geen handhaving plaats, bij rijksmonumenten is dat 42%.

Deze percentages vormen voor de Erfgoedinspectie aanleiding om op het onderwerp 'toezicht en handhaving' een thematische inspectie te organiseren in 2010.

Grafiek 11: Handhaving bij rijksmonumenten en beschermde gezichten, in percentages



Meer specifiek geven 146 gemeenten aan dat er de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van overtreding van de monumentenwet voor wat betreft rijksmonumenten. De gemeenten doen dit in de meeste gevallen (51) door in eerste instantie zich te laten informeren. Meer dan de helft van de gemeenten (82) legaliseren deze overtredingen achteraf. In een aantal gevallen werd de vergunning ingetrokken (14). Ook wordt in een aantal gevallen bestuursdwang toegepast (67) of een dwangsom opgelegd (61).

Overtredingen in de beschermde stads- en dorpsgezichten zijn minder geconstateerd. De afgelopen vijf jaar kwam dit in 61 gemeenten voor en de illegale ingreep werd in 41 gemeenten gelegaliseerd. Overtredingen kunnen leiden tot een aantasting van de cultuurhistorische waarden van het monument of zijn omgeving. Het is niet uit te sluiten dat door gebrek aan voldoende restauratiekennis of inzichten in ruimtelijke ontwikkelingen bij gemeentelijke toezichthouders, zich overtredingen hebben voorgedaan die niet geconstateerd zijn.

Gemeenten

a. Inspecties van gemeenten op het gebied van de monumentenzorg

In 2009 zijn zeven gemeenten geïnspecteerd naar de stand van zaken in de monumentenzorg. In de eerste jaren van haar bestaan heeft de Erfgoedinspectie de nadruk gelegd op de instandhouding van rijksmonumenten. Mede indachtig de beleidslijn die ook in het project Modernisering Monumentenzorg (MoMo) is uitgezet, waarbij de relatie tussen erfgoedbeleid en ruimtelijke ordening een van de pijlers in het beleid vormt, verschuift de aandacht van de inspectie steeds vaker richting de instandhouding van beschermde stads- en dorpsgezichten, al dan niet in combinatie met de instandhouding van rijksmonumenten.

Op het grondgebied van drie gemeenten zijn inspecties uitgevoerd op het onderwerp 'instandhouding rijksmonumenten' (Haarlem, Hilversum en Zaanstad) en twee op het gebied van instandhouding van beschermde stads- en dorpsgezichten (Goes en Roermond). Ook hebben twee combinatie-inspecties plaatsgevonden: aanwijzing van het beschermde dorpsgezicht en instandhouding van rijksmonumenten (Heerenveen), en instandhouding van rijksmonumenten en van de beschermde gezichten (Schouwen-Duiveland). Bij een gemeentelijke inspectie worden diverse actoren gesproken, waaronder het gemeentebestuur (dat immers wettelijke taken en bevoegdheden heeft op dit terrein), ambtenaren, de plaatselijke of regionale monumentencommissie, de regioconsulenten van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, plaatselijke historische verenigingen en waar wettelijk nodig de provincie. De Erfgoedinspectie toetst de gemeentelijke zorg in de praktijk door een bezoek aan een aantal recent gerestaureerde of gewijzigde rijksmonumenten. Hierbij spreekt de inspectie de eigenaar en zo mogelijk ook de architect.

Het beeld dat uit de inspecties uit 2009 naar voren komt, bevestigt het beeld uit inspecties van de jaren daarvoor. Gemeenten zijn enthousiast bezig met monumentenzorg en cultureel erfgoed, en er zijn zeker positieve ontwikkelingen waar te nemen. Mede onder invloed van het toenemend archeologiebeleid komen steeds vaker cultuurhistorische waardenkaarten tot stand. Ook voor de uitgangspunten uit het MoMo-beleid is een groeiend draagvlak, en steeds meer zorgen de gemeenten voor een relatie tussen erfgoedbeleid en ruimtelijke ordening. De Erfgoedinspectie blijft het daarnaast zorgwekkend vinden dat het kennisniveau bij gemeenten soms onder de maat is, dat cultuur- of bouwhistorisch onderzoek (als onmisbare basis voor een restauratieplan) meer niet dan wel plaatsvindt, dat toezicht en handhaving weinig prioriteit heeft bij gemeenten, en dat in enkele gevallen de monumentencommissie niet, of niet geheel, voldoet aan de wettelijke bepalingen.

b. Natrajecten

De gemeenten die zijn geïnspecteerd ontvangen een uitgebreid inspectierapport, met conclusies en bevindingen. Aan de gemeentebesturen is gevraagd acties te formuleren op de aanbevelingen van de inspectie. Na verloop van een jaar neemt de Erfgoedinspectie contact op met gemeenten die een inspectierapport hebben ontvangen. Met de gemeenten wordt nagegaan of de voorgenomen acties zijn uitgevoerd. Dit zogenoemde natraject is van belang om de effecten te kunnen meten van de inspectiebezoeken, maar ook om de monumentenzorg op een hoger peil te krijgen of te houden. Het effect dat bij de bezochte gemeenten is waargenomen, is dat de aanbevelingen van de Erfgoedinspectie vaak ter harte genomen worden, bijvoorbeeld door de wettelijke taken te verankeren in gemeentelijk beleid of door capaciteitsuitbreiding te realiseren op de taken die tot dan toe

onderbelicht waren gebleven. In 2009 zijn zeven gemeenten in een natraject betrokken. De gemeentelijke inspectierapporten en de verslagen van de natrajecten worden gepubliceerd op de website van de Erfgoedinspectie.

Zowel de bevindingen uit de monitor als die uit inspecties naar gemeentelijke monumentenzorg geven enkele gemeenschappelijke knelpunten aan. Een daarvan is toezicht en handhaving door de gemeente zelf op de restauratieprojecten. Dit is essentieel omdat een niet-adequate en deskundige begeleiding in de praktijk veel kan teniet doen van wat op papier en in procedures is bereikt.

Aanbeveling

Gewaarborgd moet worden dat gemeenten deskundig toezicht houden en indien nodig handhaven bij restauraties en verbouwingen van rijksmonumenten en bij bouwontwikkelingen in de beschermde stads- en dorpsgezichten.

Provincies

a. Stut of steunpilaar? – Een onderzoek naar de provinciale steunpunten monumentenzorg

De Erfgoedinspectie heeft in de eerste helft van 2009 een onderzoek uitgevoerd naar de provinciale steunpunten voor monumentenzorg en archeologie. Het provinciale steunpuntennetwerk is opgezet voor de ondersteuning van (veelal kleinere) gemeenten met een beperkt aantal monumenten. Deze steunpunten zijn zelfstandig gehuisvest of ondergebracht bij een provinciaal erfgoedhuis of een provinciale welstandsinstelling. De financiële verantwoordelijkheid voor de steunpunten werd eerst gedeeld door Rijk en provincies; sinds begin 2009 is deze in haar geheel bij de provincies belegd.

Tabel 3: tevredenheid over de steunpunten, onder 48 geselecteerde gemeenten

	Tevreden	Matig tevreden	Niet tevreden	Totaal
Percentage	65 %	14 %	21 %	100 %

Uit het onderzoek van de Erfgoedinspectie is gebleken dat de steunpunten veel kunnen betekenen voor gemeenten die zelf onvoldoende kennis in huis hebben. In veel gevallen gaat dat goed, maar geconstateerd is ook dat nog niet in alle provincies deze steunpunten op het juiste niveau functioneren. Per provincie is een aantal gemeenten gevraagd naar hun ervaringen met het steunpunt. In de provincies waar deze steunpunten goed functioneren worden zij door de geïnterviewde gemeenten ervaren als onmisbaar.

In het rapport zijn aanbevelingen gedaan aan de Minister van OCW, aan de provincies/IPO en aan het steunpuntennetwerk. Het rapport heeft een afzonderlijke bijlage waarin alle steunpunten worden beschreven. De aanbevelingen uit het rapport betreffen onder andere de continuering van het steunpuntennetwerk, vergroting van de bekendheid van de steunpunten en versterking van de band tussen de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de steunpunten. Ook wordt de aandacht gevestigd op de hulp die steunpunten kunnen bieden aan gemeenten bij de ontwikkeling van de in het kader van het MoMo-project gewenste gebiedsgerichte benadering.

Het rapport is landelijk goed ontvangen. Omdat de steunpunten zo verschillend zijn wordt het gewaardeerd een goed overzicht te hebben van alle steunpunten en de wijze waarop zij functioneren. Een ander belangrijk effect dat is bereikt is dat het rapport is betrokken bij het MoMo-project. In de

Beleidsbrief MoMo, die in november 2009 werd uitgebracht, wordt verwezen naar het rapport en wordt uitgebreid ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen.

In 2012 zal door de provincies een evaluatie van het steunpuntennetwerk worden uitgevoerd, waarbij het rapport zeker weer een rol zal spelen. Tot die tijd zullen in het kader van MoMo al een aantal van de genoemde aanbevelingen worden opgepakt.

b. Onderzoek naar provinciaal beleid betreffende erfgoed en ruimtelijke ordening

Mede naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008, heeft de Erfgoedinspectie in het voorjaar van 2009 een onderzoek uitgevoerd naar de rol die provincies voor zichzelf weggelegd zien bij ontwikkelingen in en bij bestemmingsplannen voor beschermde gezichten en bij de aanwijzing van archeologische attentiegebieden.

Uit het onderzoek is gebleken dat geen enkele provincie het instrument aanwijzing archeologisch attentiegebied gebruikt. Provincies vinden dit een te zwaar middel en proberen gemeenten vooral via overleg rekening te laten houden met waardevolle archeologische gebieden.

Wat betreft de beschermde stads- en dorpsgezichten is gebleken dat één provincie dit als provinciaal belang heeft aangemerkt en dat één andere dit overweegt. De meeste provincies beschouwen beschermde gezichten onder de Wro niet als hun belang en zullen bij beschermde gezichten daarom niet proactief sturen.

De Erfgoedinspectie heeft geconstateerd dat wat betreft de borging van het belang van beschermde stads- en dorpsgezichten op dit moment sprake is van een vacuüm. Weliswaar ligt de verantwoordelijkheid voor de directe instandhouding van beschermde gezichten bij de gemeente, maar het Rijk of de provincie dient door kaderstellende sturing te waarborgen dat deze verantwoordelijkheid ook op adequate wijze wordt geëffectueerd. De Erfgoedinspectie heeft in haar rapport een aantal aanbevelingen aan de Minister van OCW gedaan, waaronder die om de uitkomsten van het rapport bij de verdere modernisering van de monumentenzorg te betrekken. In de Beleidsbrief MoMo wordt dan ook uitgebreid ingegaan op de aanbevelingen uit het rapport.

Aanbeveling

De Erfgoedinspectie heeft geconstateerd dat de instandhouding van beschermde stads- en dorpsgezichten tussen wal en schip valt vanwege een gebrek aan kaderstellende sturing. Noch het rijk, noch de provincies voelen zich nu verantwoordelijk voor zo'n kader. De Erfgoedinspectie dringt er op aan dat dit bestuurlijk vacuüm wordt opgevuld door de beschermde gezichten als rijksbelang aan te merken in de 'rijksstructuurvisie cultuurhistorie' die in het kader van MoMo wordt opgesteld.

Daarnaast dienen provincies te worden gestimuleerd om actief uitvoering te geven aan het provinciale belang van gebiedsbescherming bij ruimtelijke plannen voor beschermde gezichten.



Beschermd dorpsgezicht Kloetinge



Bijlagen

1. Inspecties en rapportages in 2009

Thematische rapporten

Stut of Steunpilaar? Een onderzoek naar de provinciale steunpunten monumentenzorg

De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro. Beschermd stads- en dorpsgezichten en archeologische attentiegebieden bij de provincies

Derde deelrapportage Project Wegwerken Achterstanden Archieven (PWAA III)

Zelfregulering en zelfevaluatie in de informatiehuishouding van de ministeries

Een uitgelezen bezit. Boeken in Rijksmuseum.

Veilig en wel opgeborgen. Een onderzoek naar de archiefruimten van zelfstandig bestuursorganen.

Inspecties

Inspecties instandhouding monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten bij gemeenten: 7

Verslagen over natrajecten op het gebied van de monumentenzorg: 7

Rapporten over inspecties op opgravingslocaties: 33

Archiefinspecties: 48

Inspecties WBC: 34

Inspecties Rijkscollectie: 8

Overig

Jaarverslag 2008

Uitvoervergunningen voor cultuurobjecten: 573

Aanvragen teruggave cultuurbezit:

- in kader van Sanctieregeling Irak 2004 II: 70 voorwerpen teruggegeven aan Irak
- in kader van Richtlijn 93/7: 2 verzoeken

2. Overzicht klachten en meldingen

De Erfgoedinspectie krijgt met regelmaat via haar website vragen, klachten en meldingen binnen. Veel vragen kunnen direct worden afgedaan met een enkelvoudig antwoord of door een verwijzing naar het juiste adres om de vraag te beantwoorden.

Ook komen klachten en meldingen over de omgang met cultureel erfgoed voor. Vermeende misstanden worden aangedragen door burgers, instellingen en bedrijven. In de meeste gevallen gaan de meldingen over de handelswijze van andere burgers en instellingen of overheidsorganen.

Vaak kan worden volstaan met een verwijzing naar een gebruikelijke rechtsgang, of door uitleg te geven over taken en bevoegdheden van derden. Meestal is een dergelijke melding niet direct voor de Erfgoedinspectie, maar weet de melder niet goed waar hij terecht moet met zijn melding.

In sommige gevallen leidt een melding tot een incident-inspectie. De inspectie beoordeelt eerst of de melding terecht is en of zij er iets mee kan doen. Wordt dit positief beantwoord, dan kan de inspectie er een onderzoek aan wijden. De Erfgoedinspectie gaat alleen tot inspectie over indien de melding een miskening van de wetgeving betreft met hoge maatschappelijke draagwijdte.

Een rapportage over een incidentinspectie kan leiden tot het doen van aanbevelingen teneinde de situatie te verbeteren of om cultureel erfgoed te redden.

Tenslotte kan ook over de handelswijze van de Erfgoedinspectie zelf geklaagd worden. Is een dergelijke klacht niet eenvoudig te pareren dan wordt een klachtprocedure gevolgd volgens de richtlijnen van het Ministerie van OCW.

Tabel 4: Aantallen vragen en meldingen/incidenten (via de website of rechtstreeks) in 2009

	Collecties	Archieven	Archeologie	Monumenten
Incidentmeldingen		13	3	8
Informatievragen	36	239	20	17
Overige vragen/meldingen	14		2	1

Bronvermelding foto's

(p. 12)

Modern overheidsarchief in bewerking

Bron: Nationaal Archief

(p. 17)

Overdacht 69 Iraakse objecten op 9 juli 2009
door Minister Plasterk aan de ambassadeur
van Irak

Bron: KLPD

(p. 37)

Digitale archiefvorming...

Bron: Digital PR Collection

(p. 38)

De Uilencollectie van Naturalis

Bron: Nationaal Natuurhistorisch Museum

Naturalis, Leiden

(p. 42)

Bibliotheek Ets Haim (beschermd door de
Wet Behoud Cultuurbezit)

Bron: Joods Historisch Museum, Amsterdam

(p. 47)

Speelkaarten ter bewustwording van nationaal
erfgoed voor (Nederlandse) soldaten op
vredesmissies

Bron: Nationale UNESCO Commissie

(p. 54)

Straaljager in het Militair Luchtvaart Museum

Bron: Militair Luchtvaart Museum

(p. 9, 11, 18, 27, 28, 53)

Den Haag, Cuijk, Goes, verstoring, Prinsenbeek,
Kloetinge

Bron: Erfgoedinspectie

Colofon

Erfgoedinspectie
Koninginnegracht 25, Den Haag
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag
Tel: 070-4124012
Fax: 070-4124014
Mail: info@erfgoedinspectie.nl
Website: www.erfgoedinspectie.nl

Den Haag, mei 2010
ISBN 978-90-815392-1-0

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 rijksmuseumse diensten (1993) en de daarop gebaseerde beheersovereenkomsten
- Regeling materieelbeheer museale voorwerpen (2007)
- Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen
- Richtlijn nr. 93/7/EEG van de Raad van 15 maart 1993, betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de lidstaat zijn gebracht
- 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)
- Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen (2009)

