

# **AMBTELIJKE COMMISSIE TOEZICHT II**

**Rapport van bevindingen  
betreffende de zelfevaluatie  
van de Inspectie Cultuurbezit**

**27 februari 2004**

## 1. Inleiding

### A Achtergrond

In juli 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de kaderstellende visie op toezicht aan de Tweede kamer aangeboden (TK, 2000 – 2001, 27831 nr.1). Deze kaderstellende visie vormt het kabinetsstandpunt naar aanleiding van “De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund” van de Commissie Holtslag (1998) en “Vertrouwen in onafhankelijkheid” van de Ambtelijke Commissie Toezicht I (ACT I) (Commissie Borghouts, 2001). Naast de reactie van het kabinet op de eerdergenoemde studies, zijn in de kaderstellende visie ook enkele door de commissie onderzoek vuurwerkkramp en de commissie onderzoek cafébrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001 geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van toezicht verwerkt. Met de kaderstellende visie formuleert het kabinet eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezicht en toezichthouders.

Naar aanleiding van de actiepunten in de kaderstellende visie, heeft de minister van BZK vanuit zijn verantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) het openbaar bestuur een project “implementatie kaderstellende visie op toezicht” geïnitieerd. Eén van de onderdelen van dit project is de zelfevaluatie van toezichtarrangementen op rijksniveau. Toezichthouders verrichten aan de hand van de “checklist toezicht” (juni 2002) een zelfevaluatie, die vervolgens intercollegiaal wordt getoetst door een interdepartementaal samengestelde commissie. Hiertoe heeft de minister van BZK op 19 maart de Ambtelijke Commissie II (ACT II) ingesteld. De Commissie heeft tot taak de aangemelde departementale zelfevaluaties te toetsen en haar bevindingen terzake vast te leggen in een advies aan de verantwoordelijke ministers. Voor de eerste tranche is een tiental arrangementen aangemeld (voor een overzicht van aangemelde arrangementen zie bijlage 1). De Commissie staat onder leiding van mw. Drs. M. Sint, Secretaris-Generaal van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het instellingsbesluit van de ACT II is gevoegd als bijlage 2 bij dit rapport.

De Commissie is bij haar evaluatiewerkzaamheden gefaseerd te werk gegaan:

1. **Beoordeling per zelfevaluatie van het systeem van het toezichtarrangement** met als doel het verkrijgen van inzicht in het systeem van toezicht en het onderscheiden van aandachtspunten. In deze fase bestaat de mogelijkheid de betrokken toezichthouder schriftelijke vragen te stellen. Tevens wordt gebruik gemaakt van recente evaluatieonderzoeken die gericht zijn op de werking van het toezichtarrangement (bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer). Ten behoeve van fase 2 wordt een gespreksagenda opgesteld met een aantal (principiële) vraagpunten.

De Commissie heeft daartoe voor haar analyse en oordeelsvorming de vragen uit de checklist toezicht en de antwoorden daarop in de zelfevaluaties op een zodanige manier

gehergroepeerd, dat er naar haar oordeel op een vijftal strategisch samenhangend kernthema's een goed inzichtelijk beeld van het arrangement ontstaat. De Commissie beschouwt deze vijf thema's als de kritische succesfactoren voor het arrangement.

Op basis van deze inhoudelijke herschikking is het volgende analyse- en beoordelingsprofiel ontstaan:

- **Aansturingsrelaties** (positionering, goedkeuring/vaststelling beleid, congruentie beleid/toezicht, mate van formalisering, informatie-uitwisseling e.d.);
- **Handhavingsstrategie** (verband nalevingsniveau – handhavingsniveau – handhavingsinspanning, risico-analyse, selectie thema's/objecten, programmering e.d.);
- **Functiescheiding** (op departementaal niveau t.a.v. beleid – uitvoering – toezicht en binnen de organisatie van de toezichthouder zelf);
- **Relatie met andere toezichthouders** (overlap, samenwerking, afstemming, witte vlekken, nieuwe toezichtfuncties e.d.);
- **Horizontalisering** (rol van gebruikers/belanghebbenden, gebruik van informatie uit horizontale publieke verantwoording e.d.).

De Commissie formuleert haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen rond deze kernthema's.

2. **Verdieping per zelfevaluatie** met als doel het verkrijgen van inzicht in de argumenten achter de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement. In gesprekken met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het betrokken departement wordt er ingezoomd op de onderscheiden gespreksonderwerpen. Met deze verdieping worden de voor- en nadelen van de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement in kaart gebracht. In deze fase vindt er ook een – niet representatieve – veldraadpleging plaats ('reality check') door middel van gesprekken met een individuele toezichtgenieter en een groepsgesprek met vertegenwoordigers van een aantal (4 à 5) toezichtgenieters uit het betrokken werkveld.

Deze gesprekken worden gevoerd aan de hand van een leidraad met standaardvragen ten aanzien van:

- Het voortraject van een recent uitgevoerde inspectie;
- De inspectie zelf (optreden, doelstellingen, methoden, communicatie);
- Het oordeel van de Inspectie;
- De eventuele follow up naar aanleiding van de inspectie.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie per arrangement haar bevindingen en (voorlopig) advies ter kennis van de betrokken ministers.

3. **Het opstellen van best practices en leerpunten** door middel van een dwarsdoorsnede van de zelfevaluaties; het doel van deze afsluitende fase is het signaleren van generiek succesvolle structuren en methoden en het formuleren van aanbevelingen voor de inrichting van rijkstoezichtarrangementen in het algemeen.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie haar bevindingen en aanbevelingen ter kennis van het kabinet door tussenkomst van de opdrachtgevende minister, i.c. de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

### **B Resultaten van de zelfevaluatie van de Inspectie Cultuurbezit**

Eén van de aangemelde toezichtarrangementen betrof het arrangement van de Inspectie Cultuurbezit (IC). De IC heeft haar zelfevaluatie in februari 2003 bij de Commissie ingediend:

“Rapportage Zelfevaluatie Toezichtarrangement Inspectie Cultuurbezit”; Checklist BZK, 30-01-2003.

Het object van de zelfevaluatie is afgebakend tot de IC zelf. Gezien de huidige taken van deze inspectie beperkt de scope van de uitgevoerde zelfevaluatie zich tot het behoud en beheer van de rijks museale collecties door de hiervoor verantwoordelijke musea. Andere aspecten, zoals het toezicht op de bedrijfsvoering van de musea en de rechtmatigheid van de uitgaven, vallen buiten deze zelfevaluatie.

De zelfevaluatie maakt duidelijk dat de IC, hoewel het een kleine en nog jonge inspectie is, (de facto) op een groot aantal punten aan de eisen van de kaderstellende visie op toezicht voldoet. De IC zit samen met drie andere cultuurinspecties (Rijks Archief Inspectie, Rijksinspectie voor de Archeologie en de Rijksinspectie voor de Monumentenzorg i.o.) in een fusieproces. Hierbij worden de aandachtspunten uit de zelfevaluatie nadrukkelijk betrokken.

#### **De IC heeft op basis van haar zelfevaluatie zelf een aantal aandachtspunten gesignaleerd:**

1. Er zijn witte vlekken in het toezicht. De IC doet geen inspecties bij niet-rijksmusea die onder OCW vallen, en ook niet bij instellingen met rijkscollecties die onder de verantwoordelijkheid van de ministeries Financiën, Defensie en LNV vallen. Dit zou wel gewenst zijn, de bewindspersoon OCW heeft toegezegd initiatief hiertoe te nemen. Bijvoorbeeld: tropenmuseum, Letterkundig museum. [ook reeds vermeld in: Museale collecties van het Rijk; onderzoek door de AR, Rapport Tweede Kamer 2000-2001, 27 470, nrs 1-2. Evaluerend onderzoek naar aanleiding van het 'Deltaplan voor het cultuurbehoud' dan in 1990 in werking trad en in 2000 ten einde liep] AR, Museale collecties van het Rijk 2000-2001, 27 470, nrs 1-2]. Uit de interviews van de ACT II is gebleken dat de IC inmiddels inspecties uitvoert bij de musea die vallen onder de ministeries van Defensie en Financiën.

2. Er is een raakvlak met Rijksgebouwendienst als het gaat om de (technische) conditie van ruimten waarin de collecties zich bevinden. Er vindt overleg plaats met de Rijksgebouwendienst (die op zichzelf niet inspecteert).

3. De IC autoriseert 'export' vergunningen (die door de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de Douane worden uitgegeven), doch de praktische controle is gescheiden en wordt door de Douane uitgevoerd.
4. Er is geen instellingsbesluit voor de IC. Dit zou wel gewenst zijn op duidelijke (keuzes in) taken en verantwoordelijkheden vast te leggen.
5. Het toezichtbeleid wordt door de inspectie zelf bepaald en ligt vast in een inspectiereglement (frequenties, diepgang, welke facetten; doch niet m.b.t. methodieken). De IC wenst dat de beleidsdirectie/departement een algemeen toezichtbeleid zou vastleggen zodat er een heldere rolverdeling komt.

***De ACT II heeft met instemming kennis genomen van het (vermogen tot) zelfonderzoek bij de IC. De Commissie deelt de analyses van de IC en onderschrijft het belang van deze door de IC zelf gesignaleerde aandachtspunten. De IC onderkent terecht dat witte vlekken in het toezicht moeten worden opgelost. De IC laat zien dat men zich opstelt als een lerende organisatie en de richtinggevende uitspraken in de kaderstellende visie op toezicht serieus neemt. De Commissie gaat ervan uit dat de genoemde aandachtspunten inmiddels planmatig ter hand zijn c.q. worden genomen. De ACT II beveelt aan om het toezicht op het beleidsterrein van de rijksmuseale collecties ook in bredere context te bezien aan de hand van de checklist toezicht (niet alleen het beheer van de collectie, maar ook andere aspecten).***

Naast deze door de IC zelf gesignaleerde verbeterpunten, heeft de ACT II vanuit de kaderstellende visie op toezicht en op basis van een eigen beoordeling van de zelfevaluatie en aanvullende activiteiten, zelf een aantal aandachtspunten geformuleerd. Deze zijn in hoofdstuk 2 opgenomen.

### **C Aanvullende werkzaamheden van de ACT II**

Na de eerste analyse van de zelfevaluatie van de IC aan de hand van de kaderstellende visie op toezicht en de door de ACT II geformuleerde kernthema's, bleek behoefte om via gesprekken met de toezichthouder en het beleid het opgebouwde beeld nader te verkennen. Dit was met name van belang om inzicht te krijgen in de achtergronden en ontwikkelingen en voor de beoordeling van de situatie vanuit de optiek van het toezicht en het beleid. Om die reden heeft de ACT II de zelfevaluatie geanalyseerd met als kader de kaderstellende visie op toezicht. Naar aanleiding hiervan heeft de ACT II verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het beleid:

- Op 26 augustus 2003 met de Hoofdinspecteur van de IC;
- Op 29 augustus 2003 met de projectdirecteur fusie cultuurinspecties;
- Op 12 september 2003 met de projectdirecteur fusie cultuurinspecties en vertegenwoordigers van de Directie Cultureel Erfgoed (DCE) van OCW.

Deze gesprekken zijn benut om aanvullende feitelijke informatie uit te wisselen en onderwerpen uit de zelfevaluatie nader te analyseren. De resultaten van deze gespreksronde zijn verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van de ACT II.

Naast een 'Haagse oriëntatie' oordeelde de Commissie het, voor haar analyse van met name de feitelijke werking van het arrangement, wenselijk ervaringsgegevens uit de praktijk bij haar oordeelsvorming te betrekken. Daartoe heeft de Commissie aanvullend op 17 september een groepsinterview gehouden met een aantal (niet langer dan zes maanden geleden geïnspecteerde) onder toezicht gestelden.

Deze 'veldraadpleging' is het best te karakteriseren als een – niet representatieve – 'reality check'. De aanbevelingen uit deze gesprekken zijn – voor zover relevant voor de opdracht van de Commissie - verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van de Commissie. De Commissie hecht eraan met nadruk te verklaren dat deze vorm van praktijkonderzoek uitsluitend heeft gediend als praktische inkleuring van een tot dan theoretisch beeld van de werkelijkheid. De bevindingen die hieruit zijn gebleken hebben dan ook vooral het vermogen van de commissieleden tot begrip en inleving in de systemen, concepten en benaderingswijzen van de IC ondersteund. De bevindingen kunnen vanwege hun geringe omvang slechts dienen als indicaties voor de kwaliteit van de toezichtspraktijk. Als zodanig zijn ze door de Commissie gebruikt. Als handreiking aan de toezichthouder zijn de observaties/aanbevelingen uit het veld integraal weergegeven in bijlage 3 bij dit rapport.

## **2. Bevindingen en aanvullende aandachtspunten van de ACT II per kernthema**

*De in dit hoofdstuk 2 opgenomen bevindingen en aanvullende aandachtspunten zijn gebaseerd op alle voorgaande deelanalyses, te weten de zelfevaluatie, de verdiepende interviews met de toezichthouder en het beleid en de interviews met vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen uit het werkveld van de IC.*

### **A Aansturingsrelaties**

De museale rijkscollecties zijn eigendom van de Staat. De rijksmusea zijn verantwoordelijk voor het behoud en beheer van deze collecties. De IC houdt toezicht op dit behoud en beheer.

Het toezichtbeleid van de IC is vastgelegd in het document "De inspectie in de praktijk". Dit is een intern beleidsdocument van de IC.

#### **A1 Fusie cultuurinspecties**

In hoeverre de voorgenomen fusie van de drie cultuurinspecties (schaal)problemen oplost en/of bijdraagt aan een grotere efficiency en effectiviteit van het 'cultuurtoezicht', is wat de Commissie betreft nog een open vraag. De fusie zal zeker voordelen opleveren op het terrein van de interne bedrijfsvoering. Gelet op de specifieke deskundigheid van de betrokken inspectiediensten zal er slechts in beperkte mate sprake kunnen zijn van functionele integratie. Uit de interviews is gebleken dat er op dit punt ook wel enig licht schuilt tussen de ambities en verwachtingen van de direct betrokken partijen. Deze lopen uiteen van een nagenoeg volledige (instrumentele, methodologische, intermodulaire) integratie tot de vorming van een concern met drie of vier verschillende werkmaatschappijen.

#### **A2 Juridische grondslag voor het toezicht**

Een directe wettelijke basis voor het toezicht van de IC ontbreekt. De rol van de IC is vastgelegd in het inspectiereglement, dat een onderdeel vormt van de beheersovereenkomst die is afgesloten met elk der verzelfstandigde rijksmusea. De IC signaleert in de zelfevaluatie dat er geen instellingsbesluit is waarin haar taken formeel zijn geregeld.

#### **A3 Toezichtvisie en toezichtbeleid**

Het toezichtbeleid is niet gebaseerd op een specifieke toezichtvisie. De beleidsdirectie is niet betrokken bij het opstellen van het toezichtbeleid. De IC heeft in de zelfevaluatie aangegeven dat de beleidsdirectie een algemeen toezichtbeleid zou moeten vastleggen. Uit de interviews is gebleken dat het opstellen van een toezichtvisie aandachtspunt is in het fusietraject.

#### **A4 Relatie tussen toezicht en beleid**

Er zijn geen afspraken over specifieke informatiebehoeften van de minister uit het toezicht. Het beleid geeft niet aan waar de aandachtspunten vanuit het toezicht moeten liggen, en welke toezichtinformatie nodig is voor bijstelling van bestaand of initiëren van nieuw beleid. DCE heeft in het

interview aangegeven niet bij voorbaat al invloed uit te willen oefenen op de invulling van het toezicht, vooral vanwege het gevaar van strategisch gedrag.

**A5 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT II ten aanzien van het kernthema 'aansturingsrelaties':**

- zorgen voor een wettelijke basis voor het toezicht van de IC;
- de specifieke toezichtvisie, uitgaande van de departementale toezichtvisie en de eis dat de toezichtketen gesloten moet zijn, in samenwerking tussen IC en DCE opstellen en laten bekrachtigen door de verantwoordelijke bewindspersoon;
- een planning- en controlcyclus voor het toezicht opstellen met daarbij duidelijke rollen en verantwoordelijkheden voor de leiding van de inspectie cultureel erfgoed i.o., het veld, IC, DCE, de SG en de verantwoordelijke bewindspersoon.

**B Handhavingsstrategie**

Uit de zelfevaluatie blijkt dat het toezicht van de IC zich richt op het behoud en beheer door de verantwoordelijke musea voor de Rijkscollecties. Buiten het toezicht vallen de niet-rijksmusea die onder OCW vallen, en de instellingen met rijkscollecties die onder de verantwoordelijkheid van de ministeries Financiën, Defensie en LNV vallen. De IC houdt geen toezicht op de wetenschappelijke bewerking van museale objecten en de collectievorming.

De inspectiemethodiek is onlangs herzien en vastgelegd in het handboek inspectie IC. De inspectiebevindingen worden gedurende de inspectie vastgelegd op hiertoe opgestelde formulieren. De IC heeft in de zelfevaluatie aangegeven signalerend toezicht te houden. Eventuele sancties naar aanleiding van de inspectiebevindingen worden door DCE genomen.

**B1 Programmering**

De reikwijdte van het toezicht is vooral historisch bepaald. Het gaat hierbij om de definitie van het begrip cultuurbezit en de verblijfplaats van dit cultuurbezit. Een meer fundamentele afbakening van de reikwijdte van het toezicht zal in de nog op te stellen toezichtvisie naar voren moeten komen. Uit de interviews is gebleken dat dit wordt meegenomen in het fusieproces.

Doel, frequentie, diepgang en kwaliteitseisen (normen) zijn vastgelegd in het toezichtbeleid en het handboek inspectie IC. Dit toezichtbeleid is volgens de zelfevaluatie niet gebaseerd op een risico-analyse. Er worden in de programmering geen prioriteiten gesteld bij de selectie van musea en/of specifieke aandachtspunten: alle rijksmusea zouden jaarlijks volledig moeten worden geïnspecteerd. De geïnspecteerden hebben aangegeven dat de IC zich in het verleden niet altijd aan deze frequentie heeft gehouden: op basis van een risico-inschatting bij een aantal musea heeft de IC de jaarlijkse inspectie in een aantal gevallen een keer overgeslagen.



De Wet tot behoud van cultuurbezit (WBC) beschermt een aantal voorwerpen en verzamelingen die voor Nederland van groot belang zijn tegen uitvoer buiten onze landsgrenzen. De IC houdt toezicht op de aanwezigheid van de beschermde voorwerpen door het autoriseren van de voor uitvoer benodigde uitvoervergunningen. De vereisten van de WBC vormen hiervoor het kader: zij bepalen of uitvoer is toegestaan. Voor de toets op de vergunningverlening zijn andere competenties van belang dan bij de inspectie van Rijksmusea.

### ***B2 Aard en machtsmiddelen van het toezicht***

Er is geen sanctiebeleid vastgesteld. In het verleden zijn er weinig sancties getroffen. Uitgangspunt van het toezichtbeleid van de IC is dat het toezicht vooral een preventief karakter heeft. Het is de bedoeling dat de signaleringen van de inspectie worden gevolgd door correcties van de kant van de organisaties waarop toezicht wordt gehouden. De rapporten van de inspectie spelen hierbij een belangrijke rol. Bij de interviews is naar voren gekomen dat de effectiviteit van deze rapporten momenteel niet optimaal is.

De geïnterviewde vertegenwoordigers van de rijksmusea hebben aangegeven dat er onvoldoende wisselwerking is tussen instelling, inspectie en ministerie. Belangrijk aandachtspunt hierbij zijn de normen die de IC hanteert. Uitgangspunt zijn de wetten en regels op het beleidsterrein. De IC heeft deze wetten en regels nader geoperationaliseerd in haar handboek. Voor het invullen van de normen heeft de IC een klankbord opgericht, bestaande uit deskundigen. De geïnterviewde musea gaven aan dat de normen van de IC geen ruimte bieden voor maatwerk, en dat de algemene normen niet zondermeer van toepassing zijn voor alle musea. Hierdoor willen en kunnen de musea niet altijd follow-up geven aan de opmerkingen uit de inspectierapporten, en dreigt de behandeling van inspectierapporten een formeel ritueel te worden.

De aandachtspunten uit de inspectierapporten komen volgens de geïnterviewde musea niet terug in de beheersovereenkomsten tussen ministerie en musea. De IC en DCE hebben tijdens de interviews aangegeven dat sinds kort de rapporten van de inspecties worden betrokken bij de gesprekken met de musea en bij de subsidievoorwaarden.

De periode tussen het uitvoeren van de inspectie en het uitbrengen van het rapport duurt volgens de geïnspecteerden momenteel te lang. Inspectierapporten worden in de praktijk pas afgerond vlak voordat een nieuwe inspectie plaatsvindt.

### ***B3 Inspectiemethode***

De geïnterviewde musea ervaren de inspectiemethode als gedateerd en tijdrovend.

De expertise van de inspecteurs van de IC betreft vooral kunsthistorie. Op andere terreinen zijn de inspecteurs volgens de geïnterviewde musea meestal minder deskundig. Bijvoorbeeld op het terrein van restauratie en van beveiliging. In de zelfevaluatie heeft de IC aangegeven dat zij op het terrein

van klimaatbeheersing al extra zekerheid ontleent aan de controle van technische installaties door erkende deskundigen.

#### **B4 Kwaliteitszorg**

Samen met de Rijksarchiefinspectie heeft de IC voor haar inspecties een systeem van kwaliteitszorg ontwikkeld. Dit is uitgewerkt in het handboek inspectie IC. Het systeem van kwaliteitszorg is op INK gebaseerd en is nog in opbouw.

#### **B5 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT II ten aanzien van het kernthema 'handhavingsstrategie':**

- strategische uitgangspunten voor de reikwijdte van het toezicht in goede samenwerking tussen DCE en IC definiëren en opnemen in de toezichtvisie;
- op basis hiervan in kaart brengen of de toezichtketen gesloten is, welke expertise er nodig is voor het invullen van het toezicht, en welke invulling van het toezicht het beste aansluit bij de beschikbare expertise. Bijvoorbeeld door te rouleren tussen de inspecteurs en de te inspecteren aspecten, en door te steunen op externe certificaten, bijvoorbeeld op het terrein van beveiliging;
- jaarlijkse programmering baseren op een risico-analyse;
- bezien of de competenties voor het beoordelen van exportvergunningen zich verenigen met de competenties voor de inspectietaak van de IC;
- opnemen van het sanctiebeleid in de toezichtvisie;
- vooraf zorgen voor overeenstemming met de musea over de normen die de inspectie hanteert, bijvoorbeeld door uit te gaan van de normen die de musea zelf hanteren;
- de te hanteren normen niet teveel te detailleren en ruimte openlaten voor professionaliteit;
- in overleg met DCE per inspectierapport duidelijke afspraken maken met de musea over de follow-up van opmerkingen in de inspectierapporten;
- vaste termijnen hanteren voor de interne verwerking van inspectierapporten, en knelpunten bij het hanteren van deze termijnen periodiek analyseren;
- bezien in welke mate door een intensiever gebruik van automatisering voorafgaand aan en gedurende de inspectie, het rapportageproces kan worden versneld;
- bezien of door desk research het inspectieproces voor de geïnspecteerden en voor de inspectie efficiënter kan worden ingevuld.

#### **C Relatie met andere toezichthouders**

In de zelfevaluatie is aangegeven dat de relatie met andere toezichthouders op sommige terreinen van risicobeheer, zoals brandveiligheid en inbraak, in kaart is gebracht. De IC waakt ervoor om geen grenzen te overschrijden naar het terrein van andere toezichthouders. Er is een raakvlak met

Rijksgebouwendienst (RGD) als het gaat om de (technische) conditie van ruimten waarin de collecties zicht bevinden. De IC voert hierover overleg met de RGD.

De commissie heeft geen signalen gekregen dat er sprake is van overlap met andere toezichthouders die vermeden zou kunnen worden.

#### **D Functiescheiding**

Op basis van de criteria van de kaderstellende visie heeft OCW de IC binnen de departementale organisatie gepositioneerd. De IC geeft in de zelfevaluatie aan dat zij in de gelegenheid is om tot een objectieve feitelijke vaststelling te kunnen komen. Vanaf 1 januari 2003 valt de IC rechtstreeks onder de SG. Het geheel van de gefuseerde cultuurinspecties zal, evenals de huidige afzonderlijke cultuurinspecties, direct onder de SG worden gepositioneerd.

De ACT II signaleert ten aanzien van het kernthema 'functiescheiding' nog de volgende aanvullende aandachtspunten:

##### ***D1 Overige taken van de inspectie***

De overige taken van de inspectie betreffen volgens de zelfevaluatie het toezicht op de wet tot behoud van cultuurbezit, de uitvoering van Europese regelingen cultuurgoederen met opsporingstaak en het bijhouden van een lijst van alle objecten van de rijkscollecties. De IC verleent vergunningen voor in- en uitvoer van beschermde cultuurgoederen. Deze taken conflicteren niet met de primaire taken, maar leggen wel een beslag op de capaciteit van de inspectie. Daarnaast geeft de IC adviezen en voorlichting. Bij deze werkzaamheden bestaat de mogelijkheid van een conflict met de toezichthoudende taak. Het ligt om principiële redenen voor de hand een onderscheid te maken tussen de advisering als zodanig, de verantwoordelijkheid voor de implementatie en het toezicht. Het komt de Commissie voor dat er in algemene zin geen overwegend bezwaar bestaat tegen advisering door de toezichthouder aan – met name - de voorkant van processen en trajecten. De toezichthouder, i.c. de IC is in dat verband verantwoordelijk voor en dus aanspreekbaar op de kwaliteit van haar advies maar is niet verantwoordelijk en dus ook niet aanspreekbaar op de (verantwoordelijkheid voor de) implementatie daarvan. De toezichthouder moet – ondanks een uitgebracht advies 'aan de voorkant' – in volle onafhankelijkheid kunnen blijven inspecteren/handhaven.

##### ***D2 Rapportage***

De IC rapporteert aan de musea en aan de verantwoordelijke bewindspersoon, die de rapporten doorstuurt naar de directie cultureel erfgoed (DCE). De IC maakt haar rapporten niet actief openbaar. De IC stelt geen jaarrapport op. In maart 2000 heeft de IC gerapporteerd over het beheer van de rijkscollectie in de periode 1994-1999.

### **D3 Overige opmerkingen**

Het netwerk van personen die zich bezig houden met het beleid, de uitvoering (musea en buitendiensten) en het toezicht is relatief beperkt. De inspecteurs hebben hierdoor een nauwe relatie met het veld, vaak ook omdat ze uit het veld afkomstig zijn.

### **D4 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT II ten aanzien van het kernthema 'functiescheiding':**

- Actieve openbaarmaking van de inspectierapporten en publiceren van een overkoepelend jaarrapport;
- Bezien in hoeverre de niet-primaire taken van de inspectie beter door anderen kunnen worden uitgevoerd;
- Voorlichting/advisering vanwege de IC dient zich te beperken tot – met name - de voorkant van processen en trajecten; zij maakt zich niet verantwoordelijk voor de implementatie van deze adviezen; haar onafhankelijkheid ten aanzien van de handhaving mag hierdoor niet in het geding komen;
- Vanwege de beperkte omvang van de inspectie en de nauwe relatie met het veld de toepassing van het systeem van kwaliteitszorg periodiek door een onafhankelijke partij laten toetsen.

### **E Horizontalisering**

De IC verricht steeds meer inspecties op procedures bij de musea. Voorbeeld zijn de bruikleenregelingen. Een enkel museum maakt gebruik van ISO 9001. De IC probeert hier in het toezicht rekening mee te houden.

De ACT II signaleert ten aanzien van het kernthema 'horizontalisering' nog het volgende aanvullende aandachtspunt:

#### **E1 Gebruik van belanghebbenden en gebruikers, kwaliteitsinstrumenten en interne controle**

In het gesprek met vertegenwoordigers van de musea is naar voren gekomen dat de musea die objecten in bruikleen krijgen zgn. facility reports opstellen. Hierin staan de normen die de musea zelf hanteren voor het beheer. De eigenaar van de objecten ontleent hieraan de nodige zekerheid voor het goede beheer gedurende de bruikleenperiode.

***E2 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT II ten aanzien van het kernthema 'horizontalisering'***

- in samenspraak met DCE het gebruik van kwaliteitsinstrumenten en raden van toezicht door musea bevorderen en de intensiteit van de inspectie hierop aanpassen (proportionaliteit van het toezicht);
- bezien in hoeverre de facility reports een rol kunnen spelen bij het toezicht op de musea.

**Bijlagen**

Bijlage 1: Overzicht van aangemelde toezichtarrangementen 1<sup>e</sup> tranche

Bijlage 2 : Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie toezicht II

Bijlage 3 : Lijst van aanbevelingen uit de gespreksronde met vertegenwoordigers van het veld

**Bijlage 1 : Lijst van aangemelde toezichtarrangementen eerste tranche;<sup>1</sup>****Zelfevaluaties 1<sup>e</sup> tranche**

#	<i>Te toetsen zelfevaluaties door de ACT II</i>	<i>Ministerie</i>
1.	Keuringsdienst van Waren	VWS
2.	Inspectie van het Onderwijs	OC&W
3.	Rijksarchiefinspectie	OC&W
4.	Inspectie Cultuurbezit	OC&W
5.	Rijksinspectie voor de Archeologie	OC&W
6.	Toezicht op de arbeidsomstandigheden	SZW
7.	Toezicht op de spoorveiligheid	V&W
8.	Stichting Nederlandse Algemene Keuringsinstelling voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK)	LNV
9.	Toezicht op de Kamers van Koophandel	EZ
10.	College Bescherming Persoonsgegevens	Justitie

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27831, nr. 5 (*Kaderstellende visie op toezicht*)

## **Bijlage 2 : Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie toezicht II (Staatscourant, 31 maart 2003)**

### **Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II)**

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

BESLUIT:

#### **Artikel 1**

Er is een Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II), verder te noemen: de commissie.

#### **Artikel 2**

1. De commissie heeft tot taak:  
Het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers.
2. De commissie stelt de minister die het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement, als bedoeld in het eerste lid.
3. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 maart 2004.

#### **Artikel 3**

1. De commissie bestaat uit;
  - a) mevrouw drs. M. Sint, voorzitter;
  - b) de heer drs. L.A.M. van Halder, vice-voorzitter;
  - c) de heer drs. R.D. van den Berg;
  - d) de heer P.H.E. Bartholomeus RA;
  - e) mevrouw mr. A. Oppers;
  - f) de heer dr. ir. R.J. Dortland.
2. Het secretariaat en postadres van de commissie berust bij de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie.
3. Het archief van de commissie berust bij en wordt na opheffing van de commissie overgedragen aan de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
4. De commissie kan haar eigen werkwijze en die van het secretariaat regelen.

#### **Artikel 4**

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt op 1 mei 2005.

#### **Artikel 5**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 19 maart 2003

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes

## **Toelichting algemeen**

De *kaderstellende visie op toezicht* (II 2000-2001, 27831, nr. 1) stelt eisen aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. Mede op aanbeveling uit het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, de Commissie Borghouts, is een traject gestart waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren.

Door middel van zelfevaluaties van toezichtarrangementen brengen de ministeries zelf in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht en kaderstellende visie op toezicht. De zelfevaluaties worden in een interdepartementale commissie besproken, de Ambtelijke Commissie Toezicht II. De verantwoordelijke minister zal de resultaten van de toetsing aan de Tweede Kamer bekend maken.

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel 1**

Met dit instellingsbesluit wordt in navolging van de ACT (commissie Borghouts) de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II) ingesteld. Het besluit is in overeenstemming met de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies.

### **Artikel 2**

De commissie heeft tot taak het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers. De commissie toetst de zelfevaluaties, die zijn aangemeld in het kader van het traject zoals genoemd in actiepunten twee uit *de kaderstellende visie op toezicht* (II, 2000-2001, 27831, nr. 1). De commissie stelt de minister die het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 maart 2004.

### **Artikel 3**

De zelfevaluaties van de toezichtarrangementen worden in rondes aan de commissie voorgelegd. Bij de samenstelling van de commissie geldt het uitgangspunt dat deze zoveel mogelijk garant staat voor een intercollegiale, deskundige toetsing van de zelfevaluaties. Het besluit kan vanwege verandering in de samenstelling als bedoeld in het eerste lid tussentijds worden gewijzigd.

Het secretariaat, postadres en archief van de commissie berust bij de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie. De commissie kan haar eigen werkwijze en die van het secretariaat regelen.

### **Artikel 4**

Het besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst. Het besluit vervalt op 1 mei 2005, teneinde de commissie en het secretariaat in de gelegenheid te stellen afrondende werkzaamheden te verrichten.

### **Artikel 5**

In navolging van het instellingsbesluit van de ACT van 1999 wordt dit besluit aangehaald als Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II).



### **Bijlage 3 : Aanbevelingen van de toezichtgenieters voor de Inspectie Cultuurbezit**

N.B.

De kanttekeningen en kritische noten over de IC moeten worden gezien tegen de achtergrond van een breed gedeeld gevoel dat men blij is met de IC; de deelnemers aan de interviews hebben met hun commentaar beoogd bij te dragen aan het in kaart brengen van mogelijkheden tot verbetering.

1. Naar de opvatting van de geïnspecteerden biedt de systematiek van de inspectie en de structuur van de vragenlijst geen ruimte voor maatwerk. De normen van de inspectie zijn niet allemaal eenduidig van toepassing voor de musea, wegens het specifieke karakter van de collectie. De geïnspecteerden bevelen aan dat de inspectie eerst de normen van de instelling beoordeelt (zijn de normen aanvaardbaar en passen ze binnen de normenkaders van de inspectie), en vervolgens de naleving ervan vaststelt.
2. De geïnspecteerden gaven aan dat inspecteurs niet exact dezelfde normen hanteren en niet voldoende expertise hebben op alle terreinen waar de inspectie over gaat. Zij bevelen daarom aan inspecteurs periodiek te rouleren en themagewijze inspecties uit te voeren.
3. In de beleving van de geïnspecteerden ontbreekt een logische wisselwerking en goede communicatie tussen instelling, inspectie en ministerie. Geïnspecteerden stellen een goede follow-up van de inspectierapporten op prijs: er komt een opdracht voor de instelling om iets met de opmerkingen te doen, of de inspectie gaat op basis van een aanwijzing van DCE anders met het geconstateerde probleem om.
4. De huidige werkwijze komt bij de geïnspecteerden gedateerd over. Zij bevelen aan de inspectie meer te automatiseren en gebruik te maken van een laptop. Voor bepaalde aspecten van de inspectie zou de IC gebruik kunnen maken van certificering, bv. op het terrein van beveiliging. Verder zou de IC het onderzoek kunnen starten met desk research aan de hand van tevoren opgevraagde informatie