



Inspectie Overheidsinformatie en
Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Veiligheidszorg rijkscollectie geborgd?

De toepassing van planmatig beleid voor de veiligheidszorg door rijksmusea

Beleid voor de veiligheidszorg

Analyses van veiligheidsrisico's

*Organisatorische, bouwkundige
en elektronische maatregelen*

Middelen ter realisatie

2020



Over de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

*De Inspectie ziet toe op de toegankelijkheid van overheidsinformatie en op de zorgvuldige omgang met erfgoed.
Zij kijkt hoe de regels in de praktijk werken.*



Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
2. Overzicht conclusies en aanbevelingen	9
3. Bevindingen	11
3.1 Planmatig beleid veiligheidszorg	11
3.2 Organisatie van de veiligheidszorg	14
3.3 Feitelijke beheersing van veiligheidsrisico's	15
Bronnen	18
Noten	19
Bijlagen	20

Samenvatting

Dit rapport geeft inzicht in de mate waarin musea die rijkscollectie beheren beschikken over een planmatig beleid voor de veiligheidszorg, als bedoeld in de Erfgoedwet. Het rapport *Zicht op de rijkscollectie* en gegevens uit de monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (de Inspectie) gaven aanleiding tot het onderzoek. Voor het laatst in 2012 heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar het veiligheidsbeleid voor de rijkscollectie.

De Inspectie heeft bij 14 van de 37 musea die rijkscollectie beheren onderzoek verricht door middel van interviews en documentenanalyses. De op basis hiervan verzamelde informatie heeft de Inspectie als toereikend aangemerkt om daarop conclusies te baseren.

Een planmatig beleid voor de veiligheidszorg voor de collectie houdt in dat beleid is vastgesteld met doelstellingen om schade aan en vermissing van collectie te voorkomen. Dit beleid is gebaseerd op een actuele analyse van de veiligheidsrisico's voor de collectie. De beleidsdoelen zijn vervolgens uitgewerkt in concrete organisatorische, bouwkundige en elektronische maatregelen waarvoor middelen ter realisatie beschikbaar zijn gesteld.

Uit het onderzoek komt naar voren dat musea het planmatig beleid op verschillende wijze invulling hebben gegeven. De Inspectie heeft daarbij ook tekortkomingen vastgesteld. Dit betreft:

- Beleid voor de veiligheidszorg dat zich beperkt tot de collectiehulpverlening of niet actueel is.
- Analyses van veiligheidsrisico's met een beperkte reikwijdte of een onvoldoende systematische uitwerking.

Het planmatig beleid als geheel is hierdoor niet samenhangend en overzichtelijk ingericht, waardoor ook de relatie met getroffen of te treffen maatregelen ontbreekt. De mate waarin deze tekortkomingen zich voordoen verschilt per museum.

Daarbij heeft de Inspectie geconstateerd dat de veiligheidszorg in belangrijke mate wordt aangestuurd vanuit het dagelijks handelen en specifieke activiteiten, zoals bij de inrichting van tentoonstellingen, nieuwbouw en bij incidenten. Musea onderstrepen hierbij het belang van de bewustwording voor veiligheidszorg in de museale organisatie. Dit kan er toe leiden dat musea minder noodzaak ervaren om de veiligheidszorg ook in een cyclisch beleidsproces te betrekken.

De Inspectie heeft geen concrete aanwijzingen dat het feitelijk beheersniveau van veiligheidsrisico's onvoldoende is. Zo heeft eerder Kabinetsbeleid geleid tot beter beveiligde en brandveilige museumgebouwen en hebben andere partijen een positief effect op het beheersen van de veiligheidsrisico's, zoals verzekeraars. Ook geven de omvang en aard van bij de Inspectie gemelde incidenten met de rijkscollectie geen aanwijzing in die richting.

Door de tekortkomingen in het planmatig beleid is het feitelijk beheersniveau van veiligheidsrisico's echter niet verifieerbaar. Dit is de belangrijkste conclusie van het onderzoek. Bij die musea waar de veiligheidszorg voor de collectie (op onderdelen) nog tekortschiet geeft dit onvoorziene risico's.

Om hierin verbeteringen te bewerkstelligen adviseert de Inspectie de Minister van OCW om enkele aanvullende voorwaarden te stellen aan de wettelijke norm voor het planmatig beleid voor de veiligheidszorg.

De Inspectie ondersteunt de musea in de toepassing van het planmatig beleid, door een praktisch toepasbaar instrument voor zelfevaluatie en goede voorbeelden ter beschikking te stellen. Ook monitort de Inspectie de voortgang van de verbeteringen.

1. Inleiding

Verlies van en schade aan de rijkscollectie door bijvoorbeeld brand, overstromingen en diefstal dient te worden voorkomen. Daarom zijn in de Erfgoedwet¹ normen opgenomen voor de veiligheidszorg van de rijkscollectie. De normen zijn open geformuleerd, omdat musea verschillen wat betreft organisatie, gebouwen en collecties.

Welke maatregelen effectief zijn om de risico's voor de collectie te beheersen is dan ook maatwerk. Musea die rijkscollectie beheren dienen hun afwegingen en berekende keuzes vast te leggen in een planmatig beleid voor de veiligheidszorg. Het is dus de bedoeling van de wetgever dat de veiligheidszorg voor de collectie onderdeel is van de beleidscyclus voor een duurzaam beheer en behoud van de rijkscollectie.

De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) ondersteunt musea door informatie over veiligheidszorg op de website Veilig Erfgoed en door de publicatie van handreikingen. De commissie voor veiligheid van het International Council of Museums (ICOM), het International Committee of Museum Security (ICMS), ondersteunt musea internationaal door middel van een handboek en checklists voor de onderscheiden veiligheidsrisico's. Verder zijn er private instellingen die ondersteuning bieden door een aanbod aan instrumenten om de veiligheidszorg in te richten.

Aanleiding

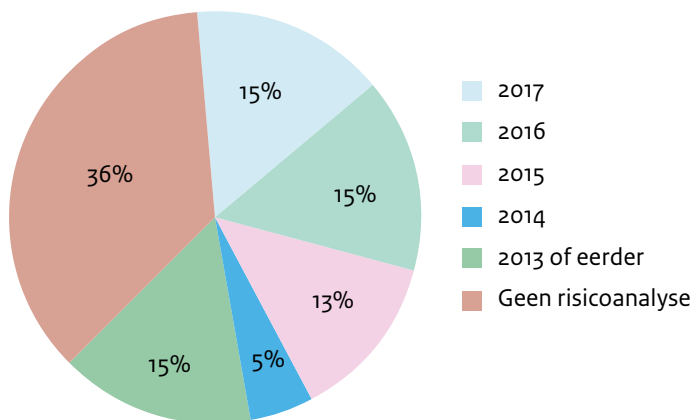
In het rapport *Zicht op de rijkscollectie*¹ concludeerde de Inspectie dat meerdere musea de veiligheidszorg niet aantoonbaar op orde hebben. Deze musea beschikten namelijk niet over actuele analyses van veiligheidsrisico's.

Rapport Zicht op de rijkscollectie (2016)

Niet bij alle musea is de veiligheidszorg voldoende aantoonbaar geborgd, omdat zij niet beschikken over een actuele analyse van veiligheidsrisico's. Dit kan betekenen dat getroffen maatregelen de risico's onvoldoende wegnemen.

Dit beeld werd bevestigd door informatie die de musea aanleverden voor de tweejaarlijkse monitor van de Inspectie. Van de 37 musea gaf 36% aan niet te beschikken over een risicoanalyse en nog eens 15% gaf aan over een risicoanalyse te beschikken van meer dan 4 jaar oud, hetgeen een indicatie is dat de analyse niet meer actueel is. Hieruit volgt dat de helft van de musea geen of geen actuele analyse van de veiligheidsrisico's heeft vastgesteld.

¹ Of in nadere regels in de Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen



Grafiek 1: het beschikbaar zijn van een (actuele) risicoanalyse (bron: monitor Inspectie)

Doelstelling

Doel van het onderzoek is vast te stellen of musea aantoonbaar voldoen aan de wettelijke norm voor planmatig beleid voor de veiligheidszorg. De hoofdvraag daarbij is of het planmatig beleid op een samenhangende, dekkende en systematische wijze is ingericht. Om dit inzichtelijk te maken zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Is er voor de collectie relevant beleid voor de veiligheidszorg vastgesteld?
- Is het beleid gebaseerd op analyses van veiligheidsrisico's? Zijn deze dekkend en toegepast volgens in het veld gangbare methodieken?
- Zijn de beleidsdoelen planmatig uitgewerkt in concrete maatregelen en is de uitvoering daarvan geborgd?
- Is het aannemelijk dat de feitelijke beheersing van veiligheidsrisico's adequaat is?

Afbakening van het onderzoek

De veiligheidszorg voor de rijkscollectie richt zich op (plotselinge) optredende incidenten en calamiteiten en niet op invloeden van bijvoorbeeld het binnenkli-

maat, licht en ongedierte. Laatstgenoemde factoren zijn dan ook niet in dit onderzoek betrokken.

Veiligheidszorg voor de rijkscollectie kan niet los worden gezien van een breder perspectief van museale veiligheidszorg. Deze richt zich ook en vooral op de in de gebouwen aanwezige mensen, bezoekers en personeel. Veiligheidsmaatregelen worden dus niet louter vanuit het belang van de collectie genomen, maar ook vanuit andere wetgeving en doelstellingen, zoals de Arbowet en het Bouwbesluit 2012. Wel kunnen de op basis daarvan genomen maatregelen ook effect hebben op de veiligheidszorg voor de collectie en worden betrokken in het planmatig beleid als bedoeld in de Erfgoedwet.

Werkwijze

Voor dit onderzoek zijn 14 van de 37 musea die rijkscollectie² beheren geselecteerd. De selectie is een doorsnede van de musea,

² Of andere collecties als bedoeld in art. 2.9 van de Erfgoedwet.

rekening houdend met de aard van de collectie (kunst, archief, historisch), de omvang van de organisatie (klein, middelgroot, groot) en de financiering³. Deze factoren zijn niet van grote invloed gebleken op de onderzoeksbevindingen. Op basis hiervan heeft de Inspectie aangenomen dat de bevindingen van de geselecteerde 14 musea van toepassing zijn op alle 37 musea die rijkscollectie beheren.

Aan de 14 musea is een vragenlijst toegestuurd. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met de voor de veiligheidszorg verantwoordelijke functionarissen. De ingevulde vragenlijst fungeerde hierbij als agenda voor het gesprek. Waar beschikbaar zijn voor het onderzoek relevante documenten ingezien of zijn deze gepresenteerd door het museum⁴.

De Inspectie heeft de verzamelde informatie beoordeeld op basis van een toetsingskader, waarin de wettelijke normen zijn uitgewerkt in criteria en indicatoren. Dit toetsingskader is een nadere uitwerking van het toetsingskader voor het beheer van de rijkscollectie^{III}.

Verder heeft de Inspectie gesproken met een aantal andere instanties en instellingen die invloed heeft op de veiligheidszorg van musea.

Opzet van het rapport

In hoofdstuk 1 zijn de conclusies en aanbevelingen vermeld. Hoofdstuk 2 van het rapport gaat in op de bevindingen van het onderzoek met betrekking tot het planmatig beleid, de organisatie van de veiligheidszorg en de feitelijke beheersing van veiligheidsrisico's.

³ 29 musea belast met een beheertaak op grond van de Erfgoedwet (begroting Ministerie van OCW), 1 museum (tijdelijk) anders gefinancierd onder de Erfgoedwet (begroting Ministerie van OCW), 4 militaire musea (begroting Ministerie van Defensie) en 3 musea onderdeel van organisatie Rijk (begrotingen Ministerie van OCW, Ministerie van Defensie en Ministerie van Financiën)

⁴ De bedrijfsveiligheid van veiligheidsinformatie speelt een rol bij de wijze waarop de museale beheerder documenten deelt met de Inspectie.

2. Overzicht conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- Musea geven een uiteenlopende invulling aan de wettelijke norm voor het planmatig beleid voor de veiligheidszorg voor de collectie. Het planmatig beleid is bij de meeste musea onvoldoende samenhangend, volledig en systematisch opgezet en is niet overzichtelijk gedocumenteerd. De mate waarin dit zich voordoet verschilt per museum.
- Voor de organisatie van de veiligheidszorg passen musea een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling toe en er vindt voldoende afstemming plaats tussen de verantwoordelijken. De focus ligt hierbij vooral op het dagelijks handelen en specifieke activiteiten waarbij de veiligheidszorg een rol speelt. Hierdoor wordt minder noodzaak ervaren om de veiligheidszorg ook in een beleidscyclus te betrekken.
- De Erfgoedwet geeft veel ruimte voor een eigen invulling van het planmatig beleid. Verder ontbreekt het aan handzame instrumenten ter ondersteuning van de toepassing van het planmatig beleid voor de veiligheidszorg.
- Samenwerking met museale en andere instellingen geeft een meerwaarde, bijvoorbeeld bij het opstellen van analyses van risico's. Het aantal samenwer-

kingsverbanden is echter beperkt.

- Er zijn geen concrete aanwijzingen dat het feitelijk beheersniveau van veiligheidsrisico's ontoereikend is. Eerder Kabinetsbeleid heeft geleid tot maatregelen in de beveiliging en brandveiligheid van musea en ook andere partijen, zoals bruikleengevers en verzekeraars hebben een positieve invloed. Een stabiel aantal incidenten en de aard van de incidenten geven ook geen indicatie van een ontoereikend beheersniveau.
- Alhoewel de feitelijke beheersing van veiligheidsrisico's op orde lijkt, kunnen musea dit niet aantonen door de tekortkomingen in het planmatig beleid voor de veiligheidszorg. Dit kan grote gevolgen hebben.

Aanbevelingen

- Scherp de wettelijke norm voor het planmatig beleid voor de veiligheidszorg aan. Denk hierbij aan een vormvereiste voor een gebundeld beleidsdocument en aan enkele aanvullende randvoorwaarden met betrekking tot de analyse van veiligheidsrisico's. Deze maatregelen moeten bijdragen aan een meer samenhangend en sluitend beleidsproces voor de veiligheidszorg.
- Ondersteun musea in de toepassing van

het planmatig beleid door:

- Een praktisch instrument voor zelfevaluatie ter beschikking te stellen met criteria en indicatoren.
 - Best practices van planmatig beleid aan te bieden op de website Veilig Erfgoed van de RCE, bijvoorbeeld uitgewerkte analyses van veiligheidsrisico's.
 - Te stimuleren samenwerkingsverbanden aan te gaan.
-
- Voorzie in toezichtinformatie over de voortgang van verbeteringen in het planmatig beleid, door in de tweejaarlijks monitor van de Inspectie hierop gerichte vragen op te nemen

3. Bevindingen

3.1 Planmatig beleid veiligheidszorg

Inleiding

De Erfgoedwet stelt geen vormvereisten aan het planmatig beleid voor de veiligheidszorg. Dit kan dan ook zijn beschreven in een (integraal) veiligheidsplan, in deelplannen voor verschillende activiteiten of onderwerpen, zoals een beveiligingsplan, een collectiehulpverleningsplan, plannen met betrekking tot een verhuizing of nieuwbouw, of als onderdeel van het collectiebeleid. Wel stelt de Erfgoedwet randvoorwaarden aan het planmatig beleid. Het beleid moet zijn gebaseerd op een analyse van de actuele beheersituatie, de te bereiken doelen weergegeven en zijn uitgewerkt in concrete bouwkundige, elektronische en organisatorische maatregelen en middelen om deze te realiseren. Het planmatig beleid moet derhalve inzicht bieden in het huidige en na te streven beheersniveau van de veiligheidsrisico's voor de collectie.

Wettelijk kader

Veilig stellen^{IV}

Onze Minister wie het aangaat, een college van staat of een instelling treft maatregelen ter voorkoming van diefstal, verlies, beschadiging of vernietiging van museale cultuurgoederen van de Staat in beheer.

Planmatig beleid cultuurgoederen^V

Een instelling met een wettelijke taak baseert het planmatig beleid voor het beheer van de cultuurgoederen of verzamelingen op een actuele analyse van de stand van het beheer en beschrijft in het beleid tenminste:

- a. de te bereiken doelen op in ieder geval de gebieden behoud van de cultuurgoederen en veiligheidszorg; en*
- b. de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd.*

Beleid

Uit het onderzoek komt naar voren dat de musea het planmatig beleid voor de veiligheidszorg voor de collectie op uiteenlopende wijze invulling hebben gegeven. Dit varieert van uitgebreid tot zeer minimaal. Bij acht van de 14 in het onderzoek betrokken musea beperkt het beleid zich tot een of meerdere plannen gericht op hulpverlening aan de collectie bij incidenten of calamiteiten. Dit collectiehulpverleningsplan (CHV-plan) vormt dan tezamen met het bedrijfshulpverleningsplan (BHV-plan)⁵ het calamiteitenplan of bedrijfsnoodplan. Soms is dit nog aangevuld met een specifiek ontruimingsplan.

In het CHV-plan zijn primair de organisatie en procedures beschreven voor hulpverlening voor de collectie als een incident of calamiteit zich aandient of zich voordoet. Algemeen doel van het plan is om schade te voorkomen, bijvoorbeeld door collectie te evacueren bij brand, of te beperken door specifieke handelingen te verrichten, bijvoorbeeld bij waterschade. CHV-plannen bevatten in de regel dan ook geen beleidsdoelstellingen om te voorkomen dat incidenten en calamiteiten zich voordoen,

zoals het voorkomen van diefstal of instromend hemelwater na een hoosbui.

Vier van de in het onderzoek betrokken musea beschikken naast het CHV-plan aantoonbaar over aanvullend actueel veiligheidsbeleid met een relevantie voor de collectie. Dit betreft bijvoorbeeld een beveiligingsplan of een passage over veiligheidsaspecten in het collectiebeleid.

Ten slotte beschikken vier van de onderzochte musea naast het CHV-plan en beleid op specifieke onderwerpen (twee van deze vier musea) ook over een integraal veiligheidsbeleid, dat in algemene en brede zin de organisatie en doelstellingen van de museale veiligheidszorg beschrijft.

Risicoanalyses

De beschikbaarheid van toereikende analyses van veiligheidsrisico's voor de collectie blijkt zeer wisselend te zijn. Twaalf van de 14 musea beschikken over één of meerdere analyses, hetgeen zich positief aftekent ten opzichte van de monitorresultaten als genoemd in de inleiding van dit rapport. Bij acht van deze musea is echter vastgesteld

Beleid	Musea (14)
Alleen CHV-plan	8
CHV-plan en beleid in andere plannen	2
CHV-plan en integraal beleid	2
CHV-plan, beleid in andere plannen en integraal beleid	2

Tabel 1: beschikbaarheid van beleid in verschillende planvormen

⁵ Het BHV-plan richt zich op de hulpverlening aan in musea aanwezige mensen en vloeit voort uit verplichtingen op basis van de Arbeidsomstandighedenwet (artikel 3, lid 1 onder e).

dat niet alle relevante risico's of locaties waar zich collectie bevindt in de analyses zijn betrokken. Bijvoorbeeld ontbreken gedocumenteerde analyses van het risico op waterschade voor het museumgebouw, voor één of meerdere depots, of voor collectie op het buitenterrein. Vier van de 14 musea beschikken aantoonbaar over risicoanalyses met voldoende reikwijdte wat betreft risicofactoren en locaties.

Verder is vastgesteld dat er aanzienlijke verschillen zijn in de inrichting en uitwerking van risicoanalyses. Meerdere musea hebben er voor gekozen om het opstellen van een analyse uit te besteden of zich daarbij te laten ondersteunen door externe adviseurs. Alhoewel verschillend, zijn deze analyses in het algemeen beter systematisch uitgewerkt, bijvoorbeeld op basis van in het veld beschikbare methoden⁶. Bij vijf musea zijn de beschikbare analyses echter als zeer

summier te kwalificeren wat betreft de systematische uitwerking. Tekortkomingen hierin hebben bijvoorbeeld betrekking op het ontbreken van scenario's waarbij verlies of schade aan de collectie kan ontstaan. Ook is de kans dat een incident zich voordoet en het effect dat dit op de collectie heeft niet in alle gevallen uitgewerkt. Hierdoor ontbreekt een onderlinge weging van risico's en een prioriteitstelling in het verbeteren van beheersniveaus op de onderscheiden risico's.

Uitwerking in maatregelen en middelen

Ten slotte blijkt vaak niet of en welke maatregelen worden genomen op basis van geanalyseerde risico's of beleidsdoelen om de veiligheidszorg voor de collectie te verbeteren. Soms is dit ook moeilijk verifieerbaar omdat maatregelen van zeer uiteenlopende aard kunnen zijn. Deze worden bijvoorbeeld meegenomen in afdelings

Risicoanalyses	Musea (14)
Dekkend voor risicofactoren en locaties	4
Niet dekkend voor risicofactoren en/of locaties	8
Geen of niet actueel	2

Tabel 2: beschikbaarheid analyses voor risicofactoren en locaties

Risicoanalyses	Musea (12)
Systematisch uitgewerkt	7
Niet of beperkt systematisch uitgewerkt	5

Tabel 3: systematische uitwerking van analyses

⁶ Actuele beschikbare methoden zijn bijvoorbeeld De Haagse Methodiek (SOBA Security Academie) en Risicomanagement voor collecties (RCE).

⁷ Met het van kracht worden van de Erfgoedwet zijn veel musea zelf verantwoordelijk geworden voor het onderhoud van de gebouwen.

plannen, onderhoudsplannen⁷, opleidingsplannen en trainingen, en in programma's van eisen of opdrachten bij ver- of nieuwbouw. Anderszins zijn uitgevoerde veiligheidsmaatregelen niet terug te voeren op analyses en beleid.

Dit leidt er ook toe dat de Inspectie niet heeft kunnen verifiëren of de uitvoering van maatregelen is geborgd door hiervoor voldoende middelen te reserveren.

Overigens heeft de Inspectie geen aanwijzingen dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn om maatregelen uit te voeren. Door geen van de in het onderzoek betrokken musea is dit naar voren gebracht in de vragenlijsten en de gevoerde gesprekken.

Samenhang beleid, analyses en maatregelen

Bij de meeste musea is geen of onvoldoende aantoonbare samenhang aanwezig tussen analyses van risico's voor de collectie, vastgesteld beleid voor de veiligheidszorg en maatregelen om de veiligheidszorg te verbeteren. Dit is een logisch gevolg van de geconstateerde hiaten in de risicoanalyses en het beleid voor de veiligheidszorg voor de collectie. Er is geen sluitende en inzichtelijk gedocumenteerde beleidscyclus.

3.2 Organisatie van de veiligheidszorg

Inleiding

De veiligheidszorg voor de collectie is een verantwoordelijkheid van meerdere disciplines van de museale organisatie. De beheersmaatregelen beperken zich niet alleen tot de collectie zelf, maar betreffen ook het gebouw, de (elektronische) voorzieningen in het gebouw en verschillende onderdelen van de museale organisatie. Voor de toepas-

sing van planmatig beleid voor de veiligheidszorg is dan ook een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van belang en samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen en met andere organisaties.

Taken en verantwoordelijkheden

Taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de veiligheidszorg blijken duidelijk in de organisatie van de musea te zijn belegd.

In grote lijnen is het onderdeel collectiebeheer verantwoordelijk voor het opstellen van het CHV-plan en is het onderdeel facilitair beheer verantwoordelijk voor de overige maatregelen voor de veiligheidszorg. De operationele eindverantwoordelijkheid ligt vrijwel altijd bij een manager in de facilitaire organisatie. Hierbij geldt dat bij grotere organisaties er meer deelverantwoordelijkheden zijn toegekend, bijvoorbeeld voor de beveiliging of voor het gebouwbeheer. In die gevallen vindt regelmatig afstemming plaats tussen de verantwoordelijken voor de veiligheidszorg in een vaste overlegstructuur of bij een specifieke aanleiding. Bij twee musea ligt een deel van de verantwoordelijkheid buiten de museumorganisatie.

De eindverantwoordelijkheid ligt in alle gevallen bij de directie van het museum.

De veiligheidszorg voor de collectie blijkt vooral een dynamisch proces te zijn. Musea geven te kennen dat veiligheidszorg dagelijks een rol speelt. Voorbeelden hiervan zijn gedrag van bezoekers in en nabij het museum, de inrichting van nieuwe tentoonstellingen, bruikleenaanvragen, nieuwbouw, verhuizingen en incidenten (ook bij andere musea). Dit vraagt continu een hoog risicobewustzijn, een aanscherping van

procedures, een meer casuïstische risicoafweging en vooral het (direct) treffen van maatregelen.

Samenwerking

De mate van samenwerking met andere musea en organisaties blijkt wisselend te zijn. Lang niet alle musea participeren in een samenwerkingsverband dat zich richt op de veiligheidszorg. Waar dit wel het geval is, is dit vooral bij kleinere musea positief van invloed op de veiligheidszorg.

Samenwerking richt zich op kennisdeling, het delen van voorzieningen of de beheersing van een gezamenlijk risico.

Voorbeelden van samenwerkingsverbanden zijn het Zuiderzeenetwerk dat uit 25 musea bestaat en het Haags Preventienetwerk dat bestaat uit enkele Haagse musea en andere erfgoedinstellingen.

Instrumentarium

De Erfgoedwet biedt musea veel ruimte om een eigen invulling te geven aan het planmatig beleid voor het collectiebeheer en voor de veiligheidszorg. Door het ontbreken van vormvereisten kunnen musea het beleid decentraal vormgeven, bijvoorbeeld per onderwerp en gefaseerd in de tijd. Ook de randvoorwaarden geven ruimte om keuzes te maken, bijvoorbeeld over de reikwijdte en inrichting van analyses.

Hierbij valt het de Inspectie op dat musea het planmatig beleid voor het collectiebeheer⁸ meer eenduidig hebben ingericht dan het planmatig beleid voor de veiligheidszorg.

De RCE heeft in 2015 het handboek *Risico-management voor collecties* gepubliceerd. Vooral kleinere musea ervaren de toepassing van dit handboek echter als arbeidsintensief. Deze musea hebben er tijdens het onderzoek blijk van gegeven een praktisch toepassings-

instrument voor het planmatig beleid te missen.

Ten slotte blijkt dat musea nauwelijks gebruik maken van internationale standaards, zoals het handboek van het ICMS.

3.3 Feitelijke beheersing van veiligheidsrisico's

Inleiding

Planmatig beleid voor de veiligheidszorg maakt inzichtelijk wat het huidige beheersniveau is van de verschillende risicofactoren voor de collectie en welke doelen een museum zich stelt om het beheersniveau te verbeteren. Het planmatig beleid is dus een waarborg dat de veiligheidszorg ook feitelijk op orde is en blijft. Als het planmatig beleid niet op orde is betekent dit echter niet automatisch dat ook de feitelijke beheersing van risico's tekort schiet.

Eerdere investeringen

De beveiliging bij de VRM-musea⁹ is verbeterd naar aanleiding van het Kabinetsbeleid uit 2005^{VI}. Op voorstel van de musea zijn maatregelen toegepast, gericht op organisatie, gebouw en de inrichting van de musea om het risico op diefstal tegen te gaan. Hiervoor is subsidie beschikbaar gesteld en de implementatie van de maatregelen is inmiddels afgerond.

⁸ Dit betreft het zogenaamde collectie(beleids)plan dat musea in de regel eens per 4 jaar actualiseren.

⁹ Onder de voormalige rijksmusea worden de instellingen verstaan die op grond van de Wet verzelfstandiging rijksmuseumse diensten zijn verzelfstandigd en een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten. De maatregelen hadden ook betrekking op 4 andere musea, die nu onder de Erfgoedwet vallen.

Het Rijksvastgoedbedrijf heeft vanaf 2009 brandscans uitgevoerd in de rijksgebouwen naar aanleiding van de Schipholbrand in 2005. Ook de VRM-musea zijn gehuisvest in rijksgebouwen. Waar nodig zijn maatregelen getroffen om de gebouwen te laten voldoen aan de brandveiligheidseisen.

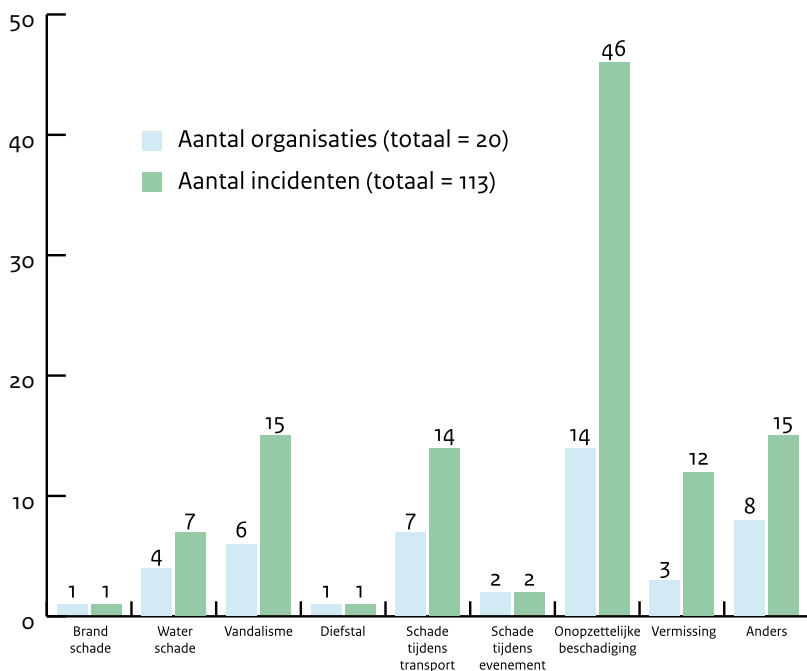
Externe partijen

Alle musea maken gebruik van externe deskundigen. Dit kan betrekking hebben op de beleidsontwikkeling en het opstellen van risicoanalyses, maar ook op advies over concrete maatregelen of het realiseren daarvan. De invloed van deze partijen is derhalve vrij groot.

Ook verzekeraars hebben invloed op de veiligheidszorg van musea, in het bijzonder op de beveiliging. Hier gaat het om het

verzekeren van inkomende bruiklenen, omdat de beheerde rijkscollectie niet hoeft te worden verzekerd. Verzekeraars, maar ook de bruikleengevers, merken diefstal aan als een hoog risico en stellen dan ook eisen aan het beveiligingsniveau. Verzekeraars maken hierbij gebruik van de beveiligingsmaatregelen op grond van de verbeterde risicoklassenindeling van het Centrum voor Criminaliteitsbestrijding en Veiligheid (CCV), maar passen soms ook een eigen systeem van riskassessment toe.

Verder zijn de veiligheidsregio's van invloed op de museale veiligheidszorg. Deze richten zich vooral op de brandveiligheid.



Grafiek 2: Incidenten met rijkscollectie periode 2016-2017 (bron: monitor Inspectie)

Bij nieuwbouw en verbouwing van museale gebouwen beoordelen de Veiligheidsregio's of het ontwerp voldoet aan de bouw- en gebruiksvoorschriften^{vii} en adviseren het College van B&W voor het verlenen van een omgevingsvergunning. De maatregelen voor de brandveiligheid die in dat kader worden genomen hebben ook een positieve invloed op de risicobeheersing voor de collectie.

Verder controleren de veiligheidsregio's periodiek de museale gebouwen op naleving van de gebruiksvoorschriften, op brandonveilige bouwkundige ingrepen en bij de inrichting van (grote) tentoonstellingen.

De beheersing van overstromingsrisico's door oppervlakte- en hemelwater wordt niet direct beïnvloed door andere partijen.

Musea zijn hier vooral op zichzelf aangewezen. Wel ondersteunt de RCE de musea door informatie beschikbaar te stellen op de website Veilig Erfgoed. Verder hebben maatregelen die worden genomen in het kader van de nationale crisisbeheersing ook een positief effect op het beheersen van dit risico voor museale collecties. Hierbij kan worden gedacht aan het verbeteren van rivierdijken en maatregelen die volgen uit de stresstest door gemeenten^{viii}.

Incidenten met collectie

Er zijn geen aanwijzingen van een toename van incidenten met schade aan of verlies van rijkscollectie. Dit blijkt althans niet uit door musea aangeleverde informatie in de tweejaarlijkse monitor van de Inspectie.

De meest voorkomende incidenten met de rijkscollectie betreffen onopzettelijke beschadigingen. Van de 113 incidenten in de periode 2016-2017 hebben 46 incidenten

hierop betrekking. Uit analyse van deze incidenten blijkt dit vooral te gaan om handelingen met de collectie door museummedewerkers, bijvoorbeeld bij de inrichting van een tentoonstelling of bij een verhuizing. Andere relatief meer voorkomende incidenten hebben betrekking op transport (15) en vandalisme (14).

Bronnen

Bij dit onderzoek betrokken organisaties:

Musea

- 1 Van Gogh Museum, Amsterdam
- 2 Rijksmuseum Muiderslot, Muiden
- 3 Belasting- en Douanemuseum, Rotterdam
- 4 Het Scheepvaartmuseum, Amsterdam
- 5 Kröller-Müller Museum, Otterlo
- 6 Nationaal Museum van Wereldculturen, Leiden
- 7 Slot Loevestein, Poederrijen
- 8 Zuiderzeemuseum, Enkhuizen
- 9 Het Nieuwe Instituut, Rotterdam
- 10 Mauritshuis, Den Haag
- 11 Joods Historisch Museum, Amsterdam
- 12 Marinemuseum, Den Helder
- 13 Nationaal Militair Museum, Soest
- 14 Rijksmuseum, Amsterdam

Overige instanties en instellingen

- 1 Veiligheidsregio Utrecht
- 2 Veiligheidsregio Midden-Holland
- 3 Rijksvastgoedbedrijf
- 4 Ministerie van OCW, directie Erfgoed & Kunsten en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
- 5 Verzekeringmakelaar

Noten

Kamerstuk 32820-186, vergaderjaar 2015-2016, 23 mei 2016

I

II

III Het toetsingskader voor de rijkscollectie is gepubliceerd op de website van de Inspectie (<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2017/12/21/toetsingskader-rijkscollectie>) Kamerstuk 32820-186, vergaderjaar 2015-2016, 23 mei 2016

IV Erfgoedwet, artikel 2.3, lid 1

V

VI Regeling Beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen, artikel 3.9, lid 1

VII

VIII Deltaplan Ruimtelijke adaptatie Beleidsbrief Cultuur 2004-2007 van 10 maart 2005, vergaderjaar 2004-2005 Kamerstuk 29314, nr.12

Bouwbesluit 2012

IX Beleidsbrief Cultuur 2004-2007 van 10 maart 2005, vergaderjaar 2004-2005 Kamerstuk 29314, nr.12

X

Bron: website Van Gogh Museum

Bijlagen

1. Context planmatig beleid veiligheidszorg

In 2002 en 2005 deden zich enkele spraakmakende diefstallen voor bij het Van Gogh Museum en het West-Fries Museum. Dit was voor het Kabinet aanleiding om maatregelen te nemen^{ix} en hiervoor budget ter beschikking te stellen. De maatregelen onderscheiden zich in:

- algemene maatregelen gericht op preventie en bewustzijn, zoals het bevorderen van samenwerking (Netwerkaanpak Veiligheidszorg) en een centrale incidentenregistratie en diefstalregistratie.
- specifieke maatregelen gericht op een verbetering van de veiligheidszorg bij de VRM-musea^x.

Een vertrouwelijk rapport over de veiligheidssituatie bij de VRM-musea bevestigde de urgentie van het nemen van specifieke maatregelen. Deze maatregelen hebben betrekking op:

- de concrete verbetering van de beveiliging van de VRM-musea.
- de introductie van een norm voor de inrichting van het proces voor risicoafweging en beleid met betrekking tot de veiligheidszorg.

De norm hield in dat de VRM-musea werden verplicht om een strategische visie op beleidsniveau vast te stellen en dit te concretiseren in een integraal plan voor de veiligheidszorg. Dit plan beschrijft de organisatorische, bouwkundige en elektronische maatregelen in onderlinge samenhang. Het calamiteitenplan, waar de musea al over beschikten, werd onderdeel van het integrale plan. De implementatie werd geborgd door de verplichting te verbinden aan de subsidieverlening.

Met het van kracht worden van de Erfgoedwet is deze systematiek vervangen door de norm voor het planmatig beleid voor de veiligheidszorg.

Gevonden in Napels^x

Op 30 september 2016 is bekendgemaakt dat twee schilderijen die in 2002 gestolen werden uit het museum, gevonden waren in de buurt van Napels in Italië.

De twee schilderijen zijn teruggevonden tijdens een grootscheeps onderzoek in opdracht van het Italiaans Openbaar Ministerie, uitgevoerd door een specialistisch team van de Guardia di Finanza, het team dat onderzoek doet naar georganiseerde criminaliteit.

¹⁰ Onder de voormalige rijksmusea worden de instellingen verstaan die op grond van de Wet verzelfstandiging rijksmuseale diensten zijn verzelfstandigd en een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten. Het onderzoek en de maatregelen hadden ook betrekking op 4 andere musea.

2. Toetsingskader planmatig beleid veiligheidszorg

Onderwerp	Criteria	Indicatoren
Beleid	Er is vastgesteld en actueel beleid dat is gericht op of relevant is voor de veiligheidszorg voor de collectie.	Als beleid aangemerkt en vastgesteld document of documenten. Het beleid is relevant voor de collectie (een BHV-plan is minder relevant). Het beleid omvat het geheel aan veiligheidszorg voor de collectie (een CHV-plan is te beperkt). Het beleid wordt periodiek geëvalueerd en geactualiseerd.
	Het beleid voldoet aan de norm voor planmatig beleid in de Erfgoedwet.	Het beleid is (mede) gebaseerd op een actuele analyse van veiligheidsrisico's. Het beleid bevat doelstellingen voor de beleidsperiode. De realisatie van de doelstellingen is planmatig uitgewerkt in organisatorische, bouwkundige en elektronische maatregelen OBE maatregelen (OBE) en in middelen om deze te realiseren.
Risicoanalyse	De risicoanalyse is gedocumenteerd, relevant en dekkend.	De risicoanalyse (of meerdere analyses) is beschreven en heeft voldoende relevantie voor de collectie (een analyse van bedrijfsrisico's of een RI&E-analyse is onvoldoende relevant). De risicoanalyse is dekkend wat betreft de inventarisatie van mogelijke veiligheidsrisico's voor de collectie Ook zijn analyses toegepast voor alle gebouwen of locaties waar zich collecties bevindt (bijvoorbeeld niet alleen de tentoonstellingsruimten). Bij extern beheer (bijvoorbeeld in een extern depot) heeft het museum de toereikendheid van de risicobeheersing door derden aantoonbaar geverifieerd of geborgd.
	De risicoanalyse is systematisch uitgewerkt.	De risicoanalyse heeft aantoonbaar kenmerken van een toegepaste systematiek volgens de in het museale veld gangbare methodieken. Elementen hierin zijn collectiewaardering, risico-inventarisaties, analyse van risico's op basis van scenario's, rekening houdend met verschillende schilniveaus, kans en effect, restrisico's en een prioriteitsstelling. De risicoanalyse wordt periodiek herijkt (cyclisch). Daarnaast kunnen analyses zijn opgesteld die zich richten op een enkele activiteit, bijvoorbeeld een verhuizing van collectie (dynamisch).
Beheersmaatregelen	De genomen en te nemen beheersmaatregelen zorgen voor een aanvaardbaar niveau van risicobeheersing.	Uit de risicoanalyse blijkt welke risico-reducerende maatregelen zijn genomen. Ook blijkt uit de risicoanalyse of en welke aanvullende beheersmaatregelen nodig zijn om de risicobeheersing te optimaliseren, onder afweging van een geaccepteerd restrisico. De maatregelen zijn waar mogelijk samenhangend en gericht op OBE en de veiligheidsketen.
	De uitvoering van beheersmaatregelen is geborgd.	De uitvoering van te nemen beheersmaatregelen is aantoonbaar geborgd in bijvoorbeeld uitvoeringsplannen, onderhoudsplannen, procedures en begroting.



Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed |
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16478 | 2500 BL Den Haag
info@inspectie-oe.nl | www.inspectie-oe.nl

Februari 2020 | ISBN 978-90-77354-00-1