

AMBTELIJKE COMMISSIE TOEZICHT II

**Rapport van bevindingen
betreffende de zelfevaluatie
van de Rijksinspectie voor de
Archeologie**

16 februari 2004

1. Inleiding

A Achtergrond en taakopdracht Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT-II)

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 vuurwerkcramp 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 2003 de Ambtelijke Commissie Toezicht 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).

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 (princiële) 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 samenhangende

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 Rijksinspectie voor de Archeologie

Eén van de aangemelde toezichtarrangementen betrof het arrangement van de Rijksinspectie voor de Archeologie (RIA). De RIA heeft haar zelfevaluatie in februari 2003 bij de Commissie ingediend: "Rapportage Zelfevaluatie Toezichtarrangement RIA"; Checklist BZK, 24-01-2003.

De zelfevaluatie maakt duidelijk dat de Rijksinspectie voor de Archeologie (RIA), 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 RIA zit samen met drie andere cultuurinspecties (Inspectie Cultuurbezit, Rijks Archief Inspectie en de Rijksinspectie voor de Monumentenzorg i.o.) in een fusieproces. Hierbij worden de aandachtspunten uit de zelfevaluatie nadrukkelijk betrokken.

De RIA heeft op basis van haar zelfevaluatie zelf een aantal verbeter-/aandachtspunten gesignaleerd:

1. De sturingsvisie is nog niet vastgelegd; de eis van functiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht is overigens wel een van de motieven geweest om te komen tot de oprichting van de RIA. Een sturingsvisie met een heldere afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is wel gewenst;
2. Er is in het toezichtconcept gekozen voor een systeem met als basis zelfregulering via kwaliteitszorg:
 - certificering van archeologische bedrijven door certificerende instantie (College voor de Archeologische kwaliteit = CvAK);
 - op basis van de Kwaliteits Norm Nederlandse Archeologie (KNA);
 - en rijkstoezicht door de Rijksinspectie voor de Archeologie (RIA);

Dit systeem bevat een private en een publieke kant. Systemen voor interne kwaliteitszorg bij de onder toezicht geplaatsten ontbreken vaak (nog); inspectie is dan ook in de praktijk veelal niet gebaseerd op informatie uit deze systemen;

3. Een uitgewerkt toezichtbeleid ontbreekt vooralsnog; de RIA noemt de korte bestaansperiode hiervoor als reden. Aan de uitwerking van dit beleid wordt gewerkt alsmede aan de opstelling van risico-analyses als basis voor de inzet van specifieke inspectiemethodieken;

4. De informatierelaties tussen de RIA en de verantwoordelijk bewindspersoon en RIA en de beleidsdirecties zijn niet vastgesteld. Er is wel feedback van toezicht naar beleid ten aanzien van de kwaliteit en de handhaafbaarheid van regelgeving; het informatieproces is niet gestructureerd en niet gebonden aan kwaliteitseisen;
5. Aan bepaalde taken (agendalidmaatschap van het CvAK, het geven van voorlichting) ligt geen wet, besluit of regeling ten grondslag. Het betreft in het algemeen activiteiten waarvan men beseft dat deze weliswaar niet tot de klassieke handhavende taak behoren maar die wel (kunnen) bijdragen aan bevordering van kwaliteit van uitvoering;
6. Bij de instelling van de RIA heeft men – gegeven het specialistisch karakter en de kleine omvang - uit overwegingen van “verdrinkingsgevaar” bewust gekozen voor een eigen zelfstandige positie. De RIA verkeert thans met de twee eerder genoemde andere cultuurinspecties in een fusieproces om te komen tot één Inspectie Cultureel Erfgoed (ICE);
7. In verband met de geringe directe betrokkenheid van burgers, ligt het gebruik van instrumenten van horizontale publieke verantwoording, niet voor de hand;
8. Er wordt (nog) niet expliciet rekening gehouden met de toezichtslasten voor de onder toezicht geplaatsten;
9. Er is voor de RIA geen instellingsbesluit; de behoefte daaraan wordt nu niet gevoeld maar wel bij de vorming van één gezamenlijke erfgoedinspectie.

De ACT-II heeft met instemming kennis genomen van het (vermogen tot) zelfonderzoek bij de RIA. De Commissie deelt de analyses van de RIA en onderschrijft het belang van deze door de RIA zelf gesignaleerde aandachtspunten. De RIA constateert terecht dat zaken rondom visie en beleid expliciet moeten worden geformuleerd en vastgelegd en dat de handhavingsinspanning dient te zijn gebaseerd op uitgewerkte risicoanalyses. Men beschouwt het als een terechte eis van professionaliteit en transparantie dat het informatieproces gestructureerd verloopt en voldoet aan eisen van kwaliteit. De RIA 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.

Naast deze door de RIA zelf gesignaleerde verbeter- en aandachtspunten, 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 RIA 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 verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het beleid:

- 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 minOCW;
- Op 19 september 2003 met het Hoofd van de RIA;

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 een tweetal interviews gehouden met een aantal (niet langer dan zes maanden geleden geïnspecteerde) onder toezicht gestelden:

- Op 28 oktober 2003 een bilateraal gesprek met vertegenwoordigers van een onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van bouwhistorie, archeologie en cultuurhistorie;
- Op 29 oktober een groepsgesprek met vertegenwoordigers van vijf bedrijven/instellingen uit het archeologisch werkveld.

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 vooral het vermogen van de commissieleden tot begrip en inleving in de systemen, concepten en benaderingswijzen van de RIA 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 RIA.

A Aansturingsrelaties

De minister van OCW is krachtens de Monumentenwet 1988 en de Beleidsregels voor de opgravingsbevoegdheid volledig verantwoordelijk voor alle aspecten van beleid en uitvoering van de archeologische monumentenzorg. De RIA – opgericht in oktober 2001 - verricht haar werkzaamheden op grond van en binnen deze ministeriële verantwoordelijkheid. Het toezicht is gericht op de instandhouding van beschermde archeologische monumenten, een goede uitvoering van archeologische werkzaamheden en een goed beheer van archeologische vondsten. De RIA is per 1 januari 2003 – in overeenstemming met de uitgangspunten in de kaderstellende visie op toezicht - intern en direct onder de SG OCW gepositioneerd.

De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema ‘aansturingsrelaties’ nog de volgende aanvullende aandachtspunten:

A1 Politieke besluitvorming rondom positie, beleid en werkwijze

De zelfevaluatie maakt op onderdelen het voorbehoud van ambtelijke en/of politieke besluitvorming. De zelfevaluatie noemt in dat verband o.a. de explicitering en vastlegging van het toezichtbeleid met daarin o.a. kwaliteitseisen voor de informatierelaties en regels voor de openbaarmaking van rapporten, de periodieke evaluatie van het toezichtbeleid en de totstandkoming van een instellingsbesluit. Dit geldt ook ten aanzien van het traject rondom de nieuwe Monumentenwet. Het komt de Commissie voor dat dit proces al geruime tijd in beslag neemt en dat dit kennelijke gebrek aan voortgang de nadere profilering en effectiviteit van optreden van de RIA belemmert.

A2 Fusie cultuurinspecties

In hoeverre de voorgenomen fusie van de drie cultuurinspecties (schaal)problemen oplost en/of bijdraagt aan een grotere efficiëntie 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 met de toezichthouder en het beleid 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 (ambitie van het beleid) tot de vorming van een concern met drie verschillende werkmaatschappijen (ambitie van de toezichthouder).

A3 Reikwijdte rijktoezicht

De Commissie heeft geconstateerd dat de RIA wordt geacht te functioneren in een bestel dat als 'onaf' moet worden gekwalificeerd. Haar toezicht omvat niet alle onderdelen van de 'archeologische keten'. Met name de fase waarin door de (veelal gemeentelijke) overheden de archeologische selectie plaats vindt (behoud in situ, idem ex situ of geen behoud) valt buiten de reikwijdte van het RIA-toezicht. Uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd is naar voren gekomen dat deze selectiefase vanuit een oogpunt van een adequate zorg voor het archeologisch erfgoed als kritieke succesfactor moet worden gezien. Naar het zich laat aanzien zal de nieuwe MW op dit punt tot aanzienlijke verbeteringen leiden maar naar de inschatting van 'het veld', blijft de discretionaire bevoegdheid tot selectie vanwege het ontbreken van kwaliteitseisen aan de plicht tot het inwinnen van een 'deskundig advies' een zwak punt in het geheel.

A4 Relatie tussen toezicht en beleid

Ondanks de formeel/theoretische eenduidigheid, bestaat er in het veld verwarring over de rolverdeling tussen RIA en ROB en over de ROB als zodanig. In dat verband wordt gewezen op het melden van klachten en incidenten en de wisselende posities waarin de ROB zich manifesteert (vergunningverlener, klachtenbureau, uitvoerder, handhaver/adviseur). In verband met een continue heldere positionering van de RIA is het van belang dat alle spelers rolvast opereren.

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

- De ambtelijke en politieke leiding dient met de nodige 'sense of urgency' te reageren op beslissingskwesties in het toezichtdossier RIA;
- De voorgenomen fusie van cultuurinspecties dient nog eens te worden herijkt in termen van winst- en verliesverwachtingen;
- Bezien moet worden in hoeverre het rijktoezicht op de 'archeologische keten' kan worden uitgebreid met een kwaliteitstoets op het selectieproces in het voortraject;
- De positie van de ROB en de RIA in het archeologisch toezicht aan te scherpen en daarover te communiceren met het werkveld.

B Handhavingsstrategie

De RIA verricht inspecties te velde (aangekondigd en onaangekondigd), legt bedrijfsbezoeken af (preventief en informatief), verzamelt object- en/of projectspecifieke informatie en doet onderzoek (bureauonderzoek aan de hand van opgevraagde stukken en thematisch onderzoek). Inspecties te velde en bureauonderzoek kunnen (ook) als geïntensiveerd onderzoek worden uitgevoerd als het gedrag van een uitvoerder daartoe aanleiding geeft. De rol van de RIA is signalerend. Haar rapportages aan de minister en het CvAK kunnen aanleiding geven tot acties gericht op kwaliteitsverbetering of bijstelling van normen. De bevoegdheid tot het treffen van maatregelen blijft bij de minister.

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

B1 Beoordelingskader

Het beoordelingskader aan de hand waarvan het toezicht wordt uitgevoerd is volgens het veld onvoldoende eenduidig. Dit vindt zijn oorzaak in een zekere spanning tussen de verschillende onderdelen van het kwaliteitsbewakingssysteem. Enerzijds is er de certificering door het CvAK van bedrijven/instellingen op basis van een bedrijfsspecifiek Handboek procedures en processen en anderzijds de KNA die in overleg met de sector tot stand is gekomen en geldt als algemene kwaliteitsmaatstaf voor de archeologische werkzaamheden en activiteiten. De RIA opereert als strikte handhaver van de KNA en houdt geen of onvoldoende rekening met – langs de weg van de certificering geautoriseerde - afwijkingen in de projectspecifieke Programma's van Eisen (PvE); de relatie tussen de certificeringsgrondslag – de KNA en de projectspecifieke PvE's dient voor de onder toezicht gestelden duidelijker te zijn. RIA zelf geeft overigens in haar zelfevaluatie aan wel degelijk te controleren of "... aan de in de wet genoemde vereisten en de eventueel in een vergunning genoemde aanvullende bepalingen wordt voldaan ...".

B2 Aard en machtsmiddelen van het toezicht

De RIA heeft in de zelfevaluatie aangegeven signalerend toezicht te houden. Eventuele sancties naar aanleiding van de inspectiebevindingen worden door de minister (DCE) genomen. De RIA heeft geen directe interventiemogelijkheden. De vraag is of de RIA in situaties waarin onmiskenbaar onverantwoord wordt gewerkt, niet direct zou moeten kunnen interveniëren (door stillegging bijvoorbeeld). Tot heden zijn er weinig sancties getroffen.

B3 Inspectieattitude

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van het veld blijkt allereerst dat het bestaan(srecht) en de toegevoegde waarde van de RIA onomstreden zijn. De geïnterviewden spraken zich unaniem uit voor een sterke Inspectie die door haar toezicht effectief bijdraagt aan de als gezamenlijk beleefde zorg voor het archeologisch erfgoed.

Uit haar feitelijke manier van werken ervaart het veld de RIA als een inspectie die (nog) zoekt naar de juiste handhavingsattitude. Daarbij wordt veelal uit een oogpunt van kennelijke 'zuiverheid in de leer' zorgvuldig vermeden om te adviseren en/of voor te lichten. De Commissie is van oordeel dat het goed zou goed zijn als tussen beleid en toezicht over deze rolverdeling nadere afspraken worden gemaakt. Het ligt om principiële redenen voor de hand daarbij 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 (principeel) bezwaar bestaat tegen advisering door de toezichthouder aan objecten van toezicht aan – met name - de voorkant van processen en trajecten. De toezichthouder, i.c. de RIA 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.

B4 Inspectie methodiek

De gesprekken met en in het veld roepen het beeld op van een vooral proces- en procedure gerichte inspectie met een sterke focus voor administratieve kwaliteit. Inhoudelijke, ambachtelijke inspecties blijven veelal achterwege. Deze gerichtheid lijkt in overeenstemming met de timing en het wel of niet aankondigen van de bezoeken. Een bezoek waarbij blijkt dat de werkzaamheden juist zijn afgerond lijkt de RIA niet bezwaarlijk te vinden. De inspectie zet zich voort of concentreert zich juist op de controle van de administratieve procesgang. De Commissie vraagt zich af of een effectgestuurd optreden (mix van aankondiging en niet aankondiging, mix van veld- en kantoorinspecties) niet beter uitwerkt op de normconforme naleving dan een kennelijk door het veld als 'vlucht' ervaren focus op processen en procedures.

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

- Het moet voor de onder toezicht gestelden volstrekt helder zijn welk beoordelingskader van toepassing is en hoe dit wordt toegepast; zijn er meerdere componenten (certificaat, KNA, PvE) dan moet de hiërarchische relatie tussen de componenten duidelijk zijn;
- Bezien moet worden in hoeverre de RIA de bevoegdheid zou moeten krijgen om in 'noodgevallen' direct te kunnen interveniëren;
- De rol(vastheid) van de RIA als handhaver moet worden bewaakt; dit proces kan worden gefaciliteerd door afspraken tussen beleid en toezichthouder te maken over advisering en voorlichting; in dit verband lijkt er geen bezwaar tegen een adviserende rol van de RIA aan de voorkant van trajecten en processen mits daarbij de onafhankelijkheid gewaarborgd blijft;
- De RIA zou zich in haar keuze m.b.t. inspecties meer effect- dan rolgestuurd kunnen/moeten opstellen; zij dient zich daarbij (meer) te laten leiden door het effect van haar optreden op de nalevingsbereidheid bij de onder toezicht gestelden.

C Relatie met andere toezichthouders

In de zelfevaluatie is aangegeven dat de relatie met de ROB in kaart is gebracht en dat daarover afspraken zijn gemaakt. "... Bij de vorming van de RIA zijn alle toezichtstaken overgedragen aan de RIA ..." Met andere toezichthouders bestaat geen overlap alleen raakvlakken (VROM-inspectie en de Inspectie Cultuurbezit).

De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'relatie met andere toezichthouders' nog het volgende aanvullende aandachtspunt:

C1 Relatie tussen RIA en ROB

Eerder in het rapport is geconstateerd dat de ROB formeel weliswaar geen toezichthoudende taken heeft maar dat het feitelijk optreden in de praktijk door het veld soms wel als zodanig wordt ervaren.

Het lijkt de Commissie van belang dat er op dit punt eenduidigheid be-/ontstaat en dat rolvermenging wordt voorkomen.

C2 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'relatie met andere toezichthouders':

- De relatie tussen de ROB en de RIA moet - in termen van toezichthoudende taken - nader worden afgebakend en over het resultaat daarvan moet worden gecommuniceerd met het veld; terwille van een eenduidige profilering van de RIA zou de ROB geen toezichthoudende activiteiten moeten ontplooiën;

D Functiescheiding

Op basis van de criteria van de kaderstellende visie is de RIA binnen de departementale organisatie gepositioneerd. De RIA geeft in de zelfevaluatie aan dat zij – ondanks het feit dat “niets echt is vastgelegd” in de gelegenheid is om tot een objectieve feitelijke vaststelling te kunnen komen. Vanaf 1 januari 2003 valt de RIA rechtstreeks onder de SG. Het geheel van de gefuseerde cultuurinspecties zal eveneens 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 (agenda)lidmaatschap van het CvaK, die de normen (KNA) vaststelt en bewaakt. Daarnaast noemt de RIA nog de voorlichting aan uitvoerende partijen om conformering aan de beleidsregels te bevorderen. Door deze mix van activiteiten is het profiel van de RIA in het veld niet altijd even duidelijk; daarnaast ontstaat daardoor – zeker gelet op de geringe capaciteit van de Inspectie - druk op de handhaving. Door de niet altijd even scherp afgebakende rolverdeling tussen de ROB en de RIA wordt dit beeld versterkt. De Commissie wijst in dit verband ook op hetgeen zij eerder bij B3 heeft opgemerkt over de mate waarin en de wijze waarop de RIA zich in adviserende/voorlichtende zin zou kunnen profileren.

D2 Rapportage

Volgens de zelfevaluatie wordt het beleid t.a.v. openbaarmaking vastgelegd in het in voorbereiding zijnde document over het toezichtbeleid. De beleidslijn zal alsdan zijn dat generaliseerde bevindingen via een jaarverslag en thematische rapportages actief openbaar zijn maar dat vooralsnog wordt afgezien van actieve openbaarmaking van bevindingen over specifieke uitvoerders.

D3 Overige opmerkingen

Het netwerk van personen dat zich bezig houdt met het beleid, de uitvoering 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':

- Bezien moet worden in hoeverre de niet-primaire taken van de RIA (advisering, voorlichting over de uitvoering van het beleid) beter door anderen (het beleid) kunnen worden uitgevoerd; hierover dienen tenminste nadere afspraken tussen toezichthouder en beleid te worden gemaakt;
- Voorlichting/advisering vanwege de RIA 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 RIA en de nauwe relatie met het werkveld, de toepassing van het sectorale systeem van kwaliteitszorg periodiek door een onafhankelijke partij te laten toetsen.

E Horizontalisering

De onder toezicht gestelde uitvoerders werken veelal op basis van certificering, kwaliteitshandboeken e.d. Deze voorzien in o.a. klachtprocedures en klanttevredenheidsonderzoeken. Soms ook vormen (gemeentelijke) overheden commissies waarin burgers zitting hebben. Dit met het oog op (borging van) publiciteit en expositie. De zelfevaluatie geeft aan dat – in verband met de weinig directe betrokkenheid van burgers – gebruik van informatie uit horizontale publieke verantwoording niet voor de hand ligt. Ten aanzien van de informatie uit interne controle bestaat wel het voornemen deze actief te gebruiken; de vorm waarin moet in de praktijk nog verder gestalte krijgen. De RIA overweegt ook zelf een intern kwaliteitssysteem in te voeren.

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

E1 Gebruik van (informatie uit) horizontale publieke verantwoording en interne controle

Uit de aanvullende interviews is gebleken dat de RIA weliswaar (selectief) gebruik maakt van de informatie uit bedrijfseigen kwaliteitssystemen en interne controle maar de Commissie is van oordeel dat deze mogelijkheid nog niet ten volle wordt benut. Gelet op de geringe omvang van de Inspectie en de daardoor extra noodzakelijke graad van efficiëncy, verdient het aanbeveling om juist op het punt van de informatieverzameling zo veel mogelijk doublures te vermijden. (Mede)gebruik van bedrijfseigen kwaliteitsgegevens biedt daartoe (meer) mogelijkheden.

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

- Nagaan in hoeverre informatie uit horizontale publieke verantwoording en interne controle gestructureerd en systematisch kan worden meegenomen in de bepaling van aard en omvang van het objectspecifieke toezicht; tevens nagaan hoe deze informatie (nalevingsniveaus) kan dienen als input voor de risicoanalyses;
- Het ontwikkelen en invoeren van een eigen intern kwaliteitssysteem en de werking daarvan regelmatig laten toetsen als onderdeel van een systeem van collegiale toetsing.

Bijlagen

Bijlage 1 : Overzicht van aangemelde toezichtsarrangementen 1^e 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;¹**Zelfevaluaties 1^e 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

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27831, nr. 5

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 ronden 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 Rijksinspectie voor de Archeologie

N.B.

De geïnterviewden hebben aangegeven dat de kanttekeningen en kritische noten over de RIA moeten worden gezien tegen de achtergrond van een breed gedeeld gevoel dat het bestaan(srecht) en toegevoegde waarde van de RIA onomstreden zijn; men heeft zich unaniem uitgesproken voor een sterke (gezaghebbende) RIA die door haar manier van werken effectief bijdraagt aan de gedeelde verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het archeologisch erfgoed. De deelnemers aan de interviews hebben met hun commentaar beoogd bij te dragen aan het in kaart brengen van mogelijkheden tot verbetering.

1. Projectspecifieke inspecties uitvoeren aan de hand van de KNA met inachtneming van 'geautoriseerde afwijkingen' in het PvE; geautoriseerd betekent in dit verband een 'toegestane afwijking' die in overeenstemming is met het bedrijfseigen procedureboek dat als basis heeft gediend voor certificering;
2. De RIA wint vóór de inspectie bedrijfs- en projectspecifieke informatie in en baseert daarop haar (veldwerk)inspecties;
3. De RIA toetst niet alleen de administratieve procedures en procesgang maar inspecteert ook inhoudelijk/ambachtelijk; RIA dient op 'een hoger niveau' te inspecteren; er is een discrepantie tussen wat de RIA kan en wat het veld van de RIA verwacht; door de gekozen (procedurele aanpak) onderschat de RIA de effectiviteit van haar eigen optreden;
4. Laat de RIA (op zijn minst ook) een rol spelen in de afhandeling van klachten en incidenten; een systematische registratie en analyse daarvan ondersteunt de opmaak van trendanalyses en levert input voor de risicoanalyses;
5. Maak helder hoe precies de rolverdeling tussen ROB en RIA is; ROB "...doet nu van alles.."(vergunningverlening, advisering, uitvoering, toezicht);
6. Evalueer/herijk de RIA als onderdeel van een besteldiscussie; wat willen we met deze inspectie, wat doet zij wel en wat niet en op grond waarvan? Hoe bereik je een optimale bijdrage van de inspectie aan het gemeenschappelijke kwaliteitsdoel? Dit mede in het licht van een verdergaande professionalisering en positionering ook in Europees verband;
7. Kies bij de inspectie en de terugkoppeling voor een meer interactieve attitude en toonzetting;
8. Houdt de termijn tussen inspectie en rapportage zo kort mogelijk (momentum);

9. Neem in de rapportage ook het oordeel op over zaken die goed gaan (best practices);
10. Maak duidelijk hoe het vervolgproces na inspectie eruit ziet (termijnen, sancties);
11. Zorg dat de nieuwe Monumentenwet er snel komt; die levert op veel onderdelen een aanzienlijke verbetering.