

raad voor cultuur raad voor cultuur raad voor cultuur

R.J. Schimmelpennincklaan 3
postbus 61243
2506 AE Den Haag
telefoon +31(0)70 310 66 86
fax +31(0)70 361 47 27
e-mail cultuur@cultuur.nl
www.cultuur.nl

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
p/a de Algemene Rijksarchivaris
Postbus 90520
2509 LM Den Haag

Datum: 17 juni 2010
Ons kenmerk: bca-2010.05817/1

Onderwerp: Verzameladvies over selectielijsten uit de periode augustus 2007 tot en met december 2008.

Geachte mevrouw Van Bijsterveldt,

SELECTIE: GEDEGEN SNOEIWERK KOMT DE RIJKDOM VAN DE OOGST TEN GOEDE
Verzameladvies II
(periode 01-08-2007 tot en met 31-12-2008)

"Appraisal is fundamentally a risk management process in which the value of records is determined by the risks of their non-retention on the one hand and costs of retention on the other. Appraisal should consider all these factors in as objective a way as possible."¹

Australian Society of Archivists

I. Inleiding

De mens is te omschrijven als een informatieverwerkende machine. Hij verzamelt, schift en slaat voortdurend informatie op. Dat doet hij ook in organisatorisch verband. De neerslag van die verzamelwoede leidt niet alleen tot zijn eigen geheugenvorming maar ook tot collectieve geheugenbestanden: archieven. Om die bestanden bruikbaar te houden, is gericht snoeiwerk nodig: selectie. Gedegen snoeiwerk komt de rijkdom van de oogst ten goede.

Betrokkenheid bij verleden en heden en het streven naar verdere democratisering verhogen de druk op het doelmatig beschikbaar komen van informatie. Daarnaast neemt ook de druk toe om de 'uitgezeefde' informatie sneller toegankelijk te maken. Die drang wordt ook ingegeven door de wens om het beleids- en besluitvormend handelen in de samenleving te doorgronden. Snelheid is bovendien geboden omdat historisch onderzoek vaak heeft aangetoond dat het individuele en collectieve geheugen op een dwaalspoor kunnen raken.

¹ Bron: https://www.archivists.org.au/files/Position_Papers/AppraisalStatement.pdf.

Vele eigentijdse historici hebben tijdens een interview kunnen vaststellen dat de geïnterviewde zijn of haar rol uitvergroot, vermindert of zelfs ontkent. Een 'helder geheugen' en toegankelijke, openbaar gemaakte archieven zijn nuttig voor het noodzakelijke maatschappelijke vermogen tot zelfreiniging en voor het vasthouden van rollen en actoren. Daarbij komt de aanwas aan informatiedragers, de toegenomen omloopsnelheid van informatie en de voortgang in de ontwikkeling van technische middelen en maatschappelijke dienstverlening om de verzamelde informatie te exploiteren.

Door deze ontwikkelingen zal de druk op een evenwichtig selectieproces blijven toenemen. In de afgelopen decennia zijn er steeds meer methoden ontwikkeld om het selectieproces te verdiepen, toe te spitsen, te versnellen, en waar nodig, te voorzien van adequate regelgeving. Tot nu toe ontbreekt het echter nog steeds aan een algemeen gedeeld inzicht en gevoel van urgentie om de wassende vloed aan informatie in archieven in goede banen te leiden.

Vanuit deze constatering heeft de Raad voor Cultuur in juli 2006 besloten minder gedetailleerd over ontwerpselectielijsten te adviseren dan voorheen². Hij toetst de afzonderlijke lijsten nog steeds, maar brengt daarover alleen nog inhoudelijke adviezen uit wanneer hij constateert dat het historische belang in het gedrang komt of ernstige tekortkomingen de democratische controle bemoeilijken of burgers belemmeren in het zoeken naar recht en bewijs. Daarnaast blikt de Raad elke twee jaar in zogenaamde 'verzameladviezen' terug op de lijsten die hem zijn voorgelegd en vraagt daarbij aandacht voor de meest in het oog springende aspecten en ontwikkelingen.

Werkwijze van de Raad

De Raad toetst de ontwerpselectielijst zowel procedureel als inhoudelijk. Procedurele vragen zijn bijvoorbeeld: komt de lijst met indienende zorgdragers overeen met de deelnemers aan het driehoeksoverleg en zijn de uitkomsten van het driehoeksoverleg goed verwerkt in de selectielijst?

Inhoudelijke vragen kunnen betrekking hebben op individuele handelingen: is de toegekende waardering correct? Of op het totaal van de handelingen: dekken de handelingen het hele beleidsterrein en doet de lijst recht aan de belangen voor het historisch onderzoek, de recht- en bewijszoekenden en de bedrijfsvoering van het betreffende overheidsorgaan? Op basis van deze toetsing zijn er drie uitkomsten mogelijk.

De lijst ontlokt weinig of geen commentaar en krijgt 'groen licht'. De Raad adviseert om de lijst zonder meer vast te stellen. Kleine opmerkingen worden wel geregistreerd om later in het verzameladvies alsnog besproken te worden.

Een selectielijst die niet zomaar de toets der kritiek kan doorstaan, krijgt het predicaat 'oranje'. De onvolkomenheden zijn in dit geval ernstig of de in de ogen van de Raad verkeerd gewaardeerde handelingen hebben betrekking op een vitaal archiefbestand. De lijst wordt voorwerp van een nadere analyse en bespreking. Ook vindt er overleg plaats met vertegenwoordigers van het Nationaal Archief. Op basis van deze uitkomsten wordt bepaald

² Brief Raad voor Cultuur, Aanpassing werkwijze Raad voor Cultuur, 24 juli 2006.

of een inhoudelijk advies noodzakelijk is. Een selectielijst krijgt 'rood licht' als er teveel en ernstige tekortkomingen zijn. Er gaat een inhoudelijk advies van de Raad uit. In uitzonderlijke gevallen wordt zelfs geadviseerd om de selectielijst niet vast te stellen. Op deze wijze is een aanzienlijke versnelling in de advisering over de ontwerpselectielijsten geboekt zonder dat aan zorgvuldigheid of consistentie is ingeboet. In de uitgebrachte preadviezen en verslagen blijft de voortgang bovendien transparant gedocumenteerd. De verzameladviezen dragen ook weer bij aan deze transparantie en consistentie. Voor de selectie van papieren archieven lijkt deze methodiek effectief en efficiënt. De digitalisering van de informatiehuishouding van de overheid dwingt echter onvermijdelijk tot verdere aanpassingen. Er zijn niet zozeer nieuwe selectiecriteria nodig, maar wel een snelle en financieel verantwoorde methodiek om de enorme hoeveelheid materiaal beheersbaar te kunnen houden. Nog meer dan bij een papieren archief dreigt hier een overdaad aan informatie te ontstaan. Een samenhang tussen archiefordening en werkprocessen, waaraan de bewaartermijnen worden gekoppeld, is dan ook noodzakelijk om de bedrijfsvoering ten ondersteunen in het streven naar beheersing.

Belangrijk element: het 'in balans brengen' van de selectiedoeleinden

De neerslag van het handelen van de overheid is niet alleen van belang om verantwoording af te leggen maar ook omdat het een beeld geeft van de vaak ingrijpende maatschappelijke gevolgen van het gevoerde beleid. Tegelijk is die neerslag omvangrijk. Voor de toegankelijkheid van de archiefbescheiden is verantwoorde selectie noodzakelijk, immers wat eenmaal is vernietigd, is voor altijd verloren en daarmee wordt de mogelijkheid afgesneden om achteraf nog bepaalde vragen aan het verleden te stellen. Het selectieproces zit daarom gevangen tussen de noodzaak tot 'zorgvuldige opruiming' om toegankelijkheid te waarborgen en de noodzaak tot tijdige openbaarmaking.

Het selectieproces is in de archiefwetgeving verankerd. Hierin wordt een aantal randvoorwaarden genoemd waaraan de selectielijst moet voldoen. Zo moet de lijst rekening houden met de taak van het overheidsorgaan in kwestie en hoe dat orgaan zich verhoudt tot andere overheidsorganen. Ook de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed, en het belang van de gegevens voor de overheidsorganen zelf, voor historisch onderzoek en die voor de recht- en bewijszoekenden, spelen hierbij een belangrijke rol.

Het Nationaal Archief houdt in het selectieproces vooral het belang van het cultuurhistorisch (en daarmee ander wetenschappelijk) onderzoek in het vizier en het overheidsorgaan in kwestie bewaakt zijn primair eigen administratieve belang. Dat heeft tot gevolg dat de belangen van de recht- en bewijszoekenden en die van onderzoek ten behoeve van beleids- en besluitvorming niet altijd tot hun recht komen³. Het laatstgenoemde belang wordt meer en meer geaccentueerd door de toenemende vraag naar verschillende vormen van politieke en parlementaire onderzoeken.

³ Chr. L. Baljé, Archiefselectie: "risico voor de burger?" Observaties, en ervaringen van de voorzitter van de Bijzondere Commissie voor de Archieven: personen, problemen en paradoxen Den Haag, 18-09-08.

Hoe moeilijk ook, het selectieproces moet er voor zorgen dat de overheid verantwoording kan afleggen maar ook dat de voedingsbodem voor (persoonlijke) geschiedverhalen veiliggesteld wordt. Dat bevordert niet alleen het zelfreinigende vermogen van de samenleving maar kan ook troost en amusement bieden en antwoorden op vragen geven die steeds opnieuw en met andere ogen aan de archieven gesteld kunnen worden. Als zodanig bevatten archieven uit het verleden en heden ook een goudmijn voor een kennissamenleving die tot over de nationale grenzen heen reikt.

Tegelijk moet benadrukt worden dat de overheidsarchieven slechts een deel van de samenleving kunnen weerspiegelen. Particuliere archieven zijn hierop een waardevolle aanvulling⁴. Het selectieproces dient gebruiks- en publieksgericht te zijn. De Raad toetst daarom niet alleen de toepassing van de verschillende doelstellingen van archiefselectie maar probeert ook het evenwicht daar tussen te waarborgen.

II. Inhoudelijk deel van het advies

In het eerste deel van het inhoudelijk advies wordt teruggeblikt op het eerste verzameladvies van de Raad voor Cultuur en of dit advies heeft geleid tot verbetering in de werkwijze van opstellers en vaststellers van selectielijsten. De vraag is dus: leren we – voldoende en snel genoeg – van elkaar?

Vervolgens wordt er aandacht gevraagd voor nieuwe verbeterpunten. Zo wordt soms de doorzichtigheid van het selectieproces nadelig beïnvloed doordat de waardering van bepaalde archiefbestanden pas ná vaststelling van de selectielijst plaatsvindt en zijn er situaties waarbij de openbaarheid van archieven wel héél langdurig wordt uitgesteld. Daarna wordt stilgestaan bij de problemen die de Raad ondervindt bij het waarderen van persoonsgegevens. Persoonsgegevens zijn natuurlijk interessant voor onderzoekers maar er zijn ook privacy- en maatschappelijke belangen in het geding. Het is niet altijd eenvoudig een goede afweging te maken tussen deze, soms conflicterende, belangen.

Tenslotte spreekt de Raad zich uit over twee nieuwe ontwikkelingen. Hij uit zijn zorgen over de introverte totstandkoming van de nieuwe selectiemethodiek en heeft zijn bedenkingen bij de steeds verder uitdijende omvang en de daarmee gepaard gaande toenemende ingewikkeldheid van de selectie-instrumenten. Ook onderstreept de Raad de noodzaak van ketenselectielijsten en draagt hij bij aan de ontwikkeling ervan.

1. Een terugblik op het vorige verzameladvies over selectie

In december 2007 verscheen het eerste verzameladvies van de Raad voor Cultuur⁵. In dit advies werd aandacht gevraagd voor de werkwijzen van opstellers en vaststellers van selectielijsten. De volgende kritiekpunten kwamen daarbij aan de orde:

⁴ Raad voor Cultuur, Het tekort van het teveel. Over de rijksverantwoordelijkheid van cultureel erfgoed (2005), pag. 29 en verder.

⁵ Raad voor Cultuur, Verzameladvies over selectielijsten uit de periode juli 2006 tot en met juli 2007, bca-2007.04347.

- het driehoekverslag⁶ is niet altijd doorzichtig en volledig;
- de potentie van de Historisch-Maatschappelijke Analyse⁷ wordt niet ten volle benut;
- de waarderingen zijn niet altijd consistent;
- de na-ijleffecten van de Tweede Wereldoorlog worden soms onderschat;
- de huidige selectiemethodiek leidt tot onduidelijkheden: beleidsterreinen zijn soms kunstmatig ingedeeld waardoor verbrokkeling kan optreden. Dit heeft geleid tot een grote hoeveelheid beleidsterreinen (190).

In het hiernavolgende stuk wordt kort besproken of deze opmerkingen tot verbeteringen hebben geleid.

Wat gaat er goed....

De Raad heeft in de periode 2007-2009 aanzienlijk minder tekortkomingen geconstateerd in de reikwijdte van selectielijsten en in de mandatering van bevoegdheden in de voorbereidings- en vaststellingsprocedure. Ook zitten er minder ongerijmdheden in het toekennen van waarderingen. Daarnaast heeft hij geen selectielijsten meer aangetroffen waarin onvoldoende aandacht voor de na-ijleffecten van de Tweede Wereldoorlog werd gegeven. Ten slotte is de gemiddelde kwaliteit van de selectielijsten verbeterd. Steeds vaker worden er selectielijsten aangeboden waarvan de handelingen aansluiten op de werkprocessen. Deze lijsten zijn doorgaans minder gedetailleerd en daardoor overzichtelijker. Bovendien wordt er door alle betrokken partijen, ministeries, Nationaal Archief en ministerie van OCW, momenteel gewerkt aan een generiek waarderingsmodel. De Raad is zeer te spreken over deze ontwikkelingen.

.....en wat gaat er nog niet goed?

De Raad betreurt het echter dat de input van de voor de Historisch-Maatschappelijke Analyse benaderde deskundige nog steeds niet goed benut wordt. Zo raadde de prijsbeleiddeskundige aan om met andere deskundigen te praten om een duidelijker beeld van het beleidsterrein te krijgen en was de deskundige op het gebied van het landbouwstructuurbeleid van mening dat in de contextbeschrijving verhoudingsgewijs weinig aandacht was voor de eerste (belangrijke!) jaren na de Tweede Wereldoorlog. Noch uit de driehoeksverslagen noch uit de selectielijsten is op te maken of er iets met deze opmerkingen is gedaan.

Ook de kwaliteit van de driehoeksverslagen is nog steeds niet optimaal. In de afgelopen jaren is, als onderdeel van het programma Informatie op Orde, de opzet van het driehoeksverslag veranderd. Eerst werd er per handeling een beschrijving van argumenten gegeven voor het vernietigen dan wel bewaren van archiefbescheiden. Nu wordt een thematisch overzicht gegeven van elementen die volgens het Nationaal Archief op dit beleidsterrein noodzakelijk zijn om onderzoek achteraf mogelijk te maken. Ook zijn overbodige elementen, die bijvoorbeeld ook al in de selectielijsten voorkomen, geschrapt. De Raad steunt het streven van het Nationaal Archief om effectiever en efficiënter te werken.

⁶ Is het verslag van de bespreking van een conceptselectielijst tussen deskundigen op het beleidsterrein, op archiefgebied en een vertegenwoordiger van het Nationaal Archief. Als het Driehoeksoverleg de conceptlijst heeft goedgekeurd, gaat deze naar de Raad voor Cultuur.

⁷ Onderzoek naar de inhoudelijk-historische ontwikkelingen op een in bepaald beleidsterrein.

In een aantal gevallen laat de praktijk echter zien dat het doel van het driehoeksverslag, namelijk een verantwoording geven van de gemaakte keuzes bij de waardering van handelingen in een selectielijst⁸, in het gedrang komt. Soms zijn de verslagen zeer summier (Arbeidsomstandigheden, Vermogensrecht) of wordt er onvoldoende rekenschap gegeven over waarom bij actualisaties bepaalde waarderingen zijn veranderd. Zo bleek na actualisatie van de selectielijst voor de KNMI de waardering van een handeling over het inrichten en beheren van een 'waarneemmeetnetwerk' van 'bewaren' in 'vernietigen' te zijn veranderd. Deze wijziging werd echter noch in de selectielijst noch in het driehoeksverslag verantwoord. Ook worden de discussies over de waardering van handelingen niet altijd goed weergegeven en is het niet altijd transparant hoe het overleg heeft plaatsgevonden. Zo was in het driehoeksverslag Schadefonds Geweldsmisdrijven te lezen dat er 'direct en indirect' aan het overleg was deelgenomen.

Ten slotte gaat de verbrokkeling van de beleidsterreinen onverminderd door. Er is vooral een toename geconstateerd van selectielijsten die slechts een klein deel van een bestaand beleidsterrein beslaan. Zo zijn er selectielijsten opgesteld voor van de 'Stichting Examens vakbekwaamheid honden- en kattenbesluit' en de 'Stichting registratie Gezelschapsdieren Nederland'. Een actualisatie van de bestaande selectielijst 'Gezondheid en welzijn van dieren' zou een transparantere en efficiëntere oplossing zijn geweest.

advies

De Raad is van mening dat het driehoeksverslag van groot belang is omdat hier immers de verantwoording van waarderingskeuzes gegeven wordt. Hij adviseert er nauwlettend toe te zien op de kwaliteit dan de driehoeksverslagen zodat verantwoording van gemaakte waarderingskeuzes achteraf mogelijk is. Ook adviseert hij om in het driehoeksverslag te vermelden wat met de suggesties van materiedeskundigen is gedaan en de verdere verbrokkeling van de beleidsterreinen tegen te gaan.

2. Nieuwe aandachtspunten

Oneigenlijke toepassing van artikel 5 onder e

In Artikel 5 van het Archiefbesluit 1995 wordt beschreven uit welke onderdelen een selectielijst moet bestaan. Zo hoort een selectielijst een titel te hebben, moet er een opsomming worden gegeven van de taken, de archiefbescheiden en de daarbij behorende waardering. Ook dient men zich in de toelichting te verantwoorden en het driehoeksoverleg en het verslag van de vaststellingsprocedure in de selectielijst op te nemen. Ten slotte moet men een opsomming geven van de "criteria aan de hand waarvan de zorgdrager archiefbescheiden die ingevolge de selectielijst voor vernietiging in aanmerking komen, van vernietiging kan uitzonderen".

⁸ Productbeschrijving Nationaal Archief, concept herziene productbeschrijving, juni 2007, pag. 1.

In de productbeschrijving voor selectielijsten van het Nationaal Archief is dan ook terecht vermeld dat selectielijsten de mogelijkheid moeten bieden om neerslag die met een V (vernietigen) is gewaardeerd in speciale gevallen te bewaren op grond van een uitzonderingscriterium. Hiertoe moet de volgende formule in het BSD worden opgenomen:

Ingevolge artikel 5, onder e, van het Archiefbesluit 1995 kan neerslag van bepaalde, als te vernietigen gewaardeerde handelingen betreffende personen en/of gebeurtenissen van bijzonder cultureel of maatschappelijk belang, van vernietiging worden uitgezonderd.

Deze formule staat nu in vrijwel elke selectielijst. Wat deze formule niet vermeldt, is dat er, overeenkomstig artikel 5, onder e van het Archiefbesluit 1995, criteria geformuleerd moeten worden op grond waarvan bescheiden uitgezonderd kunnen worden. Het ontbreken van deze zinsnede kan, zoals uit navolgend voorbeeld zal blijken, soms leiden tot een ongewenste toepassing van deze bepaling.

Zo werd genoemd artikel van toepassing verklaard op handeling 125 (Het aanleggen van gegevensverzamelingen voor meerdere landbouwkundige onderzoeken) van de selectielijst Landbouwstructuurbeleid. Artikel 5 onder e vraagt echter ook om een opsomming van criteria aan de hand waarvan de zorgdrager archiefbescheiden die voor vernietiging in aanmerking komen van vernietiging kan uitzonderen. Om deze criteria te kunnen opstellen zou een archiefanalyse noodzakelijk zijn. De aanwezigen bij het driehoeksoverleg onderschreven dit maar besloten het archiefonderzoek, en dus ook het moment van waardering en selectie, uit te stellen tot het moment van bewerking.

De Raad heeft geadviseerd deze selectielijst niet vast te stellen. De argumenten hiervoor zijn tweeledig. Ten eerste is deze werkwijze formeel gezien in strijd met de wet en staat daarnaast ook in materieel opzicht op gespannen voet met de oorspronkelijke bedoeling van genoemd artikel. Ten tweede werkt deze werkwijze, de uitgestelde selectie, tot een onwenselijke situatie waarbij het proces van waardering en selectie ondoorzichtig en oncontroleerbaar wordt.

Advies

De Raad is van mening dat de 'uitzonderingsregel' formeel als bewaarcriterium zou moeten worden opgenomen in de bestaande lijst van bewaarcriteria. Het blijft dan nog een magere en wellicht te algemene benadering maar het is in elk geval in overeenstemming met het vereiste van het Archiefbesluit. In de Gemeentelijke Selectielijst is een uitgebreide lijst van uitzonderingscriteria opgenomen. In de (in ontwikkeling zijnde) generieke selectielijst voor de hogere overheden zou - naar de geest van de wet - een soortgelijke lijst toegevoegd kunnen worden.

Uitzonderlijk lange openbaarheidbeperking niet wenselijk

In het driehoeksoverleg tussen vertegenwoordigers van de Algemeen Rijksarchivaris en de vertegenwoordigers van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is afgesproken dat bij overdracht van de archieven van de NMa de bescheiden 'voor een periode van 75 jaar beperkt openbaar zijn zonder mogelijkheid tot inzage'. Als argument wordt aangevoerd dat

voorkomen moet worden dat betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen of derden onevenredig bevoordeeld of benadeeld worden (AW art. 15, lid 1, sub c).

Artikel 14 en 15 van de Archiefwet 1995 geven nadrukkelijk aan welke beperkingen er mogen worden gesteld aan deze openbaarheid. Archiefbescheiden zijn, nadat ze zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, in beginsel openbaar. Beperkingen van de openbaarheid kunnen door de zorgdrager bij de akte van overbrenging nadrukkelijk worden bepaald en gelden in beginsel voor maximaal 75 jaar.

Hoewel het geheel gesloten verklaren 'zonder mogelijkheid van inzage' volgens de Archiefwet mogelijk is, is de Raad van mening dat dit geen wenselijke oplossing is. Het staat haaks op het streven de overheid transparanter te maken en geeft voeding aan achterdocht en wantrouwen van de burger jegens de overheid. De Raad onderschrijft bovendien de kritiek van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis⁹ dat stelt dat deze vorm van openbaarheidsbeperking uitzonderlijk lang is. Noch bij de selectielijsten voor de Hoge Colleges van Staat, noch voor de selectielijst van Defensie wordt een dergelijke lange termijn gehanteerd, terwijl de inhoud van (delen van) hun archieven rechtstreeks het landsbelang (Archiefwet artikel 15b) raken. Daarnaast kan deze restrictieve vorm van overdracht van archieven een precedentwerking hebben voor de overdracht van archieven van soortgelijke organen. Op deze wijze kunnen de bepalingen van de Archiefwet worden uitgehold, ten nadele van de openbaarheid van bestuur en het historisch belang. Met het oog hierop wordt er nu overigens overleg gevoerd met de AIVD en MIVD over de overbrenging en een - binnen afzienbare tijd - passende openstelling van archieven van deze organisaties.

<i>Advies</i>
De Raad is van mening dat een langdurige openbaarheidsbeperking slechts in zeer uitzonderlijke gevallen moet worden toegepast. Een zorgdrager zal deze beperking goed moeten onderbouwen. Er kan niet worden volstaan met alleen een verwijzing naar één van de uitzonderingsbepalingen van de Archiefwet. Er moet worden aangetoond dat een beroep op de uitzonderingsgronden daadwerkelijk gerechtvaardigd is. Op basis van deze motivatie moet vervolgens een open(bare) discussie gevoerd worden of de betreffende archieven bij overbrenging inderdaad 'gesloten' zullen zijn.

3. Een bespiegeling

Persoonsgegevens een geval apart

Er zal - meer dan voorheen - aandacht moeten komen voor het onderwerp persoonsgegevens en privacy. In de hedendaagse informatiemaatschappij worden gegevens over burgers en hun belangen verzameld en opgeslagen en worden - uit oogpunt van al of niet vermeende

⁹ Zie advies ING over de selectielijst Mededingingsbeleid d.d. van 4 oktober 2007.

‘veiligheid’ - koppelingen gemaakt tussen de verschillende bestanden. Fundamenteel gaat het daarbij over de interpretatie en toepassing van artikel 10 van de Grondwet¹⁰ en in, het verlengde daarvan, de vraag of bepaalde bestanden bewaard of vernietigd moeten worden. Met andere woorden: deze ontwikkelingen raken het selectieproces.

Zo heeft de Raad bijvoorbeeld de vraag aan de orde gesteld of archiefbescheiden van (bepaalde categorieën) TBS-ers langer van vernietiging uitgesloten moeten worden. De argumenten voor het oprekken van de vernietigingstermijn naar honderd jaar (in plaats van de voorgestelde tien jaar) zijn tweeledig. Ten eerste hebben deze dossiers een

maatschappelijke betekenis. Recidive door ex-TBS’ers en de mate waarin dit voorkomt, liggen maatschappelijk gevoelig. De overheid moet zich nu en in de toekomst kunnen verantwoorden voor wat zij heeft gedaan om herhaling van crimineel gedrag te voorkomen. Bovendien kan het in het belang van opsporing, gerechtelijke oordeelsvorming en hernieuwde behandeling zijn om terug te grijpen op een oud dossier van een recidivist. Daarnaast kan ook in de onmiddellijke omgeving van de TBS-er de behoefte ontstaan om de gebeurtenissen, die van invloed op hun leven zijn geweest, alsnog te reconstrueren en te verwerken. Ten tweede hebben deze dossiers een cultuurhistorische waarde. De manier waarop de samenleving met delinquenten omgaat, zegt immers veel over haar cultuur, ethiek en democratisch gehalte. Als reactie op dit advies heeft het ministerie van Justitie een studie naar dit vraagstuk opgestart. De Raad kijkt met spanning uit naar de resultaten van deze studie.

Het verhaal stopt hier echter niet. Vanuit maatschappelijk en cultuurhistorisch oogpunt is bovenstaande redenering volkomen legitiem. Toch wordt hier ook een gevoelige snaar geraakt, namelijk het recht om met rust gelaten te worden (art. 10 GW) en het recht op een ‘forgetful society’, een recht op een tweede kans. Met andere woorden, heeft een TBS-er, na het uitzitten van zijn straf, recht op deze vergetelheid en moet zijn dossier vernietigd worden? Of zijn er andere, zwaarwegende argumenten, die artikel 10 van de Grondwet als het ware ‘overrulen’? Er is geen standaard antwoord op deze vraag. Er zal, elke keer weer op nieuw, een zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden tussen argumenten, belangen en rechten.

4. Vooruitlopend op nieuwe ontwikkelingen...

Kanttekeningen bij de nieuwe selectiemethode

In de brief van de minister van OCW en de staatsecretaris van BZK over de ‘Modernisering informatiehuishouding Rijk’ (7 juli 2009) wordt aangekondigd dat de Raad voor Cultuur om advies zal worden gevraagd over de nieuwe selectiemethode zoals voorgesteld in het rapport

¹⁰ Artikel 10 Grondwet, tekst geldend op 26 april 2005: (1) Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. (2) De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. (3) De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

‘Gewaardeerd verleden. Bouwstenen voor een nieuwe waarderingspraktijk’ van de Commissie Waardering en Selectie. Zonder op deze adviesaanvraag te willen vooruitlopen vestigt de Raad nu de aandacht op een aantal ontwikkelingen die, zijns inziens, om snelle en gepaste bijsturing vragen.

In 2007 is het genoemde rapport verschenen. De Commissie Waardering en Selectie had de opdracht gekregen een nieuwe inhoudelijke visie op waardering en selectie uit te werken op basis van het advies van de Raad voor Cultuur ‘Het tekort van het teveel’ (2005) en de kabinetsvisie ‘Informatie op orde’ (2006). Het eindproduct moest een publicatie zijn waarin inzichtelijk werd gemaakt welke selectiedoelen en -criteria gehanteerd kunnen worden en op welke wijze deze in de praktijk kunnen worden toegepast. De nieuwe aanpak moest een oplossing bieden voor de knelpunten op het gebied van selectie: bestaande procedures en regels zijn niet toegesneden op de veranderde digitale omgeving, ministeries hebben hun informatie niet op orde, de verantwoordelijkheden zijn niet duidelijk belegd, de methodiek en procedures zijn stroperig, er wordt te weinig gedacht in werkprocessen en de procedures voor vaststelling zijn lang en complex.

Na de publicatie van dit rapport heeft het Nationaal Archief een aantal pilots in werking gezet en onderzoek uitgevoerd om de nieuwe methodiek handen en voeten te geven. Er is een aantal artikelen verschenen in het Archiefblad en er ligt een rapportage van het project Archiefselectie op Orde¹¹.

Het rapport, de artikelen en de rapportage roepen vragen op over haalbaarheid, draagvlak, realiteitszin en nut van deze methodiek. Maar het is nog te vroeg om tot een oordeel te komen en de Raad ziet met veel interesse de eerste resultaten van de pilots tegemoet.

Methodiek wordt in betrekkelijke stilte en beslotenheid uitgewerkt

Na het verschijnen van het rapport hebben zowel het onderzoek als de pilots, net als bij de introductie van de PIVOT-methode, in betrekkelijke stilte en in de beslotenheid van het Nationaal Archief plaatsgevonden. Het verwachte publieke debat is uitgebleven en de kans op inbreng vanuit het veld is hiermee verkleind. Dit alles stelt niet gerust. De snel toenemende digitalisering van de werkprocessen van de overheid maakt dat de scheidslijn tussen administratie en erfgoed, en daarmee samenhangend tussen verantwoordelijkheden en kosten, niet goed meer te trekken is. Deze ontwikkeling vraagt daarom om een nauwe samenwerking en afstemming tussen ministeries, projecten op het gebied van e-overheid, andere overheden, Nationaal Archief en andere archiefinstellingen. Door het uitblijven van het publieke debat en bij onvoldoende of ontijdige afstemming is het risico aanwezig dat er straks een volledig uitgewerkte methodiek klaar ligt die, te zeer geleid door erfgoedbelangen, niet alleen onvoldoende aansluit bij de werkwijze en wensen van de ministeries maar ook bij de methoden en technieken die zijn ontwikkeld vanuit de concepten van e-overheid en dienstverlening.

¹¹ Overheidsinformatie waarderen. Voorstel voor een nieuwe systematiek voor waardering en selectie van (digitale) informatie van de rijksoverheid, 7 mei 2009.

Een andere reden om de betrokken partijen in een vroeg stadium te betrekken, is dat er van vele actoren een actieve inzet wordt gevraagd. De betrokkenheid van zowel archiefbeheerders als van archiefvormers en van zowel de centrale overheid als de decentrale overheden is van belang om te komen tot een gedragen en werkbare methodiek. Zo wordt er vanuit gegaan dat de regionale-historische centra, streek- en gemeente archieven zich zullen voegen in deze nieuwe methode en werkwijze. De vraag is echter gerechtvaardigd of het 'probleem' zoals dat bij de rijksoverheid wordt gevoeld ook door deze overheden zo wordt ervaren. Zowel provincies als gemeenten hebben immers al jaren een gezamenlijke selectielijst die naar behoren werkt.

Advies

De Raad adviseert om te onderzoeken of alle archiefketenpartners¹² inderdaad een gemeenschappelijk probleem hebben, de archiefketenpartners vroegtijdig bij het ontwikkelingsproces te betrekken en hun medewerking zeker te stellen en voorts over de in ontwikkeling zijnde methodiek het publieke debat op te zoeken en te bevorderen.

Uitdijende hoeveelheid actoren en instrumenten.

Het instrumentarium wordt volgens de opstellers sterk vereenvoudigd. De oude instrumenten, het Rapport Institutioneel Onderzoek, de beleidsterreinen, het Basisselectiedocument op basis van wet- en regelgeving en de zes algemene selectiecriteria verdwijnen. De archiefanalyse en de steekproef blijven in stand en de HMA wordt 'opgeplust'.

Daarnaast en daarvoor in de plaats komen er nieuwe instrumenten bij: er zijn vier bewaarcriteria geformuleerd om te bepalen of neerslag van archiefvormers en/of actoren behoudenswaardig is. Ook zijn er vijftien criteria opgesteld voor werkprocessen en archiefbescheiden, waarvan drie op basis van representativiteit, vier op basis van bijzonderheid en acht voor werkprocessen die niet integraal worden bewaard. Andere nieuwe instrumenten zijn de generieke waarderingslijst, de op maat gemaakte (generieke) selectielijst en de bewaarbesluiten, de institutionele verkenningen en de hotspotanalyse. In het afgelopen jaar zijn daar de systeemanalyse, de trendanalyse, de maatschappelijke domeinen en functierollen bijgekomen. Het is de Raad niet duidelijk hoe in dat hele proces zijn toetsende rol- en daarmee die van een onafhankelijke derde partij – wordt gedefinieerd. Als het aan de Commissie Waardering en Selectie ligt, wordt een permanente inspraak voor burgers en belanghebbenden (organisaties) op de voorgenomen waardering, selectie en verwijdering van archiefbescheiden ingevoerd. De ministeries moeten risicoanalyses maken om te bepalen of de minimale bewaartermijnen voldoende zijn voor hun proces. Daarnaast moeten incidenten worden geregistreerd.

De Raad is bezorgd dat het oorspronkelijke doel van een vloeiender en eenvoudiger ontwikkeling- en vaststellingsproces uit beeld raakt. Voorkomen moet worden, dat de ene ingewikkelde methodiek wordt vervangen door een andere ingewikkelde methodiek.

¹² Hiermee wordt bedoeld: alle betrokkenen bij het opstellen en vaststellen van selectielijsten, zoals ministeries, archiefdiensten, Centrale ArchiefSelectiedienst, Erfgoedinspectie, Raad voor Cultuur etc.

Voordelen nieuwe methodiek niet onderbouwd

In de tot nu toe gepubliceerde documenten worden de vele voordelen van deze nieuwe werkwijze genoemd. Zo is er sprake van besparingen bij zowel de overheidsorganen als het Nationaal Archief op kosten van bijvoorbeeld het ontwerp en invoering en procedure. Ook wordt er verwacht dat door de eenduidige interpretatie en herkenbaarheid van de selectiemethodiek de invoering soepel zal verlopen. Deze beweringen zijn echter vooralsnog niet onderbouwd. De aandacht voor de dagelijkse bedrijfsvoering en selectiepraktijk ontbreekt. Er wordt immers niets gezegd over de nieuwe vaststellingsprocedure, hoe een en ander geïmplementeerd moet worden, wat de kosten zijn en waar bijvoorbeeld die vermindering van de ambtelijke last nu behaald wordt.

Ketens en selectielijsten

Het komt steeds vaker voor dat overheden in zogenaamde ketens samenwerken. Van ketensamenwerking is sprake als er een gemeenschappelijk, organisatieoverstijgend einddoel is, waarbij de samenwerking gericht is op een voor de klant, of voor de deelnemende organisaties zelf, optimale uitvoering. Er zijn verschillende vormen van ketensamenwerking. Er kan sprake zijn van een sequentiële samenwerking, de zaak loopt door verschillende organisaties heen, en wordt door alle ketenpartners gevolgd.

Er kan ook, om een maatschappelijk probleem aan te pakken, voor gekozen worden om informatie met elkaar te delen. Het gaat hier meestal om persoonsgerelateerde gegevens, zoals het elektronisch kinddossier in de jeugdzorg.

Ketensamenwerking leidt tot een vorm van archiefvorming die vóór de komst van ICT niet mogelijk was. Wanneer de overheid betrokken is bij een ketensamenwerking dan zal een weg gevonden moeten worden om de verantwoordelijkheden te benoemen en een verantwoorde waardering, selectie en vernietiging mogelijk te maken. Tot nu toe houden selectielijsten onvoldoende rekening met deze nieuwe ontwikkelingen. Zo werd onlangs, op de valreep van de inwerkingtreding Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de selectielijst Milieubeheer voor vaststelling ingediend. De Raad betreurt het dat de zorgdrager de inwerkingtreding van deze nieuwe wet niet heeft afgewacht. Deze wet biedt immers de betrokken ketenpartners een goede gelegenheid om een gemeenschappelijke selectielijst op te stellen.

Advies

De Raad geeft, om de discussie over ketenarchivering te stimuleren, alvast een aanzet. Uitgaande van het 'respect des fonds' en dat er één zorgdrager is, kunnen de volgende uitgangspunten gehanteerd worden:

- de keten is als een ondeelbare eenheid, fonds of archief te beschouwen;
- een van de ketenpartners wordt als zorgdrager aangewezen;
- de keten en de bijbehorende keteninformatie moeten gedurende de vastgestelde bewaartermijn gereconstrueerd kunnen worden.
- de op een bepaald moment gegenereerde representatie (verschijningsvorm) van een set gegevens moet gedurende de voor die gegevens geldende bewaartermijn kunnen worden gereproduceerd.
- de ketenpartners moeten gedurende de vastgestelde bewaartermijn de beschikbaarheid van de betrokken gegevens garanderen.
- de voor permanente bewaring aangewezen keteninformatie moet, inclusief de bijbehorende contextinformatie, als één archiefblok aan een archiefbewaarplaats worden overgedragen.

Om waardering, selectie en vernietiging mogelijk te maken zou een zogenaamde ketenselectielijst opgesteld kunnen worden.

Hoogachtend,

Els H. Swaab
Voorzitter



Kees Weeda
Algemeen secretaris

