

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
de heer drs. H. Zijlstra
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum: 08 juli 2011
uw kenmerk: NA/2010/5.907
uw brief van: 04 oktober 2010
ons kenmerk: rc-2010.05996/6

onderwerp: Slagen in waardering en selectie. Advies over een nieuwe waardering- en selectieaanpak van de archieven.

Geachte heer Zijlstra,

U heeft in een adviesverzoek van 4 oktober 2010 de Raad voor Cultuur gevraagd om advies uit te brengen over een nieuwe aanpak en methodiek van de selectie van rijksarchieven, zoals de algemene rijksarchivaris heeft uitgewerkt in zijn notitie "Een nieuwe aanpak voor selectie van archieven". Aanleiding voor het adviesverzoek en de bijhorende notitie is de bezorgdheid over de grote achterstanden op het gebied van toegankelijke archiefvorming en de vraag in hoeverre de huidige methode van waardering en selectie het inlopen van deze achterstanden belemmert.

In uw adviesverzoek zijn vier vragen aan de Raad voor Cultuur gesteld die betrekking hebben op de notitie zoals die is opgesteld door de algemene rijksarchivaris.

Vraag 1. Doelstelling van het driehoeksoverleg nieuwe stijl is om de verschillende belangen, genoemd in het Archiefbesluit evenwichtig af te wegen. Is dit in de voorgestelde aanpak voldoende gegarandeerd of heeft de Raad hiervoor nog andere suggesties?

Vraag 2. Onderschrijft de Raad de noodzaak tot integratie van waardering en selectie in de informatiehuishouding van de zorgdrager?

Vraag 3. Onderschrijft de Raad dat de voorgestelde selectieaanpak bijdraagt aan een meer duurzame informatiehuishouding?

Vraag 4. Onderschrijft de Raad dat de gekozen selectieaanpak een goede balans houdt tussen enerzijds versnelling van selectie en bewerking (door uit te gaan van wat gevormd is en aangetroffen wordt) en anderzijds kwaliteit (door op grond van de uitkomsten van de verschillende analyses te selecteren wat van belang is om te bewaren/(op termijn) te vernietigen).

De Raad heeft in het verleden verscheidene keren geadviseerd over de vraag naar nieuwe selectiemethoden voor (digitaal) archiveren en het wegwerken van archiefachterstanden, dit advies continueert de ingeslagen koers.

In dit advies wordt ook ingegaan op twee aspecten van de adviesaanvraag over een beoogde herziening van de Archiefwet 1995, zoals deze aan de Raad bij brief van 14 april 2011, kenmerk: NA/11/7451 is voorgelegd.

Deze aspecten betreffen de adviesfunctie van de Raad bij de totstandkoming van selectielijsten archiefbescheiden en de eventuele verplaatsing van de advisering bij de overbrenging van de openbaarheid van decentrale rijksarchiefbescheiden van de rijksarchivariissen naar de algemene rijksarchivaris. Voor het overige van deze herziening wordt verwezen naar het afzonderlijke advies dat de Raad tegelijkertijd met het onderhavige advies uitbrengt (Advies herziening Archiefwet 1995, kenmerk: aca-2011.06148/5).

De aanbevelingen in de notitie “Een nieuwe aanpak voor selectie van archieven” zijn zeer te waarderen wat betreft het wegwerken van achterstanden van het *papieren* archief. De inrichting van het proces is ook op het juiste niveau getrokken. Tevens vindt de Raad het een verstandige keuze dat de essentie van PIVOT in de voorgestelde systeemanalyse is overgenomen, nu aangevuld met de trendanalyse. De Raad merkt op dat de vraag in hoeverre de voorgestelde methode ook te gebruiken is voor de tegenwoordig gangbare *digitale* archieven onderbelicht blijft. De vraag naar de doelstelling van selectie en waardering geldt volgens de Raad echter voor beide archiefvormen, namelijk: Wat, voor wie en met welke doel wordt er bewaard en toegankelijk gemaakt? In de notitie wordt vervolgens niet duidelijk of er in de toekomst sprake is van institutioneel en/of thematisch onderzoek. Naast de betekenis van archieven voor de vormende institutie bestaat er immers ook een zelfstandige betekenis van archieven: zij vormen een bron voor historisch onderzoek. In deze laatste betekenis van archieven worden vanuit andere perspectieven vragen gesteld aan het materiaal die meer dan alleen een binding hebben met de institutionele herkomst van het archiefmateriaal. Tenslotte wordt in het voorstel verwezen naar het belang van particuliere archieven in de zin dat deze nodig zijn om een totaalbeeld van de samenleving te kunnen geven. Echter, hoe de samenhang tussen particuliere en overheidsarchieven geëffectueerd kan worden, is niet uitgewerkt. De notitie gaat slechts in op de implicaties die de aanpak heeft voor de selectie van overheidsarchieven.

De selectiedoelstelling in de notitie is gebaseerd op institutionele (rijksoverheid) uitgangspunten: archieven voor gedefinieerde doelgroepen als bron voor ‘hun geschiedenis’ en reconstructie van het verleden van staat en samenleving (en hun interactie). Dit is een helder uitgangspunt. De uitwerking van deze doelstelling in een drietal punten maakt echter niet duidelijk op welke wijze de operationalisering moet functioneren. De inzet van de nieuwe selectieaanpak is vooral gericht op het vereenvoudigen van het informatieproces en het efficiënter en minder bureaucratisch maken van het selectie- en waarderingsproces. De Raad is voorstander van het vergemakkelijken en versnellen van processen, maar de voorgestelde methode van de algemene rijksarchivaris roept veel vragen op over de werkelijk te verwachten efficiëntie met betrekking tot het wegwerken van achterstanden.

De Raad deelt met de algemene rijksarchivaris de mening dat de archiefvorming in een digitale omgeving verschuift naar de voorkant. Het proces van selectie en waardering gebeurt, zeker bij digitale archivering, bij het aanmaken en opslaan van documenten, oftewel bij de ambtenaar in plaats van de archiefvormer. In zekere zin wordt de ambtenaar de archiefvormer! Bij de Raad is echter grote twijfel over de voorgestelde aanpak, te meer omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de behandeling van, en omgang met, papieren en digitale archieven. Het voorstel in de notitie vertrekt vanuit het denken over een papieren archief, terwijl het digitale archief een andere aanpak en structuur vereist, zoals u terecht in uw archiefvisie van 30 juni 2011 stelt. De geboden oplossing van de algemene rijksarchivaris kan deels opgaan voor het papieren archief (waarbij aangetekend moet worden dat er in de notitie slechts op basis van één pilot is getest en geëvalueerd, cijfermatig inzicht in de effecten van de nieuwe methode is nauwelijks voorhanden), maar de notitie biedt geen oplossing voor digitale archieven waar de randvoorwaarden voor archiveren, dus inclusief waardering en selectie, in een eerder stadium dienen plaats te vinden. De benadering van digitale archivering is daarmee fundamenteel anders.

Hoewel digitale bestanden in groten getale opgeslagen kunnen worden, zijn de technische mogelijkheden met betrekking tot vindbaarheid op dit moment nog niet zover om in een digitaal archief altijd alle relevante documenten terug te vinden en – belangrijker – te waarderen voor historisch onderzoek. De verwachting is wel dat dit probleem binnen afzienbare tijd technisch opgelost zal worden. Vanaf dat moment zal het probleem van opslagcapaciteit minder urgent worden en de aandacht in het systeem verschuiven van selectie naar ordening en structuur aan de voorkant, dus bij aanmaak van een document. Voor de korte termijn blijft het desalniettemin, zoals de algemene rijksarchivaris aangeeft, van belang om na te denken over waardering en selectiemethodes. De Raad pleit in deze tussenfase voor terughoudendheid met betrekking tot vernietiging en het lopend onderzoek verder uit te kristalliseren, zodat er in de nabije toekomst grote slagen gemaakt kunnen worden.

Voor de nieuwe fase merkt de Raad op dat het aan te bevelen is om vanuit de bestaande PIVOT-structuur te investeren in een systeem dat uitgaat van vijf basiswaarden: autonomie, transparantie, traceerbaarheid, identificatie en vertrouwen.

Deze basiswaarden zijn opgesteld naar aanleiding van onderzoek dat gedaan is binnen verschillende universiteiten naar eisen die gesteld kunnen worden aan digitale systemen die in een democratische rechtstaat functioneren. Deze eisen van de democratische rechtstaat gelden ook voor archiefbeheer van de overheid. Immers, burgers moeten het archief kunnen raadplegen bijvoorbeeld in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur, bewijsvoering, historisch en journalistiek onderzoek. Om in een rechtstaat te kunnen functioneren is het van belang dat een digitaal archief zowel de autonomie van het systeem als van de gebruiker garandeert en dat deze systemen vertrouwenswaardig en betrouwbaar zijn. Vandaag de dag worden steeds meer werkprocessen digitaal ondersteund. De archivering (of een groot gedeelte ervan) vindt in de toekomst digitaal plaats, waardoor er een nog grotere nadruk komt te liggen bij ordening en structuur. Nieuwe systemen kunnen steeds vaker zo worden ingericht dat archivering voor een groot deel automatisch gebeurt. Hierbij is het van groot belang te laten zien wie verantwoordelijk is voor de beslissingen en wie

voor de uitvoering – voor een groot deel is dit de archiverende ambtenaar zelf. Het door de algemene rijksarchivaris voorgestelde driehoeksoverleg nieuwe stijl speelt hierin een belangrijke rol. De Raad stelt voor dat er vanuit de Raad, in samenspraak met de algemene rijksarchivaris, gekeken wordt hoe de rol van de Raad in een veranderende selectieomgeving vormgegeven kan worden. Daarnaast blijft de Raad het eindproduct dat uit het driehoeksoverleg komt bekijken en beoordelen (zie ook bijlage 3).

De Raad benadrukt dat efficiëntie en centralisatie ten behoeve van een kostenbesparing goede streepunten zijn, maar dat dit niet ten koste mag gaan van deskundigheid, kwaliteit en onafhankelijkheid.

Conclusie

Archieven zijn onder meer van groot belang omdat ze een reconstructie van overheidshandelen mogelijk maken. Daarnaast geven archieven inzicht in historisch-maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen. In het voorstel wordt een aantal grote slagen gemaakt om de achterstanden in de archieven snel en efficiënt weg te werken. Er wordt daarbij gekozen voor de invoering van een nieuwe methode voor waardering en selectie van informatie die zowel voor het papieren als digitale archief gebruikt kan worden. De Raad van Cultuur ziet ook de problemen van zich opstapelende informatie en documenten, maar beschouwt dat vooral als een probleem bij papieren archieven. Bij het nieuwe digitale archiveren kan in principe ook alles opgeslagen worden, maar kan er al bij het aanmaken en opslaan van documenten (automatisch) geselecteerd en gewaardeerd worden, oftewel bij de ambtenaar in plaats van de archiefvormer.

Zowel de Raad als direct belanghebbenden uit het veld waarschuwen voor het maken van te grote slagen en een te vroege cultuuromslag. In het verleden is al vaak geconstateerd dat bij grote maatschappelijke issues de rijksinformatie niet op orde is. Bij digitale archivering bestaat de kans dat met een te snelle invoering van een nieuwe methode vernietiging van documenten en de daarmee gepaard gaande culturele amnesie nog veel groter zal zijn. De Raad adviseert daarom een gefaseerde invoering van het systeem waarbij tussentijdse evaluatie en *onafhankelijke* toetsing van het nieuwe systeem plaatsvindt. Een duurzame en efficiënte informatiehuishouding heeft alleen kans van slagen als deze ook verankerd is in de methode.

Tegelijkertijd vergroot de slagkracht als er een breed draagvlak is. De Raad stelt daarom voor provincie- en gemeentearchieven in een vroeg stadium bij de besluitvorming te betrekken.

Voor de beoordeling van waardering en selectie stelt de algemene rijksarchivaris een nieuwe overlegstructuur voor, het zogenaamde 'driehoeksoverleg nieuwe stijl'. Hierin komen drie belangen samen, die van de archiefvormer (de CIO – Chief Information Officer), de algemene rijksarchivaris en een onafhankelijke deskundige die wordt voorgedragen door het Nationaal Archief. De Raad waardeert de regierol die het Nationaal Archief oppakt door te overleggen met de verschillende CIO's. Maar gezien de kwetsbaarheid van controle en balans in het driehoeksoverleg stelt de Raad voor om in

overleg randvoorwaarden en kwalificaties op te stellen waaraan de 'derde onafhankelijke' en de CIO's binnen het driehoeksoverleg moeten voldoen.

In de praktijk kan pragmatisme stimulerend werken, maar de Raad waarschuwt voor mogelijk verlies van objectiviteit en integriteit ten gunste van (een vermeende) tijdsdruk. Onafhankelijk advies en toezicht op rijksinformatie en documenten is enorm belangrijk en moet gegarandeerd zijn.

Verantwoording voorbereiding.

De samenstelling van de raadscommissie:

Prof. dr. G.W.J. Rooijackers, lid van de Raad voor Cultuur (voorzitter).

Dr. C.I.M. Nevejan, lid van de Raad voor Cultuur.

Drs. D.A.J. Hertogs, voorzitter Algemene commissie archieven bij de Raad voor Cultuur.

Prof. dr. F.M.T. Brazier, extern lid (hoogleraar Technische Universiteit Delft, Faculteit Technologie Bestuur en Management, leerstoel: Engineering Systems Foundations).

Dr. A.C.W.M. van Kessel, extern lid (wetenschappelijk medewerker Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen).

Dr. mr. M.E. Verburg, extern lid (onderzoeker en geschiedschrijver Ministerie van Justitie).

Mr. L. Lieuwes, ambtelijk adviseur.

Drs. A. Dekker, extern secretaris.

Middels een expert meeting heeft de Raad advies ingewonnen bij een aantal belanghebbenden uit het veld. Hierbij waren aanwezig: dhr. dr. F. van Kan (voorzitter bestuur KVAN), mw. dr. L.M.L.M. de Goei (directeur KNHG, namens bestuur KNHG), dhr. mr. J. van der Meer (namens BRAIN), dhr. drs. R. van Amersfoort (Buro Jansen & Janssen, Amsterdam). De reacties en opmerkingen die naar voren kwamen in de expertmeeting en geuit zijn naar aanleiding van een algemene internetconsultatie heeft de Raad meegenomen in het uiteindelijke advies. Tevens is het verslag van de expertmeeting als bijlage (bijlage 1) aan dit advies toegevoegd.

Slagen in waardering en selectie

In antwoord op de vragen van de staatssecretaris concludeert de Raad het volgende.

1. Het driehoeksoverleg nieuwe stijl.

Op de vraag of de doelstelling van het driehoeksoverleg nieuwe stijl – het evenwichtig afwegen van de verschillende belangen die genoemd zijn in het Archiefbesluit - in de voorgestelde aanpak voldoende gegarandeerd is of dat de Raad hiervoor nog andere suggesties heeft, is de Raad van mening dat de voorgestelde aanpak de verschillende belangen onvoldoende garandeert.

In het voorstel bestaat het driehoeksoverleg nieuwe stijl uit de archiefvormer - de Chief Information Officer (CIO), de algemene rijksarchivaris en een extern deskundige die wordt voorgedragen door het Nationaal Archief. De CIO vertegenwoordigt de belangen van de zorgdrager, de algemene rijksarchivaris heeft deskundigheid op het gebied van archief- en informatiebeheer en op dat van de eenheid van de selectielijsten en de onafhankelijk waarderingsdeskundige, een deskundige uit het werkgebied van de zorgdrager, waakt over de belangen van de recht- en bewijszoekende burger.

De beoordeling van de waarde van de selecties is van groot belang en vereist zorgvuldige aandacht. De rol van de CIO, die ervoor zorgt dat in de toekomst informatie bewaard wordt en teruggevonden kan worden, is voor het nieuwe archiveren cruciaal. De Raad ziet de uitwerking en de waarborging van deze functie in het voorstel echter niet terugkomen. In onze recent verschenen sectoranalyse is over deze functie het volgende opgemerkt: “De benadering van de informatiehuishouding blijft gefocust op de ICT-aspecten. Organisatorische, politiek-bestuurlijke, juridische, communicatie- en archiefaspecten worden niet integraal betrokken. Informatie is nog steeds slechts een – en zelfs dan nog vaak veronachtzaamd – onderdeel van de bedrijfsvoering en geen strategisch belang” (Advies bezuiniging cultuur 2013-2016. Noodgedwongen keuzen. Advies bijlage, Sectoranalyse Archieven, p.11). De Raad merkt op dat de huidige invulling van de positie van de CIO bovendien weinig hoopgevend is – bij sommige ministeries is, zo is hem gebleken, vaak onduidelijk, of zelfs onbekend, wie de functie van CIO bekleedt. Hoewel de genomen regierol van het Nationaal Archief met betrekking tot het overleggen met de verschillende CIO's positief is, benadrukt de Raad dat het van groot belang is dat de functie van de CIO een zelfstandige functie is met gewicht en vervuld wordt door iemand met een gedegen kennis van de desbetreffende materie en passende status binnen de organisatie. Zou de functie in de praktijk in het Driehoeksoverleg worden uitgeoefend door een ambtelijk plaatsvervanger, dan is het risico (te) groot dat het overleg in de beoogde zin niet tot het gewenste resultaat kan leiden.

De Raad heeft in eerdere adviezen, onlangs nog in zijn Verzameladvies van 17 juni 2010, zijn zorg uitgesproken over de rol en invloed van niet-ambtelijke deskundigen wier mening op momenten veelal genegeerd werd. De onafhankelijkheid en met name de invloed van de “onafhankelijke derde” lijkt binnen het nieuwe driehoeksoverleg niet gegarandeerd. Daardoor is de onafhankelijke toetsing te mager, hetgeen alarmerend is voor de toekomst van het (cultuur)historische belang. Naar aanleiding van de expertmeeting merkt de Raad

nog op dat hij niet overtuigd is van het standpunt van de KNHG wat betreft het toevoegen van een ombudsfunctie aan het driehoeksoverleg. Het ontbreken van een cultuurhistorische blik binnen het driehoeksoverleg wordt hiermee niet opgelost en er bestaat tevens het gevaar dat er achter de feiten wordt aangelopen omdat het vernietigingsproces al in gang is gezet.

De verhouding binnen het driehoeksmodel benadrukt de bestuurlijke en administratieve taken met als doel de efficiëntie te bevorderen. De Raad is ook voorstander van een vereenvoudiging van processen waarbij minder bureaucratie, efficiëntie en bezuinigingen als uitgangspunt dienen. Het minimaliseren van obstakels die een proces vertragen en vrijheid van handelen beperken is een goed streven. In de huidige opzet moet de Raad echter concluderen dat deze niet opwegen tegen het waarborgen van het cultuurhistorisch belang en een onafhankelijk toezicht. Cultureel, historische en maatschappelijke belangen delven in de huidige notitie het onderspit.

Advies

Onafhankelijk advies en toezicht moet gegarandeerd zijn. Gezien de kwetsbaarheid van de checks & balances in het selectie-instrumentarium stelt de Raad voor om in overleg met de algemene rijksarchivaris randvoorwaarden en kwalificaties op te stellen waaraan de 'derde onafhankelijke' en de CIO's binnen het driehoeksoverleg moeten voldoen.

Als overgang naar een randvoorwaardelijk advies stelt de Raad voor een overgangperiode van vijf jaar in te stellen waarbinnen de werking van het systeem getest wordt.

Bij positieve evaluatie zou de laatste stap in de procedure (advisering over specifieke ontwerpselectielijsten) kunnen vervallen.

Wat betreft de inhoudelijke thema's van het nieuwe driehoeksoverleg merkt de Raad het volgende op. In de notitie van de algemene rijksarchivaris staat dat het overleg gaat over "vraagstukken in verband met de waardering en selectie, zoals actieve openbaarheid, beperkingen van de openbaarheid, opheffen van rubriceringen, informatiebeveiliging, overbrenging en toegankelijkheid" (p. 6). Dit zijn inderdaad inhoudelijke vraagstukken die met elkaar samenhangen. De Raad meent dat het daarom verstandig is om het overleg deze brede agenda "mee te geven". Hij gaat er dan wel van uit, dat het hierbij alleen om de inhoud gaat.

Immers, in de archiefwet zijn verplichtingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van zorg voor, en beheer van, archiefbescheiden gescheiden van adviserende bevoegdheden. Uit de notitie blijkt niet dat er in de inhoudelijke opzet van het driehoeksoverleg rekening is gehouden met deze formele aspecten. Dit verdient nadere aandacht, waarbij de adviesfunctie van het driehoeksoverleg als ijkpunt genomen moet worden en niet een beslissende bevoegdheid ervan. De formele bevoegdheden over de bovengenoemde vraagstukken blijven volgens de Archiefwet buiten het driehoeksoverleg.

Advies

De Raad adviseert, binnen de kaders die de archiefwet stelt, het driehoeksoverleg nader te positioneren zodat op voorhand conflicten daarover worden voorkomen.

In dit verband merkt de Raad over de herziening art.15 Archiefwet ook het volgende op.

In de voorliggende wijziging van de Archiefwet 1995 is voorgesteld de advisering bij de overbrenging over de openbaarheid van decentrale rijksarchieven van de rijksarchivarissen naar de algemene rijksarchivaris te verplaatsen. Blijkens de (ontwerp) Toelichting zou dit behoren te geschieden, omdat “Het (...) niet langer wenselijk (is) om de advisering over de openbaarheid van de decentrale rijksarchieven bij de rijksarchivarissen te laten. (Dit) houdt verband met de nieuwe selectieaanpak. Een gevolg van die nieuwe aanpak is onder meer dat de hoeveelheid over te brengen decentrale rijksarchieven beduidend zal toenemen. De rijksarchivarissen zijn niet toegerust voor het uitbrengen van openbaarheidsadviezen over die grotere hoeveelheid archiefbescheiden. Dit zou onvermijdelijk tot vertraging van de overbrenging leiden, terwijl de nieuwe selectieaanpak juist een versnelling beoogt. De algemene rijksarchivaris is (...) beter gepositioneerd om die adviezen uit te brengen.” Dit laatste, omdat hij deel uitmaakt van het strategische informatieoverleg en beschikt over een staf die hem terzake kan ondersteunen. Advisering door (alleen) de algemene rijksarchivaris zou daarom bijdragen aan “een efficiënter proces van selectie en overbrenging”.

De Raad merkt op dat de toename van de hoeveelheid over te brengen decentrale rijksarchieven niet duidelijk en inzichtelijk maakt waarom die toename de directe deskundigheid van de in de context van decentrale rijksarchieven werkzame rijksarchivarissen op voorhand zou moeten uitsluiten. Die toename wordt niet gekwantificeerd, zodat de beoogde wijziging daaraan niet feitelijk getoetst kan worden. Het omgekeerde lijkt de Raad meer voor de hand liggend: beschikbare deskundigheid wordt ingezet waar deze het best tot haar recht komt, zeker als het gaat om een toename van over te brengen decentrale rijksarchieven. Daarenboven blijft de vraag onbeantwoord waarom de algemene rijksarchivaris (en zijn staf) ten aanzien van de decentrale rijksarchieven wel over, op zijn minst gelijkwaardige mate, kennis en deskundigheid inzake decentrale rijksarchivarissen zou beschikken. Met het oog op de betekenis van beheer en behoud van de betrokken archieven is het van groot belang dat bij een systeemverandering, deze verandering niet gaat leiden tot kwaliteitsverlies. Tevens wijst de Raad er op, dat het argument, dat de rijksarchivarissen in de provincie niet toegerust zijn om deze toename te kunnen behandelen (waarbij ook onduidelijk is in welke zin: logistiek, qua deskundigheid of wellicht zelfs beide) kwalitatief noch kwantitatief is onderbouwd. Tenslotte wijst de Raad op een inconsequente onvolkomenheid in het voorstel ten aanzien van artikel 15, derde lid, Archiefwet 1995.

De Raad acht het streven naar eenheid van het proces binnen het aangepaste

driehoeksoverleg vanwege een centrale regie vanuit de daaraan deelnemende positie van de algemene rijksarchivaris het waarden waard. Dit moet echter niet leiden tot een zodanig andere opzet door binnen dat proces beschikbare inhoudelijke deskundigheid bij voorbaat uit te sluiten. Dat kan op den duur (die duur kan lang, maar naar de Raad verwacht eerder kort zijn) gaan knellen.

Advies

De Raad adviseert om in aansluiting op het voorstel de inbreng van de rijksarchivarissen in de provincie in het proces te behouden, namelijk daar waar hun regionale expertise ten aanzien van de aspecten die aan de orde komen in het strategische driehoeksoverleg het meeste en beste tot zijn recht komt, respectievelijk kan komen. Dit kan gerealiseerd worden door mandaatverlening door de algemene rijksarchivaris. Dit hoeft niet in de wet te worden vastgelegd, maar kan in interne richtlijnen (aanwijzingen) haar beslag krijgen. De Raad pleit derhalve voor dergelijke aanwijzingen.

2. Integratie van waardering en selectie in de informatiehuishouding

Bij de vraag of de Raad de noodzaak tot integratie van waardering en selectie in de informatiehuishouding van de zorgdrager onderschrijft, zet de Raad een aantal kanttekeningen.

Zoals in de inleiding van dit advies gesteld, wordt in het voorstel uitgegaan van de denkwijze en structuur met betrekking tot het papieren archief. De praktijk van het digitale archief eist echter een andere aanpak en systeemhuishouding. De Raad concludeert dat het voorstel van de algemene rijksarchivaris niet geschikt is voor een digitaal archiefbeleid. Het voorstel van de Raad is om voor de toekomst gebruik te maken van vijf waarden die dienen als uitgangspunt voor het opzetten van digitale systeembouw: autonomie, transparantie, traceerbaarheid, identificatie en vertrouwen. De Raad heeft in bijlage 2 een eerste aanzet gegeven voor de opzet van een dergelijke structuur.

De Raad is het eens met de bewering dat de waardering in een digitale overheid plaatsvindt aan de voorkant van het proces, oftewel bij de werkprocessen binnen de overheid, in plaats van achteraf. Het past in de huidige tijd om op deze manier het archiveren te benaderen. Waarbij opgemerkt moet worden dat er binnen de PIVOT-methode ook al vergelijkbare conclusies waren getrokken, evenals in eerdere adviezen van de Raad, *Het tekort van het teveel* (2005). In het voorstel wordt echter nauwelijks aandacht geschonken aan de verschillende belangen vanuit de praktijk. Voor sommige groepen zijn bijvoorbeeld de "hotspots" (informatie die niet gerelateerd is aan of losstaat van trends) van minder belang, terwijl deze voor anderen van groot belang zijn. Belangrijker is daarom de vraag in hoeverre waardering van documenten en informatie van tevoren bepaald kan worden? In de notitie wordt deze vraag beantwoord met de invoering van een nieuw selectie-instrumentarium waarbij verschillende analyse methode worden toegepast: systeem-, trend- en risicoanalyse.

De Raad merkt op dat hij in een eerder advies ook kritiek geuit heeft op de PIVOT-methode. Hierna is een verbetertraject ingezet, maar een grondige eindevaluatie is uitgebleven. Ook in dit voorstel wordt een dergelijke evaluatie gemist. Daarnaast ontbreekt een grondige analyse van de voorgestelde nieuwe analysemethoden. In de eerste plaats zijn de verschillen ten opzichte van de bestaande PIVOT-methode niet genoemd, vervolgens is de wijze van toetsing en analyse onzorgvuldig uitgewerkt en is de formulering vaak onduidelijk. In zijn geheel is er opvallend weinig, tot geen, aandacht voor cultuurhistorische belangen in de verschillende analyses.

In het kort een aantal observaties. Met betrekking tot de systeemanalyse: Waaruit bestaat precies de systeemanalyse, en in hoeverre verschilt deze van de vorige methode? Wie is waar en wanneer voor verantwoordelijk? Met betrekking tot de trendanalyse: Hoe worden trendvoorspellingen gemaakt, geanalyseerd en getoetst? In opdracht van het Nationaal Archief heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een analyse gemaakt over actuele maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar. In veel gevallen kan pas achteraf bepaald worden in hoeverre iets van belang is geweest. Eveneens is het moeilijk te voorspellen in hoeverre ontwikkelingen zullen beklijken.¹

Voor sommige doelgroepen is dit voldoende, maar voor andere kan het desastreus zijn. In de praktijk kunnen dergelijke keuzes daarom pas in een laat stadium worden toegepast. Een oplossing hiervoor zou een getrapte selectie zijn waarbij er in verschillende fases bijvoorbeeld eerst na vijf jaar, vervolgens na tien jaar, ten slotte na dertig jaar door verschillende belanghebbenden naar het materiaal gekeken wordt. Op alle drie momenten zou in ieder geval historische expertise ingezet moeten worden. Met betrekking tot de risicoanalyse: de risicoanalyse zoals weergegeven biedt weinig houvast omdat de formulering vaag is over de doelstelling van de analyse. Opvallend is dat het historisch belang niet genoemd wordt als risico, de vraag is dan: wat valt wel en niet onder risico? Het voorgestelde selectie-instrumentarium is vooral onduidelijk over de wijze waarop het toegepast moet worden bij de archiefvormer.

¹ Het SCP geeft dit zelf ook aan: “[Een] periode van vijf jaar is echter kort en in elk geval te kort om te kunnen beoordelen in hoeverre een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling beklijft c.q. zal beklijken” (p. 13). En “Op basis van de kennis die niet alleen bij het scp maar ook bij andere kennisinstututen aanwezig is, hebben we een beeld geschetst van trends en de doorwerking ervan in maatschappelijke domeinen. Dat is evenwel niet voor alle domeinen gelukt en ook niet overal even systematisch, omdat de verschijningsvorm van de beschreven trends verschilt en niet in ieder domein een duidelijke doorwerking kent” (p. 65). Veldheer, Vic en Rob Bijl (2011) *Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 2010. Een bijdrage aan het waarden en selecteren van informatie ten behoeve van toekomstige archieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, maart.

Advies

De systeemanalyse en de trendanalyse in het bijzonder moeten beter uitgewerkt worden, waarbij vooral aandacht is voor een heldere en doordachte aanpak en effectanalyse. Aandacht voor cultuurhistorische belangen kan hierbij niet ontbreken.

Tenslotte is er in geen van de gevallen sprake van controle op de uitvoering van de zorgdrager. De Raad vraagt zich af of dergelijke keuzes en controles binnen het Driehoeksoverleg terecht komen en in hoeverre het Driehoeksoverleg in staat is om dergelijke afwegingen te maken. Daarbij valt nog op te merken dat het stellen van beperkende voorwaarden aan de raadpleging van archieven een verantwoordelijkheid is van de archiefvormende zorgdrager, en niet bij de taken van het Driehoeksoverleg hoort. De zorgdrager stelt de voorwaarden vast en vraagt slechts een oordeel van de algemene rijksarchivaris hierover.

Advies

De sterke rol van de algemene rijksarchivaris in het driehoeksoverleg pleit voor een terugkeer van het checks & balances systeem.

3. Een duurzame informatiehuishouding.

In antwoord op de vraag of de voorgestelde selectieaanpak bijdraagt aan een meer duurzame informatiehuishouding antwoordt de Raad in de huidige opzet niet overtuigd te zijn van een meer duurzame, noch een meer toegankelijke, informatiehuishouding.

De Raad deelt met de algemene rijksarchivaris het belang van duurzame toegankelijkheid. In de notitie worden verschillende maatregelen voorgesteld om tot een meer duurzame informatiehuishouding te komen. Een aantal van deze voorstellen heeft zijn aanzet al gevonden in de praktijk van het archiveren. Bijvoorbeeld de verplaatsing van het “waarderen van de achterkant naar de voorkant” is in de praktijk steeds meer gebruik geworden. Daarmee is echter nog niet de waarderingsvraag opgelost. Over de trendanalyse heeft de Raad al onder punt 2 geconcludeerd dat deze beter uitgewerkt moet worden. Nogmaals pleit de Raad voor terughoudendheid met betrekking tot vernietiging van documenten totdat er een betrouwbaar technisch instrumentarium is. Bij een te snelle inzet van een cultuuromslag bestaat het gevaar dat met de gekozen methodiek zijn doel niet bereikt of in het ergste geval zelfs tot onherstelbare fouten leidt. Tevens zet de Raad een vraagteken bij de urgentie en relevantie van het probleem. Oftewel, voor welk probleem is de nieuwe methode een oplossing? Omdat een grondige analyse van de PIVOT ontbreekt, kan de Raad uit het voorstel niet opmaken in hoeverre de bestaande PIVOT-methode de oorzaak van de knelpunten is.

De beweging “van smalle naar brede waardering” is volgens de Raad ook een belangrijk aandachtspunt. Het is echter zeer de vraag in hoeverre deze nu al aan de voorkant realiseerbaar is. Hoe staat het bijvoorbeeld met de beveiliging of rubricering? In de notitie worden hier geen aanzetten toe gegeven terwijl het gaat om aspecten met een (mogelijk) hoog politiek gevoelig gehalte die pas op termijn gewaardeerd kunnen worden.

Advies

De Raad pleit voor terughoudendheid met betrekking tot vernietiging door de waardering in meerdere fases plaats te laten vinden waarbij deskundigen vanuit verschillende groepen op verschillende tijdstippen betrokken kunnen worden.

Met betrekking tot de digitale archiefvorming stelt de Raad voor om te kijken vanuit een bottom-up methode waarbij het handelen van de (nieuwe) archiefmakers voorop staat. Door vervolgens het systeem hierop aan te passen, kunnen selectie en waarderingsprocessen vanaf het begin van invoering meer geautomatiseerd worden, hetgeen uiteindelijk het managementproces vergemakkelijkt. Hierbij is het raadzaam om te kijken naar andere overheden (provincie en gemeenten) waar inmiddels goede resultaten behaald zijn. Deze ervaringen kunnen de rijksoverheid verder helpen. Tevens speelt de rijksoverheid zo in op de wens om de voorgestelde waarderings- en selectiemethodiek voor te stellen voor andere overheidslagen. Een heldere uiteenzetting over de taken en verantwoordelijkheden van het Nationaal Archief, met name in relatie tot provincie- en gemeentearchieven, kan hierbij niet ontbreken. Een andere reden om deze partijen in een vroeg stadium bij de besluitvorming over waardering en selectie te betrekken is omdat er van hen een actieve inzet wordt gevraagd. Een methodiek heeft alleen kans van slagen als er een breed draagvlak is. De eerste vraag is echter in hoeverre de problematiek bij de rijksoverheid ook in dezelfde mate leeft bij de provinciale en gemeentelijke overheden.

Het geschetste beeld over de archiveringsachterstanden bij de rijksoverheid is interessant. Opmerkelijk is dat alle ministeries gelijk behandeld worden, terwijl er in de praktijk steeds vaker sprake is van een zogenaamde ketensamenwerking (zie Verzameladvies: bca-2010.05817/1, 17 juni 2010). Het einddoel van deze ketensamenwerking is het opzetten van een gemeenschappelijk en organisatieoverstijgend proces waarbij wordt toegewerkt naar een optimale uitvoering. Hoewel deze ketensamenwerking pas goed mogelijk is geworden na de invoering van de ICT is het opvallend dat er in de notitie niet aan gerefereerd wordt. In zijn hiervoor genoemde verzameladvies geeft de Raad al een aanzet om deze ketenarchivering te stimuleren waardoor werkelijk toegewerkt kan worden naar een duurzame informatiehuishouding.

Tenslotte merkt de Raad ten aanzien van het toekomstige digitale archiveren het volgende op. Het functioneren van een digitaal archief wordt zowel door het systeem als door de organisatie en werkprocessen van de mensen die met het systeem werken bepaald. Aan het technologisch ontwerp van het systeem kunnen eisen worden gesteld, zie hiervoor bijlage 2.

Dit is echter alleen effectief en duurzaam wanneer:

- de interactie tussen de archiefvormers en archiefgebruikers enerzijds en het systeem anderzijds simpel en goed is ontworpen.
- de organisatie van werkprocessen is aangepast aan het vormen en gebruiken van het digitale archief.

Introductie van digitale archivering is een complex proces, dat alleen kan slagen als de waarden die hierboven zijn verwoord, leidend zijn in het gehele traject van organisatieverandering en systeemontwerp.

4. Balans tussen versnelling en kwaliteit.

In de laatste vraag van de Staatssecretaris wordt gevraagd of de Raad onderschrijft dat de gekozen selectieaanpak een goede balans houdt tussen enerzijds versnelling van selectie en bewerking (door uit te gaan van wat gevormd is en aangetroffen wordt) en anderzijds kwaliteit (door op grond van de uitkomsten van de verschillende analyses te selecteren wat van belang is om te bewaren / (op termijn) te vernietigen).

Deze vraag is door de Raad van Cultuur op 6 december 2010 ten dele beantwoord, waarbij de Raad aangaf “[...] het op hoofdlijnen eens te zijn met de methode waarmee en met de wijze waarop het Nationaal Archief (NA) de bestaande achterstand wil gaan hanteren, inclusief de uitnodiging aan de Raad om “mee te kijken” en “suggesties en adviezen te geven”.

De Raad heeft in 2005 kanttekeningen geplaatst bij de bestaande PIVOT methode en is het eens met de inschatting dat met deze methode de achterstand zo goed als zeker niet voor 2019 is weggewerkt. Dat het NA zich er van bewust is dat de nieuwe methodiek nog niet helemaal uitgekristalliseerd is en in de praktijk zal kunnen worden verfijnd, duidt naar de mening van de Raad op een open houding, noodzakelijk om werkende weg mogelijke verbeteringen te onderkennen en aan te brengen”. De Raad wil daar nog aan toevoegen dat hij het belang van efficiency en vereenvoudiging van de methode voor het wegwerken van achterstanden ook onderschrijft, maar hij waarschuwt tegelijkertijd voor een mogelijk kwaliteitsverlies zowel op het gebied van objectiviteit als integriteit. De Raad vraagt zich met name af in hoeverre de gekozen systematiek de juiste is om sneller en meer efficiënt te kunnen werken. Opvallend is dat er in de notitie nergens gesproken wordt over de dagelijkse bedrijfsvoering en selectiepraktijk die plaatsvindt bij de ambtenaren, terwijl deze toch bepalend is. Noch wordt er gerefereerd aan de nieuwe vaststellingsprocedure of hoe de methode in de praktijk geïmplementeerd zal worden. In het voorstel komt wel de vooraanstaande en sturende positie van het Nationaal Archief naar voren, waarbij onder meer de rol van de Raad voor Cultuur wordt geschrapt. Zoals opgemerkt, moet de onafhankelijke toetsing beter gewaarborgd worden. In dat geval zou het overleg in grote lijnen vergelijkbaar zijn met het huidige systeem.

De nieuwe methode wordt voorgesteld als efficiënter en sneller, maar nergens wordt beargumenteerd of aangetoond hoeveel sneller de methode is en waar de gewenste tijds winst wordt gehaald. Het argument van een te grote bureaucratie in de oude werkwijze gaat volgens de Raad niet op. De rond 2006 ingevoerde werkpraktijk heeft ervoor gezorgd

dat de toegevoegde adviesperiode in principe niet langer duurt dan acht weken. Het voortraject daarentegen, waarin het Nationaal Archief de regie heeft, beslaat in sommige gevallen tot wel drie jaar per lijst. Dit in ogenschouw nemend vraagt de Raad zich af of er gekeken is naar de aard van het probleem. Het duurzaam en efficiënt maken van de informatiehuishouding wordt verondersteld in het voorstel maar is niet als zodanig verankerd in de methode. De Raad ziet de noodzaak van vereenvoudiging binnen het driehoeksoverleg niet en ziet in het voorstel op dit punt geen procedurele verbetering.

In de praktijk kan pragmatisme stimulerend werken, maar nogmaals waarschuwt de Raad voor mogelijk verlies van objectiviteit en integriteit ten faveure van tijdsdruk. Tenslotte wijst de Raad op het belang van diversiteit en variëteit op het moment van archiefvorming. Archieven worden steeds vaker door steeds meer verschillende groepen gebruikt. Dit maakt niet alleen selectie urgent maar vooral ook transparantie en structuur.

Samenvatting:

1. Een grondige analyse en evaluatie van de PIVOT-methode is nodig om een nieuwe methode op te kunnen stellen. Immers, in hoeverre en op welke gronden is deze nieuwe methode een verbetering ten opzichte van de oude methode?
2. De nieuwe methode is slechts door middel van één pilot getest. Dat daarmee een methodiek werkt is onvoldoende bewijs. Het verdient aanbeveling om tot een betere uitwerking van het selectie-instrumentarium te komen, onder andere door middel van meerdere onafhankelijk opgezette pilots. Tevens zou het goed zijn om te kijken naar en te vergelijken met best-practices op lokaal en provinciaal niveau.
3. Er moet meer aandacht gaan naar het onderscheid tussen het wegwerken van de papieren achterstanden en de omgang met een digitaal archief. Hoe gaat het denken over archiefselectie in een digitale omgeving vorm krijgen? Aspecten van privacy en het opleiden van ambtenaren in een digitale omgeving zijn hierbij van groot belang. Ambtenaren zijn de nieuwe archiefvormers, hierdoor moet er meer aandacht naar veranderingen in het werkproces, met name op het gebied van het invoersysteem in de praktijk. De Raad benadrukt de noodzaak om te investeren in het instrueren en opleiden van ambtenaren, van het hoogste tot op het laagste niveau.
4. Met betrekking tot de omvang van de achterstand moet er inzicht gegeven worden in de situatie op de verschillende ministeries. Oftewel, waar is de noodzaak het hoogst en is de nieuwe methodiek voor die specifieke gevallen de best passende?
In hoeverre vragen verschillende ministeries om verschillende methodieken? Zijn de drie waarderingssystemen, systeemanalyse, trendanalyse en risicoanalyse, bijvoorbeeld wel voor ieder ministerie, cq. zorgdrager, op dezelfde wijze van toepassing? En waar ligt de bron van de problematiek, bij de selectie of bij de archiefvorming? In het voorstel is er eerder sprake van een vermenigvuldiging van selectielijsten (systeem/trend/risico), dus extra werkzaamheden.
5. De trendanalyse moet beter uitgewerkt worden. Er is op een creatieve manier nagedacht over trendanalyses, maar het ontbreekt echter nog aan een heldere en doordachte aanpak en effectanalyse. De verbreding van de waardering is enorm belangrijk. Te meer omdat veel informatie pas op termijn gewaardeerd kan worden. De

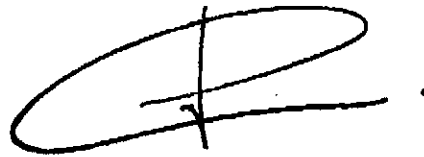
- Raad adviseert om waardering in meerdere fasen, bijvoorbeeld eerst na vijf jaar, vervolgens na tien jaar, ten slotte na dertig jaar, plaats te laten vinden.
6. De Raad pleit voor meer aandacht voor culturele en historische perspectieven of belangen en de rol daarvan binnen de selectiedoelstelling. In het huidige voorstel gaat de aandacht vooral uit naar administratieve en bestuurlijke thema's. Daarnaast maakt de selectiedoelstelling geen onderscheid tussen het type archiefgebruiker: ambtenaren, historici en burgers hebben verschillende belangen en zullen materiaal op verschillende manieren waarderen. De Raad adviseert om in ieder geval historici te betrekken bij het driehoeksoverleg.
 7. Er moet een voorstel komen voor het transparanter maken van archieven. Op welke manier biedt de nieuwe methode ook meer transparantie en inzicht in het proces, de regie en in het eindproduct voor de gebruiker?
 8. Binnen de "checks en balances" moet gewerkt worden aan een duidelijke rolverdeling, met name wat betreft de derde onafhankelijke expert. Welk belang(en) vertegenwoordigt hij of zij? Op welke manier en wie controleert de zorgdrager? Onafhankelijk advies en toezicht is het best gegarandeerd door het behoud van de wettelijke adviesfunctie met betrekking tot concrete ontwerpselectielijsten van de Raad voor Cultuur. Dit kan daarnaast ook vorm krijgen door het opstellen van de kwalificaties voor de CIO's en de 'derde onafhankelijke' in het driehoeksoverleg.
 9. De taak en belangen van verschillende groepen komen niet altijd overeen. De nieuwe methode moet de samenhang tussen verschillende groepen, CIO, informatici en uitvoerders enerzijds, en gebruikers (archivarissen, ambtenaren en maatschappij) anderzijds meer waarborgen. Er moet meer aandacht naar de verschillende belangen van CIO's, ambtenaren, archivarissen en de maatschappij. De kans bestaat dat de al bestaande kloof tussen CIO, archivaris, ambtenaar en de maatschappij te groot wordt. De Raad adviseert om te zoeken naar een effectieve oplossing om deze samenhang te verbeteren.

Met dit advies heeft de Raad in hoofdlijnen zijn door u gevraagde opvatting over de nieuwe archiefselectiemethode gegeven. Hij overweegt, mede afhankelijk van de verdere ontwikkelingen dienaangaande, dit advies in een vervolgadvisie nader uit te werken, met name wat betreft het digitaal archiveren waarvoor hier slechts een aanzet is gegeven. Alvorens echter hiertoe over te gaan, verneemt hij uiteraard graag uw reactie op dit advies.

Hoogachtend,



Els H. Swaab
waarnemend Voorzitter



Jeroen Bartelse
Algemeen secretaris

raad voor cultuur
raad voor cultuur
raad voor cultuur

Bijlage 1

**Verslag Expertmeeting archiefselectiemethode,
d.d. 10 mei 2011**

Raad voor Cultuur

raad voor cultuur
raad voor cultuur
raad voor cultuur

Bijlage 1:

Verslag expertmeeting Archiefselectiemethode 10 mei 2011, Raad voor Cultuur

Raadscommissie:

Aanwezig:

Dhr. prof. dr. G.W.J. Rooijackers, lid van de Raad voor Cultuur (voorzitter)
Mw. dr. C.I.M. Nevejan, lid van de Raad voor Cultuur
Dhr. dr. A. van Kessel, extern lid (wetenschappelijk medewerker Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen)
Dhr. dr. mr. M.E. Verburg, extern lid (onderzoeker en geschiedschrijver Ministerie van Justitie)
Mw. drs. M. Loef (lid Algemene Commissie Archieven) als vervangster van dhr. drs. D. Hertogs (vz Algemene Commissie Archieven)
Dhr. mr. L. Lieuwes, ambtelijk adviseur
Mw. drs. A. Dekker, extern secretaris

secretariaat

Mw. B. Aboulbarakat (verslag)
Mw. drs. M. de Louwere (wnd secretaris Algemene Commissie Archieven; verslag)

Afwezig met bericht van verhindering:

Mw. prof. dr. F.M.T. Brazier, extern lid (hoogleraar Technische Universiteit Delft, Faculteit Technologie Bestuur en Management, leerstoel: Engineering Systems Foundations)

Genodigden:

Dhr. dr. F.J.W. van Kan (voorzitter KVAN)
Mw. dr. L.M.L.M. de Goei (directeur KNHG, namens bestuur KNHG)
Dhr. mr. J. van der Meer (namens BRAIN)
Dhr. drs. R. van Amersfoort (Buro Jansen & Janssen, Amsterdam)

Opening

De voorzitter heet iedereen welkom. De commissie bereidt het advies Archiefselectiemethode voor dat 1 juli 2011 wordt uitgebracht. De expertmeeting is belegd ter ondersteuning van de gedachtevorming. Er volgt een rondje ter kennismaking.

Discussie

G. Rooijackers: de vragen in de adviesaanvraag Selectieaanpak dd 4 oktober 2010 worden helder geschetst. Het proces van waardering en selectie dient vereenvoudigd te worden door het onderdeel te maken van het primaire proces - het aanmaken van het document - van informatiebeheer. Een van de overwegingen is het proces van selecteren, bewaren en vernietigen efficiënter en minder bureaucratisch te maken. Draagvlak en uitvoerbaarheid bij de ministeries moeten gewaarborgd zijn.

Het gaat om de volgende vragen:

Vraag 1: Doelstelling van het driehoeksoverleg nieuwe stijl is om de verschillende belangen, genoemd in het archiefbesluit evenwichtig af te wegen. Is dit in de voorgestelde aanpak voldoende gegarandeerd of heeft de Raad hiervoor nog andere suggesties?

Vraag 2: Onderschrijft de Raad de noodzaak tot integratie van waardering en selectie in de informatiehuishouding van de zorgdrager?

Vraag 3: Onderschrijft de Raad dat de voorgestelde selectieaanpak bijdraagt aan een meer duurzame informatiehuishouding?

Vraag 4: Onderschrijft de Raad dat de gekozen selectieaanpak een goede balans houdt tussen versnelling van selectie en bewerking en kwaliteit?

Bij de adviesaanvraag hoort de notitie *Een nieuwe aanpak voor selectie van Archieven. Notitie van de algemene rijksarchivaris*. Aanleiding voor het adviesverzoek en de notitie is de bezorgdheid over de achterstanden op het gebied van toegankelijke archiefvorming en de vraag in hoeverre de huidige methode van waardering en selectie het inlopen van deze achterstanden belemmert.

Het is tevens de wens om het selectieproces te vereenvoudigen. De nieuwe selectiedoelstelling is vertaald naar drie instrumenten, te weten een systeemanalyse, een risicoanalyse en een trendanalyse. De uitkomsten van de analyses komen in het driehoeksoverleg samen in een soort beoordeling, die de selectiegrondslag vormt bij de voorbereiding van de ontwerpselectielijst. Daarop volgt dan uiteindelijk de selectiebeslissing. Een van de punten waar de commissie de genodigden graag over wil horen is deze systematiek die wordt voorgesteld door het Nationaal Archief. Het gaat ook om de vraag checks & balances, met andere woorden is er voldoende toezicht op het proces? Met name dringt deze vraag zich op omdat het Nationaal Archief een vooraanstaande en sturende positie gaat krijgen. De keuze van de extern deskundige ligt ook bij het Nationaal Archief. De rol van de Raad voor Cultuur als ook die van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING) wordt geschrapt.

De conclusie van de notitie is dat waardering en selectie veel nauwer zullen aansluiten op de feitelijke informatiehuishouding dan nu het geval is. Tevens constateert men dat er een meer ketengerichte organisatiemethode van waardering en selectie plaats zal gaan vinden. Het derde voordeel waar over wordt gesproken is dat er sprake is van minder bureaucratie door het wegsnijden van de toetsende rol van het ING en de beoordeling van selectielijsten door de Raad voor Cultuur.

Nu ligt de vraag voor of de gekozen systematiek een goede is en of er voldoende toezicht is op het proces. Met name omdat het Nationaal Archief een vooraanstaande en sturende positie krijgt waarbij de rol van de Raad voor Cultuur en het ING opzij gezet wordt. Zijn de belangen voldoende afgehecht met deze constructie. Of moet de toetsende rol gehandhaafd blijven en zo ja, waar moet die dan worden belegd. De commissie nodigt de aanwezigen uit hun mening te geven.

L. Liewes vult aan dat de Raad in het kader van de internetconsultatie een vraag naar voren heeft gehaald ten aanzien van de doelstelling van het gehele proces van waardering, selectie en vernietiging. Dient waardering en selectie zich alleen te richten op het bewaren van materiaal om later het handelen van de overheid te kunnen reconstrueren of is de doelstelling breder: moet er materiaal bewaard worden vanuit een ander perspectief waarbij de herkomst van het materiaal op zich niet van belang is.

R. van Amersfoort: er spelen twee kwesties, het wegwerken van de achterstanden en de nieuwe manier van selecteren. Om eerst de achterstand weg te werken op de nieuwe manier betekent dat je allerlei systemen die in gang zijn gezet laat zitten en dat er hierdoor stukken kunnen verdwijnen. De insteek van Buro Jansen en Janssen is dat zij alles van de overheid willen kunnen inzien, omdat het vaak de 'onbelangrijke' teksten zijn die het denken van de overheid inzichtelijk maken. Meestal krijg je één stuk papier van het gehele archief terwijl het van groot belang voor burgers of belangengroepen is dat daar iets instaat wat een handvat biedt om iets te begrijpen. Volgens Dhr. J. Peters docent bestuursrecht hebben ambtenaren helemaal geen band met de structuur en rapporteren ze aan niemand. Waar gaan dergelijke stukken bewaard worden? Burgers die graag iets willen uitzoeken krijgen nauwelijks antwoord op hun brief. De overheid moet archieven openbaar maken zo stelt de regelgeving maar het initiatief ligt altijd bij de burger. Er wordt een selectie voorgesteld hetgeen terecht is omdat er bezuinigd moet worden. Maar de vraag die voorop gesteld moet worden is het belang van de archieven. Deze benadering is nu geheel afwezig. Nog afgezien van de recht- en bewijszoekende burger stelt Van Amersfoort dat het van essentieel belang is om dingen die nu gebeuren te vergelijken met gebeurtenissen uit het verleden. Daar vallen de nodige lessen uit te leren, ook door de overheid. Vaak is er weerstand te duiken in processen die gebeurd zijn in het verleden, discussies herhalen zich in de geschiedenis. In de jaren '90 heeft Buro Jansen en Janssen onderzoek gedaan naar Joodse vluchtelingen in Duitsland, hetgeen goed vergelijkbaar was met de problematiek van vluchtelingen in Bosnië. Archief wordt teveel gezien als een boekenkast waar niemand bij kan, behalve historici of een individuele burger, archieven zijn echter veel levendiger.

G. Rooijackers: wat u constateert is dat openbaarheid van groot belang is. Hoe vaak stoot u op onwil van de overheid betreft inzage van archieven, op het feit dat archieven niet op orde of toegankelijk zijn of niet bewaard zijn?

R. van Amersfoort: Als je bij meerdere ministeries aanklopt krijg je uiteindelijk een draad te pakken. Alle ministeries hebben hun eigen manier van archiveren, er is geen uniformiteit waardoor je een breder scala en beeld krijgt. Als je het vergelijkt met Amerikaanse collega's is het daar veel beter georganiseerd want stukken worden daar na vijf jaar openbaar gemaakt. In Nederland is het belang van de overheid altijd 99% en dat van de burger 1%. Het vasthouden aan de bescherming van privacy-gegevens is misschien voor de toekomst niet houdbaar.

G. Rooijackers geeft aan dat dat punt erg van belang is. In het adviesaanvraag wordt er hoofdzakelijk gekeken vanuit het belang van de overheid. De Raad wil graag het belang van de burger naar voren brengen.

R. van Amersfoort stelt dat het voorstel vooral gericht is op de achterstand die ingelopen moet worden. Hierdoor wordt er misschien druk gezet op een methode die voor de toekomst niet houdbaar blijkt. Kunnen die twee processen niet beter worden gescheiden? Hoeveel sneller is de nieuwe methode dan de PIVOT-methode?

F. van Kan vindt het goed dat er naar selectie gekeken wordt van zowel materiaal van de overheid als particulier materiaal, dat dus de breedte wordt gezocht. Bij gemeenten is dat al lang zo. De totale overheid moet betrokken worden, nu strekt het zich alleen uit over het rijk. Er zou eerst moet worden geanalyseerd hoe het werken met de nieuwe methode

verloopt. Op de PIVOT-methode is kritiek geweest tijdens de eerste analyse. Er zijn verbeteringen toegepast, die eerst geëvalueerd zouden moeten worden. Nu wordt er iets nieuws gepresenteerd op grond van een enkele pilot. Met name de trendanalyse is erg gevaarlijk, de tijd gaat snel, trends veranderen snel. KVAN vindt het belangrijk dat er sprake is van onafhankelijke toetsing door de Raad voor Cultuur en betrokkenen. Het voorstel voor het driehoeksoverleg heeft teveel weg van een onderonsje. De tweede vraag van het advies is zeer nuttig maar daar is geen geheel nieuwe methode voor nodig, de oude methode voldoet. Bij provincie en gemeente gebeurt het al. Dat de informatiehuishouding duurzamer wordt is voor hem nog maar de vraag. Ook de benadering om waardering en selectie te organiseren rondom werkprocessen in plaats van 'handelingen' roept vragen op omdat het blijft gaan om het handelen van de overheid. Er is meer voorlichting nodig in het veld.

G. Rooijackers: als de balans zou moeten worden opgemaakt, zou u dan kiezen voor de nieuwe systematiek of zou u de PIVOT-methode evalueren en deze dan stapsgewijs verbeteren?

F. van Kan: de oude methode moet worden vergeleken met de nieuwe methode. Het klinkt nu teveel als 'de nieuwe methode spreekt ons aan dus die voeren we in'.

L. de Goei: het resultaat van het onderzoek naar wat bewaard had moeten worden en wat er niet meer was, was schokkend.

G. Rooijackers: er was veel druk vanuit het NA om met de nieuwe methode aan de slag te gaan. Ons advies zou moeten gaan in de richting van pas op de plaats maken, pilots doen en de kinderziektes aanpakken.

F. van Kan: de selectiedoelstelling is alleen gericht op erfgoed. Het argument van de rechten bewijzende burger is niet te vinden.

L. de Goei: het bestuur van het KNHG heeft onlangs vergaderd en is vrij positief over de nieuwe methode. Het standpunt van het KNHG wordt door haar mondeling toegelicht: het KNHG is van mening dat de voorgestelde manier van waarderen en selecteren een breder palet van archiefmateriaal biedt voor historici. Het bestuur komt met het voorstel om eventueel de functie van een ombudsman te creëren of aansluiting te zoeken bij degene die er al is. Op deze manier kunnen de checks & balances worden gegarandeerd.

Nadien heeft zij verzocht het navolgende formeel vastgestelde standpunt bij dit verslag te betrekken:

Het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap (KNHG) heeft kennis genomen van het voorstel voor een nieuwe selectieaanpak, zoals ontwikkeld door het Nationaal Archief.

Aan de orde zijn drie ontwikkelingen/voorstellen.

- 1. De overheid produceert steeds meer informatie, waardoor de overheid een noodzaak ziet deze informatie deels niet te bewaren, maar te vernietigen.*
- 2. De overheid wil snel de archiefvoorraad voor de jaren 1975-2005 verwerken.*
- 3. Het bestaande selectiesysteem, PIVOT, wordt vervangen door een nieuwe selectie aanpak.*

Het KNHG begin zijn reactie graag door vanuit de optiek van historici bij ieder van die drie punten even stil te staan.

- 1. Vanuit de optiek van historici is het vernietigen van archiefmateriaal altijd een potentieel verlies aan bronnen voor historisch onderzoek. Weliswaar zijn historici*

gewend te werken met onvolledige archieven, maar in een ideale wereld zouden alle bronnen bewaard zijn, en toegankelijk gemaakt. Ook historici realiseren zich dat de daarmee gemoeide kosten ondragelijk zijn. Second best, en in feite het beste, is dat een verstandige selectie gemaakt wordt, en dat belangrijke stukken bewaard worden. Dat vergroot weer de kans dat die stukken geconserveerd en toegankelijk gemaakt kunnen worden.

- 2. Historisch onderzoek heeft belang bij een zo snel mogelijk toegankelijk maken van recente bronnen.*
- 3. Het bestaande selectiesysteem, PIVOT, kent als basisprincipe dat die stukken bewaard worden, die nodig zijn om de vorming van het overheidsbeleid op hoofdlijnen te reconstrueren. Historici hebben vanaf de introductie van PIVOT betoogd, dat dit onvoldoende is. Voor allerlei historische vragen is heel ander materiaal essentieel. Gesteld voor de realiteit dat PIVOT aanvaard beleid was, heeft het KNHG bijgedragen aan de uitvoering van dat beleid, in de hoop zo veel mogelijk evident waardevol materiaal te kunnen behoeden voor vernietiging. Indien de PIVOT-systematiek verlaten wordt, zal het KNHG daarom geen traan laten, op voorwaarde uiteraard, dat PIVOT vervangen wordt door een aanpak die niet alleen nieuw, maar ook beter is.*

Het KNHG acht de voorgestelde systematiek inderdaad een belangrijke verbetering ten opzichte van de bestaande. Het KNHG was, door de selectie van materiedeskundigen van het driehoeksoverleg, een tijd lang betrokken bij de uitvoering van de selectie op basis van PIVOT. Daarbij betrokken historici deelden hun bevindingen geregeld mee aan de toenmalige archiefcommissie van het KNHG, en daarna aan het KNHG bestuur. De selectie van archiefmaterialen op basis van Handelingen was zeer onvolkomen. Veel archiefstukken die voor historisch onderzoek essentieel zijn, kwamen op grond van de PIVOT criteria voor vernietiging in aanmerking. In de loop van de tijd werden die criteria minder eng gehanteerd, en werden meer uitzonderingen geaccepteerd, maar de grondslag dat primair slechts dat geselecteerd werd wat noodzakelijk was om de beleidsvorming te reconstrueren, bleef volgens historici fundamenteel verkeerd.¹ De nu voorgestelde drievoudige selectie, gebaseerd op systeem, trend en risico, geeft verschillende invalshoeken een kans. Dat zal leiden tot het bewaren van een grotere variëteit aan materialen, wat het toekomstige historische onderzoek betere mogelijkheden biedt. Dit wordt versterkt door de analyse van de trends, die op zich al zal leiden tot een grotere verscheidenheid aan te bewaren materiaal.

De trendanalyse zelf is een uitdagende aanpak. Indien het voorgestelde systeem doorgevoerd wordt, gaan we over van een systeem, PIVOT, waarbij geen enkele poging gedaan wordt om rekening te houden met wat belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zijn, naar een systeem waarin we door middel van de trendanalyse proberen dat te doen. Historici zijn zich goed bewust van het feit dat het waarschijnlijk is dat een analyse nu trends zal missen die later door toekomstige onderzoekers van belang zullen worden gevonden. Maar het zou een zwakgebod zijn om op grond van dat argument af te zien van een ernstige poging om nu vast te stellen wat waarschijnlijk blijvend belangrijk zal worden gevonden, en dat tenminste te bewaren. Er is – uiteraard – geen garantie dat een trendanalyse er toe zal leiden dat al het materiaal bewaard wordt dat toekomstige historici voor hun onderzoek zullen willen gebruiken. Geen enkele vorm van selectie garandeert dat. Het KNHG acht echter de kans dat met een trendanalyse voor historisch onderzoek waardevol materiaal behouden blijft aanzienlijk groter dan met de bestaande systematiek, en is daarom een voorstander van de voorgestelde verandering. Door het Nationaal Archief zijn voorbeelden op het terrein van milieu, gezondheid, wonen en veiligheid ter beschikking gesteld. Die stemmen optimistisch over de mogelijkheid een goede trendanalyse te maken.

¹ H. de Valk, 'Sociale voorzieningen 1940-1996: notities bij een PIVOT-inventaris', *Jaarboek Stichting Archiefpublicaties* (2001), 180-193; P. Klep, 'Verschuivende visies en praktijken. Archieven bewaren voor onderzoek en cultuur', *Jaarboek Stichting Archiefpublicaties* (2004), 84-105.

De vaardigheid om archieven te waarderen heeft in de voorgestelde systematiek een aanzienlijk grotere kans om tot zijn recht te komen dan in de bestaande. Het KNHG acht vooral de kans dat de discussie met materiedeskundigen op het juiste moment gevoerd wordt, waardoor de beschikbare deskundigheid en capaciteit ingezet wordt op het moment dat die er toe doet, in de voorgestelde systematiek beter geborgd dan in de bestaande. De vraag of de voorgestelde methode het vertrouwen wekt dat de gestelde doelen zo goed mogelijk kunnen worden bereikt, beantwoordt het KNHG daarom nadrukkelijk positief.

De verschillende belangen lijken in de voorgestelde systematiek ook goed, en op praktische tijdpunten, behartigd te worden. In het vigerende systeem treedt de materiedeskundige aan het eind van het proces op, en beoordeelt wat op grond van handelingen verondersteld wordt. Welke stukken er werkelijk, los van de handelingen, zijn, blijft vaak buiten zicht. De voorgestelde systeemaanpak brengt hier verbetering. Het redden van stukken die buiten zicht bleven, maar wel bewaard zouden moeten worden omdat ze zicht geven op belangrijke kwesties (ook als ze bijvoorbeeld voor uitvoering en niet met beleidsdoelen gemaakt zijn), hangt nu helemaal af van het oordeel van de materiedeskundige laat in het proces. Doordat de trendanalyse vanaf het begin een rol speelt, is de kans op een breed inzicht in de trend groter, en neemt vooral de kans toe dat dat inzicht ook een rol speelt in de selectie.

Aan de voorgestelde systematiek zouden, zowel vanuit het belang van professionele historici als vanuit dat van burgers in het algemeen, twee zaken kunnen worden toegevoegd:

- 1. De materiedeskundige zou op voordracht van het KNHG, het Huygens ING of een ander wetenschappelijk onderzoeksinstituut kunnen worden benoemd.*
- 2. Voorts zou een ombudsfunctie gecreëerd kunnen worden, of bij een geschikte bestaande instantie ondergebracht. Deze ombudspersoon kan een aanspreekpunt worden voor burgers, onder wie professionele historici, die menen dat de overheid op onverantwoorde wijze archieven selecteert, vernietigt of aan de openbaarheid onttrekt.*

*Namens het bestuur van het KNHG,
Prof. dr. A.F. Heerma van Voss, voorzitter
Dr. L.M.L.M. de Goei, directeur
16 mei 2011*

G. Rooijackers: het is duidelijk dat het bestuur van KNHG meer vertrouwen in de methode heeft. Maar in hoeverre is een extra check in de vorm van een ombudsman effectief? De vernietiging is dan toch al in gang gezet?

L. de Goei: het bestuur van het KNHG heeft kennelijk een groter vertrouwen in het driehoeksoverleg.

G. Rooijackers: er is weliswaar een driehoeksoverleg maar de nationaal archivaris is in dit voorstel vrij om de externe deskundige te benoemen.

L. de Goei: ondanks de mogelijk negatieve kanten vindt het bestuur van KNHG de nieuwe methode beter dan de huidige, zowel voor het wegwerken van achterstanden als voor het bewaren en selecteren van bestaand en toekomstig archiefmateriaal. Om checks & balances beter te maken zou de mogelijkheid om naar de ombudsman te stappen kunnen worden ingebouwd.

C. Nevejan: vindt KNHG dit voor de papieren achterstand en voor het digitale archief?

L. de Goei stelt dat pragmatisme noodzakelijk is gezien de beperkte geldmiddelen. Digitaal archief bewaren is net zo ingewikkeld als papieren archief bewaren.

C. Nevejan: is het bestuur van het KNHG voorstander van de nieuwe beleidsstructuur?

L. de Goei: ja

R. van Amersfoort: risico- en systeemanalyse is erg vanuit de overheid gedacht, trendanalyse vanuit historici en burgers. Bij trends krijg je altijd grote bogen. Voor hem zijn dat de hotspots (informatie die niet gerelateerd is aan of losstaat van trends), die erg subjectief zijn.

L. de Goei: welk alternatief zou u dan willen voorstellen?

R. van Amersfoort: er moet in ieder geval een balance worden toegevoegd met betrekking tot het vernietigen. Geef de burger een rol in het proces. Hij kan zich voorstellen dat veel mensen over de archieven van de jaren '80 een mening hebben en er graag over mee willen praten. Hoe je die rol precies moet inbouwen moet worden uitgezocht. Maar er moet een balance zijn ná het voorstel van de driehoek en vóór er selectie/vernietiging gaat plaatsvinden.

L. de Goei: in plaats van een driehoek overgaan tot een vierkant? Er moet een partij bij komen die de belangen vertegenwoordigt. Het zou misschien ook voldoende zijn om daar een ombudsfunctie bij te plaatsen.

G. Rooijackers: wat er in de adviesaanvraag wordt voorgesteld is om de checks eruit te halen. Op deze manier denkt men de bureaucratie te verminderen. Je kunt ook de systematiek aanpassen. Er is een noodzaak voor onafhankelijke toetsing, dat zou je kunnen realiseren door de Raad voor Cultuur achteraf te laten adviseren met inbegrip van belangengroepen.

Jan van der Meer: dat is vergelijkbaar met het huidige systeem.

G. Rooijackers: ja, over de kwaliteit van de systematiek kun je discussiëren.

M. Verburg: het driehoeksoverleg geschiedt altijd vooraf. Het voorstel om een deskundige uit een bepaalde hoek te betrekken zet niet veel zoden aan de dijk. Verburg hoort nog steeds dat het ING er niet in zit. Hij is ook nooit in een verslag tegengekomen dat het ING aan een overleg heeft deelgenomen. Kennelijk vindt een tak van de overheid dit niet nodig. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een interne archiefcommissie die eerst elke vernietigingslijst bekijkt en vervolgens de minister adviseert. Hoe komt daar de rol van ombudsman er uit te zien?

R. van Amersfoort: leidt dit niet tot teveel bureaucratie?

L. de Goei: het gaat om de centrale vraag of er voldoende checks & balances zijn in dit nieuwe voorstel.

G. Rooijackers: het leest alsof men geen rompslomp wil. Er is een procedure waar men voor de vorm een en ander aan expertise omheen heeft gezet. Maar het proces kan rechtstreeks aangevoerd worden door het Nationaal Archief. Hoe worden de belangen van de historische beroepsgroep geborgd. Op papier staat het heel mooi maar wat stelt het in de praktijk voor?

L. de Goei: er zijn meer garanties dat er een meer gevarieerdere selectie historisch materiaal overblijft. Het bestuur van het KNHG denkt dat het beter is dan het huidige systeem.

M. Loef: het onderzoek dat is uitgevoerd door Charles Jeurgens wijst uit dat de archiefvorming bij de overheid slecht is. Dat los je niet op met een selectiemethode. Volgens haar is de wortel van het probleem het te laag geschoolde personeel.

F. van Kan: de trendanalyse ziet er op papier goed uit, maar bij het lezen van het verslag van de pilot rijst er twijfel over wat er in de praktijk gebeurt. Hoe gaat dat verder? Er moeten pilots komen om dit te waarborgen.

G. Rooijackers: is er ruimte voor om pilots te creëren? Of is er teveel druk vanuit het Nationaal Archief?

J. van der Meer vindt dat het verhaal erg op het rijk is gericht. De noodzaak voor een nieuwe systematiek wordt veel minder gezien bij lagere overheden. De druk ligt bij het wegwerken van de achterstanden die het rijk heeft. Of de methode goed gaat werken voor toekomstige archiefvorming? Van der Meer kan zich niet voorstellen dat je trendvoorspellingen van te voren maakt. Een trend valt pas na zeven jaar te overzien. In de praktijk kun je die pas achteraf maken en in een later stadium toepassen. Getrapte selectie zou een idee zijn. Hij ziet ook een probleem met de extern deskundige: het is één persoon die eigenlijk het gehele ministerie moet kennen en die tegelijk alle (recht- en bewijszoekende burger, historisch) belangen zou moeten vertegenwoordigen. BRAIN pleit er daarom voor dat een externe partij zoals de Raad voor Cultuur in een later stadium gaat toetsen.

G. Rooijackers: dus eigenlijk vasthouden aan zoals het nu functioneert? U bent er - in tegenstelling tot de KNHG - niet van overtuigd dat het voorstel een verbetering zal worden in vergelijking met het oude systeem?

J. van der Meer: nee, procedureel is er geen verbetering, de aansluiting op het werkproces is wel verbeterd, maar dat was al in werking gezet. Het selectie-instrumentarium klinkt voor hem heel abstract. Het instrument moet vertaald worden naar de praktijk. Dat heeft veel aandacht nodig en blijft problematisch. Van de Meer mist het digitale gedeelte, het voorstel is geschreven vanuit het papier. Digitale bestanden, database-bestanden en geobestanden, hij ziet helemaal geen praktische benadering die daarin is meegenomen.

G. Rooijackers zou met het oog op de tijd de visie voor de toekomst van de genodigden willen horen en de opvattingen over digitalisering.

C. Nevejan: wat zijn de cruciale momenten in het werkproces van archiefvorming? Hoe wordt dat nu geregeld?

J. van der Meer: digitale dossiervorming, documenten en (mail)mappen waarin meerdere onderwerpen tegelijk zitten.

M. Loef: in de praktijk is er dubbele dossiervorming zowel digitaal als op papier, waarbij men niet weet dat men hetzelfde beheert. Hiaten en overlappings plus het probleem van versies, dat leidt tot een juridisch probleem. Tevens zijn veel systemen niet op elkaar afgestemd. Bij gemeentes is alles relatief het best georganiseerd, daarna komen de provincies. Het rijk heeft het grootste probleem.

C. Nevejan: als je naar dit rapport kijkt: wat kan het voor deze problemen betekenen als we een advies schrijven dat vervolgens nog eens een achterstand creëert?

M. Loef: het probleem is al enkele jaren geleden door de Raad voor Cultuur geformuleerd. Het geldt nog steeds. Er moet structureel meer aandacht voor komen.

C. Nevejan: is er een brug te slaan van deze vraag naar deze problematiek?

R. van Amersfoort: alle studies zijn hetzelfde. Er is vorig jaar onderzoek gedaan naar de relatie tussen overheid en bedrijven. Politieregio's en ministeries vonden dat zij in een veel eerder stadium moesten nadenken over archivering. Bij het aanmaken van stukken moet regelgeving komen. De conclusie was dat het voorlopig niet gaat gebeuren omdat het een ander werkproces inhoudt.

J. van der Meer: het zou logisch zijn om het in te bouwen in werkprocessen van beleidsambtenaren zelf. Maar door de drukte van het dagelijkse werk heeft voor hen archivering geen prioriteit. Het moet in een systeem zitten waardoor het stuk automatisch ergens terecht komt.

M. Loef: een back-up is geen archief, er is niets in te vinden. Op grond van een datum en header alleen kun je niets vinden.

L. de Goei: dit advies zal geen oplossing kunnen bieden voor die problematiek. De vraag die nu voorligt is: wil je de PIVOT-methode behouden of wil je een alternatief? Het bestuur van de KNHG denkt dat er een grotere kans is op een gevarieerder set van archieven dan met de PIVOT-methode.

J. van der Meer: verschil met de PIVOT-methode is klein.

R. van Amersfoort: waaruit trekken jullie de conclusie dat er door de trendanalyses gevarieerdheid zal ontstaan?

L. de Goei: er wordt geprobeerd op een creatieve manier over trendanalyse na te denken. Daarom is deze manier niet zo slecht.

J. van der Meer: er zijn verschillende belangen vanuit de praktijk. Voor historici is de methode wel interessant, omdat er meer bewaard wordt dan eigenlijk moet. Maar voor Buro Jansen & Janssen niet, omdat men geïnteresseerd is in de hot spots.

R. van Amersfoort beaamt dit. Trends zou je over het oude archief wel kunnen leggen maar voor de toekomst zijn ze moeilijk te bepalen. Hotspots staan los van trends.

C. Nevejan: zou een getrapte selectiemethode het beste werken? Bijvoorbeeld op drie momenten in de geschiedenis waarbij steeds verschillende belangen vertegenwoordigd moeten worden.

J. van der Meer: ja, met name het belang van de recht- en bewijszoekende burger zou in het begin betrokken moeten worden. Bij gemeenten werkt dat al op deze manier.

M. Verburg: moeten we PIVOT houden of doorgaan met vergelijken door pilots met de nieuwe methode. Zou je naast PIVOT en het nieuwe systeem vanaf het papieren niveau over een andere handelingsmethode moeten nadenken?

G. Rooijackers: iedereen is het ermee eens dat er erg vanuit de rijksoverheid is gedacht. In de eerste vergadering van de commissie kwam de kwestie van digitale archieven aan de orde. In principe kan alles worden bewaard, maar het probleem is toegang, selectie en ordening. Dat heeft voor de toekomst consequenties omdat je digitaal archief niet moet vernietigen alvorens te investeren in de toegankelijkheid.

J. van der Meer: de vormen waarin bestanden zijn opgemaakt veranderen snel. Duurzaamheid is van belang. Moet je alle bestandstypen en bijbehorende programmatuur draaiende houden?

C. Nevejan: mw. F. Brazier, lid van de commissie, is werkzaam als informatiedeskundige in Delft. Zij heeft deelgenomen aan een traject met juristen om te bepalen waaraan databestanden en informatie in de digitale omgeving in een rechtstaat moeten voldoen. Er zijn 5 waarden geïdentificeerd - autonomie, transparantie, traceerbaarheid, identificatie en vertrouwen - die vertaald zijn naar systeembeleid. In de toekomst moeten die waarden bij het maken van systemen uitgangspunt zijn. Het gedrag van ambtenaren moet daarop aansluiten en het systeem moet van het begin zo worden toegepast.

M. Loef: er bestaan al normen (NEN-normen) die aan dat soort waarden ten grondslag liggen. Het ontbreekt niet aan toetsing. Het inzicht en de tools zijn er, maar de bewustwording bij organisaties moet in gang worden gezet. Er bestaan systemen die je in je kantooromgeving dwingen om iets specifiek op te slaan. Dat kan technische wel, maar het is nog niet overheidbreed ingevoerd. Je hebt het Nationaal UitvoeringsProgramma waar het eigenlijk allemaal onder hangt. 2015 is de norm voor een overheid die 100% digitaal werkt.

C. Nevejan: als het interface gebruiksvriendelijk is, komt het voor elkaar.

M. Loef: het interface is nog altijd niet gebruiksvriendelijk.

F. van Kan: maar je moet nog steeds vernietigen als het werkproces 100% digitaal is. Er zullen nog steeds enorme aantallen files naar boven komen.

R. van Amersfoort ziet dat er heel verschillend door mensen omgegaan wordt met archieven. De gemeente Utrecht vernietigt alle driehoeksoverleggen (politie) van vijf jaar en ouder, andere gemeentes doen dat niet. Driehoeksoverleggen zijn in zijn ogen essentieel, voor de gemeente Utrecht geldt dat niet. Vaak speelt er een soort persoonlijke wens of voorkeur om bepaalde gegevens wel of niet te behouden.

G. Rooijackers: eigenlijk komt het er op neer dat de selectie aan de voorkant meer naar voren gehaald moet worden bij de systeemontwikkeling en de archivaris zelf. De rol van de chie information officer (CIO) is cruciaal voor archieven van de toekomst. De inhoud moet kunnen worden teruggevonden en er moet voldoende worden bewaard. Zijn die belangen goed geborgd? En zijn de CIO's goed geïnstrueerd op dit punt?

F. van Kan: onvoldoende.

J. van der Meer: een informaticus ziet niet altijd de archiefbelangen.

G. Rooijackers: in het advies moeten we ingaan op de invulling van die functie. Iedereen denkt dat het met de cio's goed geregeld is maar dat blijkt uit het praktijk niet. We zouden moeten best practices moeten opnemen in het advies.

M. Loef: met name de kleine gemeentes doen het relatief goed.

C. Nevejan stelt voor om best practices op te nemen in het advies.

G. Rooijackers stelt dat er meer ervaringspraktijk nodig is voor een wetwijziging. Best practices zijn nodig om een diagnose te stellen.

C. Nevejan: stelt voor dat bij een wetwijziging de taakomschrijving van ambtenaren wordt aangevuld met de bepaling dat je je werk goed moet archiveren.

De voorzitter bedankt de genodigden voor de waardevolle informatie en benadrukt dat de stem van de genodigden zeker gehoord zal worden in het uiteindelijke advies.

raad voor cultuur
raad voor cultuur
raad voor cultuur

Bijlage 2

Digitale archivering

Raad voor Cultuur

Bijlage 2

Digitale archivering

Vandaag de dag, worden steeds meer werkprocessen digitaal ondersteund. De archivering (of een groot gedeelte ervan) zal in de toekomst digitaal plaatsvinden. Een grotere nadruk komt te liggen bij ordening en structuur: ook als er geselecteerd wordt. Systemen kunnen zo worden ingericht dat archivering voor een groot deel automatisch gebeurt. Daarnaast blijft het mogelijk en noodzakelijk sommige handelingen handmatig te blijven verrichten. Zowel bij de Vrije Universiteit van Amsterdam, de Universiteit van Tilburg als nu de TU Delft is onderzoek gedaan naar eisen die gesteld kunnen worden aan digitale systemen die in een democratische rechtstaat functioneren. Deze eisen van de democratische rechtstaat gelden ook voor archiefbeheer van de overheid. Immers, burgers moeten het archief kunnen raadplegen, een onderdeel van het I-Overheid, e.g. in het kader van de WOB, bewijsvoering, historisch onderzoek, pers en meer. Om in een rechtstaat te kunnen functioneren is het van belang dat een digitaal archief zowel de autonomie van het systeem als van de gebruiker garandeert en dat deze systemen vertrouwenswaardig en betrouwbaar zijn. Daarom worden de volgende ontwerpeisen aan een systeem gesteld:

Voor vertrouwen en betrouwbaarheid

- 1. Integriteit van gegevens (data) en processen:** Gegevens en processen moeten consistent en congruent zijn vormgegeven: de juistheid van gegevens moet in werkprocessen en digitale systemen gewaarborgd zijn. Gegevens/data moeten integer tot stand komen en niet aan integriteit inboeten als ze worden bewaard. Data die aan een bewaringstermijn zijn gekoppeld dienen gecontroleerd te worden vernietigd. De data moeten beveiligd zijn, de gegevens moeten kloppen, en data die niet meer horen of hoeven te blijven, moeten kunnen worden vernietigd. Security maatregelen zijn hier van belang.
- 2. Identificeerbaarheid:** Zowel data als de context waarin data worden getoond moeten geïdentificeerd kunnen worden. Daartoe is het van belang dat data in alle gevallen van meta-data zijn voorzien, die de context van de specifieke data weergeven. Bijvoorbeeld de eigenaar, de auteur, het oorspronkelijke document, van welk werkproces het onderdeel is, datum etc.
- 3. Traceerbaarheid:** Het systeem moet in staat zijn om relevante data en processen in relatie tot elkaar te kunnen brengen en tonen. Bijvoorbeeld de verschillende documenten die onderliggend zijn aan een overheidsbesluit moeten te vinden zijn in relatie tot dat besluit. Dit veronderstelt niet alleen een structuur voor meta-data, maar ook een structuur en ordening die werkprocessen documenteert.

4. **Toegankelijkheid** Gegevens/data kunnen alleen door mensen en digitale systemen worden geraadpleegd die hiertoe bevoegd zijn: volgens regels die vastgelegd en zelf ook toegankelijk zijn. Voor overheidsarchieven is de Wet Openbaarheid van Bestuur leidend.

5. **Volledigheid:** Data dienen volledig en in relatie tot elkaar te worden ingevoerd, bewaard en worden vernietigd als de bewaringstermijn dat aangeeft. Niet meer data moeten worden opgeslagen dan noodzakelijk is vanuit de context waarin de informatie is vergaard.

Autonomie:

Autonomie heeft meer dan een betekenis: De autonomie van een (mogelijk digitaal) systeem en autonomie van de archiefvormer en de archiefgebruiker.

Autonomie van een digitaal systeem wordt bepaald door het zelfstandig handelen, binnen een context en netwerk, waarbij aansprakelijkheid duidelijk is gedefinieerd.

Autonomie van de archiefvormer en archiefgebruiker is dat zij in staat worden gesteld zich tot een systeem te verhouden. Soms bepalen wat er opgeslagen wordt, hoe het opgeslagen wordt, en anderzijds dient dezelfde structuur gebruiker van het archief in staat te stellen om toegang te hebben tot die delen waar men toegang toe hoort te hebben. Dit leidt tot twee ontwerpeisen:

1. **Transparantie:** het moet ten alle tijden inzichtelijk zijn welke taken een systeem kan uitvoeren, hoe het systeem functioneert, binnen welke kaders, wie eigenaar is van het systeem en de bevoegdheid heeft het systeem te veranderen. Ook moet het duidelijk zijn hoe het systeem zich tot andere systemen en netwerken verhoudt.
2. **Aansprakelijkheid** dient te zijn vastgelegd en duidelijk te worden gecommuniceerd. Aansprakelijkheid kan op verschillende niveaus binnen een systeem worden vorm gegeven en vastgelegd.

Het functioneren van een digitaal archief wordt zowel door het systeem, als door de organisatie en werkprocessen van de mensen die met het systeem werken bepaald. Aan het technologisch ontwerp van het systeem kunnen eisen worden gesteld, zoals hierboven verwoord. Dit is echter alleen effectief wanneer:

- de interactie tussen de archiefvormers en archiefgebruikers enerzijds en het systeem anderzijds, simpel en goed is ontworpen.
- de organisatie van werkprocessen is aangepast aan het vormen en gebruiken van het digitale archief

Introductie van digitale archivering is een complex proces, dat alleen kan slagen als de waarden die hierboven zijn verwoord, leidend zijn in het gehele traject van organisatieverandering en systeemontwerp.

raad voor cultuur
raad voor cultuur
raad voor cultuur

Bijlage 3

Adviesfunctie Raad voor Cultuur

Raad voor Cultuur

Bijlage 3

Adviesfunctie Raad voor Cultuur

Notitie naar aanleiding van de voorgestelde schrapping van de wettelijke adviestaak van de Raad voor Cultuur met betrekking tot ontwerp selectielijsten archiefbescheiden

Artikel 5, tweede lid, Archiefwet 1995: De lijsten (i.e. selectielijsten) worden, nadat Onze Minister de Raad voor Cultuur, bedoeld in artikel 2a van de Wet op het specifiek cultuurbeleid, heeft gehoord, vastgesteld (enz.)

Artikel 2c, eerste lid, Wet op het specifiek cultuurbeleid: Onder de Raad ressorteren drie commissies ter voorbereiding van de adviezen die Onze Minister vraagt ingevolge de Archiefwet 1995, de Monumentenwet 1988 onderscheidenlijk de Wet tot behoud van cultuurbezit.

1. Inleiding

In de bij de adviesaanvraag over de nieuwe archiefselectiemethode behorende "Notitie van de algemene rijksarchivaris" wordt het volgende opgemerkt: "Door de opwaardering en versterking met onafhankelijke deskundigheid van het driehoeksoverleg kan de uitvoerende beoordelingsrol van de raad voor cultuur bij de vaststelling van selectielijsten komen te vervallen" (p. 6). In een voetnoot wordt daaraan toegevoegd: "Hiermee wordt ook voldaan aan de wens van het Kabinet zoals in Informatie op Orde al werd gesteld: "De Raad voor Cultuur adviseert niet langer over bewaar- en vernietigingstermijnen individuele van selectielijsten, maar over het waarderings- en selectiebeleid van de staatssecretaris van Cultuur" (p. 31).

Inmiddels ligt ook een voorstel tot herziening van de Archiefwet 1995 om advies bij de Raad voor. Eén van de onderdelen daarvan is de schrapping van genoemde adviesfunctie. In verband met de samenhang op dit punt tussen beide adviesverzoeken, is door de Raad besloten deze beide thema's in samenhang te behandelen en ter preadvisering aan de tijdelijke commissie voor te leggen.

In het wetsvoorstel wordt ten aanzien van de voorgenomen schrapping gerefereerd aan de brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede kamer van 22 december 2010, alsmede aan een eerdere aankondiging van die schrapping (in de Kabinetsnota *Informatie op orde* (II 2005/06, 29 362, nr. 101, p. 15).

N.B. In deze nota wordt inderdaad de schrapping van de adviesfunctie aangekondigd (dit woordelijk met de zin, zoals hierboven aan het slot van de eerste alinea al weergegeven).

Vervolgens wordt verwezen naar een brief van de Raad van 24 juli 2006, met als essentie dat "het advies over ontwerp-lijsten zoveel mogelijk wordt gestandaardiseerd, en advisering over hoofdlijnen van het selectiebeleid op de voorgrond kwam te staan". Op deze brief wordt hierna teruggekomen.

N.B. Thans kan al worden gesteld, dat hiermede aan deze brief een andere (beperkte) duiding wordt gegeven dan de Raad zelf heeft bedoeld, terwijl deze brief niet in zijn context wordt geciteerd.

Het kernargument ter onderbouwing van de beoogde schrapping is, dat (blijkens de ontwerp MvT bij het voorstel tot wetswijziging, p. 7) "in de besluitvorming aldus (*sc.*: de nieuwe methode) voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor een zorgvuldige belangenafweging, waarbij het advies van de Raad voor Cultuur op het niveau van de vaststelling van elke selectielijst niet langer noodzakelijk is". Deze conclusie is derhalve het kernpunt, dat ter toetsing voorligt.

2. Voorgeschiedenis

De advisering door een adviescollege over ontwerp selectielijsten is voor het eerst opgenomen in de Archiefwet 1962 (in werking getreden in 1968).

In deze wet werd de Archiefraad ingesteld en belast met taken van algemene en specifieke advisering, waaronder die over ontwerp selectielijsten (destijds aangeduid met de term "vernietigingslijsten"¹).

¹ Formeel: lijsten van voor vernietiging in aanmerking komende archiefbescheiden.

raad voor cultuur raad voor cultuur raad voor cultuur

Daarmede gaf de toenmalige wetgever niet alleen aan welke adviezen hij in ieder geval van de Raad verlangde, maar ook aan welke hij een zodanig belang hechtte, dat hij daartoe specifiek een wettelijke taak formuleerde. In de Archiefwet 1995 werd de wettelijke adviestaak ten aanzien van selectielijsten onverkort en zonder discussie gehandhaafd. Wel was de Archiefraad als autonoom adviescollege inmiddels opgenomen in de Raad voor het Cultuurbeheer, die op zijn beurt inmiddels met andere adviescolleges op het terrein van media en cultuur was gefuseerd tot de huidige Raad voor Cultuur. In de instellingswet van die Raad werd het belang van de onderhavige advisering niet alleen bevestigd, maar ook nog een benadrukt door de bijzondere bepaling (artikel 2c, eerste lid, Wet op het specifiek cultuurbeleid), dat onder de Raad drie commissies ressorteren “ter voorbereiding van de adviezen die Onze Minister vraagt ingevolge de Archiefwet 1995, de Monumentenwet 1988 onderscheidenlijk de Wet tot behoud van cultuurbezit”.

3. Het standpunt van de Raad in het verleden

Op 7 april 2005 heeft de Raad onder de titel *Het tekort van het teveel* een (gevraagd) inhoudelijk advies over de rijksverantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed uitgebracht. Het ging daarin vooral om vragen wat cultureel erfgoed is, hoe processen van waardetoekenning verlopen en welke motieven bij erfgoedselectie spelen. Dit was een breed advies en betrof de sectoren monumenten, archeologie, musea en archieven, kortom de gehele erfgoedsector.

Op 26 september 2005 kreeg dit advies een vervolg met een meer specifieke uitwerking voor de sectoren Archiven resp. Monumenten & Archeologie. In dit deel werd nader ingegaan op inhoudgeving, regelgeving en taakverdeling in de uitvoeringspraktijk met betrekking tot het selectiebeleid. Voor wat betreft zijn adviserende functie, het thema van deze notitie, stelde de Raad zich in dit advies op het standpunt, dat “de meest fundamentele keuzes (ten aanzien van de archiefselectie) zijn onderworpen aan de zwaarste procedurele eisen; de Raad heeft bij het maken van die keuzes een adviserende rol”.

Bij brief van 24 juli 2006 heeft de Raad dit uitgangspunt verder uitgewerkt: “De Raad blijft een onafhankelijke toetsing uitvoeren op de kwaliteit van het selectiebeleid van archieven en monumenten. Het principe van onafhankelijke toetsing is van belang voor het waarborgen van de zorgvuldigheid van de procedures, voor de beoordeling van inhoudelijke waardstelling van archieven en monumenten en voor het signaleren van beleidsknelpunten. Daarbij gaat het er niet alleen om waardevol erfgoed te behouden maar ook om het waarborgen van de rechtsorde en de rechtszekerheid”. Verder stelde de Raad enkele (vooral technische) bijstellingen van de adviesprocedure voor: de Raad zou enkel nog een inhoudelijk advies uitbrengen wanneer daartoe aanleiding is; voor het overige zou de Raad volstaan met procedurele adviezen. In deze context werd ook het nieuwe type advies, het zgn. verzameladvies, geïntroduceerd.

Vastgesteld kan worden, dat deze bijgestelde methode van werken (met uitzondering van het nieuwe type advies, in haar kern een codificatie van wat in feite al jaren praktijk was) redelijk is uitgewerkt. In individuele gevallen zijn er discussies met het ministerie/Nationaal Archief geweest over waar de grens tussen de noodzaak tot een inhoudelijk dan wel procedureel archief is geweest.

In haar reactie op deze brief liet de toenmalige minister van OCW, mw. M.J.A. van der Hoeven, weten vooralsnog met deze voorstellen te kunnen instemmen. “De onafhankelijke toetsing die de Raad voor Cultuur uitvoert (is) op dit moment nog nodig en nuttig”. Zij onderkende dat de voorstellen van de Raad de efficiency van de besluitvorming zouden verhogen. Verder liet zij op voorhand weten, dat “in de archiefsector en monumentensector op dit moment ontwikkelingen gaande (zijn) die er toe kunnen leiden dat de selectieprocedures zullen veranderen waarbij in het verlengde daarvan uw rol kan veranderen”. Voor de archiefsector verwees zij daarbij naar de toen nog recente Kabinetsnota *Informatie op orde* (zie voor deze nota ook elders in deze notitie). Ten aanzien van de concrete voorstellen tot bijstelling van het archiefselectietraject kondigde zij nog een adviesaanvraag aan, “waarin u ook aandacht kunt besteden aan eventuele noodzakelijke waarborgen in toekomstige selectieprocedures”.

4. Het voorliggende voorstel tot schrapping van de adviesfunctie.

Dat voorstel en de daarbij gehanteerde toelichting en onderbouwing is in essentie reeds in de Inleiding van deze notitie omschreven. Hieronder volgen de belangrijkste bedenkingen, die tegen dat voorstel kunnen worden ingebracht.

1.

Het voorstel miskent de samenhang der dingen en breekt een, ook in overleg tussen OCW en de Raad, zorgvuldig opgebouwd systeem van advisering af.

Advisering over concrete selectielijsten staat niet los van het in algemene zin adviseren over waarderings- en selectiebeleid. Specifieke advisering draagt, zo wijzen jarenlange praktijk en ervaring uit, bouwstenen aan voor meer algemene beleidsadviesing. In dat opzicht is er vanuit een inhoudelijk perspectief een onlosmakelijke samenhang. Die samenhang kan alleen vorm en inhoud krijgen en behouden als alle onderscheiden processen direct en dus in samenhang door de Raad (kunnen) worden behartigd.

Sedert de Raad zgn. verzameladviezen uitbrengt (inmiddels zijn er twee verschenen, laatstelijk op 17 juni 2010) is er in feite sprake van een drieslag: advisering over concrete lijsten; een daarop gebaseerde periodieke (in principe tweejaarlijkse) evaluatie (de verzameladviezen) en algemene beleidsadviesing. Die drieslag is reciproque: advisering over concrete lijsten levert grondstof voor beleidsadviesing; beleidsadviesing werkt door in advisering over concrete lijsten.

Het zgn. verzameladvies heeft zijn betekenis in deze trits inmiddels bewezen. De positieve reactie van OCW op het laatst uitgebrachte verzameladvies getuigt daarvan. In feite kan worden vastgesteld, dat de ontwikkeling naar deze drieslag de kwaliteit van de advisering (en daarmee de kwaliteit van het gehele proces) ten goede is gekomen. Verbreking van deze drieslag is kaalslag.

2.

In het verleden is vaak het argument gehoord, dat de betrokkenheid van de Raad bij de voorbereiding van de vaststelling van selectielijsten (te) veel tijd zou vergen en de procedure dus onnodig zou verlengen. Dit argument komt in het voorliggende voorstel niet meer met naam en toenaam voor, maar valt in de wandelgangen van het archiefwezen nog wel te horen als bron en oorsprong van dat voorstel.

In het verleden was het zo, dat de Raad, nadat de ontwerplijsten in ambtelijk overleg waren voorbereid, voor een periode van twee maanden ter openbare inzage werden gelegd. Na afloop van die procedure werden de lijsten vervolgens aan de Raad om advies (met eveneens een termijn van 8 weken) voorgelegd.

In de praktijk bleek, dat van de mogelijkheid om te reageren doorgaans niet of nauwelijks gebruik werd gemaakt. Dit voedde de opvatting bij zorgdragers en Nationaal Archief van tijdverlies, hetgeen nog versterkt werd door het gegeven, dat het ging om het vervolg op een procedure, die door hen reeds was doorlopen en afgesloten.

In 2005 is aan dit bezwaar eigenlijk reeds tegemoetgekomen. Het initiatief daarvan ging uit van OCW. Door het ineenschuiven van beide procedures, zulks ook met instemming van de Raad, is aan dit bezwaar van tijd (van vier naar twee maanden) substantieel tegemoet gekomen. In de praktijk heeft dit naar tevredenheid gewerkt. Daarnaast heeft de Raad in 2006 door de aanpassing van zijn werkwijze (zie hiervoor) ook uit eigen beweging voor vereenvoudiging en transparantie en een betere opbouw van de advisering (toevoeging van het Verzameladvies) gezorgd. In dat opzicht heeft de Raad dus maximaal aan het winnen van tijd en efficiency van de procedure bijgedragen.

Na deze aanpassingen is het tijdsaspect in de zin van onnodige vertraging bij de advisering over de vaststelling van lijsten geen substantieel punt meer. Juist in deze fase, dus na de ambtelijke voorbereiding, worden door ter openbare inzage leggen en onafhankelijk advisering het fundament voor de toets van betrouwbaarheid en zorgvuldigheid gestort.

raad voor cultuur raad voor cultuur raad voor cultuur

De procedure van de ambtelijke voorbereiding van selectielijsten is een open procedure, er is immers geen strak regime van aan termijnen gebonden stappen en eventuele sancties. De duur van dat voorbereidingstraject hangt in hoge mate af van de organisatie van elk voorbereidingproces en de kans dat afspraken daartoe worden resp. kunnen worden nagekomen. In de praktijk moet echter worden geconstateerd, dat het voorbereidingstraject veel tijd (en energie) kost, doorgaans (veel) meer dan het wel op termijn gestelde traject van ter openbare visie legging en advisering.

Hoewel het bij selectielijsten op zich nog niet gaat om de bewaring of de vernietiging van concrete archiefbescheiden vormen de lijsten wel daartoe de formele grondslag en derhalve als zodanig de opmaat van de onomkeerbaarheid als het om vernietiging, dat is de materiële tenietdoening van archiefmateriaal gaat. Juist in de onomkeerbaarheid zit het belang van een betrouwbare en zorgvuldige grondslag. Kwaliteit staat daarbij (uiteraard) bovenaan.

3.

Het voorstel tot schrapping miskent de samenhang die in de wetgeving bestaat over de advisering over concrete objecten “van cultureel erfgoed”. Het gaat daarbij niet alleen om de Archiefwet 1995 (adviesing over ontwerp selectielijsten archiefbescheiden), maar ook om de Monumentenwet 1998 (aanwijzing van objecten met monumentale resp. archeologische waarde) en de Wet tot behoud van cultuurbezit (aanwijzing tot bijzondere bescherming van objecten van museale, archivistische of bibliothecaire betekenis).

De samenhang is als volgt te omschrijven: op het terrein van de samenstelling en behoud van objecten “cultureel erfgoed” heeft de wetgever, gelet op het duurzame en waardestellende belang van te nemen besluiten, bepaalde door de minister van OCW binnen de regie en context van elk van de drie genoemde wetten te nemen besluiten “voorzien” van verplichte advisering door de Raad voor Cultuur vooraf. Dit is destijds nog verder vastgelegd door de expliciete bepaling van artikel 2c, eerste lid, Wet op het specifiek cultuurbeleid (zie hierboven): op die wijze heeft de wetgever willen verzekeren dat de voorbereiding van de desbetreffende adviezen was gebaseerd op een staande organisatie van terzake deskundige commissies.

In het voorliggende voorstel tot schrapping wordt deze samenhang niet meer onderkend.

4.

In het voorstel voor een nieuwe aanpak van de archiefselectie is tijdens het ambtelijk voorbereidingsproces weliswaar voorzien in inschakeling van onafhankelijke deskundigheid, maar de vraag laat zich stellen of die onafhankelijkheid opweegt tegen de setting van onafhankelijkheid en deskundigheid, waarbinnen thans desbetreffende adviezen door de Raad worden uitgebracht.

Uit voornoemde notitie van de algemene rijksarchivaris (p. 6): aan het driehoeksoverleg zal, naast een vertegenwoordiger van de zorgdrager en de algemene rijksarchivaris (deze vooral vanuit het perspectief van “de deskundigheid op archief- en informatiebeheer en om eenheid van selectiebeleid in het oog te houden”) in de toekomst (ook) worden deelgenomen door “een per driehoeksoverleg aan te wijzen onafhankelijke waarderingsdeskundige/deskundige m.b.t. het werkgebied van de zorgdrager die met name waakt over de belangen van de recht- en bewijszoekende burger”.

Daarbij aansluitend: “Door de opwaardering en versterking met onafhankelijke deskundigheid van het driehoeksoverleg kan de uitvoerende beoordelingsrol van de Raad voor cultuur bij de vaststelling van selectielijsten komen te vervallen”. In een voetnoot (voetnoot 8) worden nog de vaste thema’s benoemd, waar het in het driehoeksoverleg zal gaan.²

In de ontwerp MvT bij het voorliggende voorstel tot herziening van de Archiefwet 1995 wordt, tenslotte, nog opgemerkt, dat “de minister van OCW (...) voor ieder strategisch overleg (sc.: driehoeksoverleg) als derde partij een onafhankelijk lid (benoemt)”.

Door de aard van zijn benoeming is de (principiële) onafhankelijkheid van deze “derde partij” gewaarborgd.

² Deze voetnoot luidt: “Vaste thema’s waarover het in dit permanente informatieoverleg zal gaan, betreffen vraagstukken in verband met de waardering en selectie, zoals actieve openbaarheid, beperkingen van de openbaarheid, opheffen van rubriceringen, informatiebeveiliging, overbrenging en toegankelijkheid. Verrassend is de zinsnede: “waardering en selectie, zoals”, omdat hierdoor aspecten in de waarderings- en selectiediscussie worden betrokken, die van oudsher tot het domein van het vraagstuk van overbrenging en openbaarheid horen.

raad voor cultuur raad voor cultuur raad voor cultuur

De minister zal echter, naar alle waarschijnlijkheid, op voordracht van anderen de derde onafhankelijke benoemen; van belang is dus wie die anderen (kunnen) zijn. Binnen de staande organisatie ligt het voor de hand te veronderstellen, dat dit de algemene rijksarchivaris als hoogste ambtelijke adviseur van de minister in archiefzaken zal zijn. Omdat hij tevens actor in het driehoeksoverleg is, is op voorhand het risico van rolvermenging niet uit te sluiten. Het is dus van belang bij voorbaat de schijn van partijdigheid en vooringenomenheid uit te sluiten.

Het recente verleden wekt daarnaast weinig vertrouwen over de toevoeging van deskundigheid van derden aan het voorbereidingsproces. In dit verband kan verwezen worden naar het kritische geluid over de omgang met de inbreng van niet-ambtelijke deskundigen in het voorbereidingsproces in het Verzameladvies van 17 juni 2010: "De Raad betreurt het, dat de input van de voor de Historisch-Maatschappelijke Analyse³ benaderde deskundige nog steeds niet goed wordt benut". Het valt op, dat in de reactie van het ministerie op dit advies niet op deze kritiek wordt ingegaan.

Een tweede punt dat opvalt, is dat onder de door het driehoeksoverleg nieuwe stijl te behandelen thema's niet het aspect van erfgoed en het belang van historisch onderzoek als zodanig niet wordt benoemd en onderkend.

Tenslotte wordt de derde deskundige per driehoeksoverleg benoemd. Dit impliceert dat hij de minst continue factor bij dat overleg is, hetgeen ook het perspectief duidt van waaruit hij procesmatig en inhoudelijk kan opereren. Hierbij kan worden aangetekend, dat het, bij de te verwachten hoeveelheid te ontwikkelen selectielijsten, om een tamelijk grote hoeveelheid deskundigen moet gaan. Zijn die te vinden, zelfs als men aanneemt, dat deskundigen bij meer dan een lijst zouden worden betrokken? Dit kwantitatieve aspect komt in het voorstel niet aan de orde.

Vergelijken we hiermee de organisatie van de advisering bij de Raad, dan valt het volgende op:

De wet verplicht tot een permanente commissie voor de voorbereiding van de advisering van selectielijsten; hoewel de leden van deze commissie door de minister worden benoemd, is het de Raad, die personen daartoe voordraagt; met de inhoudelijke aspecten van deze voordracht heeft de bewindspersoon zich nimmer bemoeid. Op personen en hun deskundigheid vindt vooraf geen bestuurlijke of bureaucratische aansturing plaats. De leden van de commissie worden in principe voor twee maal twee jaar benoemd en zijn betrokken bij de behandeling van alle om advies voorgelegde ontwerprijsten. Als zodanig is de commissie een constante, de continuïteit ligt besloten in de duur en aard van haar samenstelling (er ligt overigens een voorstel bij OCW om de zittingsperiode van alle commissieleden van de Raad te verlengen van 2 x 3 jaar). In de taakstelling van de commissie zijn erfgoed en belang van het historisch onderzoek nadrukkelijk besloten, sterker het zijn nadrukkelijk afwegingsfactoren.

Al met al even zovele substantiële verschilpunten met de externe expertise, die in het voorstel is voorzien.

5. Samenvatting reacties op voorstel herziening AW95 terzake van de voorgenomen schrapping van de adviesfunctie van de Raad over ontwerp selectielijsten

De *algemene internetconsultatie* van de rijksoverheid bij gelegenheid van dit wetsontwerp heeft op dit punt geen reacties opgeleverd. Een zestal instellingen heeft schriftelijk gereageerd, aldus:

³ De Historisch Maatschappelijk Analyse (HMA) was bedoeld om voor de waardering van het betrokken archiefmateriaal een bredere grondslag te verschaffen, vooral vanuit het aspect erfgoed en historisch onderzoek. Aanvankelijk was dit instrument geen onderdeel van de zgn. PIVOT-methode, maar is deze op later moment (onder druk van advisering en veld) daaraan toegevoegd. De HMA-deskundige werd daarbij echter geen deelnemer van het driehoeksoverleg, maar werd daaraan als extern deskundige toegevoegd (meestal op titel van adviseur van de algemene rijksarchivaris).

raad voor cultuur raad voor cultuur raad voor cultuur

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De VNG is niet in alle opzichten duidelijk, maar exegese doet vermoeden dat zij uiteindelijk wel kiest voor behoud van de BCA-taken: “Wij hebben kennis genomen van het voorstel om op een strategische wijze met selectie om te gaan met name om het digitaal archiveren te vergemakkelijken (sic!) en in dat kader het advies van de Raad voor Cultuur over lijsten te doen vervallen. (.....)Tegen deze achtergrond komt in dit voorstel de Archiefcommissie die ressorteert onder de Raad voor Cultuur, zoals genoemd in artikel 2c van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc), te vervallen. De Raad voor Cultuur blijft echter tot taak hebben de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de cultuur (artikel 2a Wsc). Dit betreft ook het (op een nieuwe leest geschoede) selectiebeleid (zie toelichting op p.7). Een inbreng van een op archiefsterrein deskundige commissie, ook binnen het beoogde strategische informatieoverleg, is volgens ons gewenst”.

Met dit laatste lijkt de VNG dus te kiezen voor behoud en continuïteit van de adviesfunctie van de Raad met betrekking tot de “producten” van het strategische selectieoverleg.

Branchevereniging Archiefinstellingen Nederland (BRAIN)

BRAIN acht een discussie over het vervallen van de adviesrol van de Raad prematuur, omdat er nog te weinig inzicht bestaat hoe de voorgestelde nieuwe procedure gaat werken en uitwerken. Ook is er nog onduidelijkheid over hoe de onafhankelijke toetsing in het strategische overleg zal worden geborgd. Bovendien is de nieuwe methode vooralsnog alleen voor het rijk bedoeld; voor in ieder geval voor de andere overheden zou de bestaande procedure moeten worden gehandhaafd.

Als de adviserende rol van de Raad over alle lijsten komt te vervallen, verdwijnt de mogelijkheid om een oordeel te geven over “de consistentie en de overall uitkomst van de verschillende processen van waardering bij de verschillende overheidsorganen”.

Voorts wijst BRAIN op het belang van de onafhankelijke toetsing van de waardering van erfgoed (archieven, monumenten en archeologie), waarvoor thans bij de Raad bijzondere commissies zijn ingesteld. “Het is nauwelijks verdedigbaar dat juist voor de archieven, waar behalve een cultureel ook een zwaarwegend rechtstatelijk belang meespeelt, de Bijzondere Commissie en daarmee de onafhankelijke toetsing nu komt te vervallen”.

Koninklijke Vereniging van Archivarissen (KVAN)

“Niet alleen achten wij externe en onafhankelijke toetsing van selectielijsten door de Raad voor Cultuur van belang, wij hechten ook sterk aan permanente deskundigheid ten aanzien van informatievoorziening en archieven bij de Raad” Om deze reden tekent de KVAN bezwaar aan tegen het schrappen van de adviesfunctie van de Raad over concrete selectielijsten.

Directeuren Regionale Historische Centra

“Met het vervallen van de rol van de Raad voor cultuur is er alleen de generieke mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het selectiebeleid. Vernietiging van overheidsarchieven is onontkoombaar, maar voor de burger is dit een gevoelig punt. Een grondig advies van de Raad kan dan zorgen voor draagvlak. Bovendien achten wij externe en onafhankelijke toetsing van belang, dat kan door een commissie van de Raad voor Cultuur, maar ook door de Algemene Rekenkamer.

Overigens heeft zover ons bekend advisering door de Raad voor Cultuur inzake selectielijsten nooit vertragend gewerkt, adviezen kwamen altijd binnen zes of acht weken af. De suggestie dat beëindiging van deze advisering versnellend werkt, is dus niet juist”.

Interprovinciaal Overleg (IPO)

“Het is belangrijk dat er een wettelijk verankerde commissie blijft bestaan binnen de Raad voor Cultuur, die adviseert over het archiefbeleid- en bestel.” Binnen de huidige organisatie van de Raad zijn de taken van de BCA wettelijk verankerd, die van de ACA niet; IPO verwacht derhalve twee zaken met elkaar; vooralsnog wordt aangenomen, dat zijn pleidooi (abusievelijk?) alleen ziet op de taken van de ACA.

raad voor cultuur
raad voor cultuur
raad voor cultuur

Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs (LOPAI)

“Met de wijziging van artikel 2c in de Wet op het specifiek cultuurbeleid (ontstaat) enige onduidelijkheid (...) over de rol van de huidige commissie Archieven. Wij achten het van belang dat er een onafhankelijke deskundige commissie binnen de Raad met een wettelijke verankering blijft bestaan die algemene adviezen verstrekt over beleidszaken volgend uit de Archiefwet, waaronder ook het selectiebeleid.”

Dit commentaar toont gelijkenis met dat van het IPO, zij het dat het LOPAI uitsluitend voor advisering door de Raad over beleidszaken lijkt te kiezen. Adviseren over selectiebeleid is immers van een andere orde dan adviseren over de uitvoering van het selectiebeleid in de vorm van concrete selectielijsten.

In reactie op de internetconsultatie van de Raad over het voorstel van een nieuwe archiefselectiemethode is, voor zover hiervan gebruik is gemaakt, gepleit voor handhaving van de betrokken adviesfunctie van de Raad. De resultaten van de onlangs gehouden expertmeeting wijzen in dezelfde richting, zie verslag in de bijlage.

N.B.

In zijn eerste (voorlopige) reactie van de Raad op het voorliggende voorstel tot herziening van de Archiefwet 1995 heeft de Raad het volgende opgemerkt: “(..) onder voorbehoud van de uitkomsten van de beraadslagingen in de Raad (*sc.*: over de nieuwe archiefselectiemethode) is de Raad van mening dat met name zijn rol bij het beoordelen van afzonderlijke selectielijsten archiefbescheiden op vooral het punt van de cultuur-historische waarde van archieven dient te worden gerespecteerd. In genoemd advies zal de Raad dit uiteraard specifiek uitwerken”. Als zodanig kan dit als een verfijning op het standpunt van de Raad uit 2006 (zie hiervoor) over zijn adviesfunctie in deze worden opgevat.