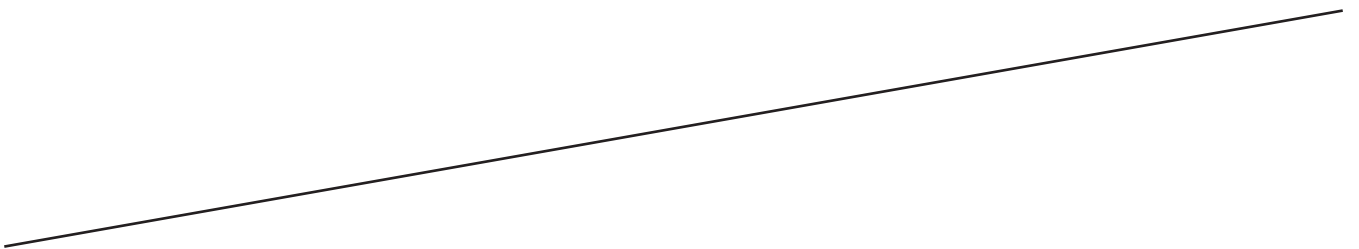


**Advies
wijziging
Archiefbesluit**



COLOFON

Raad voor Cultuur
R.J. Schimmelpennincklaan 3
Postbus 61243
2506 AE Den Haag
t +31(0)70 3106686
f +31(0)70 3614727
cultuur@cultuur.nl
www.cultuur.nl

Den Haag, april 2012

ADVIESVRAAG EN VERANTWOORDING

De staatssecretaris heeft de raad gevraagd te adviseren over de conceptwijziging van het Archiefbesluit 1995 en het Archiefbesluit BES, onder meer in verband met de invoering van een nieuwe selectieaanpak (zie bijlage).

Het Archiefbesluit wordt met het oog op de nieuwe aanpak op een aantal bepalingen gewijzigd. Deze wijzigingen betreffen:

- een gewijzigde samenstelling van het voormalige driehoeksoverleg;
- een regeling voor de benoeming van de externe deskundige in dit overleg;
- een aangepaste opzet van de selectielijst, zodat deze direct aansluit op de wijze waarop de informatiehuishouding wordt beheerd;
- het vervallen van de bepaling over de adviestertermijn van de Raad voor Cultuur;
- het vervallen van de vermelding van de provinciaal inspecteur dan wel het vervangen daarvan door de vermelding van de provinciearchivaris;
- het vervallen van de vermelding van de machtiging tot vervanging, en het opnemen van een grondslag voor het stellen van nadere regels over vervanging bij ministeriele regeling.

De Raad heeft in het verleden meerdere keren advies uitgebracht over de vraag naar nieuwe selectiemethoden voor (digitaal) archiveren en het wegwerken van archiefachterstanden, meest recent in het advies *Slagen in waardering en selectie. Advies over een nieuwe waardering- en selectieaanpak van de archieven* (juli 2011, kenmerk rc-2010.05996/6). Dit advies sluit hier op aan.

Er heeft een consultatieronde plaatsgevonden op woensdag 4 april 2012 (voor deelnemers zie bijlage 2). Het verslag van deze consultatieronde is op te vragen via info@cultuur.nl.

ADVIES

Alvorens in te gaan op de wijziging van het besluit, merkt de Raad op dat er een discrepantie bestaat tussen de bepalingen in het Archiefbesluit en de toelichting, die voorgenomen beleid of gewenste ontwikkelingen beschrijft, die echter niet zijn vastgelegd noch geborgd in wet- en regelgeving. Tevens is de Raad van mening dat vooral het cultuurhistorische belang van archieven onvoldoende is geborgd.

A. Cultuurhistorisch belang

Archieven dienen de volgende belangen te borgen: het administratief belang, het belang van de recht- of bewijszoekende burger en het historisch belang. Het historische belang van archieven valt samen met de voor permanente bewaring geselecteerde archieven. In een digitale archiefomgeving dient dit belang aan de voorkant van het beheerproces geborgd te worden. Als hier onvoldoende aandacht voor is, is het risico groot dat historisch waardevolle archieven niet voor onderzoek beschikbaar komen. In de voorgestelde wijziging van het nieuwe Archiefbesluit ontbreekt in de selectieprocedure deze borging van de cultuurhistorische waarde van archieven.

Tot op heden is dit belang bewaakt door zowel de algemeen rijksarchivaris, die deel uitmaakt van alle zogenaamde driehoeksoverleggen met betrekking tot selectielijsten, als de Raad voor Cultuur, die advies uitbrengt over alle ontwerp-selectielijsten en daarbij met name het historisch belang betreft. In het Archiefbesluit wordt slechts gesproken over een onafhankelijke deskundige (zie paragraaf C), die echter niet het bewaken van het historisch belang tot taak heeft, maar deskundig is “op het terrein van de relatie tussen burger en overheid en de betekenis van overheidsinformatie voor deze relatie” (p.2).

In de toelichting wordt vervolgens duidelijk dat de rol van de onafhankelijke deskundige pas naar voren komt tijdens het Strategisch Informatieoverleg (SIO) waar de vaststelling van het ontwerp-selectiedocument plaatsvindt.¹ In het voorstel wordt niets vermeld over de aanwezigheid van een onafhankelijke deskundige in het SIO als het gaat om vervanging, vervreemding, overbrenging en openbaarheid. Tevens is de inbreng van archivalistische deskundigheid bij het opstellen en vaststellen van selectielijsten van gemeenten, provincies en waterschappen niet verplicht. De Raad pleit voor een versterking van het SIO door de deelname van een historicus en een archivaris, naast de reeds genoemde onafhankelijke deskundige, voor alle overheidslagen in het Archiefbesluit vast te leggen. Met deze invulling van het SIO is geborgd dat alle belangen – het administratief belang, het belang van de recht- of bewijszoekende burger en het historisch belang – tijdens het gehele archiefproces aandacht krijgen.

B. Wijzigingen Archiefbesluit: Procedure en beleid

De Raad ondersteunt het voorstel van de Staatssecretaris om de nieuwe selectiemethode beter aan te laten sluiten bij de praktijk van de archiefvorming bij de zorgdrager. In het digitale tijdperk is inderdaad het principe van selectie bij de bron belangrijker en urgenter dan voorheen. De Raad vraagt zich echter af of de voorgestelde wijzigingen van het besluit de beoogde verbeteringen brengen; dat wil zeggen meer aansluiting bij het digitale tijdperk én een meer ketengerichte benadering. De nieuwe selectiemethode zelf is wettelijk nergens verankerd, dus die verbeteringen zijn vooralsnog allerminst gegarandeerd.

In de toelichting bij het voorstel staat “Het SIO heeft de regie over en bewaakt de ketengerichte belangenafweging in de informatiehuishouding” (p.8). Deze uitspraak veronderstelt een afweging van waardering en selectie *over de hele keten*. Voorbeelden van dergelijke keten-informatisering, waarbij processen dwars door overheden heenlopen, zijn de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) of milieuwetgeving. Daarbij komen er steeds meer ketens. De SIO's blijven echter per bestuurslaag en binnen een bestuurslaag per orgaan (zoals op rijksniveau per ministerie) georganiseerd. Hiermee verandert het overzicht over de ketens niet ten opzichte van de huidige situatie en kan men zelfs van een verslechtering spreken.

¹ In de tekst is te lezen: “De (extern) deskundige neemt alleen deel aan het SIO wanneer het gaat om de ontwerp-selectielijst” (p.9).

De Raad vraagt zich namelijk af hoe, met deze toenemende afstand, de eenheid in selectiebeleid van alle overheden wordt geregeld? Het is zeer onwaarschijnlijk dat een onafhankelijke deskundige een “helikopterview” over selectie bij de overheid als geheel heeft, temeer omdat deze deskundige per overheid wordt benoemd. Het wegvallen van de rol van de algemene rijksarchivaris (ARA) bij de decentrale overheden en de rol van de Raad voor Cultuur betekent dat er minder aandacht zal zijn voor uniformiteit bij het ontwerpen van selectielijsten. Evenals KVAN en BRAIN in hun reactie op het archiefbesluit,² stelt de Raad dat een overkoepelend toezicht geborgd moet worden.

Bovenstaande sluit aan bij een opmerking in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 22 december 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 29 362, nr. 186), de zogenoemde selectiebrief. Hierin wordt toegezegd dat de adviserende rol van de Raad plaats zal maken voor systeemtoezicht, waarbij achteraf wordt getoetst of het proces van waardering en selectie conform de gestelde regels en uitgangspunten is uitgevoerd. Het aangekondigde systeemtoezicht zou in de Archiefvisie verder worden uitgewerkt, zo beloofde de selectiebrief. Noch in de Archiefvisie, noch in de toelichting op de wetswijziging, of in de nu voorliggende adviesaanvraag wordt daar echter op ingegaan.

Aan het advies van de Raad, *Slagen in waardering en selectie*, om de positionering van de onafhankelijke deskundige in het SIO onafhankelijker te maken is tegemoet gekomen. De onafhankelijke deskundige wordt door de zorgdrager op voorstel van de andere twee deelnemers aan het SIO benoemd. Ook is een lid aan artikel 3 toegevoegd dat de onafhankelijkheid van de deskundige moet garanderen (het nieuwe 3b). Dat is een duidelijke verbetering ten opzichte van het eerdere voorstel. Echter, de zorgdrager – als eerste belanghebbende – blijft bepalen wie er aan het overleg deelnemen. De vraag wie de onafhankelijkheid en deskundigheid van de kandidaat beoordeelt blijft daarbij onbeantwoord. Daarnaast is niet bij alle decentrale overheden een archivaris benoemd, noch verplicht gesteld (zie bijlage 1). Dit kan er toe leiden dat de voordracht van de onafhankelijke deskundige te eenzijdig wordt. De Raad adviseert daarom dat er op het moment dat er bij de zorgdrager geen archivaris benoemd is de ARA of een andere gediplomeerde archivaris verplicht deelneemt aan het SIO en dus ook betrokken is bij de voordracht van de onafhankelijke deskundige(n).³

C. Toelichting op het Archiefbesluit: Praktijk en werkwijze van het SIO

In de toelichting op het voorstel wordt verwezen naar de bredere taakstelling van het SIO. Deze is echter niet in het wijzigingsvoorstel zelf opgenomen. Het lijkt vooralsnog een voornemen en bedoeling die niet in regelgeving zijn vastgelegd.

² Brief van KVAN en BRAIN met onderwerp “wijziging Archiefbesluit 1995”, datum 23 maart 2012.

³ In het voorstel van de Raad is dan sprake van twee onafhankelijke deskundigen, zie paragraaf A.

In de toelichting op het voorstel Archiefbesluit wordt enkele malen gesproken over de positie en het profiel van de onafhankelijke deskundige. De uitleg en verwijzingen zijn echter verwarrend en onduidelijk, terwijl het besluit duidelijk lijkt.⁴ Voor de invulling van deze deskundige baseert de Raad zich op de tekst in het besluit en de toelichting van pagina 7; in het SIO is ten minste een deskundige opgenomen om de belangen van de recht- en bewijszoekende burger te behartigen, het lijkt dan logisch een deskundige op het terrein van

informatierecht, ombudswerk, burgerschap en politiek te kiezen. Om de historische belangen in het SIO te behartigen moet, zoals de Raad hierboven voorstelt, een tweede deskundige – een historicus – aangewezen worden.

Een vergelijkbare onduidelijkheid is terug te vinden in de functie van de Chief Information Officer (CIO). Bij het Rijk is bij elk ministerie een CIO benoemd. Binnen de decentrale overheden en bij de vele Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) is dat niet het geval en kan de positie van CIO door personen met verschillende achtergronden ingevuld worden, van hoofd ICT of DIV tot de hoogste ambtenaar. De praktijk leert dat de meeste CIO's een ICT achtergrond hebben, waarbij het de vraag is of de archiefbelangen voldoende tot uiting komen. De functie-eisen van de CIO zijn in het voorstel niet genoemd. Daarnaast zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden nergens gespecificeerd.

Tenslotte staat in de toelichting dat er gekozen is voor een “duurzame selectieaanpak in een ketengerichte organisatie van waardering en selectie en voor integratie van *checks & balances* in het selectieproces” (p.6). Deze methode zou in het digitale tijdperk geschikter zijn dan de huidige methode. In de toelichting wordt dit nader uitgewerkt.⁵ De methode “institutioneel onderzoek” (= Pivot) sluit volgens de toelichting te weinig aan bij de ordeningsstructuur van de archieven op de werkvloer en is daarom moeilijk uit te voeren. In de praktijk blijkt dit echter niet te gelden voor de decentrale overheden. De verwachting is dat het nieuwe voorschrift bij deze overheden zal leiden tot minder gemeenschappelijke lijsten en grotere diversiteit. De Raad vraagt zich daarom af of dit voorstel het streven naar eenheid en een integrale aanpak bij de decentrale overheden kan borgen.

4 Allereerst is te lezen dat de onafhankelijke deskundige de “belangen van de recht- en bewijszoekende burger” behartigt (p.7). De toelichting vervolgt, “Voor deze functie zullen historici en maatschappijwetenschappers worden benaderd” (p.7). Verder op in het voorstel staat echter dat voor de onafhankelijke deskundige gedacht kan worden “aan deskundigen op het terrein van informatierecht, ombudswerk, burgerschap en politiek. Bij voorkeur heeft die deskundige ook kennis over de beleidsterreinen waarop de zorgdrager actief is (..)” (p.10). Tevens ontbreekt de onafhankelijke deskundige in de opsomming van de samenstelling van het SIO (p.9).

5 Zie paragraaf 2.3, p.11-12.

CONCLUSIE

Samenvattend staat de Raad positief ten opzichte van het voornemen van de staatssecretaris om selectie beter te laten aansluiten bij het digitale tijdperk en *checks & balances* te integreren in het selectieproces. Echter, de Raad is van mening dat met het huidige voorstel de beoogde doelen niet worden bereikt en het zelfs op een aantal punten een achteruitgang betekent.

- de cultuurhistorische waarde van archieven is niet geborgd in de selectieprocedure, terwijl dit een van de belangrijkste redenen is om archieven permanent te bewaren.
- de inbreng van archivistische deskundigheid bij het vaststellen van selectielijsten van gemeenten, provincies en waterschappen is niet verplicht gesteld. Dit heeft vergaande consequenties voor toekomstig historisch onderzoek.
- het is onduidelijk op welke manier de nodige samenhang in de selectiebeslissingen tussen de overheden onderling, de keteninformatisering, tot stand komt.
- de toelichting is onduidelijk en verwarrend over het profiel en de positie van de onafhankelijke deskundige in het SIO.
- de vorm en invulling van het aangekondigde nieuwe systeemtoezicht ontbreekt.

In de toelichting worden intenties uitgesproken en ontwikkelingen voorgesteld, maar er zijn geen concrete voorstellen gedaan of consequenties geformuleerd bij het niet naleven van de procedure.

De beoogde tijdswinst van de nieuwe aanpak levert met de gesignaleerde gebreken in feite op een aantal wezenlijke punten vooral een verlies op. De voorgestelde wijzigingen zijn vooral geënt op de situatie bij het Rijk en sluiten minder goed aan bij de praktijk van de decentrale overheden.

De Raad adviseert de volgende wijzigingen door te voeren:

- 1 benoemen van een historicus, naast de reeds genoemde onafhankelijke deskundige, en een archivaris in het SIO om op alle overheidsniveaus de cultuurhistorische en administratieve belangen en de belangen van de recht- en bewijszoekende burger in gelijke mate te borgen.
- 2 borging van een onafhankelijke voordracht van de onafhankelijke deskundigen door altijd een archivaris te betrekken in het SIO.
- 3 de onafhankelijke deskundigen en een archivaris zijn betrokken bij alle onderwerpen in het overleg van het SIO en niet alleen bij de selectie.
- 4 invulling geven aan het nieuwe systeemtoezicht, waarbij in ieder geval het overkoepelend toezicht – dus ook de bewaking van de samenhang in selectie bij alle overheden – geborgd is.
- 5 de functie-eisen van de CIO benoemen door onder andere de bevoegdheden en verantwoordelijkheden te specificeren.

Bovengenoemde kanttekeningen, bezwaren en aanbevelingen gelden tevens ten aanzien van de wijzigingen in het Archiefbesluit BES.

BIJLAGE 1

Tabel 1. Samenstelling huidige driehoeksoverleg

Artikel AB	Rijk	Provincies	Gemeenten	Waterschappen
3.1a	Deskundige organisatie en taken rijksorganen	Deskundige organisatie en taken provincies	Deskundige organisatie en taken gemeenten	Deskundige organisatie en taken waterschappen
3.1b	Deskundige archivering	Deskundige archivering	Deskundige archivering	Deskundige archivering
3.1c	ARA	ARA	ARA	ARA
3.1d		Provinciaal archiefinspecteur	Provinciaal archiefinspecteur	Provinciaal archiefinspecteur
3.1e			Gemeentearchivaris <i>indien benoemd</i>	Waterschapsarchivaris <i>indien benoemd</i>

Tabel 2. Samenstelling nieuwe SIO's

Artikel nieuw AB	Rijk	Provincies	Gemeenten	Waterschappen
3a	CIO	Provinciesecretaris	Gemeentesecretaris	Waterschapssecretaris
3b	ARA	Provinciearchivaris <i>indien benoemd</i>	Gemeentearchivaris <i>indien benoemd</i>	Waterschapsarchivaris <i>indien benoemd</i>
3c	Onafhankelijk deskundige	Onafhankelijk deskundige	Onafhankelijk deskundige	Onafhankelijk deskundige

BIJLAGE 2

Deelnemers van de consultatieronde van de commissie archieven van de Raad voor Cultuur, in het kader van het concept wijziging van het archiefbesluit. Gehouden op woensdag 4 april 2012 van 10.00 tot 12.30 uur bij de Raad voor Cultuur te Den Haag.

Roxana Chandali (RvC)
Lex Heerma van Voss (KNHG)
Daan Hertogs (voorzitter ACA/RvC),
Jamil Jawad (VNG)
Koos Ju (IPO)
Fred van Kan (KVAN)
Alexander van Kessel (RvC)
Ingmar Koch (KVAN)
Marianne Krug (Unie van Waterschappen)
Frans Willem Lantink (RvC)
Wil van der Schans (RvC)
Jose Brussee (RvC, verslag)
Annet Dekker (RvC, toegevoegd schrijver advies)