

**Verzamel-
advies 3**

SE LEC TIE

**Een kwestie
van waardering**

**2009-
2012**

**De Raad voor Cultuur is het wettelijke advies-
orgaan van de regering en het parlement op het
terrein van kunst, cultuur en media.**

**De raad is onafhankelijk en adviseert, gevraagd
en ongevraagd, over actuele beleidskwesties en
subsidiebesluiten.**

Inhoud

| | |
|--|----|
| Introductie | 3 |
| 1. Wat er goed gaat | 7 |
| 2. Wat er niet goed gaat | 9 |
| 3. Recente regelgeving, methodiek en beleid | 11 |
| 4. Aanbevelingen | 15 |
| | |
| 5. Bijlagen | 19 |
| 5.1 Nadere uitwerking en voorbeelden | 20 |
| 5.2 Acht voorbeelden | 26 |
| 5.3 Samenstelling commissie Archieven | 32 |

Introductie

De Veluwse boeren van wie de bedrijven zijn geruimd tijdens de MKZ-crisis. De ambtenaren in de trillende kantoortoren van Rijkswaterstaat. De slachtoffers van de Alphenese schutter Tristan van der V. Volwassen ex-cliënten van Jeugdzorg. Wat hebben deze mensen gemeen? Ze zochten de afgelopen jaren tevergeefs houvast en bewijs in overheidsarchieven. Niet omdat ze uit hobbyisme of wetenschappelijke interesse bezig waren met onderzoek, maar omdat *ze moesten* weten hoe hun problemen waren ontstaan en of daarbij fouten waren gemaakt.

De documenten en gegevensbestanden die de antwoorden op hun vragen bevatten, waren echter vernietigd. In het geval van de wapenvergunning en de jeugdzorgdossiers was dat keurig op basis van een goedgekeurde selectielijst gebeurd. De bouwtekeningen van Rijkswaterstaat en de veterinaire onderzoeksprotocollen van de MKZ-crisis hadden bewaard moeten blijven, maar waren dat niet. Dergelijke incidenten tasten de rechtszekerheid van burgers en hun vertrouwen in de overheid ernstig aan.

Onvoldoende doordachte vernietiging speelt ook de overheid zelf parten. In het geval van de trillende kantoortoren van Rijkswaterstaat moesten, bij gebrek aan constructie-tekeningen en technische gegevens, allerlei bouwkundige berekeningen opnieuw worden gedaan. Dat kost tijd en geld. Een overheid die doelmatig wil werken en miljarden moet bezuinigen, bewijst zichzelf daarmee een slechte dienst.

Deze actuele voorbeelden maken glashelder wat de maatschappelijke waarde is van overheidsinformatie en hoe belangrijk het is om bij beslissingen over bewaren en vernietigen goede risicoanalyses te maken en mensen te betrekken met kennis van en inzicht in de gebruikswaarde van informatie voor nu en later.

Per 1 januari 2013 is er een einde gekomen aan zo'n 45 jaar adviezen van de Raad voor Cultuur en zijn taakvoorgangers over de ontwerpselectielijsten van de overheid. De laatste jaren bracht de raad, in aanvulling op de vele adviezen over al die afzonderlijke lijsten, periodiek een verzameladvies uit waarin hij reflecteerde op de ontwikkeling van de toepassing van de methoden van waardering en selectie, op de kwaliteit van de lijsten en op de naleving van de procedurele vereisten daarbij. Het laatste verzameladvies dateert van 2010 en had betrekking op de ontwerpselectielijsten uit de jaren 2007 – 2008.

Bij wijze van afsluiting van zijn archiefwettelijke taak blikte de raad in dit verzameladvies terug op de ontwerpselectielijsten uit de periode 2009 – 2012 en kijkt hij vooruit naar de toekomst van waardering en selectie van overheidsarchieven. Hij signaleert zowel positieve ontwikkelingen als tekortkomingen en adviseert over noodzakelijke en wenselijke verbeteringen.

In bijlage 5.2, pagina 26, kijkt de raad nog verder terug en illustreert en onderstreept hij met treffende voorbeelden uit 45 jaar advieswerk het belang van goede selectielijsten.

1. Wat er goed gaat

De productie van selectielijsten gaat gestaag door. Dat is goed nieuws. Vooral zelfstandige bestuursorganen (zbo's) hebben een grote inhaalslag gemaakt. Constateerde de Erfgoedinspectie enkele jaren geleden nog dat veel zorgdragers niet beschikten over basale archiefbeheerinstrumenten als beheersregels, bestandsoverzichten en selectielijsten, in het jaarverslag 2011 constateert zij met tevredenheid dat daarin nu grotendeels is voorzien.^[1]

Groepen vergelijkbare overheidsorganen, zoals gemeenten, provincies, waterschappen en de Universitaire Medische Centra, stellen gezamenlijk selectielijsten op. Dat is, met name met het oog op de druk op de procedure en de consistentie van waarderingsen, zeer toe te juichen.

De raad stelt ook tevreden vast dat het periodiek onderhoud van selectielijsten gemeengoed is geworden. Naast lijsten van zbo's kreeg hij vooral geactualiseerde versies van reeds vastgestelde lijsten voorgelegd. Bij enkele van deze actualisaties sijpelt ook al iets door van de methodische vernieuwingen waarover in het archiefveld wordt nagedacht en die nodig zijn om informatie in een digitale omgeving goed en tijdig te kunnen waarderen. De informatieprofessionals die moeten zorgen dat de overheidsinformatie op orde is, doen hun uiterste best om aan de regels te voldoen en recente ontwikkelingen en inzichten toe te passen in hun werk.

2. Wat er niet goed gaat

De raad plaatste in 2009 – 2012 in zijn archiefwettelijke uitvoeringsadviezen zowel procedurele, methodische als inhoudelijke kanttekeningen bij de voorgelegde lijsten. De belangrijkste:

1. **Procedureel**
Onzorgvuldige mandatering, gebrekkige transparantie en te weinig aandacht voor de waarde van informatie op langere termijn.
2. **Methodisch**
Gebrek aan (inzicht in de) samenhang van processen, informatie en de waardering daarvan.;
3. **Inhoudelijk**
Gebrek aan inzicht in de risico's van informatieverlies, in zowel de gebruikswaarde als de historische waarde van overheidsinformatie voor overheid en burgers van nu en later.

Bijlage 5.1, pagina 20, bij dit advies geeft een nadere uitwerking van en voorbeelden bij deze aandachtspunten.

3. Recente regelgeving, methodiek en beleid: oplossingen of verhoogde risico's?

Met ingang van 1 januari 2013 is de Archiefwet 1995 gewijzigd, onder meer op het punt van de vaststelling van selectielijsten. De specifieke en onafhankelijke adviesrol van de raad is verval- len. Bestuurders worden geacht zelf een overleg te organiseren met de verantwoordelijke voor de informatiehuishouding binnen hun eigen organisatie, de betrokken archivaris (indien benoemd) en een deskundige op het terrein van de relatie tussen burger en overheid en de betekenis van overheidsinfor- matie voor die relatie.

De instelling van dit zogeheten Strategisch Informatie- overleg (SIO) heeft een aantal voordelen. Het is goed dat er een permanent overleg is over selectie en, in samenhang daarmee, over aanverwante kwesties zoals digitale vervanging. De verant- woordelijkheid van de zorgdrager wordt sterker aangezet dan voorheen doordat hij de verantwoordelijkheid krijgt om het SIO in te stellen en invulling eraan te geven. Er kleven echter, zeker in het licht van het voorafgaande, wel een aantal risico's aan voor de kwaliteit van de selectielijsten: ^[2]

- Omdat SIO's per zorgdrager worden georganiseerd, is er geen partij meer die waakt over de kwaliteit en de samenhang van het bewaarbeleid in processen waar- bij verschillende overheidsorganen betrokken zijn (keten- processen); evenmin van het selectie-instrumentarium van de overheid als geheel.
- Elke zorgdrager een SIO betekent ook: elke zbo een SIO. Bovenop de risico's van gebrekkige samenhang geeft dit de zekerheid van een enorme druk op de procedure.
- Er worden geen eisen gesteld aan de externe deskundige die de belangen van de recht- en bewijszoekende burger vertegenwoordigt. Daardoor bestaat het risico dat deze belangen niet goed worden behartigd.
- Het cultuurhistorisch en onderzoekshistorisch belang van informatiebronnen wordt door de samenstelling van het SIO niet geborgd. Het langdurig bewaren van archieven kost de samenleving structureel geld.

²
Zoals de raad eerder verwoordde in zijn advies uit april 2012 over de voorgeno- men wijzigingen van het Archiefbesluit 1995.

En wat niet voor bewaring wordt aangewezen, is na vernietiging onherroepelijk verloren. Het SIO neemt op dit punt dan ook beslissingen die zwaar wegen. De raad vindt het noodzakelijk om daarbij specifieke historische expertise te betrekken. De archivaris in het SIO heeft weliswaar zicht op het historisch belang van gebeurtenissen, archiefvormers en werkprocessen, maar niet voldoende op de onderzoeksvragen en informatiebehoefte van deze doelgroep. Bovendien hoeven zijn belangen als beheerder niet altijd te stroken met die van de gebruikers/onderzoekers.

- In de SIO's van overheden die geen archivaris hebben benoemd – nog altijd een kwart van de gemeenten en een flink deel van de waterschappen – ontbreekt volledig de deskundigheid op het gebied van de historische waarde van de te selecteren archieven.

Het is nog onzeker of de vernieuwing van de methodiek van waarden en selecteren zal bijdragen aan het oplossen van de geconstateerde tekortkomingen.^[3] In de ontwerplijsten van de rijksoverheid die de raad in 2009 – 2012 beoordeelde, is van de nieuwe ideeën minder terug te zien dan in de lijsten uit de periode daarvoor. Toepassing van de historisch-maatschappelijke analyse bleef achterwege. Hetzelfde geldt voor het generieke waarderingsmodel, dat bedoeld was om de verbrokkeling van het selectie-instrumentarium tegen te gaan en de consistentie van waarderingsmodellen te bevorderen.

De provincies hebben, onder de paraplu van het Interprovinciaal Overleg, een poging gedaan om hun selectielijst op een nieuwe leest te schoeien door deze procesgericht en dynamisch in te richten. De raad was lovend over het initiatief, maar kritisch over het resultaat en heeft vaststelling van de lijst ontraden.^[4] Waar bij het Nationaal Archief de vernieuwing methodisch goed doordacht is maar de praktische toepasbaarheid het struikelblok lijkt, is het bij de provincies andersom.

De raad acht het noodzakelijk dat de verschillende overheidslagen nauw samenwerken om een gedegen, verantwoorde en werkbare methode voor de hele overheid te ontwikkelen. Zonder een gezamenlijke methodiek is een samenhangende waardering van keteninformatie vrijwel onmogelijk te realiseren, terwijl de keteninformatisering bij de overheid zich juist voortdurend uitbreidt.

³ Over deze methodiek, die wordt ontwikkeld door het Nationaal Archief, heeft de raad zich uitgesproken in zijn advies van 8 juli 2011.

⁴ Advies 'Ontwerpselectielijst van de Provinciale organen en de Commissaris van de Koningin als rijksorgaan', Raad voor Cultuur, 26 november 2012, kenmerk 2012.06611/2.

Het recente, interbestuurlijke Archiefconvenant ^[5] legt grote nadruk op het belang van duurzaam toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie. De komende jaren gaan overheden fors investeren om e-depotvoorzieningen te realiseren en hun informatiehuishoudingen daarop aan te sluiten.

De raad heeft daarvoor ook gepleit en onderschrijft de noodzaak van deze investeringen. Het is echter van groot belang dat deze aandacht voor de (technische) voorzieningen voor informatiebeheer gepaard gaat met voldoende aandacht voor de inhoudelijke waarde van informatie. Overheden beantwoorden de fundamentele vragen naar wat we (moeten) bewaren en waarom te vaak plichtmatig en slecht onderbouwd. Selectielijsten geven in veel gevallen te weinig inzicht in de waarde van overheidsinformatie voor nu en later en zijn soms met onvoldoende zorgvuldigheid en deskundigheid voorbereid.

De raad verwacht niet dat de recente wijzigingen van het Archiefbesluit daarin verbetering brengen. Het wegvallen van de onafhankelijke toetsing van de kwaliteit van selectielijsten door de raad slaat juist een riskant gat in het systeem van *checks and balances*, waarmee de vaststelling van overheidsselectielijsten sinds decennia is omgeven.

Hoewel de raad zeer ingenomen is met het feit dat veel overheidsorganen de door hem bepleite ^[6] *Chief Information Officer* (CIO) hebben benoemd, constateert hij dat ook bij deze functionaris de aandacht voor de waarde van informatie beperkt is. De CIO is in de praktijk vooral een *Chief ICT Officer*.

Zo zou het kunnen gebeuren dat de met zoveel zorg en geld opgebouwde e-depotvoorzieningen van de overheid straks gevuld raken met informatie die er niet toe doet, en dat juist relevante informatie wordt vernietigd. Dat kan niet de bedoeling zijn. Het proces van waardering en selectie vormt het fundament van het overheidsinformatiebeleid. Als zodanig moet het omringd worden met aandacht, deskundigheid en zorgvuldigheid.

5
Archiefconvenant 2012 – 2016 tussen OCW, IPO, VNG en UvW, december 2012. www.nationaalarchief.nl/archiefvisie/archiefconvenant

6
Advies 'Informatie: grondstof met toekomstwaarde', Raad voor Cultuur en Raad voor Openbaar Bestuur, 31 maart 2008.

4. Aanbevelingen

1. Zorg zowel methodisch als procedureel voor een adequate borging van het historisch en het bredere maatschappelijke en wetenschappelijke belang in het totale proces van waardering, selectie en daadwerkelijke vernietiging van archieven. Methodisch is het daarbij van belang dat er met name in de risicoanalyse voldoende aandacht is voor de onderzoeksvragen die niet meer beantwoord kunnen worden als bepaalde (categorieën) gegevens eenmaal zijn vernietigd. Procedureel is het van belang om bij de instelling en samenstelling van de SIO's ook het historisch belang en de erfgoedwaarde van archieven voldoende tot uiting te laten komen. Dat noopt tot het stellen van eisen aan de externe deskundige in het SIO. Deze moet (ook) in staat zijn de historisch-wetenschappelijke waarde van overheidsinformatie op lange termijn in te schatten en te verdedigen. Ook zouden overheden die geen archivaris hebben benoemd verplicht moeten worden toch de archivistische expertise in het SIO te garanderen.
2. Organiseer de verdere uitwerking en implementatie van de nieuwe methodiek van waardering en selectie zodanig dat alle overheidslagen daarbij actief betrokken zijn en het eindresultaat overheidsbreed gedragen en gebruikt wordt. Focus daarbij op waardering en selectie van (digitale) overheidsinformatie in de ontstaansfase, in plaats van op de waardering en selectie van de reeds gevormde bestanden die samen de 'bewerkingsachterstanden' van de overheid vormen. Verbind dit aan de uitvoering van het interbestuurlijke Archiefconvenant dat eind 2012 is getekend en de komende jaren wordt uitgevoerd. Laat gezamenlijk voor een aantal belangrijke ketenprocessen, zoals de verlening van een omgevingsvergunning,^[7] een ketenselectielijst ontwikkelen.
3. Stuur aan op afspraken tussen zbo's en de betrokken minister(s) over een gezamenlijke aanpak van waardering en selectie en een gezamenlijk SIO om zo de kwaliteit en de doelmatigheid van de selectielijsten en de uitvoering van waardering en selectie te optimaliseren.

7

Zie de opmerkingen daarover in het advies 'Ontwerpselectielijst voor de (inter)gemeentelijke organen', 27 april 2012.

4. Laat de kosten en baten van de nieuwe methodiek en procedure voor het vaststellen van overheidsselectielijsten de komende jaren systematisch monitoren. Zo zou invulling gegeven kunnen worden aan het systeemtoezicht dat toenmalig staatssecretaris Zijlstra in zijn Selectiebrief^[8] nodig vond op het moment dat de adviesrol van de Raad voor Cultuur ten aanzien van de overheidsselectielijsten zou komen te vervallen. Dit systeemtoezicht is, ondanks de toezegging in de Selectiebrief, niet nader uitgewerkt in de Archiefvisie van 2011, maar is vanuit het oogpunt van consistentie en doelmatigheid van het selectiebeleid onontbeerlijk.
5. Vraag over uiterlijk vijf jaar de Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur om gezamenlijk en op basis van de bevindingen van de systematische monitoring advies uit te brengen over de ontwikkeling van de kwaliteit van het selectie-instrumentarium en de processen en procedures daaromheen.
6. Beleg in elke overheidsorganisatie naast de verantwoordelijkheid voor de IT-governance (*Chief Information Officer*) ook die voor data-governance (*Chief Data Officer*).^[9] Data-governance draait om het borgen van de waarde van informatie door onder meer adequaat en actief beheer van (meta)data, zorg voor de kwaliteit van gegevens en gemeenschappelijk gebruik, governance, *compliance* en zorgvuldig risicomanagement.

8
Kamerstukken II
2010 – 2011,
29 362, nr. 186,
22 december 2010.

9
Zoals onlangs
ook bepleit door
R. Matthijse in zijn
artikel 'De overheid
als informatie-
platform', *iBestuur*,
januari 2013.

5. Bijlagen

**5.1 Nadere uitwerking en voorbeelden
van geconstateerde tekortkomingen
in de selectielijsten voor overheids-
archieven 2009 – 2012**

1. Procedurele aandachtspunten

De voorbereiding en vaststelling van een selectielijst is een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het is de zorgdrager (minister, college van B&W, et cetera) of diens gemandateerde die moet tekenen voor de formele stappen die dit wettelijk zorgvuldig ingekaderde proces kent. De raad hecht veel belang aan de naleving van deze voorschriften. Die zijn immers geen ‘paarse krokodil’, maar houden rechtstreeks verband met het belang van een betrouwbare overheidsinformatiehuishouding, zowel voor burgers als voor de overheid zelf.

Daarom vindt de raad het kwalijk dat de verantwoordelijken niet altijd op de juiste momenten, in voldoende mate en op de juiste manier in de vaststellingsprocedure van selectielijsten betrokken zijn geweest en dat de procedure zelf soms onvoldoende inzichtelijk wordt gemaakt. Dit is vooral het geval bij de lijsten die door veel verschillende overheidsorganen gezamenlijk zijn voorbereid.

Procedurele onzorgvuldigheid

Een voorbeeld

De lijst Personeelszaken rijksoverheid (2012) werd voorbereid namens alle departementen. De bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de vaststelling van deze lijst ligt bij alle ministers. Zij zouden zelf het vaststellingsverzoek moeten indienen, tenzij ze daar een ambtelijk functionaris voor zouden hebben gemandateerd. De CIO Rijk trad als gemandateerde op en diende het vaststellingsverzoek voor deze lijst in bij de minister van OCW.

De CIO schreef echter in dat vaststellingsverzoek: “op dit moment is de mandatering van het zorgdragerschap binnen de departementen en de Hoge Colleges van Staat niet altijd even zorgvuldig vastgelegd.”^[10] Vervolgens beargumenteerde hij weinig overtuigend dat het mandaat om deze lijst vast te stellen hem wel degelijk toekomt en ondertekende hij het vaststellingsverzoek. De raad heeft deze lijst niet in behandeling genomen, maar geadviseerd eerst de mandatering naar behoren te regelen.

Selectielijsten beschrijven hoe lang bepaalde overheidsarchieven bewaard moeten blijven. Een klein deel wordt nooit vernietigd. De noodzaak om informatie te bewaren, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de behoefte van (toekomstige) onderzoekers van historische bronnen en door de betekenis die archieven kunnen hebben als onderdeel van het cultureel erfgoed.

De raad constateert dat bij de voorbereiding van de selectielijsten uit de periode 2009 – 2012 weinig aandacht is besteed aan de langetermijnwaarde van de archieven in kwestie. Historisch-maatschappelijke analyses ontbraken geheel, historische en/of onderzoeksexpertise was in de driehoeksoverleggen vrijwel afwezig en over maatschappelijke, politieke, historische en andere wetenschappelijke informatiebehoefte werd nauwelijks gesproken.

2. Methodische aandachtspunten

Archivarissen en informatieprofessionals zijn tastend en zoekend bezig om hun instrumentarium aan te passen aan de snel digitaliserende overheidsinformatiehuishouding. Die worsteling is ook zichtbaar in sommige selectielijsten. De raad zag lijsten die een methodische mengelmoes waren van een documentgerichte, een bevoegdheidsgerichte en een procesgerichte aanpak.

¹⁰ Brief aan de minister van OCW van de directeur Informatiseringsbeleid ministerie van BZK in diens hoedanigheid van CIO Rijk, 4 januari 2012.

Dat komt de kwaliteit, de bruikbaarheid en de transparantie van een selectielijst niet ten goede. De verbrokkeling van het selectie-instrumentarium, punt van zorg in beide voorgaande verzameladviezen, zet onverminderd door. Dat is grotendeels verklaarbaar doordat er sprake is van een inhaalslag van zelfstandige bestuursorganen (zbo's), die allemaal organisatiegebonden lijsten hebben gemaakt. Niettemin verwacht de raad ook van een zbo dat deze bij het opstellen van een selectielijst de context waarin het orgaan opereert in ogenschouw neemt, en zich verhoudt tot de relevante institutionele onderzoeken en selectielijsten op het beleidsterrein waarop het orgaan opereert. Dat laat echter veel te wensen over. Overigens beperkt dit probleem zich niet tot zbo-lijsten.

De gevaren van waarden zonder context

Een voorbeeld

De ontwerpselectielijsten van de provincies, in 2012 bij de raad ingediend door het Interprovinciaal Overleg namens de colleges van Gedeputeerde Staten (GS), bevatten veel 'selectiebeschrijvingen' over mijnbouw. Deze beschrijvingen gaven geen zicht op de essentie van de rol van de provincie op dit terrein. De waarden hier van liepen zeer uiteen. Een klein deel van het archiefmateriaal werd voorgedragen voor blijvende bewaring, maar veel van de mijnbouw dossiers konden volgens de ontwerprijst vernietigd worden. De ratio achter de waarden was de raad niet duidelijk. Duidelijk was wel dat hier veiligheidsrisico's in het geding zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om het vastleggen van de locaties en het instortingsgevaar van oude mijngangen. Hoe lang dit soort zaken van belang kunnen blijven, werd in 2012 duidelijk toen het Heerlense winkelcentrum 't Loon, in de jaren '70 gebouwd boven een oude mijn gang, dreigde in te storten door verzakking. De raad was daarom extra alert op het belang van deze archiefonderdelen.

Een blik op de relevante wet- en regelgeving leerde de raad dat de provincie op het gebied van mijnbouw optreedt als vergunningverstrekker. In het kader van de vergunningverlening wordt allerlei informatie aan GS verstrekt. Alle in de provinciale lijst beschreven informatie op het gebied van mijnbouw vloeit in essentie voort uit de bevoegdheid van de provincie als vergunningverlener. De raad concludeerde dat de rol van de provincie in deze risicovolle materie zeer bepalend is en dat alle bijbehorende dossiers, in afwijking van wat de ontwerprijst voorstelde, voor bewaring in aanmerking komen. ^[11]

Dit voorbeeld laat zien dat het ontbreken van context en van een werkelijke procesmatige benadering leidt tot ondoorzichtige en in dit geval zelfs verkeerde waarden, met alle gevolgen en risico's van dien.

Zonder adequaat inzicht in een overzicht over de inhoudelijke en institutionele context is het noch voor de opstellers, noch voor de raad mogelijk om de validiteit van voorgestelde waarden goed te beoordelen. De raad constateert ook dat de consistentie van waarden door verschillende organen lijdt onder de verbrokkeling van de selectielijsten. De grote hoeveelheid kleine, organisatiegebonden lijsten geeft bovendien onnodig veel druk op de procedure, zowel bij de zorgdragers zelf als bij het Nationaal Archief.

11
Advies 'Ontwerpselectielijst van de provinciale organen en de Commissaris van de Koningin als rijksorgaan', 26 november 2012, kenmerk 2012.06611/2.

3. Inhoudelijke aandachtspunten

De opstellers van selectielijsten geven er blijk van (te) weinig oog te hebben voor de waarde van de informatie die voortkomt uit uitvoerende processen. Vooral beleidsdossiers worden voor blijvende bewaring aangewezen. Aan de informatie die licht kan werpen op de manier waarop het beleid in de uitvoeringspraktijk gestalte krijgt, wordt minder waarde gehecht. Toch kan informatie over bijvoorbeeld het verstrekken van vergunningen en uitkeringen of over de aanleg van wegen en de bouw van infrastructurele werken om uiteenlopende redenen langdurig of zelfs blijvend van waarde zijn, zoals het hierboven beschreven voorbeeld van de mijnbouwvergunningen door GS al aantoonde.

Zeker nu uitvoerende taken door de overheid steeds vaker op afstand worden gezet of in publiek-private samenwerkingen worden ondergebracht, neemt het risico op het onoordeelkundig en/of onterecht vernietigen van waardevolle uitvoeringsinformatie toe.

Overheidsgeheugen afhankelijk van private partij

Een voorbeeld

De bouw van de Noord/Zuidlijn wordt uitgevoerd door een publiek-privaat samenwerkingsverband waarin de gemeente Amsterdam als publieke partner participeert.

De Amsterdamse raadsenquête naar de problemen met de Noord/Zuidlijn toonde onder meer aan dat het kleine ambtelijke projectbureau van de gemeente voor zijn informatie vrijwel geheel afhankelijk was van de private partner: “De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft als gevolg van de trage informatievoorziening en haar bezoeken aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn moeten constateren dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn voor de gevraagde informatietoevering sterk leunt op het dossier van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en op de min of meer toevallige persoonlijke kennis en persoonlijke dossiers van medewerkers / betrokkenen. De algemene archieven zijn weinig toegankelijk en bleken onvoldoende aanwezig. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft daarom moeten constateren dat de gemeente niet of onvoldoende beschikt over een eigen systematische verzameling, rubricering en ontsluiting van de managementinformatie aangaande de Noord/Zuidlijn die nodig is voor het management en de aansturing van de Noord/Zuidlijn.”^[12]

De raad heeft de indruk dat er steeds meer informatie over en vanuit uitvoerende processen vernietigd wordt op basis van de recente lijsten. In toenemende mate komt het voor dat waarderingen gesplitst worden: van bepaalde handelingen of processen wordt aangegeven dat het eindresultaat (eindrapport, finale beslissing, goedgekeurde versie) bewaard moet blijven maar dat de informatie over de voorbereiding vernietigd kan worden. Dat betekent verlies van het zicht op het proces als geheel, op de gevoerde discussies, op de ontwikkeling van het denken over een bepaald dossier en over verschillen van inzicht/mening tussen betrokken partijen. Daarmee gaat veel verloren, zowel vanuit de optiek van bewijsvoering en verantwoording als vanuit de optiek van (historisch) onderzoek. Methodisch staat dit bovendien haaks op de keuze voor macroselectie en op gespannen voet met de trend richting een meer procesgerichte inrichting van selectie-instrumenten.

¹² Rapport van de enquête Noord/Zuidlijn, Amsterdam 2010, pagina 43 – 44.

Het gebrek aan inzicht in de inhoudelijke en institutionele context van overheidshandelen levert, zoals het voorbeeld over de mijnbouwvergunningen pijnlijk duidelijk illustreert, waarderingen op die funest kunnen zijn voor verantwoording en bewijsvoering in belangrijke kwesties; niet alleen in historisch perspectief, maar ook vanuit het oogpunt van aansprakelijkheden en verantwoordelijkheden.

5.2 **Het belang van zorgvuldige
waardering en selectie in acht
voorbeelden**

1. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten

De archieven van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn al jaren onderwerp van fel, maatschappelijk en politiek debat. Personen en organisaties die weten of vermoeden dat zij onderwerp van onderzoek van de diensten zijn geweest, hechten zeer aan de mogelijkheid tot inzage in hun dossiers. De diensten zelf is er veel aan gelegen hun werkwijze en taakuitvoering geheim te houden en dringen daarom aan op vernietiging van dossiers; niet alleen over de onderzochte personen en instellingen, maar ook over de informanten van de diensten.

Toen begin jaren '90 berichten naar buiten kwamen over illegale vernietigingen bij de diensten, drongen parlementariërs, belanghebbende burgers en de Raad voor Cultuurbeheer aan op het snel vaststellen van een selectielijst. Verschillende keren werden ontwerplijsten in procedure gebracht, maar de geschillen over het bewaren ofwel vernietigen van de persoonsdossiers bleven. Tot op de dag van vandaag beschikt de AIVD daarom niet over een vastgestelde selectielijst. Gevolg daarvan is, dat er geen archieven van de AIVD en voorgangers worden overgebracht naar het Nationaal Archief en dat er dus geen archieven van de diensten openbaar worden. Dat is vanuit het oogpunt van democratische controle onwenselijk.

De casus van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten illustreert dat de machtsverhouding tussen overheid en burgers soms ongelijk is en dat een zorgvuldige waardering en selectie van overheidsarchieven van groot belang is om burgers in hun recht te zetten en hun vertrouwen in de rechtsstaat te doen behouden.

2. Rechterlijke macht

Elke rechtszaak is weliswaar uniek, maar de meeste zijn in hoge mate routinematig. Slechts enkele rechtszaken leiden tot belangrijke jurisprudentie. Uit de aard van de zaak bevatten de dossiers van de rechterlijke macht informatie die vertrouwelijk en/of privacygevoelig is. De zaakdossiers vormen het leeuwendeel van de gerechtelijke archieven en zijn onmisbaar om inzicht te verkrijgen in het functioneren van de rechterlijke macht. Argumenten voor vernietiging strijden hier altijd met argumenten voor bewaring.

De rechterlijke macht onderkent dit belangenconflict en heeft een eigen manier ontwikkeld om daarmee om te gaan. De archieven van enkele kantongerechten, waar de routine overheerst, zijn tot en met 1985 integraal bewaard als voorbeeld van het functioneren van dergelijke instellingen. Van de zaakdossiers van de rechtbanken en (sinds 1985) de kantongerechten wordt een aselechte steekproef bewaard. De overige zaakdossiers worden in principe vernietigd, tenzij deze afstammingsgegevens bevatten die niet in andere administraties te vinden zijn (denk aan adoptiedossiers); betrekking hebben op zaken waarover politieke of maatschappelijke onrust bestond; internationaal, landelijk, regionaal of lokaal ophef hebben veroorzaakt; waarbij belangrijke personen of instellingen betrokken waren of belangrijke jurisprudentie hebben opgeleverd. Over toepassing van deze uitzonderingsgronden wordt geregeld overlegd in een begeleidingscommissie van vertegenwoordigers van de rechterlijke macht en externe deskundigen.

De casus Rechterlijke Macht laat zien dat zorgvuldige waardering en selectie niet altijd gebaat zijn bij een gestandaardiseerde methode. Een combinatie van bewaarstrategieën, afgestemd op de aard van het archief, de archiefvormer en op het maatschappelijk belang ervan, kan nodig zijn om recht te doen aan de waarde van een archief.

3. **Gevangeniswezen en TBS**

De manier waarop een samenleving omgaat met delinquenten zegt veel over haar cultuur, ethiek en democratisch gehalte. Het belang van overheidsarchieven op dit gebied is groot. De overheid heeft immers het monopolie op de strafrechttoepassing. Vanuit maatschappelijk oogpunt is met name TBS een uiterst gevoelig terrein. De verantwoordingsplicht van de overheid op dit gebied weegt dan ook zwaar.

De ontwerpselectielijst op dit gebied die de toenmalige minister van Justitie in 2006 aan de raad voorlegde, voorzag niet in bewaring van informatie over de uitvoeringspraktijk in de gevangenissen en TBS-instellingen. Vooral de privacy van de betrokkenen lag aan die waardering ten grondslag. De raad pleitte tevergeefs voor het bewaren van een geanonimiseerde steekproef van penitentiaire persoonsdossiers en TBS-dossiers om onderzoekers en latere generaties in staat te stellen zich een beeld te vormen van de gang van zaken in gevangenissen en TBS-instellingen.

Met het oog op de maatschappelijke verantwoording over de omgang met tot TBS veroordeelden en het belang van hernieuwde behandeling bij recidive van TBS'ers, pleitte de raad voor verlenging van de bewaartermijn van deze dossiers tot 100 jaar na geboorte. Dat heeft ertoe geleid dat de vastgestelde lijst buiten toepassing is verklaard voor de dossiers van individuele TBS'ers. Deze dossiers worden daardoor vooralsnog bewaard.

De casus Gevangeniswezen en TBS geeft goed de spanning weer tussen het (privacy)belang van de betrokkenen en het bredere maatschappelijke belang. Het bewaren van een (geanonimiseerde) steekproef van persoonsdossiers is in zulke gevallen vaak een goede oplossing.

4. **Militaire operaties**

In 2002 verscheen het NIOD-rapport over Srebrenica, ongeveer tegelijk met de ontwerpselectielijst Militaire operaties. Het NIOD-rapport sloeg alarm over de gebrekkige kwaliteit en betrouwbaarheid van de archieven van het ministerie van Defensie en de krijgsmacht. Er werd zelfs gesproken van een 'doofpotcultuur'. Het was daarom meer dan ooit zaak om de ontwerpselectielijst op dit beleidsterrein kritisch te bekijken.

De lijst gaf blijk van een gebrek aan inzicht in het maatschappelijk belang van de archieven in kwestie. Zo werd voorgesteld om alle informatie die voortvloeide uit het debriefen van eenheden tijdens en na de uitvoering van internationale vredeshandhavende operaties na tien jaar te vernietigen. De opstellers van de lijst realiseerden zich niet dat de operatie Unprofor in Srebrenica een vredeshandhavende operatie was.

De raad stelde dat de waardering van informatie niet alleen gestoeld moet zijn op het formele karakter van een proces, procedure of operatie, maar altijd mede gebaseerd zou moeten zijn op de beschikbare feiten daarover.

De raad stelde bovendien dat een termijn van tien jaar in alle denkbare internationale operaties sowieso te kort is, omdat de psychische impact van traumatische ervaringen zich vaak pas na verloop van jaren manifesteert.

Naar aanleiding van het advies over deze lijst startte Defensie met een grootscheeps ‘*Deltaplan*’ ter verbetering van de kwaliteit van de informatiehuishouding van het departement en de krijgsmacht.

De casus Militaire Operaties laat zien hoe belangrijk het is dat abstracte categorieën van te bewaren of te vernietigen informatie steeds worden vertaald naar feitelijke en/of mogelijke concrete gebeurtenissen of voorvallen, omdat vaak pas aan de hand daarvan het belang van de informatie goed kan worden ingeschat.

5. Landinrichting

Het landinrichtingsbeleid heeft het aanzien van Nederland in belangrijke mate bepaald. Bovendien hadden ruil- en herverkavelingen grote impact op de levens van boerengezinnen en plattelandsgemeenschappen. Achter het landinrichtingsbeleid ging een filosofie schuil van rationalisatie van bedrijfsvoering en huishouding, die zowel tot productiviteitsverhoging van de landbouw als tot welvaartsverbetering voor de boeren moest leiden. Niet alleen het landschap werd langs de meetlat gelegd, maar ook de toekomstige bewoners.

Deze op het eerste oog wat dorre technische archieven van het ministerie van Landbouw bevatten dan ook niet alleen een schat aan informatie over de geschiedenis van het Nederlandse landschap, maar ook over de heersende opvattingen over normen en waarden, sociale verbanden en sociaal-economisch beleid.

In de ontwerpselectielijst uit 2004 werd dat onvoldoende onderkend. Voorlichtingsmateriaal, gericht op de pioniers die de nieuwe polders moesten gaan bevolken, werd voorgedragen voor vernietiging. Hetzelfde gold voor de dossiers van inspraakprocedures over ruilverkavelingsprojecten die soms enorm veel stof deden opwaaien.

De casus Landinrichting maakt duidelijk hoe ver abstracte beleidsbeslissingen kunnen ingrijpen in de levens en gewoonten van gemeenschappen en individuen en dat belangrijke historische bronnen zich soms in onvermoede hoeken bevinden.

6. Personeelsdossiers overheid

Het ambtelijk apparaat is volgens sommigen de vijfde macht. Feit is, dat (top)ambtenaren meestal langer bij een overheidsorgaan werkzaam zijn dan bestuurders en dat hun invloed op het beleid, de organisatie en de interactie tussen overheid en samenleving aanzienlijk kan zijn. Ook zijn er ambtenaren die om andere redenen belangrijk zijn voor de Nederlandse geschiedenis. De schrijver F. Springer bijvoorbeeld, die zijn leven lang voor Buitenlandse Zaken werkte als diplomaat, of beeldend kunstenaar Jan Schoonhoven, die doordeweeks een onopvallend bestaan leidde bij het Staatsbedrijf der PTT. Het is dan ook al sinds lange tijd gebruikelijk om een gerichte selectie te maken van te bewaren dossiers van ambtenaren die vanwege hun invloedrijke positie of andere bijzondere verrichtingen belangrijk zijn.

De afgelopen decennia is diverse keren getracht om deze gewoonte te doorbreken en alle personeelsdossiers te vernietigen. Toen dat ook in 2006 dreigde te gebeuren, kwamen meer dan honderd historici hier tegen met succes in het geweer.

Zorgvuldige omgang met personeelsdossiers dient niet alleen het historisch belang. Mensen die tijdens hun werk bijvoorbeeld met asbest of radioactiviteit in aanraking zijn geweest, hebben er groot belang bij dat die gegevens lang genoeg bewaard blijven om eventuele schadeclaims te kunnen staven.

De casus Personeelsdossiers is een voorbeeld van een beleids-terrein waarop informatie over de uitvoering van beleid minstens zo belangrijk is als de informatie over het beleid zelf, waarover meestal meer wordt bewaard.

7. Toelating van vreemdelingen

De wetenschap van wie je afstamt, waar je geboren bent en wat jou en je ouders op die plek heeft gebracht, verschaft een mens een belangrijk deel van zijn identiteit. Dat principe was dan ook de inzet van een jarenlange discussie over de selectielijst over de toelating van vreemdelingen, die voornamelijk betrekking had op de immense hoeveelheid persoonsdossiers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). In het eerste ontwerp van deze lijst werd uitgegaan van een rigoureuze vernietiging van deze dossiers.

Mede door tussenkomst van migrantenorganisaties, historici en de Raad voor Cultuurbeheer is de lijst uiteindelijk zodanig bijgesteld dat de dossiers van alle personen die zich blijvend in Nederland vestigen bewaard blijven.

De casus Toelating van vreemdelingen maakt zichtbaar dat achter elk IND-dossier een mens schuil gaat en dat de zorgvuldige omgang met hun gegevens een mensenrechtenkwestie is.

8. Energiedelfstoffen

De maatschappelijke impact van delfstoffenwinning is groot. De Staatsmijnen maakten Limburg welvarend; de sluiting was een sociaal-economisch drama. De gevolgen van de ongezonde arbeidsomstandigheden in de kolenwinning ijlden nog tientallen jaren na in de gezinnen van de (ex)mijnwerkers. De gaswinning in Groningen heeft Nederland rijk gemaakt, maar veroorzaakt ook bodemdaling en aardbevingen die in hevigheid toenemen. Al deze zaken komen aan de orde in de selectielijst *'Energiedelfstoffen'* uit 2005.

De raad was buitengewoon kritisch over deze lijst, ook ten aanzien van de omgang met informatie over de hierboven genoemde gevolgen van delfstoffenwinning. De afhandeling van klachten over gezondheidsproblemen door het Staatstoezicht van de Mijnen werd veel sneller vernietigd dan in dergelijke arbokwesties met een hoog risico gebruikelijk is. Kaarten en plannen van installaties, mijn- en boorwerken werden voor vernietiging voorgedragen in de ongefundeerde veronderstelling dat ze ergens anders werden bewaard. En de meetgegevens van aardbevingen en bodemdalingen mochten al na tien jaar weg.

Op al deze en vele andere punten bepleitte de raad bijstelling van de lijst. Dat pleidooi was echter tevergeefs.

Deze laatste casus, de meest actuele van allemaal, laat zien dat waardering en selectie alles te maken heeft met risicoanalyse en risicomangement. Het niet onderkennen van de risico's van slecht informatiebeheer op dit terrein, kan grote gevolgen hebben voor burgers en overheid.

5.3 **Samenstelling
commissie Archieven**

Daan Hertogs
voorzitter
tot 12 februari 2013

Marianne Loef
commissielid
Roxana Chandali
commissielid
Wil van der Schans
commissielid
Alexander van Kessel
commissielid
Frans Willem Lantink
commissielid

Caspar Laffrée
secretariaat
Margreet Windhorst
secretariaat

**Selectie: een kwestie
van waardering**
Verzameladvies 3
2009 – 2012

Dit advies is een uitgave van
de Raad voor Cultuur

Ontwerp
Daphne Heemskerk

Lettertype
Akzidenz-Grotesk Next
Plantin

Papier
Munken Lynx (240 g/m²)
Munken Lynx (100 g/m²)

Druk
Romer bv

R.J. Schimmelpennincklaan 3
Postbus 61243
2506 AE Den Haag
telefoon 070 – 3106686
fax 070 – 3614727
cultuur@cultuur.nl
www.cultuur.nl

Het is toegestaan (delen van) de
inhoud van deze publicatie te citeren
of te verspreiden, mits daarbij de
Raad voor Cultuur en deze publicatie
als bronnen worden vermeld.

Aan deze publicatie kunnen geen
rechten worden ontleend.

Den Haag, 25 april 2013