

Aan  
de Staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen  
p/a de algemene rijksarchivaris  
Postbus 90520  
2509 LM 's Gravenhage

Onderwerp  
Vaststelling ontwerp-Selectielijst archiefbescheiden "Beheer van de  
Rijksbegroting" voor een achttal vakministers.

R.J. Schimmelpennincklaan 3  
Postbus 61243  
2506 AE Den Haag  
Telefoon 070 - 310 66 86  
Telefax 070 - 361 47 27  
E-mail cultuur@cultuur.nl

Mijnheer de Staatssecretaris,

Datum  
**10 SEP. 1997**

1. Bij uw hiernaast vermelde brief heeft u de Raad voor Cultuur verzocht te adviseren over het verzoek van een achttal ministers tot vaststelling van de ontwerp-Selectielijst archiefbescheiden op het beleidsterrein "Beheer van de Rijksbegroting" (periode 1940-1993).

Uw kenmerk  
97.330.RWS/EIB  
Uw brief van  
23 mei 1997  
Ons kenmerk  
arc-97.1473/2

Uw adviesaanvraag is door de Raad ter voorbereiding van dit advies in handen gesteld van de Uirvoeringscommissie Archieven. Het preadvies van deze commissie is onverkort overgenomen.

2. *Inleiding*

In uw adviesaanvraag wijst u er op, dat over de ontwerp-lijst reeds advies is uitgebracht door de toenmalige Raad voor het Cultuurbeheer (advies nr. 452 van de Rijkscommissie voor de Archieven van 21 december 1995) en dat de lijst bij gemeenschappelijk besluit van u en de minister van Financiën van 3 mei 1996, nr. 96.338.RWS/EIB, Stcrt.96, is vastgesteld.

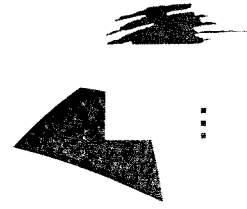
Uw verzoek betreft, zo leidt de Raad daaruit af, derhalve niet een verzoek om te adviseren over de ontwerp-lijst als zodanig, maar behelst uitsluitend het verzoek om te adviseren over het voorstel van een achttal ministers om deze lijst ook voor hun onderscheiden ministeries vast te stellen.

Naar de Raad aanneemt is uw adviesaanvraag gebaseerd op de overweging, dat die verzochte vaststelling onderworpen is aan dezelfde procedurevoorschriften als welke bij de primaire vaststelling van de onderhavige lijst in acht zijn genomen. De Raad acht dit een juist uitgangspunt.

Tegen deze achtergrond heeft hij - zoals te doen gebruikelijk - eerst bezien of uw adviesaanvraag in procedureel opzicht voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

3. *Samenvatting van dit advies*

In de §§ 4 en 5 gaat de Raad na of het door hem geconstateerde nalaten van de terinzagelegging van het onderhavige voorstel een zodanig vormgebrek is, dat de adviesaanvraag door hem niet verder in behandeling kan worden genomen. Hij komt tot de slotsom, dat zulks het geval is.



Daarnaast meent de Raad dat er, voorafgaande aan de vaststelling van de onderhavige selectielijst voor andere ministers dan de minister van Financiën, aanleiding bestaat tot een nader inhoudelijke toetsing van het ontwerp. Dit is uitgewerkt in § 6.

In de afsluitende § 7 adviseert de Raad de ontwerp-lijst alsnog ter inzage te leggen en daarbij in het bijzonder een nadere inhoudelijke toetsing van dit ontwerp te bevorderen. Na afronding hiervan is de Raad bereid de adviesaanvraag verder in behandeling te nemen.

4. *Procedurele aspecten*

- a. Bedoeld advies nr. 452 had, conform de adviesaanvraag van destijds, betrekking op de ontwerp-selectielijst archiefbescheiden op het onderhavige beleidsterrein voor de minister van Financiën en een viertal, met name genoemde, andere ministers<sup>1</sup>.

In § 4 van dat advies is reeds aandacht besteed aan het voornemen de onderhavige lijst vast te stellen voor alle ministers en de complicatie, die zich in het kader van de formele procedure bij niet gelijktijdige aansluiting van die ministers zou kunnen voordoen. Korthedshalve zij naar die paragraaf verwezen (volledigheidshalve gaat een kopie van dat advies hierbij).

./.

Om de Raad onbekende redenen is de daadwerkelijke vaststelling van de lijst echter vooralsnog beperkt gebleven tot het desbetreffende beleidsterrein, voorzover dat uitsluitend onder de minister van Financiën ressorteert. In uw thans voorliggende adviesaanvraag wordt voor de vier andere ministers opnieuw advies gevraagd omtrent "hun aansluiting" bij de onderhavige lijst. Als zodanig zou derhalve gesteld kunnen worden, dat over die aansluiting reeds is geadviseerd en dat derhalve daarover niet opnieuw advies had behoeven te worden gevraagd. Niettemin acht de Raad het om inhoudelijke redenen (hij komt hierop in § 6 terug) een gelukkige omstandigheid, dat u in uw aanvraag geen onderscheid maakt tussen "oude" en "nieuwe" aansluitingen.

- b. Voor wat betreft de "nieuwe" aansluitingen<sup>2</sup> doet zich naar de Raad meent de complicatie voor die in § 4 van advies nr. 452 reeds was voorzien.

Hij kan zich voorstellen, dat óók voor deze aansluitingen als grondslag het destijds uitgebrachte rapport van het institutioneel onderzoek alsmede het nadien tot de ontwerp-lijst geleid hebbende (verslag van het gevoerde) driehoeksoverleg wordt aangenomen. Bedoelde complicatie manifesteert zich dan ook binnen de gegeven procedurevoorschriften bij het vervolg van die voorbereidingsprocedure, waarbij enerzijds een openbare tervisielegging en anderzijds advisering door de Raad centraal staan.

Pagina

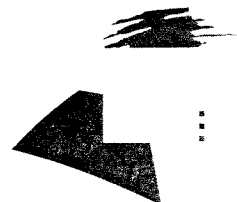
2

Ons kenmerk

arc-97.1473/2

<sup>1</sup> Dit waren de ministers van onderscheidenlijk Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Economische Zaken, Onderwijs en Wetenschappen en Buitenlandse Zaken.

<sup>2</sup> Dit betreft de ministers van respectievelijk Algemene Zaken, Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken.



In het bijzonder is de Raad gebleken, dat de vier nieuwe verzoeken om aansluiting niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 4 van het Archiefbesluit 1995 ter openbare visie zijn gelegd.

Naar hij meent, dient het woord 'ontwerp' in deze bepaling ruim te worden opgevat. Als zodanig omvat de tervisielegging de gehele wordingsfase van een ontwerp, derhalve naast de inhoudelijke ook de procedurele aspecten. In de praktijk van de tervisielegging blijkt dit uit het feit, dat door u, naast het rapport van het institutionele onderzoek en de ontwerp-lijst zelve, zowel het verslag van het gevoerde driehoeksoverleg als de officiële aanvraag van de desbetreffende zorgdrager (cf. artikel 5, eerste lid, van de Archiefwet 1995) tot vaststelling van dat ontwerp bij de terinzagelegging worden betrokken. Zulks wordt ook bevestigd in § A.3. van het document "Toetsing selectielijsten" van 10 september 1996. Hij heeft daarom gemeend eerst te moeten nagaan of het niet gevolgd zijn van deze procedure moet worden beschouwd als een vormgebrek en, zo ja, wat daarvan de consequenties zijn.

Pagina

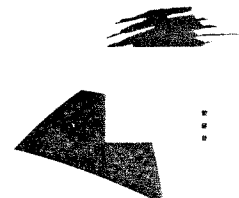
3

Ons kenmerk

arc-97.1473/2

- c. Hoewel in de concrete situatie door bedoelde ministers aansluiting wordt gezocht bij een reeds vastgestelde selectielijst archiefbescheiden, kan, naar het oordeel van de Raad, hun verzoek niet anders worden aangemerkt dan als een verzoek tot vaststelling van een zelfstandige selectielijst voor de betrokken verschillende ministeries.
- De onderhavige lijst kan weliswaar in praktische zin worden beschouwd als een "horizontale lijst" - t.w. een lijst die door zijn inhoud in gelijke mate geldt voor alle daarbij "aangesloten" ministers -, maar dat betekent nog niet, dat binnen de gegeven procedurele voorschriften op een daaraan aangepaste wijze in de formele vaststelling van latere "toetredingen" zou kunnen worden voorzien. Het volstaat in dit verband te constateren, dat de vigerende archiefwetgeving slechts één vaststellingsprocedure van selectielijsten archiefbescheiden kent. Deze procedure heeft niet alleen betrekking op de primaire vaststelling van een lijst, maar ook op latere wijzigingen ervan, waarbij het in beginsel niet uitmaakt of deze van inhoudelijke dan wel van procesmatige aard zijn.
- Deze situatie wordt kennelijk ook door u onderkend. In uw brief van 2 juli 1997, nr. DCF/97/10644 inzake het "project verkorting overbrengingstermijn" (waarmede u onder meer reageert op het PIVOT-evaluatie-advies van de Raad van 20 januari 1997, nr. 97.949/2) stelt u expliciet voor om "voor aanvullingen of wijzigingen van vastgestelde selectielijsten een vereenvoudigde procedure" te hanteren<sup>1</sup>. Daar de Raad onder "aanvulling of wijziging" ook meent te moeten begrijpen elke aanvulling of wijziging van het werkingsgebied van een

<sup>1</sup> "Een en ander", zo vervolgt deze brief, "kan in een vergadering van de uitvoeringscommissie voor de archieven van de Raad voor Cultuur aan de orde worden gesteld, zodat hierover nadere afspraken kunnen worden gemaakt". Of u hieronder ook situaties, als in uw onderhavige adviesaanvraag bedoeld, begrijpt, is niet duidelijk. Op grond van vorenbedoelde aankondiging wacht de Raad evenwel een verder initiatief van uw kant af.



vastgestelde selectielijst, ontmoet het op zich bij de Raad geen bezwaar, indien dit aspect bij het onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheden van een vereenvoudigde procedure zou worden betrokken. Zolang evenwel nog niet in zo'n aparte procedure is voorzien, acht de Raad het uitgesloten, dat - ook niet wij wijze van anticipatie - een, op zich willekeurige, want niet eerder in discussie gebrachte vorm van een vereenvoudigde procedure wordt toegepast. Enerzijds is de Raad van oordeel, dat zulks in algemene zin in strijd is met de in ons land gehuldigde idee van de rechtstaat en anderzijds - en dit in meer in specifieke zin -, dat eerst moet worden nagegaan of, en zo ja in welke mate óók bij een vereenvoudigde procedure de waarborgen, waarmee de vigerende procedure tot vaststelling van een selectielijst is omkleed, tot gelding behoren te worden gebracht.

Pagina

4

Ons kenmerk

arc-97.1473/2

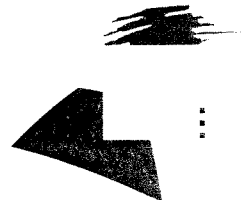
5. Op grond van het bovenstaande komt de Raad tot de slotsom, dat binnen de gegeven formeel-procedurele voorschriften "nieuwe aansluitingen" bij een reeds uitgestelde selectielijsten volledig aan die voorschriften onderworpen zijn.  
Uw adviesaanvraag aan deze conclusie toetsend, kan de Raad niet anders vaststellen, dat, voorafgaand aan die aanvraag, het verzoek tot aansluiting van de hierboven bedoelde ministers niet onderworpen is geweest aan de in artikel 4 van het Archiefbesluit 1995 expliciet voorgeschreven procedure van de openbare terinzagelegging. Dit acht hij in strijd met deze procedure-regels.

Tijdens de voorbereiding van dit advies is van Raadszijde al op dit defect gewezen. Daarbij is tevens de vraag gesteld of deze constatering voor uw ministerie aanleiding zou (kunnen) zijn om, teneinde dit defect te herstellen, te overwegen om die adviesaanvraag in te trekken of op te schorten. Uiteindelijk heeft dit geleid geleid tot een mededeling uwerzijds (bericht van 15 juli 1997), dat aan die adviesaanvraag werd vastgehouden en wel op grond van de navolgende overwegingen:

"De lijst is destijds door de Raad voor Cultuurbeheer van advies voorzien, waarbij zelfs de ingebrachte zienswijze van een externe deskundige is meegenomen. Het advies van de Raad heeft aanleiding gegeven de lijst op een aantal punten aan te passen. Achteraf is de bewerking van een archiefbestand van het ministerie op grond van de selectielijst nog onderwerp geweest van een themabijeenkomst. De opmerkingen over de bewerking waren toen overwegend positief".

Op zich zijn dit in procedurele zin onweerlegbare feiten. Zij hebben evenwel uitsluitend betrekking op de vaststelling van de selectielijst voor en de feitelijke bewerking van de desbetreffende archiefbescheiden van het ministerie van Financiën. Als zodanig acht de Raad bedoelde feiten niet adequaat als argumentatie voor het standpunt de adviesaanvraag te handhaven.

Die adviesaanvraag is immers niet op de lijst zelve, maar enkel en alleen op het verzoek van een aantal ministers om die lijst ook voor hun ministers vast te stellen van toepassing, kortom, een wel aan die lijst gerelateerde, doch als zodanig volstrekt zelfstandig te beoordelen, want nieuwe situatie.



Voor wat betreft een eventuele terinzagelegging werd het, aldus voornoemde mededeling, "overbodig" geacht "wederom een bureaucratisch proces in gang te zetten voor een lijst die inhoudelijk ongewijzigd aan de Raad is voorgelegd", reden waarom de Raad verzocht werd "de adviesaanvraag in behandeling te nemen".

De Raad heeft, blijkens dit advies, aan dit verzoek gehoor willen geven<sup>4</sup>. Op grond van een nadere overweging van zijn hierboven vermelde procedurele bezwaren meent hij evenwel onverkort zijn constatering, dat uw adviesaanvraag niet steunt op een in alle procedurele opzichten volkomen voorbereidingsprocedure te moeten handhaven en kan hij derhalve het feit, dat in concreto een openbare terinzagelegging is nagelaten slechts aanmerken als een vormgebrek. Zolang dat defect niet is hersteld, meent hij daarom nog niet te kunnen treden in een inhoudelijke beoordeling van uw adviesaanvraag.

Pagina

5

Ons kenmerk

arc-97.1473/2

De Raad heeft zich overigens nog beraden op de vraag of van zijn kant in dat defect zou kunnen respectievelijk moeten worden voorzien. Gegeven de, in artikel 4, tweede lid, van het Archiefbesluit 1995 besloten, strikt tot de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen gerichte, opdracht heeft hij gemeend daarin niet te kunnen treden.

#### 6. *Inhoudelijke aspecten*

Een ander aspect, dat de Raad heeft overwogen, is de vraag of de situatie, waaronder destijds advies nr. 452 is uitgebracht, nog ongewijzigd bestaat dan wel of zich nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan, die een nadere inhoudelijke toetsing van de lijst zouden rechtvaardigen.

De Raad meent dat van dergelijke ontwikkelingen kan worden gesproken.

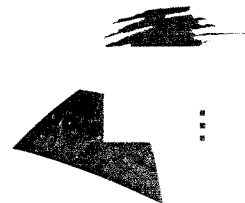
Artikel 2, eerste lid, onder a respectievelijk b, van het Archiefbesluit 1995 bepaalt, dat bij het ontwerpen en vaststellen van selectielijsten rekening dient te worden gehouden met niet alleen de taak van het desbetreffende overheidsorgaan, maar ook de verhouding van dit overheidsorgaan tot andere overheidsorganen.

Op basis van de reeds voor de minister van Financiën vastgestelde selectielijst is inmiddels het desbetreffende archief van diens ministerie bewerkt, hetgeen bovendien heeft geresulteerd in een "Toegang op de gegevensbestanden (van onder bedoeld ministerie ressorterende of geressorteed hebbende actoren) met betrekking tot het beleidsterrein beheer van de rijksbegroting".

In verband met de verschillen en samenhang tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het onderhavige beleidsterrein van de minister

---

<sup>4</sup> Hij heeft zich overigens nogal verbaasd over het in genoemde mededeling in de context van een openbare terinzagelegging gehanteerde begrip "bureaucratisch proces". Kenmerkend voor zo'n terinzagelegging is per definitie, dat deze zich juist buiten een bureaucratisch kader afspeelt. Indien in de concrete situatie achter dit begrip verscholen zit de verwachting, dat de terinzagelegging niet zal resulteren in een commentaar, dan merkt de Raad op voorhand op, dat het niet aangaat het vooronderstelde effect van zo'n terinzagelegging (mede) bepalend te laten zijn voor het antwoord naar de zin of opportuniteit van deze procedure in een concrete situatie. Een terinzagelegging is slechts bedoeld als het bieden van gelegenheid aan "een ieder" (cf. artikel 4., derde lid, Archiefbesluit 1995) om commentaar te leveren. Voor de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen geldt, zonder enige discretionaire vrijheid in dezen, slechts de verplichting die gelegenheid te bieden (cf. artikel 4, tweede lid, Archiefbesluit 1995).



van Financiën enerzijds en de overige ministers anderzijds acht de Raad het - nu door het verschijnen van genoemde toegang zich daartoe de mogelijkheid voordoet - geraden, dat nader wordt getoetst of in de selectielijst in voldoende mate aan het bepaalde in de zoëven bedoelde bepalingen van het Archiefbesluit recht wordt gedaan.

De Raad acht zo'n nadere toetsing des te meer opportuun, omdat ingevolge de toegepaste PIVOT-selectiemethodiek eerst bij de bewerking van de archieven zelf de echte confrontatie plaats heeft tussen een selectielijst en de archiefbescheiden waarop deze betrekking heeft.

Die confrontatie heeft voor de selectie van de desbetreffende archieven van het ministerie van Financiën zijn beslag gekregen. Het tastbare resultaat hiervan is neergelegd in de hierboven bedoelde toegang. Deze toegang verschaft derhalve inzicht in welke (categorieën) archiefbescheiden blijvend zullen worden bewaard.

Nu zich vóór de vaststelling van de onderhavige selectielijst ten behoeve van overige ministers zich de mogelijkheid voordoet om op basis daarvan de inhoud van die lijst nader te toetsen, acht de Raad het derhalve raadzaam, dat van die kans ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt. Daarbij gaat het vooral om de vraag of de aanvankelijk gemaakte keuze bij de selectiewaardering, tegen de achtergrond van het concrete resultaat van de feitelijke bewerking van het desbetreffende Financiën-archief, nog opportuun kan en moet worden geacht. Niet behoeft immers te worden uitgesloten, dat, in verband met het thans bestaande inzicht over hetgeen daadwerkelijk in het archief van het Ministerie van Financiën wordt bewaard, zo'n toetsing uitwijst dat de lijst - zowel in positieve als negatieve zin - voor de overige ministers aanpassing behoeft: er kan wel eens blijken dat bij nader inzien meer zou moeten worden bewaard dan wel meer kan worden vernietigd. Uiteraard dient zo'n nadere toetsing te geschieden in de context van de in het eerst lid, onder c en d, van artikel 2 van het Archiefbesluit 1995 bedoelde aspecten en belangen.

De Raad pleit daarom voor een, met gebruikmaking van het resultaat van de bewerking van de desbetreffende archieven van het ministerie van Financiën, nadere inhoudelijke toetsing van de concept-lijst, zoals deze ter vaststelling voor andere ministers aan de Raad om advies is voorgelegd. Hij meent, dat zo'n nadere toetsing voorafgaande aan die vaststelling van deze lijst moet plaatshebben, opdat de lijst eerst nog, zo zulks nodig mocht blijken, kan worden bijgesteld en aldus een hechter gefundeerde (juridische) grondslag kan vormen voor de feitelijke bewerking van de betrokken archieven. Dit aspect zou door u bij de openbare terinzagelegging nadrukkelijk onder de aandacht moeten worden gebracht.

#### 7. *Advies*

In de §§ 4 en 5 van dit advies heeft de Raad uiteengezet om welke procedurele redenen hij een inhoudelijke beoordeling op dit moment achterwege meent te moeten laten. Hij adviseert u dan ook om van uw kant eerst in het door hem geconstateerde vormgebrek te voorzien. De Raad vertrouwt er op, dat u de redelijkheid en rechtmatigheid van zijn, hoewel op strikt formele gronden gebaseerde, standpunt zult inzien en dat

Pagina

6

Ons kenmerk

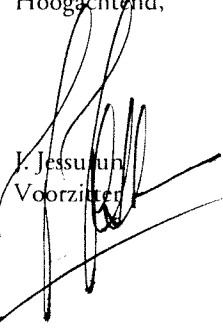
arc-97.1473/2

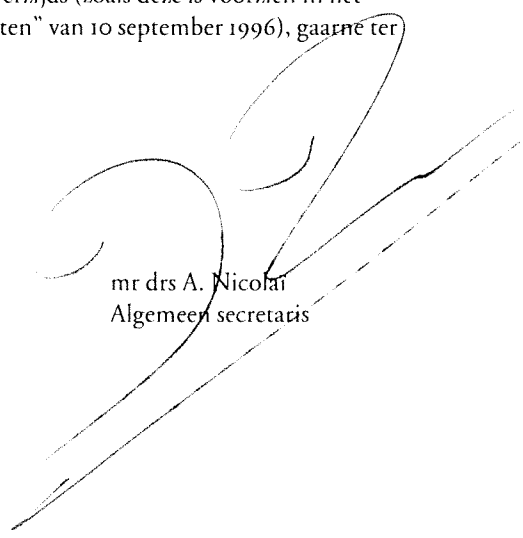


dit voor u aanleiding zal zijn om alsnog de gelegenheid tot het inbrengen van externe zienswijzen open te stellen.  
Naar hij in §6 nader heeft uiteengezet, zou de Raad het een goede zaak vinden, dat daarbij in het bijzonder een nadere inhoudelijke toetsing van de lijst plaats heeft. Op dit aspect zou van uw kant in het bijzonder bij de terinzagelegging behoren te worden geattendeerd.

Na afronding van deze procedure ziet de Raad het resultaat ervan, derhalve met inbegrip van een reactie uwerzijds (zoals deze is voorzien in het document "Toetsing selectielijsten" van 10 september 1996), gaarne ter verdere behandeling tegemoet.

Pagina  
7 /  
Oms kenmerk  
arc-97.1473/2

Hoogachtend,  
  
J. Jessurun  
Voorzitter

  
mr drs A. Nicolai  
Algemeen secretaris