

raad voor cultuur
raad voor cultuur
raad voor cultuur

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

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap
p/a de Algemene Rijksarchivaris
Postbus 90520
2509 LM 's-Gravenhage

datum: **18 NOV. 2004**
uw kenmerk: C/S/04/1207
uw brief van: 7 juni 2004
ons kenmerk: arc-2004.1462/5

onderwerp: ontwerp-selectielijst archiefbescheiden over de periode 1945-2000 op het beleidsterrein *Rijksbegroting* voor de zorgdragers de ministers van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Defensie, Financiën, Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Nationale Ombudsman

Zeer geachte mevrouw Van der Laan,

1. In uw hierboven vermelde brief vraagt u de Raad voor Cultuur advies over de ontwerp-selectielijst op het beleidsterrein *Rijksbegroting* over de periode 1945-2000 die de bovengenoemde organen in hun hoedanigheid van zorgdrager in de zin van de Archiefwet 1995 willen doen vaststellen.
In uw brief verzocht u de Raad om binnen drie maanden advies uit te brengen. De Raad heeft door de drukte tijdens de cultuurnota-advisering wat werkachterstand opgelopen in zijn archiefwettelijke uitvoeringstaken. Dit advies is daarom te laat. De Raad verontschuldigt zich hiervoor en biedt u bij deze zijn bevindingen¹ aan.
2. De Raad heeft de ontwerp-lijst in eerste instantie aan procedurele en vervolgens aan inhoudelijke aspecten getoetst. Zijn belangrijkste bevindingen worden in respectievelijk de paragrafen 4 en 5 uitgewerkt. De Raad adviseert u deze selectielijst vast te stellen voor de periode 1945-2000, met inachtneming van de in dit advies gemaakte opmerkingen.
De in uw adviesaanvraag gestelde specifieke vragen worden in de paragrafen 3, 4 en 5 van dit advies beantwoord.

¹ Dit advies is voorbereid door de Bijzondere Commissie Archieven van de Raad.

3. *Toetsing van procedurele aspecten*

§ 3.1. Ontwerp-lijst

Deze ontwerp-lijst is tot stand gekomen overeenkomstig de methode, die uitgaat van een analyse, beschrijving en waardering van handelingen van de (rijks-) overheid, de zogenaamde Methode Institutioneel Onderzoek. Aan het ontwerp is een onderzoek vooraf gegaan, waarvan verslag is gedaan in het rapport *Per slot van rijksrekening. Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein beheer van de rijksbegroting over de periode 1945-1993* (Den Haag 1994, PIVOT-rapport nr. 15).

Naar aanleiding van verschillende wijzigingen in de Comptabiliteitswet is dit oorspronkelijke rapport in 2003 geactualiseerd en herzien. Daarbij zijn handelingen gewijzigd, verwijderd en toegevoegd, zowel op basis van wijzigingen in wet- en regelgeving als op basis van ervaringen die zijn opgedaan bij de bewerking van archieven op dit beleidsterrein. In de inleiding van het rapport is verantwoord welke wijzigingen waarom zijn doorgevoerd. De bijlagen bevat een concordans van gewijzigde handelingen, een lijst van afgesloten en een lijst van nieuw geformuleerde handelingen.

De ontwerp-lijst die op basis van het geactualiseerde rapport is opgesteld, bevat uitsluitend de geactualiseerde handelingen.

§ 3.2. Driehoeksoverleg

Bij uw adviesaanvraag was tevens gevoegd een exemplaar van het verslag betreffende het zogenaamde driehoeksoverleg, waarin, zoals voorgeschreven in artikel 3 van het Archiefbesluit 1995, ontwerp-selectielijsten tot stand komen.

Hieruit is de Raad gebleken, dat dit overleg voor alle aanvragende zorgdragers was samengesteld zoals artikel 3, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995 voorschrijft. Al ten tijde van het driehoeksoverleg is een historicus uitgenodigd om als externe deskundige aan de voorbereiding van de ontwerp-lijst mee te werken.

De Raad constateert dat het verslag van het driehoeksoverleg veel vragen oproept over de reikwijdte van het gevoerde overleg. In § 4.1 gaat hij daarop nader in. De Raad acht een zorgvuldige en correcte verslaglegging van het driehoeksoverleg van groot belang. Hij adviseert u dan ook toe te zien op de kwaliteit van de verslaglegging.

§ 3.3. Ter inzagelegging

De openbare terinzagelegging heeft, zoals uw adviesaanvraag vermeldt, niet geresulteerd in reacties.

4. *Toetsing van inhoudelijke aspecten*

Mede op grond van zijn hiervoor vermelde bevindingen heeft de Raad getracht zich een oordeel te vormen over de inhoudelijke aspecten van het onderhavige ontwerp.

Hij heeft daarbij vooral gelet op de reikwijdte van de ontwerp-lijst (§ 4.1), de wijze waarop de gehanteerde selectiedoelstelling en de daaraan gerelateerde selectiecriteria zijn toegepast (§ 4.2), alsmede op de vraag of in voldoende mate met de verschillende belangen rekening is gehouden (§ 4.3).

§ 4.1. De reikwijdte van de ontwerp-lijst en het driehoeksoverleg

In de eerder over ontwerp-lijsten over dit beleidsterrein doorlopen procedures heeft de Raad steeds negatief geadviseerd.² Belangrijkste redenen daarvoor waren, dat de ontwerp-lijst, hoewel bedoeld als een

‘horizontaal’ ofwel rijksbreed selectie-instrument, slechts door enkele zorgdragers werd ingediend en dat de lijst geen inzicht gaf in de samenhang tussen de bijbehorende archieven van de minister van Financiën enerzijds en de overige vakministers anderzijds.

De Raad constateert dat de ontwerp-lijst die nu voorligt door vrijwel alle ministers wordt ingediend. Dat is een grote verbetering ten opzichte van de voorgaande vaststellingsprocedures van selectielijsten op dit terrein.

Wat betreft de reikwijdte van de zorg van de indieners op dit terrein roept de procedure vragen op. Het verslag van het driehoeksoverleg geeft per zorgdrager aan voor welke actoren de procedure is doorlopen.

Daarbij valt op dat alle ministers niet alleen als vakminister worden opgevoerd maar ook als minister voor hun eigen portefeuille. De Raad wijst u erop dat alleen de minister van Financiën op dit terrein in die hoedanigheid opereert, en dat de andere ministers uitsluitend als vakministers optreden. Hij adviseert u om het verslag in dat opzicht te doen corrigeren.

Ook constateert de Raad dat het verslag driehoeksoverleg alleen voor de minister van Defensie melding maakt van de actor Departementaal Auditcommittee. Volgens de selectielijst komt deze actor echter bij alle vakministers voor. De Raad verzoekt u om op te helderen of ook de andere vakministers driehoeksoverleg hebben gevoerd over en vaststelling aanvragen voor de handelingen van deze actor.

Twee actoren die volgens het verslag van het driehoeksoverleg onder de zorg vallen van de minister van Financiën komen in de ontwerp-lijst niet voor. Het gaat om het Interdepartementaal Orgaan DAD en het Interdepartementaal Overlegorgaan FEZ. De Raad constateert dat de lijst voor deze actoren niet kan worden vastgesteld.

De Hoge Colleges van Staat tenslotte komen onder die naam voor in de ontwerp-lijst, terwijl die actor in het verslag van het driehoeksoverleg ontbreekt omdat daar de afzonderlijke colleges bij hun eigen naam genoemd worden.

De Raad adviseert u om het verslag driehoeksoverleg op dit punt te doen corrigeren, zodat ondubbelzinnig duidelijk is welke handelingen van welke actoren de procedure hebben doorlopen.

² *Adviezen Raad voor Cultuurbeheer dd. 21 december 1995 en 10 september 1997; advies Raad voor Cultuur dd. 6 maart 2001.*

Het verslag van het driehoeksoverleg noemt in de opsomming van zorgdragers waarvoor de ontwerp-lijst moet worden vastgesteld ook de Kanselarij der Nederlandse Orden. In uw adviesaanvraag komt deze zorgdrager echter niet voor. Ook ontbreekt van deze zorgdrager het vaststellingsverzoek in de aan de Raad voorgelegde stukken. Evenmin wordt in het verslag van het driehoeksoverleg melding gemaakt van namens de Kanselarij ingezette deskundigen in het overleg. De Raad neemt daarom aan dat de Kanselarij abusievelijk in het verslag is vermeld en adviseert u de betreffende passage te verwijderen.

De Raad wijst u er bovendien op dat in het verslag van het driehoeksoverleg melding wordt gemaakt van de voorgenomen intrekking van handelingen van de minister van Economische Zaken uit de door hem in 1998 vastgestelde selectielijst *Rijksbegroting*. De minister van Economische Zaken heeft echter niet meegedaan aan de voorbereiding van de voorliggende ontwerp-lijst, zodat het onwaarschijnlijk is dat de voor hem de versie uit 1998 moet komen te vervallen. De Raad adviseert u om het verslag driehoeksoverleg ook op dit punt te doen corrigeren.

De ontwerp-lijst bevat voorstellen omtrent de selectie van gewijzigde en nieuw geformuleerde handelingen over de periode 1945-2000, waarvan de neerslag valt onder de eerder genoemde zorgdragers. Het heeft de voorkeur van de Raad om bij actualisatie de gehele lijst te vervangen. Voor zorgdragers en bewerkers voorkomt dat misverstanden die kunnen ontstaan doordat twee versies van dezelfde lijst naast elkaar gebruikt moeten worden. Voor de Raad (en overigens ook voor de deelnemers aan het driehoeksoverleg en voor de burgers die eventueel op de terinzagelegging willen reageren) maakt een geheel herziene lijst het makkelijker om de selectiebeslissingen in hun context en hun onderlinge verband te beoordelen. Door toevoeging van een adequaat verslag van de aangebrachte wijzingen, zoals ook hier in de bijlagen bij het RIO is opgenomen, kan de vaststellingsprocedure dan wel beperkt worden tot de wijzigingen en aanvullingen in de lijst.

De Raad blijft aandringen op een keuze voor één uniforme aanduiding van de periodisering van selectielijsten: ofwel een 'open einde' formulering; ofwel een formulering met een begin- en een eindjaar. Het afwisselend gebruik maken van dan weer de ene, dan weer de andere formulering, blijft vragen oproepen en onduidelijkheid in de hand werken.

§ 4.2. Toepassing van de selectiedoelstelling en - criteria

Uit het driehoeksverslag blijkt, dat de selectiedoelstelling is toegepast in de versie waarin ook rekening wordt gehouden met het aspect van het veilig stellen van de bronnen voor de kennis van de Nederlandse samenleving en cultuur.

Met betrekking tot de aan die doelstelling gerelateerde algemene selectiecriteria constateert de Raad dat als zodanig de criteria uit 1997 zijn gebruikt, die niet formeel zijn vastgesteld. Over deze kwestie heeft u in uw brief aan de Raad van 20 juli 2004 (kenmerk DCE 04/35484) uw standpunt kenbaar gemaakt. De Raad heeft inmiddels separaat op deze brief gereageerd en is in afwachting van uw stellingname ten aanzien

van de vraag of de selectiecriteria gezien moeten worden als beleidsregels in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht en zo ja, of dan formele vaststelling een vereiste is of niet.

Een van de consequenties van de keuze om verschillende versies van de lijst naast elkaar te laten bestaan is, dat er twee verschillende versies van de algemene selectiecriteria door elkaar gebruikt worden op dit beleidsterrein. Immers, in de in 1996 voor de minister van Financiën en in 1998 voor de vakministers vastgestelde versies van de lijst zijn de criteria uit 1994 van kracht. Ook dat lijkt de Raad (nodeloos) verwarrend. Nogmaals pleit hij er daarom voor de lijst in zijn geheel opnieuw vast te stellen, waarbij voor het gehele beleidsterrein met dezelfde algemene selectiecriteria wordt gewerkt.

§ 4.3. De waardering van de in artikel 2, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995 bedoelde belangen

Ten aanzien van de feitelijke toepassing van de selectiedoelstelling en de daaraan gerelateerde selectiecriteria is de Raad er, op basis van het verslag driehoeksoverleg en de ontwerp-lijst die daar het resultaat van is, niet geheel van overtuigd dat voldoende rekening is gehouden met het cultuurhistorisch belang, het administratieve belang en het belang van de recht- en bewijszoekende burgers.

Over andere versies van de lijst *Rijksbegroting* merkte de Raad in drie eerdere adviezen³ op, dat noch in het rapport institutioneel onderzoek, noch in de ontwerp-lijst en evenmin in het verslag van het driehoeksoverleg veel aandacht besteed wordt aan de relatie tussen de minister van Financiën enerzijds en de vakministers en de Hoge Colleges van Staat anderzijds. De Raad stelde dat hij niet kon beoordelen of de lijst recht deed aan de verschillende rollen van de betrokken zorgdragers en aan de specifieke waarde die hun archieven op dit terrein kunnen hebben voor de administratie, de recht- en bewijszoekende burger, de democratische controle en het historisch onderzoek. Op die gronden adviseerde de Raad drie maal negatief over de vaststelling van de lijst *Rijksbegroting*.

De Raad merkt op dat ook de nu voorliggende versie van de lijst mank gaat aan een al te summiere beschrijving van de onderscheiden rollen van de verschillende overheidsorganen op dit terrein en de consequenties daarvan voor de waardering van hun archiefbescheiden. In tegenstelling echter tot de voorgaande procedures wordt de lijst nu vrijwel rijksbreed ingediend. Omdat de ontwerp-lijst als zodanig nu in ieder geval zicht biedt op de samenhang tussen selectiebeslissingen van verschillende zorgdragers, ziet de Raad op dit punt geen reden om de lijst opnieuw negatief te beoordelen.

³ *Adviezen Raad voor Cultuurbeheer dd. 21 december 1995 en 10 september 1997; advies Raad voor Cultuur dd. 6 maart 2001.*

Wel heeft de Raad met zorg kennis genomen van de opmerkingen die de Algemene Rekenkamer in zijn brief van 13 februari 2003 over de ontwerp-lijst heeft gemaakt. De Rekenkamer, die zich overigens later uit de vaststellingsprocedure heeft teruggetrokken, geeft aan dat de Comptabiliteitswet 2001 de taakhoud van de Algemene Rekenkamer zodanig heeft gewijzigd dat wijzingen in de ontwerp-lijst van de Rekenkamer daardoor nu al weer voorzien zijn. Bovendien wijst de Rekenkamer op het feit dat de Comptabiliteitswet 2001 en de invoering van de VBTB-systematiek in de rijksbegroting al vanaf 1997 hun sporen achter hebben gelaten in de archieven, en dat de voorliggende lijst daaraan mogelijk geen recht doet. "Doortrekken van de bestaande lijn (...) voor de CW 2001 zou mogelijk kunnen leiden tot vernietiging van handelingen die bewaard behoren te blijven", zo schrijft de Rekenkamer. Voor zover uit het verslag blijkt, is over deze bezwaren in het driehoeksoverleg niet gesproken. De Raad verzoekt u om op deze argumentatie alsnog in te gaan.

5. *Nadere beoordeling van de ontwerp-lijst*

In aansluiting op bovenstaande overwegingen en bevindingen heeft de Raad de verschillende onderdelen van de ontwerp-lijst gezien. Deze geeft hem aanleiding tot het plaatsen van de hierna volgende opmerkingen.

Gehanteerde standaardtermijnen

Het verslag van het driehoeksoverleg geeft, naar aanleiding van opmerkingen hierover van de materiedeskundige historicus, uitleg over de gehanteerde standaardtermijnen: de termijn voor financiële bescheiden is 7 jaar, tenzij er een fiscaal belang in het geding is. In dat geval is, zo stelt het verslag, gekozen voor een termijn van 10 jaar. Bij de bespreking van afzonderlijke handelingen is er echter sprake van een termijn van 7 jaar in het geval er een fiscaal verantwoordingsbelang in het geding is en 5 jaar in andere gevallen. De Raad neemt aan dat de laatste lezing de juiste is. Hij verzoekt u daarin duidelijkheid te scheppen, ook in het verslag van het driehoeksoverleg, en erop toe te zien dat deze termijnen bij de vaststelling van de lijst ook werkelijk juist en consequent worden gehanteerd.

Het verslag driehoeksoverleg laat de vraag open wat de ratio is achter de eveneens veelvuldig voorkomende termijn van 6 jaar. Deze vraag dringt zich eens te meer op als blijkt dat de handelingen 337, 340 en 343 van de vakminister een termijn van 6 jaar hebben, terwijl voor de corresponderende handelingen 338, 339, 341, 432 en 344 van de minister van Financiën wordt volstaan met 5 jaar. De Raad verzoekt u te verklaren waarom en in welke gevallen u het nodig acht om, in aanvulling op de goed onderbouwde standaardtermijnen van 5 en 7 jaar, een termijn van 6 jaar te hanteren.

Handeling 295: het verrichten van onderzoeken naar de doelmatigheid van het beheer, van de organisatie en van het beleid dat aan de begroting van het betrokken ministerie ten grondslag ligt

Deze handeling wordt voorgedragen voor vernietiging na afloop van een termijn van 5 tot 7 jaar. De Raad is echter van mening dat doelmatigheidsonderzoek ten aanzien

van het rijksbegrotingsbeleid op grond van criterium 2 voor bewaring in aanmerking dient te komen. De Raad is zich ervan bewust dat de neerslag van doelmatigheids-onderzoek door de Algemene Rekenkamer bewaard blijft. Hij is evenwel van mening dat vakminister en Rekenkamer in deze een geheel eigen en onderscheiden rol spelen en dat beiden reconstrueerbaar moeten blijven.

Handeling 298: het verlenen van toestemming aan de vakministers om, in het belang van het Rijk, af te wijken van de regel dat voor ten hoogste vier twaalfde gedeelte van de bedragen uit de laatste begroting verplichtingen kunnen worden aangegaan indien de begroting niet voor 1 januari is goedgekeurd

Het langdurig uitblijven van goedkeuring is zo niet een uitzonderlijke dan toch een afwijkende gang van zaken. De Raad pleit daarom voor het bewaren van de neerslag van deze handeling, die in de ontwerp-lijst wordt voorgedragen voor vernietiging 5 jaar na afloop van het begrotingsjaar. De Raad ziet de bevestiging voor zijn oordeel terug op een andere plaats in de ontwerp-lijst: handeling 450, die het verzoek om toestemming van de vakminister aan de minister van Financiën behelst, komt wel voor B in aanmerking.

Handeling 337 (vakminister) en 338 (Financiën): het vervreemden van deelnemingen van de staat in ondernemingen

De Raad herhaalt zijn reeds in 1995 verwoorde bezwaren tegen het vernietigen van deze neerslag, die immers inzicht kan bieden in de veranderende relatie tussen overheid en samenleving en zowel vanuit de optiek van de democratische controle als vanuit het belang van het historisch onderzoek van belang is.

Handeling 370: het –in voorkomende gevallen– opstellen van overzichten van de stukken die niet aan de Tweede Kamer zijn gezonden, alsmede van nog in te dienen voorstellen van wet, bedoeld in artikel 56, eerste lid, die niet binnen twee maanden aan de kamer zijn gezonden

De strekking van deze met V gewaardeerde handeling is gelijk aan die van handeling 479, die op grond van criterium 3 voor bewaring wordt voorgedragen. De Raad is van mening dat ook voor handeling 370 bewaring op zijn plaats is en adviseert u de waardering te herzien.

Handeling 387: het opstellen van periodieke verslagen over ontwikkelingen op het beleidsterrein van het beheer van de rijksbegroting

Voorgesteld wordt om alle neerslag van deze handeling blijvend te bewaren. De Raad adviseert u echter om aansluiting te zoeken bij het goede gebruik om kwartaal- en maandverslagen als vernietigbaar aan te merken als er jaarverslagen voorhanden zijn.

Handeling 411: het controleren van het gevoerde financiële beheer en de jaarlijkse financiële verantwoording daarover en van de administraties die ten behoeve van dat beheer en die verantwoordingen worden gevoerd

Conform de Verordening gedrags- en beroepsregels registeraccountants wordt de neerslag van deze handeling voorgedragen voor vernietiging. De Raad adviseert u deze waardering te voorzien van een kanttekening dat de neerslag van controles waarbij grote misstanden aan het licht zijn gekomen omwille van de democratische controle en het historisch belang van vernietiging uitgezonderd dienen te worden.

Handeling 453: het regelen van de zorg voor de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties

De toelichting op de handeling maakt duidelijk dat het hier gaat om interne toetsing van c.q. toezicht op de begrotingsvoorbereiding en –uitvoering. Ook behelst de handeling het ontwikkelen, inrichten en beheren van financiële en administratieve informatiesystemen. De ontwerp-lijst stelt voor om de neerslag van deze handeling deels na 5 , deels na 7 jaar te vernietigen.

De Raad is van mening dat de formulering van de handeling de feitelijke strekking ervan niet duidelijk weergeeft en adviseert u deze te herzien.

De Raad acht het van belang dat reconstrueerbaar blijft hoe de vakministers hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de begroting en de begrotingsuitvoering invullen en pleit daarom voor het bewaren van dat deel van de neerslag van handeling 453.

De Raad raadt u ten sterkste af om de neerslag over financiële en administratieve informatiesystemen te voorzien van een generieke waardering. Hij acht het noodzakelijk dat de waardering, en daaraan eventueel gekoppeld de vernietigingstermijn, gerelateerd worden aan de processen (en dus de handelingen) die met behulp van die systemen worden uitgevoerd.

Handeling 476: het vastleggen van de procedures van de administratieve organisatie met betrekking tot het materieelbeheer en zorgdragen voor de toepassing hiervan

Op verzoek van de materiedeskundige is het driehoeksoverleg ten aanzien van vergelijkbare handelingen (481 en 508) akkoord gegaan met bewaring van de neerslag. De Raad acht de argumenten voor die herziene waardering ook van toepassing op handeling 476 en adviseert u de waardering van deze handeling te wijzigen.

Handeling 493: het jaarlijks vaststellen van het percentage van de rente die wordt vergoed op geconsigneerde geldsommen

De Raad constateert dat de materiedeskundige in het driehoeksoverleg met succes heeft betoogd dat de neerslag van deze handeling bewaard zou moeten worden. De ontwerp-lijst vermeldt bij deze handeling echter een V. De Raad adviseert u de waardering in overeenstemming te brengen met de uitkomst van het driehoeksoverleg.

Handeling 517: het begeleiden van (wetenschappelijk) onderzoek naar het beheer van de rijksbegroting

De Raad merkt op dat de algemeen voorkomende onderzoekshandelingen standaard worden gesplitst in een te bewaren handeling die betrekking heeft op de opdrachtverlening en het vaststellen van het eindproduct en een te vernietigen handeling die de rest van de neerslag omvat. Handeling 517 behoort tot de tweede categorie maar wordt hier niettemin met B gewaardeerd. De Raad adviseert u deze waardering te wijzigen in V met een termijn van 10 jaar.

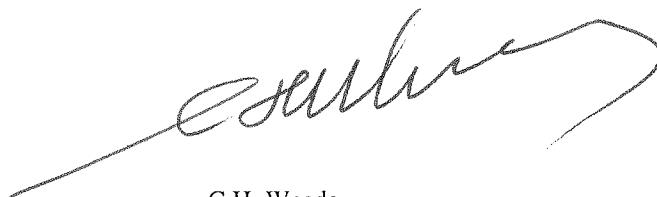
6. *Advies*

De Raad adviseert u de ontwerp-selectielijst vast te stellen voor de periode 1945-2000, met inachtneming van de opmerkingen die gemaakt zijn in dit advies.

Hoogachtend,



W. Sorgdrager
Voorzitter



C.H. Weeda
Algemeen secretaris