

36. **Advies nr. 437 d.d. 10 februari 1995** (RCB/II-94-755) inzake *de ontwerp-Lijst van te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden op het terrein van de burgerluchtvaart (ministerie van Verkeer en Waterstaat)*.

Bericht op schrijven van 20 september 1994, nr. 94.817.MB/EIB

1. Bij bovenaangehaalde brief zond u de Raad voor het Cultuurbeheer (de Rijkscommissie voor de Archieven) om advies een verzoek van de minister van Verkeer en Waterstaat tot medewerking uwerzijds aan de vaststelling van de Lijst van te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden op het terrein van de burgerluchtvaart, voor zover deze bescheiden onder diens archiefwettelijke verantwoordelijkheid vallen. Hierbij was tevens gevoegd het verslag van het ter voorbereiding van dat ontwerp gevoerde ambtelijke driehoeksoverleg, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Besluit algemene richtlijnen vaststelling vernietigingslijsten archiefbescheiden. Uit deze rapportage is de Rijkscommissie gebleken, dat aan de totstandkoming van dit ontwerp ten minste is deelgenomen door de in genoemd artikel bedoelde personen.

De ontwerp-Lijst is opgenomen in het Basisselectiedocument (BSD) Burgerluchtvaart 1945-1992 (versie 27 juli 1994). Dit BSD is ontwikkeld naar aanleiding van een institutioneel onderzoek, waarvan verslag is gedaan in het PIVOT-rapport nr. 16 "Luchtvaart gebonden" ('s-Gravenhage, 1994). Dit rapport, waarvan de Rijkscommissie bij eerdere gelegenheid een exemplaar heeft ontvangen, is door haar bij de beraadslagingen betrokken.

2. Het onderhavige BSD is opgezet volgens het model, dat ook ten grondslag ligt aan basisselectiedocumenten, waarover de Rijkscommissie u reeds heeft geadviseerd. Zij heeft daarom gemeend dit ontwerp te kunnen beoordelen aan de hand van dezelfde (algemene) uitgangspunten als door haar in die eerdere adviezen zijn gehanteerd. Kortheidshalve moge verwezen worden naar hetgeen daaromtrent wordt opgemerkt in advies nr. 430 d.d. 10 oktober 1994.

Ook in deze lijst wordt de grondslag voor de selectiewaardering verantwoord in - op zich helder geformuleerde - selectiedoelstellingen en -criteria (resp. §§ 4 en 5 van de Toelichting).

Voor wat betreft die doelstellingen wordt daarbij in de Toelichting (wederom) verwezen naar het in het kader van het PIVOT-project ontwikkelde uitgangspunt, dat "de archiefbescheiden die bewaard worden (...) een reconstructie van het overheidshandelen ten opzicht van zijn omgeving op hoofdlijnen mogelijk (moeten) maken".

In concreto is, blijkens genoemde Toelichting, bij de selectie(-waardering) "derhalve de vraag aan de orde welke bescheiden, behorende bij welke handeling, berustende bij welke actor, bewaard dienen te worden ten einde het handelen van de rijksoverheid m.b.t. de burgerluchtvaart op hoofdlijnen te kunnen reconstrueren".

In aansluiting hierop wordt verantwoord op welke criteria de selectiewaardering van de administratieve neerslag van de desbetreffende handelingen is gebaseerd.

In tegenstelling tot eerdere gevallen is daarbij echter thans sprake van "toegepaste criteria". Een onderscheid tussen algemene en (eventuele) specifieke criteria wordt derhalve in dezen niet gehanteerd.

De Rijkscommissie acht dit, met referentie aan hetgeen zij over de hanteerbaarheid van dergelijke criteria heeft opgemerkt in advies nr. 434, d.d. 10 oktober 1994, een verbetering, die - naar zij vertrouwt - ook in het vervolg toepassing zal vinden.

3. Daarentegen acht de Rijkscommissie het een manco, dat in het kader van de operationalisering van bedoelde criteria impliciet noch expliciet is verantwoord, of, en zo ja hoe, de concrete vertaling van bedoelde, in tamelijk abstracte zin verwoorde, criteria naar te bewaren of te vernietigen (categorieën) archiefbescheiden is getoetst aan de belangen,

waarmede overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, tweede lid, van het hierboven genoemd Besluit bij het ontwerpen van vernietigingslijsten archiefbescheiden rekening moet worden gehouden. Voor de betekenis, die de Rijkscommissie aan een dergelijke afweging hecht, moge verwezen worden naar haar recente advies nr. 436, d.d. 6 december 1994, inzake het toekomstige beleid met betrekking tot de selectie van archiefbescheiden. Reeds eerder heeft de Rijkscommissie vastgesteld, dat een dergelijke integrale en zelfstandige toetsing aan bedoelde belangen niet heeft plaatsgehad, al was het maar omdat kennelijk de toepassing van de PIVOT-methode nog steeds steunt op de opvatting, dat de waardering van de overige belangen vanzelf volgt uit de administratieve selectiewaardering van het betrokken archiefmateriaal. Te dezen herhaalt zij dan ook haar conclusie, dat de wijze, waarop de PIVOT-methode wordt gehanteerd, (vooralsnog) vooral betekenis heeft in de context van de administratieve waardering.

Ondanks deze beperkte toepassing van de PIVOT-theorie, wil de Rijkscommissie er niettemin rekening mee houden, dat het onderhavige BSD tot stand is gekomen in de periode, waarin haar eigen referentiekader, zoals neergelegd in het zoëven genoemde advies nr 436, nog in voorbereiding was. De redelijkheid gebiedt bijgevolg te erkennen, dat toetsing aan dat advies niet ex post kan geschieden. Bovendien heeft zij kunnen constateren, dat de concrete uitwerking van de selectiecriteria heeft geleid tot een voorstel tot selectie, waarin in een behoorlijke kwantiteit van te bewaren (categorieën) archiefbescheiden is voorzien. Desondanks meent de Rijkscommissie, dat bij de feitelijke selectie alsnog zoveel mogelijk met het belang van de recht- en bewijszoekenden alsmede het historisch cultureel belang rekening zal moeten worden gehouden. Zulks dient dan ook in het inleidende gedeelte van het BSD expressis verbis te worden vermeld.

In dit verband zij opgemerkt, dat in het onderhavige BSD uitsluitend een keuze tussen bewaring of vernietiging van archiefbescheiden wordt gemaakt. Niet voorzien is immers in de (op zich gebruikelijke) mogelijkheid, dat in de fase van de feitelijke selectie in beginsel te vernietigen archiefbescheiden alsnog voor blijvende bewaring kunnen worden bestemd. De Rijkscommissie acht een dergelijk correctief geboden. Er moge aan worden herinnerd, dat zij in deze zin reeds eerder aanbevelingen heeft gedaan. Voor een nadere uiteenzetting van de daaraan ten grondslag liggende overwegingen moge verwezen worden naar hetgeen daarover is opgemerkt in §12 van het meerbedoelde advies nr. 436.

De Rijkscommissie meent overigens, dat een dergelijke "hardheidsclausule" in de selectielijst zelve moet worden opgenomen. Enerzijds, omdat die lijst in verband met haar praktische hanteerbaarheid in inhoudelijk opzicht zo volledig mogelijk moet zijn, en anderzijds, omdat de toepassing van zo'n clausule dezelfde juridische grondslag behoort te hebben als de principiële toekenning van de selectiekenmerken van bewaren of vernietigen. Zij heeft daarbij nog wel overwogen of een dergelijke clausule in algemene zin in de lijst moet worden opgenomen dan wel uitsluitend bij diè categorieën archiefbescheiden, waarvan de noodzaak tot nadere selectie zou kunnen worden vermoed. De Rijkscommissie heeft een uitgesproken voorkeur voor het eerste. De belangrijkste overwegingen daarbij zijn, dat, afhankelijk van aard en inhoud van een BSD, een dergelijke clausule bij vele items zou moeten worden geplaatst, dat het ontbreken van zo'n toevoeging bij een item zou kunnen worden uitgelegd als zou nadere selectie nimmer zijn geboden en dat toekomstige ontwikkelingen (u zie in dit verband advies nr. 436, § 12, vierde alinea), die van belang kunnen zijn voor de toekenning van selectiekenmerken, niet zijn te voorzien.

Zij adviseert u daarom de Toelichting op het onderhavige BSD aan te vullen met een hardheidsclausule, waarin de gebruikelijke elementen zijn opgenomen.

4. Een ander aspect, waarop de Rijkscommissie wil attenderen, is het feit, dat als gevolg van de methodische opzet van het onderhavige BSD de selectiewaardering direct wordt gekoppeld aan de (integrale) administratieve neerslag van de handelingen en op het niveau van (afzonderlijke) dossiers en/of stukken daarom geen (nadere) selectie zal plaatsvinden.

Strikte toepassing hiervan leidt er toe, dat archiefmateriaal voor (blijvende) bewaring zou kunnen worden bestemd, dat bij een selectie op dossier- of stuksniveau vernietigbaar blijkt te zijn.

De Rijkscommissie heeft reeds in haar advies nr. 420, d.d. 2 februari 1994 op deze consequentie gewezen. Korthedshalve brengt zij dit advies gaarne opnieuw onder uw aandacht.

5. In voorgaande adviezen, laatstelijk in het hiervoor reeds genoemde advies nr. 436 (§ 12), heeft de Rijkscommissie gewezen op nut en noodzaak van een temporele begrenzing van de werkingsduur van selectielijsten voor archiefbescheiden. Tot haar genoegen heeft zij kunnen constateren, dat in het onderhavige geval in een dergelijke begrenzing is voorzien. In het opschrift van het BSD wordt daartoe de periode 1945-1992 genoemd. De Rijkscommissie vraagt zich evenwel af of de aldus aangegeven periode overeenstemt met de feitelijke inhoud van het BSD. Uit de daarbij behorende numerieke lijst betreffende de administratieve neerslag van de handelingen blijkt immers, dat ook archiefmateriaal van oudere datum in de lijst is opgenomen. Bij wijze van voorbeeld zij verwezen naar de BSD-nrs. 23 tot en met 28, waarin als terminus a quo het jaar 1929 wordt gebezigd. Zulks ware in bedoeld opschrift expliciet tot uitdrukking te brengen. Het is de Rijkscommissie overigens niet duidelijk geworden, waarom in een aantal gevallen een ander aanvangsjaar wordt voorgesteld dan het begin van de periode waarop het BSD betrekking heeft. Onduidelijk is voorts of aldus de volledige administratieve neerslag van de handelingen uit het tijdvak van vóór 1945 in het BSD is opgenomen dan wel alleen die neerslag van handelingen, die voor de periode van 1945-1992 nog van betekenis is. De Rijkscommissie acht het eigenlijk niet opportuun, dat het onderhavige BSD óók betrekking heeft op een aan het jaar 1945 voorafgaande periode, al was het maar omdat ten aanzien van de administratieve neerslag van die "oudere" handelingen de toekenning van selectiekenmerken bewaren of vernietigen is gebaseerd op voorafgaand onderzoek, dat uitsluitend op de periode 1945 - 1992 betrekking heeft. Ten principale is de Rijkscommissie van oordeel, dat de werkings sfeer van het onderhavige BSD zich tot de daadwerkelijk onderzochte periode dient te beperken. Voor de selectie van "ouder" materiaal dient naar haar mening een specifieke selectievoorziening te worden getroffen, waarbij uiteraard de conclusies uit het reeds ingestelde onderzoek kunnen worden ingebracht.
6. Naast bovenstaande, meer algemene opmerkingen over de aard en opzet van het onderhavige BSD, meent de Rijkscommissie, in aansluiting op hetgeen zij hierboven onder § 2 met betrekking tot de gehanteerde selectiecriteria heeft opgemerkt, u nog op het volgende te moeten wijzen.
 - a. Onder punt 3b van § 5 (Criteria voor de selectie) van de Toelichting is als uitgangspunt vermeld, dat de (administratieve neerslag van) handelingen die (louter) een "administratieve" functie hebben, worden gewaardeerd als vernietigbaar. Als voorbeelden hiervan worden genoemd: algemene regelingen betreffende formulieren, organisatie van examens, bezorging van gegevens aan andere overheidsinstanties. Consequente toepassing van dit uitgangspunt kan ertoe leiden, dat gegevens betreffende de wijze, waarop door het desbetreffende overheidsorgaan informatie wordt verworven en verwerkt, niet wordt bewaard. Verwerving van informatie en de wijze waarop deze volgens ambtelijke of bureaucratische procedures wordt verwerkt, zijn evenwel essentiële aspecten van het overheidsbeleid. Het behoud van kennis daaromtrent moet een onmisbare schakel in het informatie-productieproces bij een overheidsorgaan worden geacht. Het feit, dat dit type materiaal volgens bedoeld criterium zonder meer vernietigbaar wordt geacht, klemmt temeer, omdat in het verslag van het desbetreffende institutionele onderzoek aan dit aspect geen aandacht is besteed.

Naar het oordeel van de Rijkscommissie is het daarom noodzakelijk, dat het onderhavige criterium in bovenbedoelde zin wordt genuanceerd (en dienovereenkomstig ook de onderscheiden rubrieken van de numerieke lijst, waarin voor de selectiewaardering naar dat criterium wordt verwezen).

- b. Hetzelfde geldt voor het onder 7a bedoelde criterium, inhoudende dat "de (administratieve neerslag van de) interne werking van de handelingen: de handelingen richten zich op de middelen en het personeel van de organisatie" vernietigbaar is. Als voorbeelden hiervan worden genoemd: interne regelingen, financieel beheer en personeelsbeleid.

Naar de Rijkscommissie is medegedeeld, heeft dit criterium géén betrekking op bescheiden betreffende de algemene coderubrieken .07 (organisme) en .08 (personeel), omdat ten aanzien van de selectie van de in deze rubrieken bedoelde administratieve neerslag een voor alle ministeries en daaronder ressorterende organen geldend basis-selectiedocument in voorbereiding is.

Voor wat betreft het onderhavige criterium dient daarom ter vermindering van misverstand over de strekking ervan nadrukkelijk te worden aangegeven, dat dit niet slaat op de ".07 en .08-handelingen".

Een en ander impliceert, dat genoemd criterium slechts van toepassing kan zijn op belevingsvormende en -uitvoerende handelingen. Hierbij is te denken aan handelingen betreffende onder meer keuzen, die binnen gestelde financiële budgetten moeten worden gemaakt (in het bijzonder inzake strategie, planning en uitvoering) en aan handelingen betreffende feitelijke controle op (de effectiviteit van) het beleid. Behoud van de informatieneerslag van deze activiteiten - dit raakt immers de kern van het overheidsbeleid in kwestie - acht de Rijkscommissie essentieel. Zij is dan ook van oordeel, dat ook dit criterium (met inbegrip van de vertaling ervan naar de afzonderlijke rubrieken in de numerieke lijst) dient te worden genuanceerd.

- c. De Rijkscommissie heeft nog overwogen om ten aanzien van bepaalde (vernietigbare) rubrieken uit de numerieke lijst een informatie-analyse van de desbetreffende administratieve neerslag uit te (doen) voeren.

Haar voornaamste overweging daarbij was, dat zo'n onderzoek nader licht zou kunnen werpen op het vermoeden dat in het betrokken archiefmateriaal informatie "verborgen" zou kunnen zijn over juridische, economische, fiscale, technologische en milieutechnische, kortom over allerlei maatschappelijke aspecten met betrekking tot het verschijnsel luchtvaart, die toch het bewaren waard zou zijn. Noch het institutioneel onderzoek, noch het BSD zelf konden haar daaromtrent de gewenste duidelijkheid verschaffen.

Zij heeft echter gemeend van een dergelijk onderzoek te moeten afzien, omdat haar is medegedeeld, dat met de feitelijke selectie al een aanvang is gemaakt. Uiteraard betreurt zij dit in hoge mate. Zij adviseert u daarom met klem te bevorderen, dat in de toekomst een samenloop van de beoordeling en vaststelling van een BSD met de feitelijke toepassing ervan uit respect voor de terzake van de totstandkoming van vernietigingslijsten archiefbescheiden in de Archiefwet 1962 en de daarop gebaseerde besluiten neergelegde procedure-voorschriften worden voorkomen.

Te dezen beperkt de Rijkscommissie zich er daarom noodgedwongen toe in het bijzonder te wijzen op de navolgende rubrieknummers:

- In nr. 61 wordt voorgesteld om (de stukken betreffende) het stellen van nadere regels omtrent de beoordeling van de luchtwaardigheid (abusievelijk in hier sprake van: luchtvaardigheid) en de afgifte van BvL's te bewaren. Daarentegen wordt in nr. 62 voorgesteld om (de stukken

betreffende) het beoordelen van de luchtwaardigheid en het afgeven, wijzigen, intrekken e.d. van BvL's en bewijzen van gelijkstelling te vernietigen. Voor nr. 61 is daarbij het referentiekader het selectie criterium 3(a), dat concludeert tot het selectiekenmerk bewaren; voor nr. 62 wordt gerefereerd aan criterium 5, dat concludeert tot vernietigen, tenzij conform criterium 6 alsnog tot bewaring zou moeten worden besloten.

De Rijkscommissie is van oordeel, dat zulks in het kader van rubriek nr. 62 aan de orde is. Naar haar mening is bij de voorgestelde toekenning van het selectiekenmerk "vernietigen" onvoldoende rekening gehouden met het in criterium 6 bedoelde maatschappelijk effect van de in die rubriek omschreven handelingen. Zulks temeer omdat bij de desbetreffende handelingen de kwaliteit van de uitvoering in het geding is. Het historisch-culturele belang is ermee gediend, dat naast de bewaring van informatie betreffende vigerende wet- en regelgeving ook informatie wordt bewaard over de wijze waarop de overheid deze in concrete gevallen heeft toegepast. Zij meent dan ook, dat de vernietigbaarheid van rubriek nr. 62 moet worden gewijzigd in het tegendeel.

- Het bovenstaande geldt mutatis mutandis ook voor de rubrieknrs. 65 en 67, omdat ook hier geldt dat het bewaren van informatie, bedoeld in nr. 65, pas echt zin heeft als die uit nr. 67 tevens worden bewaard.
- Om dezelfde reden pleit de Rijkscommissie er eveneens voor om de voorgestelde vernietigbaarheid van rubrieknr. 85 te wijzigen in bewaring.
- Op grond van dezelfde argumenten pleit de Rijkscommissie ervoor om de voorgestelde vernietigbaarheid van het in rubriek nr. 240 omschreven archiefmateriaal te wijzigen in bewaring.

Ten aanzien van de zoëven genoemde rubrieknummers, welke met nog andere zouden kunnen worden aangevuld, heeft de Rijkscommissie nog overwogen of, in plaats van bewaring van de desbetreffende bescheiden zonder meer, volstaan zou kunnen worden met een representatieve steekproef ervan. Zij meent evenwel, dat die vraag slechts afdoende zou kunnen worden beantwoord, nadat te dien aanzien een informatie-analyse zou zijn uitgevoerd. Een dergelijke analyse is des te noodzakelijker, omdat op dit moment nog geen (categoriale) modellen voor steekproeven, geschikt om bij de archiefselectie te worden gehanteerd, beschikbaar zijn. Zoals aangekondigd in § 8 van advies nr. 436 is de Rijkscommissie voornemens naar zowel de methodische als de praktische implicaties van steekproeven nader onderzoek in te stellen en u daarover te adviseren.

Zoals hierboven echter reeds gememoreerd, is haar duidelijk gemaakt, dat ten aanzien van (aspecten) van het onderhavige BSD geen reële mogelijkheid tot een informatieonderzoek meer bestaat. Dit impliceert, dat in ieder geval met betrekking tot de hierboven nominatim geduide rubrieken (vooralsnog) het desbetreffende archiefmateriaal integraal voor blijvende bewaring dient te worden bestemd. Zonodig kan op een later moment, als meer inzicht bestaat over de opportuniteit van een steekproef te dezen, op basis daarvan de wenselijkheid van een eventuele reductie van dat materiaal worden bezien.

7. Mits uwerzijds met bovenstaande overwegingen en aanbevelingen ten aanzien van het onderhavige BSD rekening wordt gehouden, adviseert de Rijkscommissie voor de Archieven u uw medewerking aan de vaststelling ervan te verlenen.