

45. **Advies nr. 446 d.d. 17 november 1995** (RCB/II-95-483) inzake *de vaststelling van de Lijst van te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden van de Raad van State, taakgedeelte "Administratieve rechtsbescherming"*.

Bericht op schrijven van 12 december 1994, nr. 94.1092.MB/EIB

1. Bij uw hierbovenaangehaalde brief zond u de Raad voor het Cultuurbeheer om bericht en raad de ontwerp-Lijst van te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden van de Raad van State, taakgedeelte "Administratieve rechtsbescherming".

Deze adviesaanvraag is door de Raad, met verzoek om u daar over rechtstreeks te adviseren, in handen gesteld van de Rijkscommissie voor de Archieven.

De afdoening van deze adviesaanvraag heeft ten gevolge van het recentelijk zwaar belaste adviesprogramma van de Rijkscommissie vertraging ondervonden. Die belasting vond mede zijn oorzaak in het feit, dat zij op grond van uw verzoek voorrang moest geven aan de advisering over andere omvangrijke en complexe aangelegenheden het archiefwezen en het archiefbeleid betreffende. In dat verband zij ook verwezen naar § 2 van haar recente advies nr. 443, d.d. 13 oktober 1995.

2. De Rijkscommissie heeft de onderhavige ontwerp-lijst in eerste instantie aan procedurele en vervolgens aan inhoudelijke hoofdaspecten getoetst. Haar bevindingen dienaangaande worden in de §§ 3 en 4 uitgewerkt.

In § 5 is haar conclusie en haar daarop gebaseerde advies opgenomen.

3. Voor wat betreft de *procedurele aspecten* zij in de eerste plaats vermeld, dat de onderhavige ontwerp-lijst als "Basisselectiedocument administratieve rechtsbescherming door de Raad van State, 1940-1994" tot stand is gekomen overeenkomstig de methode, die uitgaat van een analyse, beschrijving en waardering van handelingen van de (rijks-)overheid, de zgn. PIVOT-methode. Aan dat ontwerp is een institutioneel onderzoek vooraf gegaan, waarvan verslag is gedaan in de publikatie "Driemaal 's Raads recht: Een drietal institutionele onderzoeken" (PIVOT-publikatie nr. 17; 's-Gravenhage 1994).

Bij uw adviesaanvraag was tevens gevoegd een exemplaar van het verslag betreffende het ambtelijke overleg ter voorbereiding van de onderhavige ontwerp-selectielijst, het zgn. driehoeksoverleg (zoals voorgeschreven krachtens het bepaalde in artikel 2, eerste lid, van het Besluit algemene richtlijnen vaststelling vernietigingslijsten archiefbescheiden, Besluit arvva).

Voorts heeft de Rijkscommissie kennis kunnen nemen van het commentaar, dat naar aanleiding van de tervisielegging van de ontwerp-lijst is ingebracht.

Deze stukken zijn door de Rijkscommissie bij haar beoordeling van het ontwerp betrokken.

Zij heeft er goede nota van genomen, dat in bedoeld institutioneel onderzoek alle te onderscheiden taakgebieden van de Raad van State zijn beschreven en dat, na vaststelling van de thans aan de orde zijnde selectielijst archiefbescheiden, op basis van dat onderzoek de overige taakgebieden aan de orde zullen komen.

Uit het verslag van voornoemd driehoeksoverleg is haar gebleken, dat aan dat overleg is deelgenomen door de in het eerste lid van artikel 2 van het Besluit arvva bedoelde personen.

Daarentegen moet worden geconstateerd, dat dit verslag zich, naast een algemene beschrijving van het project, beperkt tot een weergave van formele, vooral procedurele aspecten ervan. Geen inzicht wordt gegeven in de inhoudelijke overwegingen, die in bedoeld overleg ter fine van de gemaakte keuzes voor de gehanteerde selectiecriteria en de voorgestelde waardering (bewaren of vernietigen) van de neerslag van de desbetreffende handelingen aan de orde zijn geweest. Ook de toelichting op de ontwerp-lijst geeft daaromtrent geen afdoende uitsluitel.

Mede onder verwijzing naar hetgeen hieromtrent in het commentaar naar aanleiding van de tervisielegging is opgemerkt, meent de Rijkscommissie dat het kennen van bedoelde overwegingen essentieel is voor een goede en weloverwogen beoordeling van ontwerp-selectielijsten. Het risico bestaat immers, dat door het ontbreken van deze informatie de beoordeling van een ontwerp tijdens de tervisielegging zowel als de advisering tot op zekere hoogte (noodzakelijkerwijs) een speculatief karakter krijgt. Zulks ware te vermijden, omdat op voorhand kan worden gesteld, dat dit, alle daarbij te betrachten zorgvuldigheid ten spijt, de kwaliteit van die beoordeling kan schaden, hetgeen ook u - zo neemt de Rijkscommissie aan - niet in het belang zult achten voor het verloop van de verdere procedure, met inbegrip van uw beoordeling van ingebrachte commentaren en adviezen, tot de vaststelling van selectielijsten.

De Rijkscommissie pleit derhalve voor een in dit opzicht volledige rapportage van het driehoeksoverleg. Zij verwijst daarbij naar hetgeen zij dienaangaande reeds in advies nr. 436 (§ 10) heeft aanbevolen en door u, blijkens uw reactie op dat advies (uw brief van 12 juli 1995, nr. DGCZ/DBC-U-953740) is onderschreven.

In concreto betreurt de Rijkscommissie, gelet op de hoge positie die de Raad van State in ons staats- en rechtsbestel inneemt en het in verband daarmee te veronderstellen blijvende belang van zijn archieven, deze onvolledigheid des te meer. Zij heeft daarom tijdens de voorbereiding van het onderhavige advies alsnog getracht inzicht te krijgen in de aard van de aan de onderhavige ontwerp-lijst ten grondslag liggende keuzes en beslissingen. Voor zover nodig komt zij hierop in § 4 terug. Door de beperkte omvang van de ontwerp-lijst in kwestie was dat nog te realiseren. Zij acht zulks evenwel niet voor herhaling vatbaar, omdat - het zij ten overvloede opgemerkt - het om informatie gaat, die in het driehoeksoverleg aan de orde is of moet zijn geweest dan wel daar is gegenereerd en uit dien hoofde door middel van bedoelde verslag beschikbaar had kunnen worden gesteld.

4. Mede op grond van haar, in de voorafgaande paragraaf vermelde, bevindingen heeft de Rijkscommissie getracht zich een oordeel te vormen over de *inhoudelijke aspecten* van het onderhavige ontwerp.

Als uitgangspunt heeft zij daarbij genomen de vraag of bij het ontwerpen ervan in voldoende mate rekening is gehouden met de in artikel 3, eerste lid, van het Besluit arvva omschreven belangen, t.w. het blijvende belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor de overheidsorganen, de recht- en bewijszoekenden en het historisch onderzoek. Als referentiekader steunt zij daarbij op hetgeen zij hieromtrent in haar meergenoemd advies nr. 436 heeft overwogen.

In aansluiting op eerder uitgebrachte adviezen over ontwerp-selectielijsten archiefbescheiden moet de Rijkscommissie trouwens ook te dezen constateren, dat de selectiewaardering heeft plaatsgehad conform de in het kader van de PIVOT-methode ontwikkelde selectiedoelstelling, welke uitsluitend betrekking heeft op het bewaren van zodanig archiefmateriaal, dat een reconstructie op hoofdlijnen van het overheidshandelen mogelijk blijft. Als algemeen bezwaar tegen deze doelstelling heeft zij daarbij eerder - u zie hierover ook § 7 van haar recente advies nr. 443 - naar voren gebracht, dat deze doelstelling onvoldoende recht doet aan de noodzakelijke en vereiste waardering van de autonome belangen van de recht- en bewijszoekenden en van het historisch onderzoek en derhalve niet aan de zelfstandige betekenis van de archieven voor deze belangen.

#### *Algemeen*

- a. In de Toelichting (§ 4) bij het ontwerp wordt uiteengezet, dat voor het onderhavige taakgebied specifieke selectiecriteria zijn ontwikkeld, omdat "de algemene selectiecriteria van PIVOT (...) voor het merendeel niet zijn toe te passen".

Naar de Rijkscommissie uit de zoëven bedoelde passage begrijpt, is in het driehoeksoverleg als grondslag voor de lijst niet uitgegaan van de inhoudelijke aspecten betreffende het besproken beleidsterrein, doch, om praktische redenen, van de thans bij de Raad van State gangbare procedures. Dit heeft geresulteerd in een ordening naar organisatie-onderdelen en de daarbij behorende administratieve praktijk. De selectiecriteria zijn daarop afgestemd.

Ofschoon de Rijkscommissie in het algemeen het standpunt inneemt, dat - u zie hierover nader advies nr. 436, § 6 - de keuze voor de vorm van een lijst, mede in verband met de praktische hanteerbaarheid ervan, in beginsel wordt bepaald door de zorgdrager voor de desbetreffende archiefbescheiden, in casu de Raad van State, meent zij dat het nu voorliggende ordeningsmodel in hoge mate kwetsbaar is, omdat op het moment van enige wijziging in procedure of organisatie de lijst daarop niet meer aansluit. Dit impliceert grote en voortdurende waakzaamheid ten aanzien van voorzienbaar nodig wordende bijstellingen van de lijst, in ieder geval een grotere waakzaamheid dan geboden zou zijn, wanneer de ontwerp-lijst zou zijn gebaseerd op de inhoudelijke aspecten van de taakstelling (de handelingen) van de zorgdrager in kwestie.

Daarnaast acht de Rijkscommissie het niet consequent, dat, wanneer een zorgdrager blijkbaar heeft gekozen voor de PIVOT-aanpak, derhalve voor een ordening naar handelingen en hun administratieve neerslag, die ordening nadien als het ware ondergeschikt wordt gemaakt aan een ordening op basis van de bestaande organisatie van en administratieve procedures bij die zorgdrager.

- b. Ten aanzien van de in § 4 van de Inleiding bij de ontwerp-lijst vermelde selectiecriteria merkt de Rijkscommissie het navolgende op.

Criterium 1 stelt, dat dossiers van zaken, waarin geen uitspraak is gedaan, zullen worden vernietigd. Hiertoe behoren onder meer zaken, die door de appellanten zijn ingetrokken.

Aldus geformuleerd, acht de Rijkscommissie dit criterium te absoluut, omdat dit slechts betrekking heeft op het formele aspect van het al dan niet ingetrokken zijn van een bepaalde zaak. Naar haar oordeel dient alsnog ruimte te worden gecreëerd voor de mogelijkheid tot een steekproefgewijze bewaring van dit materiaal. Dit vergt om redenen die zij reeds in haar advies nr. 445, d.d. 26 oktober 1995, § 5, onder f (slot) heeft uiteengezet, nader onderzoek. Daarnaast zou moeten worden voorzien in de mogelijkheid tot exemplarische bewaring van aangebrachte, doch ingetrokken zaken, die (mede) aan maatschappelijk gevoelige ontwikkelingen en gebeurtenissen kunnen worden gerelateerd. Indien het voorstel tot steekproefgewijze bewaring op onoverkomelijke bezwaren zou (blijken te) stuiten, dan zou in ieder geval in de mogelijkheid tot bewaring van specimina moeten worden voorzien. Uiteraard dient op de wijze, waarop van deze mogelijkheid bij de selectie gebruik wordt gemaakt, te worden toegezien.

In criterium 2 wordt ten behoeve van de selectiewaardering een omschrijving van de uitwendige vorm van het begrip "uitspraak" gehanteerd, waarmede de Rijkscommissie zich verenigt: "onder uitspraak wordt verstaan: de uitspraak in de vorm waarin deze naar partijen is verzonden, d.w.z. met de daaraan gehechte stukken". Aannemende, dat de uitspraken in hun meest volledige vorm zullen worden bewaard, kan de rijkscommissie er mee instemmen, dat blijkbaar, behoudens het gestelde in criterium 6, het meest oorspronkelijke exemplaar, de getekende minuut, wordt vernietigd.

In het algemeen heeft de Rijkscommissie geen bezwaar tegen het gestelde in criterium 3, er toe strekkende dat stukken, die de neerslag zijn van procedurele routinehandelingen (zoals oproeping, verzoek om verweer, bericht van uitstelzitting) worden vernietigd. Zij gaat er daarbij vanuit, dat deze informatie elders in geaggregeerde vorm, bijvoorbeeld in de hierna onder e. bedoelde neerslag van de administratieve verwerking, bewaard blijft.

Eveneens gaat de Rijkscommissie accoord met het gestelde in de criteria 4 en 5, daar zij deze, voor wat betreft de daarin bedoelde uitspraken, beschouwt als een nadere specificatie van het terzake gestelde in criterium 2.

In de aanhef van criterium 6 is, zo neemt de Rijkscommissie, sprake van "de uitspraak" in de zoëven bedoelde zin. Zij heeft er goede nota van genomen, dat daarnaast onder de overige in dit

criterium bedoelde bescheiden tevens de getekende minuten van de uitspraak zijn begrepen, die derhalve mede voor blijvende bewaring worden bestemd. Voor het overige merkt zij op, dat zij er vanuit gaat dat onder de andere in dit criterium bedoelde stukken mede de daarbij behorende bijlagen zijn begrepen.

In verband met de verwijzing naar de criteria 1 tot en met 6 in criterium 7, dat op de selectie van "Kroonzaken" betrekking heeft, geldt mutatis mutandis hetgeen hiervoor bij die criteria is vermeld.

In criterium 8 wordt voorgesteld om van de dossiers betreffende zaken in hoger beroep *voorhands* alle stukken te bewaren, met uitzondering van de gedingstukken die door de rechtbank aan het dossier zijn toegevoegd en die na de uitspraak aan de rechtbank worden teruggezonden.

In het ontwerp heeft dit criterium in de paragraaf "De Afdeling Bestuursrechtspraak" uitwerking gevonden. In het bij deze paragraaf in algemene zin gestelde nota bene wordt daaromtrent opgemerkt, dat "in hoger beroep-zaken (...) voorlopig overeenkomstig criterium 8 alle neerslag (wordt) bewaard; in beroepszaken wordt de neerslag van de routinehandelingen overeenkomstig criterium 3 vernietigd".

Uit de in deze paragraaf op het stuk van hoger beroepszaken vermelde categorieën archiefbescheiden blijkt evenwel, dat bij de toepassing van criterium 8 een onderscheid wordt gehanteerd tussen de neerslag van routinematig geachte bescheiden in hoger beroepszaken (met als waardering: (voorlopig) bewaren) en overige stukken (met als waardering: bewaren en overbrengen naar ARA). Dit onderscheid dient in ieder geval te worden verklaard.

Voorts is onduidelijk wat in dit criterium onder "voorhands bewaren" dient te worden verstaan. Dit kan immers zo worden begrepen, als zou op enig later moment alsnog een nader voorstel omtrent de selectie van deze stukken (met inbegrip van een selectiewaardering) als zodanig ter fine van aanpassing van de onderhavige lijst worden ontwikkeld. Het kan daarentegen ook betekenen, dat onder "voorlopig bewaren" weliswaar (zij het impliciet) de vernietigbaarheid van deze stukken moet worden verstaan, doch dat op dit moment nog onduidelijkheid of onzekerheid bestaat ten aanzien van de daarbij in concreto in acht te nemen vernietigingstermijnen. Daar binnen de structuur van het voorliggende ontwerp het stellen van vernietigingstermijnen, bij uitsluiting van anderen, een taak van de zorgdrager wordt geacht en zulks dus aan de preventieve waarneming van de tervisielegging en de advisering (zie hierover hierna onder e.) zou zijn onttrokken, zou dit er feitelijk toe leiden, dat een meer definitieve beoordeling van de vernietigbaarheid van bedoelde stukken op een niet in de archiefwetgeving voorziene wijze alsnog aan de lijst zou worden toegevoegd. Het behoeft geen betoog, dat de Rijkscommissie zich, indien dit zo zou zijn, hiertegen verzet.

Het is haar overigens niet duidelijk waarom ten aanzien van de op 1 januari 1994 aangevangen taken van de Afdeling Bestuursrechtspraak wel een definitieve waardering ten aanzien van de neerslag van routinehandelingen in beroepszaken kan worden gegeven, maar met betrekking tot die in hogere beroepszaken zelf nog niet. Op zijn minst zal moeten worden verduidelijkt, waarom ten aanzien van de administratieve neerslag van routinehandelingen in beroepszaken vooralsnog niet eenzelfde terughoudendheid zou zijn geboden.

- c. Blijkens het verslag van het driehoeksoverleg geldt de ontwerp-lijst uitsluitend voor de archiefbescheiden, die bij de uitoefening van extern gerichte taken zijn gevormd. Voor de selectie van de neerslag van handelingen betreffende de bedrijfsvoering worden andere selectie-instrumenten ontwikkeld. Het is de Rijkscommissie niet duidelijk waar hier tussen "extern gerichte taken" en "bedrijfsvoering" de grens is getrokken. Dit geldt in het bijzonder voor de neerslag van de administratie verwerking van intern en extern gerichte informatiestromen op het in de onderhavige ontwerp-lijst in het geding zijnde





