

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: - 4 NOV. 2004
uw kenmerk: C/S/04/1878
uw brief van: 30 augustus 2004
ons kenmerk: arc-2004.01692/2

onderwerp: ontwerp-selectielijst archiefbescheiden over de periode vanaf 1945 op het beleidsterrein *Toelating van vreemdelingen* voor de zorgdrager de minister van Defensie

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 *Toelating van vreemdelingen* over de periode vanaf 1945 die de minister van Defensie in zijn hoedanigheid van zorgdrager in de zin van de Archiefwet 1995 wil doen vaststellen.
In uw brief verzocht u de Raad om binnen drie maanden advies uit te brengen. Hierbij biedt hij u 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 vanaf 1945, 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 *De toelating van vreemdelingen. Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein toelating van vreemdelingen 1945-1993* (Den Haag 1994, PIVOT-rapport nr. 23).

De minister van Defensie heeft aanvullend onderzoek doen verrichten specifiek naar het handelen van actoren waarvan de archieven onder zijn zorg vallen. Hiervan is verslag gedaan in het *Rapport Institutioneel Onderzoek beleidsterrein Toelating van vreemdelingen, actualisatie, 1945-* (Rijswijk, 2003, niet gepubliceerd).

§ 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 deskundige aan de voorbereiding van de ontwerp-lijst mee te werken.

§ 3.3. Terinzagelegging

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 afdoende mate met de verschillende belangen rekening is gehouden (§ 4.3).

§ 4.1. De reikwijdte van de ontwerp-lijst

De ontwerp-lijst bevat voorstellen omtrent de selectie van handelingen over de periode vanaf 1945, waarvan de neerslag valt onder de archiefwettelijke zorg van de minister van Defensie. De Raad begrijpt waarom deze zorgdrager het nodig vond om ook de recente wetswijzigingen op dit beleidsterrein mee te nemen nu hij deze ontwerp-lijst wilde laten vaststellen. Hij betreurt het echter dat de

actualisatie zich heeft beperkt tot de selectielijst van slechts een van de bij dit beleidsterrein betrokken zorgdragers. Vanuit het oogpunt van een efficiënte aanpak van de archiefproblematiek bij de zorgdragers, en ook vanuit het oogpunt van de kwaliteit van het selectie-instrumentarium, is het onwenselijk dat zorgdragers solistisch opereren. De Raad spreekt de hoop uit dat de gesprekken die hierover momenteel gaande zijn tussen het Nationaal Archief en de zorgdragers erin resulteren dat vaststellingsprocedures beter georganiseerd zullen worden.

In dit specifieke geval is juist de periode waarop de actualisatie betrekking heeft een periode van talrijke en ingrijpende wijzigingen op het toch al maatschappelijk en politiek gevoelige (en mede daardoor cultuurhistorisch gewichtige) terrein van *Toelating van vreemdelingen*. De wijze waarop uitvoering is gegeven aan de actualisatie geeft geen inzicht in de inhoudelijke keuzes die er op dit beleidsterrein zijn gemaakt en in de ontwikkelingen van de hoofdlijnen van het beleid. Een dergelijk inzicht is echter onontbeerlijk voor een goede afweging van de belangen die met archiefselectie gemoeid zijn.

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.

Geen van de betrokkenen bij de vaststellingsprocedure lijkt zich er rekenschap van te hebben gegeven dat er op dit beleidsterrein, in de in 1998 en nogmaals in 2001 door de minister van Justitie ingezette vaststellingsprocedure voor diens selectielijst op dit terrein, een bijzonder selectie criterium van toepassing is verklaard voor "handelingen die betrekking hebben op de toelating van vreemdelingen en daarmee van belang zijn voor de start van het Nederlandse burgerschap, de ontwikkeling van dit burgerschap en de identiteit van vreemdelingen en hun nakomelingen in relatie tot de Nederlandse samenleving".

De Raad is van mening dat het buiten toepassing verklaren van het bijzondere selectie criterium te billijken is omdat de Koninklijke Marechaussee zich nu juist bezig houdt met uitzettingen van mensen die *geen* recht hebben op toelating tot het Nederlandse burgerschap. De Raad acht het echter van groot belang dat een dergelijke keuze expliciet en zorgvuldig wordt verantwoord in het kader van de vaststellingsprocedure.

Wel is de Raad van mening dat zowel de gevoeligheid van het beleidsterrein als incidenten op het beleidsterrein aanleiding hadden moeten geven tot zorgvuldiger afwegingen in specifieke gevallen. In paragraaf 5 gaat de Raad daar nader op in.

§ 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 het de Raad, op basis van het verslag driehoeksoverleg en de ontwerp-lijst die daar het resultaat van is, geenszins duidelijk geworden of voldoende rekening is gehouden met het cultuurhistorisch belang, het administratieve belang en het belang van de recht- en bewijszoekende burgers. Eerder in dit advies wees de Raad u er al op dat de lijst niet gebaseerd is op enig inzicht in de hoofdlijnen van beleid en dat het bijzondere selectie criterium dat op dit beleidsterrein van toepassing is hier in onbruik is gebleven zonder dat daarover verantwoording is afgelegd. Het verslag van het driehoeksoverleg gaat niet in op de gemaakte keuzes, omdat de deelnemers zonder meer akkoord gingen met de voorgelegde ontwerp-lijst.

5. Nadere beoordeling van de ontwerp-lijst

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

A-selecte steekproef uit te vernietigen materiaal

In de voorbereidingsfase van deze ontwerp-lijst is niet gesproken over de wenselijkheid om, eveneens conform de uitkomsten van het driehoeksoverleg dat de minister van Justitie eerder over zijn selectielijst op dit terrein voerde, over te gaan tot een a-selecte steekproef van het te vernietigen materiaal op dit beleidsterrein. De Raad is van mening dat een dergelijke steekproef ook voor de neerslag van de actoren onder de zorg van de minister van Defensie wenselijk zou zijn. Het vreemdelingenbeleid is een beeldbepalende kwestie, zeker in de periode vanaf de jaren negentig. Optimaal inzicht in de weerbarstige uitvoeringspraktijk van dit belangrijke en gevoelige terrein is vanuit cultuurhistorisch oogpunt zeer wenselijk. De Raad adviseert u dan ook om ook in deze ontwerp-lijst op te nemen dat nadere uitwerking van een a-selecte steekproef van te vernietigen materiaal geboden is.

Handeling 234: het aanmaken en invoeren van Nederlandse signaleringen betreffende vreemdelingen ten behoeve van opname in het Schengen Informatie Systeem

Ten aanzien van deze handeling schiet het institutioneel onderzoek duidelijk te kort. De functie en het belang van het Schengen Informatiesysteem worden niet beschreven in het RIO. Daarmee is het voorstel om de gegevens uit het systeem zo spoedig mogelijk na het vervallen van de noodzaak van registratie uit het systeem te verwijderen en 1 jaar na verwijdering te vernietigen, niet te beoordelen.

De Raad heeft zich op de hoogte gesteld van de functie en het belang van het systeem en op grond daarvan geconcludeerd dat hij in kan stemmen met de voorgestelde waardering en termijn. Hij adviseert u wel om deze handeling te voorzien van de noodzakelijke context.

Handeling 235: het rapporteren aan de minister van Justitie over:

- a. *de toegangsweigerings;*
- b. *de controle op de zorgplicht van vervoerders;*
- c. *de uitzetting van vreemdelingen;*
- d. *de uitvoering van het toezicht op vreemdelingen*

Deze rapportages worden voorgedragen voor vernietiging na 10 jaar. De Raad is van mening dat juist deze neerslag een goed inzicht kan bieden in de uitvoering van de taken die de Koninklijke Marechaussee op dit gebied uitvoert. Hij adviseert u daarom deze neerslag te bewaren op grond van criterium 5. Mocht het zo zijn dat de rapportages betrekking hebben op individuele gevallen, dan heeft de Raad, behoudens de opmerkingen die hieronder gemaakt worden ten aanzien van de handelingen 236, 237 en 238, geen bezwaar tegen vernietiging na 10 jaar. Wel is in dat geval verduidelijking van de handeling wenselijk.

Handeling 236: het staande houden en ophouden van vreemdelingen ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie

Handeling 237: het inbewaringstellen van vreemdelingen

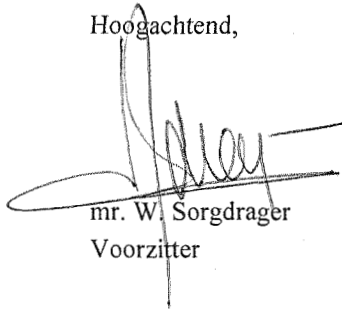
Handeling 238: het begeleiden van een vreemdeling naar een plaats van vertrek uit Nederland of naar een plaats buiten Nederland

Het feitelijke aanhouden, vasthouden en uitzetten van vreemdelingen door de Koninklijke Marechaussee, waar het in deze voor vernietiging voorgedragen handelingen om gaat, verloopt niet altijd zonder problemen. Er zijn zaken bekend van personen die bij hun aanhouding of uitzetting ernstig letsel hebben opgelopen. De Raad is van mening dat de dossiers van dergelijke zaken blijvend bewaard moeten worden. Hij is er zich van bewust dat artikel 5^e van het Archiefbesluit 1995 ruimte biedt om dat te doen, ongeacht de waardering van de handeling in kwestie. De Raad adviseert u echter om bij deze handeling expliciet te wijzen op de noodzaak om voor uitzonderlijke dossiers een uitzondering te maken.

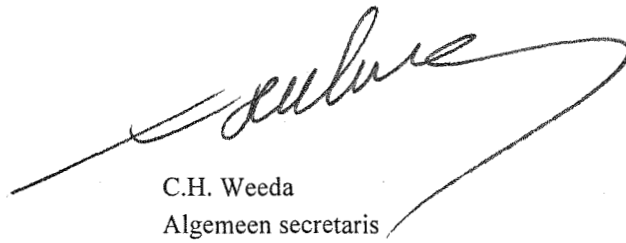
6. *Advies*

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

Hoogachtend,



mr. W. Sorgdrager
Voorzitter



C.H. Weeda
Algemeen secretaris