

Raad voor Cultuur

Aan

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen
P/a de algemene rijksarchivaris
Postbus 90520
2509 LM 's-Gravenhage

Onderwerp

Ontwerp-selectielijst archiefbescheiden
zorgdrager de minister van Buitenlandse Zaken
beleidsterrein *Buitenland en Ontwikkelingssamenwerking* over de
periode 1945-1990(1994)

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

Datum

Uw brief van
10 december 2002
Uw kenmerk
R&B/OSA/2001/4206
Nummer
arc-2001.3502/2

Mijnheer de Staatssecretaris,

1. Bij uw hiernaast vermelde brief deelde u de Raad voor Cultuur mede, dat de minister van Buitenlandse Zaken u, als zorgdrager in de zin van de Archiefwet 1995, heeft verzocht uw medewerking te verlenen aan de vaststelling van de selectielijst archiefbescheiden op het beleidsterrein *Buitenland en Ontwikkelingssamenwerking* over de periode 1945-1990(1994). In uw brief verzocht u de Raad om binnen drie maanden advies uit te brengen. Hierbij biedt hij u zijn bevindingen aan.
2. De Raad heeft deze ontwerp-lijst in eerste instantie aan procedurele en vervolgens aan inhoudelijke aspecten getoetst. Om redenen van zowel procedurele als inhoudelijke aard, adviseert de Raad u om *niet* over te gaan tot de vaststelling van de onderhavige ontwerp-selectielijst archiefbescheiden. De in uw adviesaanvraag gestelde specifieke vragen worden de paragrafen 3, 4 en 5 van dit advies mede beantwoord.
3. Toetsing van procedurele aspecten
Voor wat betreft de procedurele aspecten zij in de eerste plaats gememoreerd, dat de ontwerp-lijst als basiselectiedocument 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 het rapport *Gedane Buitenlandse Zaken. Een institutioneel onderzoek naar de beleidsterreinen buitenland en ontwikkelingssamenwerking 1945-1990(1994)* ('s-Gravenhage, 2000).

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, ontwerpselectielijsten tot stand komen.

Hieruit is de Raad gebleken, dat dit overleg was samengesteld zoals artikel 3, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995 voorschrijft. De Raad merkt op, dat voor dit omvangrijke en complexe beleidsterrein vanwege het ministerie slechts één beleidsdeskundige aan het driehoeksoverleg heeft deelgenomen.

Een door de minister van Buitenlandse Zaken ingestelde Archiefcommissie heeft in dit driehoeksoverleg de rol vervuld die normaliter ligt bij een externe deskundige die op voorstel van het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap aan het overleg wordt toegevoegd.

De Raad staat zeer positief tegenover het inzetten van een departementale Archiefcommissie, zoals hier is gebeurd. De minister van Buitenlandse Zaken maakt met de instelling van deze commissie duidelijk, dat hij zijn zorgdragerschap serieus neemt en dat hij van mening is, dat de archiefvormende organisatie (de 'administratie') ook zelf een historisch geweten heeft en hoort te hebben.

Om welke actoren het in deze lijst gaat, is de Raad niet geheel duidelijk. Het vaststellingsverzoek van de minister van Buitenlandse Zaken laat na de actoren te benoemen, waarvoor de lijst moet gaan gelden. Het verslag van het driehoeksoverleg noemt de actoren waarvoor vaststelling wordt aangevraagd wel bij name. In de opsomming die het verslag geeft, ontbreken de volgende actoren, die volgens de ontwerp-lijst wel onder de zorg van de minister van Buitenlandse Zaken vallen:

- de directie Europa;
- de directie NAVO- en WEU-zaken;
- de directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken;
- het DG Europese Samenwerking.

De Raad heeft besloten in het kader van deze adviesaanvraag uitsluitend te kijken naar en te adviseren over de handelingen van actoren waarvoor blijkens het verslag driehoeksoverleg de archiefwettelijke procedures naar behoren zijn doorlopen. Dat betekent dat dit Raadsadvies geen betrekking heeft op de handelingen van de actoren die in de voorgaande alinea bij name zijn genoemd.

Ten aanzien van de actor Stichting Nederlandse Vrijwilligers twijfelt de Raad aan het zorgdragerschap van de minister van Buitenlandse Zaken. Het gaat hier om een vorm van publiek-private samenwerking en om uitvoering van meer dan alleen publieke taken. De Raad vermoedt, dat het bestuur van de Stichting zorgdrager is in de zin van de Archiefwet 1995. Hij adviseert u de archiefwettelijke positie van deze organisatie aan een nader onderzoek te onderwerpen.

Het verslag van het driehoeksoverleg biedt naar het oordeel van de Raad onvoldoende inzicht in de tijdens dat overleg gebleken inhoudelijke knelpunten, het beraad daarover alsmede een motivering van de uiteindelijke voorstellen in dat verband.

De Raad constateert dat in het formele driehoeksoverleg niet zozeer de ontwerp-selectielijst onderwerp van gesprek is geweest, maar vooral de rapporten van de Archiefcommissie. De Raad heeft de indruk dat het driehoeksoverleg feitelijk vooral in de Archiefcommissie heeft plaatsgevonden. Het verslag van het driehoeksoverleg wijdt evenwel niet uit over nadere procedurele afspraken bij de voorbereiding van deze ontwerp-lijst. Het feit dat het verslag van het overleg meldt, dat het overleg op 7 september 1999 is afgerond, terwijl de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken van de Archiefcommissie voor een deel van later datum zijn, werpt nog meer vragen op over het verloop van de vaststellingsprocedure.

Pagina
3
Nummer
arc-2001.3502/2

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

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 (par.4.1), de wijze waarop de gehanteerde selectiedoelstelling en de daaraan gerelateerde selectiecriteria zijn toegepast (par. 4.2), alsmede op de vraag of in afdoende mate met de verschillende belangen rekening is gehouden (par. 4.3).

4.1. De opzet en reikwijdte van de ontwerp-lijst

De ontwerp-lijst bevat voorstellen omtrent de selectie van handelingen op het beleidsterrein *Buitenland en Ontwikkelingssamenwerking* over de periode 1945-1990(1994).

De Raad stelt vast, dat de lijst en het rapport institutioneel onderzoek dat eraan ten grondslag ligt, in opzet en uitwerking afwijken van de meeste andere PIVOT-producten en een onevenwichtige indruk maken.

De beschrijving van context en handelingen blijft beperkt tot de organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken; de relaties met andere departementen en overheidsorganen blijven geheel onbesproken en verwijzingen naar aanverwante beleidsterreinen ontbreken.

Context en handelingen zijn bovendien beschreven vanuit het perspectief van de afzonderlijke organisatie-onderdelen, die hier als actor worden aangemerkt. Het is daardoor bijna onmogelijk om te reconstrueren welke handelingen procesmatig bij elkaar horen en om te beoordelen of de selectiebeslissingen ten aanzien van handelingen die deel uitmaken van een en hetzelfde proces consistent en juist zijn.

Per organisatie-onderdeel zijn er grote verschillen waarneembaar ten aanzien van de keuzes die bij het opstellen van de lijst zijn gemaakt. Op sommige plaatsen zijn handelingen nodeloos talrijk en

gedetailleerd (bijvoorbeeld de handelingen 199-243 van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking of de handelingen op het gebied van voorlichting, zoals 4, 9, 11, 13 en verder). Van andere organisatie-onderdelen, die volgens de context-beschrijving omvangrijke taken te vervullen hebben, zijn slechts enkele handelingen opgenomen die de omschreven taak geenszins dekken (bijvoorbeeld in het geval van de directie Economische Zaken, de directie Verkeer en Grote Rivieren en de directie Europa).

De reikwijdte van de lijst is lastig te bepalen omdat het begrip actor is gehanteerd op een manier die sterk afwijkt van wat onder de PIVOT-methodiek gangbaar is. Het rapport institutioneel onderzoek geeft een lange opsomming van ambtelijke, ministeriële en interdepartementale commissies die, gezien het feit dat ze een eigen, gemandateerde danwel geattribueerde bevoegdheid hebben, als actor zouden moeten worden opgevoerd. Dat is in deze ontwerp-lijst niet gebeurd. Het handelen van de meeste commissies waarvan het secretariaat in handen van het ministerie lag, is verborgen in oneigenlijke handelingen van de minister van Buitenlandse Zaken of organisatie-onderdelen van het ministerie: handeling 23 bijvoorbeeld (*het opstellen van convocaties en agenda's*) of handeling 24 (*het opstellen van verslagen van vergaderingen*). De werkelijke handelingen van de minister t.a.v. commissies, zoals het instellen en het samenstellen ervan, ontbreken stelselmatig. Mede daardoor biedt de ontwerp-lijst geen inzicht in het samenspel van overheidsorganen op dit terrein. De talloze commissies waar Buitenlandse Zaken wel aan deelnam, maar waarvan het secretariaat elders was ondergebracht, zijn in de lijst in het geheel niet terug te vinden. Een enkele commissie, zoals de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname, komt wel als actor voor in de lijst. Waarom deze wel en zoveel anderen niet, blijft onduidelijk.

De Raad is op grond van deze constatering van mening dat bij het ontwerpen van deze selectielijst onvoldoende rekening is gehouden met de taak van de desbetreffende overheidsorganen en de verhouding van deze overheidsorganen tot andere overheidsorganen. Het ontwerp voldoet daarmee niet aan de eisen, die in artikel 2, lid 1 sub a en b, van het Archiefbesluit 1995 aan een selectielijst en de voorbereiding daarvan worden gesteld.

De Raad vreest bovendien, zoals ook de Archiefcommissie deed, dat de bruikbaarheid van de lijst in deze vorm gering zal zijn. Anders dan de Archiefcommissie meent de Raad dat niet de PIVOT-methode hieraan debet is, maar dat de gebreken van deze lijst nu juist gelegen zijn in de onjuiste en halfslachtige toepassing van de methode. Wellicht is het zo, dat de procedure-afspraken voor de bewerkingsfase, waar de Archiefcommissie zich sterk voor heeft gemaakt, het nog enigszins mogelijk maken om met de lijst te werken. De Raad is echter van mening, dat daarmee de feitelijke selectiebeslissingen zozeer een ad hoc karakter krijgen, dat dit onverenigbaar is met de geest van de Archiefwet en het Archiefbesluit 1995. In deze procedure is niet de vraag aan de orde of en hoe de schade, die toepassing van dit selectie-instrument mogelijk kan

veroorzaken, beperkt kan worden, maar of het instrument op zichzelf voldoet. De Raad stelt, net als de Archiefcommissie, vast, dat dat niet het geval is.

De Raad is van mening dat bij de gewenste herziening van deze lijst gekozen zal moeten worden voor een eenduidige archivalistische opzet (een selectie-lijst volgens de PIVOT-methode of een klassieke stukkenlijst) die deugdelijk uitgewerkt en onderbouwd dient te worden.

4.2. Toepassing van de selectiedoelstelling en - criteria

Het driehoeksverslag vermeldt, 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. De inleiding op de ontwerp-lijst echter, bezigt een formulering van de selectiedoelstelling waarin sprake is van (re)constructie van het handelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij de toevoeging dat het om een (re)constructie *op hoofdlijnen* gaat ontbreekt.

De Raad vraagt u om opheldering inzake de hier gehanteerde selectiedoelstelling. Zonder de fundamentele discussies over de selectiedoelstelling opnieuw te willen oprakelen, vraagt de Raad u hem te willen uitleggen wat het eventueel toelaten van een ruimere selectiedoelstelling op een bepaald beleidsterrein te betekenen heeft voor het selectiebeleid in zijn geheel.

Met betrekking tot de selectiecriteria constateert de Raad dat als zodanig de oude criteria uit 1994 zijn gebruikt. Bijzondere criteria ter aanvulling daarvan zijn niet geformuleerd. De Raad heeft zich daarover verbaasd: uit de stukken van de Archiefcommissie blijkt immers dat contractuele afspraken met het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis t.a.v. een onderzoeksgids en documentenuitgave over Ontwikkelingssamenwerking een bijzonder criterium nodig maken. Bovendien stelt de Archiefcommissie dat, om de kwaliteit van de archiefbewerking op basis van deze selectielijst te waarborgen, bijzondere selectiecriteria, zowel gerelateerd aan de algemene historische omstandigheden als aan de ontwikkelingen op het beleidsterrein, noodzakelijk zijn. De Raad is van mening dat deze bijzondere criteria, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, lid 3 sub e van het Archiefbesluit 1995, in de selectielijst moeten worden opgenomen.

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

Ten aanzien van de feitelijke toepassing van de selectiedoelstelling en de daaraan gerelateerde selectiecriteria, gaat de Raad er gewoonlijk van uit, dat het administratieve belang, omvattende de aspecten verantwoording en bedrijfsvoering, in het driehoeksoverleg, waaraan ook door representanten van de zorgdrager is deelgenomen, genoegzaam is gewaardeerd. In gelijke zin neemt hij doorgaans aan, dat ook met het belang van de recht- en bewijszoekenden voldoende rekening is gehouden. In dit geval kan de Raad daar, op basis van de hem voorgelegde stukken, niet zeker van zijn.

*Raad voor
Cultuur*

Aannemend dat zich in de Archiefcommissie een belangrijk deel van het driehoeksoverleg heeft afgespeeld, constateert de Raad dat daar het overleg niet langs de lijnen van de Archiefwetgeving is verlopen. Niet de zorgvuldigheid van de selectie of de afweging van de belangen van de administratie, de recht- en bewijszoekende burger en het historisch onderzoek hebben centraal gestaan, maar de gehanteerde methode en de bruikbaarheid van de selectielijst.

Pagina

6

Nummer

arc-2001.3502/2

Op geen enkele manier wordt duidelijk hoe het proces van totstandkoming van de lijst is verlopen en hoe de selectiedoelstelling en

-criteria zijn geoperationaliseerd.

Hoewel de Raad overtuigd is van het belang van een toets op de bruikbaarheid, en het toejuicht dat daar aandacht voor is in een driehoeksoverleg, is hij van mening dat het driehoeksoverleg inhoudelijk niet voldoet aan de voorschriften van artikel 2, lid 1, van het Archiefbesluit 1995.

5. Nadere beoordeling van de ontwerp-lijst

In aansluiting op bovenstaande overwegingen en bevindingen ziet de Raad af van opmerkingen over afzonderlijke handelingen en waarderings. Over de lijst zoals die voorligt valt weliswaar veel op te merken, maar de voornaamste gebreken zijn dermate fundamenteel dat gedetailleerd commentaar vrijwel zinloos is.

6. Advies

De Raad adviseert u de ontwerp-selectielijst niet vast te stellen.

Dit advies is voorbereid door de Bijzondere Commissie Archieven van de Raad. Voorzitter van deze commissie is mw. drs. A.H. Netiv, lid van de Raad. Secretaris is mw. drs. M.C. Windhorst.

Hoogachtend,

mr. W. Sorgdrager
Voorzitter

dr. J.A. Brandenburg
Algemeen secretaris

Pagina

7

Nummer

arc-2001.3502/2