

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: **28 APR. 2006**
uw kenmerk: C/S&A/06/263
uw brief van: 24 februari 2006
ons kenmerk: arc-2006.02861/2

onderwerp: ontwerp-selectielijst archiefbescheiden op het beleidsterrein *Gratie* over de periode vanaf 1945 voor de zorgdragers de minister van Algemene Zaken, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Financiën, de minister van Justitie, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Zeer geachte mevrouw Van der Laan,

1. In uw hierboven vermelde brief vraagt u de Raad voor Cultuur advies over de ontwerp-selectielijst voor archiefbescheiden op het beleidsterrein *Gratie* over de periode vanaf 1945 die hierboven genoemde overheidsorganen in hun hoedanigheid van zorgdragers in de zin van de Archiefwet 1995 willen (doen) vaststellen. In uw brief verzocht u de Raad om binnen acht weken advies uit te brengen. Hij 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 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 (IO). Aan het ontwerp is een onderzoek vooraf gegaan, waarvan verslag is gedaan in het rapport *De schoonste parel op de Kroon. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van de overheid op het beleidsterrein Gratie (1945-2000)* (PIVOT-rapport nr. 119, Den Haag 2001).

§ 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.

§ 3.3. Terinzagelegging

De openbare terinzagelegging, die gelijktijdig met deze adviesprocedure liep, heeft 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 de ontwerp-lijst. Hij heeft daarbij vooral gelet op de reikwijdte (§ 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 en het driehoeksoverleg

De ontwerp-lijst bevat voorstellen omtrent de selectie van handelingen over de periode vanaf 1945 waarvan de neerslag valt onder de archiefwettelijke zorg van bovengenoemde zorgdragers. Het betreft een nieuw selectie-instrument; op het betreffende beleidsterrein zijn momenteel geen geldige selectielijsten van toepassing.

De ontwerp-lijst roept veel vragen op ten aanzien van de reikwijdte. Het verslag van het driehoeksoverleg verklaart, dat er geen handelingen zijn opgenomen van het Openbaar Ministerie, de Arrondissementsrechtbank, de Hoge Raad, de Arrondissementskrijgsraad, de Permanente Krijgsraad Nederland

voor de Zeemacht en het Hoog Militair Gerechtshof. De ontwerp-lijst bevat echter wel degelijk handelingen van deze actoren.

De Hoge Raad wordt bovendien in het verslag van het driehoeksoverleg expliciet genoemd bij de actoren waarvoor de lijst zou moeten gaan gelden en heeft, getuige datzelfde verslag, ook deelgenomen aan het overleg.

Het Bijzonder Gerechtshof en de Bijzondere Raad van Cassatie worden in het verslag van het driehoeksoverleg genoemd als actoren waarvoor de minister van Justitie de lijst wil vaststellen. De ontwerp-lijst bevat van deze actoren echter geen handelingen.

De actor Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, waarvoor Justitie ook vaststelling aanvraagt, komt in de ontwerp-lijst niet voor. De Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopatenzorg en de Reclassering daarentegen is wel opgenomen in de ontwerp-lijst, maar wordt in het verslag van het driehoeksoverleg niet genoemd als actor waarvoor vaststelling wordt aangevraagd. De Raad voor Cultuur vermoedt dat de Raad voor de Strafrechttoepassing beschouwd kan worden als taakopvolger van de genoemde Centrale Raad, maar ziet dat nergens verantwoord.

De Raad adviseert u de handelingen van alle actoren waarvoor geen vaststelling wordt aangevraagd uit de ontwerp-lijst te verwijderen en te zorgen voor een adequate verantwoording van de vaststellingsprocedure voor alle actoren waarvoor wel vaststelling wordt aangevraagd.

§ 4.2. Toepassing van de selectiedoelstelling en -criteria

Uit het verslag van het driehoeksoverleg blijkt, dat de selectiedoelstelling is toegepast in de versie die niet alleen ziet op de reconstructie van het overheidshandelen op hoofdlijnen, maar ook op de reconstructie van de belangrijkste historisch-maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen. De Raad constateert dat de ontwerp-lijst een andere formulering van de selectiedoelstelling hanteert, namelijk die waarin nog geen sprake is van de reconstructie van de belangrijkste historisch-maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen. De Raad adviseert u lijst en verslag met elkaar (en met de werkelijkheid) in overeenstemming te brengen.

In de ontwerp-lijst wordt melding gemaakt van twee bijzondere selectiecriteria, die zijn overgenomen uit de selectielijst *Rechterlijke Macht* en op het terrein van de gratieverlening van toepassing worden verklaard. Blijkens het verslag van het driehoeksoverleg en de selectielijst zelf hebben deze criteria echter geen rol gespeeld bij de afwegingen en zijn ze op geen van de handelingen toegepast. De Raad verzoekt u om duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de vraag of deze criteria bij de voorbereiding van deze ontwerp-lijst gebruikt zijn. De Raad is overigens van mening dat de beide criteria wel degelijk goed zouden kunnen worden toegepast op het beleidsterrein *Gratie*. Hij gaat daar in paragraaf 5 van dit advies nader op in.

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

De staatssecretaris heeft aangegeven het belangrijk te vinden dat de Raad zich, in het kader van zijn adviezen over ontwerp-selectielijsten, uitspreekt over de vraag of de juiste, historisch-maatschappelijk relevante, archieven worden bewerkt en overgebracht.²

In antwoord op die vraag stelt de Raad dat het beleidsterrein *Gratie* historisch-maatschappelijk van belang is omdat de praktijk van gratieverlening bijdraagt aan het inzicht in de ontwikkeling van het denken over misdaad, straf en resocialisatie. Gratie is in principe een gunst en geen recht. Uit dat principe vloeit voort dat elk gratieverzoek afzonderlijk en op zijn eigen merites wordt beoordeeld. Gratiebeleid krijgt dus bij uitstek vorm door en in de uitvoeringspraktijk van gratieverlening. Met name de neerslag van die uitvoeringspraktijk is volgens de Raad dan ook van belang.

De Raad is er, op basis van het verslag driehoeksoverleg en de ontwerp-lijst die daar het resultaat van is, van overtuigd dat de ontwerp-lijst grotendeels recht doet aan de selectiedoelstelling en in voldoende mate rekening houdt met het cultuurhistorisch belang, het administratieve belang en het belang van de recht- en bewijszoekende burgers. Bij een aantal waarderingen en afwegingen die daaraan ten grondslag liggen, zet hij echter vraagtekens. In de navolgende paragraaf gaat de Raad nader in op zijn bedenkingen.

De Raad plaatst een kritische kanttekening bij het optreden van de vertegenwoordiger van de minister van Justitie in dit driehoeksoverleg. Deze geeft aan wijzigingsvoorstellen ten aanzien van vernietigingstermijnen alleen over te nemen voor zover deze niet in conflict komen met de bedrijfsvoering binnen zijn departement. Daarmee lijkt Justitie de verantwoordings- en bewijsvoeringsbelangen te veronachtzamen.

Bij herhaling heeft u in uw reactie op de adviezen van de Raad over ontwerp-selectielijsten aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de afweging van de administratieve belangen en de belangen van de recht- en bewijszoekende burger, zoals die tot uitdrukking komen in de vernietigingstermijnen, is voorbehouden aan de zorgdragers. Die stellingname bracht u er meermalen toe op dat punt adviezen van de Raad te negeren.

² *Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer in het kader van de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van OCW (VIII) voor het jaar 2005, TK 29 800 VIII, nr. 248, dd. 8 juli 2005, p. 5.*

De Raad wijst u er op dat de Nota van toelichting op artikel 2 van het Archiefbesluit 1995 ondubbelzinnig duidelijk is over de reikwijdte van die bepaling: de opdracht om in de voorbereiding van selectielijsten rekening te houden met zowel de belangen van de administratie als van de recht- en bewijszoekende burger en het historisch onderzoek richt zich *tot een ieder* die betrokken is bij het ontwerpen en vaststellen van een selectielijst, dus zowel tot de zorgdragers, als tot de ambtelijk adviseurs, de Raad voor Cultuur en de staatssecretaris.

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.

Het belang van de uitvoeringspraktijk

Gegeven het feit dat gratiebeleid bij uitstek vorm krijgt door en in de uitvoeringspraktijk van gratieverlening, is het bewaren van uitvoeringsneerslag nodig om de selectiedoelstelling te kunnen verwezenlijken. Ook de materiedeskundige heeft daar in het driehoeksoverleg omstandig op gewezen. Naar aanleiding van zijn inbreng is in het driehoeksoverleg besloten om het kaartsysteem en het zgn. bouwstenenboek te bewaren die door de afdeling Gratie van het ministerie van Justitie werden gebruikt om de in de praktijk gegroeide 'case law' vast te leggen. De Raad is gelukkig met die beslissing als zodanig, maar niet met de ondoorzichtige manier waarop die in de ontwerp-lijst terecht is gekomen. Hij pleit ervoor een afzonderlijke handeling te formuleren voor het vastleggen van 'case law' en die voor bewaring aan te merken op grond van criterium 8, een van de bijzondere selectiecriteria waarvan sprake is in paragraaf 4.2 van dit advies.

In het driehoeksoverleg is echter niet ingegaan op het pleidooi van de materiedeskundige om daarnaast ook de dossiers van een aantal bijzondere categorieën gratiezaken uit te zonderen van vernietiging. In het overleg zijn louter praktische argumenten aangevoerd waarom het maken van gerichte uitzonderingen niet mogelijk zou zijn. De principiële vraag naar de bronwaarde van deze dossiers blijft onbesproken en onbeantwoord. Voor de Raad staat, zoals hierboven is betoogd, de bronwaarde van de gratiedossiers onomstotelijk vast. Bovendien is hij niet overtuigd van de validiteit van de praktische argumenten die geleid hebben tot het voorstel de dossiers betreffende individuele zaken grotendeels te vernietigen. Op basis van de informatie die de materiedeskundige in het driehoeksoverleg heeft verstrekt lijkt het immers aannemelijk dat het eerder genoemde kaartsysteem van de afdeling Gratie geschikt is om te bewaren dossiers te identificeren en te traceren.

In de ontwerp-lijst worden alleen de dossiers van collectieve gratieverleningen voor bewaring aangemerkt en de dossiers van individuele zaken grotendeels voor vernietiging voorgedragen. De Raad merkt op dat juist de collectieve gratieverlening zelden is toegepast en na 1975 helemaal in onbruik is geraakt. Het bewaren van alleen die dossiers zou dan ook een scheef beeld opleveren van de gratieverlening in ons land.

Voor zover er met betrekking tot gratieverlening in individuele zaken wel handelingen voor bewaring worden aangewezen, lijken de keuzes eerder ingegeven door praktische argumenten (wat vormt een apart bestand en kan zonder al te veel extra werk afgezonderd worden) dan door inhoudelijke. Zo wordt voorgesteld de neerslag te bewaren van de handelingen 29 en 31 inzake advisering aan de Kroon over gratieverlening aan veroordeelde militairen, respectievelijk in de overzeese gebiedsdelen veroordeelden. De Raad is van mening dat deze dossiers niet allemaal het bewaren waard zijn. Bovendien is het zo dat de beschikkingen in deze (en andere) gratiezaken, zoals vervat in de handelingen 36 en 37, wel voor vernietiging in aanmerking komen. Als niet bekend is hoe de minister van Justitie in zijn voorbereidingen van de uiteindelijke beschikkingen omgaat met de adviezen aan de Kroon, heeft de neerslag van de advieshandelingen 29 en 31 nauwelijks betekenis en kunnen ook die handelingen net zo goed als vernietigbaar worden aangemerkt.

In dit verband acht de Raad het zinvol te onderzoeken hoe de dossiers van het Kabinet der Koningin, waar alle koninklijke besluiten voor bewaring zijn aangewezen, zich verhouden tot de dossiers van de andere bij gratieverlening betrokken actoren.

Ook adviseert de Raad adviseert u te doen nagaan of het maken van gerichte uitzonderingen op de door de materiedeskundige bepleite categorieën mogelijk is aan de hand van het kaartsysteem van de afdeling Gratie van het ministerie van Justitie. Bovendien adviseert hij u om een representatieve steekproef te bewaren van de dossiers van de overige individuele gratiezaken. Deze waarderingen kunnen worden gebaseerd op bijzonder selectiecriterium 7, waarvan sprake was in paragraaf 4.2. De Raad acht het van belang dat van de voor bewaring aangewezen zaken de totale procesgang, van verzoek tot advies tot beschikking, reconstrueerbaar is.

Beroep en bezwaar

Zoals in veel selectielijsten is ook hier een afzonderlijke handeling geformuleerd voor bezwaar en beroep. De betreffende handeling (5) wordt voorgedragen voor vernietiging na 5 jaar. De Raad is van mening dat alleen voor die categorieën besluiten die als bewarenswaardig worden aangemerkt ook de neerslag van de bezwaar- en beroepschriftprocedures bewaard zouden moeten worden.

Termijnen in het licht van de belasting- en comptabiliteitswetgeving

De financieel-administratieve neerslag van handeling 49 wordt voorgedragen voor vernietiging na 5 jaar, terwijl de belasting- en comptabiliteitswetgeving 7 jaar na vaststellen van de rekening vereisen. De Raad adviseert u de termijnen van handelingen met financiële neerslag te heroverwegen met het oog op de consistentie van de lijst en tegen de achtergrond van de wettelijke voorschriften op dit gebied.

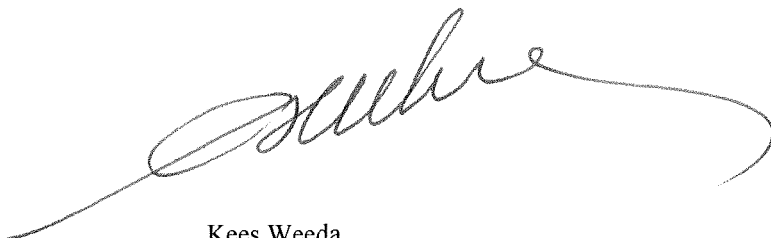
6. *Advies*

De Raad adviseert u de ontwerp-selectielijst vast te stellen voor archiefbescheiden die gevormd zijn of worden in de periode 1945-2026 met inachtneming van de opmerkingen die gemaakt zijn in dit advies.

Hoogachtend,



Els H. Swaab
Voorzitter



Kees Weeda
Algemeen secretaris