

De handelingen gewaardeerd

Evaluatie van het Project Invoering
Verkorting OverbrengingsTermijn (PIVOT)

juni 2000

Rini Braber
Hans Poppelaars
Wim de Haart

IOO BV

Economisch onderzoek
voor de publieke sector

Oranjestraat 8 2414 JB Den Haag
tel. 070 370 91 00 fax 070 356 29 33
email info@ioo.nl website www.ioo.nl

Voorwoord

Eind jaren tachtig is begonnen met de voorbereiding van een nieuwe archiefwet. Een van de belangrijkste veranderingen hierin was de verkorting van de overbrengingstermijn van archieven naar archiefbewaarplaatsen. Deze verkorting vergt een inhaalslag. In dezelfde periode constateert de Algemene Rekenkamer dat het archiefbeheer bij de ministeries aanzienlijke tekortkomingen vertoont. De belangrijkste problemen zijn achterstanden in selectie van archiefstukken, ontoereikende selectie-instrumenten, onvoldoende opgeleid personeel en te weinig bevoegdheden voor de verantwoordelijke archiefbeheerders.

Het Project Invoering Verkorting OverbrengingsTermijn (PIVOT) is in 1991 gestart om de inhaaloperatie mogelijk te maken. Het PIVOT-project heeft in feite twee hoofddoelen. Dit zijn het uitvoeren van de inhaaloperatie en het ontwikkelen en implementeren van een nieuw instrumentarium dat de basis vormt voor het selectiebeleid. Het project nadert nu het einde van de looptijd van tien jaar. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft IOO bv verzocht een evaluatieonderzoek uit te voeren. Dit onderzoek is uitgevoerd door Rini Braber, Wim de Haart en Hans Poppelaars. Ondergetekende heeft de eindredactie op zich genomen.

Tijdens het onderzoek is dankbaar gebruikgemaakt van informatie en commentaar van een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van Fieke Krikhaar (OCenW). De commissie bestond verder uit Vladimir Bina en Chantal Zeegers (beiden OCenW), Jan Moelker (BZK), Erik van der Doe, Bert de Vries en Carole Swarthof (allen Rijksarchiefdienst). Bij de uitvoering van het onderzoek is een groot aantal deskundigen geraadpleegd. Vrijwel alle zorgdragers zijn bereid geweest de vragen van een schriftelijke enquête te beantwoorden. IOO bv dankt allen voor hun medewerking aan het onderzoek. De verantwoordelijkheid voor het onderzoek berust bij IOO bv.

Koos van Dijken
directeur

Inhoud

Voorwoord	1
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling	1
1.3 Aanpak van het onderzoek	2
1.4 Indeling van het rapport	4
2 Achtergrond van het PIVOT-project	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Het archiefproces	5
2.3 Aanleidingen voor het PIVOT-project	6
2.4 Doelstellingen van het PIVOT-project	7
2.5 De PIVOT-organisatie	8
3 Beschrijving van PIVOT-instrumentarium	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Beschrijving van het PIVOT-instrumentarium	14
3.3 Fase I: convenanten	17
3.4 Fase II: institutioneel onderzoek	18
3.5 Fase III: selectie	19
3.6 Fase IV: bewerken	22
3.7 Fase V: verwerven	27
3.8 Fase VI: beheer van overgebrachte archieven	28
4 Resultaten van PIVOT-project	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Meetbare doelen	29
4.3 Meetbare resultaten fase I: convenanten	30
4.4 Meetbare resultaten fase II: institutioneel onderzoek	31
4.5 Meetbare resultaten fase III: vaststellen van de selectielijsten	35
4.6 Meetbare resultaten fase IV en V: bewerken en verwerven	37
4.7 Overige activiteiten van het PIVOT-project	39
4.8 Conclusies	42

5	Verloop van het PIVOT-proces	53
5.1	Inleiding	53
5.2	Ontwikkeling van een nieuwe methode	53
5.3	Knelpunten bij het PIVOT-organisatie	56
5.4	Knelpunten bij de zorgdragers	59
5.5	Knelpunten bij betrokkenen in het traject voor de vaststelling van de selectielijsten	62
5.6	Conclusies	64
6	Het PIVOT-instrument in de praktijk	67
6.1	Inleiding	67
6.2	De PIVOT-aanpak als instrument voor selectie	67
6.3	De PIVOT-aanpak als methode voor ordening en selectie van het dynamisch archief	70
6.4	De PIVOT-aanpak en het historisch belang	73
6.5	Het PIVOT-instrument in de toekomst	75
6.6	Conclusies	79
7	Synthese	83
7.1	Het PIVOT-project	83
7.2	Doelstellingen van het PIVOT-project en de inhaaloperatie	84
7.3	Het instrumentarium en het selectieproces	85
7.4	Stand van zaken in 2001: einde PIVOT-project	85
7.5	Oorzaken van niet tijdig afronden	86
7.6	Kan de inhaaloperatie in 2006 gerealiseerd zijn?	87
7.7	Het functioneren van het instrument	91
7.8	Bijdrage van het instrumentarium aan goed archief- en informatiebeheer in de toekomst	92
7.9	Aanbevelingen	93
	Literatuur	97
	Geraadpleegde personen	99
	Bijlage 1: Overzicht projectmiddelen PIVOT	101
	Bijlage 2: RIO's en selectielijsten per zorgdrager	103

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Eind jaren tachtig constateerde de Algemene Rekenkamer dat het archiefbeheer bij de departementen aanzienlijke tekortkomingen vertoonde en dat er grote achterstanden in het selecteren van de te bewaren bestanden waren ontstaan. In dezelfde periode is begonnen met het maken van een nieuwe archiefwet. Vergeleken met de oude archiefwet 1962 is een van de belangrijkste veranderingen een verkorting van de overbrengingstermijn. Onder de archiefwet uit 1962 moesten archiefstukken die bewaard dienen te blijven, na vijftig jaar worden overgebracht naar een rijksarchiefbewaarpplaats. Onder de nieuwe Archiefwet 1995 dient dit na twintig jaar te gebeuren. De verkorting van de overbrengingstermijn vergt een inhaalslag.

*Achterstanden archiefbeheer
rijkssoevereïteit*

*Verkorting overbrenging nieuwe
Archiefwet*

Daarom is in 1991 het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn (PIVOT) gestart om de inhaaloperatie die nodig is om de archieven over te brengen naar de archiefbewaarpplaatsen, mogelijk te maken. De doelstelling van het PIVOT-project is het ontwikkelen van een instrument om op efficiënte en effectieve wijze in korte tijd de ongeselecteerde archiefstukken van verschillende overheidsorganen te ordenen en de te bewaren stukken over te brengen naar de archiefbewaarpplaatsen. Daarnaast moet dit instrument voorkomen dat er opnieuw een achterstand ontstaat. Kort gezegd komt dit neer op twee concrete doelen: het uitvoeren van de inhaalslag en het ontwikkelen van een nieuw instrumentarium voor archief- en selectiebeleid.

PIVOT-project:
1. instrumentatie
2. inhaalslag

In 1996 is het PIVOT-project tussentijds geëvalueerd door de toenmalige projectleider.¹ Het project nadert nu het einde van de looptijd van tien jaar en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft in dit stadium behoefte aan een externe evaluatie van het PIVOT-project. Die behoefte komt onder meer voort uit het inzicht dat is ontstaan dat het proces niet binnen deze tien jaar zal kunnen worden afgerond. Het onderzoek richt zich zowel op de resultaten als op het instrument zelf en bevat tevens aanbevelingen over het vervolgtraject en wie daar een rol in moet spelen. Het Ministerie heeft IOO bv gevraagd het onderzoek uit te voeren.

Eindevaluatie

1.2 Probleemstelling

Het doel van het evaluatieonderzoek is inzicht krijgen in de tijd die nog nodig is om de archiefstukken te selecteren en over te brengen. Verder moet het onderzoek aangeven of met behulp van het ontwikkelde instrumentarium de doelstellingen van het PIVOT-project gehaald worden en of met dit instrumentarium goed archiefbeheer in de toekomst mogelijk is. Tot slot moet de evaluatie, indien nodig, handvatten bieden voor verbetering van het instrumentarium.

Vier evaluatievragen;
1. *Stand van zaken 2001*
2. *Oorzaken en gevolgen eventuele vertraging*
3. *Functioneren instrumenten*
4. *Goed archiefbeheer toekomst gegarandeerd*

¹ *Rijksarchiefdienst, Selecteren om te behouden, evaluatie Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn 1991-1995, Den Haag, 1996.*

Het PIVOT-project heeft twee doelen. Ten eerste het organiseren en implementeren van de inhaaloperatie. Ten tweede het ontwikkelen van een nieuw instrumentarium, waarmee zowel de inhaaloperatie als het structurele selectiebeleid efficiënt vorm kan worden gegeven.

Afgeleid van deze twee doelen van het PIVOT-project kent ook de evaluatie twee invalshoeken. De eerste is een evaluatie van het proces van de inhaaloperatie. Deze invalshoek is gerelateerd aan het eerste doel van de PIVOT-operatie. Het gaat hierbij om de resultaten die aan het eind van het project zullen zijn bereikt en de redenen waarom mogelijk niet alle doelen zijn bereikt. De tweede invalshoek is een beoordeling van het instrumentarium zelf. Centraal in de evaluatie staan de volgende vier onderzoeksvragen.

Box 1.1 Doel PIVOT en de vier onderzoeksvragen in de evaluatie

<i>Doel PIVOT:</i>	<i>Onderzoeksvragen:</i>
<i>Inhaalproces</i>	1 <i>Wat zal de stand van zaken in de inhaaloperatie zijn in het jaar 2001?</i>
	2 <i>Waardoor kan de inhaaloperatie niet tijdig worden afgerond en wat zijn hiervan de consequenties voor de toekomst?</i>
<i>Instrumentarium</i>	3 <i>Hoe functioneert het instrumentarium in de praktijk?</i>
	4 <i>Kan het ontwikkelde instrument goed archiefbeheer en goed informatiebeheer in de toekomst garanderen?</i>

1.3 Aanpak van het onderzoek

Documenten

In de oriënterende fase van het onderzoek hebben we het PIVOT-proces in kaart gebracht. Hiervoor zijn de belangrijkste activiteiten die voor de inhaaloperatie moeten worden uitgevoerd - van het sluiten van convenanten tussen de Algemeen Rijksarchivaris en de departementen tot het beheer van overgebrachte archieven - beschreven. Hierbij hebben we gebruikgemaakt van bij de Rijksarchiefdienst aanwezig documentatiemateriaal. Tevens zijn gesprekken gevoerd met partijen die bij het overbrengingsproces zijn betrokken. In deze fase hebben we gesproken met verschillende medewerkers en oudmedewerkers van het PIVOT-project, van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Gesprekken

Daarna is aan de hand van een aantal meetbare indicatoren de voortgang van het project in kaart gebracht. Hierbij hebben we ons in eerste instantie gebaseerd op de bij de PIVOT-projectleider en de Centrale Archief Selectiedienst aanwezige cijfers. De bij de PIVOT-projectleider aanwezige gegevens bleken echter een beperkt inzicht te bieden in de verschillende fasen van het proces waarin de verschillende departementen en Hoge Colleges van Staat zich bevonden. Daarom is een schriftelijke enquête gehouden onder de departementen, waarin onder meer is gevraagd om per beleidsterrein aan te geven in welk stadium men zich bevond. Dit leverde een goed beeld van de huidige

stand van zaken op. Hieruit bleek dat de doelstellingen niet voor het afronden van het project worden gehaald.

In de laatste fase hebben we vervolgens twaalf gesprekken gevoerd met bij het PIVOT-project betrokken personen en organisaties. In deze gesprekken zijn het proces van de inhaaloperatie, het functioneren van het ontwikkelde selectie-instrument en de rol van het instrument in het archiefbeheer en informatiebeheer aan de orde gekomen. In deze fase hebben we de Rijksarchiefinspectie, de Raad voor Cultuur, het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap, de Algemeen Rijksarchivaris, de voormalige Algemeen Rijksarchivaris, de rijksarchivaris-PIVOT en zes archiefbeheerders van departementen geïnterviewd. De geïnterviewde departementen zijn Defensie, Financiën, Justitie, Landbouw Natuurbeheer en Visserij, Onderwijs Cultuur en Wetenschappen en Volksgezondheid Welzijn en Sport. Aan de hand van de informatie uit deze gesprekken hebben we de redenen voor het niet tijdig realiseren van de doelstellingen geanalyseerd. Tevens boden de gesprekken informatie voor het beoordelen van het PIVOT-instrument. Hiervoor konden we tevens putten uit informatie die verkregen is uit gesprekken in de oriënterende fase.

Interviews

In het onderzoek hebben we ons omwille van de beperkt beschikbare tijd alleen gericht op de archieven van de centrale rijksoverheid en de archieven die worden overgebracht naar de Rijksarchiefdienst. De PIVOT-organisatie is ook verantwoordelijk voor het organiseren van de inhaaloperatie voor onderdelen van de rijksoverheid die in de provincies actief zijn (o.a. rechtbanken) en archieven die van daaruit naar de rijksarchieven in de provincie worden overgebracht.

*Focus op departementale
archiefbescheiden*

1.4 Indeling van het rapport

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de achtergronden van het PIVOT-project en de PIVOT-organisatie. In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens het overbrengingsproces, van het sluiten van convenanten tussen de Algemeen Rijksarchivaris en departementen tot het beheer van archieven. Dit geeft de context waarbinnen we de resultaten van de inhaaloperatie kunnen beoordelen. Daarnaast is begrip van het PIVOT-proces ook noodzakelijk om het instrument te kunnen beoordelen. In hoofdstuk 4 gaan we in op de resultaten die tot nu toe bereikt zijn en op wat er mogelijk bij het einde van het project bereikt kan zijn. In hoofdstuk 5 komen de redenen aan de orde waarom niet alle doelstellingen bij het einde van het project worden gerealiseerd. Op het instrumentarium gaan we in hoofdstuk 6 verder in. Hierbij kijken we zowel naar het functioneren van het instrument op dit moment als naar de mogelijkheden die het instrument biedt voor het archiefbeheer in de toekomst. Ten slotte volgen in hoofdstuk 7 in de vorm van een synthese de conclusies en aanbevelingen.

2 Achtergrond van het PIVOT-project

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de achtergronden van het PIVOT-project die voor een beter begrip van dit rapport noodzakelijk zijn. In de volgende paragraaf geven we een beschrijving van het gehele archiefproces en van de verantwoordelijkheden van de verschillende spelers in dit proces. In paragraaf 2.3 beschrijven we de aanleiding voor het PIVOT-project. In paragraaf 2.4 bespreken we de doelstellingen waarmee het PIVOT-project van start is gegaan. In paragraaf 2.5 geven we een schets van de PIVOT-organisatie.

2.2 Het archiefproces

In deze rapportage beschrijven we het archiefproces voorzover dit betrekking heeft op rijksarchieven. Rijksarchieven zijn archiefbestanden die worden gevormd door Ministeries en de daaronder ressorterende diensten en door de Hoge Colleges van Staat. De organen die krachtens de wet belast zijn met de zorg voor archiefbestanden, worden in de Archiefwet 1995 aangeduid met de term *zorgdrager*.

In het archiefproces kunnen we drie fasen onderscheiden:

- de dynamische fase;
- de semi-statische fase;
- de statische fase.

In de *dynamische fase* hebben de archiefbescheiden vooral een administratieve functie. Ze dienen in de eerste plaats voor de vorming van beleid en de realisering van bestuur. De ordening is daar dan ook veelal op afgestemd. De volgende fase - de *semi-statische fase* - treedt in als na een aantal jaren de dossiers worden afgesloten of niet meer gebruikt en worden overgebracht naar de semi-statische afdeling van het archief van de zorgdrager. In de semi-statische fase kunnen archiefbescheiden die op grond van de geldende selectielijsten voor vernietiging in aanmerking komen, reeds worden vernietigd. De overige stukken worden toegankelijk gemaakt door middel van inventarislijsten. De *statische fase* treedt in wanneer de archiefbescheiden zijn overgebracht naar een van de archiefbewaarplaatsen van de Rijksarchiefdienst. De overbrenging dient te geschieden na een wettelijk vastgestelde termijn van twintig jaar. De Rijksarchiefdienst beheert de archiefbescheiden als cultureel erfgoed. In de statische fase zijn de archiefbescheiden te raadplegen door het publiek, tenzij een hoger belang zich daartegen verzet.

Iedere minister is voor zijn departement verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van de taken die in de Archiefwet en bijbehorende regelgeving aan het archiefbeheer in de *dynamische* en de *semi-statische fase* zijn gesteld. De Hoge Colleges van Staat kennen eenzelfde verantwoordelijkheid. De concrete invulling die aan het archiefbeheer wordt gegeven kan daardoor van zorgdrager tot zorgdrager sterk verschillen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is belast met een coördinerende rol ten aanzien van de documentaire informatievoorziening van de overheid. Het Ministerie van BZK heeft

*Archiefproces rijksoverheid:
zorgdrager is verantwoordelijk*

Dynamische fase

Semi-statische fase

*Statische fase overdracht naar
Rijksarchiefdienst*

*Eigen verantwoordelijkheid
ministerie*

BZK coördinatierol

vanuit die rol bemoeienis met niet-overgedragen archiefbescheiden. Dit zijn archiefbescheiden die in de dynamische en semi-statische fase verkeren.

OCW beheer in statische fase

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is politiek verantwoordelijk voor het beleid inzake het archiefwezen en voor de uitvoering van de Archiefwet 1995. Hij stelt met de zorgdragers selectielijsten vast en heeft de zorg voor de archiefbescheiden die na overdracht in de rijksarchiefbewaarplaatsen berusten. Deze zorg heeft derhalve betrekking op archiefbescheiden in de statische fase. Onder verantwoordelijkheid van de minister oefent de Rijksarchiefdienst toezicht uit op het archiefbeheer bij de zorgdragers van het rijk.

Aan het hoofd van de Rijksarchiefdienst staat de Algemeen Rijksarchivaris. De Rijksarchiefdienst bestaat uit het Algemeen Rijksarchief in Den Haag en elf rijksarchieven in de provincies. Daarnaast kent de Rijksarchiefdienst nog enkele ondersteunende diensten zoals de Rijksarchieffinspectie.

Zorgdragers zelf verantwoordelijk voor archiefbeheer

De zorgdragers zijn zelf primair verantwoordelijk voor het archiefbeheer. Deze verantwoordelijkheid houdt in de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Archiefwet 1995.

Zorgdragers bij het rijk zijn de Hoge Colleges van Staat, de directeur van het kabinet van de Koningin, de ministers en de besturen van ZBO's.

2.3 Aanleidingen voor het PIVOT-project

Het PIVOT-project is om twee redenen in het leven geroepen. De eerste aanleiding betreft de wijziging van de overbrengingstermijn van archieven in de nieuwe archiefwet. De tweede aanleiding is de constatering van de Algemene Rekenkamer dat het archiefbeheer bij de rijksoverheid aanzienlijke tekortkomingen vertoont.

Aanleiding nummer één: de nieuwe Archiefwet

Reductie overbrengingstermijn naar Rijksarchieffdienst

De archiefwet regelt onder andere de overbrenging van archiefbescheiden van de rijksoverheid naar rijksarchiefbewaarplaatsen. In de oude archiefwet van 1962 was vastgelegd dat archiefbescheiden die bewaard dienen te blijven, na een periode van vijftig jaar worden overgebracht van de zorgdragers naar de archiefbewaarplaatsen van de Rijksarchiefdienst. Eind jaren tachtig is begonnen met het voorbereiden van een nieuwe archiefwet. Een van de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de oude Archiefwet 1962 is een verkorting van de overbrengingstermijn. Onder de nieuwe archiefwet moeten archiefbescheiden die bewaard dienen te blijven, na twintig jaar worden overgebracht. Deze verkorting van de overbrengingstermijn betekent een majeure inhaaloperatie. In het nieuwe archiefwet is een overgangperiode voorzien van tien jaar om de 'nieuwe' achterstand in te halen. Als instrument diende het PIVOT-project, die daarom eveneens een looptijd van tien jaar kreeg.

Aanleiding nummer twee: tekortkomingen archiefbeheer rijksoverheid

Een tweede aanleiding voor het PIVOT-project is een rapport van de Algemene Rekenkamer waarin het archiefbeheer bij de rijksoverheid

wordt beoordeeld.² Uit dit rapport blijkt dat het archiefbeheer bij de rijksoverheid aanzienlijke tekortkomingen vertoont.

Enkele belangrijke conclusies zijn:

- het bestaan van achterstanden in selectie van stukken met blijvende juridische en historische betekenis;
- ontoereikende selectie-instrumenten;
- onvoldoende opgeleid personeel gelet op de taken;
- te weinig bevoegdheden voor verantwoordelijke archiefbeheerders bij de Ministeries.

Achterstanden en ontoereikende selectie-instrumenten

De start van het PIVOT-project

Bij de behandeling van het rapport van de Algemene Rekenkamer in de Tweede Kamer zegt de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, in die periode verantwoordelijk voor het archiefbeleid, toe extra middelen beschikbaar te stellen om deze problemen aan te pakken. Hij draagt de Algemeen Rijksarchivaris in 1991 op voor de duur van tien jaar (van 30 april 1991 tot 30 april 2001) een project voor het implementeren van de inhaaloperatie uit te voeren. Het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn (PIVOT) is daarmee geboren.

De oplossing: het PIVOT-project van 1991-2001

2.4 Doelstellingen van het PIVOT-project

De doelstellingen van het PIVOT-project zijn bij aanvang van het project door de Algemeen Rijksarchivaris geformuleerd in een structuurschets voor het convent van Rijksarchivarissen.³ Zij luiden als volgt:

1. het organiseren van de inhaaloperatie verkorting overbrengingstermijn van vijftig jaar tot twintig jaar;
2. het onderhouden van contacten met de Hoge Colleges van Staat en de Ministeries;
3. de feitelijke acquisitie van de centrale overheidsarchieven van ná 1940;
4. het vormgeven en de implementatie van het selectie- en vernietigingsbeleid;
5. het vormgeven van de inspectie nieuwe stijl door het organiseren van de reguliere instroom van de archiefbescheiden van de centrale overheid in het kader van de nieuwe Archiefwet en het toezicht op het beheer ervan.

Deze doelstellingen zijn ruim geformuleerd en in de structuurschets in beperkte mate uitgewerkt. Er zijn in de structuurschets twee soorten taken geformuleerd. Dit betreft externe taken die gericht zijn op de administratie en interne taken gericht op de Rijksarchiefdienst.

Belangrijke externe taak

Externe taken zijn het opstellen van operationele overbrengingsplannen door middel van convenanten met de zorgdragers, het verrichten van institutioneel onderzoek, het waarderen van de archiefbescheiden op basis van het institutioneel onderzoek, het implementeren van het

Zestal externe taken

² Algemene Rekenkamer, *Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 665, nrs. 1-2.*

³ Rijksarchiefdienst, *Structuurschets Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn (PIVOT), interne notitie, Den Haag, 1991.*

Toename opslagcapaciteit als interne taak

incidentele en structurele vernietigingsbeleid, het verwerven van de archiefbescheiden en het implementeren van de inspectie nieuwe stijl. De belangrijkste *interne taken* zijn het vergroten van de opslagruimte in de depots van de Rijksarchiefdienst en het creëren van extra opslagruimte door substitutieverfilming van omvangrijke archiefbestanden.

De hierboven geformuleerde doelstellingen incorporeren de twee doelen van het PIVOT-project:

- I het uitvoeren van de inhaaloperatie;
- II het structureel verbeteren van het archiefbeheer door toepassing van een nieuw selectie-instrument.

Wisselwerking instrumentatie en inhaaloperatie

De eerste drie doelstellingen (organisatie, onderhouden contacten, feitelijke overdracht van de archiefbescheiden) zijn direct gericht op het uitvoeren van de inhaaloperatie. De vierde (vormgeven en implementatie van het selectie- en vernietigingsbeleid) en de vijfde doelstelling (vormgeven inspectie nieuwe stijl) slaan hoofdzakelijk op het ontwikkelen en implementeren van een instrumentarium voor het structurele archiefbeheer. De twee doelen van het PIVOT-project zijn gedeeltelijk overlappend omdat het nieuwe instrumentarium ook voor de inhaalslag wordt gebruikt en tijdens de inhaaloperatie wordt ontwikkeld (box 2.1).

Box 2.1 Samenvatting hoofddoelen en doelstellingen van het PIVOT-project

<i>Hoofddoel PIVOT-project:</i>	<i>Doelstellingen:</i>
<i>Inhaalproces</i>	1 <i>Organisatie inhaaloperatie</i>
	2 <i>Onderhouden contacten met zorgdragers</i>
	3 <i>Feitelijke acquisitie archieven</i>
<i>Instrumentarium</i>	4 <i>Vormgeven en implementatie selectie- en vernietigingsbeleid</i>
	5 <i>Vormgeven inspectie nieuwe stijl</i>

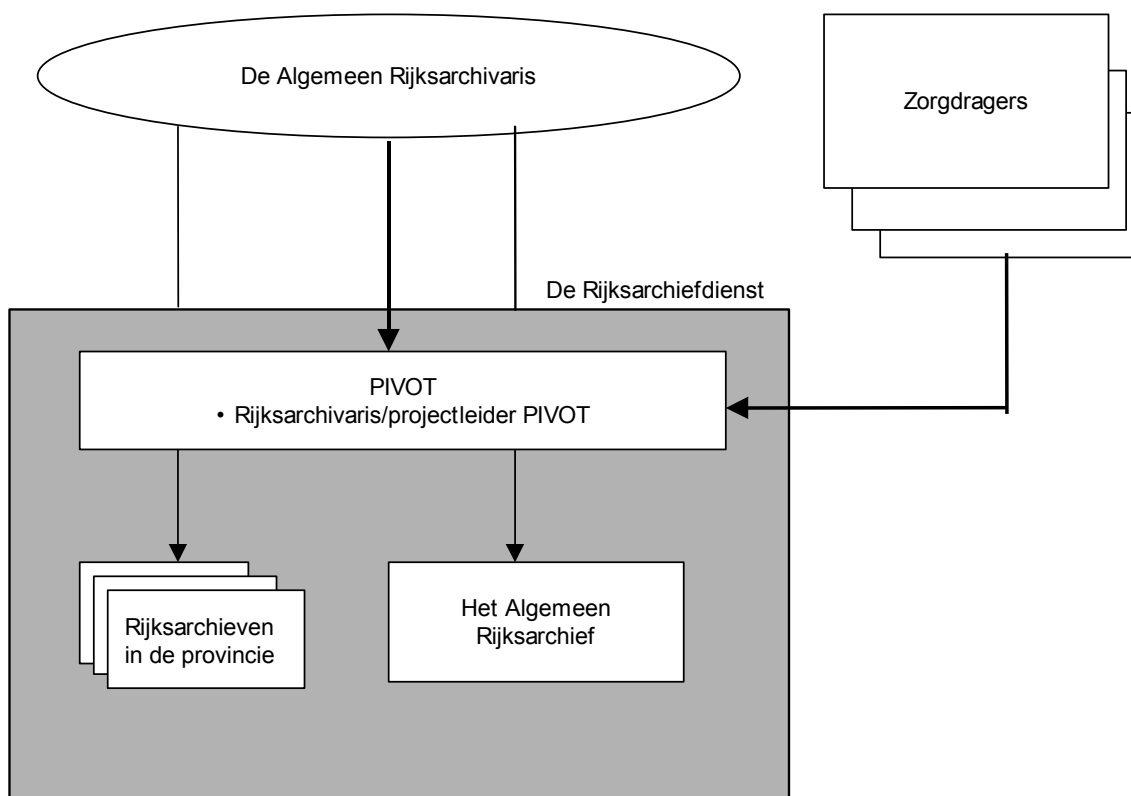
2.5 De PIVOT-organisatie

Institutionele structuur, inbedding en wijzigingen

In de afgelopen jaren hebben drie institutionele wijzigingen plaatsgevonden van de inbedding van de PIVOT-organisatie.

In 1991 startte het PIVOT-project onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Rijksarchiefdienst en de zorgdragers. De Algemeen Rijksarchivaris was de opdrachtgever en de projectleider PIVOT (met de functie van rijksarchivaris) was opdrachtnemer. De projectorganisatie van PIVOT viel rechtstreeks onder de Algemeen Rijksarchivaris en was een centraal project van de Rijksarchiefdienst.

Figuur 2.1 *Institutionele inbedding van het PIVOT-project in 1991*

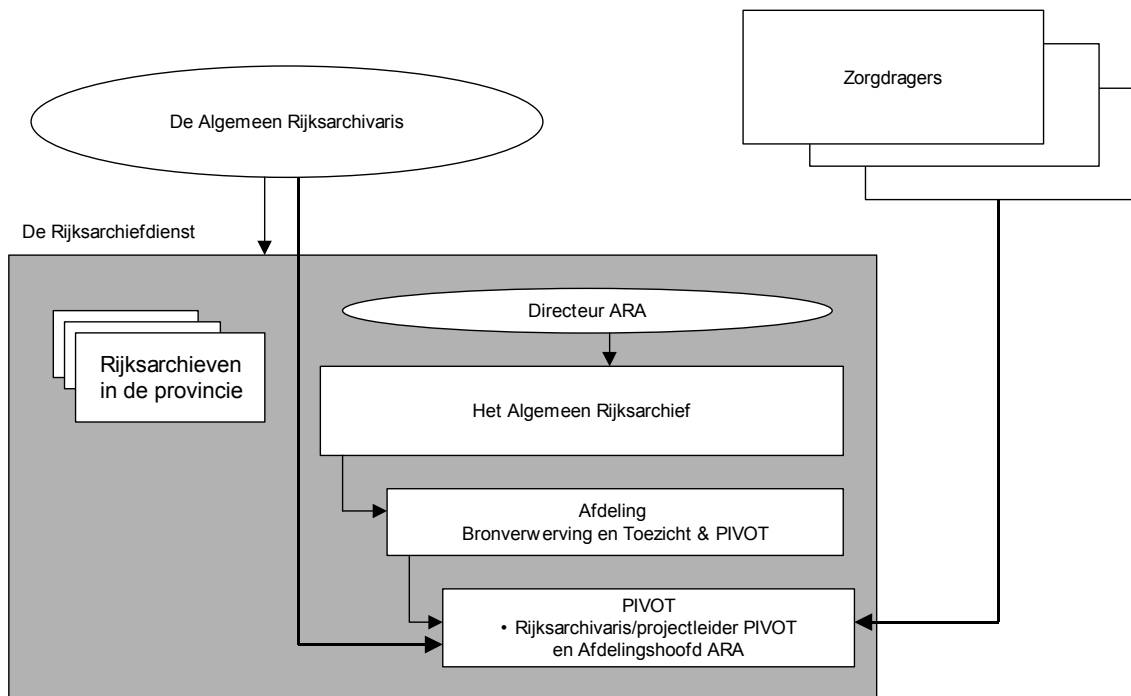


In 1994 vindt een reorganisatie plaats van het Algemeen Rijksarchief. De taken van de Algemeen Rijksarchivaris - tot dan toe diensthoofd van de Rijksarchiefdienst, hoofd van de rijksarchieven in de provincie en hoofd van het Algemeen Rijksarchief - worden gesplitst. De Algemeen Rijksarchivaris blijft diensthoofd van de Rijksarchiefdienst en het Algemeen Rijksarchief krijgt een eigen directeur. Daarmee valt het Algemeen Rijksarchief niet meer rechtstreeks onder de Algemeen Rijksarchivaris.

Bij deze reorganisatie wordt de PIVOT-organisatie onderdeel van de afdeling Bronverwerving en Toezicht van het Algemeen Rijksarchief. Tegelijkertijd blijft de rijksarchivaris PIVOT - tevens afdelingshoofd

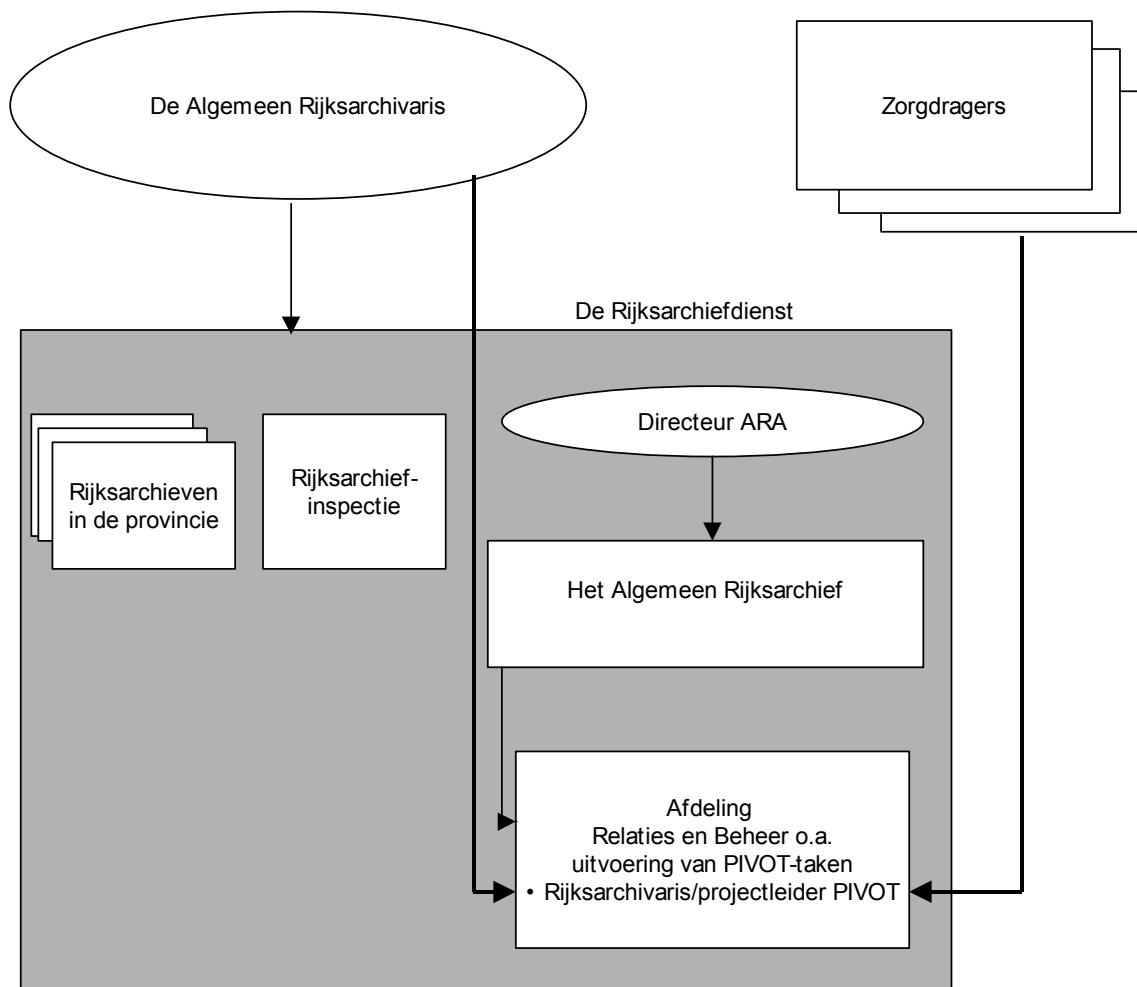
binnen het Algemeen Rijksarchief - wel rechtstreeks verantwoording
schuldig over het PIVOT-project aan de Algemeen Rijksarchivaris.

Figuur 2.2 Institutionele inbedding van het PIVOT-project in 1994



In 1998 vindt wederom een verandering plaats. De projectorganisatie PIVOT die binnen de afdeling Bronverwerving en Toezicht nog min of meer herkenbaar was, wordt nu volledig geïntegreerd in de organisatie van het Algemeen Rijksarchief. De taken worden binnen de afdeling Relaties & Beheer uitgevoerd door drie productgroepen. Dit heeft enerzijds als voordeel dat de functies 'bewerken' en 'verwerven' meer mensen en middelen krijgen toegewezen. Anderzijds is een nadeel dat de functies 'onderzoek' en 'selectie' aanvankelijk enigszins onder de verandering hebben geleden door het vertrek van ervaren onderzoekers. Inmiddels is volgens de projectleider PIVOT dit vertrek opgevangen door de opleiding van nieuwe medewerkers. De wijziging in 1998 heeft mede als gevolg gehad dat, ten opzichte van de eerdere institutionele vormgevingen, een minder duidelijke afbakening tussen PIVOT-medewerkers en reguliere medewerkers van het Algemeen Rijksarchief bestaat.

Figuur 2.3 Institutionele inbedding van het PIVOT-project in 1998



Beschikbare budgetten voor het PIVOT-project

Het beschikbare projectbudget bedroeg 17 miljoen gulden voor een periode van tien jaar voor personele uitgaven en materiële uitgaven. Dit bedrag is nagenoeg gelijkmatig over de tien jaren verdeeld. Door een vertraagde start - oorspronkelijk zou PIVOT in januari starten - is er in 1991 minder dan 1,7 miljoen gulden besteed. Dit is gecompenseerd door een verhoogd PIVOT-budget in 1992. Hiermee is het project voor substitutieverfilming gefinancierd (zie hoofdstuk 4 en bijlage 1). Van het budget is ongeveer zestig procent bestemd voor personeelskosten. Daarnaast omvat de post onderzoek ook de kosten van tijdelijk ingehuurd extra onderzoekscapaciteit. Van de materiële kosten komt jaarlijks ongeveer 350.000 gulden voor rekening van de uitbreiding van de depotcapaciteit van de Rijksarchiefdienst (bijlage 1).

*PIVOT-budget: 17 mln.
tien jaar*

Beschikbare formatieplaatsen voor het PIVOT-project

*Inzet aan capaciteit: globaal
vierhonderd PIVOT-mensjaren
in tien jaar tijd*

De totale inspanning voor het PIVOT-project is georganiseerd door de Rijksarchiefdienst en de zorgdragers.

De PIVOT-organisatie binnen het Algemeen Rijksarchief beschikte in 1991 over elf volledige formatieplaatsen. Daarnaast zijn ook enkele andere medewerkers van het Algemeen Rijksarchief bij het PIVOT-project betrokken. Sinds 1998 worden binnen de afdeling Relaties en Beheer dertien medewerkers uit PIVOT-middelen betaald voor het uitvoeren van PIVOT-activiteiten.

Bij de zorgdragers zijn per zorgdrager, naar globale schatting van enkele betrokkenen, gemiddeld twee mensjaren voor PIVOT-activiteiten ingezet. De zorgdragers hebben voor hun deel van de werkzaamheden onderzoekers aangenomen, een PIVOT-projectleider aangesteld, en ruimte, automatisering en andere ondersteuning ter beschikking gesteld voor het hele PIVOT-team van zorgdrager en van de PIVOT-organisatie.

De gezamenlijke inzet kan geraamd worden op globaal vierhonderd mensjaren gedurende tien jaar tijd.

3 Beschrijving van PIVOT-instrumentarium

3.1 Inleiding

Eén van de doelen van dit onderzoek is het evalueren van het ontwikkelde PIVOT-selectie-instrument. Alvorens dit instrumentarium met behulp van de meningen van betrokkenen te beoordelen, is het van belang om inzicht te hebben in de processen die bij het gebruik van het instrumentarium worden doorlopen. In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van deze processen. Deze beschrijving vormt tevens een context waarbinnen we de concrete resultaten kunnen beoordelen.

Daarbij gaan we als volgt te werk. Allereerst bevat de volgende paragraaf een globale beschrijving van de kenmerken van het instrument. De daaropvolgende paragrafen beschrijven de verschillende fasen die bij toepassing van het instrumentarium doorlopen worden.

3.2 Beschrijving van het PIVOT-instrumentarium

Methode van institutioneel onderzoek

Het door de PIVOT-organisatie ontwikkelde instrument is de methode van institutioneel onderzoek. In de methode van institutioneel onderzoek vindt de selectie van archiefstukken plaats op basis van handelingen. Een handeling is een complex van activiteiten, gericht op het tot stand brengen van een product voor de samenleving, dat een overheidsorgaan verricht voor de vervulling van een taak of op grond van een bevoegdheid. Op basis van handelingen kan achterhaald worden welke neerslag in de vorm van documenten er zou moeten zijn.

Selectie op basis van overheidsbandelen

Actoren

Naast de handeling is ook de actor in de PIVOT-instrumentarium een orderingsvariabele. Een actor is gedefinieerd als 'een overheidsorgaan of een particuliere organisatie of persoon die een rol speelt op een beleidsterrein'⁴. In institutionele onderzoeken worden de handelingen van de actoren op een beleidsterrein per taakveld of thema gegroepeerd. Bij de samenstelling van selectielijsten worden voor alle op een bepaald beleidsterrein actieve actoren afzonderlijke selectielijsten samengesteld, indien deze actoren overheidsorganen zijn.

Handelingen per actor gegroepeerd

⁴ Rijksarchiefdienst/PIVOT, *Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn, brochure*, Rijksarchiefdienst, Den Haag, 1995

Handelingen geplaatst in context

Context: Rapport Institutioneel Onderzoek

De handelingen worden gewaardeerd in een context. Een Rapport Institutioneel Onderzoek beschrijft deze context van een beleidsterrein waarin de handelingen plaatsvinden. Een Rapport Institutioneel Onderzoek omvat:

1. Een historische schets van het beleidsterrein waarop het onderzoek betrekking heeft, waarin zijn opgenomen:
 - de doelstellingen van de overheid op het beleidsterrein;
 - de overheidsorganen en andere actoren;
 - de onderlinge relaties tussen de actoren;
 - de beleidsinstrumenten;
 - een beschrijving van het taakgebied waartoe het beleidsterrein behoort.
2. Een overzicht van de handelingen die overheidsorganen verrichten of hebben verricht, waar mogelijk thematisch geordend, waaronder:
 - de looptijd van elke handeling;
 - de grondslag van elke handeling;
 - het product van een handeling (de neerslag, indien bekend).

Vele bronnen geraadpleegd om handelingen vast te leggen

Bronnen voor het Rapport Institutioneel Onderzoek

Via wet- en regelgeving en andere bestuurlijk-organisatorische bronnen wordt nagegaan welke handelingen overheidsorganen verrichten. Om niet alleen te beschrijven wat overheden moeten doen, maar ook wat ze daadwerkelijk doen, worden ook andere bronnen gebruikt voor beschrijven van handelingen. Dit zijn onder andere algemene maatregelen van bestuur, koninklijke besluiten, ministeriële regelingen en beschikkingen als instellings-, opheffings- en organisatiebesluiten. Ook jaarverslagen, jaaroverzichten, staatsalmanakken, memories van toelichting, beleidsnota's en andere literatuur worden voor het institutioneel onderzoek geraadpleegd. Daarnaast leveren interviews met beleidsmedewerkers en andere deskundigen op het betreffende beleidsterrein de nodige informatie. Hierbij geldt dat interviews met beleidsmedewerkers alleen voor relatief recente handelingen een nuttige informatiebron zijn. Bij handelingen in een verder verleden zijn zij immers meestal niet direct betrokken geweest.

Handelingen per actor: 'bewaren' of 'vernietigen'

Het Basis Selectie Document en de selectielijst

De informatie uit het Rapport Institutioneel Onderzoek vormt de basis voor het samenstellen van het Basis Selectie Document. Het Basis Selectie Document is een lijst van handelingen geordend per actor. In het Basis Selectie Document is elke handeling voorzien van de waardering 'bewaren' of 'vernietigen'. Uit het Basis Selectie Document wordt voor iedere afzonderlijke actor een selectielijst gemaakt. Het kan

zijn dat een beleidsterrein dermate omvangrijk is dat meerdere selectielijsten nodig zijn om de handelingen te ordenen. Binnen het PIVOT-project is het Basis Selectie Document een werktitel. Het wettelijk vastgestelde deel van een Basis Selectie Document is 'de selectielijst'. Overigens schrijft de archiefwet niet voor dat het Basis Selectie Document moet dienen als grondslag voor een selectielijst, ook vernietigingslijsten zijn nog wettelijk toegestane selectie-instrumenten.

Selectiecriteria

De waardering van handelingen wordt in het Basis Selectie Document vastgesteld aan de hand van een aantal algemene selectiecriteria. Deze algemene selectiecriteria zijn afgeleid uit de selectiedoelstelling, die luidt dat met de te bewaren archiefbescheiden per beleidsterrein 'een reconstructie van het handelen van de rijksoverheid op hoofdlijnen in relatie tot haar omgeving' mogelijk moet zijn, om bronnen voor de kennis van de Nederlandse samenleving en cultuur veilig te stellen voor blijvende bewaring.⁵ Naast algemene selectiecriteria die gelden voor alle beleidsterreinen, kunnen ook bijzondere selectiecriteria worden geformuleerd. Deze zijn eventueel te relateren aan een bijzondere, mogelijke beleidsterreinspecifieke selectiedoelstelling.

'Bewaren': handelen rijksoverheid op hoofdlijnen in relatie tot omgeving

Op grond van de algemene criteria komt de neerslag van de volgende handelingen voor bewaring in aanmerking:

1. handelingen die betrekking hebben op voorbereiding en bepaling van beleid op hoofdlijnen;
2. handelingen die betrekking hebben op evaluatie van beleid op hoofdlijnen;
3. handelingen die betrekking hebben op verantwoording van beleid op hoofdlijnen aan andere actoren;
4. handelingen die betrekking hebben op (her)inrichting van organisaties belast met beleid op hoofdlijnen;
5. handelingen die bepalend zijn voor de wijze waarop beleidsuitvoering op hoofdlijnen plaatsvindt;
6. handelingen die betrekking hebben op beleidsuitvoering op hoofdlijnen en direct zijn gerelateerd aan, of direct voortvloeien uit, voor het Koninkrijk der Nederlanden bijzondere tijdsomstandigheden en incidenten.

Indien een handeling met 'bewaren' wordt gewaardeerd, worden de daaronder vallende archiefbescheiden te zijner tijd voor bewaring naar de Rijksarchiefdienst overgebracht. Handelingen waarvan de archiefbescheiden niet 'voor eeuwig' hoeven te worden bewaard, krijgen een aanduiding voor de periode gedurende welke de zorgdrager deze moet bewaren.

Eventueel bewaren voor bepaalde periode

Bewerking archiefbescheiden

Aan de hand van de selectielijst vindt de daadwerkelijke selectie plaats. Deze kan door de zorgdrager zelf plaatsvinden, maar wordt veelal

Feitelijke selectie veelal door Centrale Archief Selectie

⁵ De minister van WVC tijdens de behandeling van de ontwerp Archiefwet in de Tweede Kamer op 13 april 1994 (Handelingen Tweede Kamer 69-5100).

uitbesteed aan de Centrale Archief Selectiedienst in Winschoten. De Centrale Archief Selectiedienst bewerkt het door de zorgdragers aangeleverde archiefmateriaal, zodat het voor overbrenging verkeert in een 'goede en geordende staat'.

De Centrale Archief Selectiedienst creëert ook de Institutionele Toegang tot de archieven bij de Rijksarchiefdienst. Met behulp van de Institutionele Toegang kan door zoeken op handeling toegang tot de archiefbescheiden worden verkregen.

*Toegang tot archiefbescheiden
eveneens geregeld*

De activiteiten in de verschillende fasen van het instrumentarium zijn in de volgende box samengevat en zijn in de volgende paragrafen beschreven.

Box 3.1 Schematische weergave van het PIVOT-instrumentarium

Fase	Doel
I Sluiten convenanten Algemeen Rijksarchivaris en zorgdrager	Vastleggen werkafspraken, productieafspraken, verantwoordelijkheden en inzet van middelen en onderzoekers.
II Institutioneel onderzoek	Beschrijving historie beleidsterrein en identificatie actoren, handelingen, verantwoordelijkheden relaties, beleidsinstrumenten van betreffende beleidsterrein.
III Selectie	Samenstellen Basis Selectie Document en selectielijst: handelingen voorzien van waardering 'bewaren' of 'vernietigen'.
IV Bewerken	Feitelijke selectie archieven, archieven in goede materiële en geordende staat brengen, creëren toegang tot archieven.
V Verwerven	Overbrenging archieven naar archiefbewaarplaatsen

3.3 Fase 1: convenanten

PIVOT-project als gezamenlijk project van het Algemeen Rijksarchief en de zorgdragers d.m.v. convenanten

De relatie tussen de Rijksarchiefdienst en de zorgdragers is bij de implementatie van de inhaaloperatie niet wettelijk vastgelegd. Om de werkzaamheden van beide partijen op elkaar af te stemmen dienen daarom eerst convenanten te worden afgesloten. Deze worden afgesloten tussen de Algemeen Rijksarchivaris namens de Rijksarchiefdienst en veelal de Secretaris-Generaal, of de hoogst verantwoordelijke bij de Hoge Colleges van Staat, namens de zorgdrager. De werkzaamheden vinden plaats in de vorm van een gezamenlijk project van de rijksarchivaris/projectleider PIVOT en de zorgdrager. De dagelijkse leiding is in handen van een projectcoördinator die afkomstig is uit de organisatie van de zorgdrager.

In convenanten slechts globale afspraken

Het convenant beschrijft de producten die het PIVOT-project en de zorgdrager gezamenlijk zullen opleveren. Deze producten betreffen institutionele onderzoeksrapporten, een selectie-instrument in de vorm van een Basis Selectie Document, de selectielijsten en een planning voor de daadwerkelijke overbrenging van archieven van de zorgdrager naar de Rijksarchiefdienst. In de convenanten staan ook de afspraken over de financiering van de institutionele onderzoeken en de inzet van onderzoekers. In principe komt het erop neer dat de PIVOT-projectleider en de zorgdrager een gelijk aandeel voor hun rekening

nemen. In het convenant staan alleen globale afspraken. Detailafspraken over wie welk onderzoek voor zijn rekening neemt en over doorlooptijden per beleidsterrein worden in het convenant doorgaans niet gemaakt.

In de convenanten staan tevens afspraken over de overheveling van formatieplaatsen van de zorgdragers naar de Rijksarchiefdienst. Omdat door de verkorting van de overbrengingstermijn de werklust voor archiefbeheer bij de zorgdragers afneemt en bij de Rijksarchiefdienst toeneemt, is overeengekomen dat de zorgdragers formatieplaatsen overdragen aan de Rijksarchiefdienst. De departementen dragen voor het einde van het project ieder anderhalve formatieplaats over, de Hoge Colleges van Staat een halve formatieplaats. In de convenanten kan zijn geregeld dat de overdracht van formatieplaatsen eerder plaatsvindt.

Overdracht formatieplaatsen van zorgdragers naar Rijksarchiefdienst

3.4 Fase II: institutioneel onderzoek

Het onderzoek wordt per zorgdrager uitgevoerd door één of meer onderzoekers van de zorgdrager en één of meer onderzoekers vanuit het PIVOT-project. De onderzoekers worden bij hun onderzoek begeleid door een onderzoeksbegeleider vanuit hun eigen organisatie. Deze tweede fase doorloopt vier stappen.

Gezamenlijke onderzoekers

Stap 1: Verdeling beleidsterreinen

Het object van het institutioneel onderzoek is een beleidsterrein. Na een vooronderzoek worden de beleidsterreinen onder de onderzoekers van de PIVOT-organisatie en de zorgdrager verdeeld. Een beleidsterrein kan voor de afbakening van onderzoeksterreinen over de onderzoekers worden onderverdeeld in deelsterreinen. Bij de verdeling van beleidsterreinen over de onderzoekers is het uitgangspunt dat de zorgdrager en het PIVOT-project een gelijk deel van de totale werklust voor hun rekening nemen. De zorgdrager kan zijn eigen aandeel in het onderzoek zelf uitvoeren of uitbesteden aan een extern onderzoeksbureau.

Verdeling van taken en beleidsterreinen

Stap 2: Institutioneel onderzoek

Wanneer het onderzoek door PIVOT-medewerkers of door medewerkers van een extern bureau geschiedt, dient de zorgdrager eerst nog voorzieningen te treffen om voor de onderzoekers een werkplek te creëren. Daarna kan het institutioneel onderzoek plaatsvinden: het in kaart brengen van actoren en handelingen in hun context aan de hand van wet- en regelgeving, literatuur, archiefonderzoek en interviews (zie par. 3.2).

Actoren, handelingen plus = institutioneel onderzoek

Stap 3: Toetsing conceptrapport

Als het onderzoeksrapport in concept gereed is, leggen de onderzoekers of de projectleider van de zorgdrager het ter toetsing op juistheid en volledigheid voor aan beleidsambtenaren, deskundigen op het gebied van archiefbeheer binnen de zorgdrager en collega-onderzoekers. Deze krijgen een vaste termijn om te reageren. Vervolgens verwerkt de onderzoeker het commentaar van deze geraadpleegde deskundigen in de conceptversie.

Zorgvuldige toetsing

Formele goedkeuring en publicatie

Stap 4: Publicatie Rapport Institutioneel Onderzoek

Over de conceptversie vindt goedkeuringsoverleg plaats. Het Rapport Institutioneel Onderzoek wordt formeel goedgekeurd door het hoofd van de beleidsdirectie of dienstonderdeel waaronder het beleidsterrein ressorteert. Wanneer het Rapport Institutioneel Onderzoek is vastgesteld, maakt de rijksarchivaris-PIVOT afspraken met de drukker voor publicatie. De onderzoeker controleert tot twee keer toe de drukproeven. Daarna verschijnt het in druk als gezamenlijke publicatie van de zorgdrager en de Algemeen Rijksarchivaris.

Regelmatig toetsingsoverleg zorgdrager, het Algemeen Rijksarchief, onderzoekers en onderzoeksbegeleiders

Toetsingsoverleg

Tijdens het onderzoek vindt regelmatig toetsingsoverleg plaats tussen de onderzoeksbegeleiders, PIVOT-onderzoekers en de onderzoekers van de zorgdrager. Het toetsingsoverleg fungeert als forum voor de sturing op planning en voortgang van institutionele onderzoeken en voor de toetsing van de inhoudelijke kwaliteit van de onderzoeken. Daarnaast fungeert het toetsingsoverleg als schakel tussen de zorgdrager en de Algemeen Rijksarchivaris voor alle andere zaken die tussen beiden binnen het kader van het PIVOT-project geregeld of afgestemd moeten worden.

Zorgvuldige procedure om te komen tot wettelijk vastgestelde selectielijst

3.5 Fase III: selectie

Wanneer het Rapport Institutioneel Onderzoek is vastgesteld, kan men beginnen met het maken van het Basis Selectie Document. Het Basis Selectie Document vormt de basis voor de wettelijk vastgestelde selectielijst. De meeste stappen die de rijksarchivaris PIVOT en de zorgdrager ondernemen om tot formele vaststelling van de selectielijst te komen, vinden hun oorsprong in de wettelijke eisen rond de vaststelling van de selectielijst. De derde fase van het PIVOT-instrument bestaat uit vijf stappen.

Stap 1: Samenstellen concept Basis Selectie Document

Basis Selectie Document: alle handelingen per (hoofd)actor

Het samenstellen van het Basis Selectie Document gebeurt in principe door de onderzoekers die ook het Rapport Institutioneel Onderzoek hebben gemaakt. In de Basis Selectie Documenten zijn de handelingen gegroepeerd naar actor. Hierdoor ontstaat voor ieder beleidsterrein een samenhangend geheel van selectielijsten. Aan de handelingen kent de onderzoeker selectiebeslissingen toe op basis van de vastgestelde criteria. Het concept Basis Selectie Document kan door de projectleider van de zorgdrager vervolgens weer ter toetsing worden voorgelegd aan beleidsambtenaren, deskundigen op het gebied van archiefbeheer en collega-onderzoekers. Nadat het commentaar door de onderzoeker in het concept Basis Selectie Document is verwerkt, kan dit door de zorgdrager aan de deelnemers aan het driehoeksoverleg worden toegestuurd.

*Driehoekoverleg: besluit over selectiebeslissingen**Stap 2: Driehoeksoverleg en samenstelling selectielijst*

Het driehoeksoverleg bestaat uit:

- een vertegenwoordiger namens de Algemeen Rijksarchivaris;
- een vertegenwoordiger van de zorgdrager die deskundig is op het gebied van archiefbeheer en documentaire informatievoorziening;
- een vertegenwoordiger van de zorgdrager die deskundig is op het gebied van de taken en organisatie van de zorgdrager.

Daarnaast is bij het driehoeksoverleg een externe deskundige betrokken die is aangewezen door het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap (KNHG). De betrokkenheid van de laatste is niet voorgeschreven in de Archiefwet 1995. Zij is in overleg met de Raad voor Cultuur en het KNHG aan het driehoeksoverleg toegevoegd om het historisch belang in de selectiebeslissing beter te laten meewegen. De historisch deskundige fungeert als klankbord voor de vertegenwoordiger van de Algemeen Rijksarchivaris. Het inschakelen van de historisch deskundige is de verantwoordelijkheid van het Algemeen Rijksarchief.⁶

Historisch deskundige toegevoegd

Het driehoeksoverleg hoeft geen fysiek overleg te zijn. Het is een forum waarin de standpunten van de betrokken deskundigen worden uitgewisseld. In feite kan het driehoeksoverleg met meerdere vergaderingen gepaard gaan. Ook is het mogelijk dat het driehoeksoverleg volledig schriftelijk plaatsvindt. De inhoudelijk deskundige van de zorgdrager hoeft niet één persoon te zijn, maar kan door meerdere specialisten worden gepersonifieerd.

Vorm van overleg is vrij

In het driehoeksoverleg komen voorstellen over de selectiebeslissingen ('bewaren' of 'vernietigen') en de vernietigingstermijnen per handeling ter sprake. De gewaardeerde handelingen worden getoetst op hun waarde als bestanddeel van het cultureel erfgoed en op de waarde van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor het waarborgen van:

Bespreking voorstellen selectiebeslissingen

- het administratieve belang;
- het belang van recht- of bewijszoekende burgers;
- het belang van historisch onderzoek.⁷

De onderzoeker verwerkt de wijzigingen die in het driehoeksoverleg zijn overeengekomen in de ontwerp-selectielijst. Van het driehoeksoverleg stelt de rijksarchivaris-PIVOT een verslag op waarin onder andere de gevolgde procedure voor het driehoeksoverleg is verantwoord en de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de concept-selectielijst zijn weergegeven.

⁶ Hier spreken we over Algemeen Rijksarchief in plaats van de projectorganisatie PIVOT of de projectleider PIVOT omdat het in het traject om de selectielijst vast te stellen veelal om wettelijk voorgeschreven taken en verantwoordelijkheden gaat die ook na afloop van PIVOT door het Algemeen Rijksarchief dienen te worden vervuld. Op dit moment worden deze taken door de rijksarchivaris PIVOT verricht.

⁷ Archiefbesluit 1995, artikel 2, sub c en d.

Stap 3: Terinzagelegging

Op grond van de inspraakprocedure uit de Algemene Wet Bestuursrecht dient de selectielijst voor het publiek ter inzage te worden gelegd. De zorgdrager dient de selectielijst formeel in bij de Algemeen Rijksarchivaris. De Algemeen Rijksarchivaris kondigt de terinzagelegging aan in de Staatscourant en het Archievenblad. Tevens informeert hij betrokken organisaties als het KNHG en het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis. De Algemeen Rijksarchivaris legt de selectielijst ter inzage voor het publiek bij het Algemeen Rijksarchief, de rijksarchieven in de provincie, het Ministerie van OCenW en bij de zorgdrager. De wettelijke termijn voor de terinzagelegging bedraagt acht weken. Na de terinzagelegging becommentarieert de Algemeen Rijksarchivaris de reacties van burgers of betrokken organisaties ten behoeve van de advisering door de Raad voor Cultuur.

*Selectielijst acht weken ter inzage
publiek*

Stap 4: Advisering Raad voor Cultuur

Advisering Raad voor Cultuur

De Algemeen Rijksarchivaris dient de selectielijst samen met de commentaren van het publiek ter advisering in bij de Raad voor Cultuur. De Raad voor Cultuur beoordeelt de gevolgde procedures en het toepassen van de selectiecriteria. De formele adviseringstermijn voor de Raad voor Cultuur bedraagt drie maanden. In het adviseringstraject kan de Raad voor Cultuur de Algemeen Rijksarchivaris vragen om nadere informatie te verstrekken. Wanneer de Raad voor Cultuur advies heeft uitgebracht, voeren zorgdrager en Algemeen Rijksarchivaris overleg over eventuele aanpassingen in de selectielijst. Deze aanpassing worden vervolgens door de onderzoeker in de selectielijst doorgevoerd.

Stap 5: Vaststellen selectielijst

*Na verwerking alle
wijzigingen: formele publicatie*

Nadat de laatste aanpassingen zijn doorgevoerd, ondertekenen de Algemeen Rijksarchivaris en de zorgdrager gezamenlijk het vaststellingsbesluit. De Algemeen Rijksarchivaris publiceert vervolgens het vaststellingsbesluit in de Staatscourant. Daarna legt de Algemeen Rijksarchivaris de vastgestelde selectielijst gedurende acht weken ter visie bij de zorgdrager, het Algemeen Rijksarchief en het Ministerie van OCenW. Hij informeert tevens de Raad voor Cultuur over de toepassing van het door hem uitgebrachte advies en de daarvan doorgevoerde aanpassingen in de selectielijst. Zodra de selectielijst is vastgesteld kunnen de archieven voor bewerking naar de Centrale Archief Selectiedienst.

*Na feitelijke bewerking kan
aanpassing selectielijst nodig
blijken*

Het is mogelijk dat tijdens de bewerking blijkt dat handelingen in de selectielijst moeten worden gewijzigd of aan de selectielijst moeten worden toegevoegd. In dat geval moet de hele vaststellingsprocedure opnieuw plaatsvinden. Bij een probleemloze, snelle doorloop duurt het hele traject ongeveer één jaar. Box 3.2 geeft het traject om de selectielijsten vast te stellen nog eens schematisch weer.

Box 3.2 Minimale doorlooptijd in maanden voor het vaststellen van de selectielijst

Stap		Doorlooptijd in maanden
1	Samenstellen concept Basis Selectie Document	1
2	Driehoeksoverleg en samenstelling selectielijst	3
3	Terinzagelegging	2
4	Advisering Raad voor Cultuur	3
5	Vaststellen selectielijst	3
Totale minimale doorlooptijd in maanden		12

3.6 Fase IV: bewerken

De fase van bewerken van de archiefbescheiden omvat *De feitelijke bewerking en selectie als proof of the pudding* zowel het in goede materiële staat brengen van de archiefstukken als het daadwerkelijk selecteren van de te bewaren archiefstukken op basis van de selectielijsten. Op grond van de Archiefwet 1995 is de zorgdrager verantwoordelijk voor het bewerken van de archiefbescheiden. In praktijk besteden de meeste zorgdragers deze taak uit aan de Centrale Archief Selectiedienst in Winschoten. Slechts enkele zorgdragers - onder andere het Ministerie van Defensie - voeren de bewerking zelf uit.

Het Algemeen Rijksarchief en de Centrale Archief Selectiedienst hebben in samenspraak een bewerkingsmethode ontwikkeld die is gebaseerd op de PIVOT-methode. Bovendien begeleidt het Algemeen Rijksarchief alle bewerkingsprojecten van archieven van de Rijksoverheid die bij de Centrale Archief Selectiedienst plaatsvinden. De werkzaamheden van de Centrale Archief Selectiedienst en het Algemeen Rijksarchief op het gebied van het bewerken lichten we hieronder nader toe. Eerst geven we inzicht in de wijze waarop de archieven bij de zorgdragers worden beheerd.

Bewerkingsmethoden in principe gebaseerd op PIVOT methode

3.6.1 Beheer archieven bij de zorgdragers

De archieven die de zorgdrager voor bewerking aanbiedt, variëren sterk in omvang. Dit houdt mede verband met de wijze waarop het archiefbeheer bij de zorgdrager is ingericht. In het algemeen zou je kunnen zeggen dat als archiefbeheer op een laag niveau in de organisatie plaatsvindt, er veel relatief kleine archiefbestanden bestaan. Als het archiefbeheer centraal plaatsvindt, bestaan er veel minder archieven. De archieven bestaan meestal uit blokken die een natuurlijke knip bevatten. Deze knip komt vaak overeen met een verandering in de organisatie of een verandering in de wetgeving.

Grote variëteit archiefbestanden bij zorgdragers

Soms worden de archiefbescheiden ook na een vaste tijdsperiode afgesloten. Onder het Koninklijk Besluit Algemene Secretarie Aangelegenheden gold een tijdsperiode van tien jaar. Met de invoering van de nieuwe Archiefwet 1995 is het Koninklijk Besluit Algemene Secretarie Aangelegenheden buiten werking gesteld. Voor het overbrengen binnen de wettelijke overbrengingstermijn geldt in de praktijk de datum waarop een archief is afgesloten. Dit betekent

Verplichte overbrenging 3 maanden na afsluiting

bijvoorbeeld dat een archief dat gevormd is over de periode 1960-1978 pas vanaf 2008 hoeft te zijn overgebracht. De zorgdrager heeft volgens de Archiefwet maximaal tien jaar de tijd om de archiefbescheiden over te dragen nadat zij twintig jaar oud zijn. Overbrengen voordat de twintig jaar verstreken zijn, is echter mogelijk.

Vele ordeningsystemen van dynamische en semi-statische archiefbescheiden

De moeilijkheidsgraad van bewerking varieert per zorgdrager en zelfs van archiefbestand tot archiefbestand. Zorgdragers hanteren verschillende manieren van ordening van archiefbescheiden. Sommige archiefbescheiden zijn geordend met behulp van een codesysteem. Andere archiefbestanden zijn geordend op onderwerp of zijn chronologisch gevormd. Het is ook mogelijk dat een duidelijke ordening in de archiefbescheiden van de zorgdragers ontbreekt.

Financiële stimulans voor tijdige overdracht: betaalde en gereserveerde capaciteit Centrale Archief Selectiedienst

Hoewel de zorgdrager verantwoordelijk is voor de bewerking, wordt de bewerking gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het Ministerie van BZK stelt een fictief budget beschikbaar aan elke zorgdrager waartegen bewerkingsdiensten van de Centrale Archief Selectiedienst ingekocht kunnen worden. Feitelijk vergoedt het Ministerie van BZK de Centrale Archief Selectiedienst direct voor de door hem geleverde diensten aan de zorgdragers in het kader van de inhaaloperatie. Het budget vormt voor de zorgdrager wel een prikkel om convenantafspraken tijdig na te komen. Bij het niet tijdig aanleveren van archieven worden de bewerkingsdiensten van de Centrale Archief Selectiedienst wel als geleverd beschouwd en wordt het fictieve budget aan de Centrale Archief Selectiedienst overgedragen.

3.6.2 Bewerking door de Centrale Archief Selectiedienst

Raamcontracten met Centrale Archief Selectiedienst tot 2004

Stap 1: Afsluiten raamconvenanten

Voor de bewerking van de archiefbescheiden sluit de Centrale Archief Selectiedienst met alle zorgdragers raamconvenanten. De huidige raamconvenanten hebben een looptijd van tien jaar en zijn afgesloten voor de periode 1995-2004. In deze convenanten is de bewerking van archieven over de periode van 1945 tot 1975/1980 vastgelegd. De raamconvenanten bevatten onder meer een omschrijving van de te bewerken hoeveelheid archiefbescheiden in meters, een globale aanduiding van het soort archiefbestand, de geschatte kosten en een globale planning voor de bewerking. Het raamconvenant wordt mede ondertekend door het Ministerie van BZK, dat het budget voor de bewerkingsoperatie beschikbaar stelt.

Stap 2: Afsluiten projectconvenanten

Feitelijke bewerking van archiefbestanden geregeld in projectconvenant

Voorafgaand aan de binnenkomst van een archiefbestand of een archiefblok worden de randvoorwaarden voor bewerking geregeld in een projectconvenant. Over de invulling van dit convenant vindt overleg plaats tussen de zorgdrager, de Centrale Archief Selectiedienst en het Algemeen Rijksarchief. Voordat dit overleg plaatsvindt, doet de

Centrale Archief Selectiedienst een vooronderzoek naar de staat van de archiefbescheiden.

Stap 3: Bewerken

Aan één project werken bij de Centrale Archief Selectiedienst drie tot zeven medewerkers, afhankelijk van de complexiteit en de omvang van het archief. De doorlooptijd van het bewerkingsproces varieert met de complexiteit van het te bewerken archief en de omvang. Per meter archief loopt de bewerkingstijd uiteen van drie uur voor eenvoudig te bewerken archief, 10 à 12 uur voor een gemiddeld archief tot 40 uur voor moeilijk te bewerken dossiers. De bewerking is een integraal proces dat globaal uit drie onderdelen bestaat:⁸

- het selecteren van de dossiers in te bewaren, te vernietigen en op termijn te vernietigen;
- het beschrijven van de te bewaren dossiers en het creëren van een toegang;
- het in goede materiële staat brengen van het te bewaren archiefmateriaal.

Selectie

Het selecteren komt in feite neer op het koppelen van de dossierstukken aan handelingen. Hierbij kan de Centrale Archief Selectiedienst op twee manieren te werk gaan: van handeling naar dossiers en van dossiers naar handeling.

Bij de eerstgenoemde methode start de bewerker met één handeling. Hij zoekt in de dossierinventaris naar dossieromschrijvingen die bij deze handeling horen. Vervolgens licht hij de dossiers om te controleren of het dossier daadwerkelijk documenten over de betreffende handeling bevat. Indien dit het geval is, worden de kenmerken van het dossier onder deze handeling vastgelegd.

Het werken van handeling naar dossier is alleen efficiënt voor handelingen en dossiers waarvoor de dossierinventaris een duidelijke omschrijving bevat. Als dit niet het geval is, wordt van dossier naar handeling gewerkt. Bij het bewerken van dossier naar handeling licht de bewerker één voor één alle dossiers en tracht per dossier de relatie met een handeling te vinden. Indien hij een relatie heeft kunnen vinden, legt hij de kenmerken van het dossier onder deze handeling vast.

Creëren institutionele toegang tot archieven

De Centrale Archief Selectiedienst maakt een beschrijving van de dossiers die voor bewaring in aanmerking komen en creëert daarmee de institutionele toegang tot de archieven. Bij de beschrijving houdt men de volgorde van de handelingen aan zoals deze in de selectielijst zijn opgenomen. Per handeling vermeldt men de op deze handeling betrekking hebbende dossiers. De dossiers zijn aangeduid met een unieke dossiercode en een dossieromschrijving, waarbij zo veel mogelijk de oorspronkelijke omschrijving uit de dossierinventaris wordt gevolgd. De dossiers staan per handeling in chronologische volgorde en zijn eventueel geordend naar archiefvormer (directie of dienst).

*Bewerken: arbeidsintensief proces**Selectie: koppelen dossierstukken aan handelingen**Duidelijke toegang en administratie van de geselecteerde archiefbescheiden*

⁸ Zie voor een beschrijving van het bewerkingsproces bij de Centrale Archief Selectiedienst onder andere O. Bos, *De bewerking van de dossiers Rijksbegroting 1940-1979*, in: R.W. Steensma (red.), *De toegang ontsloten*, PIVOT, Den Haag, 1996, blz. 7-11; I. Coolen, *Archiefbewerking met basisselectiedocumenten, enkele praktijkervaringen*, in: CAS Nieuws 1, december 1997, blz. 10-14.

Conservering voor goed beheer

Voldoen aan normen van goede staat

De bewerker brengt de te bewaren dossiers in een goede materiële staat. Dit betekent het fysiek bewerken van de archiefbescheiden zodat zij aan de wettelijk voorgeschreven normen van goede staat voldoen. Onder deze bewerking valt onder andere het verwijderen van nietjes en het opbergen in een zuurvrije omslag.

Na bewerking gereed voor overbrenging naar Rijksarchiefdienst

Afronding bewerking

Wanneer de te bewaren archiefbescheiden het bewerkingproces hebben doorlopen, zijn ze theoretisch gereed voor overbrenging naar de Rijksarchiefdienst. In praktijk kan de feitelijke overbrenging echter (veel) later plaatsvinden. De archiefbescheiden die op termijn voor vernietiging in aanmerking komen, gaan terug naar de zorgdrager. De archiefbescheiden die voor (onmiddellijke) vernietiging in aanmerking komen, stuurt de Centrale Archief Selectiedienst - nadat de zorgdrager hiertoe een machtiging heeft verleend - rechtstreeks naar een papiervernietiger.

Hoeveelheid over te brengen archiefbescheiden onbekend

3.6.3 Activiteiten van het Algemeen Rijksarchief gericht op bewerking

Het Algemeen Rijksarchief was voor de eerste convenantperiode (1995-2004) niet betrokken bij het opstellen van de raamconvenanten tussen de Centrale Archief Selectiedienst en de zorgdragers en was derhalve niet in staat de volgorde van overbrenging te sturen. Het Algemeen Rijksarchief heeft geen volledig inzicht in hoeverre de raamconvenanten alle over te brengen archiefbescheiden omvatten.

Het Algemeen Rijksarchief is wel betrokken bij het overleg over de projectconvenanten. Daar adviseert het, als toekomstig beheerder van de archieven, de zorgdrager en de Centrale Archief Selectiedienst over de aard van de uit te voeren fysieke bewerking en de bewerkingsmethode.

Het Algemeen Rijksarchief verantwoordelijk voor bewerkingskwaliteit

Tijdens het bewerkingsproces vindt regelmatig toetsingsoverleg plaats tussen de zorgdrager, de Centrale Archief Selectiedienst en het Algemeen Rijksarchief. Eenmaal per maand overleggen het Algemeen Rijksarchief en de Centrale Archief Selectiedienst met zorgdragers waarvan bewerkingstrajecten lopen over de voortgang en de bij de bewerking optredende knelpunten. Het Algemeen Rijksarchief blijft verantwoordelijk voor de kwaliteitstoets op de selectiebeslissingen, de dossierbeschrijvingen, de ordening, de materiële verzorging en de eindproducten.

Bij het bewerken komt het ook voor dat men dossiers aantreft waarvoor geen handelingen in de selectielijst zijn aangetroffen. In dit geval worden in overleg tussen het Algemeen Rijksarchief, de Centrale Archief Selectiedienst en de zorgdrager nieuwe handelingen geformuleerd. De nieuwe handelingen worden in de selectielijst ingevoerd, waarna deze handelingen het gehele vaststellingstraject van de selectielijsten dienen te doorlopen.

Bij ontbrekende handelingen in selectielijst start hele vaststellingsprocedure opnieuw

3.7 Fase V: verwerven

In de verwervingsfase vindt de daadwerkelijke overbrenging van de archiefbescheiden naar de depots van Rijksarchiefdienst plaats. De verwerving kan in principe plaatsvinden nadat een bewerkingstraject bij de Centrale Archief Selectiedienst is voltooid. De overbrenging van de door de Centrale Archief Selectiedienst bewerkte archiefbescheiden verloopt direct vanuit de Centrale Archief Selectiedienst naar de archiefbewaarplaats van de Rijksarchiefdienst. De voor bewaring in aanmerking komende archiefbescheiden gaan van de Centrale Archief Selectiedienst niet meer terug naar de zorgdrager. Wel kan het voorkomen dat de bewerkte archiefbescheiden voor tijdelijke bewaring terug gaan naar de zorgdrager.

Te bewaren archiefbescheiden gaan na bewerking naar depots van de Rijksarchiefdienst

Voor de overbrenging vindt tussen de Centrale Archief Selectiedienst en de Rijksarchiefdienst overleg plaats over de datum van overbrenging. Omdat de raam- en projectconvenanten tussen Centrale Archief Selectiedienst en zorgdrager geen einddatum voor de bewerking vermelden, bestaat er geen vaste planning voor over te brengen archiefbescheiden. Archiefbescheiden worden overgebracht zodra het bewerkingstraject is afgerond.

Controle materiële staat

Alvorens tot overbrenging wordt overgegaan, vindt een controle plaats op de materiële staat van de archiefbescheiden. De over te brengen archiefbescheiden dienen te voldoen aan de wettelijke normen voor een goede en geordende staat. Wanneer de Rijksarchiefdienst de bewerking bij de Centrale Archief Selectiedienst heeft begeleid, is deze controle een formaliteit. Indien de zorgdrager zelf de bewerking voor zijn rekening neemt, neemt de materiële controle een belangrijkere plaats in. Ook in deze gevallen is het Algemeen Rijksarchief veelal in adviserende zin bij de bewerking betrokken. Indien de archiefbescheiden niet voldoen aan de normen voor een goede en geordende staat, kan de Rijksarchiefdienst de archiefbescheiden weigeren.

Controle op goede staat

Overbrenging archiefbescheiden

Voor het overbrengen wordt door de Rijksarchivaris per provincie een verklaring van overbrenging opgesteld. Deze verklaring bevat een beschrijving van de over te brengen archiefbescheiden. De akte van overbrenging wordt door de Algemeen Rijksarchivaris en de zorgdrager ondertekend. Wanneer de akte van overbrenging is ondertekend, kan de daadwerkelijke overbrenging van archiefbestanden naar de Rijksarchiefdienst plaatsvinden.

Overbrenging vastgelegd in formele verklaring

*Door verkorting
overbrengingstermijn toename
conserveringsactiviteiten*

3.8 Fase VI: beheer van overgebrachte archieven

Deze fase omvat het fysieke beheer van de overgebrachte archiefbestanden en behoort feitelijk niet meer tot het PIVOT-instrumentarium. Een onderdeel is echter de uitbreiding van de depotcapaciteit die nodig is om de instroom als gevolg van de inhaaloperatie te kunnen verwerken. De uitbreiding van de depotcapaciteit bespreken we uitgebreider in hoofdstuk 4.

Onder beheer valt ook de conservering. Dit betreft zowel het treffen van conserverende maatregelen, zoals klimaatbeheersing, reguliere controle van de staat van de collectie en eventuele schade-inventarisatie als het verrichten van direct conserverende handelingen. Andere taken zijn het onderhouden van toegangen, het beschikbaar stellen van archiefbescheiden aan het publiek in de leeszaal en het verzorgen van externe uitleningen. Deze taken hangen niet direct samen met het PIVOT-instrument. Deze werkzaamheden verschillen niet wezenlijk van de handelingen met het oude instrumentarium. Wel neemt als gevolg van het PIVOT-project door de verkorting van de overbrengingstermijn de hoeveelheid werk toe.

4 Resultaten van PIVOT-project

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal: wat zal de stand van zaken in 2001 zijn? Om deze vraag te beantwoorden kijken we eerst wat er tot nu toe gerealiseerd is. Vervolgens wordt aangegeven in hoeverre te verwachten is dat de diverse activiteiten binnen de looptijd van het project of binnen de wettelijke termijn zijn te volbrengen. Bij het beschrijven van de resultaten gaat de aandacht vooral uit naar meetbare indicatoren. Meetbare indicatoren zijn het aantal geproduceerde Rapporten Institutioneel Onderzoek, het aantal vastgestelde selectielijsten en de hoeveelheid archiefbescheiden die inmiddels is bewerkt en overgebracht.

In de volgende paragraaf worden de meetbare doelen gedefinieerd. Vervolgens bespreken we in afzonderlijke paragrafen de meetbare resultaten van de verschillende fasen van het PIVOT-instrumentarium. Paragraaf 4.3 behandelt de meetbare resultaten van fase I, namelijk de convenanten. Vervolgens worden de resultaten van het institutioneel onderzoek en de vaststelling van de selectielijsten in respectievelijk paragraaf 4.4 en paragraaf 4.5 beschreven. Paragraaf 4.6 gaat in op de resultaten van de fasen IV en V: bewerken en verwerven. Vervolgens brengen we de overige activiteiten in kaart. De conclusies in paragraaf 4.8 sluiten het hoofdstuk af.

4.2 Meetbare doelen

De structuurschets geeft niet in concreto aan welke meetbare doelen aan het eind van het PIVOT-project in april 2001 gerealiseerd dienen te zijn. De structuurschets bevat wel een indicatieve planning voor een aantal projectactiviteiten. Voor de meeste activiteiten beslaat deze planning de gehele projectperiode: 1991-2001. De structuurschets geeft niet aan of deze activiteiten per 30 april 2001 ook volledig afgerond dienen te zijn. In het interview met de toenmalige Algemeen Rijksarchivaris Ketelaar, de opsteller van de structuurschets, gaf deze aan dat bij de start van het PIVOT-project het doel is geweest om per 30 april 2001 alle institutionele onderzoeken te hebben afgerond, alle selectielijsten te hebben vastgesteld en de archieven die zijn gevormd in de periode 1945-1975, te hebben overgebracht naar de archiefbewaarplaatsen. Dit doel is echter nooit duidelijk schriftelijk vastgelegd voor alle betrokkenen.

In de structuurschets staat een duidelijke planning voor het institutioneel onderzoek: dit zou in 1995 zijn afgerond. In de interne evaluatie van PIVOT is een verklaring gegeven waarom van deze oorspronkelijk planning is afgeweken. De institutionele onderzoeken moesten beter op de ontwikkeling van het selectie-instrument en de selectielijsten aansluiten. "Snel bleek dat om het project een duidelijke positie te verschaffen binnen de Ministeries en de effectiviteit ervan, ook op lange termijn, te vergroten deze twee fasen (*institutioneel onderzoek en vaststelling selectielijst, noot IOO*) gecombineerd zouden moeten worden. Het institutioneel onderzoek werd daarmee een

Bij start PIVOT-project te ambitieuze doelen

Leerervaring: institutioneel onderzoek en vaststellen selectielijsten dient parallel te lopen

doorlopend proces voor de projectperiode".⁹ In deze interne evaluatie werd aangegeven dat de institutionele onderzoeken voor het einde van de projectperiode zijn afgerond.

Rijksarchiefdienst: productie 75 institutionele onderzoeken en 75 selectielijsten

Een nadere resultaatverplichting voor het realiseren van de Rapporten Institutioneel Onderzoek, Basis Selectie Documenten en selectielijsten is overeengekomen in het managementcontract voor de periode 1997-2000 dat is gesloten tussen het Ministerie van OCenW en de Rijksarchiefdienst. Hierin is afgesproken dat in de periode 1997-2000 circa vijfenzeventig Rapporten Institutioneel Onderzoek en vijfenzeventig selectielijsten zouden worden geproduceerd.

1 januari 2006: deadline voor overdracht uit Archiefwet 1995

Voor het bewerken en verwerven van archieven stelt de Archiefwet 1995 in artikel 45 een uiterste datum. De archiefbescheiden die op het moment van inwerkingtreding van de wet (1 januari 1996) ouder zijn dan twintig jaar, dienen binnen tien jaar naar een archiefbewaarplaats te zijn overgebracht. Dit betekent dat per 1 januari 2006 alle archieven van vóór 1976 moeten zijn overgebracht.

4.3 Meetbare resultaten fase I: convenanten

Alle convenanten afgesloten

Voorafgaand aan de institutionele onderzoeken dient de Algemeen Rijksarchivaris convenanten te sluiten met de zorgdragers waarin afspraken over onderzoek, ontwikkeling van Basis Selectie Documenten, vaststellen van selectielijsten en de planning van overbrenging zijn geregeld. Deze convenanten zijn inmiddels met alle zorgdragers afgesloten.

Nuttig maar onvoldoende benut voor een echt gezamenlijke aanpak

De convenanten hebben in het PIVOT-project een goede functie gehad. De producten zijn duidelijk gedefinieerd en de gezamenlijkheid van het PIVOT-project van het Algemeen Rijksarchief en de zorgdragers kwam hierin duidelijk tot uiting. Door de harde leerschool van de praktijk en de vele weerstanden die overwonnen moesten worden, zijn de convenanten desalniettemin onvoldoende benut om tot een gezamenlijke inspanning en tot een integrale planning van het Algemeen Rijksarchief, de PIVOT-organisatie en de zorgdragers te komen.

Zelfstandige Bestuursorganen niet opgenomen in het PIVOT-project

De Zelfstandige Bestuursorganen hadden onder de oude Archiefwet 1962 geen overbrengingsplicht. Met de invoering van de nieuwe Archiefwet 1995 is dit wel het geval. De Zelfstandige Bestuursorganen behoren tot de zorgdragers. Uit dien hoofde is de verkorting van de overbrengingstermijn óók voor de zelfstandige bestuursorganen van toepassing.

Desalniettemin hebben volgens de rijksarchivaris-PIVOT de Zelfstandige Bestuursorganen géén onderdeel uitgemaakt van de PIVOT-doelstellingen. "Noch in het projectstatuut noch in het managementcontract zijn de Zelfstandige Bestuursorganen opgenomen en de PIVOT-organisatie heeft dan ook geen vorm ontwikkeld voor de

⁹ Rijksarchiefdienst, *Selecteren om te behouden, evaluatie Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn 1991-1995, Den Haag, 1996, blz. 7-8.*

wijze waarop het institutioneel onderzoek bij de ruim vierhonderd¹⁰ in aard en beleidsveld sterk verschillende organisaties kan plaatsvinden".

Bij de Zelfstandige Bestuursorganen zijn dan ook nog geen institutionele onderzoeken, Basis Selectie Documenten, ontwerp-selectielijsten gestart en voor de Zelfstandige Bestuursorganen zijn derhalve ook geen selectielijsten vastgesteld. De uitzondering op de regel zijn de Zelfstandige Bestuursorganen die in onderzoeken en selectielijsten van departementen zijn opgenomen. Deze omissie dient de komende jaren goedge maakt te worden.

Bij de meeste zelfstandige bestuursorganen moeten de werkzambeden nog starten

4.4 Meetbare resultaten fase II: institutioneel onderzoek

De stand van zaken bij institutionele onderzoeken laat zich het best uitdrukken in het aantal afgeronde Rapporten Institutioneel Onderzoek. Daarnaast is het wenselijk om van de nog niet afgeronde Rapporten Institutioneel Onderzoek een indruk te krijgen van het stadium waarin ze verkeren.

PIVOT-planningsdocumenten geven onvoldoende inzicht in stand van zaken

Het PIVOT-planningssysteem biedt echter maar beperkte mogelijkheden voor het monitoren van de voortgang van onderzoeken. Het is uit de planningsdocumenten niet mogelijk te achterhalen hoeveel Rapporten Institutioneel Onderzoek er in een bepaald jaar vastgesteld zijn, wat de gemiddelde doorlooptijden zijn en in welk stadium de lopende onderzoeken zich bevinden.

Door middel van een enquête onder de zorgdragers hebben we getracht deze kwantitatieve informatie over de stand van zaken in de onderzoeken, de vaststellingstrajecten van de selectielijsten en over de doorlooptijden te krijgen.¹¹ In de enquête hebben we dezelfde indeling in beleidsterreinen gehanteerd als in het kader van het PIVOT-project gebruikt wordt in de planningsdocumenten.

4.4.1 Vaststellen aantal beleidsterreinen

In de loop van het project zijn sommige beleidsterreinen verder onderverdeeld naar deelsterreinen. In het laatste planningsdocument is sprake van 174 beleidsterreinen en deelsterreinen. De onderverdeling in deelsterreinen kan gemaakt zijn om omvangrijke onderzoeksgebieden te verkleinen, om onderdelen van een beleidsterrein strakker af te bakenen of om een goede taakverdeling tussen onderzoekers mogelijk te maken. Ook zijn in de loop van het project nieuwe beleidsterreinen 'ontdekt' waarmee in de oorspronkelijke planning geen rekening was gehouden.

Actuele stand van zaken: 174 beleidsterreinen

¹⁰ Het gaat om 67 PBO-organen, 77 publiekrechtelijke ZBO's, 207 privaatrechtelijke ZBO's en 95 ZBO's zonder rechtspersoonlijkheid. De laatste categorie maakt onderdeel uit van het Rijk en valt rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van de betreffende minister, maar zijn geen zorgdrager in de zin van de Archiefwet. De laatste groep valt in ieder geval binnen de definitie van de PIVOT-opdracht; onduidelijk is of al deze ZBO's ook daadwerkelijk zijn meegenomen.

¹¹ Drie zorgdragers hebben de vragenlijst niet tijdig kunnen invullen. Voor deze zorgdragers hebben wij informatie overgenomen uit de planningsdocumenten van het PIVOT-project en hebben wij informatie gebruikt van de PIVOT-medewerkers.

Definitieve aantal institutionele onderzoeken nog onduidelijk en onbekend

Voor elk van de deelterreinen kan een afzonderlijk Rapport Institutioneel Onderzoek opgesteld worden. Het is ook mogelijk dat een aantal deelterreinen in één Rapport Institutioneel Onderzoek wordt samengevoegd of dat alle deelterreinen op een beleidsterrein in één Rapport Institutioneel Onderzoek worden gecombineerd. Voor het beperkte aantal nog lopende en nog te starten institutionele onderzoeken is niet exact aan te geven hoeveel Rapporten Institutioneel Onderzoek hieruit zullen resulteren. Het totaal aantal Rapporten Institutioneel Onderzoek dat uiteindelijk zal worden geproduceerd, valt daarom op dit moment nog niet precies te voorspellen.

4.4.2 Stand van zaken institutionele onderzoeken

Meer dan 50% van de Rapporten Institutioneel Onderzoek vastgesteld

Een overzicht van de stand van zaken op dit moment is weergegeven in tabel 4.1. Hieruit blijkt dat voor 21 beleidsterreinen (12 procent van het totaal) het institutioneel onderzoek nog niet van start is gegaan. Voor 93 beleidsterreinen (53 procent) zijn inmiddels Rapporten Institutioneel Onderzoek vastgesteld en in het merendeel van de gevallen ook in druk verschenen. Het aantal Rapporten Institutioneel Onderzoek dat is vastgesteld geeft echter slechts een beperkte afspiegeling van de mate waarin institutionele onderzoeken zijn afgerond. Voor 40 beleidsterreinen (23 procent) zijn Rapporten Institutioneel Onderzoek in concept gereed, maar nog niet formeel vastgesteld door de zorgdrager.

Tabel 4.1 Overzicht stand van zaken Rapporten Institutioneel Onderzoek augustus 1999 (in aantal Rapporten Institutioneel Onderzoek en procentuele onderverdeling)

Uitvoerder onderzoek	Rapport Institutioneel Onderzoek									
	Totaal		Niet gestart		Gestart		Concept gereed		Vastgesteld	
Het Algemeen Rijksarchief	85	100%	4	5%	9	11%	18	21%	54	64%
Zorgdrager	68	100%	11	16%	9	13%	18	26%	30	44%
Gezamenlijk	21	100%	6	29%	2	10%	4	19%	9	43%
Totaal	174	100%	21	12%	20	11%	40	23%	93	53%

Bron: IOO bv; zie bijlage 2 voor details per zorgdrager

Lange doorlooptijd Rapporten Institutioneel Onderzoek

Het vaststellen van de Rapporten Institutioneel Onderzoek kan een aanzienlijke tijd duren omdat medewerkers van verschillende beleidsdirecties hun goedkeuring of commentaar moeten geven. Bij deze medewerkers heeft archiefbeheer niet altijd een hoge prioriteit, waardoor stukken enige tijd kunnen blijven liggen voordat ze behandeld worden. De werkelijke onderzoekstijd in deze fase is echter ~~De~~ **De** doorlooptijd tussen de indiening van de conceptversie en het drukken van de eindversie kan vele maanden zijn. De effectieve hoeveelheid werk varieert van één week tot één maand, afhankelijk van de hoeveelheid commentaar die de onderzoeker in het concept moet verwerken.

Wanneer de beleidsterreinen worden onderverdeeld naar organisatie die het institutioneel onderzoek uitvoert, blijkt dat onderzoeken die het Algemeen Rijksarchief uitvoert relatief het verst zijn gevorderd.¹² Vooral de onderzoeken die door de zorgdragers en het Algemeen Rijksarchief samen moeten worden uitgevoerd kennen een grote achterstand. De zorgdragers waarbij het gezamenlijke onderzoek nog relatief weinig gevorderd is, zijn de Ministeries van BZK, Economische Zaken en Justitie (zie bijlage 2). In principe hoeft een laag afrondingspercentage nog geen indicatie van doorloopp problemen te zijn. Het kan ook worden verklaard door het feit dat onderzoeken bij de zorgdrager pas in een laat stadium van het project zijn opgestart.

*Het Algemeen Rijksarchief verst
gevorderd; gezamenlijke
onderzoeken traag op gang
gekomen*

4.4.3 Afronding fase II: institutioneel onderzoek

Doorlooptijden

Om een indicatie te kunnen geven of afronding voor 2001 haalbaar is, dienen we informatie te hebben over gemiddelde doorlooptijden van de onderzoeken. Voor de doorlooptijd van een institutioneel onderzoek hanteren de onderzoekers veelal een vuistregel van anderhalf jaar. Voor de tijd die nodig is voor een onderzoek als één onderzoeker er fulltime aan zou werken, gaat de PIVOT-projectleider uit van een gemiddelde doorlooptijd van acht maanden.

Doorlooptijd 18 maanden

Onderzoekstijd: ¾ mensjaar

Uit gegevens uit de enquête onder de zorgdragers hebben we getracht een meer onderbouwde schatting van de doorlooptijden en de effectieve uren werk te maken. Dit bleek echter niet mogelijk. De meeste zorgdragers zijn niet in staat om aan te geven wat het aantal uren is geweest dat men aan afgeronde onderzoeken heeft gewerkt. Over de doorlooptijden konden meer zorgdragers gegevens verstrekken. De variatie in doorlooptijden was echter te groot om hier een gemiddelde uit te berekenen dat ook als betrouwbare maatstaf voor toekomstige onderzoeken te gebruiken is. De enquêtegegevens geven wel een indicatie dat bij een relatief probleemloze doorloop (bijvoorbeeld geen onderzoekers die tijdens het onderzoek afhaken) de vuistregel aan de hoge kant is. Bij een relatief probleemloze doorloop is een gemiddeld onderzoek in één tot anderhalf jaar af te ronden. Dit betekent dat indien de nog niet gestarte onderzoeken voor het eind van 1999 van start gaan, er bij een relatief probleemloze doorloop verwacht kan worden dat deze in de loop van 2001 in concept gereedkomen.

Grote variëteit doorlooptijden

¹² Deze onderzoeken worden momenteel niet alleen door de PIVOT-medewerkers uitgevoerd maar ook door andere medewerkers van het Algemeen Rijksarchief.

*Capaciteit van het Algemeen
Rijksarchief in principe voldoende
voor tijdige afronding*

Onderzoeken van het Algemeen Rijksarchief

Volgens opgave van het Algemeen Rijksarchief werken zestien medewerkers aan institutionele onderzoeken. Deze kunnen gemiddeld 50 tot 60 procent van hun tijd aan het onderzoek besteden. Bij een gemiddelde netto doorlooptijd per onderzoek van acht maanden kunnen zij tussen 1 oktober 1999 en 30 april 2001 ongeveer 18 volledige onderzoeken verrichten. Deze capaciteit is voldoende om de eigen onderzoeken (uitvoeren van vier volledige onderzoeken en afronden van negen lopende onderzoeken) en het aandeel in gezamenlijke onderzoeken met zorgdragers (gezamenlijk zes volledige onderzoeken en twee lopende onderzoeken) bij een probleemloze doorloop vóór 1 mei 2001 in concept af te ronden.

*Risicofactoren tijdige afronding
aanwezig*

Risicofactoren die het tijdig afronden van de onderzoeken kunnen belemmeren zijn:

- afstemmingsproblemen tussen het Algemeen Rijksarchief en zorgdrager;
- het optreden van onderzoeksinhoudelijke complicaties;
- verloop onder het personeel bij het Algemeen Rijksarchief;
- verloop onder het personeel bij de zorgdragers.

De laatste twee risicofactoren zijn niet denkbeeldig. Bij het Algemeen Rijksarchief heeft ongeveer de helft van de onderzoekers een tijdelijke baan en voor deze onderzoekers is het einde van hun contractperiode in zicht. Ook bij zorgdragers zijn de onderzoekers deels in tijdelijke dienst zodat niet denkbeeldig is dat deze onderzoekers zich op tijd gaan oriënteren op een nieuwe baan.

*Niet alle zorgdragers overzicht
over afronding onderzoeken*

Onderzoeken zorgdragers

Zorgdragers moeten zelf nog elf onderzoeken (situatie augustus 1999) starten. Ook voor de zorgdragers geldt dat bij een gemiddelde bruto doorlooptijd van één tot anderhalf jaar het in principe mogelijk is dat in de loop van 2001 alle onderzoeken in concept gereedkomen. In de enquête hebben we aan de zorgdragers gevraagd wanneer zij hun onderzoeken denken af te ronden. Niet alle zorgdragers konden hier een antwoord op geven. De zorgdragers die hier wel op hebben geantwoord, gaan er allen van uit dat voor 2001 de lopende onderzoeken zijn afgerond. Hierbij merken we op dat in het verleden planningen vaak te optimistisch zijn ingeschat.

Mogelijke risicofactoren die bij zorgdragers het tijdig gereedkomen van Rapporten Institutioneel Onderzoek kunnen verhinderen zijn:

- gebrek aan kennis en/of goede onderzoekers;
- gebrek aan draagvlak of prioriteit voor het institutioneel onderzoek;
- onderzoeksinhoudelijke complicaties.

Een andere risicofactor is dat het Algemeen Rijksarchief zich volledig richt op het afronden van zijn eigen onderzoeken en daardoor geen tijd vrijmaakt voor het activeren en adviseren van de zorgdragers.

Vaststelling Rapporten Institutioneel Onderzoek

Nadat de Rapporten Institutioneel Onderzoek in concept gereed zijn gekomen, dienen zij nog formeel door de zorgdrager te worden vastgesteld. Uit de enquêtes onder de zorgdragers blijkt dat hier nog enkele maanden tot een jaar mee gemoeid kan zijn. Dit betekent dat het zeer moeilijk wordt om voor eind 2001 alle Rapporten Institutioneel Onderzoek ook formeel vastgesteld te krijgen. Het vaststellingstraject kost overigens niet veel onderzoekstijd. Maar door de betrokkenheid van veel verschillende afdelingen bij de zorgdrager is de doorlooptijd lang.

Formele vaststelling van alle Rapporten Institutioneel Onderzoek pas in 2002

4.5 Meetbare resultaten fase III: vaststellen van de selectielijsten

Door middel van de enquête onder zorgdragers hebben we ook getracht kwantitatieve informatie over de stand van zaken en de doorlooptijden te krijgen betreffende het vaststellen van de selectielijsten. Een overzicht van de stand van zaken is weergegeven in tabel 4.2. Omdat het uiteindelijke aantal Rapporten Institutioneel Onderzoek en het aantal benodigde selectielijsten per beleidsterrein nog niet bekend is, is het totale aantal selectielijsten dat uiteindelijk zal worden geproduceerd nog niet bekend. Enerzijds komt dit doordat onbekend is of Rapporten Institutioneel Onderzoek worden opgesteld naar beleidsterrein of naar deelsterrein. Anderzijds geldt dat er in principe een één-op-één-relatie bestaat tussen het aantal Rapporten Institutioneel Onderzoek en het aantal selectielijsten. In de praktijk komt het echter voor dat bij meerdere actoren in één Rapport Institutioneel Onderzoek voor elke (hoofd)actor afzonderlijk een selectielijst wordt opgesteld of dat een beleidsterrein dermate omvangrijk is dat besloten wordt om met meerdere selectielijsten te werken. Gemiddeld worden drie selectielijsten per beleidsterrein vastgesteld. Elke selectielijst kent daarbij zijn eigen doorlooptijd.

Aantal selectielijsten nog onbekend: naar verwachting totaal ongeveer vijfhonderd

4.5.1 Stand van zaken vaststelling selectielijsten

De voortgang bij het vaststellen van de selectielijsten hebben we weergegeven aan de hand van twee stadia in het proces: het afronden van het driehoeksoverleg en de publicatie van de vastgestelde selectielijst in de Staatscourant. Tabel 4.2 laat zien dat voor 32 beleidsterreinen (6 procent) de selectielijsten zijn vastgesteld en zijn gepubliceerd in de Staatscourant. Voor 32 andere beleidsterreinen is het driehoeksoverleg afgerond, maar is de vaststelling van de selectielijst nog niet rond of nog niet gepubliceerd in de Staatscourant. In sommige gevallen is de selectielijst al in concept gereed en ingediend bij de Raad voor Cultuur voordat het Rapport Institutioneel Onderzoek in druk verschenen is. Zodra het Rapport Institutioneel Onderzoek is goedgekeurd door de zorgdrager, kan de vaststelling van de selectielijst worden gestart en kan het traject rond het vaststellen van de selectielijst al in een gevorderd stadium zijn voordat het Rapport Institutioneel Onderzoek in druk verschijnt. Er wordt geraamd dat voor de ruim 170 beleidsterreinen vijfhonderd selectielijsten dienen te worden vastgesteld.

Augustus 1999: ongeveer 12% van de 500 selectielijsten gepubliceerd of in vergevorderd

Tabel 4.2 Overzicht stand van zaken vaststelling selectielijsten augustus 1999 (in aantal selectielijsten en procentuele onderverdeling)

Uitvoerder onderzoek	Vaststellen selectielijsten						
	Aantal beleidsterreinen	Aantal selectielijsten		Driehoeksoverleg afgerond		Publicatie in Staatscourant	
Het Algemeen Rijksarchief	84	245	100%	18	7%	17	7%
Zorgdrager	67	195	100%	12	6%	10	5%
Gezamenlijk	21	60	100%	2	3%	5	8%
Totaal	172	500	100%	32	6%	32	6%

Bron: IOO bv; zie bijlage 2 voor details per zorgdrager. Op basis van de PIVOT-ervaringen wordt verondersteld dat gemiddeld drie selectielijsten per beleidsterrein nodig zijn.

4.5.2 Afronding fase III: vaststellen van de selectielijsten

Slechts beperkt aantal selectielijsten gereed vóór afronding PIVOT-project

De vaststelling van de selectielijsten kan onder de huidige omstandigheden onmogelijk in het voorjaar van 2001 afgerond zijn. In het vaststellen van de selectielijsten zitten twee belangrijke knelpunten. Het eerste knelpunt is het driehoeksoverleg en het tweede knelpunt is de advisering door de Raad voor Cultuur.

Knelpunt 1: Driehoeksoverleg

Beperking aantal driehoeksoverleggen

Voor het driehoeksoverleg had het Algemeen Rijksarchief een tijdelijk capaciteitsprobleem. Bij de reorganisatie van de Rijksarchiefdienst in september 1998 is de meerderheid van de PIVOT-onderzoekers vertrokken of op andere functies terechtgekomen. Hierdoor beschikte het Algemeen Rijksarchief over te weinig ervaren onderzoekers die in staat waren om het driehoeksoverleg te voeren. De capaciteit van het Algemeen Rijksarchief lag op ongeveer twintig driehoeksoverleggen per jaar. Het Algemeen Rijksarchief verwacht medio 2000 weer over voldoende capaciteit te beschikken, omdat dan de nieuw aangetrokken onderzoekers voldoende ervaring hebben om de driehoeksoverleggen te voeren. Ook de capaciteit van het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap om historisch deskundigen in te schakelen voor het driehoeksoverleg is beperkt. Het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap verwacht maximaal 30 tot 35 driehoeksoverleggen te kunnen voeren.

Knelpunt 2: Advisering door de Raad voor Cultuur

Capaciteit Raad voor Cultuur sterk beperkende factor

Een tweede knelpunt is de advisering door de Raad voor Cultuur. De Raad voor Cultuur kan met de huidige capaciteit ongeveer vijftientig selectielijsten per jaar in behandeling nemen (zie ook hoofdstuk 5). In totaal moeten voor ongeveer 110 beleidsterreinen nog ruim driehonderd selectielijsten aan de Raad voor Cultuur worden voorgelegd. Dit betekent dat het onder de huidige omstandigheden nog ruim tien jaar zal duren voordat alle selectielijsten formeel zijn goedgekeurd. Daarnaast dient er rekening mee gehouden te worden dat na 2001 ook selectielijsten geactualiseerd gaan worden, waarvoor de gehele vaststellingsprocedure opnieuw doorlopen moet worden.

Gegeven de knelpunten die bestaan in het vaststellingstraject van de selectielijsten constateren we dat minder dan de helft van de selectielijsten vóór 2006 afgerond zal zijn.

4.6 Meetbare resultaten fase IV en V: bewerken en verwerven

Bewerking van archiefbescheiden vindt grotendeels plaats door de Centrale Archief Selectiedienst. Daarnaast kunnen de zorgdragers zelf hun archiefbestanden bewerken. Voor de periode 1995-2004 heeft de Centrale Archief Selectiedienst raamconvenanten met zorgdragers afgesloten voor in totaal 111 kilometer bruto archiefbescheiden. De bruto hoeveelheid is het aantal kilometers archiefbescheiden vóór bewerking.¹³

4.6.1 Stand van zaken bewerken en verwerven

Ondanks dat niet voor alle archiefbestanden selectielijsten vastgesteld zijn, kan de Centrale Archief Selectiedienst zijn bewerkingsactiviteiten toch uitvoeren op basis van vernietigingslijsten en ontwerpselectielijsten. Op basis van de raamconvenanten heeft de Centrale Archief Selectiedienst jaarlijks ruim elf kilometer bruto archiefbescheiden voor bewerking gepland. In de eerste vier jaar van de convenantsperiode (1995-1998) heeft de Centrale Archief Selectiedienst daadwerkelijk 38,5 kilometer bruto archiefbescheiden bewerkt, 12½ procent minder dan gepland.¹⁴

Van deze 38,5 kilometer is ongeveer 32 kilometer afkomstig van de zorgdragers. Ruim 6,5 kilometer heeft de Centrale Archief Selectiedienst bewerkt op grond van een raamconvenant met het Algemeen Rijksarchief. De Centrale Archief Selectiedienst gebruikt het raamconvenant met het Algemeen Rijksarchief (in totaal ongeveer 10 kilometer bruto) als een soort buffer om gaten in de convenanten met de zorgdragers op te vullen. Het feit dat de Centrale Archief Selectiedienst al meer dan 60 procent van het raamconvenant met het Algemeen Rijksarchief heeft bewerkt, is een indicatie dat zorgdragers achterblijven met het voor bewerking aanbieden van archiefbescheiden.

Van de 32 kilometer bruto archiefbescheiden die de Centrale Archief Selectiedienst voor de zorgdragers heeft bewerkt, is bij slechts 15 kilometer gebruik gemaakt van een selectielijst. De overige bestanden zijn bewerkt met behulp van traditionele vernietigingslijsten of ontwerpselectielijsten. Met andere woorden in de periode 1995-1998 zijn meer archiefbescheiden van zorgdragers bewerkt met oude vernietigingslijsten dan met de nieuwe selectielijsten. De zorgdrager, Rijksarchiefdienst en de Centrale Archief Selectiedienst kiezen de bewerkingsmethode in onderling overleg.

Bewerken op basis van selectielijsten, ontwerpselectielijsten en vernietigingslijsten

Zorgdragers benutten gereserveerde, bestaande capaciteit Centrale Archief Selectiedienst in onvoldoende mate

¹³ De bruto hoeveelheid te bewerken archiefbescheiden is omvangrijker omdat zorgdragers archiefblokken die in hun geheel voor vernietiging in aanmerking komen soms zelf al vernietigen. Deze archiefbescheiden komen niet bij de Centrale Archief Selectiedienst terecht.

¹⁴ De Centrale Archief Selectiedienst wijst er overigens op dat niet alle bewerkingen die hij verricht op grond van de raamconvenanten vallen uit te drukken in aantallen kilometers. De Centrale Archief Selectiedienst bewerkt ook omvangrijke bestanden kaarten en fotocollecties (onder andere ½ miljoen foto's en negatieven van de Rijksvoorlichtingsdienst).

4.6.2 Afronding fasen IV en V: bewerken en verwerven

Bewerken op oude vernietigingslijsten en concept-bewerkingslijsten noodzakelijk

De trage doorloop bij de vaststelling van de selectielijsten brengt het nakomen van de bewerkingsconvenanten tussen zorgdrager en de Centrale Archief Selectiedienst in gevaar. Hierbij merken we op dat met de selectielijsten die ter advisering bij de Raad voor Cultuur liggen, de Centrale Archief Selectiedienst al wel kan bewerken. De Dienst kan alleen nog geen archiefbescheiden vernietigen. Dit levert wel enige inefficiënties op: archiefbescheiden worden tijdelijk teruggebracht naar zorgdrager en bij wijzigingen in de selectielijsten moeten archiefbescheiden gedeeltelijk opnieuw geselecteerd worden. Maar deze inefficiënties hoeven nog niet tot aanzienlijke vertragingen te leiden. Wanneer er echter te weinig driehoeksoverleggen kunnen plaatsvinden, kan dit het bewerken wel vertragen.

Onvoldoende capaciteit geregeld in raamconvenanten

Naast de achterstand in bewerking ten opzichte van de raamconvenanten signaleren we nog een probleem. Dit betreft de hoeveelheid te bewerken archiefbescheiden die in de raamconvenanten is opgenomen. De werkgroep “Kwantificering van de verkorting van de overbrengingstermijn” schatte de hoeveelheid archiefbescheiden die door de inhaaloperatie moest worden bewerkt op 250 kilometer bruto.¹⁵ Bij de start van het PIVOT-project ging de Rijksarchiefdienst zelfs uit van 600 kilometer te bewerken archiefbescheiden. De raamconvenanten hebben echter betrekking op 111 kilometer archiefbescheiden. Dit kan betekenen dat de eerdere volumeramingen inmiddels zijn achterhaald of dat niet alle wettelijk voor het jaar 2006 over te brengen archieven in de raamconvenanten zijn opgenomen en daardoor mogelijk niet tijdig zullen worden overgebracht. Uiteraard kunnen beide verklaringen ook tegelijkertijd optreden: betere volumeramingen en tegelijkertijd nog steeds een onderschatting van de te bewerken volumina archiefbescheiden.

Onduidelijk hoeveel bewerkingscapaciteit benodigd

Het laatste kan niet geheel uitgesloten worden. De ramingen aan het eind van de jaren tachtig (600 kilometer en 250 kilometer) zijn met grote onzekerheid omgeven. De hoeveelheid archiefbescheiden die bewerkt moet worden, is bij zorgdragers, Centrale Archiefselectiedienst en bij het Algemeen Rijksarchief niet goed bekend. Bovendien zijn er zorgdragers die zelf (een deel van) hun archieven en archiefbescheiden bewerken. Ook kunnen zorgdragers, wanneer hele (delen van) archiefbestanden op grond van selectielijsten voor vernietiging in aanmerking komen, zelf archiefbescheiden vernietigen in plaats van ze eerst naar de Centrale Archief Selectiedienst te sturen.

Bij zorgdragers onvoldoende zicht op hoeveelheid te bewerken archiefbescheiden

Om meer inzicht te krijgen in de hoeveelheid archiefbescheiden die nog voor bewerking in aanmerking komt, hebben we de zorgdragers in de enquête gevraagd om een schatting te maken van de hoeveelheid archiefbescheiden die zij over de periode 1945-1975 hebben gevormd. Tevens hebben we gevraagd in hoeverre deze archiefbescheiden in de convenanten met de Centrale Archief Selectiedienst zijn opgenomen. De zorgdragers bleken maar in beperkte mate in staat om aan te geven hoeveel archiefbescheiden ze gevormd hebben. Op grond van deze gegevens is het niet mogelijk om op grond van de enquêtegegevens een

¹⁵ Algemene Rekenkamer, *Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 665, nrs. 1-2.*

algemeen beeld van de hoeveelheid gevormde archiefbescheiden te krijgen. De enquête bevatte echter geen aanwijzing dat er bij de zorgdragers nog grote hoeveelheden archiefbescheiden bestaan die niet in de convenanten met de Centrale Archief Selectiedienst zijn opgenomen.

De gebrekkige respons op de vraag naar de gevormde archiefbescheiden in de periode 1945-1975 is een indicatie dat de zorgdragers zelf geen goed beeld hebben van de hoeveelheid archiefbescheiden die de komende vijf jaar overgedragen moet worden. Het Algemeen Rijksarchief is recentelijk gestart met het introduceren van een systeem van planmatige overbrenging, waarmee het hoopt een beter beeld te krijgen van de archiefbescheiden die op korte en middellange termijn nog zullen worden overgebracht.

4.7 Overige activiteiten van het PIVOT-project

In paragraaf 2.4 zijn naar aanleiding van de geformuleerde doelstellingen twee soorten taken geformuleerd. Dit betreft taken die gericht zijn op de administratie (*externe taken*) en taken die zijn gericht op de Rijksarchiefdienst zelf (*interne taken*). De meeste externe taken - met uitzondering van de implementatie van inspectie nieuwe stijl - zijn in voorgaande paragrafen besproken. De belangrijkste interne taken betreffen het fungeren als kenniscentrum, het vergroten van de opslagruimte in de depots van de Rijksarchiefdienst en het creëren van extra opslagruimte door substitutieverfilming van omvangrijke archiefbestanden. De stand van zaken van deze vier PIVOT-taken wordt in de volgende subparagrafen kort beschreven.

4.7.1 Kenniscentrum

In 1992 is onder verantwoordelijkheid van de rijksarchivaris-PIVOT de cursus Basisvaardigheden institutioneel onderzoek (BAVAARIO) ontwikkeld. Deze cursus heeft tot doel om de medewerkers van de zorgdragers vertrouwd te maken met de methodiek van het institutioneel onderzoek. Deze cursus is later overgenomen door de Stichting Archiefschool. PIVOT-medewerkers zijn ook na de overname door de Stichting Archiefschool als docent bij de cursus betrokken geweest. Medio 1998 hebben ongeveer driehonderd deelnemers de cursus BAVAARIO afgerond.

*Cursus ontwikkeld en
PIVOT-medewerkers als docent*

PIVOT heeft in de periode 1991-1998 vijftien themabijeenkomsten georganiseerd. De themabijeenkomsten zijn bedoeld om ook niet-onderzoekers te informeren over en te betrekken bij de ontwikkeling van het instrumentarium. Op deze wijze beoogt de projectleider-PIVOT een breder draagvlak voor de toepassing van het instrumentarium te creëren. Daarnaast heeft het PIVOT-project in deze periode zes voorlichtingsbrochures en -boekjes het licht doen zien.

*Themabijeenkomsten en brochures
voor draagvlak*

In samenwerking met de Centrale Directie van de Rijksarchiefdienst is in het kader van het PIVOT-project gewerkt aan een geautomatiseerd overzicht van alle handelingen die in de selectielijsten zijn beschreven. Dit geautomatiseerde systeem werd ATHOS (Archieven Taken Handelingen Overzicht Systeem) genoemd. Doel was om hiermee het actueel houden van de selectielijsten door de zorgdragers te stimuleren. Dit systeem is echter niet operationeel doordat het voor de

*Diverse oude en nieuwe
initiatieven om de
automatiseringsmogelijkheden te
benutten*

Rijksarchiefdienst geen dienstbrede prioriteit had en hij niet in staat was om de benodigde middelen beschikbaar te stellen. Inmiddels zijn er initiatieven ontplooid om op basis van een informatie-architectuuronderzoek in het kader van de ontwikkeling van een recordkeepingsysteem weer aansluiting te zoeken bij deze eerdere gedachte.

4.7.2 Uitbreiding depotcapaciteit

Extra depotruimte benodigd van 30-35 kilometer

Om de overbrenging van de archieven van de rijksoverheid van na 1945 te kunnen verwerken, werd de extra benodigde depotcapaciteit voor de Rijksarchiefdienst op 30 tot 35 kilometer geraamd. Aanvankelijk was het de bedoeling om deze uitbreiding volledig te realiseren door het vervangen van vaste stellingen door verrijdbare stellingen. Na een vooronderzoek bleek echter het doorvoeren van deze vervanging in alle grote depots financieel niet haalbaar. In de meeste depots waren kostbare aanpassingen noodzakelijk.

24 kilometer extra depotruimte gerealiseerd

Om de uitbreiding van de depotcapaciteit te realiseren, is een afzonderlijk deelproject binnen PIVOT gecreëerd: het project Stellaire Stelsel. Het deelproject is een combinatie van activiteiten om de depotcapaciteit uit te breiden. Het deelproject liep van 1991 tot 1994. Tijdens de duur van het deelproject is de depotcapaciteit van de Rijksarchiefdienst met ruim 24 kilometer uitgebreid.¹⁶ Deze uitbreiding werd gerealiseerd door de installatie van verrijdbare stellingen (circa 13 kilometer), verhoging van bestaande stellingen (circa drie kilometer), herschikking van het kaartendepot (circa drie kilometer) en herinrichting van een van de depots (circa vijf kilometer).

Additionele maatregelen mogelijk voor de resterende capaciteitsbehoefte

Bij de afsluiting van het deelproject verwachtte de toenmalige rijksarchivaris-PIVOT dat in de periode 1995-2001 nog een extra depotcapaciteit van circa negen kilometer kon worden gecreëerd door herinrichting van bestaande ruimtes en herverpakking van archieven (van portefeuilles naar dozen). De kosten van deze uitbreiding zouden niet ten laste van het PIVOT-project komen. Verdere uitbreiding van de depotcapaciteit is te realiseren door het bewerken van archieven in de depots van de Rijksarchiefdienst. De verwachting is dat in de periode 1995-2004 (convenant tussen Centrale Archief Selectiedienst en de Rijksarchiefdienst) de bewerking voor vijf à zes kilometer ruimtewinst zou zorgen.

De interne evaluatie van het PIVOT-project vermeldt dat eind 1995 ongeveer 26 kilometer aan depotuitbreiding is gerealiseerd.¹⁷ Sindsdien is er geen additionele vergroting van de depotcapaciteit meer gerealiseerd.

¹⁶ R.C. Hol, *Evaluatie deelproject "Stellaire Stelsel" van het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn PIVOT*, Rijksarchiefdienst, Den Haag, 1995.

¹⁷ Rijksarchiefdienst, *Selecteren om te behouden, evaluatie Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn 1991-1995*, Rijksarchiefdienst, Den Haag, 1996.

4.7.3 Substitutieverfilming

Met het inwerking treden van de Archiefwet 1995 kreeg de zorgdrager de mogelijkheid om papieren bestanden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen, over te zetten op andere informatiedragers, zoals microfilm of CD-ROM. Wanneer deze reproducties worden overgebracht, mogen de originele informatiedragers - na machtiging van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen of Gedeputeerde Staten - worden vernietigd. Deze vervanging van originele informatiedragers door reproducties wordt wel aangeduid als substitutie. Een belangrijk doel van substitutie is vermindering van het volume en daardoor ruimtewinst bij het beheer van de archieven. Daarnaast kan substitutie ook een bijdrage leveren aan de verbetering van de conservering en toegankelijkheid.

Substitutieverfilming t.b.v. ruimtewinst, conservering en toegankelijkheid

Als onderdeel van het PIVOT-project is in de periode 1991-1995 geëxperimenteerd met microverfilming als vorm van substitutie. In deze periode is hieraan in totaal 1,7 miljoen gulden besteed. In totaal is 848 meter archief verfilmd. Dit zou bij volledige overbrenging een ruimtebesparing van zo'n 825 meter genereren. Een van de conclusies van het experiment was dat substitutieverfilming relatief duur is en alleen 'rendabel' is bij grote, zeer gelijkvormige bestanden die in goede staat verkeren.¹⁸ Als middel voor ruimtebesparing is substitutieverfilming verder niet meer in het kader van het PIVOT-project toegepast.

Microverfilming als PIVOT-experiment

4.7.4 Inspectie nieuwe stijl

De invoering van een nieuw selectie-instrument zou ook consequenties hebben voor de wijze waarop de inspectietaak uitgevoerd gaat worden. Om deze reden zijn de rijksinspectietaken gericht op de centrale overheid gecentraliseerd in een nieuwe eenheid en bij het PIVOT-project ondergebracht. Het doel was dat het PIVOT-project de inspectie een nieuwe vorm zou geven die was toegesneden op het nieuwe selectie-instrument. Dit werd de inspectie nieuwe stijl genoemd.

Implementatie inspectie nieuwe stijl gerealiseerd buiten PIVOT-project

Echter de aandacht voor de inspectietaak is in de PIVOT-organisatie gering geweest. In de PIVOT-organisatie is grotere prioriteit gegeven aan andere activiteiten. In de praktijk heeft het PIVOT-project voornamelijk getracht de toezichthoudende taak te combineren met zijn coördinatie- en adviestaken bij de zorgdragers. PIVOT-medewerkers die bij de zorgdragers als onderzoeker werkzaam waren, moesten tevens toezien op naleving van de archiefwet door diezelfde zorgdragers en bij geconstateerde gebreken in adviserende zin optreden. Er zijn daarnaast twee omvangrijke inspecties uitgevoerd: bij Algemene Zaken en bij de Militaire Inlichtingendienst.

¹⁸ De kwantitatieve gegevens zijn ontleend aan N.P. van Egmond, *Verslag substitutieverfilming PIVOT 1991-1995*, Rijksarchiefdienst, 1996.

Het daadwerkelijk ontwikkelen van de archiefinspectie in een nieuwe vorm is in het PIVOT-project nooit van de grond gekomen. Per 1 september 1997 is de inspectietaak van de PIVOT-organisatie overgedragen aan de nieuw geformeerde Rijksarchiefinspectie die rechtstreeks onder de Algemeen Rijksarchivaris valt.

4.8 Conclusies

4.8.1 De doelen van het PIVOT-project

De doelstellingen van het PIVOT-project zijn bij aanvang door de Algemeen Rijksarchivaris algemeen en ambitieus gedefinieerd: het organiseren van de inhaaloperatie, het vormgeven en de implementatie van het selectie- en vernietigingsbeleid, het waarderen van de archiefbescheiden op basis van het institutioneel onderzoek en de feitelijke acquisitie van de centrale overheidsarchieven van na 1945.

Twee deadlines met een verschillende status

Echter tegelijkertijd zijn de doelen van het PIVOT-project nooit duidelijk in detail gedefinieerd, geoperationaliseerd en van duidelijke deadlines voorzien. Geleidelijk is verder duidelijk geworden dat er twee deadlines zijn die niet synchroon lopen en een verschillende status hebben. Enerzijds de deadline van het einde van het PIVOT-project op 30 april 2001. En anderzijds de deadline dat uiterlijk vóór 1 januari 2006 de feitelijke archiefbestanden uit de periode 1945-1975 (uiterlijk na twintig jaar, met een overgangperiode van tien jaar) naar de rijksarchiefbewaarplaatsen moeten zijn overgebracht. Omdat reeds halverwege het PIVOT-project de tweede deadline duidelijk werd, verloor de eerste deadline zijn feitelijke betekenis. Dit bovendien vanwege het feit dat de deadline van 2006 in de wet was vastgelegd en daarmee een hardere status had dan de deadline bepaald door het einde van het PIVOT-project.

Verschuivende kwantitatieve doelen

Er zijn slechts twee bronnen met duidelijke kwantitatieve resultaatverplichtingen: de structuurschets en een recent managementcontract tussen OCenW en de Rijkarchiefdienst. In de structuurschets uit 1991 is geformuleerd dat alle institutionele onderzoeken in 1995 afgerond moeten zijn. Halverwege het PIVOT-project blijkt bij de tussentijdse evaluatie dat deze doelstelling inmiddels is verlaten. Daarnaast is in het managementcontract voor de periode 1997-2000 tussen het Ministerie van OCenW en de Rijksarchiefdienst overeengekomen dat in de periode 1997-2000 circa vijfenzeventig Rapporten Institutioneel Onderzoek en vijfenzeventig selectielijsten zouden worden geproduceerd.

Halverwege het PIVOT-project blijkt uit de wettelijke deadline van de Archiefwet en het managementcontract dat de doelen die de Algemeen Rijksarchivaris bij de start van het PIVOT-project ooit in een interview naar voren heeft gebracht niet langer nagestreefd worden. De Algemeen Rijksarchivaris Ketelaar heeft in een interview ooit aangegeven dat bij de start van het PIVOT-project het doel is geweest om per 30 april 2001 *alle* institutionele onderzoeken te hebben afgerond, *alle* selectielijsten te hebben vastgesteld en *alle* archieven die in de periode 1945-1975 zijn gevormd te hebben overgebracht naar de archiefbewaarplaatsen. Deze doelen zijn echter nooit voor alle betrokkenen zwart op wit vastgelegd

In de beginjaren van het PIVOT-project blijkt dat de ontwikkeling van het instrumentarium veel meer tijd kost dan voorzien, dat scepticisme en weerstand overwonnen moeten worden en draagvlak gecreëerd en dat onderzoekers aangetrokken en opgeleid moeten worden. Verder beïnvloeden de reorganisaties van het Algemeen Rijksarchief het PIVOT-project bij voortduring. Ten slotte blijken de zorgvuldige advies-, inspraak- en overlegprocedures voordat de selectielijsten in de Staatscourant zijn verschenen een lange doorlooptijd te vergen.

Moeizame start en geleidelijk leerproces

Geleidelijk aan ontstaat bij de PIVOT-medewerkers het idee dat het PIVOT-project uit drie fasen bestaat die elk hun eigen doorlooptijd kennen. Ten eerste de ontwikkeling van de PIVOT-methodiek en het PIVOT-instrumentarium. Ten tweede de ontwikkeling en de vaststelling van de selectielijsten. En ten derde de feitelijke overdracht van de archiefbescheiden in het kader van de verkorting van de overdrachtstermijn.

Herdefiniëring PIVOT-project

De resultaten van het PIVOT-project zullen beoordeeld worden ten opzichte van twee deadlines. Allereerst het einde van het PIVOT-project op 30 april 2001; een evaluatie van de behaalde resultaten op dat moment kan behulpzaam zijn om te doordenken wat voor de post-PIVOT-periode nog gerealiseerd moet worden. Ten tweede de feitelijke overdracht van de afgesloten archiefbestanden uit de periode 1945-1975 naar de depots van de Rijksarchiefdienst vóór het jaar 2006. Deze laatste deadline is hard omdat hij wettelijk is vastgelegd. Bij de indicatieve raming van de resultaten op 1 januari 2006 wordt gebruikt gemaakt van de ervaringen uit het recente verleden met het PIVOT-instrumentarium en van de tot nu toe gevolgde werkwijze. Op deze wijze wordt zichtbaar over welke knelpunten voor de post-PIVOT-periode nagedacht moet worden.

Indicatieve raming van de resultaten op twee tijdstippen om mogelijke bottlenecks in de afronding te identificeren

4.8.2 Raming bereikte resultaten op 30 april 2001

Gebaseerd op de enquêteresultaten onder de zorgdraggers, de planningsdocumenten van het PIVOT-project, informatie van de Centrale Archief Selectiedienst en de ervaring die inmiddels is opgedaan met de doorlooptijden van alle PIVOT-projectstappen en -procesfasen kan indicatief geraamd worden welke resultaten bereikt zullen zijn bij de afronding van het PIVOT-project. Daarbij wordt de indicatieve raming vooral in sterke mate beïnvloed door de uitgangspunten die gehanteerd worden over de hoeveelheid te bewerken archiefbescheiden en het aantal selectielijsten. Beide uitgangspunten zijn met onzekerheid omgeven.

Indicatieve raming stand van zaken op 30 april 2001

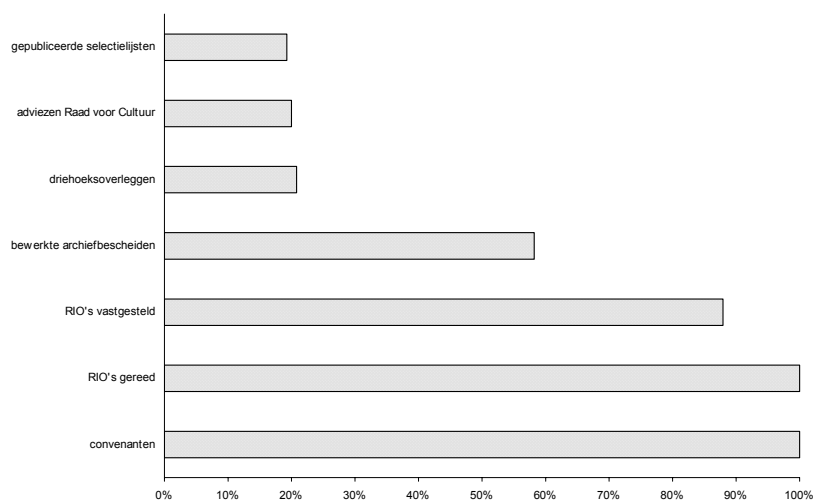
Op grond hiervan mag verwacht worden dat per 30 april 2001:

- 100% van de (concept) Rapporten Institutioneel Onderzoek gereed is;
- ongeveer 88% van de Rapporten Institutioneel Onderzoek is vastgesteld;
- globaal ongeveer 58% van de archiefbescheiden is bewerkt;
- ongeveer 21% van de driehoeksoverleggen is afgerond;
- ongeveer 20% van de adviezen van de Raad voor Cultuur is uitgebracht;
- ongeveer 19% van de selectielijsten is gepubliceerd (zie figuur 4.1).

Globale raming van de verwachte eindresultaten gebaseerd op gedeeltelijke informatie, de status quo en geen verdere vertragingen

Deze raming is indicatief omdat onvoldoende duidelijk is hoeveel archiefbescheiden overgebracht moeten worden. Verder is uitgegaan van de status quo, en zijn de ervaringsgegevens en ramingen van dit moment gehanteerd. Er is geen rekening gehouden met een toename van het aantal beleidsterreinen (niet erg waarschijnlijk), van het aantal veronderstelde Rapporten Institutioneel Onderzoek (ook niet erg waarschijnlijk) en van het aantal veronderstelde selectielijsten. Ook is géén rekening gehouden met tussentijdse aanpassingen van reeds gepubliceerde selectielijsten.

Figuur 4.1 Verwachte resultaten bij het einde van het PIVOT-project op 30 april 2001 in procenten van de einddoelen



Bron: Raming IOO bv

De Rapporten Institutioneel Onderzoek

Alle Rapporten Institutioneel Onderzoek gereed

Zomer 1999 zijn 93 van de 174 Rapporten Institutioneel Onderzoek formeel door de zorgdrager vastgesteld. Het merendeel van deze Rapporten Institutioneel Onderzoek is ook al in druk verschenen. Daarnaast zijn er veertig Rapporten Institutioneel Onderzoek in concept gereed maar nog niet vastgesteld. Er moeten nog 21 institutionele onderzoeken worden gestart en nog 20 lopende onderzoeken worden afgerond. Bij een relatief probleemloze doorloop van 18 maanden per onderzoek kunnen al deze nog te verrichten onderzoeken begin 2001 in concept gereed zijn.

Als de onderzoeken in concept gereed zijn, kan het nog enkele maanden tot een jaar duren voordat de Rapporten Institutioneel Onderzoek door de zorgdrager formeel zijn vastgesteld. Bij de raming is verondersteld dat de 21 onderzoeken die in augustus 1999 nog moesten starten op 30 april 2001 nog niet formeel zijn vastgesteld. Wordt verondersteld dat gemiddeld zes maanden doorlooptijd is benodigd voor de vaststelling, dan kunnen in 2002 alle Rapporten Institutioneel Onderzoek wel zijn vastgesteld. Hiermee is dan wel een zeer arbeidsintensief onderdeel van het PIVOT-project afgesloten.

De vaststelling van de selectielijsten

Uitgaande van de huidige werkwijze en de recente ervaringsgegevens kan geraamd worden dat voor de 172 beleidsterreinen ongeveer vijfhonderd selectielijsten nodig zijn. Deze ongeveer vijfhonderd selectielijsten zullen bij het einde van het PIVOT-project niet zijn afgerond. Per augustus 1999 is slechts voor 32 selectielijsten de vaststelling gepubliceerd in de Staatscourant. Daarnaast zijn er nog 32 concept-selectielijsten waarvoor het driehoeksoverleg inmiddels is afgerond, maar die nog niet zijn vastgesteld of waarvan de vaststelling nog niet is gepubliceerd. Voor ongeveer 110 beleidsterreinen moet het grootste deel van het traject om de selectielijsten vast te stellen nog worden afgelegd.

Bij de huidige werkwijze ongeveer 500 selectielijsten nodig

Uitgaande van de 64 verrichte driehoeksoverleggen in augustus 1999 wordt verondersteld dat op 30 april 2001 veertig extra driehoeksoverleggen zijn afgerond. Er zijn dan 104 driehoeksoverleggen afgerond oftewel 21% van het totaal. Hierbij is rekening houden met het feit dat de inhoudelijke capaciteit van het PIVOT-project en het Algemeen Rijksarchief begin 2000 weer op volledige sterkte is.

21% van de driehoeksoverleggen afgerond

In augustus 1999 zijn 32 adviezen van de Raad voor Cultuur zeker afgerond omdat de desbetreffende selectielijsten dan al zijn gepubliceerd. Er is verondersteld dat van de 32 selectielijsten waarvoor het driehoeksoverleg is afgerond de Raad voor Cultuur in augustus 1999 achttien adviezen gereed zal hebben. Vanaf augustus 1999 tot en met april 2001 wordt uitgegaan van een capaciteit van 50 adviezen. Met de huidige capaciteit kunnen 25 adviezen op jaarbasis worden uitgebracht; zodat in deze raming enige verkorting van de doorlooptijd wordt verondersteld. Aan het einde van het PIVOT-project kunnen dan honderd adviezen van de Raad voor Cultuur gereed zijn (20% van het totaal aantal uit te brengen adviezen over ongeveer 500 selectielijsten).

20% van de adviezen uitgebracht

Vanwege de periode van acht weken dat de volledige selectielijsten ter visie moeten worden neergelegd, zal het aantal gepubliceerde selectielijsten in de Staatscourant enigszins lager liggen dan de adviezen (19% op 30 april 2001). Daarbij is verondersteld dat alle wijzigingen naar aanleiding van het advies van de Raad voor Cultuur en op grond van de suggesties voortvloeiend uit de tervisielegging zonder vertraging worden verwerkt.

19% van de selectielijsten gepubliceerd

Bewerking van de archiefbescheiden

Het is op dit moment onduidelijk hoeveel archiefbescheiden er in het kader van de inhaaloperatie nog moeten worden bewerkt, hoeveel archiefbestanden door de zorgdragers reeds zelf zijn vernietigd met oude vernietigingslijsten of nieuwe selectielijsten of hoeveel archiefbescheiden zonder tussenkomst van de Centrale Archief Selectiedienst door de zorgdragers zijn overgedragen aan de rijksarchiefbewaarplaatsen. Zorgdragers beschikken niet over een goed inzicht in de totale hoeveelheid archiefbescheiden die zij hebben gevormd in de periode 1945 tot 1975, terwijl zelfs af en toe blijkt dat archiefbestanden van vóór 1945 worden overgedragen.

Combinatie van inzichten, aannames en interpretaties

Met de beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve inzichten en ramingen wordt desalniettemin toch een inschatting gemaakt van de bereikte resultaten op 30 april 2001 ten aanzien van de bewerking van archiefbestanden:

- Op basis van de raming van de werkgroep "Kwantificering van de verkorting van de overbrengingstermijn" uit 1988 wordt ervan uitgegaan dat 250 kilometer archiefbescheiden in het kader van de inhaaloperatie moet worden bewerkt en overgebracht; de kwaliteit en betrouwbaarheid van deze raming is onbekend, mede gezien het feit dat de Centrale Archief Selectiedienst met een zorgdragers raamconvenanten heeft afgesloten voor de bewerking van 111 kilometer archiefbescheiden.
- In de periode 1988 tot 1996 heeft de Centrale Archief Selectiedienst jaarlijks circa tien kilometer archiefbescheiden bewerkt en de bewerkte archiefbestanden overgedragen aan de rijksarchiefbewaarplaatsen: totaal ongeveer 80 kilometer.
- In de eerste convenantperiode tot en met 1998 is door Centrale Archief Selectiedienst 38½ kilometer archiefbescheiden bewerkt.
- In de periode 1999 tot en met 30 april 2001 wordt verondersteld dat 27 kilometer archiefbestanden zijn en worden bewerkt op grond van het raamconvenant met de zorgdragers van elf kilometer per jaar. Omdat de capaciteit van de Centrale Archief Selectiedienst voor de zorgdragers 11 kilometer per jaar is, wordt bij deze raming verondersteld dat de zorgdragers zelf ook een deel van de bewerking op zich nemen.

Bijna zestig procent overdragen bij einde PIVOT-project mede door nog oude vernietigingslijsten te gebruiken

Op grond van bovenstaande inzichten en aannames kan geraamd worden dat op 30 april 2001 ongeveer 145 kilometer bruto-archiefbescheiden zal zijn bewerkt. Ten opzichte van de oude raming uit 1988 dat 250 kilometer bewerkt en overgedragen moet worden, betekent dit dat op dat moment 58 procent van de archiefbestanden zal zijn bewerkt. Welk deel van de bewerkte archiefbestanden aan het einde van de PIVOT-periode zal zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaatsen is onbekend omdat een deel van de bewerkte archiefbestanden teruggaat naar de zorgdragers. Hierbij dient tevens bedacht te worden dat de hardheid van de raming uit 1988 onbekend is en dat in deze inhaaloperatie nog een belangrijk deel van de bewerking heeft plaatsgevonden op grond van de oude vernietigingslijsten.

4.8.3 Kan de inhaaloperatie in 2006 gehaald worden?

Deadline voor overdracht van de archiefbescheiden van vóór 1976 in 2006

Begin 2006 harde deadline voor inhaaloperatie

Zoals vermeld vindt de PIVOT-operatie plaats in een context van twee niet-congruente deadlines. Enerzijds de deadline van de afronding van de PIVOT-operatie zelf op 30 april 2001. En anderzijds de deadline van de Archiefwet 1995 waarin gesteld wordt dat archiefbescheiden die op het moment van de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 1996 ouder zijn dan twintig jaar binnen tien jaar overgebracht dienen te zijn naar een rijksarchiefbewaarplaats. Dit betekent dat de tweede deadline, de feitelijke overdracht van de archiefbescheiden en het feitelijk realiseren van de inhaaloperatie, op 1 januari 2006 ligt.

Conclusies op basis van de resultaten tot nu toe

Met behulp van de ervaringen in de afgelopen jaren kan geraamd worden wanneer de doelstellingen van de PIVOT-operatie gehaald zullen worden nadat het PIVOT-project is ontbonden op 1 mei 2001. Daarbij wordt uitgegaan van de ervaringsgegevens uit het recente verleden en wordt afgezien van een toename van de werkzaamheden (méér Rapporten Institutioneel Onderzoek, méér selectielijsten en vooral de aanpassingen, onderhoud en actualisering van reeds vastgestelde selectielijsten op grond van inzichten opgedaan tijdens de feitelijke selectie). Hierbij wordt verondersteld dat alle betrokkenen alles op alles zetten om de deadline te halen, dat goede afspraken worden gemaakt en procedures worden ontwikkeld voor de post-PIVOT-periode en dat geen verdere vertragingen optreden. Door de indicatieve ramingen hierop te baseren, wordt duidelijk of knelpunten voorzien kunnen worden teneinde op 1 januari 2006 gereed te zijn met de inhaaloperatie.

Alle selectielijsten kunnen theoretisch op tijd gereed zijn

Als de Rapporten Institutioneel Onderzoek zijn afgerond, komt er in principe capaciteit vrij voor de driehoeksoverleggen en voor het vaststellen van de selectielijsten. Het meest arbeidsintensieve deel van het PIVOT-project is dan achter de rug. Voor een Institutioneel Onderzoek zijn duizend tot elfhonderd onderzoeksuren benodigd, terwijl het driehoeksoverleg en het vaststellen van de selectielijsten slechts gemiddeld 95 uur vergen. Wordt de vrijvallende capaciteit gebruikt voor het afronden van de resterende ongeveer vierhonderd driehoeksoverleggen en ontwerpselectielijsten, dan kunnen *alle* vijfhonderd (ontwerp-)selectielijsten vóór 1 januari 2006 zijn ontworpen. Een onderzoeker kan gemiddeld zestien selectielijsten per jaar doen en indien de capaciteit bij het Algemeen Rijksarchief in stand gehouden wordt voor het afronden van het PIVOT-project kunnen per jaar ongeveer 85 selectielijsten worden vastgesteld.

Op grond van deze aannames wordt verondersteld dat na beëindiging van het PIVOT-project tot eind 2002 nog 140 driehoeksoverleggen gevoerd en afgerond kunnen worden.¹⁹ In elk van de daaropvolgende jaren dienen elk jaar vijfentachtig driehoeksoverleggen afgerond te worden. Alle driehoeksverslagen kunnen dan net voor de deadline 1 januari 2006 zijn afgerond.²⁰

Raming gebaseerd op status quo, ervaringsgegevens tot en met augustus 1999, bestaande werkwijzen en goede wil van alle betrokkenen

Selectielijsten geen bottleneck

¹⁹ Er wordt verondersteld dat de extern historisch deskundigen, aangewezen door het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap, dit tempo kunnen volgen of dat de procedure hierop wordt aangepast.

²⁰ Deze raming gaat van de veronderstelling uit dat het PIVOT-team in stand blijft en dat de vrijgekomen onderzoekers na afronding van de institutionele onderzoeken volledig beschikbaar komen voor de driehoeksoverleggen en het vaststellen van de selectielijsten en dat deze activiteiten bij het Algemeen Rijksarchief en de zorgdragers voldoende prioriteit krijgen.

Bij de huidige werkwijze maximaal vijftig procent van de selectielijsten vastgesteld voor 1 januari 2006

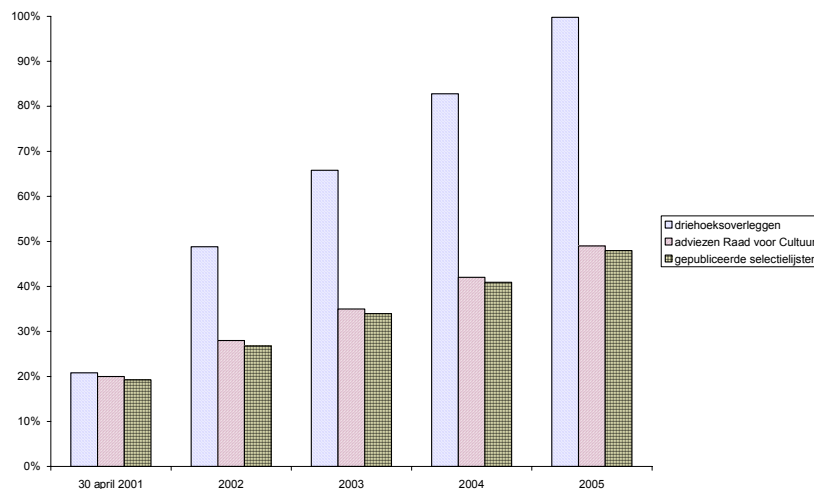
Er is verondersteld dat De Raad voor Cultuur in de twintig maanden na 1 mei 2001 veertig adviezen uitbrengt en de resterende jaren tot 1 januari 2006 elk jaar vijfendertig²¹ adviezen. Dit is een duidelijke versnelling ten opzichte van de huidige ervaring dat per jaar vijftientwintig adviezen uitgebracht kunnen worden. Met acht weken vertraging ten opzichte van de adviezen worden de vastgestelde selectielijsten in de Staatscourant gepubliceerd.

Op basis van deze aannames kan berekend worden dat:

- eind 2005 alle driehoeksoverleggen zijn afgerond;
- eind 2005 bijna vijftig procent van alle adviezen over de voorgestelde selectielijsten door de Raad voor Cultuur is uitgebracht;
- eind 2005 achtenveertig procent van alle selectielijsten is gepubliceerd.

In figuur 4.2 wordt het veronderstelde tijdpad gevisualiseerd.

Figuur 4.2 Tijdstip waarop 100% van de projectdoelen naar verwachting wordt gehaald bij ongewijzigd beleid, 2001-2006



Bron: Raming IOO bv

Bewerking op basis van resultaten tot nu toe

Bewerken hoogstwaarschijnlijk de tweede bottleneck; additionele capaciteit en/of aangepaste procedures nodig komende vijf jaar

Bij de bewerking van de archiefbescheiden wordt een jaarlijkse capaciteit van vijftien kilometer verondersteld na 1 mei 2001. Een capaciteit die beduidend hoger ligt dan de capaciteit overeengekomen in de raamconvenanten tussen de Centrale Archief Selectiedienst en de zorgdragers. Er wordt derhalve verondersteld dat de bewerkingscapaciteit van de Centrale Archief Selectiedienst vergroot wordt ten opzichte van de oude raamconvenanten of dat de zorgdragers zelf dit additionele volume bewerken. Wordt volgens dit tijdpad en met deze beschikbare capaciteit de PIVOT-doelstelling

²¹ De vijfendertig adviezen zijn de huidige maximum jaarcapaciteit van de extern historisch deskundigen aangewezen door het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap.

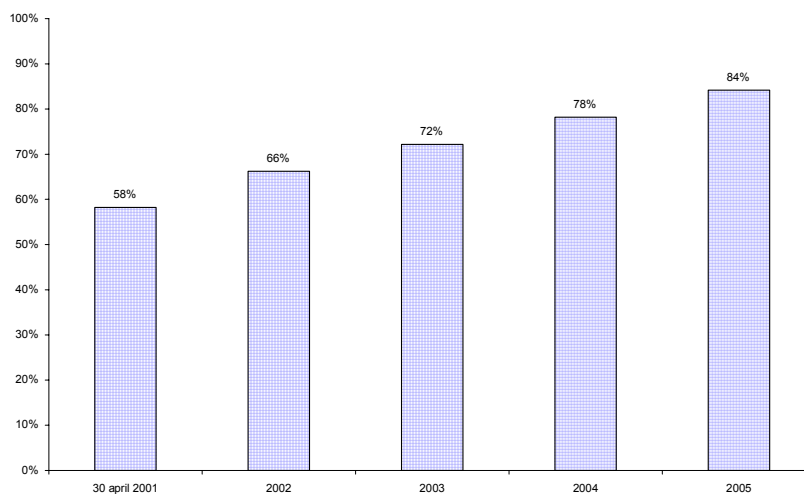
nagestreefd, dan zal op 1 januari 2006 bijna vijftientig procent van de archiefbescheiden zijn bewerkt (zie figuur 4.3). Omdat de kwaliteit van de raming uit 1988 (250 kilometer moet worden bewerkt en worden overgedragen in kader van de PIVOT-operatie) onbekend is en de Centrale Archief Selectiedienst veel later met de zorgdragers een raamconvenant heeft afgesloten voor de bewerking van 111 kilometer wordt in het navolgende uitgegaan van dit volume.

Evaluatie van de direct betrokkenen

De Centrale Archief Selectiedienst heeft met de zorgdragers convenanten afgesloten om de inhaaloperatie tot en met 1975 voor 2006 af te ronden. Momenteel wordt geïnventariseerd welk volume aan archiefbescheiden van vóór 1975 nog volgens de convenanten moet worden bewerkt en wanneer zulks hoogstwaarschijnlijk het geval zal zijn. Alhoewel deze inventarisatie nog verrassingen kan opleveren, wordt door de Centrale Archiefselectiedienst verondersteld dat in de convenanten de omvang van de inhaaloperatie redelijk goed is geschat. Dat zou betekenen dat in 2006 geen achterstand van vijftien procent bestaat (zie figuur 4.3) maar dat de gehele achterstand is ingelopen.

*Convenanten verwerking
leidraad en pragmatisme: 100%
bereikbaar*

Figuur 4.3 *Het percentage bewerkte archiefbescheiden 2001-2006 in procenten van het totaal*



Bron: Raming IOO bv

Daarbij zijn zorgdragers, de Rijksarchiefdienst en de Centrale Archief Selectiedienst van plan om pragmatisch te werk te gaan. De archiefbestanden kunnen ook nog met de oude vernietigingslijsten bewerkt worden, zodat de totstandkoming van de selectielijsten geen bottleneck hoeft te zijn en de archiefbescheiden bewerkt kunnen worden op het tijdstip dat zorgdrager en Centrale Archief Selectiedienst het best uitkomt. Ook kan de bewerking - met uitzondering van de vernietiging - plaatsvinden op basis van de ontwerpselectielijsten. Daarnaast kan de komende vijf jaar alle energie gericht worden op de overdracht van de archiefbescheiden van vóór

1976 en kan de overdracht van archiefbescheiden van na 1975 ontmoedigd worden totdat de inhaaloperatie is afgerond.

Eindoordeel wordt opgeschort

Bovenstaande raming na de PIVOT-periode is gebaseerd op de kwantitatieve resultaten in de afgelopen jaren, gaat uit van de bestaande aanpak, baseert zich op verwachtingen en intenties van een aantal direct betrokkenen, en gaat uit van de veronderstelling dat alle betrokkenen alles op alles zetten om de deadline te halen.

De waarschijnlijke toekomst kan mogelijkwijls nog beter ingeschat worden als geleerd wordt van het PIVOT-proces tot nu toe, als vastgesteld is hoe het PIVOT-instrumentarium in de praktijk werkt en als de risicofactoren voor verdere vertragingen bekend zijn. In de volgende twee hoofdstukken wordt hier aandacht aan besteed.

4.8.4 Globale evaluatie van het PIVOT-project op hoofdonderdelen

De rijksarchivaris-PIVOT is tot het inzicht gekomen dat het PIVOT-project alleen maar stapsgewijs en lerend zijn resultaten kan bereiken. Daarbij zijn drie onderdelen van belang:

- 1) instrument- en methodeontwikkeling,
- 2) vaststellen selectielijsten,
- 3) verwerving van de archiefbescheiden.

Tegelijkertijd dienen twee harde 'deadlines' in de gaten gehouden worden: 30 april 2001 (afloop PIVOT-project) en 1 januari 2006 (alle archiefbescheiden bewerkt en verworven in het kader van de inhaaloperatie nieuwe archiefwet uit 1995).

Op grond van de ramingen, inschattingen en verwachtingen uit paragraaf 4.8.2 en paragraaf 4.8.3 kunnen de verwachte resultaten van het PIVOT-project op deze twee tijdstippen globaal geëvalueerd worden (tabel 4.3). Globaal en indicatief omdat nog onvoldoende duidelijkheid bestaat over de omvang van archiefbescheiden die moeten worden bewerkt, hoeveel archiefbestanden worden overgedragen aan de rijksarchiefbewaarplaatsen, wie wat doet, en hoeveel selectielijsten uiteindelijk vastgesteld moeten worden.

Tabel 4.3 Globale evaluatie bereikte resultaten PIVOT-project op 30 april 2001 en op 1 januari 2006 (afgerond op tientallen procenten)

	30 - 4 - 2001	1 - 1 - 2006
Instrument- en methode-ontwikkeling	100%	100%
Afgeronde driehoeksoverleggen	20%	100%
Vaststellen selectielijsten	20%	50%
Bewerkte archiefbescheiden	60%	85 - 100%

Bron: *Raming IOO bv*

Bij deze globale evaluatie zijn een aantal belangrijke veronderstellingen gebruikt:

- voor de post-PIVOT-periode is verondersteld dat alle betrokkenen alles op alles zetten om de deadline te halen, dat doorlooptijden enigszins verkort worden en dat alle betrokkenen er een schepje bovenop gooien;
- de onderzoekscapaciteit blijft intact en kan na afronding van de institutionele onderzoeken in 2001 volledig ingezet worden voor

- het afronden van de driehoeksoverleggen en voor het concipiëren van ontwerpselectielijsten;
- de verantwoordelijkheden tussen alle actoren bij het Algemeen Rijksarchief en bij de zorgdragers zijn duidelijk geregeld met heldere kwantitatieve doelstellingen;
 - de afronding van het PIVOT-project krijgt duidelijke prioriteit;
 - alle actoren houden zich aan de gemaakte afspraken;
 - de Raad van Cultuur kan jaarlijks vijftig adviezen over de voorgestelde selectielijsten uitbrengen;
 - de overdracht van de archiefbescheiden van vóór 1976 kan alleen maar lukken als bij de selectie en bewerking van de archiefbestanden zowel de oude vernietigingslijsten worden gebruikt als de nieuwe (ontwerp-)selectielijsten.

5 Verloop van het PIVOT-proces

5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben we voornamelijk naar de resultaten van PIVOT gekeken. In dit hoofdstuk kijken we onder welke omstandigheden deze resultaten tot stand zijn gekomen. Hierbij zijn we vooral geïnteresseerd in de oorzaken van het optreden van vertraging in de inhaaloperatie en het optreden van andere knelpunten. In dit hoofdstuk staat dus de tweede onderzoeksvraag centraal: waardoor kan de inhaaloperatie niet tijdig worden afgerond en wat zijn hiervan de consequenties voor de toekomst.

We baseren ons hier sterk op de interviews die we hebben gevoerd met direct betrokken personen en organisaties. We hebben hiervoor gesproken met zorgdragers, medewerkers van de PIVOT-organisatie, de huidige Algemeen Rijksarchivaris en zijn voorganger, de Rijksarchieffinspectie, de Centrale Archief Selectiedienst, de Raad voor Cultuur en het Koninklijk Nederlandse Historisch Genootschap. In totaal zijn zes zorgdragers geïnterviewd.²² Bij de selectie van de zorgdragers hebben we ons gebaseerd op de gegevens over de voortgang van het institutioneel onderzoek en van het vaststellen van de selectielijsten. De geïnterviewden zijn zowel zorgdragers die al vergevorderd zijn, zorgdragers die nog maar weinig selectielijsten hebben afgerond als zorgdragers die hierin een tussenpositie innemen.

De belangrijkste knelpunten en oorzaken voor het optreden van vertraging bespreken we in de volgende paragrafen. In paragraaf 5.2 gaan we in op de consequenties van het introduceren van een nieuwe selectiemethode. De knelpunten die zich binnen de PIVOT-projectorganisatie en de Rijksarchieffdienst hebben voorgedaan bespreken we in paragraaf 5.3. In paragraaf 5.4 komen de knelpunten bij de zorgdragers aan de orde. In paragraaf 5.5 gaan we in op de problemen in het archiefwettelijk traject, dat voor vaststelling van een selectielijst moet worden doorlopen. Ten slotte volgen in paragraaf 5.6 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

5.2 Ontwikkeling van een nieuwe methode

5.2.1 Uitgangspunten

Voor de start van het PIVOT-project waren de consequenties van de inhaaloperatie nog erg onduidelijk. Er zou worden overgeschakeld op een nieuwe methode van archiefselectie, waarmee in Nederland nog geen ervaring bestond en die pas tijdens de uitvoering van het project haar definitieve vorm zou krijgen. Daarnaast bestond grote onzekerheid over de hoeveelheid archiefbescheiden die in de inhaaloperatie overgebracht zou moeten worden. Hierdoor wist niemand precies hoeveel tijd, mankracht en geld de inhaaloperatie zou gaan kosten. Het projectbudget en de tijdsplanning waren nauwelijks onderbouwd en meer gebaseerd op wat politiek haalbaar was dan op

Vele onbekende variabelen bij start PIVOT-project

²² Ook in de oriënterende fase is met twee zorgdragers gesproken. In deze gesprekken zijn ook reeds de knelpunten in het proces aan de orde gekomen.

wat feitelijk nodig was. Achteraf bezien is de werklust die de inhaaloperatie met zich meebracht onderschat.

5.2.2 Invoeringsproces

Het invoeren van de nieuwe selectiemethode heeft veel tijd gekost. Het PIVOT-project heeft vrij snel na de start van het project een methode gepresenteerd die nog niet was uitgekristalliseerd. De praktische toepasbaarheid was nog niet getest. De juiste toepassing van de methode bleek gecompliceerder en arbeidsintensiever dan verwacht. Gaandeweg bleken er ook meer beleidsterreinen te zijn of bleek dat beleidsterreinen omvangrijker waren dan in de convenanten was voorzien.

Leerproces: onderzoeken

Doorlooptijd onderzoeken onderschat

Bij de onderzoekers was sprake van een leerproces. Hierdoor kostten onderzoeken in de beginfase veel tijd. Doordat onderzoeken langer duurden dan verwacht, was het niet mogelijk om goede plannings te maken en onderzoeken goed op elkaar te laten aansluiten.

Leerproces: opleidingen

Veel tijd geïnvesteerd in opleidingen

De PIVOT-projectleider geeft aan dat er in de begintijd ook veel tijd geïnvesteerd is in opleidingen, trainingen en activiteiten om het draagvlak voor de methode te vergroten. Deze training betrof niet alleen het institutioneel onderzoek, maar ook de bewerking van de archiefbescheiden volgens de nieuwe methode. Bij de Centrale Archief Selectiedienst was sprake van een leerproces waarbij van de PIVOT-organisatie de nodige training en begeleiding verlangd werd.

Leerproces: bij aanvang accent bij het PIVOT-project

Zorgdragers langzaam uit de startblokken

We constateren ook dat in de beginfase de PIVOT-organisatie een relatief groot deel van de werkzaamheden voor haar rekening heeft genomen. Bij de zorgdragers was aanvankelijk nog onvoldoende kennis van de nieuwe methode aanwezig. Zo was het oorspronkelijk de bedoeling dat zorgdragers zelf de selectielijsten zouden maken. Omdat in de beginfase de zorgdragers nog onvoldoende ervaring hadden met de nieuwe methode, hebben de PIVOT-onderzoekers besloten om de selectielijsten te vervaardigen.

Leerproces: scepsis en kritiek

PIVOT-medewerkers noodgedwongen te veel naar zich toegetrokken

Ook hebben sommige zorgdragers de nieuwe methode met enige scepsis ontvangen, de PIVOT-organisatie moest zich eerst nog maar bewijzen. Door zelf een groter deel van het werk op zich te nemen, probeerden de PIVOT-medewerkers het nieuwe instrument te 'verkopen' aan de zorgdragers en tevens de vaart in het project te houden. In zijn voortvarendheid heeft het PIVOT-project zich ook vrij rigide opgesteld. Het had een objectieve en gestandaardiseerde methode ontwikkeld en wist het best hoe deze vormgegeven moest worden. Kritiek werd snel opgevat als een aanval op de fundamenten van de methode. De methode werd de zorgdragers in sterke mate opgelegd. De PIVOT-organisatie was een Gideonsbende die streed

tegen de gevestigde orde in de archievenwereld. Deze houding valt voor een deel ook in de huidige PIVOT-organisatie nog te herkennen.

Dominante rol van het Algemeen Rijksarchief

Hoewel men de noodzaak tot de voortrekkersrol wel erkent, bestaat er ook kritiek op de dominante rol die het Algemeen Rijksarchief in de ontwikkeling van de methode heeft gespeeld en is blijven spelen. Illustratief voor deze mening is de visie van de Rijksarchiefsinspectie dat het PIVOT-project t  sterk een project van het Algemeen Rijksarchief is gebleven. Zij ziet dit als een risico voor de continuïteit. Het is voor haar de vraag in hoeverre er bij de zorgdragers voldoende deskundigheid en draagvlak aanwezig is om het PIVOT-instrumentarium ook in de toekomst toe te passen. De Rijksarchiefsinspectie vraagt zich af of het niet beter was geweest om de projectorganisatie interdepartementaal op te zetten om zo de betrokkenheid van de zorgdragers bij de methode te vergroten.

Te dominante rol van het Algemeen Rijksarchief

Beperkte rol Archiefinspectie in de praktijk

Als onderdeel van de Rijksarchiefdienst verkeert de Rijksarchiefsinspectie in een lastige positie omdat zij vanwege haar toezichhoudende rol de zorgdragers verantwoordelijk moet stellen voor het archiefproces. Terwijl de Rijksarchiefdienst een cruciale rol speelt in de ontwikkeling en implementatie van het instrumentarium. Dit maakte het voor de Rijksarchiefsinspectie lastig om stimulator van en toezichhouder op het PIVOT-project te zijn. De Rijksarchiefsinspectie zal dan ook ontkoppeld worden van de Rijksarchiefdienst.

Voor Archiefinspectie moeilijk om rol als stimulator en toezichhouder gelijktijdig inhoud te geven

Externe invloed: historici

Naast het interne leer- en ontwikkelingsproces was er ook externe invloed op de ontwikkeling van selectiemethode en -criteria. Onder historici was na de presentatie van het PIVOT-project grote ongerustheid ontstaan. Deze ongerustheid betrof voornamelijk twee aspecten. Het eerste was de ambitieuze aanpak van de inhaaloperatie. De historici zagen zich geconfronteerd met een geheel nieuwe selectiemethode waarvan zij de consequenties voor het behoud van historisch waardevolle informatie niet konden overzien. De methode was immers nog niet in de praktijk toegepast. Het tweede aspect was de in hun ogen rigoureuze selectiedoelstelling die zich beperkte tot een reconstructie van het overheidshandelen op hoofdlijnen. Meningsverschillen tussen de PIVOT-organisatie en historici hebben tot een langdurige periode van uitgebreide discussies geleid.

Langdurige discussie met historici

Langdurige impasse met de Raad voor Cultuur

Externe invloed: Raad voor Cultuur

De historici werden in hun bezwaren gesteund door de Raad voor Cultuur (in eerste instantie nog zijn voorganger de Raad voor Cultuurbeheer), die vond dat op dat moment de werking van de methode nog onduidelijk was en dat alle consequenties niet konden worden overzien. De Raad van Cultuur heeft toen besloten om geen selectielijsten voor advisering in behandeling te nemen voordat de algemene discussie over de werking van de methode en haar consequenties zou zijn afgerond.

Deze situatie heeft tot 1996 geduurd. Toen heeft de PIVOT-organisatie in overleg met de Raad voor Cultuur en het Koninklijk Nederlandse Historisch Genootschap de selectiedoelstellingen en selectiecriteria bijgesteld. De Raad voor Cultuur heeft vervolgens weer selectielijsten in behandeling genomen. Tevens zijn de PIVOT-projectleider en het Koninklijk Nederlandse Historisch Genootschap overeengekomen dat een door het Koninklijk Nederlandse Historisch Genootschap in te schakelen historisch deskundige deelneemt aan het driehoeksoverleg en de daar te bespreken selectielijsten vanuit historische invalshoek beoordeelt.

Bijstellingen

Door het voortschrijdende inzicht en de kritiek van historici en van de Raad voor Cultuur zijn de methode, definities en selectiecriteria in de loop van het project bijgesteld. Ook de nieuwe Archiefwet 1995 stelde nieuwe eisen aan het vaststellingstraject van de selectielijsten. Dit had voor de voorlopers onder de zorgdragers tot gevolg dat zij een deel van het verrichte werk opnieuw moesten uitvoeren.

Mogelijke problemen in de toekomst

De problemen die in de ontwikkelingsfase van het project tot aanzienlijke vertragingen hebben geleid zijn nu grotendeels opgelost. De methode is op hoofdlijnen uitgekristalliseerd. Toch zijn er nog risicofactoren die een soepele doorloop in de toekomst in de weg kunnen staan. Zo is er nu nog maar een beperkt deel van de archiefbe-scheiden door de Centrale Archief Selectiedienst op basis van (ontwerp)selectielijsten bewerkt. De bewerking is doorgaans het eerste moment waarop de abstracte handelingen uit de selectielijsten met fysieke dossiers geconfronteerd worden. Eventuele aansluitingsproblemen komen daar pas aan het licht.

5.3 Knelpunten bij de PIVOT-organisatie

Zoals in de inleiding aangegeven, worden de knelpunten besproken van drie belangrijke actoren binnen en rond het PIVOT-project. De PIVOT-organisatie en het Algemeen Rijksarchief (par. 5.3), de zorgdragers (par. 5.4) en overige betrokkenen (par. 5.5).

In deze paragraaf wordt ingegaan op de knelpunten bij de PIVOT-organisatie. Deze knelpunten zijn onder te verdelen in zes concrete punten. De volgende box vat de knelpunten samen. Vervolgens worden de knelpunten kort toegelicht.

De uiteindelijke toets PIVOT-methode is de feitelijke bewerking en selectie

 Box 5.1 Knelpunten bij de PIVOT-organisatie

Knelpunten	Korte toelichting
1 Capaciteit	Het betreft problemen in de onderzoekscapaciteit, zoals per onderzoeker meerdere onderzoeken tegelijk, tussentijds vertrek van onderzoekers en geen adequate opvolging
2 Reorganisaties	Reorganisaties in 1994 en 1998 van het Algemeen Rijksarchief. Meerdere PIVOT-onderzoekers vertrokken of kwamen op andere posities binnen de Rijksarchiefdienst
3 Onervarenheid	Nieuwe onderzoekers hadden geen enkele ervaring met institutioneel onderzoek
4 Coördinatie	Door belang van het onderzoek en tijdsdruk raken coördinatie en planning op de achtergrond
5 Te lange periode	Er is geen mogelijkheid om met een vast team te blijven opereren gedurende tien jaar
6 Tijdelijkheid	Omdat projectmiddelen tijdelijk zijn, zijn onderzoekers in tijdelijke dienst

Capaciteit

Vrijwel alle geïnterviewde archiefbeheerders van de zorgdragers noemen capaciteitsproblemen bij het Algemeen Rijksarchief en een gebrekkige planning als twee van de oorzaken voor het ontstaan van vertragingen. PIVOT-onderzoekers werden regelmatig van onderzoeken bij een bepaalde zorgdrager afgehaald zonder dat deze onderzoeken waren afgerond. In sommige gevallen gebeurde dit omdat de onderzoeker wegging bij het PIVOT-project, soms omdat onderzoeken bij andere zorgdragers hogere prioriteit kregen. Soms bleef de onderzoeker het onderzoek op afstand voortzetten. Hierdoor ontstond versnippering: onderzoekers werkten voor langere periodes aan meerdere onderzoeken tegelijk. Deze versnippering leidt tot een langere effectieve onderzoekstijd, een langere doorlooptijd en vermindert commitment van de zorgdrager.

Onvoldoende capaciteit en gebrekkige planning

In andere gevallen waarin een onderzoeker door de PIVOT-projectleider van een onderzoek werd gehaald of om andere redenen zijn onderzoek niet kon uitvoeren, werd het onderzoek door een nieuwe onderzoeker overgenomen. Verscheidene zorgdragers merken op dat de PIVOT-organisatie soms lange tijd niets van zich liet horen voordat een nieuwe onderzoeker zich meldde. De nieuwe onderzoekers moesten zich eerst opnieuw inwerken, waardoor het onderzoek vertraging opliep. Naarmate onderzoekers meer onderzoeken tegelijk hadden lopen, had het vertrek van onderzoekers grotere consequenties voor de voortgang.

Onvoldoende contacten PIVOT-project en zorgdragers

*Reorganisaties hebben hun tol
geëist*

Reorganisaties

De twee reorganisaties van het Algemeen Rijksarchief hebben ook invloed gehad op de voortgang van het project. In 1994 is het PIVOT-project opgenomen in de bestaande organisatie van het Algemeen Rijksarchief. Hierdoor werden PIVOT-medewerkers ook betrokken bij reguliere activiteiten van het Algemeen Rijksarchief. Het interne evaluatierapport vermeldt dat de reorganisatie tot vertraging in het onderzoek heeft geleid.²³

De tweede reorganisatie van het Algemeen Rijksarchief in 1998 heeft een veel grotere invloed op het PIVOT-project gehad. Bij deze reorganisatie is het merendeel van de PIVOT-onderzoekers vertrokken of op andere posities binnen het Algemeen Rijksarchief terechtgekomen. Hoewel het Algemeen Rijksarchief ernaar streefde om de onderzoekers voor hun vertrek de lopende onderzoeken te laten afmaken, is dit mede door de versnippering van de onderzoeken niet gelukt. Hierdoor moesten de nieuwe onderzoekers zich opnieuw inwerken. Na de reorganisatie worden de PIVOT-taken uitgevoerd door drie productgroepen van de afdeling Relaties & Beheer. Hierdoor is meer capaciteit beschikbaar gekomen voor de functies 'bewerken' en 'verwerven'. In de loop van 2000 zullen de functies 'onderzoek' en 'selectie' naar verwachting weer op het oude peil zijn.

*Tijdelijke tekorten voor het voeren
van driehoeksoverleggen*

Onervarenheid

Een groter probleem dat zich deed gelden, was dat de nieuwe onderzoekers geen enkele ervaring met institutioneel onderzoek hadden en daarin zelf eerst moesten worden opgeleid. Deze onderzoekers hadden nog onvoldoende ervaring om zelfstandig een driehoeksoverleg te voeren.

De PIVOT-projectleider verwacht dat de capaciteit voor het voeren van driehoeksoverleg medio 2000 weer op het gewenste niveau is. Tot die tijd heeft het Algemeen Rijksarchief slechts een beperkt aantal onderzoekers beschikbaar voor het driehoeksoverleg, waardoor het slechts capaciteit heeft om voor 15 tot 20 selectielijsten per jaar overleg te voeren.

*Onvoldoende aandacht voor
coördinatie, activeringen
advisering*

Coördinatie

Door de grote aandacht die het onderzoek opeist, lijken de coördinatie-taken van de PIVOT-organisatie in het gedrang te komen. Zorgdragers weten vaak niet in welke voor hen externe selectielijsten actoren voorkomen die onder hun archiefzorg ressorteren. Door de grote nadruk die momenteel op het tijdig afronden van de onderzoeken van het Algemeen Rijksarchief ligt, is ook het gevaar aanwezig dat de PIVOT-organisatie geen tijd heeft om zorgdragers die zelf nog onderzoeken moeten uitvoeren te activeren of adviseren.

²³ Rijksarchiefdienst, *Selecteren om te behouden, evaluatie Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn 1991-1995*, Den Haag, 1996.

Te lange periode en tijdelijkheid

PIVOT-medewerkers hebben opgemerkt dat een periode van tien jaar voor een project te lang is. Het is niet mogelijk om zo'n lange tijd met een vast team van medewerkers te opereren. Na een jaar of vier begint het verloop toe te nemen. Wij onderschrijven deze bevinding. De problemen zijn versterkt door het feit dat de projectmiddelen tijdelijk waren, waardoor het voor de projectorganisatie niet mogelijk was om alle onderzoekers in vaste dienst aan te nemen. De onmogelijkheid om onderzoekers baanzekerheid te bieden, werkte verloop in de hand. De tijdelijke contracten vormen nog steeds een risicofactor voor het tijdig kunnen afronden van de Rapporten Institutioneel Onderzoek en het vaststellen van de selectielijsten. Ongeveer de helft van de onderzoekers heeft een tijdelijk contract dat eindigt in mei 2001. Het is zeker niet denkbeeldig dat een aantal van hen al ruim voor die tijd naar een andere werkgever vertrekt. Verschillende zorgdragers hebben nog behoefte aan archiefbeheerders die ervaring hebben met institutioneel onderzoek.

Tijdelijkheid project trekt een zware wissel op inhoudelijke kwaliteit

5.4 Knelpunten bij de zorgdragers

In de gesprekken met de zorgdragers zijn een aantal knelpunten aan de orde gekomen. Een aantal van deze knelpunten (gebrek aan goede onderzoekers, onvoldoende draagvlak en aandacht of juist te veel aandacht) blijven ook in de toekomst aandacht vragen. De ondergeschoven positie die het archiefbeheer bij departementen inneemt, is een probleem dat in 1988 ook al door de Algemene Rekenkamer is geconstateerd en sindsdien nog niet is opgelost.²⁴ Wel komt in de interviews wel naar voren dat door het PIVOT-project de aandacht voor het archiefbeheer bij de zorgdragers is toegenomen. Box 5.2 vat de knelpunten samen met een korte toelichting.

Wel meer aandacht voor archiefbeheer dankzij het PIVOT-project

... maar nog steeds onvoldoende draagvlak

²⁴ Algemene Rekenkamer, *Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 665, nrs. 1-2.*

 Box 5.2 Knelpunten bij de zorgdragers

Knelpunten	Korte toelichting
1 Tekort goede onderzoekers	Bij de zorgdragers ontbreekt het soms aan goede onderzoekers en aan onderzoekers die ervaring hebben opgedaan met het instrument.
2 Onvoldoende draagvlak	Hoofden informatievoorziening en archiefbeheerders bij de zorgdragers hebben lang niet altijd het PIVOT-instrumentarium en de PIVOT-aanpak volledig omarmd.
3 Onvoldoende of te veel aandacht	Medewerkers van beleidsafdelingen zien niet altijd het nut van goed archiefbeheer en steken niet veel tijd in het verstrekken van informatie voor de Rapporten Institutioneel Onderzoek of in het becommentariëren van conceptselectielijsten. Dit geeft veel vertraging. Ook het omgekeerde komt voor: te grote betrokkenheid waardoor men geneigd is als beleidsafdeling het institutioneel onderzoek over te gaan doen.
4 Niet nakomen afspraken	De gezamenlijke aanpak die afgesproken is in de convenanten is onvoldoende nagekomen. Er was niet altijd voldoende en tijdige inzet van onderzoekers.
5 Negatieve beeldvorming en onvoldoende consensus	Het PIVOT-project is in de beginjaren belast met negatieve beeldvorming en onvoldoende consensus over selectiedoelstellingen en selectiemethode.
6 Handelingen in het verleden?	Bij de zorgdragers is het soms moeilijk om de informatie over de beleidshandelingen in het verleden nog boven tafel te krijgen.

Tekort aan goede onderzoekers

Knelpunten die in de interviews zijn genoemd, zijn een gebrek aan goede onderzoekers bij de zorgdrager en vooral het gebrek aan onderzoekers met ervaring met het institutioneel onderzoek.

Gebrek draagvlak

Een ander knelpunt was het gebrek aan draagvlak voor het PIVOT-instrument bij de hoofden informatievoorziening van de zorgdragers. Door geïnterviewde archiefbeheerders is aangegeven dat een kritische houding van de PIVOT-projectleider bij de zorgdrager tot gevolg heeft gehad dat er gedurende een bepaalde periode weinig activiteiten zijn ondernomen. Bij de geïnterviewde zorgdragers zijn deze projectleiders inmiddels vertrokken en nu zitten er projectleiders die positiever tegenover het PIVOT-instrument staan. Echter bij de archiefbeheerders van de zorgdragers kan nog niet uitgegaan worden van voldoende draagvlak voor het PIVOT-instrument.

Zelfs aanvankelijk bij de PIVOT-projectleiders bij zorgdragers onvoldoende aandacht

Onvoldoende aandacht of te veel betrokkenheid

Een ander probleem bij de zorgdragers is het gebrek aan aandacht bij de beleidsafdelingen voor archiefbeheer. Medewerkers van beleidsafdelingen zien niet altijd het nut van goed archiefbeheer en zijn niet bereid om veel tijd te steken in het verstrekken van informatie ten behoeve van het institutioneel onderzoek of in het becommentariëren van het concept Rapport Institutioneel Onderzoek of van de conceptselectielijst. De hoofden van de afdeling documentaire informatievoorziening, bij de zorgdrager verantwoordelijk voor het archiefbeheer, hebben binnen hun organisatie veelal onvoldoende mogelijkheden om medewerking van andere afdelingen af te dwingen. Door het gebrek aan prioriteit voor het PIVOT-project bij de afdelingsmedewerkers kan het vele maanden, soms zelfs meer dan een jaar, duren voordat een concept Rapport Institutioneel Onderzoek is vastgesteld.

Goed archiefbeheer lage prioriteit

Ook een te grote betrokkenheid van beleidsdirecties kan tot vertraging leiden. Een van de zorgdragers geeft aan dat bij terugkoppeling van het concept Rapport Institutioneel Onderzoek en de conceptselectielijst, de beleidsafdelingen het institutioneel onderzoek voor hun afdeling nog eens dunnetjes over gingen doen. Dit vergde veel tijd. Het resulteerde soms ook in spanning tussen de projectleider PIVOT en de afdelingen, omdat de afdelingen geneigd waren om relatief veel te bewaren. Dit is volgens de geïnterviewde in de toekomst te voorkomen door de beleidsafdelingen al in een vroeg stadium bij de selectie te betrekken door ze tussentijds al onderdelen van een selectielijst voor te leggen in plaats van in één keer de volledige selectielijst.

Te grote betrokkenheid kan ook voor vertraging zorgen

Niet nakomen van afspraken

Ook zorgdragers kwamen hun afspraken over oplevering van informatie en onderzoeken niet altijd na en mede hierdoor ontstonden vertragingen en verschuivingen in de planning. Convenantsafspraken en afspraken in het toetsingsoverleg bleken niet altijd een garantie te bieden voor voldoende en tijdige inzet van de zorgdragers. De integrale planning en de gemeenschappelijke aanpak van de Rijksarchiefdienst en de zorgdragers zijn in de praktijk onvoldoende uit de verf gekomen. Het niet tijdig afronden van onderzoeken door de zorgdragers is vooral een probleem als beleidsterreinen van zorgdragers elkaar gedeeltelijk overlappen (bijvoorbeeld politie, dat onder Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties valt). De Raad voor Cultuur wil pas advies uitbrengen over selectielijsten als de volledige context van een beleidsterrein in kaart is gebracht. Vertraging in het onderzoek van de ene zorgdrager kan zo tot vertraging in het vaststellen van de selectielijsten van een andere zorgdrager leiden.

Integrale planning en uitvoering onvoldoende uit de verf gekomen

Negatieve beeldvorming en onvoldoende consensus

In een aantal gevallen heeft de negatieve beeldvorming van de PIVOT-organisatie en de PIVOT-aanpak gezorgd voor een gebrek aan medewerking. Factoren die aan de negatieve beeldvorming hebben bijgedragen zijn de publieke discussies over 'PIVOT' met de historici, de langdurige procedures, en het gebrek aan eenstemmigheid over selectiedoelstellingen en -methode binnen de Rijksarchiefdienst. Het PIVOT-team, de Algemeen Rijksarchivaris en de rijksarchivarissen in

Controverses, discussies en ontbrekende consensus

de provincie verkondigen verschillende opvattingen over de selectiemethode.

Gebrekkige informatie over handelingen in het verleden

Ook de gebrekkige beschikbaarheid van informatie over handelingen van de zorgdrager in het verleden is soms een knelpunt.

5.5 Knelpunten bij betrokkenen in het traject voor de vaststelling van de selectielijsten

De knelpunten bij de verschillende betrokkenen in het selectietraject zijn onder te verdelen in vijf concrete punten. De volgende box (box. 5.3) vat de knelpunten samen. Vervolgens zijn de punten kort toegelicht.

Box 5.3 Knelpunten bij betrokkenen in het vaststellingstraject van de selectielijsten

<i>Knelpunten</i>	<i>Korte toelichting</i>
1 Omslachtig	<i>Het traject voor het vaststellen van de selectielijsten is te omslachtig en duurt te lang</i>
2 Inflexibel	<i>Bij kleine wijzigingen in vastgestelde selectielijsten moet wederom het hele traject doorlopen worden</i>
3 Adviestermijn	<i>De adviestermijn van de Raad voor Cultuur is door capaciteitsproblemen een vertragende factor</i>
4 Methodologie	<i>Thans zijn er nog steeds methodologische discussies die een vertragende invloed hebben</i>
5 Driehoeksoverleg	<i>Het grootste knelpunt is de mismatch in capaciteit in het driehoeksoverleg</i>

Het traject is omslachtig

Minimale doorlooptijd vaststelling selectielijst: 12 maanden

Een veelgehoorde klacht van de archiefbeheerders van de zorgdragers is dat het traject voor het vaststellen van de selectielijsten omslachtig is en te lang duurt. Zelfs als voor elk onderdeel van het traject de minimaal voorgeschreven tijd gebruikt wordt, duurt het hele traject nog twaalf maanden. Alhoewel iedereen het hele jaar concept-selectielijsten kan indienen, is de Raad toch een vertragende factor omdat hij maar vijf keer per jaar vergadert.

Het traject is inflexibel

Beleidswijzigingen: herhaling bele traject

Een additionele complicatie is dat ook wanneer zorgdragers kleine wijzigingen in vastgestelde selectielijsten aanbrengen, het volledige traject opnieuw doorlopen dient te worden. Dit is zeker geen denkbeeldige situatie omdat tijdens bewerking bij de Centrale Archief Selectiedienst regelmatig blijkt dat er handelingen ontbreken of overbodig zijn. Eén zorgdrager merkt bovendien op dat dit een negatieve prikkel is om in de toekomst de selectielijsten regelmatig te actualiseren.

De adviestertermijn is een vertragende factor

In de praktijk duurt een traject voor de vaststelling van een selectielijst aanzienlijk langer dan de van tevoren ingeschatte doorlooptijd. Vooral de adviestertermijn van de Raad voor Cultuur wordt door de PIVOT-medewerkers en zorgdragers als vertragende factor aangemerkt. De Raad voor Cultuur wijst daarbij op capaciteitsproblemen. Voor de leden van de Commissie Archieven van de Raad is advisering over de selectielijsten niet een hoofdactiviteit, waardoor zij slechts een beperkt aantal lijsten per zitting kunnen behandelen. Daarnaast kreeg de Raad in het verleden onvoldoende informatie van de PIVOT-organisatie om snel tot een advies te kunnen komen. Inmiddels is deze situatie verbeterd. Wanneer er een goed driehoeksverslag is, waarin de overwegingen om te vernietigen of te bewaren duidelijk zijn aangegeven, en een historisch deskundige is ingeschakeld, kan de Raad binnen de gestelde adviestertermijn van drie maanden zijn advies uitbrengen. Als een historisch deskundige een advies heeft uitgebracht kan de Raad zich beperken tot hoofdlijnen en hoeft de Raad zich niet in details te verdiepen.

Raad voor Cultuur bottleneck

De PIVOT-organisatie en de Raad voor Cultuur zijn inmiddels overeengekomen dat de Raad vijf keer per jaar bijeenkomt en per vergadering maximaal vijf selectielijsten behandelt. Voor kleine selectielijsten hanteert de Raad deze norm minder strikt en kan hij één of twee selectielijsten per bijeenkomst extra behandelen. In totaal ligt de capaciteit van de Raad voor Cultuur op ongeveer vijfentwintig selectielijsten per jaar. Dit aantal zou volgens de Raad wanneer het nodig is eventueel verdubbeld kunnen worden, maar daarvoor is een capaciteitsuitbreiding bij de Raad nodig.

25+ selectielijsten haalbaar

Dat de adviestertermijn een vertragende factor is, is volgens de PIVOT-projectleider óók een weloverwogen keuze van alle betrokkenen. In de PIVOT-aanpak is gekozen voor een grote mate van zorgvuldigheid, advisering en inspraak. De andere kant van deze medaille is dat het hele traject een lange doorlooptijd heeft.

Methodologische aspecten

Hoewel de grootste problemen tussen de Raad voor Cultuur, historici en de PIVOT-organisatie zijn opgelost, is er nog steeds discussie over methodologische aspecten die een vertragende invloed hebben op het verloop van de procedures. De PIVOT-organisatie verwijt de Raad voor Cultuur dat bij de advisering over individuele selectielijsten steeds opnieuw dezelfde methodologische bezwaren ingebracht worden waar de PIVOT-medewerkers dan weer op moeten reageren. De Raad voor Cultuur vindt daarentegen dat vanuit de PIVOT-organisatie onvoldoende motivering komt waarom de methodologische adviezen niet overgenomen worden.

Herbaling van zetten over selectiemethodiek

*Het Algemeen Rijksarchief
onvoldoende capaciteit voor
driehoeksoverleggen*

Driehoeksoverleg

Op dit moment bestaat het grootste knelpunt in de vaststelling van de selectielijsten bij het driehoeksoverleg. Door capaciteitsproblemen bij het Algemeen Rijksarchief kan het slechts een beperkt aantal driehoeksoverleggen voeren. Zo merkt een geïnterviewde op dat er bij hem nog twaalf afgeronde concept-selectielijsten op een driehoeksoverleg wachten. De Raad voor Cultuur merkt daarnaast op dat zijn capaciteit niet voldoende benut wordt: er zijn in 1999 twee vergaderingen afgelast omdat er geen selectielijsten voor advies zijn ingediend.

Als mogelijke oplossing voor het capaciteitsprobleem ziet de projectleider-PIVOT het inschakelen van ervaren medewerkers van het Algemeen Rijksarchief die in het verleden voor het PIVOT-project hebben gewerkt. Snelle stappen om dit te realiseren zijn hiervoor wel noodzakelijk. Een paar maanden voor het einde van het project alle middelen bij het Algemeen Rijksarchief mobiliseren om de resterende selectielijsten door het driehoeksoverleg te loodsen, biedt geen oplossing. Dit leidt alleen maar tot een groot stuwmeer bij de Raad voor Cultuur.

5.6 Conclusies

De conclusies die getrokken kunnen worden over het verloop van het PIVOT-proces kunnen onderverdeeld worden in enerzijds knelpunten die (deels) opgelost zijn en zich niet meer in dezelfde mate voordoen als in het verleden (par. 5.6.1) en anderzijds knelpunten die zich nog steeds voordoen (par. 5.6.2).

5.6.1 Opgeloste knelpunten

Ambitieuze projectdoelstellingen

*Onrealistische projectdoel-
stellingen*

De projectdoelstelling van het organiseren en implementeren van de gehele inhaalslag, inclusief overbrenging van alle archieven uit de periode 1945-1975, zal in 2001 niet worden gehaald. Een van de redenen daarvoor ligt in de projectdoelstellingen zelf en in de projectorganisatie. Deze waren zeer ambitieus en weinig systematisch doordacht. Bij aanvang van het project wist niemand wat precies op de projectorganisatie af zou komen: doelen, projectbudgetten en tijdsplanningen waren nauwelijks onderbouwd. Er moest in tien jaar tijd een nieuw instrumentarium worden ontwikkeld dat tegelijkertijd volledig geïmplementeerd moest worden. Dit is verre van eenvoudig geweest.

*Geleerd, leren prioriteren en
pragmatische keuzes*

Geleidelijk aan heeft men echter geleerd, heeft men leren samenwerken, zijn prioriteiten bepaald en zijn pragmatische keuzes gemaakt. Bij de PIVOT-organisatie is het besef ontstaan dat de eerste stap moest zijn het ontwikkelen van de methode en het instrument. De tweede stap is het vaststellen van de selectielijsten en de derde stap de feitelijke bewerking en verwerving. De eerste stap is gezet, met de tweede stap is men halverwege en met de derde stap is men een kwart op weg.

Geen rekening gehouden met weerstand

Er was ook geen rekening gehouden met de weerstanden die de nieuwe methode zou oproepen. In de eerste vijf jaar van het project is veel vertraging ontstaan door discussies tussen historici en de PIVOT-organisatie over de implicaties van de selectiedoelstelling, de selectiecriteria en de selectiemethode voor de historici. De Raad voor Cultuur heeft een bepaalde tijd geweigerd om selectielijsten voor advisering in behandeling te nemen totdat de discussie met de historici uitgekristalliseerd zou zijn. Dit heeft tot 1996 geduurd. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt tussen historici en de PIVOT-organisatie waarmee voor beide partijen (tijdelijk) een werkbare oplossing is ontstaan.

*Weerstanden nagenoeg opgelost**Capaciteitsproblemen bij het Algemeen Rijksarchief groot knelpunt*

Het Algemeen Rijksarchief heeft tijdens de projectduur voortdurend te maken gehad met capaciteitsproblemen. Onderzoekers werkten bij verschillende zorgdragers tegelijk, of werden tijdens de looptijd van een onderzoek naar een andere zorgdrager overgeplaatst. Onderzoeken moesten door ziekte of vertrek van onderzoekers regelmatig door nieuwe onderzoekers worden opgepakt, die zich weer opnieuw moesten inwerken. De reorganisatie van de Rijksarchiefdienst in 1998 heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de PIVOT-organisatie. Veel ervaren onderzoekers vertrokken en moesten door onervaren, jonge onderzoekers worden vervangen. Deze hadden aanvankelijk te weinig ervaring om driehoeksoverleg te voeren, waardoor de capaciteit van het Algemeen Rijksarchief teruggebracht werd naar twintig driehoeksoverleggen per jaar.

Capaciteitsprobleem in 2000 overwonnen?

Inmiddels zijn de problemen grotendeels achter de rug. De PIVOT-medewerkers hebben hun vaardigheden 'onderzoek' en 'selectie' weer op het oude niveau gebracht, terwijl door de uitvoering van de PIVOT-taken binnen de afdeling Relaties & Beheer van het Algemeen Rijksarchief sinds 1998 de functies 'bewerken' en 'verwerven' extra aandacht hebben gekregen in mensen en middelen.

5.6.2 Niet opgeloste knelpunten

Dominante rol van de PIVOT-organisatie

Ook zorgdragers moesten van het nut van het nieuwe instrument overtuigd worden. De PIVOT-organisatie heeft veel geïnvesteerd in opleidingen en het creëren van draagvlak. Zij heeft in het begin ook een relatief groot deel van het werk voor haar rekening genomen. De rol van de PIVOT-medewerkers is, deels uit noodzaak, gedurende het hele project erg dominant geweest. De inbreng van de zorgdragers zelf in de ontwikkeling van het instrument is gering geweest. Dit kan een risico vormen voor de aanwezigheid van voldoende kennis en draagvlak na afloop van het project.

Onduidelijke rolverdeling met en inbedding bij zorgdragers

*Draagvlak en prioritering blijft
zorgenkind*

Gebrek aan draagvlak en prioriteit bij zorgdragers

Belangrijke knelpunten bij de zorgdragers zijn gebrek aan draagvlak voor het PIVOT-instrumentarium, gebrek aan prioriteit voor archiefbeheer binnen de organisatie van de zorgdragers en gebrek aan goede onderzoekers.

Bij sommige zorgdragers loopt het vaststellen van de selectielijsten goed, terwijl bij andere zorgdragers de zaken nog minder goed lopen.

*Zorgvuldige procedure belast
PIVOT-project*

De gekozen zorgvuldige procedure

Het langdurige selectietraject is een belangrijke vertragende factor. In zekere zin is dit volgens enkele betrokkenen de prijs die wij betalen voor de gekozen zorgvuldige procedure. Wel dreigt deze zorgvuldige, tijdrovende procedure het draagvlak bij de zorgdragers voor het PIVOT-project te ondermijnen.

Aanvankelijk zorgde de advisering door de Raad voor Cultuur voor aanzienlijke vertraging. Inmiddels is de Raad voor Cultuur, door afspraken met de rijksarchivaris-PIVOT, in staat om binnen de gestelde adviestermin van drie maanden advies uit te brengen.

*Voor wijzigingen snellere
procedure wenselijk*

Langdurig traject voor de vaststelling van wijzigingen in de selectielijsten vertragende en draagvlak ondermijnende factor

Wat echter het meeste onbegrip ontmoet, is het feit dat in het kader van de gekozen zorgvuldigheid ook voor kleine wijzigingen in selectielijsten het hele traject van minimaal twaalf maanden doorlopen moet worden. Dit stuit op onbegrip bij de zorgdragers en vormt tevens een negatieve prikkel voor het regelmatig actualiseren van een selectielijst in de toekomst. Een zorgvuldige en snellere vaststellingsprocedure voor wijzigingen in bestaande selectielijsten achten we daarom wenselijk.

Zo wordt wel de suggestie aangetroffen dat aan snelheid gewonnen kan worden door de Raad van Cultuur indien bij wijzigingen alleen jaarlijks op hoofdlijnen wordt geadviseerd. De zorgvuldigheid blijft bestaan als bij het driehoeksoverleg een historisch deskundige is ingeschakeld en er een goed verslag van het driehoeksoverleg bestaat.

6 Het PIVOT-instrument in de praktijk

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de meningen van de geïnterviewde personen over het PIVOT-instrument. Centraal staat daarbij de vraag in hoeverre het PIVOT-instrument gewenste effecten bereikt. Dit hoofdstuk gaat expliciet in op de werking van het instrumentarium. Daarmee staan de laatste twee onderzoeksvragen centraal: 'hoe functioneert het instrumentarium in de praktijk?' en 'kan het PIVOT-instrument goed archief- en informatiebeheer in de toekomst garanderen?'.

In de volgende paragraaf schetsen we de voor- en nadelen van de PIVOT-methode als selectie-instrument in vergelijking met de vernietigingslijsten. In paragraaf 6.3 behandelen we de mogelijkheden van de PIVOT-aanpak als ordenings- en selectie-instrument in de dynamische fase. In paragraaf 6.4 gaan we in op de bezwaren die vanuit het historisch belang tegen de PIVOT-methode zijn geuit. In paragraaf 6.5 kijken we ten slotte hoe het instrument na afloop van het project zou kunnen gaan functioneren. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

6.2 De PIVOT-aanpak als instrument voor selectie

Over het algemeen zijn de geïnterviewden positief over de mogelijkheden van de PIVOT-aanpak als selectie-instrument. In vergelijking met de oude vernietigingslijsten heeft het PIVOT-instrument een groot aantal voordelen. De belangrijkste door de geïnterviewden genoemde voordelen en nadelen geven we in box 6.1 weer.

PIVOT-methodiek vele voordelen

Box 6.1 Voor- en nadelen van het PIVOT-instrument voor selectie

Voordelen

- Beter overzicht selectiebeslissingen*
- Beter overzicht te bewaren dossiers*
- Snellere doorloop bewerkingsproces*
- Toepassing op elektronische bestanden*
- Instrument is stabiel, integraal en onafhankelijk van de organisatie*
- Brede toepassing beschikbare informatie*

Nadelen

- Moeizaam, arbeidsintensief proces*
 - Hoger opgeleid archiefpersoneel noodzakelijk*
 - Kostenverhogend en tijdsintensief*
 - Macro-selectie*
-

6.2.1 Voordelen van PIVOT als selectie-instrument

Beter overzicht selectiebeslissingen

Beter overzicht selectiebeslissingen

Het PIVOT-instrument biedt een systematisch en transparant overzicht van de selectiebeslissingen. Ook voor de adviesfunctie van de Raad voor Cultuur is het PIVOT-instrument door zijn informatiewaarde en overzichtelijkheid een stap vooruit ten opzichte van het traditionele instrument.

Beter overzicht te bewaren dossiers

... en te bewaren dossiers

Met het PIVOT-instrument bestaat een beter overzicht van de te bewaren dossiers. PIVOT geeft aan welke dossiers er aanwezig moeten zijn, niet alleen welke er voor vernietiging in aanmerking komen. Het kan daardoor ook 'vergeten' archieven identificeren.

Snellere doorloop bewerkingsproces

Snellere doorlooptijd bewerkingsproces

Het PIVOT-instrument maakt een snellere doorloop van het bewerkingsproces mogelijk dan bij de traditionele vernietigingslijsten het geval was. Tevens zal naar verwachting van de projectleider-PIVOT een grotere standaardisering van het bewerkingsproces optreden, die een gunstige invloed heeft op de totale doorlooptijd. Door de normeringen van het Algemeen Rijksarchief is vanaf 2000 zijn begeleiding van de Centrale Archief Selectiedienst niet langer nodig. De Centrale Archief Selectiedienst kan de bewerkingen geheel zelfstandig uitvoeren.

Toepassing op elektronische bestanden

Ook toepasbaar op elektronische bestanden

Omdat het PIVOT-instrument los staat van de vorm van de feitelijke documenten, is het ook mogelijk om de selectielijsten toe te passen op elektronische bestanden. Afhankelijk van de handeling waaronder een elektronisch bestand is gevormd, kan men bepalen of een bestand moet worden bewaard of vernietigd.

Instrument is stabiel, integraal en onafhankelijk van de organisatie

Niet kwetsbaar voor organisatieveranderingen, integraal per beleidsterrein en minder dubbele archiefbestanden

Het PIVOT-instrument is stabiel omdat het in tegenstelling tot de vernietigingslijsten niet samenhangt met een organisatieonderdeel, maar met een beleidsterrein. Organisatorische veranderingen hebben daardoor nauwelijks effect op de toepasbaarheid van het instrument. Eén geïnterviewde noemt als bijkomend voordeel dat het selectie-instrument integraal in de hele departementale organisatie is toe te passen, in plaats van dat elk organisatieonderdeel zijn eigen specifieke selectie-instrument kent. Hierdoor heeft het Ministerie ook een totaaloverzicht over de selectie. Doordat selectie niet meer per organisatieonderdeel plaatsvindt, kan dubbelvorming van archiefbescheiden worden voorkomen.

Brede toepassing beschikbare informatie

De Rapporten Institutioneel Onderzoek leveren een grote hoeveelheid informatie op die ook voor andere toepassingen dan alleen selectie van archiefbescheiden bruikbaar is. Hierbij valt te denken aan introductiemateriaal en naslagwerk voor beleidsmedewerkers. De informatie uit de Rapporten Institutioneel Onderzoek lijkt momenteel onderbenut. Ook voor andere gebruikers, zoals bijvoorbeeld onderzoekers en journalisten, kunnen de rapporten nuttige informatie opleveren. Een geïnterviewde merkt in deze context ook op dat door de PIVOT-projectorganisatie aan het bestaan van de rapporten te weinig bekendheid is gegeven.

*Informatie uit Rapporten
Institutioneel Onderzoek breed
toepasbaar*

6.2.2 Nadelen van de PIVOT-aanpak als selectie-instrument

Moeizaam, arbeidsintensief proces

De ontwikkeling van de Rapporten Institutioneel Onderzoek en de selectielijsten is in de opstartfase een moeizaam en arbeidsintensief proces. Wel is het denkbaar dat na de totstandkoming van de selectielijsten het onderhoud van de lijsten met een goede procedure veel sneller kan verlopen. Ook zullen de personeelskosten bij het gebruik van de selectielijsten waarschijnlijk gaan toenemen.

Arbeidsintensief

Hoger opgeleid archiefpersoneel noodzakelijk

Door het hoge abstractieniveau van de handelingen zijn er voor selectie in de semi-statische fase en/of voor ordening en selectie in de dynamische fase hoger opgeleide archiefmedewerkers nodig. Het gemiddelde schaalniveau van archiefmedewerkers zal daardoor stijgen. Eén geïnterviewde schat dat de personeelskosten voor archiefbeheer mogelijksterwijs met ongeveer tien procent zullen stijgen.

Hoger opgeleid personeel nodig

Kostenverhogend en tijdsintensief

Enkele geïnterviewden hebben hun twijfels of het PIVOT-instrument bij alléén een toepassing voor de selectie wel een kosteneffectief instrument is. Naast de grote initiële investering is er ook sprake van een structurele toename van de personeelskosten. De projectleider-PIVOT daarentegen is van mening dat alleen al het feit dat de Centrale Archief Selectiedienst archieven sneller kan bewerken dan met vernietigingslijsten, een besparing wordt bereikt die de hele investering overtreft.

*Kostenverhogend en
tijdsintensief*

Een betrouwbare schatting van de kosten is met de beschikbare gegevens moeilijk te maken. Wij constateren dat de ontwikkeling en toepassing van het PIVOT-instrument tot nu toe aanzienlijk meer tijd heeft gekost dan aanvankelijk was geraamd. Het leeuwendeel van deze tijdsinspanningen betreft het institutioneel onderzoek. Deze tijdsinspanningen zullen in de toekomst zich niet meer in die mate voordoen. Er hoeft niet meer in het verleden te worden gespit om handelingen en context in kaart te brengen, maar veranderingen in handelingen en context kunnen nu direct worden verwerkt zodra ze zich voordoen.

*Vooraf door de eenmalige
institutionele onderzoeken*

Voor kostenverhoging en tijdsinspanningen geen duidelijk alternatief

Het is overigens niet juist om de kosten en de tijdsinspanningen van het PIVOT-instrumentarium te vergelijken met de kosten en tijdsinspanningen van het traditionele instrumentarium. Het traditionele instrument voldeed immers niet meer aan de eisen van goed archiefbeheer vanwege olopende achterstanden, de onmogelijkheid om de sterk groeiende stroom archiefbescheiden het hoofd te bieden en de slechte toepasbaarheid in een digitale omgeving. Er is derhalve geen alternatief waarmee het PIVOT-instrument vergeleken kan worden.

Macro-selectie

Er wordt te veel bewaard in kader van de inhaaloperatie

Eén van de geïnterviewde archiefbeheerders merkt op dat er een verschil is tussen een selectie-instrument voor de inhaaloperatie en een structureel selectie-instrument voor de toekomst. Voor de inhaaloperatie was een instrument nodig dat gebaseerd was op macro-selectie. Men moest snel een onderscheid kunnen maken tussen te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden. Voor het vermijden van nieuwe achterstanden in de toekomst is macro-selectie niet altijd nodig. Met macro-selectie wordt te veel bewaard. Op bewaarbestanden zijn allerlei voorschriften van toepassing ten aanzien van materiële verzorging en toegankelijkheid. Dit brengt voor de zorgdrager kosten met zich mee. Echter, niet alle dossiers die onder een te bewaren handeling vallen zijn voor de selectiedoelstelling (reconstructie van overheidshandelen op hoofdlijnen) relevant. De geïnterviewde vindt daarom een meer gedifferentieerde aanpak van de selectie gewenst: voor bewaring in aanmerking komende handelingen die leiden tot een omvangrijke hoeveelheid archieven, zouden waar mogelijk moeten worden onderverdeeld naar deelhandelingen. Voor deze handelingen zouden alleen een aantal tussenproducten en/of eindproducten aangemerkt moeten worden voor conservering.

6.2.3 Conclusie

Vele voordelen, maar echte bewijs moet nog geleverd worden

Over het algemeen zijn de geïnterviewden positief over de PIVOT-aanpak als selectie-instrument. De oordelen van de geïnterviewden over de toepasbaarheid van het PIVOT-instrument voor de selectie zijn voor een deel gebaseerd op verwachtingen. Het instrument is nog nauwelijks in zijn volledigheid toegepast: ontwikkeling, bewerking, toegang tot statisch archief, onderhoud en actualisering. Een regelmatige evaluatie van het instrument met de gebruikers is dan ook geboden, zodat men tijdig kan bijsturen indien bepaalde onderdelen minder goed voldoen.

6.3 De PIVOT-aanpak als methode voor ordening en selectie van het dynamisch archief

Voordelen nog groter bij toepassing in dynamische fase

Het PIVOT-instrument is ook geschikt als instrument voor selectie in de dynamische fase. Dit heeft een aantal belangrijke voordelen, maar ook de nadelen moeten in ogenschouw worden genomen. Toch zijn de acht geïnterviewde zorgdragers allen voornemens om het PIVOT-instrument toe te passen in de dynamische fase.

6.3.1 De PIVOT-methode als instrument voor de dynamische fase

De PIVOT-methode is ontwikkeld met als doelstelling het selecteren van semi-statische archieven. Bij het ontwikkelen van het instrument diende men rekening te houden met eisen die aan selectie werden gesteld vanuit zowel administratief belang als cultuur-historisch belang. Dit heeft geleid tot een instrument dat beide doelen van selectie in zich tracht te verenigen.

PIVOT-selectie: administratief belang en historisch belang

De PIVOT-organisatie is van mening dat de methode ook bruikbaar is als toegang en ordeningsinstrument voor de dynamische fase. Men is van mening dat het instrument pas optimaal wordt benut indien het ook toegepast wordt in de dynamische fase. Indien de dynamische archieven al op handeling zijn geordend, zal de semi-statische fase nagenoeg verdwijnen. Het arbeidsintensieve selectieproces in de semi-statische fase wordt grotendeels overbodig omdat in de dynamische fase al is gecodeerd welke archieven voor vernietiging en voor bewaring in aanmerking komen. In feite krijgt een dossier op het moment dat het gevormd wordt al een waardering 'bewaren' of 'vernietigen' mee. Het semi-statisch archief krijgt dan voornamelijk een magazijnfunctie.

PIVOT-methodiek toegepast in dynamische fase: eenvoudige selectie in semi-dynamische en statische fase

Een van de geïnterviewde zorgdragers ziet de toepassing van het PIVOT-instrument in de dynamische fase als noodzakelijk om de gedane investering terug te kunnen verdienen. De ontwikkeling van het instrumentarium heeft dermate veel geld gekost dat alleen bij gebruik in de dynamische fase het instrument rendabel is.

Toepassing in dynamische fase verhoogt rendement PIVOT-investering

6.3.2 Nadelen

Er zijn echter ook drie nadelen verbonden aan het gebruik van het PIVOT-instrument in de dynamische fase.

Geen duidelijke relatie tussen handelingen en werk- en beleidsprocessen

Er bestaat veelal geen duidelijke (één-op-één) relatie tussen de indeling op handelingen en de werkprocessen in de organisatie. Sommige werkprocessen vallen onder meerdere handelingen. De archiefmedewerker moet binnen het werkproces een onderscheid maken tussen handelingen, hetgeen hoge eisen stelt aan de vaardigheden van de archiefmedewerker. Voor andere werkprocessen bestaat geen handeling. Handelingen zijn gebaseerd op formele wet- en regelgeving, terwijl er ook veel informele werkprocessen bestaan die gericht zijn op het verrichten van éénmalige of tijdelijke taken.

Werkprocessen ≠ handelingen

Wanneer het gaat om uitvoeringsprocessen is de relatie tussen handeling en werkproces beter te leggen dan bij beleidsprocessen of bij staftaken. Bij ministeries waar de uitvoeringsprocessen een belangrijke plaats innemen, is het PIVOT-instrument daarom makkelijker als ordeningsinstrument in te voeren dan bij departementen met veel beleidsprocessen of staftaken. Werkprocessen binnen stafafdelingen en adviesorganen vallen niet alleen onder meerdere handelingen, maar kunnen ook te maken hebben met meerdere selectielijsten. De meeste stafafdelingen zijn werkzaam voor meerdere beleidsdirecties en vallen daardoor onder de handelingen van verschillende beleidsterreinen. Daarnaast kunnen stafafdelingen ook te maken hebben met rijksbrede

Goed toepasbaar bij ministeries met vele uitvoeringsprocessen

selectielijsten (rijks personeelsbeleid, beheer van de rijksbegroting, huisvesting).

Hoog abstractieniveau

Selectie naar handelingen hoog abstractieniveau: niet eenvoudig toepasbaar voor laagopgeleide archiefmedewerkers

De indeling in handelingen heeft een hoog abstractieniveau en is daardoor voor de archiefmedewerkers van de afdelingen moeilijk te operationaliseren. De medewerkers die in de dynamische fase belast zijn met het archiefbeheer van de afdelingen zijn veelal relatief laagopgeleid (MBO-niveau). Door het hoge abstractieniveau van de handelingen is in de praktijk een vertaalslag nodig die de individuele dossiers aan een handeling koppelt. Deze vertaalslag valt echter buiten de formele procedures. Hierdoor ontstaat er ruimte voor verschillende interpretaties en kunnen dossiers die bewaard zouden moeten blijven, door indeling bij een verkeerde handeling toch vernietigd worden.

Tegengestelde eisen aan inrichting van archieven

Dagelijks gebruik archief andere behoeften dan de PIVOT-systematiek

Een ander bezwaar dat tegen de toepassing als ordeningsinstrument is aangevoerd is dat het dynamisch archief het best is in te richten vanuit zijn primaire functie: informatieverstrekking en -beheer. Deze functie stelt andere eisen aan de inrichting van het archief dan het selectievraagstuk. De functie van informatieverstrekking en -beheer is gebaat bij een archiefordening die zo nauw mogelijk aansluit bij de eigen werkzaamheden. Door het selectie-instrument te gebruiken voor de inrichting van het dynamisch archief neemt het gemak voor de dagelijkse gebruikers af. De wens van de gebruiker om de informatie in een voor hem logische orde te raadplegen kan conflicteren met de ordening op handelingen volgens de PIVOT-systematiek. Voor toepassing van de PIVOT-aanpak als ordeningsinstrument zal dus eerst draagvlak binnen de organisatie moeten worden gecreëerd.

6.3.3 Invoering PIVOT-instrument in de dynamische fase

Problemen voor toepassing in dynamische fase oplosbaar

Van de zes geïnterviewde archiefbeheerders bij de zorgdragers geven er vier aan dat zij van plan zijn om het PIVOT-instrument ook voor ordening in de dynamische fase te gaan gebruiken. Het probleem van het hoge abstractieniveau van de indeling in handelingen en het niet aansluiten op de werkprocessen denkt een aantal van hen op te gaan lossen door het maken van een vertaaldocument ('informatieplattegrond' of 'ordeningsplan') waarin de handelingen worden vertaald naar concrete dossiers.

Geen verplichting PIVOT-methodiek te gebruiken in dynamische fase

Twee van de geïnterviewde zorgdragers beschouwen het PIVOT-instrument ongeschikt als basis voor ordening van het dynamische archief. Zij vinden ook dat het Algemeen Rijksarchief veel te ver gaat in het aandringen op het gebruik van het PIVOT-instrument voor ordening van en toegang tot de dynamische fase. De ordening van het informatiebeheer in de dynamische fase is primair de verantwoordelijkheid van de zorgdrager.

Deze twee zorgdragers willen het PIVOT-instrument wel (zo veel mogelijk) gebruiken voor selectie in de dynamische fase. Op deze manier zou de selectieslag in de semi-statische fase grotendeels kunnen worden uitgeschakeld. Een van hen is van mening dat achterstanden in de toekomst alleen zijn te voorkomen als de selectielijsten geïntegreerd

zijn in de archiefordening en daarmee een plaats krijgen in de dagelijkse bedrijfsvoering. Ondanks dat een van de geïnterviewden de PIVOT-aanpak niet wil toepassen als ordeningsinstrument, is hij wel van mening dat het instrument een basis kan vormen voor, of kan bijdragen aan delen van, een ordeningsplan voor de dynamische archieven.

De zes geïnterviewde zorgdragers en ook de twee geïnterviewde zorgdragers in de oriënterende fase zijn allen voornemens om het PIVOT-instrument toe te passen in de dynamische fase. Wel bestaat er tussen hen verschil van mening of de PIVOT-methodiek ook als ordeningsinstrument gebruikt moet worden. Toepassing van het PIVOT-instrument in de dynamische fase zien de meesten wel als een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van nieuwe achterstanden in de toekomst.

Alle geïnterviewde zorgdragers willen PIVOT-methodiek ook in dynamische fase gaan toepassen

Hoe de toepassing in de dynamische fase precies vormgegeven moet worden, is voor de zorgdragers nog niet altijd even duidelijk. Er zijn nog weinig werkelijke ervaringen met toepassing in de dynamische fase. Alleen het Ministerie van Financiën heeft in vijf van zijn zestien beleidsterreinen het PIVOT-instrument al toegepast als ordeningsinstrument. De ervaringen hiermee zijn voor de projectleider-PIVOT binnen Financiën positief. Ervaringen bij het Ministerie van Financiën zijn echter niet maatgevend voor de mogelijkheden bij andere zorgdragers. In vergelijking met andere zorgdragers is er bij Financiën sprake van een sterke relatie tussen handelingen en werkprocessen.

Op welke wijze is nog onduidelijk

6.4 De PIVOT-aanpak en het historisch belang

6.4.1 Kritiek uit historische hoek

Vrijwel vanaf de start van het PIVOT-project is er door historici sterke kritiek geuit op de wijze waarop binnen het PIVOT-project geselecteerd zou worden. Voor een deel richt deze kritiek zich op de selectiedoelstelling en -criteria. Er is echter ook kritiek op het PIVOT-instrument zelf geuit.

PIVOT-methodiek blijft betwist door historici

Te veel aandacht voor administratief belang en belang van recht- en bewijszoekende burgers

De methode van institutioneel onderzoek is volgens historici sterk gebaseerd op de wet- en regelgeving en daardoor vooral gericht op de informatie die een uitvloeisel is van formele overheidshandelingen. Het PIVOT-instrument is daardoor vooral gericht op het administratieve belang en het belang van de recht- en bewijszoekende burger.

Te weinig aandacht voor het cultuurhistorische belang

De PIVOT-aanpak is volgens historici te weinig gericht op het cultuurhistorisch belang. In het PIVOT-instrument ligt impliciet de veronderstelling besloten dat de belangrijkste overheidshandelingen ook vanuit historisch oogpunt de belangrijkste archiefbescheiden produceren en dat onbelangrijke (routinematige) overheidshandelingen

Voor historische doeleinden is bredere selectie gewenst

onbelangrijke informatie voortbrengen.²⁵ Voor historisch onderzoek kan er juist heel waardevolle informatie besloten liggen in informele overheidshandelingen of kan betekenisvolle informatie gedestilleerd worden uit onbedoelde resultaten van overheidshandelen. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde 'vreemdelingen'-dossiers die bewaard worden omdat zij informatie kunnen geven van het minderhedenbeleid in Nederland.

*Kwaliteit selectie-instrument
blijkt pas bij feitelijke selectie*

Door het hoge abstractieniveau van de methode is er ook geen duidelijk inzicht in de relatie tussen de handelingen en het type dossiers dat als gevolg van de handelingen gevormd wordt. Hierdoor wordt pas bij daadwerkelijke selectie door de Centrale Archief Selectiedienst, de relatie tussen handelingen en dossiers duidelijk. Dit kan tot gevolg hebben dat op dat moment blijkt dat de selectielijst bijstelling behoeft.

*Krachtige pleidooien voor
additionele informatieanalyse*

Door historici is daarom bepleit dat voor het historisch belang een nadere analyse van de informatie plaatsvindt. Klep pleit daarbij zelfs voor een culturele selectiemethodiek voor het historisch belang die parallel loopt aan het PIVOT-instrument voor het administratieve belang en het belang van de burger.²⁶ Deze selectiemethode zou gebaseerd moeten zijn op een macroanalyse die een beschrijving geeft van structuur en aard van de in de archieven aanwezige informatie. Ook de Raad voor Cultuur heeft voor een dergelijke aanvullende informatieanalyse geadviseerd.²⁷ Deze adviezen zijn door de Staatssecretaris voor Cultuur niet overgenomen.

6.4.2 Oplossingen en discussie

*Advisering van de
vertegenwoordiger Algemeen
Rijks-*

Aan de bezwaren van de historici is inmiddels wel ten dele tegemoetgekomen door een historisch deskundige te betrekken bij het driehoeksoverleg. Deze bekijkt per selectielijst of er in de voor vernietiging aangemerkte handelingen geen informatie is geïncorporeerd die vanuit het cultuurhistorisch gezichtspunt van groot belang is. De historisch deskundige heeft hier voor de historici een waakhondfunctie: waar vanuit het historisch oogpunt belangrijke informatie verloren dreigt te gaan, kan de historisch deskundige dit onder de aandacht brengen van de vertegenwoordiger van de Algemeen Rijksarchivaris.

*Pleidooi voor formele toetsing door
historici*

Het Koninklijk Nederlandse Historisch Genootschap beschouwt de vormgeving van de procedure echter als een tijdelijk compromis. In de toekomst wil het de rol van de historisch deskundige geformaliseerd zien. Door selectiebeslissingen te beoordelen op informatiewaarde voor het historisch belang voert de historisch deskundige naar zijn mening een archiefwettelijke taak uit. Deze zou daarom ook als gelijkwaardig deelnemer in het driehoeksoverleg moeten participeren. Een logische consequentie van deze formalisering zou volgens het Koninklijk Nederlandse Historisch Genootschap ook zijn dat de historisch deskundige voor zijn taak een passende vergoeding ontvangt.

²⁵ P.M.M. Klep, *Een complementaire informatie-gerichte archiefselectie*, in: P.M.M. Klep, M. de Keuning, G.N. van der Plaats (red.), *Selectie en vernietiging van archiefmateriaal. Een discussie tussen archivariissen en historici*, Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap, Den Haag, 1993, blz. 765.

²⁶ P.M.M. Klep, *op. cit.*

²⁷ Raad voor Cultuur, *Evaluatie PIVOT-archiefselectie*, Den Haag, 1994 en Raad voor Cultuur, *Advies 20 januari 1997*.

Momenteel ontvangt de historisch deskundige slechts een symbolische vergoeding. Wij constateren dat het gebrek aan formele erkenning en het ontbreken van een vergoeding in de toekomst wel een probleem zou kunnen vormen om historisch deskundigen te vinden die bereid zijn om de klankbordrol te vervullen voor de vertegenwoordiger van de Algemeen Rijksarchivaris in driehoeksoverleg.

De Raad voor Cultuur is van mening dat de selectie vanuit historisch belang nog sterk is te verbeteren als naast een beslissing tot volledig bewaren of vernietigen ook nog optie tot het trekken van steekproeven of het bewaren van voorbeelddossiers zou bestaan. Voor veel uitvoeringsdossiers is het ondoenlijk en onnodig om alle archieven te bewaren. Een steekproef uit de dossiers kan echter wel veel informatie bieden over de wijze waarop aan de uitvoering vorm werd gegeven. Het is op dit moment niet duidelijk wat precies de consequenties zijn in termen van extra werk, hoeveelheid te bewaren archieven, doorlooptijd en kosten van het structureel invoeren van steekproeftrekkingen als selectie-optie.

Bewaren van steekproeven uit archiefbescheiden die vernietigd worden

6.5 Het PIVOT-instrument in de toekomst

De geïnterviewde zorgdragers zijn allen van mening dat met behulp van het PIVOT-instrument achterstanden in het overbrengen van archieven in de toekomst kunnen worden voorkomen. Hiervoor moet echter wel aan verscheidene randvoorwaarden voldaan zijn. Acht randvoorwaarden zijn samengevat in box 6.2.

Met PIVOT-aanpak zijn achterstanden (mede) te voorkomen

Box 6.2 Randvoorwaarden voor een goede toepassing van het PIVOT-instrument

Randvoorwaarden

- *Integreer het PIVOT-instrument in de dynamische fase*
- *Creëer verdergaand draagvlak voor het PIVOT-instrument*
- *Leid archiefmedewerkers op*
- *Versnel het traject voor het vaststellen van de (gewijzigde) selectielijsten*
- *Stem goed af en coördineer zorgvuldig*
- *Regel de verantwoordelijkheid voor actualisering en onderhoud van de Rapporten Institutioneel Onderzoek en de selectielijsten*
- *Regel rol en positie van het Algemeen Rijksarchief*
- *Waarborg de kwaliteit*

Integreren instrument in dynamische fase noodzakelijk

Zorgdragers noemen het integreren van het PIVOT-instrument in de dynamische fase een noodzakelijke voorwaarde om het ontstaan van nieuwe achterstanden in de toekomst te voorkomen. Op die manier vindt een continue selectie van de archiefbescheiden plaats op het moment dat ze gevormd worden. Hiermee voorkomt men dat op enig moment in de tijd een zorgdrager weer een grote hoeveelheid archiefbescheiden in één keer moet selecteren en bewerken.

Ook integreren in ordening dynamische fase

*Verdergaande creatie draagvlak
noodzakelijk*

Creëren verdergaand draagvlak PIVOT-instrument

Voor het toepassen van het PIVOT-instrument in de dynamische fase moet draagvlak worden gecreëerd binnen de eigen organisatie. Dit draagvlak is nodig om de PIVOT-aanpak als ordeningsinstrument door de gebruikers geaccepteerd te krijgen. Ook als het PIVOT-instrument niet als ordeningsinstrument gaat dienen, is vergroting van draagvlak voor een actief archiefbeheer noodzakelijk. Ook voor selectie in de dynamische fase is medewerking van de afdelingen noodzakelijk. Bovendien zal in de toekomst het instrumentarium op een min of meer continue wijze onderhouden moeten worden. Hiervoor is een regelmatige informatiestroom van de afdelingen naar de afdeling archiefbeheer vereist.

*Meer kennis en hoger
opleidingsniveau noodzakelijk*

Opleiden archiefmedewerkers noodzakelijk

Het PIVOT-instrument stelt hogere eisen aan de kennis en het opleidingsniveau van de medewerkers van de centrale archiefbeheersafdelingen. Dit betekent dat het zittende personeel dient te worden bijgeschoold en dat eventueel ook nieuwe hoger geschoolde medewerkers moeten worden aangetrokken. Bij de meeste zorgdragers is de benodigde kennis om het PIVOT-instrumentarium toe te passen op de centrale archiefbeheersafdelingen nog niet aanwezig.

*Lange doorlooptijd negatieve
prikkels voor aanpassing,
onderhoud en actualisering*

Versnelling van het traject voor de vaststelling van de (gewijzigde) selectielijsten

Een andere randvoorwaarde die de zorgdragers noemen, is een versnelling van de vaststellingsprocedures voor de selectielijsten. Langdurige vaststellingsprocedures verminderen bij de zorgdragers het draagvlak voor het instrument. Het duurt te lang voordat men resultaat ziet. Dit speelt in het bijzonder bij de wijziging van de selectielijsten.

*Raad voor Cultuur wil
vasthouden aan zorgvuldige
procedure*

De uitgebreide vaststellingsprocedure vormt een negatieve prikkel voor het regelmatig actualiseren van de selectielijsten. Lange en arbeidsintensieve goedkeuringsprocedures zorgen ook voor een grote werklast voor het Algemeen Rijksarchief, de Raad voor Cultuur en het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap. Als we uitgaan van circa 500 selectielijsten en we veronderstellen dat de zorgdragers gemiddeld één keer in de vijf jaar een selectielijst actualiseren, betekent dit dat er jaarlijks 100 nieuwe vaststellingstrajecten op het programma staan.

De Raad voor Cultuur acht het formeel vasthouden aan de huidige vaststellingsprocedures noodzakelijk, omdat er een waarborg dient te zijn aangebracht dat er geen (historisch) belangrijke informatie verloren gaat. In de praktijk kan de Raad besluiten, na de wijzigingen in de selectielijsten gezien te hebben, om over te gaan tot een verkorte schriftelijke adviesronde.

Goede afstemming en coördinatie van groot belang

Een goede afstemming en coördinatie tussen de zorgdragers blijft van groot belang. Het PIVOT-instrument is gebaseerd op een indeling in handelingen, waarvan sommige de individuele zorgdrager overstijgen. Na beëindiging van het PIVOT-project ontstaat het risico dat de uniformiteit van en consistentie tussen de selectielijsten van de verschillende zorgdragers in het gedrang komt. Ook dient ervoor gewaakt te worden dat er geen handelingen bij zorgdragers tussen wal en schip terechtkomen, doordat beiden het opnemen van de handeling als verantwoordelijkheid van de ander zien. Het waarborgen van afstemming en coördinatie na afloop van het project is noodzakelijk.

Afstemming en coördinatie van handelingen tussen actoren en zorgdragers vereist

Verantwoordelijk voor actualisering en onderhoud Rapporten Institutioneel Onderzoek en selectielijsten

Om de in het PIVOT-project geproduceerde Rapporten Institutioneel Onderzoek en selectielijsten na afloop van het project te onderhouden en aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen zijn tussen de Secretarissen-Generaal van de Ministeries en de Algemeen Rijksarchivaris een aantal afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn weergegeven in de kaderregeling Synergie. In deze afspraken is vastgelegd dat een zorgdrager die de enige hoofdfactor in een selectielijst is, zelf verantwoordelijk is voor actualisering en onderhoud. De wijze waarop actualisering en onderhoud plaatsvinden, kan de zorgdrager zelf bepalen, maar de daarbij gemaakte interne afspraken en te volgen procedures en richtlijnen dienen wel formeel te worden vastgelegd in departementale beheersregels.

Duidelijke afspraken in de kaderregeling Synergie

De Algemeen Rijksarchivaris kan de zorgdrager adviseren bij onderhoud en actualisering. Daarnaast is hij vanuit zijn archiefwettelijke taken (voeren driehoeksoverleg, terinzagelegging, adviesaanvraag bij de Raad voor Cultuur) betrokken bij de vaststelling van een geactualiseerde selectielijst.

Voor de afstemming van onderhoud en actualisering van de selectielijsten waarin meerdere zorgdragers als actor optreden zal de Coördinatiecommissie Algemene Secretarie Aangelegenheden een Werkgroep Actualisering Selectielijsten in het leven roepen, waarvan het Algemeen Rijksarchief het secretariaat voert. Het Algemeen Rijksarchief heeft volgens de kaderregeling een coördinerende taak bij het afstemmen van de werkzaamheden tussen de verschillende zorgdragers. Daarnaast heeft het Algemeen Rijksarchief nog een taak in het lokaliseren en inventariseren van hiaten in de bestaande selectielijsten.

Duidelijke afbakening verantwoordelijkheden noodzakelijk

Rol en positie van het Algemeen Rijksarchief

Volgens de kaderregeling Synergie blijft het Algemeen Rijksarchief nadat het PIVOT-project en de bijhorende financiering is afgelopen, een belangrijke rol spelen in de coördinatie, afstemming en advisering bij het onderhoud en de selectie. In dit kader is de gedachte bij het Algemeen Rijksarchief en de zorgdragers opgekomen om de kaderregeling invulling te geven door over en weer onderhoudscontracten af te sluiten voor het onderhoud van de selectielijsten.

Duidelijke verantwoordelijkheid voor het Algemeen Rijksarchief in kaderregeling Synergie

Toch weer onduidelijkheid door recente uitlatingen van de Algemeen Rijksarchivaris

Recentelijk heeft de Algemeen Rijksarchivaris aangegeven dat de taakverdeling in het kader van de kaderregeling Synergie nog duidelijker geregeld moet worden. Zowel voor het Algemeen Rijksarchief als de zorgdragers moet kraakhelder zijn wie verantwoordelijk is voor welke taak in het kader van het onderhoud en de actualisering van het instrumentarium, en moeten afspraken gemaakt worden die commitment en draagvlak verder bevorderen.

In dit kader roept de huidige Algemeen Rijksarchivaris de vraag op of de Rijksarchiefdienst zich na afloop van het PIVOT-project niet moet terugtrekken op zijn kernactiviteiten. Dit zijn zijn archiefwettelijke taken: deelnemen aan het driehoeksoverleg en het verwerven van archieven. De Algemeen Rijksarchivaris is van mening dat begeleiding en coördinatie van het archiefbeheer bij de zorgdragers *niet* tot het takenpakket van de Rijksarchiefdienst behoort. De coördinatie van de documentaire informatievoorziening (inclusief archiefbeheer) bij de zorgdragers valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de visie van de Algemeen Rijksarchivaris moeten daarom ook onderhoud en actualisering van het instrumentarium door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gecoördineerd. Mogelijk kan de Centrale Archief Selectiedienst (een deel van) de begeleiding van het onderhoud en de actualisering op zich nemen. Daar heeft men inmiddels expertise met het instrumentarium opgebouwd.

Verantwoordelijkheden moeten duidelijk gedefinieerd, herbevestigd of veranderd worden

De ervaringen in het PIVOT-project en bovenstaande vragen van de Algemeen Rijksarchivaris onderstrepen het belang dat de verantwoordelijkheid voor en de taakverdeling binnen het coördineren en het uitvoeren van het onderhoud van het PIVOT-instrumentarium zeer duidelijk gedefinieerd moeten worden. Indien deze stap niet gezet wordt, moet gevreesd worden dat de deadline van 1 januari 2006 niet gehaald wordt en dat het instrumentarium snel aan waarde zal verliezen.

Waarborging kwaliteit

Inbedding en afstemming met recordkeepingsystemen en kwaliteitszorgprocedures

Inmiddels heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties activiteiten gestart om te komen tot de ontwikkeling en invoering van een gezamenlijk kwaliteitszorgsysteem voor de documentaire informatievoorziening bij de zorgdragers. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kan hierbij aansluiten door het toezicht op het archiefbeheer te verbeteren en de toezichtstrategie aan te passen aan de kwaliteitszorgprocedures. De kern van het kwaliteitszorgsysteem is een duidelijke vastlegging, normering, uitvoering, auditing en verantwoording van het archiefbeleid. In het kwaliteitszorgsysteem wordt de kwaliteit van de documentaire informatievoorziening geborgd en voortdurend verbeterd. De kwaliteitszorg zal meer samenhang brengen in de verschillende beheersaspecten van de documentaire informatievoorziening.

Hierdoor zullen de kwaliteitszorgprocedures ook de proceskwaliteit van de selectie, bewerking, vernietiging en overdracht van de archiefbescheiden borgen en voortdurend verbeteren. Punten voor verbetering worden zichtbaar en bijsturing wordt mogelijk. Om deze reden is afstemming van de ontwikkeling van kwaliteitszorgsystemen en het verdere verloop van PIVOT van belang.

6.6 Conclusies

PIVOT goed selectie-instrument

De geïnterviewde zorgdragers zijn allen positief over het PIVOT-instrument als selectie-instrument. Het functioneert op vele punten beter dan de vroegere vernietigingslijsten. Het biedt een systematisch en transparant overzicht van de selectiebeslissingen, het geeft een beter inzicht in welke archieven gevormd zijn in een bepaalde periode, het maakt een snellere doorloop van het selectieproces mogelijk en het is ook toe te passen op elektronische bestanden.

PIVOT-aanpak beter dan de oude selectie-instrumenten

Ontwikkelkosten aanzienlijk

De ontwikkeling van het PIVOT-instrument heeft hoge ontwikkelingskosten gevergd. Daarnaast is voor de PIVOT-aanpak bij de zorgdrager hoger geschoold personeel nodig. Om deze reden spreken enkele zorgdragers hun twijfel uit of de investeringen die zijn gepleegd in het ontwikkelen van Rapporten Institutioneel Onderzoek en de selectielijsten "rendabel" zijn geweest. Deze twijfel bestaat vooral als het selectie-instrument alléén op het semi-statisch archief zou worden toegepast.

Ontwikkelingskosten moeten 'terugverdiend' worden

De PIVOT-aanpak kan achterstanden in de toekomst voorkomen

Met behulp van het PIVOT-instrument zijn achterstanden in het overbrengen van archieven naar de archiefbewaarplaatsen in de toekomst te voorkomen. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat aan twee randvoorwaarden wordt voldaan.

PIVOT-instrumentarium kan achterstanden mede voorkomen als aan aantal randvoorwaarden is voldaan

Ten eerste dient het PIVOT-instrumentarium geïntegreerd te zijn in het dagelijkse informatievoorzieningsproces en dient aansluiting en afstemming gezocht te worden met de recordkeeping-systematiek. De integratie, aansluiting en afstemming hoeft niet te betekenen dat de PIVOT-systematiek ook gebruikt zou moeten worden als instrument voor ordening van en toegang tot het dynamisch archief. Wel van belang is dat in de dynamische fase al geselecteerd wordt. Hiermee wordt de arbeidsintensieve selectieslag in de semi-statische fase overbodig en wordt tevens voorkomen dat ongeselecteerde archieven zich ophopen.

Ten tweede dienen de verantwoordelijkheden voor het onderhoud en de actualisering van het instrumentarium kraakhelder geregeld te worden. Hierbij dient idealiter een systematiek gekozen te worden die enerzijds de expertise bij zorgdragers, het Algemeen Rijksarchief en de Centrale Archief Selectiedienst optimaal benut, die anderzijds verantwoordelijkheden laat waar zij volgens de Archiefwet behoren te berusten en die verdergaand draagvlak en commitment voor het PIVOT-instrumentarium creëert.

PIVOT-aanpak wenselijk in dynamische fase, maar niet zonder meer toepasbaar

De PIVOT-methode is niet per definitie geschikt als ordeningsinstrument voor het dynamisch archief

De ordening van het dynamisch archief dient primair gericht te zijn op de behoeften van de gebruikers. Deze kunnen vaak beter uit de voeten met een ordening op werkprocessen of op onderwerp dan op handeling. Waar er een sterke (één-op-één) relatie bestaat tussen werkprocessen en handelingen kan de PIVOT-methode evenwel ook voor deze archiefbescheiden een goed ordeningsinstrument zijn. Zorgdragers kunnen het beste zelf beoordelen of het PIVOT-instrument voor hen een goed middel is voor de ordening van het dynamisch archief. Het is niet wenselijk om zorgdragers te verplichten tot het invoeren van het PIVOT-instrument als ordeningsinstrument voor dynamische archiefbescheiden.

Hoger opgeleid personeel noodzakelijk

Het PIVOT-instrument vraagt om hoger geschoold personeel in de dynamische fase

Een probleem dat we signaleren bij toepassing van het PIVOT-instrument in de dynamische fase is dat het instrument door zijn abstracte karakter moeilijk te hanteren is voor laaggeschoolde medewerkers die het dagelijkse archiefbeheer uitvoeren.

Dit probleem is mogelijk te lossen door het invoeren van een vertaaldocument of handleiding waarmee de handelingen worden vertaald naar voor archiefmedewerkers beter hanteerbare begrippen. Daarnaast kan ook de route gekozen worden om hoger geschoold personeel aan te nemen. De Rekenkamer constateerde reeds tien jaar geleden dat een van de problemen om tot goed archiefbeheer te komen het onvoldoende opgeleide personeel is.²⁸ Sommige departementen hebben er inmiddels voor gekozen om hoger geschoolde archiefmedewerkers aan te trekken, andere ministeries hebben deze keuze (nog) niet gemaakt.

Daarnaast kan de introductie van kwaliteitszorgsystemen en recordkeepingsystemen ook een bijdrage leveren om professioneler te werken.

²⁸ Algemene Rekenkamer, *Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk, Tweede Kamer 1987-1988*, 20 665, nrs. 1-2.

Het PIVOT-instrumentarium alléén biedt geen garantie voor het uitblijven van achterstanden

Hoewel het PIVOT-instrument achterstanden in de overbrenging van archieven kan helpen voorkomen, biedt het geen garantie voor het ontstaan van nieuwe achterstanden. Daarnaast is het nodig dat:

- zorgdragers voldoende prioriteit toekennen en middelen besteden aan goed archiefbeheer;
- er voldoende draagvlak is binnen de organisatie voor een effectief gebruik van het instrument;
- voldoende geschoold personeel aanwezig is; bij veel zorgdragers moet het zittende personeel van de centrale archiefbeheersafdelingen worden bijgeschoold of moeten nieuwe hoger gekwalificeerde medewerkers worden aangetrokken;
- een vereenvoudigde vaststellingsprocedure voor geactualiseerde selectielijsten gebruikt kan worden;
- procedures worden afgesproken, verantwoordelijkheden kraakhelder worden gedefinieerd en worden nageleefd voor het onderhoud en de actualisering van de selectielijsten;
- kwaliteitszorgsystemen voor de documentaire informatievoorziening worden ontwikkeld en geïmplementeerd en dat de toezichtprocedures van de Archiefspectie hierbij aansluiten; dit maakt het mogelijk om het proces van selectie en overbrenging van archiefbescheiden te borgen en voortdurend te verbeteren.

Toepassing PIVOT in dynamische fase nog niet uitgekristalliseerd

Tot slot kunnen we nog opmerken dat op dit moment de feitelijke uitwerking van het PIVOT-instrument in de dynamische fase nog onduidelijk is. De PIVOT-systematiek is nog nauwelijks toegepast als selectie-instrument in de dynamische fase. Veel zorgdragers hebben nog niet helder voor ogen hoe de PIVOT-aanpak het beste in de dynamische fase kan worden geïntegreerd en wat de consequenties hiervan zijn.

Ook bij daadwerkelijke toepassing zullen mogelijk nog onvoorziene problemen aan het licht komen. Hierdoor is het wenselijk om op het moment dat een groot aantal zorgdragers het instrument in de dynamische fase hebben ingevoerd, het functioneren van het instrument samen met de gebruikers nog eens goed te evalueren.

Voor blijvend succes moeten randvoorwaarden vervuld zijn

Toepassing PIVOT-instrument in dynamische fase nog niet duidelijk

Systematische evaluatie wenselijk

7 Synthese

7.1 Het PIVOT-project

Aanleiding

Eind jaren tachtig is begonnen met de voorbereiding van een nieuwe archiefwet. Een van de belangrijkste veranderingen hierin was de verkorting van de overbrengingstermijn van archiefbescheiden naar archiefbewaarplaatsen. Archiefstukken die bewaard dienen te blijven, moeten na twintig jaar in plaats van na vijftig jaar worden overgebracht. Hierdoor moet in één klap dertig jaar archiefbescheiden extra worden overgebracht. In dezelfde periode constateert de Algemene Rekenkamer dat het archiefbeheer bij de Ministeries aanzienlijke tekortkomingen vertoont. De belangrijkste problemen zijn achterstanden in selectie van archiefstukken, ontoereikende selectie-instrumenten, onvoldoende opgeleid personeel en te weinig bevoegdheden voor de verantwoordelijke archiefbeheerders.

Hoofddoelen PIVOT-project

Voor de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, in die periode verantwoordelijk voor het archiefbeleid, is dit aanleiding om de Algemeen Rijksarchivaris op te dragen een speciaal project uit te voeren: het Project Invoering Verkorting OverbrengingsTermijn (PIVOT). Het PIVOT-project wordt een gezamenlijk project van de Algemeen Rijksarchivaris en de departementale archiefbeheerders. Het PIVOT-project heeft twee hoofddoelen: ten eerste het uitvoeren van de inhaaloperatie en ten tweede het ontwikkelen en implementeren van een nieuw instrumentarium dat de basis kan vormen voor het selectiebeleid.

Evaluatievragen

Nu het einde van de looptijd van het PIVOT-traject nadert, is het beseft ontstaan dat de inhaaloperatie niet tijdig zal worden afgerond. Dit is voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aanleiding geweest om IOO bv te vragen een evaluatie van het PIVOT-project uit te voeren.

In deze evaluatie staan de volgende vier vragen centraal:

Box 7.1 Doel PIVOT en de vier onderzoeksvragen in de evaluatie

<i>Doel PIVOT:</i>	<i>Onderzoeksvragen:</i>	
<i>Inhaalproces</i>	1	<i>Wat zal de stand van zaken in de inhaaloperatie zijn in het jaar 2001?</i>
	2	<i>Waardoor kan de inhaaloperatie niet tijdig worden afgerond en wat zijn hiervan de consequenties voor de toekomst?</i>
<i>Instrumentarium</i>	3	<i>Hoe functioneert het instrumentarium in de praktijk?</i>
	4	<i>Kan het ontwikkelde instrument goed archiefbeheer en goed informatiebeheer in de toekomst garanderen?</i>

7.2 Doelstellingen van het PIVOT-project en de inhaaloperatie

Doelstellingen van het PIVOT-project

De doelstellingen van het PIVOT-project die voor deze evaluatie van belang zijn, zijn:

- het organiseren van de inhaaloperatie verkorting overbrengingstermijn van vijftig jaar tot twintig jaar,
- het vormgeven en de implementatie van het selectie- en vernietigingsbeleid,
- het waarden van de archiefbescheiden op basis van het ontwikkelde instrumentarium, en
- de feitelijke acquisitie van de centrale overheidsarchieven van ná 1940.

Daarnaast diende contact onderhouden te worden met de Hoge Colleges van Staat en de Ministeries, diende de inspectie nieuwe stijl vorm gegeven en geïmplementeerd te worden en diende de opslagcapaciteit van de Rijksarchiefdienst vergroot te worden.

Doelstellingen van de inhaaloperatie

In het kader van de Archiefwet 1995 is een overgangperiode van tien jaar ingebouwd voor het bewerken en verwerven van archieven en het realiseren van de inhaaloperatie. In de archiefwet is bepaald dat de archiefbescheiden die op het moment van inwerkingtreding van de wet op 1 januari 1996 ouder zijn dan twintig jaar binnen tien jaar naar een archiefbewaarplaats dienen te zijn overgebracht. Dit betekent dat per 1 januari 2006 alle archieven gevormd in de periode 1945-1976 moeten zijn overgebracht. Hiermee is voor de PIVOT-inhaaldoelstelling een wettelijke einddatum gesteld.

7.3 Het instrumentarium en het selectieproces

Het door het PIVOT-project ontwikkelde instrument is de methode van institutioneel onderzoek. Met deze methode vindt selectie van archiefstukken plaats op basis van handelingen van de overheid. Een handeling is een complex van activiteiten, gericht op het tot stand brengen van een product naar de samenleving, dat een overheidsorgaan verricht voor de vervulling van een taak of op grond van een bevoegdheid. De handelingen worden gewaardeerd in een institutionele context. Door middel van een institutioneel onderzoek worden per beleidsterrein de handelingen en hun context in kaart gebracht. Een Rapport Institutioneel Onderzoek beschrijft de context waarin de handelingen plaatsvinden. Het institutioneel onderzoek is het meest arbeidsintensieve onderdeel van het PIVOT-project.

De informatie uit het Rapport Institutioneel Onderzoek vormt de grondslag voor het vaststellen van de selectielijst. In de selectielijst zijn de handelingen geordend per actor en in het zogenoemde driehoeksoverleg tussen de Algemeen Rijksarchivaris en een Ministerie voorzien van de waardering 'bewaren' of 'vernietigen'. Het selectie-instrument is een wettelijk instrument en wordt na zorgvuldige, tijdrovende inspraak- en adviesprocedures formeel vastgesteld. Op basis van de selectielijst vindt de daadwerkelijke selectie plaats. Een Ministerie kan deze selectie zelf uitvoeren. In de praktijk wordt zij echter vaak uitbesteed aan de Centrale Archief Selectiedienst. Bij de selectie worden de archiefbescheiden ook in goede materiële staat gebracht en wordt een toegang tot de archiefbestanden gecreëerd (institutionele toegang). Daarna kan men het te bewaren deel van de archiefbescheiden overbrengen naar een archiefbewaarplaats van de Rijksarchiefdienst.

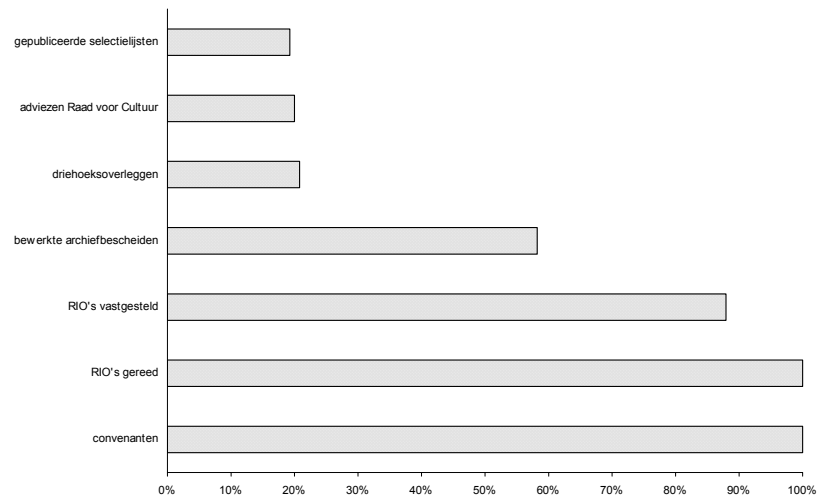
7.4 Stand van zaken in 2001: einde PIVOT-project

Om te kunnen inschatten welke resultaten aan het einde van het PIVOT-project zijn bereikt, dienen een aantal veronderstellingen te worden gemaakt en dient een bepaalde procedure gevolgd te worden. De belangrijkste veronderstellingen zijn de ramingen over de hoeveelheid te bewerken archiefbescheiden uit 1988 (250 kilometer) en het aantal selectielijsten (500) dat vastgesteld moeten worden. Deze ramingen zijn met de nodige onzekerheid omgeven. Om te kunnen ramen welke resultaten op 30 april 2001 bereikt zouden kunnen zijn, wordt gebruik gemaakt van de enquêteresultaten onder de zorgdragers, de planningdocumenten van het PIVOT-project, informatie van de Centrale Archief Selectiedienst en de ervaring die inmiddels is opgedaan met de doorlooptijden van alle PIVOT-projectstappen en -procesfasen. Door de ervaringen uit het recente verleden door te trekken voor de komende maanden kan indicatief geraamd worden dat per 30 april 2001:

- 100% van de Rapporten Institutioneel Onderzoek gereed is;
- ongeveer 88% van de Rapporten Institutioneel Onderzoek is vastgesteld;
- 58% van de archiefbescheiden in het kader van de verkortingsoperatie zal zijn bewerkt;
- ongeveer 21% van de driehoeksoverleggen is afgerond;

- ongeveer 20% van de adviezen van de Raad voor Cultuur is uitgebracht;
- ongeveer 19% van de selectielijsten is gepubliceerd (zie figuur 7.1).

Figuur 7.1 Verwachte resultaten bij het einde van het PIVOT-project op 30 april 2001 in procenten van de einddoelen



Bron: Raming IOO bv

Deze indicatieve raming maakt het mogelijk om te doordenken welke stappen nog gezet moeten worden nadat het PIVOT-project is afgerond.

Hierbij wordt uitgegaan van oude ramingen over de volumina die moeten worden bewerkt, de status quo, het bestaande beleid en er wordt geen rekening gehouden met verdergaande vertragingen. Tegelijkertijd zijn er een aantal duidelijke risicofactoren die een vlotte doorloop kunnen belemmeren:

- capaciteitsproblemen bij het Algemeen Rijksarchief,
- capaciteitsproblemen bij de zorgdragers,
- afstemmingsproblemen tussen het PIVOT-project en de Ministeries,
- gebrek aan kennis of goede onderzoekers bij Ministeries, en
- bij een aantal Ministeries gebrek aan draagvlak en prioriteit voor het uitvoeren van institutioneel onderzoek.

7.5 Oorzaken van niet tijdig afronden

Het impliciete projectdoel van het implementeren van de *gebele* inhaalslag, zal in 2001 niet worden gehaald. Een van de redenen daarvoor ligt in de projectdoelstellingen zelf. Deze waren zeer ambitieus, weinig nauwkeurig geoperationaliseerd en het projectbudget en de tijdsplanning waren bij de start nauwelijks onderbouwd. Bovendien is voor een van de doelen van het PIVOT-project 'de feitelijke overdracht van de centrale overheidsarchieven van nà 1940' met ingang van de Archiefwet 1995 de wettelijke einddatum 1 januari

2006 geworden. Op dat tijdstip moeten alle archiefbestanden uit de periode 1945-1976 zijn geselecteerd, bewerkt en zijn overgedragen naar de rijksarchiefbewaarplaatsen.

De ontwikkeling van het instrument en het creëren van draagvlak hebben meer tijd gekost dan was voorzien. Het instrument was in deze vorm nooit eerder in praktijk toegepast en al gaandeweg moest men leren van de ervaringen. Ook moest het PIVOT-project onder de departementen draagvlak verwerven. Er was geen rekening gehouden met de weerstanden die het nieuwe instrument zou oproepen. In de eerste vijf jaar van het project is er veel vertraging ontstaan door discussies tussen historici, de Raad voor Cultuur en de PIVOT-organisatie over de implicaties voor het historisch belang van selectiedoelstelling, -criteria en -methode. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt tussen historici, de Raad voor Cultuur en de Algemeen Rijksarchivaris waarmee een voor beide partijen (tijdelijk) werkbare oplossing is ontstaan.

Een andere belangrijke oorzaak zijn de knelpunten die zich hebben voorgedaan in de PIVOT-organisatie en bij de inbedding van de PIVOT-organisatie in het Algemeen Rijksarchief. Veelal ontbrak de onderzoekscapaciteit, moesten onderzoekers aan meerdere onderzoeken werken, vertrokken medewerkers tussentijds, was er geen adequate opvolging, kwamen medewerkers door diverse reorganisaties binnen het Algemeen Rijksarchief op andere posities terecht en werd de projectleider-PIVOT ook met managementtaken belast. Door de problemen om voldoende ervaren capaciteit langdurig aan het project te kunnen binden - mede vanwege de tijdelijkheid van het project - en de gelijktijdige tijdsdruk kwam de coördinatie-, activerings- en adviseringsfunctie onder druk te staan.

Belangrijke andere oorzaken van vertraging bij de zorgdragers waren bij aanvang van het project - en zijn deels nog steeds - gebrek aan prioriteit voor archiefbeheer binnen de organisatie en gebrek aan goede onderzoekers.

Een andere oorzaak voor het niet realiseren van alle doelstellingen is hoogstwaarschijnlijk de gedeelde verantwoordelijkheid voor de PIVOT-operatie tussen de Algemeen Rijksarchivaris en de zorgdragers. Omdat niet één persoon eenduidig verantwoordelijk is voor de projectdoelen en de projectrealisatie is onbedoeld toch onduidelijk geworden wie afrekenbaar is op de PIVOT-projectresultaten. De convenanten zijn te algemeen vorm gegeven om hierin in belangrijke mate sturend te zijn.

7.6 Kan de inhaaloperatie in 2006 gerealiseerd zijn?

In het kader van de Archiefwet 1995 is een duidelijke doelstelling bepaald voor de inhaaloperatie. Vóór 2006 moeten alle archiefbescheiden uit de periode 1945-1996 zijn geselecteerd, zijn bewerkt en zijn overgedragen aan de rijksarchiefbewaarplaatsen. Hiermee is de deadline van de inhaaloperatie niet langer het einde van het PIVOT-project op 30 april 2001, maar wordt het uiteindelijke succes van het PIVOT-project pas bepaald vijf jaar na afloop ervan.

7.6.1 Globale evaluatie op basis van vele aannames

Evenals bij het ramen van de resultaten die op 30 april 2001 kunnen zijn bereikt (par. 7.4), wordt op indicatieve wijze geraamd in welke de mate het PIVOT-project op 1 januari 2006 zijn hoofddoelstelling 'het realiseren van de inhaaloperatie' kan hebben gerealiseerd. Omdat een groot aantal aannames gehanteerd moet worden, is deze raming met grote onzekerheid omgeven. Desalniettemin, heeft deze indicatieve raming betekenis omdat - uitgaande van de veronderstellingen - de eventuele bottlenecks om de einddoelstelling op tijd te realiseren duidelijk worden.

Ook nu vormen de oude volumeramingen van de hoeveelheid te bewerken en over te brengen archiefbestanden (250 kilometer) de basis van de globale evaluatie en wordt aangenomen dat ongeveer 500 selectielijsten vastgesteld moeten worden. Bij het doordenken van de mate waarin de doelstelling in 2006 gehaald kan worden, wordt uitgegaan van de resultaten die waarschijnlijk bij het einde van het PIVOT-project zijn behaald, wordt uitgegaan van de bestaande procedures, wordt verondersteld dat binnen de bestaande procedures en afspraken alle betrokkenen er een schepje bovenop gooien, en wordt verondersteld dat de werkzaamheden niet toenemen. Dit betekent onder andere dat niet uitgegaan wordt van het onderhoud en de actualisering van reeds vastgestelde selectielijsten.

Verder wordt verondersteld dat aan de volgende randvoorwaarden voldaan gaat worden:

- de PIVOT-operatie moet ook na de ontbinding van de PIVOT-organisatie op 30 april 2001 met volle kracht worden voortgezet;
- de onderzoekers en middelen blijven beschikbaar om na afronding van de institutionele onderzoeken de resterende vierhonderd driehoeksoverleggen te voeren en om de ontwerpselectielijsten te concipiëren,
- er moet een procedure of werkwijze gevonden worden die het mogelijk maakt om met behoud van zorgvuldigheid het aantal adviezen van de Raad van Cultuur te vergroten; met de huidige capaciteit en procedure duurt het nog zeker tien jaar voordat alle selectielijsten zijn vastgesteld, een dergelijke lange termijn ondergraaft het draagvlak voor het nieuwe instrumentarium bij de zorgdragers;
- de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de regiefunctie moet duidelijk geregeld worden voor de post-PIVOT-periode;
- goede samenwerking tussen het Algemeen Rijksarchief en de zorgdragers;
- de convenantafspraken moeten op tijd nagekomen worden;
- zorgdragers moeten voldoende prioriteit toekennen en middelen besteden aan goed archiefbeheer,
- voor een effectief gebruik van het instrument is voldoende draagvlak binnen de organisatie noodzakelijk; dit is nog niet overal het geval.

7.6.2 Te verwachten stand van zaken op 1 januari 2006

Op grond van deze aannames wordt verondersteld dat:

- eind 2005 alle verslagen van driehoeksoverleggen zijn afgerond,
- eind 2005 bijna vijftig procent van alle adviezen door de Raad voor Cultuur is uitgebracht;
- eind 2005 bijna de helft van alle selectielijsten zal zijn gepubliceerd;
- eind 2005 tussen 85 en 100 procent van alle archiefbescheiden van vóór 1975 zal zijn bewerkt.

7.6.3 Robuustheid van de aannames

Een viertal aannames zijn onzeker. Ten eerste de beschikbare onderzoekscapaciteit voor de driehoeksoverleggen en het concipiëren van de ontwerpselectielijsten. Ten tweede een duidelijke vormgeving van het post-PIVOT-traject. Ten derde de hoeveelheid adviezen die de Raad van Cultuur jaarlijks kan uitbrengen. En ten vierde de feitelijke bewerking en overdracht van de archiefbescheiden.

Beschikbare onderzoekscapaciteit

Er is verondersteld dat de onderzoekers die vrijkomen na afronding van de institutionele onderzoeken zich volledig kunnen richten op de resterende omvangrijke hoeveelheid driehoeksoverleggen en het samenstellen van de ontwerpselectielijsten in de periode 2001 tot 2006. De mate waarin aan deze aanname voldaan gaat worden, is onzeker. Het verleden laat zien dat teams en expertise moeilijk voor lange tijd te binden zijn aan een eindig project.

Vormgeving van het post-PIVOT-traject

Het post-PIVOT-traject is onduidelijk. Taakstellingen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen nog geregeld te worden. Het extrapoleren van de productieresultaten uit het PIVOT-project heeft alléén betekenis als know-how in stand blijft en benut gaat worden voor de post-PIVOT-periode, alle betrokkenen bereid zijn om te leren van de PIVOT-ervaringen, en de verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en kwantitatieve doelstellingen zeer duidelijk gedefinieerd worden voor de post-PIVOT-periode. Daarbij is het verstandig om in de vormgeving te doordenken hoe het onderhoud van de selectielijsten gecombineerd kan worden met het afronden van de inhaaloperatie.

Aantal adviezen die de Raad van Cultuur kan uitbrengen

Op grond van de PIVOT-ervaringen kan geconcludeerd worden dat de Raad van Cultuur vijftientig adviezen per jaar kan uitbrengen. Er is verondersteld dat dit aantal in de post-PIVOT-periode verhoogd kan worden tot vijfendertig per jaar. Het laatste aantal is het maximum aantal dat de extern historisch deskundigen aangewezen door het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap kunnen uitvoeren.

De bewerking en feitelijke overdracht van de archiefbescheiden

De aannames waarop de raming van de bewerkte archiefbestanden is gebaseerd, zijn onzeker. De omvang van de inhaaloperatie is gebaseerd op een volumeraming uit 1988 van 250 kilometer. De totale omvang van de inhaaloperatie is nog steeds niet met volledige zekerheid te zeggen. De Centrale Archief Selectiedienst heeft halverwege de jaren negentig met de zorgdragers een raamconvenant afgesloten om 111 kilometer te bewerken. Dit zou evenzeer de totale hoeveelheid kunnen zijn. Anderzijds blijkt bij voortduring dat bij de zorgdragers het overzicht ontbreekt over de hoeveelheid te bewerken archiefbescheiden, kunnen zorgdragers zelf bewerken en overdragen, en kan de werkvoorraad door het moeten herzien van selectielijsten en dergelijke nog veranderen.

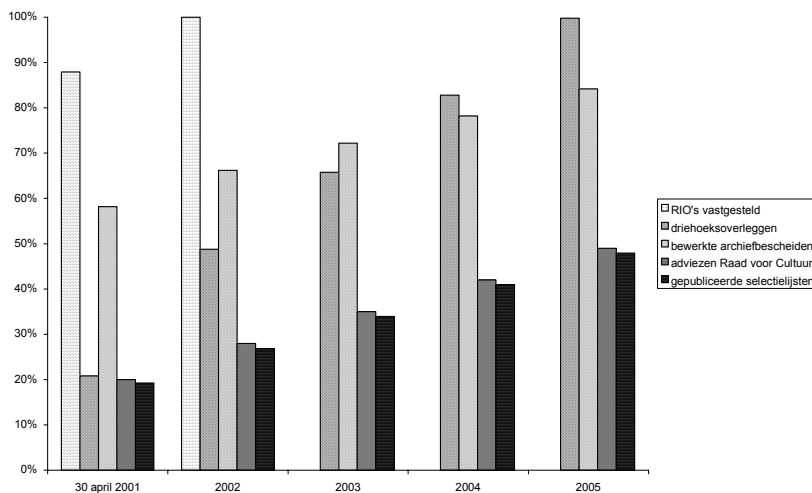
Indien desalniettemin wordt uitgegaan van de 250 kilometer en de ervaringen en inzichten uit de afgelopen jaren, dan kan ongeveer 145 kilometer archiefbescheiden verwerkt zijn aan het einde van het PIVOT-project op 30 april 2001. Op dat moment zal ongeveer een kleine zestig procent van de archiefbescheiden zijn bewerkt. Wordt verondersteld - aansluitend bij de convenantafspraken - dat na april 2001 jaarlijks vijftien kilometer²⁹ wordt geselecteerd en bewerkt dan zal op 1 januari 2006 210 kilometer - oftewel 85 procent van de 250 kilometer - zijn bewerkt. Omdat de bewerkte archiefbestanden deels worden geretourneerd aan de zorgdragers en deels worden overgedragen aan de rijksarchiefbewaarpplaatsen is onzeker welk volume op dat moment zal zijn overgedragen aan de archiefbewaarpplaatsen.

Volgens informatie van de projectleider-PIVOT en de Centrale Archief Selectiedienst kunnen alle archiefbescheiden van vóór 1976 op 1 januari 2006 zijn overgedragen indien men gedeeltelijk blijft selecteren op basis van de oude vernietigingslijsten, alle energie zich de komende jaren richt op enkel en alleen deze archiefbescheiden en als alle betrokkenen zich aan de afspraken houden. Op grond van deze informatie kan ook verondersteld worden dat op 1 januari 2006 honderd procent van de archiefbescheiden zal zijn bewerkt.

Op basis van de ervaringen in de afgelopen jaren kan geconcludeerd worden dat het laatste niet geheel vanzelfsprekend is. Capaciteitsproblemen, verschuivende prioriteiten, onvoldoende duidelijke kwantitatieve doelstellingen, bij bepaalde onderdelen van de rijksoverheid nog onvoldoende draagvlak, een onvoldoende duidelijke invulling van de regiefunctie (de Algemeen Rijksarchivaris, de zorgdrager of het Ministerie van BZK), en de onbekende hoeveelheid werk die nog zal resulteren uit het onderhouden, actualiseren en aanpassen van de selectielijsten maken de einduitkomst onzeker. Daarom is voorzichtigheidshalve verondersteld dat op 1 januari 2006 vijftien procent van de geraamde omvang van de inhaaloperatie uit 1988 nog niet zal zijn gerealiseerd (zie figuur 7.2).

²⁹ Er is verondersteld dat van 1 mei 2001 tot 1 januari 2002: 20 kilometer en de daaropvolgende drie jaar elk jaar 15 kilometer wordt bewerkt. Deze jaarcapaciteit ligt hoger dan de oude raamafpraak van de Centrale Archief Selectiedienst met de zorgdragers van 11 kilometer per jaar. Deze bewerkingsprestatie in de toekomst is mogelijk als de capaciteit van de Centrale Archief Selectiedienst wordt vergroot en/of de zorgdragers zelf archiefbescheiden bewerken.

Figuur 7.2 Verwachte bereikte resultaten op 1 januari 2006



Bron: Raming IOO bv

7.7 Het functioneren van het instrument

Het instrument is in essentie uitontwikkeld en beschikt onder de Ministeries over voldoende draagvlak om er in de toekomst mee verder te gaan. De geïnterviewde archiefbeheerders zijn allen positief over het PIVOT-instrument als selectie-instrument. Het functioneert op vele punten beter dan de vroegere vernietigingslijsten.

Voor de zorgdragers heeft het instrument een groot aantal belangrijke voordelen:

- beter overzicht selectiebeslissingen,
- beter overzicht te bewaren dossiers,
- snellere doorlooptijd bewerkingsproces,
- toepasbaarheid op elektronische bestanden,
- onafhankelijk van de organisatorische indeling op een departement en de organisatieveranderingen,
- integraal toepasbaar voor het hele Ministerie,
- minder dubbelvorming van archieven,
- brede toepassingsmogelijkheden van de Rapporten Institutioneel Onderzoek.

De gepercipieerde nadelen van het PIVOT-instrument in de ogen van de zorgdragers zijn niet onoverkomelijk, zijn soms de andere kant van de medaille van de voordelen, en staan deels los van de PIVOT-aanpak:

- het langdurige en arbeidsintensieve traject,
- mede vanwege de abstractie zijn hoger opgeleide archiefmedewerkers nodig,
- onvoldoende rendabele investering indien alleen toegepast bij de selectie van (semi-)statische archiefbescheiden;

- door de macroselectie blijven mogelijkerwijs te veel archiefbescheiden bewaard.

7.8 Bijdrage van het instrumentarium aan goed archief- en informatiebeheer in de toekomst

Met behulp van het PIVOT-instrument zijn achterstanden in het overbrengen van archieven naar de archiefbewaarplaatsen in de toekomst deels te voorkomen. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat de PIVOT-methode geïntegreerd wordt in het dagelijkse informatievoorzieningsproces en afgestemd wordt met kwaliteitszorgprocedures en met de recordkeepingsystemen.

Dit hoeft niet te betekenen dat de PIVOT-methodiek per se ook gebruikt moet worden als instrument voor ordening van het dynamisch archief, al zal dit grote voordelen hebben voor de selectie van de semi-statische archiefbescheiden en de statische archiefbescheiden. Hiermee kan mede voorkomen worden dat ongeselecteerde archieven zich ophopen.

Het PIVOT-instrument alléén biedt geen volledige garantie tegen het ontstaan van nieuwe achterstanden in het overbrengen van archieven in de toekomst. Er moet óók aan de volgende nevenvoorwaarden voldaan worden:

- de aanwezigheid van voldoende geschoold personeel is vereist; bij veel zorgdragers moet het zittend personeel van de centrale archiefbeheersafdelingen worden bijgeschoold of moeten nieuwe hoger gekwalificeerde medewerkers aangetrokken worden;
- ten slotte is een versnelde vaststellingsprocedure voor geactualiseerde selectielijsten wenselijk;
- de actualisering en het onderhoud van de selectielijsten - ook naar aanleiding van de bevindingen bij de feitelijke bewerking en verwerving van de archiefbescheiden - dienen duidelijk geregeld te worden;
- de verantwoordelijkheid en de regiefunctie voor het onderhoud en voor de actualisering van het instrumentarium moeten ondubbelzinnig geregeld worden;
- de ontwikkeling en invoering van een kwaliteitszorgsysteem voor de documentaire informatievoorziening; dit zal naar verwachting het selectie- en overdrachtsproces borgen en afwijkingen aan het licht brengen; de Archiefsinspectie kan met haar toezichtstrategieën hierbij aansluiten.

De PIVOT-organisatie heeft niet alleen bij het ontwikkelen, maar ook bij de implementatie van het instrumentarium een zeer dominante rol gespeeld. Dit maakt het onzeker of na afloop van het project zorgdragers het instrumentarium zelfstandig incorporeren in het dagelijkse archiefbeheer, en onderhoud en actualisering van het instrumentarium zelfstandig willen en kunnen uitvoeren. Deze onzekerheid wordt ook ingegeven door het feit dat nog steeds geen volledige zekerheid bestaat of door middel van voldoende draagvlak, prioritering, middelen en goed opgeleide mensen een goed archiefbeheer voor de gehele rijksoverheid gegarandeerd is.

Tevens wordt nogmaals benadrukt dat de indicatieve ramingen van de verwachte resultaten op 30 april 2001 en 1 januari 2006 slechts beperkte betekenis hebben. De kwantitatieve uitgangspunten zijn nog steeds met grote onzekerheid omgeven, de exacte hoeveelheid te bewerken en over te dragen archiefbescheiden is onbekend en de behaalde resultaten tot nu toe hoeven niet maatgevend te zijn voor de toekomst. Wel maken deze indicatieve ramingen duidelijk dat de inhaaloperatie niet zonder meer succesvol zal worden afgerond en dat het proces, de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden opnieuw doordacht moeten worden.

7.9 Aanbevelingen

Complementeren van de inhaaloperatie

Het complementeren van de inhaaloperatie is nog verre van vanzelfsprekend:

- er zijn belangrijke vertragingen opgetreden,
- er zijn nog steeds duidelijke risicofactoren die een afronding in de weg kunnen staan,
- er zijn nog steeds belangrijke onzekerheden: aantal benodigde selectielijsten en de omvang van de archiefbescheiden die overgedragen moeten worden,
- het aantal aanpassingen van de selectielijsten dat nodig zal blijken te zijn tijdens de feitelijke bewerking en selectie,
- de wijze van onderhoud en actualisering, en de omvang van deze werkzaamheden,
- middelen en capaciteit zijn niet gegarandeerd.

1. Allereerst dienen na 30 april 2001 de verantwoordelijkheden voor de inhaaloperatie duidelijk geregeld te worden. Om voldoende draagvlak en prioriteit voor de laatste loodjes van de inhaaloperatie te creëren, valt te overwegen om van de verantwoordelijkheden een 'Chefsache' op ministerieel niveau te maken en eventueel de minister-president in de afspraken (het post-PIVOT-protocol) te betrekken. Het probleem van onvoldoende aandacht voor archiefbeheer, onvoldoende draagvlak, grote variëteit aan doorlooptijden en onvoldoende prioritering moet op het hoogste managementniveau van de Ministeries opgelost worden.

Om bij de afronding van de PIVOT-operatie betrokken te zijn moet een eer worden en men moet er prestige aan kunnen ontlenu.

De verantwoordelijkheden (regie, uitvoering, coördinatie, toezicht) kunnen op verschillende wijzen geregeld worden. Ter illustratie worden enkele mogelijkheden kort besproken.

- Er kan voor gekozen worden om de leiding en de regie bij de zorgdrager te leggen om te voorkomen dat ook in de laatste fase het Algemeen Rijksarchief noodgedwongen weer te veel activiteiten naar zich toe trekt en ongemerkt de verantwoordelijkheden onduidelijk worden. Het Algemeen Rijksarchief kan ondersteunend en facilitair zijn. PIVOT-onderzoekers en ex-PIVOT-onderzoekers kunnen de operatie bij de zorgdragers gaan versterken. Door de

hoofdverantwoordelijkheid voor de afronding expliciet bij de zorgdragers te leggen wordt de kans vergroot dat het PIVOT-instrument (deels) ook toegepast gaat worden in de dynamische en semi-statische fase en dat het instrumentarium afgestemd wordt met de departementale kwaliteitszorg- en recordkeepingsystemen.

- Ook is denkbaar om de leiding en de regie bij de Algemeen Rijksarchivaris te leggen. Op deze wijze kan er voortgeborduurd worden op de ervaring die binnen het Algemeen Rijksarchief is opgebouwd en wordt in zekere zin de PIVOT-organisatie 'verlengd'. De Rijksarchiefsinspectiedienst kan daarbij ingeschakeld worden om haar toezichtprocedures te laten aansluiten bij de borging en verdere verbetering van het archiefbeheer.

Gezien het feit dat uit recente discussies bij zorgdragers en bij de Algemeen Rijksarchivaris blijkt dat hieromtrent zeer verschillende gedachten leven, is het zaak om uit deze en andere varianten de komende maanden een duidelijke keuze te maken. Gezien aanbeveling 5 is hierbij enige haast geboden.

2. Inventariseer op korte termijn de werkzaamheden die nog verricht moeten worden en de onzekerheden. Vooral ten aanzien van de hoeveelheid te bewerken archiefbestanden, de omvang van de archiefbescheiden die overgedragen worden naar de rijksarchiefbewaarplaatsen, het aantal selectielijsten dat zal worden vastgesteld en de frequentie waarmee selectielijsten moeten worden onderhouden, bestaan nog grote onzekerheden. Zorg voor een goede planningsystematiek, houd de vinger aan de pols, monitor en zorg voor voortgangsrapportages. Op basis van de PIVOT-ervaringen uit de afgelopen jaren kunnen duidelijke kwantitatieve doelstellingen per maand, kwartaal, halfjaar en jaar geformuleerd worden.
Maar bovenal dienen de verantwoordelijkheden ondubbelzinnig vastgelegd te worden.
3. Er dient een procedure en werkwijze ontwikkeld te worden waardoor de Raad van Cultuur méér adviezen per jaar kan uitbrengen. Theoretisch is het mogelijk dat eind 2005 alle vijfhonderd ontwerpselectielijsten zijn vastgesteld. Met de huidige procedure en werkwijze zal op dat tijdstip minder dan de helft van de selectielijsten ook daadwerkelijk zijn vastgesteld.

4. Bij het inventariseren van de werkzaamheden zouden ook de zelfstandige bestuursorganen meegenomen moeten worden. Ook de zelfstandige bestuursorganen zijn zorgdrager en ook voor de zelfstandige bestuursorganen geldt dat de archiefbescheiden van vóór 1976 vóór 2006 dienen te zijn bewerkt, geselecteerd en overgedragen. In het PIVOT-project is geen aandacht besteed aan dit onderdeel van de inhaaloperatie en van de instrumentontwikkeling. Dit gat dient op enigerlei wijze de komende periode gedicht te worden.
5. Een belangrijke risicofactor voor het slagen van de inhaaloperatie is het gebrek aan goede onderzoekers en onderzoeksbegeleiders. Biedt de onderzoekers snel zekerheid over de komende jaren en houd de ingewerkte teams in stand. Het opnieuw moeten opleiden van onderzoekers en PIVOT-medewerkers zal voor aanzienlijke vertragingen zorgen. De medewerkers en teams zijn allereerst van belang voor de afrondende werkzaamheden in de komende drie jaar rond het vaststellen van de selectielijsten. Daarnaast treden twee nieuwe fasen in waarmee nog nauwelijks ervaring in de praktijk is opgedaan: onderhoud en actualisering van de selectielijsten en integratie van het PIVOT-instrument in het dagelijkse informatiebeheer. Op het eerste terrein beschikt de Rijksarchiefdienst over de nodige expertise. Het tweede terrein vraagt kennis van de organisatie van het informatiebeheer binnen de departementen.
Overwogen kan worden om de (post-)PIVOT-onderzoekers en -medewerkers een PIVOT-toeslag te geven ter verhoging van de status van de werkzaamheden, het draagvlak en de recuterings van ex-PIVOT-medewerkers.
6. Voor de post-PIVOT-periode dienen middelen beschikbaar te komen bij de zorgdragers, het Algemeen Rijksarchief en de Centrale Archief Selectiedienst. Vooral met betrekking tot het bewerken en verwerven van de archiefbescheiden dient nog een majeure prestatie geleverd te worden in de komende vijf jaar.
7. De resultaten en successen van het PIVOT-project en de PIVOT-methodiek dienen uitgedragen te worden. De voordelen van de PIVOT-aanpak zijn in de ogen van de zorgdragers aanzienlijk. Hierover moet gecommuniceerd en gepubliceerd worden ter versterking van het draagvlak van de operatie. De zorgdragers die vooroplopen kunnen de achterblijvers coachen, PIVOT-prijzen kunnen ingesteld worden en van de inhaaloperatie kan een departementale competitie gemaakt worden. Zorg dat (post-)PIVOT-medewerkers elkaar informeel kunnen ontmoeten, een forum hebben en ervaringen kunnen uitwisselen.

Vergrotten functionaliteit van het PIVOT-instrument

8. Het PIVOT-instrument dient zo veel mogelijk te worden geïntegreerd in de dynamische fase van het archiefbeheer. Alléén dan wordt het instrument optimaal benut en kan het optreden van nieuwe achterstanden in het overbrengen van archiefbescheiden mede voorkomen worden. Het dient evenwel niet als verplicht orderingsinstrument te worden opgelegd.

9. Het PIVOT-instrumentarium dient geïntegreerd en afgestemd te worden met departementale recordkeepingsystemen en kwaliteitssystemen.
10. Vereenvoudig en verkort de doorlooptijd van de processen voor actualisering en aanpassing van de selectielijsten. Zorg dat de lengte van de procedures geen negatieve prikkel is om het PIVOT-instrument te verwaarlozen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 1988, *Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 665, nrs. 1-2.

Bos, O., 1996, De bewerking van de dossiers Rijksbegroting 1940-1979, in: R.W. Steensma (eindred.), *De toegang ontsloten*, Den Haag, Rijksarchiefdienst/PIVOT, blz. 7-11.

Coolen, I., 1997, Archiefbewerking met basisselectiedocumenten, enkele praktijkervaringen, in: *CAS Nieuws* 1, 2, december, blz. 10-14.

Egmond, N.P. van, 1996, *Verslag substitutieverfilming PIVOT 1991-1995*, interne rapportage, Den Haag, Rijksarchiefdienst.

Hol, R.C., 1995a, *Evaluatie deelproject "Stellaire Stelsel", van het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn PIVOT*, interne rapportage, Den Haag, Rijksarchiefdienst.

Klep, P.M.M., 1993, Een complementaire informatie-gerichte archiefselectie, in P.M.M. Klep, M. de Keuning, G.N. van der Plaats (red.), *Selectie en vernietiging van archiefmateriaal. Een discussie tussen archivariissen en historici*, Den Haag, Nederlands Historisch Genootschap.

Raad voor Cultuur, 1994, *Evaluatie PIVOT-archiefselectie*, advies, 20 januari 1997, arch-97.949/2.

RAD, 1991, *Structuurschets Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn (PIVOT)*, interne notitie, Den Haag, Rijksarchiefdienst.

RAD/PIVOT, 1995, *Project Invoering Verkorting Overbrengings Termijn*, brochure, Den Haag, Rijksarchiefdienst.

RAD, 1996, *Selecteren om te behouden, evaluatie Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn 1991-1995*, rapportage, Den Haag, Rijksarchiefdienst.

Geraadpleegde personen

Rijksarchiefdienst:

- M. van Boven
- F. van Dijk
- E. van der Doe
- N. van Egmond
- R.C. Hol
- F.C.J. Ketelaar
- R. Kramer
- B. de Vries

Zorgdragers:

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: M. Windhorst en N. de Goeje
- Ministerie van Defensie: P.G. Mulder en S. Martijn
- Ministerie van Financiën: G.F. Makadoero
- Ministerie van Justitie: W. Küller en J. Buskes
- Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij: J. van Tol
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen: G.J. Willighagen
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport: L.B. Humbert en R. Klaverstijn
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat: J.W.J.M. Bogaarts

Begeleidingscommissie:

- J.A.M. Krikhaar, Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
- C. Zeegers, Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
- V. Bina, Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
- J. J. Moelker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- E. van der Doe, Rijksarchiefdienst
- A.G. de Vries, Rijksarchiefdienst
- C. Swarthof, Rijksarchiefdienst

Overigen:

- Centrale Archief Selectiedienst: B. Looper en A. Sportel
- Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap: H. Blom en M. de Keuning
- Raad voor Cultuur: E.A.G. van der Bent en L. Liewes

Bijlage 1: Overzicht besteding projectmiddelen PIVOT

Tabel 7.1 Overzicht besteding projectmiddelen PIVOT 1991-1998 (x 1.000 gld.)

Besteding	1991 (1)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Personeelskosten	450	890	930	999	952	1.008	975	759
Onderzoek en publicatie (2)		199	258	106	277	103	294	353
Projectkosten	159	100	70	90		160	176	63
Stellaire Stelsel	29	86	320	392	374	367	357	353
Substitutieverfirming	660	852	100	88	54			
INS/ATHOS (3)			22	73	15			
Veiligheid								141
Totaal	1.299	2.127	1.700	1.748	1.672	1.638	1.802	1.669

Bron: Rijksarchiefdienst

Legenda:

- (1) In 1991 besloeg het uiteindelijke budget vanwege de start van het project in mei/juni ruim 1.300.000 gulden, het verschil werd gecompenseerd in het jaar 1992
- (2) Inclusief het inhuren van tijdelijke extra-onderzoekscapaciteit
- (3) INS/ATHOS: budget voor de opzet van een geautomatiseerd informatiesysteem voor het structurele onderhoud van de selectie-instrumenten

Bijlage 2: Voortgang Rapporten Institutioneel Onderzoek en selectielijsten per zorgdrager

Tabel 7.2 Voortgang Rapporten Institutioneel Onderzoek en selectielijsten per zorgdrager, augustus 1999

		Rapport Institutioneel Onderzoek				Selectielijst		
		totaal	niet gestart	gestart	concept ✓	vastgesteld	totaal	overleg ✓
AZ	Het ARA	1				1		
	Zorgdr.	1				1		
	A & Z	3	1		1	1	1	1
	Totaal	5	1		1	3	1	1
BZK	Het ARA	7	1		4	2	2	
	Zorgdr.	8	2	1	3	2		2
	A & Z	5	4			1		1
	Totaal	20	7	1	7	5	2	3
BuZA	Het ARA							
	Zorgdr.							
	A & Z	1			1		1	
	Totaal	1			1		1	
Def	Het ARA	3			1	2		1
	Zorgdr.	1				1	1	
	A & Z	1				1		
	Totaal	5			1	4	2	1
EZ	Het ARA	9	2	1	4	2		1
	Zorgdr.	4	2	2				
	A & Z	1	1					
	Totaal	14	5	3	4	2		1
Fin	Het ARA	14	1	2		11	3	2
	Zorgdr.	4		2		2		1
	A & Z							
	Totaal	18	1	4		13	3	3
Jus	Het ARA	11		2	4	5	1	
	Zorgdr.	10	3	2	1	4	2	
	A & Z							
	Totaal	21	3	4	5	9	3	
LNV	Het ARA	10			4	6	5	3
	Zorgdr.	7	1		5	1	2	1
	A & Z	1			1			
	Totaal	18	1		10	7	7	4
OCW	Het ARA	6		3		3	6	3
	Zorgdr.	7	1			6	2	1
	A & Z	1				1	1	
	Totaal	14	1	3		10	3	4

		Rapport Institutioneel Onderzoek					Selectielijst		
		totaal	niet gestart	gestart	concept ✓	vastgesteld	totaal	overleg ✓	Staatscourant
SZW	Het ARA	5				5	5	1	1
	Zorgdr.	6	1	1	3	1	6	3	1
	A & Z								
	Totaal	11	1	1	3	6	11	4	2
V&W	Het ARA	2				2	2		2
	Zorgdr.	3				3	3		1
	A & Z	4				4	4		3
	Totaal	9				9	9		6
VROM	Het ARA	2		1		1	2		
	Zorgdr.								
	A & Z	2		2			2		
	Totaal	4		3		1	4		
VWS	Het ARA	12			1	11	12	3	3
	Zorgdr.	10			6	4	10		2
	A & Z	1				1	1		
	Totaal	23			7	16	23	3	5
HCS	Het ARA	3				3	3	2	1
	Zorgdr.	7	1	1		5	7	2	1
	A & Z	1			1		1		
	Totaal	11	1	1	1	8	11	4	2
Totaal	Het ARA	85	4	9	18	54	84	18	17
	Zorgdr.	68	11	9	18	30	67	12	10
	A & Z	21	6	2	4	9	21	2	5
	Totaal	174	21	20	40	93	172	32	32

Bron: Enquête onder zorgdragers aangevuld met data van het Algemeen Rijksarchief, bewerking IOO bv

Legenda: Het ARA = Het Algemeen Rijksarchief
 Zorgdr. = zorgdrager
 A & Z = gezamenlijke projecten Het Algemeen Rijksarchief en zorgdrager
 HCS = Hoge Colleges van Staat