

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag

8 juli 2005

Ons kenmerk

DCE/05/23620

Onderwerp

Selectie van rijksarchieven

1. Inleiding

Archieven zijn het geheugen en het geweten van de overheid. Het handelen van de overheid vindt zijn neerslag in haar archieven. Als "werkgeheugen" is archief onmisbaar voor de interne bedrijfsvoering van iedere organisatie. Daarnaast hebben ze een belangrijke bestuurlijke functie als het gaat om externe verantwoording, integere besluitvorming en transparante belangenafweging. Voor de recht- en bewijszoekende burger zijn overheidsarchieven dan ook een onontbeerlijk houvast. Een deel van het archiefmateriaal dat de overheid produceert heeft bovendien maatschappelijke en cultuurhistorische waarde en moet bewaard worden. Veel geschiedschrijving en erfgoededucatie is immers alleen mogelijk met gebruik van overheidsarchieven als bronnen van kennis en inzicht. Het materiaal van de centrale rijksoverheid is in het Nationaal Archief (NA) toegankelijk voor publiek, journalistiek en wetenschap. Door de archieven van nationale betekenis te bewaren, zoals het archief van de ministerraad, blijft het mogelijk een reconstructie te maken van de hoofdlijnen van het handelen van de rijksoverheid en de belangrijkste historisch-maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen. Niet alles kan en hoeft echter lang bewaard te worden, zoals bijvoorbeeld veel personeelsdossiers of administratief overheidsmateriaal. Vóórdat archieven kunnen worden overgebracht van de departementen naar het Nationaal Archief moeten ze worden geselecteerd, beschreven en toegankelijk gemaakt.

In deze brief sta ik stil bij de selectieproblematiek van papieren archieven van de centrale rijksoverheid. Naast de problematiek van de digitale archivering, zoals onlangs met u besproken naar aanleiding van het inspectierapport *Een dementerende overheid?*¹, vraagt ook dit inzet van alle

¹ Rijksarchiefinspectie, *Een dementerende overheid? De risico's van digitaal informatiebeheer bij de centrale overheid* (januari 2005)

departementen. Mijn voorgangers hebben de Tweede Kamer herhaaldelijk geïnformeerd over de geleverde inspanningen. In *Meer dan de som. Beleidsbrief Cultuur 2004-2007* heb ik u echter reeds gewezen op nog bestaande knelpunten in de archiefselectie². In het project PIVOT (Project Invoering Verkorte Overbrengingstermijn, 1991-2000) zijn belangrijke stappen gezet om de selectie van archieven te versnellen³. Desondanks is duidelijk dat de gestelde doelen en termijnen niet worden gehaald.

Vooraf het archiefmateriaal uit de periode t/m 1975 vraagt dringend aandacht. Dat moet volgens de Archiefwet 1995 op 1 januari 2006 zijn geselecteerd en overgedragen aan het NA. De departementen zijn hiervoor in beginsel zelf verantwoordelijk. Eind 2004 bleek uit een inventarisatie dat de werkvoorraad van dit materiaal in totaal nog zo'n 74 kilometer is. In het huidige tempo zal hieraan naar schatting nog minstens 15 jaar moeten worden gewerkt. Ik vind het onwenselijk dat belangrijke historische informatie hierdoor lange tijd ontoegankelijk zal zijn. Dit is een gezamenlijk probleem van de gehele rijksoverheid, dat niet door individuele departementen of organisaties kan worden opgelost. Samen met de Minister voor BVK heb ik daarom het initiatief genomen om een tijdelijke, centraal gestuurde projectorganisatie op te richten die deze achterstand wegwerkt⁴. Ik heb inmiddels alle departementen bereid gevonden hieraan mee te werken. Zij streven er naar hun achterstand in 3,5 jaar in te halen. Ook het Nationaal Archief (onderdeel van OCW) en de Centrale Archief Selectiedienst (onderdeel van BZK) zullen in het project participeren. Onder de noemer *Wegwerken achterstanden overdracht archieven t/m 1975* zal het project de 74 kilometer op een snelle, slagvaardige en verantwoorde wijze selecteren en overdragen (Plan van aanpak is bijgevoegd).

De leerervaringen van dit project wil ik ook in de toekomst kunnen inzetten. De archiefopbouw van departementen stopt immers niet bij het jaar 1975. Bovendien stelt de digitalisering ons voor nieuwe selectievraagstukken. Samen met de Minister voor BVK, de departementen en andere partijen zal ik daarom dit jaar zoeken naar structurele oplossingen om archiefselectie in de toekomst beter uitvoerbaar te maken.

2. Opbouw van de brief

In deze brief schets ik de hoofdlijnen van mijn plan van aanpak⁵. Ik laat die vooraf gaan door een korte probleemanalyse, omdat inzicht in de oorzaken van het probleem mijns inziens nodig is voor een effectieve aanpak (paragraaf 3). Vervolgens geef ik aan hoe de projectorganisatie dit gaat aanpakken

² *Meer dan de som. Beleidsbrief Cultuur 2004-2007*, 29 314, nr.2 (februari 2004)

³ Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, Tweede Kamer 2001-2002, 28 000 VIII, nr.116 (d.d. 15 maart 2002)

⁴ Met 'achterstand' wordt in deze brief bedoeld: nog niet overgedragen rijksarchieven t/m 1975 die conform de Archiefwet 1995 moeten zijn geselecteerd en overgedragen binnen 20 jaar met een overgangstermijn van 10 jaar, zijnde: vóór 1 januari 2006.

⁵ *Interdepartementaal Plan van aanpak Wegwerken achterstanden overdracht archieven t/m 1975* (Den Haag, 6 juli 2005)

en wie daar bij betrokken zijn (paragraaf 4) en hoe de financiering is geregeld (paragraaf 5). Hoe de leerervaringen van het project kunnen bijdragen aan structurele verbetering van archiefselectie licht ik kort toe (paragraaf 6). Ten slotte is van belang dat de voortgang van het project wordt bewaakt (paragraaf 7).

Deze brief is tevens mijn reactie op de in 2004 door de Rijksarchiefinspectie (RAI) geconstateerde achterstanden in beheer van het papieren archieferfgoed⁶. Bij de opzet van dit project heb ik de bevindingen en aanbevelingen van de RAI betrokken. Mijn standpunten over knelpunten bij digitale archivering heb ik daarnaast toegelicht in mijn reactie op het rapport *Een dementerende overheid?*, die ik u onlangs heb gestuurd⁷.

3. Hoe is de achterstand ontstaan?

De selectie, beschrijving en overbrenging van archieven gebeurt in een uitvoerig proces met veel schakels. Daarbij zijn diverse partijen betrokken die samen de 'archiefketen' vormen. Op de doorlooptijd van dit proces is tot nu toe onvoldoende gestuurd. RAI bevestigde in 2004 dat de afgelopen jaren onvoldoende resultaten zijn geboekt met het inhalen van achterstanden. De overbrengingstermijn van 20 jaar wordt onvoldoende nageleefd. De inspectie heeft in haar rapporten ook kritiek op de kwaliteit van het archiefbeheer door de rijksoverheid. Eén van de gevolgen daarvan is volgens de inspectie dat het cultureel erfgoed onvoldoende kan worden veiliggesteld. Dit heeft mijns inziens een aantal oorzaken:

- *Ingewikkelde procedures*

Een belangrijke verworvenheid van de Archiefwet 1995 is dat selectie van overheidsarchief slechts kan plaatsvinden op basis van een vastgestelde selectielijst. Die moet aan bepaalde eisen voldoen. De procedure voor het opstellen en vaststellen van een selectielijst blijkt in de praktijk echter een langdurig en bureaucratisch traject te zijn. Het vaststellen van selectielijsten lijkt een doel op zich te worden, in plaats van een middel. De kwaliteit (verantwoorde selectielijsten) en de kwantiteit (daadwerkelijk selecteren en overbrengen) zijn uit balans geraakt.

De sinds 1991 ontwikkelde PIVOT-selectiemethodiek is een goed instrument om te bepalen welk deel van de rijksarchieven uit cultuurhistorische- en bedrijfsvoeringsoptiek waardevol is en wat dus moet worden overgebracht naar het NA. Per beleidsterrein worden 'handelingen' beschreven die één of meer overheidsorganen op een beleidsterrein uitvoeren.⁸ Het NA en de departementen bepalen

⁶ Rijksarchiefinspectie, *Verslag van de rijksarchiefinspectie over het toezicht in 2003* (juli 2004)

⁷ Brief van de Staatssecretaris van OCW en Minister voor BVK d.d. 19 mei 2005 (DCE/05/21994)

⁸ De PIVOT selectiemethodiek maakt het mogelijk overheidsarchieven te selecteren op 'handelingen' van de overheid (voorbeeld: periodiek opstellen van een cultuurnota), in plaats van op categorieën archiefstukken (voorbeeld: vergaderverslagen). De

dan wat het bewaren waard is. Historici zijn hier in de loop van de jaren steeds nauwer bij betrokken, wat de kwaliteit van de keuzes ten goede is gekomen. De ontwerp-selectielijsten liggen voor publiek ter inzage en gaan voor advies naar de Raad voor Cultuur. Pas na vaststelling en publicatie kan een departement ook echt met de selectielijsten aan de slag. Van ontwerpen tot vaststellen duurt dit traject nu gemiddeld 18 maanden. Selectie van archieven kan vervolgens alleen plaatsvinden aan de hand van vastgestelde selectielijsten. Vanuit het oogpunt van kostenbeheersing is snelle selectie echter belangrijk, omdat ook de vernietiging van archieven moet wachten op een vastgestelde selectielijst. Trage procedures brengen dus oplopende opslagkosten met zich mee.

Naar aanleiding van de evaluatie van PIVOT is de afgelopen jaren geprobeerd de vaststellingsprocedures te verbeteren en versnellen. Aan de Kamer is eerder toegezegd de procedures voor vaststelling van selectielijsten te bekorten⁹. Dit is tot nu toe niet gelukt door onvoldoende coördinatie en samenwerking tussen de partijen binnen de 'archiefketen'. In het project zijn die nu meer op één lijn gebracht en worden nieuwe werkafspraken gemaakt met alle ketenpartners.

- *Onvoldoende prioritering*

Door de decentrale aanpak van PIVOT was goede sturing op de voortgang niet mogelijk. Om te beginnen was de omvang van de te selecteren en over te brengen archieven tot voor kort onvoldoende bekend. Daarnaast is het werk tijdrovend en arbeidsintensief. Om archieven "in goede, geordende en toegankelijke staat" te kunnen overdragen aan het NA moeten ze bewerkt worden. Sinds 1981 gebeurt dit voor circa 85 procent van de rijksoverheidsarchieven door de Centrale Archief Selectiedienst (CAS). Die sorteert aan de hand van de selectielijsten wat bewaard dient te worden en wat voor vernietiging in aanmerking komt, en voorziet de te-bewaren archieven van (digitale) toegangen.

Wat betreft hun archiefbeheer hebben de departementen de laatste jaren steeds meer capaciteit ingezet op andere activiteiten, zoals digitalisering en de ontsluiting van (jongere) archieven die voor de bedrijfsvoering relevant zijn. De beschikbare bewerkingscapaciteit bij de CAS is wel steeds benut, maar niet voldoende effectief ingezet. Veelal werden historisch-maatschappelijk minder belangrijke dossiers door departementen aangeboden en bewerkt. Deze aanbodgerichte werkwijze heeft er toe geleid dat belangrijke dossiers, zoals de Nederlandse inzet in Nieuw-Guinea in 1962, nu nog steeds niet beschreven en toegankelijk zijn. Achteraf moet geconcludeerd worden dat er geen duidelijke afspraken bestonden over prioritering van archieven die vanuit maatschappelijk, politiek en/of historisch oogpunt (belangrijke informatie) of vanuit een bedrijfsmatig oogpunt (beheerslast en opslag) voorrang moeten krijgen. In het project zal dat wel gebeuren.

methodiek omvat o.a. het verrichten van institutioneel onderzoek (RIO's) met een bestuurlijke invalshoek, die worden vertaald in basis-selectiedocumenten (BSD's).

⁹ Tweede kamer 2001-2002, 28 000 VIII, nr.116

4. Hoe gaan we het aanpakken?

De probleemanalyse maakte mij duidelijk dat ik een nieuwe aanpak moest zoeken voor de archiefselectie. Met de departementen is afgesproken dat het beoogde eindresultaat van het project *Wegwerken achterstanden overdracht archieven t/m 1975* bestaat uit twee delen:

1. De totale archiefachterstand t/m 1975 bij de departementen selecteren en bewerken, en alle politiek, maatschappelijk en historisch waardevolle archieven uit die periode overdragen aan het Nationaal Archief.
2. Leren werken met de nieuwe aanpak, zodat departementen ook de archieven van na 1975 snel en efficiënt kunnen selecteren, bewerken en overdragen.

Sleutelwoorden om tot dit eindresultaat te komen zijn: procesmanagement, slim toepassen van het instrumentarium, prioritering, efficiënte en effectieve inzet van capaciteit en uitbreiding daarvan. Het project gebruikt deze op de volgende manier:

- *Aanpak*

Vanaf medio 2005 zal een tijdelijke, rijksbrede, geconcentreerde projectorganisatie in de Haagse regio zorgen voor de selectie, bewerking en overdracht van de rijksarchieven t/m 1975 van alle departementen. Voor deze aanpak is gekozen, omdat weliswaar niet alle departementen dezelfde mate van achterstand hebben, maar zij wel de opvatting delen dat het hier om een gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat met vergelijkbare knelpunten. Het werk valt uiteen in twee kerntaken. In de voorbereiding gaat het om opstellen en aanpassen van selectielijsten. In de uitvoering betreft het de daadwerkelijke selectie, beschrijving en overdracht van archieven. De projectorganisatie coördineert deze activiteiten en stuurt de uitvoering centraal aan. De departementen blijven zelf verantwoordelijk voor de selectie en bewerking van hun eigen archieven.

Het project wordt bemenst met medewerkers van departementen via een rijksbreed mobiliteitscentrum. Aan de selectie en bewerking werken de CAS en het NA mee. De CAS stelt bewerkingscapaciteit beschikbaar in het kader van de Raamconvenanten met de ministeries. Het NA helpt bepalen wat politiek, maatschappelijk en historisch belangwekkende archieven zijn. Het wegwerken van de grote hoeveelheid werk in een relatief korte tijd is alleen mogelijk door ook veel extra capaciteit in te zetten. Ik hecht er daarom aan voor een deel van deze werkzaamheden jeugdwerklozen een kans te geven een startkwalificatie te behalen binnen de projectorganisatie.

Binnen de kaders van de Archiefwet 1995 werkt de projectorganisatie een nieuwe aanpak en werkwijze uit die voorziet in kortere procedures en duidelijke prioritering van de werkvoorraad. Bij deze aanpak zijn de departementen betrokken, die immers de werkvoorraad kennen. De projectorganisatie gebruikt de ontwikkelde PIVOT-methodiek, maar zal waar mogelijk pragmatische maatregelen treffen om de selectie te versnellen. Door bijvoorbeeld het departement dat 'de eerst verantwoordelijke' is voor een bepaald beleidsterrein mandaat te geven om samen met het NA een

selectielijst vast te stellen, vermindert het aantal partijen dat meebeslist. Dit verhoogt de snelheid en maakt efficiënter overleg mogelijk.

Aan de hand van gezamenlijk opgestelde criteria voor *pre-selectie* en *prioritering* worden archieven snel en efficiënt aangepakt¹⁰. Dat betekent dat politiek, maatschappelijk en historisch belangwekkende terreinen voorrang krijgen. Grote archiefbestanden die niet bewaard hoeven te worden doch veel ruimte innemen kunnen zo sneller worden geïdentificeerd en opgeruimd. Door deze maatregelen is betere sturing mogelijk op het gehele proces van archiefselectie en alle partijen binnen de archiefketen.

Het NA en de Raad voor Cultuur zorgen daarnaast samen voor de kwaliteitsborging in dit traject. Het NA vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het bewaren van de bronnen voor kennis van de Nederlandse geschiedenis en cultuur, en de Raad die over het culturele belang van archieven adviseert. Ik heb daartoe onlangs afgesproken dat ten aanzien van de weg te werken archiefbestanden (beknopte) *historisch maatschappelijke analyses* worden opgesteld. Die geven nader inzicht in het maatschappelijke en historische belang van de bestanden. Deze analyses worden gekoppeld aan de uitkomsten van (bestaande) institutionele onderzoeken per beleidsterrein. De projectorganisatie zal zodoende dus gebruik blijven maken van de ontwikkelde PIVOT-methodiek. Waar een selectielijst nog niet voorhanden is, zal deze door de projectorganisatie worden opgesteld. Door deze werkwijze is niet alleen de kwaliteit van de selectieslag geborgd, ook kan de daadwerkelijke selectie sneller worden uitgevoerd.

De Raad ontvangt, conform de Archiefwet, iedere selectielijst ter advisering. Belangrijk daarbij vind ik van de Raad te horen of de juiste archieven worden overgebracht; of te wel dat de Raad mij regelmatig informeert of de energie wordt gestoken in historisch-maatschappelijk relevante archieven.

- *Projectafbakening*

Het project heeft voorsnog de opdracht zich te richten op selectie van archieven van de centrale overheid uit de periode tot en met 1975. Dat is immers de "oudste achterstand" bij de departementen. Het vraagstuk van de selectie en het beheer van digitale archiefbestanden valt buiten het werkgebied van het project. Het selectievraagstuk bij ZBO's, waar de Rijksarchiefinspectie mij ook op gewezen heeft, wordt voorlopig evenmin bij het project betrokken. De ZBO's hebben in beginsel een eigen verantwoordelijkheid als 'archiefzorgdrager'. De projectorganisatie zal de achterstanden bij deze organisaties inventariseren, om te zien of ook ZBO's baat kunnen hebben bij de gekozen aanpak.

¹⁰ *Prioriteren* wil zeggen: op basis van criteria kiezen welke beleidsterreinen als eerste zullen worden geselecteerd (opstellen selectielijsten), dan wel bewerkt. *Pre-selectie* wil zeggen: zo snel mogelijk scheiden van te vernietigen materiaal van het te bewerken materiaal. *Macro-selectie* wil zeggen: selecteren op bestandsniveau.

5. Financiering

Voor de dekking van de personele en materiële kosten van de projectorganisatie heb ik in mijn begroting in de periode 2005-2010 een bedrag gereserveerd van €1,55 mln. in 2005 en €2,1 mln. per jaar vanaf 2006.

De ministeries maken daarnaast uit eigen begroting middelen vrij. Op basis van de geïntariseerde 74 kilometer achterstand dragen zij in 3,5 jaar in totaal €39 mln. bij. Naar rato van hun achterstand betalen zij de kosten voor zowel het opstellen van selectielijsten als ook de daadwerkelijke selectie, bewerking en overbrenging van hun eigen archieven.

6. Investeren in de toekomst

Terwijl dit project wordt uitgevoerd, zullen de departementen onverminderd verder moeten werken aan de selectie van jongere archieven, uit de periode 1976-1985. Gezien de groei van het papieren archief in de afgelopen decennia, is de verwachting dat de omvang van archief na 1975 minstens zo groot is, zo niet groter dan die t/m 1975. Daarnaast vraagt de digitalisering van de bedrijfsprocessen aandacht. Vanaf de jaren '90 zorgt dit voor een geheel eigen problematiek als het gaat om selectie, bewerken en bewaren van archieven, waar de overheidsorganen volgens de Rijksarchiefinspectie meer aandacht aan moeten besteden. De Rijksarchiefinspectie wijst mij er in haar inspectieverslagen bovendien op dat de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving in het geding is.

Ik realiseer mij dat structurele verbeteringen nodig zijn in het selectie-, bewerkings- en overbrengingsproces, om dit proces werkbaar te houden en de toegankelijkheid van cultureel erfgoed te blijven waarborgen. Begin 2006 kom ik samen met de Minister voor BVK met onze visie op archiefbeheer, selectie en digitalisering bij de rijksoverheid¹¹. Daarin zullen we voor de korte en lange termijn, samen met de partners in de archiefketen, concrete maatregelen formuleren die het proces van archiefvorming, -beheer en -selectie structureel verbeteren. Dat ook digitale archivering daarbij aandacht krijgt, heb ik aangegeven in zowel mijn schriftelijke reactie op het rapport *Een dementerende overheid?*¹² als ook tijdens het algemeen overleg met de Kamer op 26 mei jongstleden.

Uitgangspunt is een efficiëntere inrichting van de selectieprocedures en effectieve inzet van alle ketenpartners. Ik streef naar verduidelijking en vereenvoudiging van de regelgeving, zodat enerzijds de kwaliteit van de selectie van toekomstig erfgoed gewaarborgd is en anderzijds de beheerslast van departementen vermindert. Waar mogelijk zal ik ook gebruik maken van ervaringen die andere overheden hebben opgedaan. Ook de herijking van mijn erfgoed-selectiebeleid, waar ik momenteel aan werk, is hierbij van belang. Daarnaast zal de kwaliteitszorg bij archiefbeheer aandacht krijgen, evenals de opbrengst van al in gang gezette interdepartementale trajecten op het terrein van

¹¹ Zoals eerder aangekondigd in de brief van de Staatssecretaris van OCW d.d. 3 maart 2005 (DCE/05/9926)

¹² Brief van de Staatssecretaris van OCW en Minister voor BVK d.d. 19 mei 2005 (DCE/05/21994)

archief- en documentair informatiebeheer. Fundamentele herziening van procedures en verantwoordelijkheden kan wellicht leiden tot aanpassingen in de Archiefwet. Voorop staat echter eerst zo snel mogelijk werkbare en uitvoerbare oplossingen te vinden om de kwaliteit van cultureel erfgoed en de verantwoordingsfunctie van de overheid te kunnen waarborgen.

De leerervaringen van het project *Wegwerken achterstanden overdracht archieven t/m 1975* zal ik bij mijn verdere beleidsontwikkeling betrekken. Ik zal daarvoor gebruik maken van de tussentijdse voortgangsrapportages van het project. Het is mijn streven om de nieuwe rijksbrede samenwerking zodoende ook te benutten bij de selectie van jongere archieven. Uit de ervaringen van het project zal moeten blijken in hoeverre processen daadwerkelijk korter worden door de gekozen aanpak en of de huidige beschikbare capaciteit aan mensen en middelen efficiënter en effectiever inzetbaar is.

7. Sturing en voortgangsbewaking

Namens de departementen is het beraad van plaatsvervangende secretarissen-generaal verantwoordelijk voor de feitelijke sturing en voortgangsbewaking van de activiteiten van de projectorganisatie. Via de projectleider zullen zij mij en de Minister voor BVK ten minste één keer per jaar op de hoogte houden van de voortgang. De eerste jaarrapportage wordt verwacht in juni 2006. Ik zal u vervolgens ook informeren over de vorderingen. U ontvangt daarnaast uiteraard jaarlijks de verslagen van de Rijksarchiefinspectie, waarin zij een oordeel zal geven over de gekozen aanpak.

Mede namens de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, drs. A. Pechtold,

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(mr. Medy C. van der Laan)