



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Gewaardeerd Verleden. Bouwstenen voor een nieuwe waarderingsmethodiek voor archieven

Jeurgens, K.J.P.F.M.; Bongenaar, A.C.V.M.; Windhorst, M.C.

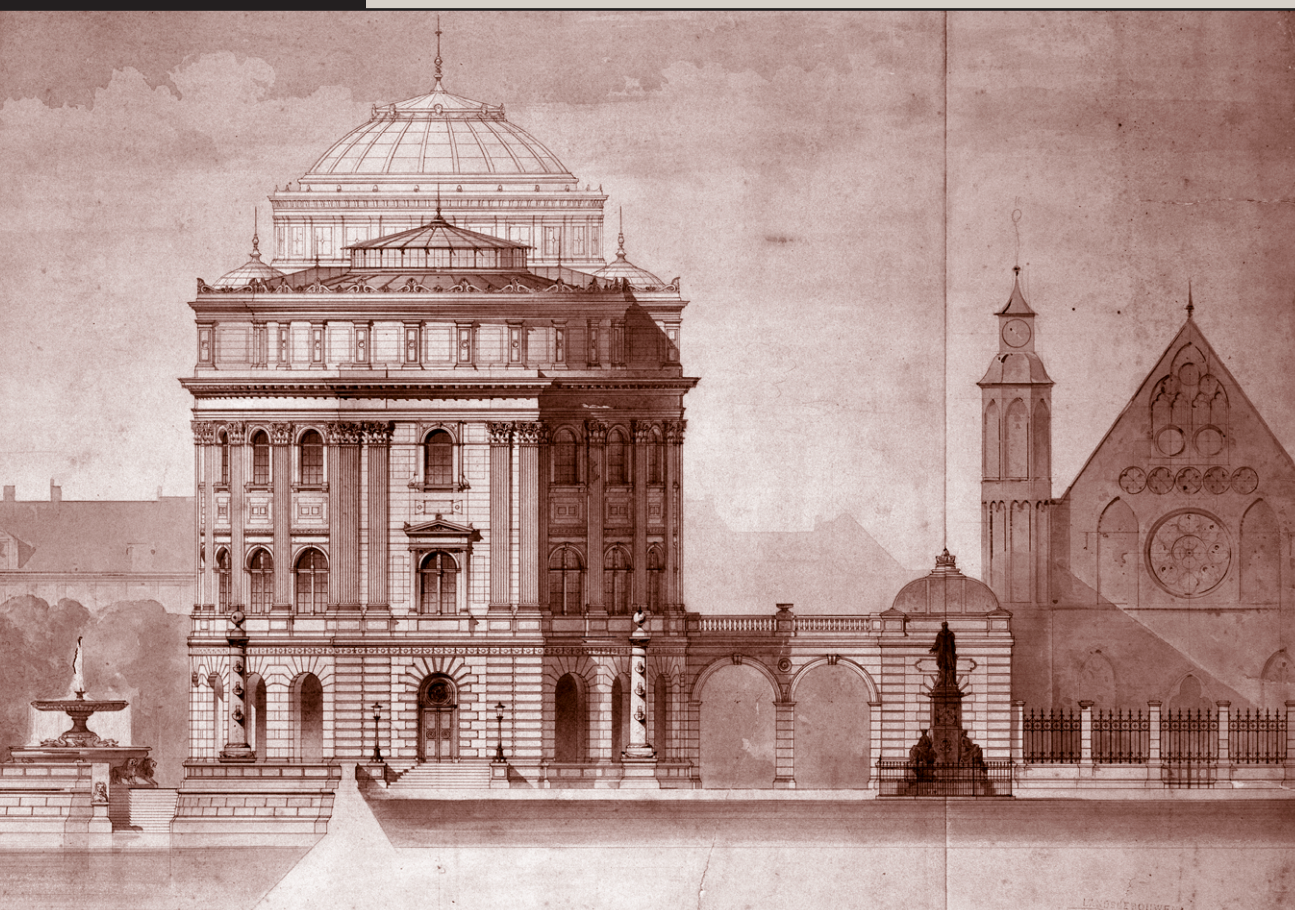
Citation

Jeurgens, K. J. P. F. M., Bongenaar, A. C. V. M., & Windhorst, M. C. (2007). *Gewaardeerd Verleden. Bouwstenen voor een nieuwe waarderingsmethodiek voor archieven*. Den Haag: Nationaal Archief. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15559>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15559>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Gewaardeerd **verleden**



Ontwerptekening van Emil Lange te München behorende bij de prijsvraag voor een nieuw paleis voor de vergaderingen van de beide kamers der Staten-Generaal te Den Haag [1864-1865].

Nationaal Archief, toegang 4.RGD, tekeningenarchief Rijksgebouwendienst 1763-1940, inv.nr. 458.

Commissie
Waardering en Selectie

Bouwstenen voor een nieuwe
waarderingsmethodiek voor archieven

nationaalarchief

duizend jaar geschiedenis ligt op
honderd kilometer plank van het
nationaal archief de geschiedenis
dijt uit, jaarlijks met kilometers

duizend jaar geschiedenis ligt op honderd kilometer plank van het nationaal **archief** de geschiedenis dijt uit, jaarlijks met kilometers

Gewaardeerd verleden

Overheidsorganisaties kampen bij hun informatiehuishouding niet alleen met papieren achterstanden maar ook met de vluchtigheid van digitale informatie. Het kabinet heeft in 2006 acht actielijnen uitgezet om deze problematiek het hoofd te bieden. Eén daarvan is een andere aanpak van archiefselectie. Selectie – wat komt in aanmerking voor blijvende bewaring als cultureel erfgoed, wat wordt (op termijn) vernietigd – is één van de meest delicate taken voor archivaren en informatiebeheerders. Vernietiging is immers onomkeerbaar. Maar de keus voor blijvende bewaring brengt structurele inspanningen met zich mee met betrekking tot toegankelijkheid en duurzaamheid, zeker in het digitale tijdperk. In 'Gewaardeerd verleden' biedt de Commissie Waardering en Selectie een nieuwe integrale doelstelling voor archiefselectie bij de overheid, met daarop afgestemde selectiecriteria plus bijbehorende inhoudelijke methodiek. Uitgangspunt is dat selectie en acquisitie vanuit de optiek van het cultureel erfgoed twee kanten van de medaille vormen: de opbouw van een representatieve collectie staat centraal.



Gewaardeerd verleden

Bouwstenen voor een nieuwe waarderingsmethodiek voor archieven

Eindredactie:

K.J.P.F.M. Jeurgens
A.C.V.M. Bongenaar
M.C. Windhorst

Rapport van de Commissie Waardering en Selectie
september 2007

Inhoud

5		Woord vooraf
9	1	Inleiding
9	1.1	Opdracht en samenstelling Commissie Waardering en Selectie
11	1.2	Omgang met het verleden
14	1.3	Veranderende opvattingen over waardering en selectie
15	1.4	Emancipatie van het erfgoedbelang
16	1.5	Opbouw van het rapport
17	2	Terminologie
17	2.1	Archief
17	2.2	Keteninformatisering
18	2.3	Waardering
20	2.4	Selectie en verwijdering
20	2.5	Acquisitie
21	2.6	Erfgoed
22	2.7	Representatief en bijzonder
22	2.8	Documentair structuurplan
22	2.9	Handelingen en werkprocessen
23	3	De huidige selectiemethoden op hun merites beoordeeld
23	3.1	Lagere overheden
25	3.2	Rijksoverheid
27	3.3	Generieke selectielijsten bij de rijksoverheid
28	3.4	Particuliere archiefvormers
29	3.5	Formele procedure voor (rijks)overheidsorganen
32	3.6	Complexe verantwoordelijkheden
33	3.7	Naar gescheiden verantwoordelijkheden
35	4	Herziening van de selectiedoelstelling
35	4.1	De bestaande selectiedoelstelling
36	4.2	Nieuwe opvattingen
37	4.3	Een aangepaste doelstelling
38	4.4	Integrale benadering van overheidsarchieven en particuliere archieven
39	4.5	Representatief en bijzonder binnen het domein van archieven
39	4.5.1	Samenleving
40	4.5.2	Actoren en archiefvormers
40	4.5.3	Werkprocessen en archiefbescheiden
41	4.6	Nog een illustratief voorbeeld

43	5	Waardering in de praktijk
44	5.1	Het eerste niveau van waardering: de samenleving
44	5.1.1	Top-down benadering
44	5.1.2	De HMA-plus
46	5.2	Het tweede niveau van waardering: actoren en archiefvormers
46	5.2.1	Vertaalslag
47	5.2.2	Bewaarcriteria
49	5.2.3	Institutioneel onderzoek naar overheidsorganen
49	5.2.4	Institutioneel onderzoek naar particuliere archiefvormers
50	5.2.5	Institutionele verkenningen als instrument
51	5.2.6	Britse aanpak
52	5.2.7	Neerslag van archiefvormers die niet aan de bewaarcriteria voldoen
54	5.2.8	Te bewaren neerslag van particuliere archiefvormers
56	5.3	Het derde niveau van waardering: werkprocessen en archiefbescheiden
56	5.3.1	Nadere selectie
56	5.3.2	Waardering van werkprocessen
58	5.3.3	Waardering van archiefbescheiden
59	5.3.4	Steekproeven
59	5.3.5	Archiefcommissies
62	5.4	Schematische weergave van de voorgestelde methodiek
63	6	Waardering en selectie van digitale archieven
63	6.1	De noodzaak van selectie in de digitale omgeving
64	6.2	Het moment van waarderen
65	6.3	Scheiding van belangen en verantwoordelijkheden in een digitale omgeving
66	6.4	Complicerende factoren
67	6.5	De rol van de documentaire informatievoorziening (DIV)
69	7	Conclusies
69	7.1	Recapitulatie
70	7.2	Emancipatie van het erfgoedbelang
70	7.3	Consequenties
72	7.4	Scharnierpunten tussen gescheiden verantwoordelijkheden
73	7.5	Sterk vereenvoudigde procesgang
74	7.6	Transparantie van waarderings-, selectie- en acquisitie-instrumentarium
75	7.7	Openstaande vragen
76	7.8	Pilots
		Bijlagen
78	1	Stroomschema methodiek
80	2	Wetgeving voor de bescherming van particuliere archieven: Suriname en Zuid-Afrika
83	3	Kosten digitaal archief, door Heiko Tjalsma (DANS)
90		Noten

Woord vooraf

‘Werk een nieuwe visie uit op waardering en selectie van archieven’. Met die taak is het afgelopen voorjaar een brede commissie onder voorzitterschap van prof.dr. K.J.P.F.M. Jeurgens aan de slag gegaan. Onder de titel *Gewaardeerd Verleden* hebben prof. Jeurgens en zijn Commissie Waardering en Selectie een helder en gedegen rapport geschreven, dat de bouwstenen bevat voor een nieuwe waarderingsmethodiek voor archieven.

De commissie stond voor een niet geringe opgave. Aan de ene kant diende zij zich te baseren op de uitgangspunten van de kabinetsnota *Informatie op orde*. Daarin wordt een programma ontvouwd dat beoogt de vindbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie in het digitale tijdperk te borgen. Eén van de actielijnen van het programma *Informatie op orde* is het ontwerpen van een andere, minder omslachtige, aanpak van archiefselectie bij het rijk. Die kant vormde het praktische kader voor het werk van de commissie. Anderzijds moest de commissie een nadere uitwerking geven aan de belangwekkende voorstellen inzake erfgoedselectie van de Raad voor Cultuur in zijn advies *Het tekort van het teveel* (2005). Het inhoudelijke kader voor de commissie werd aldus vanuit de cultuurkant aangeleverd.

Het is niet teveel gezegd als ik, vanuit mijn optiek, concludeer dat de Commissie Waardering en Selectie een goed evenwicht heeft weten te bewaren tussen de culturele en de praktische randvoorwaarden die aan haar gesteld werden. *Gewaardeerd Verleden* legt de inhoudelijke basis voor een andere benadering van archiefselectie, maar doet ook constructieve voorstellen voor een meer flexibele en eenvoudiger aanpak.

In zijn genoemde advies breekt de Raad voor Cultuur een lans voor een integrale benadering van archiefselectie. Dat betekent onder meer dat selectie van overheidsarchief moet plaatsvinden met het oog op het opbouwen van een representatieve collectie en in nauwe samenhang met de acquisitie van waardevolle particuliere archieven. Voortbouwend op *Het tekort van het teveel* stelt de Commissie Waardering en Selectie nieuwe doelstellingen en criteria en een andere methode voor archiefselectie voor. Niet langer is de (rijks)overheid de focus, de blik richt zich op de maatschappij als geheel en op de interactie tussen overheid en burger.

De doelstelling die door de commissie is ontworpen, onderschrijf ik dan ook geheel. Zij sluit naadloos aan op doelen in het *Beleidsplan 2007-2011* van het Nationaal Archief: het tot stand brengen van een vollediger en meer representatieve collectie, zodat het publiek sneller de beschikking krijgt over het materiaal dat het wil hebben. Ik wil benadrukken dat om dit publieksdoel te bereiken niet alleen een inhoudelijke omslag nodig is, maar ook een drastische herziening van het proces van vaststelling van selectielijsten. Immers, archiefselectie is een ketenproces: zonder goede en vlotte samenwerking tussen de ketenpartners is het niet mogelijk het publiek de gewenste historische informatie aan te bieden. Wat dat betreft geeft *Gewaardeerd Verleden* een aantal belangrijke voorzetten. Ik noem daarbij het pleidooi voor een systeem van generieke selectielijsten geldig voor de hele rijksoverheid, voorstellen voor ontbureaucratisering en aandacht voor scheiding van verantwoordelijkheden bij archiefselectie: enerzijds de verantwoordelijkheid voor het culturele belang richting samenleving en anderzijds het belang van de eigen bedrijfsvoering en de verantwoording richting burger.

De commissie schetst in het rapport een methodiek waarin waardering en selectie niet meer worden gezien in termen van bewaring en vernietiging, maar in termen van acquisitie. Ik ondersteun de voorstellen van de commissie over de aanpak daarvan. Door middel van een systeem van 'getrapte waardering' worden alleen archieven van actoren die uit het oogpunt van erfgoedwaarde interessant zijn, nader gewaardeerd op het niveau van werkprocessen en archiefbescheiden. Ook dat is in beginsel een aanmerkelijke vereenvoudiging van de systematiek.

Een belangrijk aandachtspunt van de voorgestelde methodiek is wel de uitvoerbaarheid. Met name de nadruk op bewaring en acquisitie van belangwekkende particuliere archieven verdient aandacht. Daar moet in de uitwerking goed over worden nagedacht. Andere aandachtspunten zijn de vormgeving van de verantwoordelijkheden binnen de keten en de coördinatie van processen en procedures. De commissie beveelt aan dat bepaalde pilots zouden moeten worden uitgevoerd. Dat lijkt mij verstandig. Het programma Informatie op orde biedt gelukkig de mogelijkheid de voorgestelde en eventueel andere pilots uit te voeren. Natuurlijk zullen ook de organisatorische en financiële gevolgen van de methode, evenals de consequenties voor de archiefwet- en regelgeving in kaart moeten worden gebracht.

Hoewel *Gewaardeerd Verleden* is geschreven met het oog op de archiefproblematiek bij het rijk, zijn visie en methodiek ook van toepassing op gemeentelijk en provinciaal niveau. Het rapport gaat namelijk in essentie over wat de publieke taak van archiefbeherende instellingen met zich meebrengt voor de samenstelling van hun collecties. Dat is een onderwerp van voortdurende discussie en bezinning. *Gewaardeerd Verleden* zal wat dat betreft niet het laatste woord zijn.

Dr. M.W. van Boven

Algemeen Rijksarchivaris

1 Inleiding

De digitale revolutie heeft grote gevolgen voor de informatiehuishouding van de overheid. In de kabinetsvisie *Informatie op orde* wordt uiteengezet met welke problemen de informatiehuishouding van de rijksoverheid te kampen heeft: de informatie is niet op orde en daardoor slecht toegankelijk; er is te weinig aandacht voor overheidsinformatievoorziening; overheidsorganisaties hebben geen inzicht in en overzicht over hun eigen gegevensbestanden, ze worstelen met achterstanden in selectie, en met onduidelijke verantwoordelijkheden, stroperige procedures en een dito methodiek voor de selectie van archieven. En alsof dat alles niet genoeg is, kampen alle overheidsorganisaties met de vluchtigheid van digitale informatie en met het besef dat digitale bestanden extra aandacht vragen, maar die niet of onvoldoende krijgen omdat de papieren achterstanden nog steeds zoveel middelen en mankracht opsorpen.¹

Het kabinet zet acht actielijnen uit om deze problematiek het hoofd te bieden. Actielijn 5 is getiteld: *'een nieuwe aanpak voor selectie'*. Deze nieuwe aanpak moet een oplossing bieden voor de knelpunten op het gebied van selectie: het feit dat de bestaande procedures en regels voor archiefselectie niet zijn toegesneden op de veranderde digitale omgeving; dat er te weinig vanuit de werkprocessen wordt gedacht; dat verantwoordelijkheden niet helder zijn omschreven; en dat procedures voor de vaststelling van selectielijsten lang en complex zijn. De departementen en het Nationaal Archief zijn aangewezen om gezamenlijk zorg te dragen voor de uitvoering van deze actielijn.

1.1 Opdracht en samenstelling Commissie Waardering en Selectie

Voor de uitwerking van actielijn 5 van de kabinetsvisie *Informatie op orde* stelde de algemene rijksarchivaris de *Commissie Waardering en Selectie* in. Hij vroeg deze commissie een nieuwe inhoudelijke visie op waardering en selectie van archieven uit te werken op basis van het advies *Het tekort van het teveel* van de Raad voor Cultuur en de kabinetsvisie *Informatie op orde*. Als eindproduct dient de commissie een publicatie op te leveren "waarin inzichtelijk wordt gemaakt

- a. welke selectiedoelstellingen en welke selectiecriteria gehanteerd kunnen worden om tot een verantwoorde, afgewogen selectie van overheidsarchieven te komen vanuit de gedachte dat zij deel uitmaken van het Nederlandse erfgoed;

- b. op welke wijze deze selectiecriteria in de praktijk toegepast kunnen worden (methodiek);

De commissie dient de uit te werken visie en methodiek te ontwikkelen vanuit de gedachte dat deze een groot draagvlak geniet in het historische veld en praktisch toepasbaar is voor de zorgdragers (de bestuurlijk verantwoordelijken van overheidsorganen). De commissie betreft in haar uitwerking de door de Raad voor Cultuur geopperde ideeën over verdergaande mogelijkheden tot acquisitie van particuliere archieven en de eventuele consequenties hiervan voor de selectie van overheidsarchieven".²

De commissie heeft uitdrukkelijk niet de taak gekregen een oplossing te bedenken voor of bij te dragen aan het wegwerken van achterstanden in de bewerking van overheidsarchieven.

Hoewel de commissie zich in het rapport, conform haar opdracht, concentreert op inhoud en methode, geeft zij her en der ook aanzetten tot herziening van procedures. Om de praktische toepasbaarheid van bepaalde ideeën ten aanzien van de methodiek te kunnen beoordelen, was het soms nodig te doordenken hoe een en ander procedureel handen en voeten zou kunnen en/of moeten krijgen. Dergelijke exercities legden de gevoeligheden en soms de zwakte bloot van een methodische denklijn.

De commissie was als volgt samengesteld:

Prof.dr. K.J.P.F.M. Jeurgens, hoogleraar archivistiek Universiteit Leiden en gemeentearchivaris van Dordrecht (voorzitter)

Dr. A.C.V.M. Bongenaar, gemeentelijk archiefinspecteur van Dordrecht (secretaris)

Drs. P.G.M. Diebels, senior adviseur VHIC en lid van de commissie Archieven van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten namens het bestuur van de Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland

Dr. P.K. Doorn, directeur Data Archiving and Networked Services (DANS)

Drs. R.J.B. Hageman, senior medewerker Selectie en Acquisitie, Nationaal Archief

Prof.dr. L. Heerma van Voss, senior onderzoeker Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis en hoogleraar geschiedenis Universiteit Utrecht

Drs. J.J. Jonkers, directeur Digital display, voorheen werkzaam als voorzitter van het Managementteam Documentatie en Informatie, Ministerie van Financiën

Dr. A.C.M. Kappelhof, senior onderzoeker Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (NWO)

Mw. M.A.M. Laqueur, directeur Directie Informatiehuishouding Ministerie van VWS en lid van het Interdepartementaal Overlegorgaan Directeuren Informatievoorziening (IODI)

Prof.dr. L.A.C.J. Lucassen, hoogleraar sociale geschiedenis Universiteit Leiden

Drs. H.D. Tjalsma, senior expert research data Data Archiving and Networked Services (DANS)

Drs. H. Waalwijk, docent en onderzoeker Archiefschool, Nederlands instituut voor archiefonderwijs en -onderzoek, Amsterdam

Mw.drs. M.C. Windhorst, directiesecretaris Gemeentearchief Rotterdam en voormalig secretaris Archieven Raad voor Cultuur

De commissie had weinig tijd om haar opdracht uit te voeren. Nadat op 13 maart de Stuurgroep *Informatie op orde* de opdrachtformulering voor de *Commissie Waardering en Selectie* vaststelde, startte de commissie eind maart met haar werkzaamheden. Op 1 september diende zij haar eindrapport in. De commissie kwam vijf keer bijeen. Daarnaast voerden de voorzitter en de secretaris diverse verdiepingsgesprekken met afzonderlijke commissieleden. Ook spraken zij met deskundigen op het terrein van waardering en selectie in binnen- en buitenland.³

De vertaalslag van de selectiedoelstelling naar de selectiecriteria en het formuleren van de criteria was in handen van een voorbereidingsgroep, bestaande uit de commissieleden drs. R.J.B. Hageman, prof.dr. L. Heerma van Voss, dr. A.C.M. Kappelhof en mw.drs. M.C. Windhorst.

Commissielid drs. H.D. Tjalsma voerde een literatuurverkenning uit naar de stand van kennis op het gebied van het ingewikkelde vraagstuk betreffende de kosten van digitaal archiefbeheer en de baten van selectie van digitale archiefbescheiden. Zijn rapportage hierover is als bijlage 3 opgenomen in dit rapport. De basistekst voor het rapport werd geschreven door de voorzitter en de secretaris. Commissielid mw.drs. M.C. Windhorst fungeerde als tekstredacteur en smeedde de verschillende conceptteksten tot een geheel.

1.2 Omgang met het verleden

Functies en belangen

Archieven hebben verschillende functies. Ze worden gevormd en/of bewaard om als bewijs te kunnen dienen, om verantwoording af te leggen of om herinneringen vast te houden. Na verloop van tijd vallen de bewijs-

en verantwoordingsfunctie van de meeste archiefbescheiden weg. De enige reden om ook dan nog te blijven bewaren, is gelegen in het historisch belang. Daarbij kan het gaan om de bronwaarde van archieven, om het (potentiële) belang van het historisch onderzoek dus, of om de intrinsieke waarde van de archieven zelf, als overblijfsel uit een roemrijke, beruchte of beladen episode, of als object met een op zichzelf staande of aan een historische gebeurtenis gekoppelde emotionele waarde. In het besef dat het onmogelijk en ook onwenselijk is om alles wat aan archieven is geproduceerd te bewaren, is het van het grootste belang over een selectie-instrumentarium te beschikken waarmee verantwoorde keuzes gemaakt kunnen worden voor het bewaren dan wel vernietigen van archieven.

Artikel 2 van het Archiefbesluit 1995⁴ somt de verschillende belangen op waarmee bij de selectie van overheidsarchieven rekening dient te worden gehouden:

- de taak van het desbetreffende overheidsorgaan;
- de verhouding van dit overheidsorgaan tot andere overheidsorganen;
- de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed;
- en het belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- en bewijszoekenden en voor historisch onderzoek.

Deze formulering laat veel ruimte voor interpretatie. Immers: wat is 'rekening houden met' bij het ontwerpen en vaststellen van selectielijsten? De commissie zal zich conform haar opdracht met name richten op wat het betekent archiefbescheiden te waarderen en te selecteren als bestanddeel van het cultureel erfgoed en ten behoeve van historisch onderzoek.

Waardering vanuit cultuurhistorisch perspectief

De manier waarop bij waardering en selectie van archieven invulling gegeven dient te worden aan het cultuurhistorisch belang, is sinds jaar en dag een moeilijk vraagstuk. Sinds Gerald Ham in 1975 de gebruiks- en onderzoekswaarde van archieven voor historisch onderzoek als criterium voor selectie bekritiseerde en afwees, zijn er weinig archivariissen die zich bij selectie van archiefmateriaal uitsluitend willen laten leiden door wat historici de moeite van het bewaren waard vinden. Want, zo redeneerde Ham, als ze niet oppassen, lopen archivariissen het risico niet meer te zijn dan een windvaan die meedraait met alle modes van de historiografie.⁵

Toch kan de problematiek van waardering en selectie van archieven niet los gezien worden van het belang dat archieven hebben voor onze omgang met

geschiedenis. Voor het kunnen waarderen en selecteren van archieven omwille van het historisch belang, is het nodig te begrijpen welke rol archieven spelen in onze omgang met het verleden. En dat is heel wat anders dan dat archivariissen zich bij waardering en selectie zouden laten leiden door de historiografische trends waarop Gerald Ham doelde. Een samenleving die hecht aan kennis van en confrontatie met het verleden, aan haar historische zelfbeeld en de voortdurende veranderingen daarin, kan niet anders dan de bouwstenen, bronnen en getuigenissen van dat verleden koesteren.

De omgang met het verleden kent vele vormen en is zo veelkleurig en divers, dat zij niet onder één noemer te vangen is. Historicus Kees Ribbens laat die veelvormigheid zien in zijn proefschrift 'Een Eigentijds Verleden'.⁶ We kunnen bijvoorbeeld denken aan geschiedenis van de persoonlijke identiteit (familiegeschiedenis en genealogie) en geschiedenis van collectieve identiteit (geschiedenis van natie, stad en streek, van vrouwen, migranten, minderheden en allochtonen en van emancipatiebewegingen). Naast de geschiedbeoefening door liefhebbers bestaan er veel vormen van professionele omgang met het verleden: door historici van diverse pluimage, door biografen, door het onderwijs, vanuit intermediaire instellingen zoals musea en andere erfgoedbeheerders. En naast de professionele geschiedbeoefening vanuit een wetenschappelijke benadering is er het onderzoek in opdracht, voor gedenkboeken en jubileumvieringen, voor journalistieke producties, voor politiek-bestuurlijke doeleinden en daarnaast het onderzoek ter voorbereiding op (historische) romans, theaterstukken, films, televisieseries en historische spelen.

Uniciteit en authenticiteit

Voor het instandhouden van deze diversiteit in de omgang met het verleden speelt archiefmateriaal weliswaar geen exclusieve, maar wel een bijzondere rol. Het culturele en wetenschappelijke belang van archieven ten opzichte van andersoortige bronnen ligt in de combinatie van uniciteit en authenticiteit van archiefmateriaal. Vanwege die twee eigenschappen en de combinatie daarvan zijn archieven de ultieme informatiebronnen aan de hand waarvan denkbeelden, mythen en hypes getoetst en verhelderd kunnen worden. Archieven geven als het ware informatie uit de eerste hand, ze zijn een echo van ooggetuigen uit het verleden en fungeren om die reden als een soort laatste toevluchtsoord op basis waarvan men het verleden kan benaderen. Datgene wat archieven op de korte en middellange termijn waardevol maakt als bewijsstukken en middelen ter verantwoording, bepaalt ten dele

ook hun unieke waarde op de lange termijn. Het bepalen welke archieven als historische bron voor eeuwige bewaring worden opgenomen in de depots van archiefinstellingen, vormt dan ook een belangrijk onderdeel van het werk van archivarissen. Vernietiging van archiefbescheiden is in principe onherroepelijk. Geen wonder dus dat de vraagstukken rondom waardering, selectie en acquisitie, meer dan welke andere kwesties ook binnen het domein van de archieven, zich mogen verheugen in een grote maatschappelijke belangstelling.⁷

1.3 Veranderende opvattingen over waardering en selectie

Veranderlijkheid als kenmerk

De Canadese archiefwetenschapper Terry Cook stelde zichzelf de indringende vraag op grond waarvan archivariissen eigenlijk bepalen wie tot hun *houses of memory* worden toegelaten.⁸ Het 'wie' van Cook is metaforisch bedoeld, want het gaat hier natuurlijk over de opname van documenten, de sporen van archiefvormers, in de depots van de archiefinstellingen. 'Toelaten' betekent dat de documenten deel gaan uitmaken van het 'eeuwige geheugen' van een land, stad of gemeenschap. Het werk van de archivaris op het terrein van selectie brengt dus een grote verantwoordelijkheid met zich mee.

Is waardering en selectie wel voorbehouden aan de archivaris, in hoeverre mag de archiefvormer zich ermee bemoeien, waarom selecteren we, wat waarderen en selecteren we eigenlijk? Het zijn allemaal vragen die in de afgelopen eeuw voortdurend aan de orde zijn geweest en waarop nooit definitieve antwoorden zijn geformuleerd. Dat zal ook nu niet gebeuren. Dit rapport gaat uit van het inzicht dat waarderen, selecteren en acquireren tijdgebonden, normatieve activiteiten zijn waarvan de uitgangspunten en methoden regelmatig tegen het licht gehouden dienen te worden. Dat gebeurt meestal wanneer de omstandigheden zodanig veranderen dat de gehanteerde uitgangspunten, doelstellingen, criteria en methoden de aansluiting verliezen met de veranderende praktijk, zoals nu het geval is als gevolg van de digitalisering.

Van retrospectieve naar proactieve benadering

Nog betrekkelijk kort geleden (begin jaren negentig) is in Nederland de omslag gemaakt naar macroselectie. De enorme naoorlogse groei van de overheidsarchieven leidde binnen de rijksoverheid tot het besef dat selectie en verwijdering (overbrenging of vernietiging) van archiefbescheiden met behulp van de toen gehanteerde methode van microselectie op document-niveau onbegonnen werk was. Toen bovendien de termijn waarop overheidsarchieven overgebracht dienden te worden naar archiefbewaarplaatsen

werd bekort van vijftig naar twintig jaar, stapte de rijksoverheid over op een radicaal nieuwe methode van macroselectie, die bekend werd onder de naam PIVOT (Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn). Nu, 15 jaar later, is er veel veranderd in de omgeving waarin de archivaris opereert. Het archiefwezen zoekt naar zijn rol in de digitale informatiehuis-houding en naar het antwoord op de vraag wat de primaire taak van het archiefwezen dient te zijn. Vanuit de archivistische benadering is de waarde van archieven als bestanddeel van het cultureel erfgoed altijd secundair geweest, om de eenvoudige reden dat archieven nooit als cultureel erfgoed werden of worden gecreëerd. Het primaire belang van archieven was en is gelegen in de rol die de bescheiden spelen voor de archiefvormer. Archiefdiensten hebben hun bestaan als collectiebeherende instituten echter voor het grootste deel te danken aan de secundaire waarde, dat wil zeggen aan de waarde van de archieven voor anderen dan de archiefvormer. In de pre-PIVOT fase was de spanning tussen die beide waarden nog niet zo groot, omdat de momenten tussen creatie en waardering ver uiteen lagen.⁹ Dit is fundamenteel veranderd nu de digitale revolutie ook op het gebied van de archiefvorming heeft toegeslagen. Waardering en selectie van digitale archieven kan niet uitgesteld worden tot het moment waarop duidelijk is geworden of ze ook een secundaire, cultuurhistorische waarde vertegenwoordigen. In een digitale omgeving dient de waardering bij voorkeur al toegekend te worden vóór of bij de creatie van archieven en dient de selectie plaats te vinden bij of net na de creatie van archieven. Tussen het gebruik van de archieven in de administratie en de waardering van het culturele belang ervan ligt geen zee van tijd meer. Daarmee komen de primaire en de secundaire waarde van archieven in elkaars vaarwater.

1.4 Emancipatie van het erfgoedbelang

Het moge duidelijk zijn: als we de cultuurhistorische waarde van archieven als secundair blijven zien, wordt het geheugen van onze samenleving in dit vluchtige digitale tijdperk een gatenkaas. Om de bronnen van onze samenleving blijvend toegankelijk te houden, is het nodig om het erfgoedbelang van archieven als nevengeschikt te beschouwen aan het bedrijfsvoerings- en verantwoordingsbelang vanaf het prille moment van archiefvorming. Ook de Raad voor Cultuur benadrukte de eigenstandige erfgoedwaarde van archieven in haar advies *Het tekort van het teveel*.¹⁰

De *Commissie Waardering en Selectie* werkt in dit rapport vanuit de erkenning van de noodzaak om al bij de vorming van archieven over de waardering ervan na te denken en daarbij onmiddellijk het erfgoedbelang mee te laten wegen. Dat vergt heroverweging en soms herijking van de bestaande uitgangspunten, doelstellingen, criteria en methoden van waardering, selectie en acquisitie van archieven.

1.5 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 verklaart de commissie de meest essentiële begrippen die in het rapport een rol spelen.

Hoofdstuk 3 beschrijft en beoordeelt de huidige methoden van waardering, selectie en acquisitie van zowel overheidsarchieven als particuliere archieven.

Hoofdstuk 4 en 5 vormen het hart van het rapport. Hierin doet de commissie haar visie op respectievelijk de doelstelling en methodiek voor de waardering van archieven en archiefbescheiden uit de doeken. Hoofdstuk 6 is gewijd aan de problematiek van waardering en selectie specifiek in de digitale omgeving.

Hoofdstuk 7 bevat naast concluderende opmerkingen ook voorstellen voor het uitvoeren van *pilots*.

Aan het rapport zijn drie bijlagen toegevoegd: een stroomschema van de nieuwe methodiek (bijlage 1), een overzicht met bijzonderheden van buitenlandse wetgeving ter bescherming van particuliere archieven (bijlage 2) en een voorlopige studie naar de kosten van digitaal archief (bijlage 3).

2 Terminologie

2.1 Archief

Het begrip archief is in ontwikkeling. Tot een jaar of tien geleden bestond er in het archiefveld consensus over de definitie van archief als het geheel van archiefbescheiden, ontvangen of opgemaakt door een instelling, persoon of groep personen. Onder archiefbescheiden werden verstaan al die bescheiden die, ongeacht hun vorm, naar hun aard bestemd zijn om te berusten onder de instelling, persoon of groep personen die deze heeft ontvangen of opgemaakt uit hoofde van zijn/haar activiteiten of vervulling van zijn/haar taken.¹¹

Recentelijk is er, onder invloed van automatisering van processen en digitalisering van de documenthuishouding, een verschuiving in de begripsbepaling opgetreden, waarbij de nadruk is komen te liggen op archief als procesgebonden informatie. Dit betekent: “informatie die door onderling samenhangende werkprocessen is gegenereerd en die zodanig door die werkprocessen is gestructureerd en vastgelegd dat ze vanuit de context van die werkprocessen kan worden bevraagd”.¹²

De commissie kiest ervoor beide definities te gebruiken omdat ze elkaar aanvullen. De eerste definitie concentreert zich op de documenten, terwijl de tweede op de (informatie in de) processen is gericht en ruimte biedt voor het veranderende concept van archief in een tijd waarin in toenemende mate sprake is van keteninformatisering.

2.2 Keteninformatisering

Keteninformatisering is een manier om geautomatiseerde informatie-uitwisseling mogelijk te maken tussen samenwerkende, zelfstandige organisaties die als ketenpartner ieder een specifieke rol binnen samenhangende (werk)processen spelen. De ketenpartners delen informatie met elkaar, in beginsel zonder dat zij een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur hebben, met het doel om te komen tot eenmalige opslag en meervoudig gebruik. Aangezien niet langer sprake is van een duidelijke archiefvormer die verantwoordelijk is voor het gehele proces van archiefvorming, dient een ketenverantwoordelijke aangewezen te worden.

Een tweede doel van keteninformatisering is het digitaal ondersteunen van verschillende (geschakelde) dienstverleningsprocessen zodat de klant slechts één proces en daarmee een gestroomlijnde dienstverlening ervaart.¹³

Keteninformatisering heeft, zoals hierboven aangegeven, gevolgen voor de opvatting van wat een archief is. Evenzeer heeft het gevolgen voor de verantwoordelijkheden van archiefvormers. Vooral om die reden is het begrip in het kader van dit rapport relevant.

2.3 Waardering

Meervoudig begrip

De begrippen waardering, selectie en acquisitie zijn binnen de archivistiek nauw met elkaar verweven. In navolging van Waalwijk¹⁴ heeft de commissie 'waarderen' gedefinieerd als het 'toekennen van waarde aan documenten op verschillende momenten en binnen verschillende processen'. Wat in deze definitie goed tot uitdrukking komt, is dat waarderen verschillende betekenissen heeft, op verschillende momenten gebeurt en ook verschillende consequenties heeft.

In de eerste plaats wordt binnen het proces van archiefvorming bepaald welke documenten als archiefbescheiden moeten worden aangemerkt en in het archiveringssysteem moeten worden opgenomen. Daarnaast wordt, meestal op een ander moment, bepaald welke archiefbescheiden voor tijdelijke dan wel blijvende bewaring in aanmerking komen, al dan niet onder toekenning van bewaartermijnen.¹⁵ Hierbij dient aangetekend te worden dat dit onderscheid vooral van betekenis is voor overheidsorganen die gehouden zijn aan de Archiefwet. Het begrip document moet daarbij niet in de enge betekenis van 'schriftelijk stuk' worden begrepen, maar als 'vastgelegde informatie die, of vastgelegd object dat, als een eenheid kan worden behandeld'.¹⁶ Hierdoor kunnen ook databanken als document in de zin van de Archiefwet worden beschouwd, hetgeen ook door de Raad van State is bevestigd.¹⁷

Verborgene waardering

Hoewel misschien alleen het tweede moment van waarderen van belang lijkt voor de problematiek die voor de commissie centraal staat, is het eerste moment van waarderen minstens zo relevant¹⁸ voor de uitkomsten van de waardering die tot doel heeft te bepalen welke archiefbescheiden voor blijvende bewaring in aanmerking komen. Immers die tweede activiteit heeft uitsluitend betrekking op documenten die al als archiefbescheiden zijn gewaardeerd (en dus in een archiveringssysteem behoren te zijn opgenomen). De keuze welke documenten niet als archiefbescheiden worden gezien, is veelal een impliciete, soms wellicht een onbewuste, soms wellicht een heel bewuste (al dan niet met bijbedoelingen), maar is hoe dan ook minder goed gedocumenteerd en daarom voor de burger veel minder transparant. Voor de discussie in hoeverre archivariissen de samenleving zouden moeten documenteren (zie verder hoofdstuk 4) is

het van groot belang om deze ‘verborgen waardering’ te onderkennen. Hoe groot dat belang is, blijkt bijvoorbeeld uit de resultaten van het onderzoek naar het archiefbeheer van de Koninklijke Landmacht in het kader van het Srebrenica-onderzoek. Omdat er allerlei verhalen de ronde deden over het slechte archiefbeheer en het achterhouden van documenten door betrokkenen, liet het Ministerie van Defensie onderzoeken hoe de Koninklijke Landmacht met haar archieven is omgesprongen. Met name de documenten die tijdens het NIOD-onderzoek door de generaals Couzy en Van Baal aan het onderzoeksteam werden getoond, zijn in dit kader van belang. Deze documenten werden door beide generaals als persoonlijke documenten aangemerkt en waren om die reden niet opgenomen in het archiveringssysteem van Defensie. Het Defensie-onderzoek onderschrijft de visie dat deze documenten aangeduid kunnen worden als persoonlijke archiefbescheiden en als zodanig dus ook niet in het archiveringssysteem van Defensie behoeven te worden opgenomen.¹⁹

Juridisch-archivistisch perspectief te beperkt

Dit voorbeeld legt haarscherp de door Waalwijk genoemde definitieproblematiek bloot: alleen als de keuze (waardering) gemaakt is om een document in het archiveringssysteem op te nemen, krijgt het de status van archiefstuk en valt het binnen het domein van de huidige waarderings- en selectiemethodiek. Dat wil zeggen dat van de documenten die binnen een archiveringssysteem zijn opgenomen, en die daarmee als archiefbescheiden zijn aangemerkt, op een zeker moment expliciet bepaald dient te worden welke voor tijdelijke dan wel blijvende bewaring in aanmerking komen. Waardering en selectie in de huidige systematiek vindt dus uitsluitend plaats vanuit een juridisch-archivistisch perspectief op de aard en status van documenten.

Vanuit het gezichtspunt van de historisch geïnteresseerde onderzoeker kan deze archivistische invalshoek van het vraagstuk van waardering en selectie dan een onbevredigend resultaat geven, getuige de casus van de aantekeningen van generaal Couzy. In het rapport over het archiefbeheer bij de Landmacht wordt opgemerkt dat de als persoonlijke notities aangemerkte bescheiden wel degelijk van belang kunnen zijn voor historisch onderzoek en dat ze om die reden in een archiefinstelling thuishoren.

Meer transparantie gewenst

De *Commissie Waardering en Selectie* zou graag zien dat de zorgdragers, vooraf en veel duidelijker dan nu het geval is, helderheid verschaffen over waar de scheidslijn ligt tussen persoonlijke archiefbescheiden enerzijds en ambtshalve opgemaakte en ontvangen archiefbescheiden anderzijds. Ook zouden er richtlijnen moeten komen over hoe ambtenaren moeten handelen in geval van twijfel over de formele status en/of de inhoudelijke waarde van archiefbescheiden.²⁰

2.4 Selectie en verwijdering

Belangrijk is in dit kader ook de term selectie. Waardering en selectie worden vaak in één adem genoemd. Toch is het verstandig om waardering en selectie als volgtijdelijke processen te beschouwen. Selectie is dan het daadwerkelijk toekennen van de waardering aan de archiefstukken in kwestie. Selectie is in die zin een administratieve handeling, op basis waarvan de effectuering van de waardering, het verwijderen, plaats kan vinden.²¹ Verwijderen betekent het daadwerkelijk vernietigen van documenten danwel het overbrengen van documenten naar een bewaardepot.²² Archiefvormers die vallen onder de Archiefwet 1995 zijn verplicht tot verwijdering: zowel vernietiging na verstrijken van de daartoe bepaalde termijnen als overbrenging zijn wettelijk voorgeschreven. Voor niet-overheden bestaat die verplichting niet. Niettemin wordt ook daar, hetzij willekeurig, hetzij weloverwogen, verwijdering toegepast.

2.5 Acquisitie

Onder acquisitie van archieven verstaan archivariissen meestal het verwerven van particuliere archieven, dat wil zeggen van archieven die niet afkomstig zijn van instellingen of personen die gehouden zijn aan de Archiefwet 1995. Ook het verwerven van overheidsarchieven is in zekere zin acquisitie, maar omdat de overbrenging van overheidsarchieven wettelijk verplicht is en de toestroom van deze archieven dus min of meer autonoom, is het niet gebruikelijk om in dit verband de term acquisitie te bezigen. Met betrekking tot de acquisitie van particuliere archieven bestaan geen regels, behalve dat het instellingen van het openbaar archiefwezen is toegestaan particuliere archieven te verwerven. Het is aan het inzicht van de archiefinstelling (en de daarvoor verantwoordelijke bestuurders die de beleidskaders bepalen waarbinnen die instellingen werken) om te bepalen welke archieven relevant zijn om in de collectie te worden opgenomen. Dat daarbij heel andere overwegingen een rol kunnen spelen dan inhoudelijke – denk aan de financiële mogelijkheden en beperkingen – spreekt bijna voor zich.

Bij de acquisitie van archieven van particuliere archiefvormers zou waardering een even belangrijke rol moeten spelen als bij de overheidsarchieven. Over het algemeen kan echter worden gesteld dat van afgewogen, proactieve keuzes nog veel te weinig sprake is: “archieven stellen zich meer op als ontvangers van hetgeen (door maatschappelijke organisaties, bedrijven, handel of particulieren) aangeboden wordt dan dat ze zelf actief bepalen wat ze willen verwerven”.²³ Wel is het zo dat een groeiend aantal archiefinstellingen in acquisitieplannen aangeeft welke prioriteiten worden gehanteerd bij de opbouw en uitbreiding van de collectie.

2.6 Erfgoed

De Raad voor Cultuur stelt in haar advies *Het tekort van het teveel* vast dat het begrip cultureel erfgoed niet sluitend is te objectiveren. In de meest basale vorm, zo stelt de Raad, “is cultureel erfgoed dat wat wordt bewaard en daarmee onderdeel wordt van ons individuele en/of collectieve geheugen”.²⁴ Met andere woorden: het resultaat van het proces van waardering, selectie en acquisitie is wat we cultureel erfgoed noemen. Vanuit die invalshoek geeft het begrip cultureel erfgoed weinig richting aan het proces van waarderen, selecteren en acquireren. Om die reden is zij voor ons doel niet erg bruikbaar.

Een recent rapport van de *International Council on Monuments and Sites* grijpt terug op een omschrijving die in 1976 in UNESCO-verband tot stand kwam. Als werelderfgoed werden die objecten bestempeld ‘that represent or symbolise a set of ideas or values which are universally recognized as important, or as having influenced the evolution of mankind as a whole at one time or another’.²⁵ In deze en veel andere omschrijvingen en definities van erfgoed staat het leggen van verbandingen tussen de huidige samenleving en het verleden centraal.²⁶

De commissie sluit zich aan bij die opvatting en vat erfgoed op als het geheel aan materiële (roerende en onroerende) objecten en immateriële (symbolische) praktijken, die afkomstig zijn uit of verwijzen naar het verleden, waarvan de presentatie en representatie in het heden dient om continuïteit te bewerkstelligen tussen verleden, heden en toekomst. Het gaat dan om roerende materiële objecten (schilderijen, gebruiksvoorwerpen, kleding, documenten), onroerende materiële objecten (huizen, grafheuvels), maar ook om immateriële (symbolische) praktijken (verhalen, dans, liederen, gewoonten). Deze objecten of praktijken kunnen zelf afkomstig zijn uit het verleden (meestal de tastbare objecten) of naar het verleden verwijzen.

Cruciaal in deze definitie is dat objecten en praktijken slechts onder de noemer van cultureel erfgoed vallen indien de presentatie en representatie vandaag de dag ertoe dient om continuïteit te bewerkstelligen tussen verleden, heden en toekomst. Het grote probleem bij het toepassen van een begrip als cultureel erfgoed is dat er tijd nodig is om te kunnen vaststellen of objecten en praktijken de bovenbedoelde betekenis hebben gekregen. Zicht krijgen op wat erfgoed is door de tijd zijn werk te laten doen, is echter in dit tijdperk van digitale archiefvorming eigenlijk niet meer mogelijk. Verderop in het rapport gaat de commissie daar nader op in.

2.7 Representatief en bijzonder

Representativiteit is een sleutelbegrip bij het denken over waardering en selectie. Het begrip komt later in dit rapport uitvoerig aan de orde in verband met de criteria voor waardering, zodat hier volstaan kan worden met een korte begripsbepaling.

In de ogen van de commissie impliceert representativiteit een eenheid die in zijn kenmerken een groep of een groter geheel vertegenwoordigt. Deze eenheid weerspiegelt de karakteristieken en/of de aard van een groter geheel, en maakt het daardoor mogelijk te generaliseren. Tegenover het representatieve staat het bijzondere, dat juist gekenmerkt wordt door de uniciteit, het afwijkende van het meest voorkomende. Ook dat is, zoals verderop zal blijken, bij de waardering van archieven een belangrijke notie.

2.8 Documentair structuurplan

De Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (2002) verstaat onder een documentair structuurplan (dsp) een plan waarin is vastgelegd op welke wijze de toegankelijkheid van archiefbescheiden is georganiseerd en de wijze waarop archiefbescheiden zijn ingedeeld en gerangschikt.²⁷ In een documentair structuurplan worden relaties gelegd tussen wet- en regelgeving, organisatiestructuur, werkprocessen en de neerslag hiervan.

2.9 Handelingen en werkprocessen

Het begrip handeling staat centraal in de methode van waardering en selectie die in het kader van het PIVOT-project is ontwikkeld en gebruikt. Een handeling wordt gedefinieerd als een complex van activiteiten ter vervulling van een taak of op grond van een bevoegdheid.²⁸ Een handeling geeft een formele werkelijkheid weer.

Het begrip werkproces sluit beter aan bij de feitelijke gang van zaken binnen een archiefvormende organisatie. Een werkproces wordt gedefinieerd als de uitvoering van de taak of handeling uit hoofde waarvan archiefbescheiden door een overheidsorgaan worden ontvangen of opgemaakt als naar hun aard bestemd om daaronder te berusten.²⁹

3 De huidige selectiemethoden op hun merites beoordeeld

Uitgangspunt voor de commissie is dat wat goed werkt, vooral gehandhaafd moet worden. Daarom worden in dit hoofdstuk de bestaande methoden van waardering en selectie onder de loep genomen en op hun merites beoordeeld.

Het proces van waardering en selectie van overheidsarchieven is strak gereguleerd en modelmatig georganiseerd. Op grond van artikel 5 van de Archiefwet 1995 is iedere zorgdrager verplicht tot het ontwerpen van een selectielijst. De wijze waarop overheden invulling geven aan deze verplichting is verschillend. Hieronder wordt per overheidslaag de gehanteerde methodiek bekeken. Ook wordt een korte blik geworpen op de praktijk in de particuliere sector.

3.1 Lagere overheden

De lagere overheden zijn, zoals alle overheidsorganen, gehouden aan de uitvoering van artikel 5 van de Archiefwet 1995. Ieder College van Burgemeester en Wethouders is zorgdrager voor de archieven van zijn gemeentelijk apparaat. In principe zou iedere gemeente daarom zelf een selectielijst kunnen opstellen. De gemeenten hebben echter de handen ineen geslagen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelt op basis van een mandaat van alle gemeenten een 'selectielijst archiefbescheiden gemeentelijke en intergemeentelijke organen' op en loodst deze door de vaststellingsprocedure.³⁰

Gemeenten

In de gemeentelijke selectielijst is de taakuitvoering van de gemeente als bestuursorgaan als uitgangspunt genomen, zodat geen rekening gehouden hoeft te worden met de lokale manier van inrichten van het bestuur en de ambtelijke organisatie. De selectielijst bestaat uit twee delen: een algemeen deel voor archiefbescheiden die op grond van allerlei taken gevormd kunnen worden (bijvoorbeeld bezwaarschriften, verslaglegging, offertes, vergunningverlening) en een specifiek deel voor archiefbescheiden die slechts op grond van één taak worden gevormd (bijvoorbeeld de aanvraag voor een rijbewijs bij het taakveld burgerzaken en bevolking). In totaal zijn 16 taakvelden gedefinieerd.

De doelstelling van de waardering is identiek aan die van de rijksoverheid, maar de vertaling naar de daadwerkelijke selectie biedt veel ruimte aan

de verschillende gemeenten om lokale speerpunten, eigenheden en eigenaardigheden tot hun recht te laten komen. De selectielijst zegt over de bewaarcriteria: 'In het algemeen kan gesteld worden dat archiefbescheiden die het gevoerde beleid ten aanzien van de taak kunnen karakteriseren, (bewaard) dienen te worden (...). Stukken die betrekking hebben op de dagelijkse uitvoering zullen in het algemeen niet voor bewaring in aanmerking komen, met uitzondering van bescheiden betreffende hoofdzaken van het verloop van de uitvoering'. Daarnaast geeft de selectielijst veel mogelijkheden voor uitzondering van vernietiging.³¹ Het grote verschil met de werkwijze die op rijksniveau wordt toegepast is, dat voor alle 443 gemeenten in Nederland volstaan kan worden met één lijst. Dat betekent ten opzichte van de werkwijze van de rijksoverheidsorganen een beduidend lagere proceduredruk en een nog veel lagere werkbelasting voor de overheidsorganen in kwestie. Dit is mogelijk omdat gemeenten dezelfde taken uitvoeren. De gemeentelijke lijst kan dan ook beschouwd worden als een generieke lijst die geen ingewikkelde vertaalslag behoeft om bruikbaar te zijn voor de afzonderlijke zorgdragers. Wel wordt in de vastgestelde gemeentelijke selectielijst gesteld dat het in sommige gevallen aanbeveling verdient om als uitwerking van de algemene lijst zogeheten plaatselijke (stukken)lijsten samen te stellen. Zolang dergelijke plaatselijke lijsten binnen het kader van de algemene lijst blijven, zijn ze echter niet onderworpen aan de formele vaststellingsprocedure volgens het Archiefbesluit 1995.³²

Provincies en andere overheden

De totstandkoming en werking van de Selectielijst Archiefbescheiden Provinciale Organen en de Selectielijst voor Archiefbescheiden van (Regionale) Politieorganisaties zijn in grote lijnen vergelijkbaar met die van de gemeentelijke lijst.³³ De waterschappen volgen eenzelfde aanpak, al is hun nieuwe selectielijst nog niet vastgesteld.³⁴ Voor de meeste van de overige niet-rijksoverheidsorganen (bijvoorbeeld de zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties) is geen gemeenschappelijk beleid of gemeenschappelijke visie op waardering en selectie bekend. Ieder 'overig overheidsorgaan' is te beschouwen als zorgdrager in de zin van de Archiefwet en is als zodanig verantwoordelijk voor de vaststelling van een eigen selectielijst.

Verdienstelijke aanpak

De commissie vindt het concept van de generieke selectielijst interessant omdat het de afzonderlijke zorgdragers ruimte biedt voor een eigen invulling van de daadwerkelijke selectie. Ook biedt een generieke selectielijst aanzienlijke efficiencyvoordelen in de fase van het opstellen en vaststellen van de selectielijsten. Dat laatste is, zeker in het licht van de probleemanalyse van het kabinet in *Informatie op orde*, een belangrijk gegeven.

3.2 Rijksoverheid

PIVOT-methode

De rijksoverheid gebruikt bij de waardering en selectie van haar archieven sinds de jaren negentig de methode institutioneel onderzoek, die in het kader van het PIVOT-project werd ontwikkeld. Deze methode is gebaseerd op de veronderstelling dat de belangrijkste bronnen van de Nederlandse samenleving en cultuur, voor zover die betrekking hebben op het handelen van de overheid, veiliggesteld kunnen worden door de selectie van overheidsarchieven te baseren op de waardering van de handelingen van de overheid. De methode gaat uit van het principe dat wanneer een handeling van de overheid belangrijk wordt gevonden, de administratieve neerslag van die handeling in aanmerking komt voor bewaring.

Per beleidsterrein brengen de zorgdragers de handelingen van de rijksoverheid aan de hand van uitvoerig institutioneel onderzoek in kaart. De resultaten van het onderzoek worden, ook weer per beleidsterrein, vastgelegd in een zogeheten Rapport Institutioneel Onderzoek (RIO). Het vervaardigen van een RIO is het meest arbeidsintensieve onderdeel in het langdurige traject van (voorbereiding van) waarden en selecteren. Op basis van een RIO wordt een Basis Selectiedocument (BSD) gemaakt, waarin de handelingen met behulp van een vastgestelde set criteria worden gewaardeerd. Elke in het BSD opgenomen handeling is voorzien van een waardering. Die luidt ofwel bewaren van de neerslag dan wel vernietigen na het verstrijken van de aangegeven vernietigingstermijn.³⁵

Nieuwe instrumenten toegevoegd

In de afgelopen jaren zijn de archiefanalyse en de Historisch-Maatschappelijke Analyse (HMA) als nieuwe instrumenten toegevoegd aan de PIVOT-methodiek.³⁶ De introductie van de archiefanalyse is in feite een tegemoetkoming aan de kritiek dat waardering en selectie plaatsvonden zonder dat nog naar de archiefbescheiden zelf werd gekeken.

Het doel van de archiefanalyse is onderzoek te doen naar de aard en inhoud van de neerslag van bepaalde handelingen. Tot een analyse van een (deel van) een archief kan voorafgaand aan of in de loop van een driehoeksoverleg worden besloten, als de opstellers van de lijst en/of de deelnemers aan het overleg te weinig houvast vinden in de beschrijving van de handelingen en hun context om tot een gefundeerd oordeel over de waarde ervan te komen. Onder andere ten aanzien van massale bestanden persoonsgebonden gegevens kan dat nodig blijken, zoals de *Commissie Nota Persoonsdossiers* vaststelde.³⁷ Toch is de archiefanalyse nooit tot een volwaardig onderdeel van het instrumentarium voor waardering en selectie uitgegroeid.³⁸

In de periode 2001-2004 ontwikkelde het Nationaal Archief in nauwe

samenwerking met het historische veld de Historisch-Maatschappelijke Analyse (HMA). Dit nieuwe instrument vormde, evenals de archiefanalyse, een antwoord op de kritiek van de zijde van historici op de eenzijdig etatistische grondslag van de PIVOT-methode. De HMA zou inzicht moeten geven in de inhoudelijk-historische ontwikkelingen op een in een RIO beschreven beleidsterrein.³⁹ Dit instrument wordt vanaf 2005 toegepast. De HMA bestaat uit de schriftelijke weergave van een interview met een of meer deskundige(n) op een bepaald beleidsterrein. Aan het interview ligt een vragenlijst met standaardvragen ten grondslag.⁴⁰ De HMA wordt uitgevoerd door het Nationaal Archief, dat de materiedeskundigen aanzoekt en de interviews afneemt.

Het doel van de HMA is het belang van het historisch onderzoek bij de waardering meer richting en een steviger fundament te geven. Bij alle betrokkenen bestond de behoefte om de materiedeskundigen in een eerder stadium dan het driehoeksoverleg te raadplegen, zodat bij het opstellen van het BSD al enig inzicht bestaat in het historische belang van het overheidshandelen op het gegeven beleidsterrein en de neerslag daarvan.

Magere invulling

De commissie ziet de archiefanalyse en de HMA als nuttige aanvullingen op het PIVOT-instrumentarium, maar is tegelijkertijd van mening dat de invulling die aan beide instrumenten wordt gegeven uiterst mager is. De archiefanalyse wordt nauwelijks toegepast en lijkt vooral te worden gebruikt om conflicten in het driehoeksoverleg te bezweren.

Wat betreft de HMA onderschrijft de commissie het standpunt van de Raad voor Cultuur in *Het tekort van het teveel*. De HMA-vragenlijst geeft een te beperkte invulling aan wat een historisch-maatschappelijke analyse zou moeten zijn. In de vragenlijst is relatief veel aandacht voor gebeurtenissen en processen, en weinig voor interactie tussen overheid en samenleving en de consequenties daarvan voor het individu. De commissie zal verderop in hoofdstuk 5 terugkomen op haar eigen visie op de inzet van het instrument van de historisch-maatschappelijke analyse.

Te veel instrumenten, te weinig effectiviteit

De commissie constateert dat het instrumentarium dat in de loop van de tijd is ontwikkeld en opgebouwd, vooral een opeenstapeling is van allerlei aanvullende en deels overlappende checks en balances voorafgaand aan de vaststelling van een selectielijst. De onderlinge samenhang van het instrumentarium is onvoldoende helder en de effectiviteit en doelmatigheid ervan twijfelachtig. De commissie is van oordeel dat dit sterk verbetering behoeft.

Bovendien acht zij het noodzakelijk dat het selectie-instrumentarium aangepast wordt aan de eisen die het beheer, het behoud en de toegankelijkheid van digitale archieven met zich mee brengen.

3.3 Generieke selectielijsten bij de rijksoverheid

Log instrumentarium

De rijksoverheid kent momenteel een enorme hoeveelheid omvangrijke en gedetailleerde selectielijsten. In de periode 1995 tot medio 2007 zijn in totaal bijna 850 selectielijsten vastgesteld.⁴¹ De werkbelasting die het inhoudelijk onderhoud en de vele en langdurige vaststellings- en herzieningsprocedures van al die lijsten met zich meebrengen, is een van de aanleidingen geweest tot de herijking van het selectiebeleid, en is een van belangrijkste knelpunten die door de herijking moeten worden opgelost. Zoals hierboven is uiteengezet hanteren de lagere overheden, binnen precies hetzelfde wettelijke kader als het rijk, een veel onderhoudsvriendelijker en procedurearmer instrumentarium. VNG en IPO maken voor respectievelijk gemeenten en provincies een generieke lijst en laten die namens de zorgdragers die zij vertegenwoordigen periodiek vaststellen. De afzonderlijke zorgdragers kunnen, uitgaande van deze generieke lijsten, hun eigen selectielijsten verder uitwerken, maar zijn daarbij niet gebonden aan verdere formele procedures.

Experimentele lijst

Het Interdepartementaal Platform Selectievraagstukken (IPS) is doende voor de rijksoverheid een vergelijkbare aanpak uit te werken.

Het Platform wil drie generieke selectielijsten maken, te weten voor beleid, uitvoering en beheer. Op dit moment is alleen de lijst voor beleid in concept gereed.⁴²

Het grote verschil in benadering met een PIVOT-selectielijst die uitgaat van op formele grondslagen gebaseerde handelingen, is dat de generieke lijst vertrekt vanuit een procesgerichte aanpak. Dat zorgt ervoor dat de selectielijst aansluit bij de door de organisatie zelf gehanteerde werkprocessen. De experimentele IPS-lijst brengt de onderdelen van het beleidsproces in kaart, zoals agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling, beleidsevaluatie etcetera. Vervolgens worden per fase van het beleidsproces een aantal kritische handelingen (bijvoorbeeld 'het beantwoorden van Kamervragen' of 'het behandelen van klacht- of burgerbrieven') onderscheiden met daarbij de aantekening of de neerslag bewaard dan wel vernietigd zou moeten worden. Wat echter nog niet duidelijk is, is of alle gevormde neerslag met deze generieke en procesmatige aanpak ook daadwerkelijk gevangen wordt. Dit dient nader onderzocht te worden.

Wenkend perspectief

De commissie ziet interessante mogelijkheden om via deze generieke, procesmatige aanpak het proces van waarderen en selecteren bij de rijksoverheid te vereenvoudigen. De integratie van de vereenvoudigde selectielijsten in het systeem van archiefordening (in de vorm van een

documentair structuurplan) zou het mogelijk maken al in het vroegste stadium van archiefvorming waarderings aan archiefbestanddelen toe te kennen. Dat is, zoals in hoofdstuk 6 verder wordt uitgewerkt, vooral voor het beheer van digitaal gevormd archief van het grootste belang. Ook is te verwachten dat deze aanpak een aanzienlijke besparing met zich meebrengt ten opzichte van de huidige wijze van voorbereiden, vaststellen en onderhouden van selectie-instrumenten. Daarbij moet worden aangetekend dat waardering die vooraf gaat aan de daadwerkelijke archiefvorming niet anders dan op algemene of formele gronden toegekend kan worden. Een van de consequenties van het invoeren van deze generieke selectielijsten zal zijn dat de RIO's en de Handelingsbank, die sinds maart 2006 door de Centrale Archief Selectiedienst (CAS) online beschikbaar wordt gesteld, aan betekenis inboeten. Deze met veel geld en inspanning vervaardigde overzichten van handelingen blijven natuurlijk van waarde voor archivariissen en onderzoekers die werken met archieven van de rijks-overheid uit de periode 1945 tot en met circa 2000, maar hun betekenis als hulpmiddel bij de waardering zal geleidelijk aan verminderen. De commissie benadrukt dat het in stand, actueel en toegankelijk houden van de Handelingsbank van belang blijft zolang de daarin opgenomen handelingen gelden als formele grondslag voor de waardering van overheidsarchieven.

3.4 Particuliere archiefvormers

Vrijblijvendheid als regel

Er bestaat geen wettelijke verplichting tot blijvende bewaring van privaatrechtelijke archieven. Dat privaatrechtelijke archieven behouden blijven is meestal te danken aan het belang dat de archiefvormer of de eigenaar zelf aan dit archief toekent. Maar het komt ook voor dat archieven in vergeten opslagplaatsen blijven staan en zodoende bij toeval bewaard blijven. Het openbaar archiefwezen, en in het bijzonder de gemeentelijke archiefdiensten, neemt van oudsher al archieven van personen, bedrijven, kerken, verenigingen etc. in zijn collecties op. Over het algemeen is er bij lokale archiefinstellingen sprake van een evenwichtiger samenstelling van de collectie en van de verhouding overheid-particulier daarbinnen, dan bij de rijksarchieven. In de lokale setting heeft de archiefdienst meer zicht op interessante archiefvormers en is het eenvoudiger om daarmee relaties op te bouwen die kunnen uitmonden in een overdracht of inbewaringstelling van een archief. Ook is de achterstandsproblematiek bij de lokale overheid minder groot dan bij het rijk, waar zeker sinds de verkorting van de overbrengingstermijn in 1995 vrijwel alle mankracht en middelen zijn opgeslokt door het wegwerken van de immense achterstanden in selectie, bewerking en overbrenging.

Uiteindelijk hangt de acquisitie van particulier archief altijd af van de welwillendheid van de particuliere eigenaren om hun archieven over te dragen aan een openbare archiefinstelling. Hoe overduidelijk de cultuur-historische waarde van een particulier archief ook is, er is geen wet die de eigenaar verplicht er goed voor te zorgen, laat staan het over te dragen. Evenmin kan hij ervan weerhouden worden zijn archief, of delen daaruit, te verkopen of te vernietigen.⁴³

Groeiend bewustzijn

Bij het beheer en de acquisitie van particuliere archieven speelt natuurlijk evenzeer de vraag welke archieven en/of welke onderdelen van archieven als erfgoed kunnen worden aangemerkt. Dit vraagstuk is het beste uitgewerkt voor bedrijfsarchieven. In de jaren negentig bracht het Nederlands Economisch-Historisch Archief (NEHA) het rapport *Stap voor stap*⁴⁴ uit waarin een praktische methode van macroselectie voor 19e en 20e eeuwse bedrijfsarchieven werd gepresenteerd, met het doel dat de geselecteerde archieven een 'representatieve beschrijving en verklaring (...) geven (...) van gebeurtenissen en ontwikkelingen in het bedrijfsleven en van het bedrijfsleven in relatie tot zijn omgeving'.⁴⁵

De Nederlandse Vereniging van Bedrijfsarchivarissen geeft een brochure uit met richtlijnen voor de bewaartermijnen in een bedrijfsarchief, aan de hand waarvan bedrijven zelf een verantwoorde selectie kunnen maken. De laatste jaren worden voor steeds meer specifieke categorieën particuliere archieven richtlijnen voor beheer en selectie aangereikt. Zo verschenen er handleidingen voor het beheer van sportarchieven, van archieven van grafisch ontwerpers, van architecten en van dansgezelschappen.⁴⁶ Het zijn tekenen van een groeiend bewustzijn van het belang van particuliere archieven en pogingen de archiefvormers bewust te maken van het cultuurhistorische belang van hun archieven. Verantwoord beheer van kwetsbaar materiaal is echter voor veel particulieren onhaalbaar omdat optimale fysieke bewaarcondities hoge kosten met zich meebrengen.

De commissie acht het van belang dat een instrumentarium wordt ontwikkeld waarmee particuliere archieven in samenhang met overheidsarchieven worden gewaardeerd.

3.5 Formele procedure voor (rijks)overheidsorganen⁴⁷

Gesprekspartners

De vaststellingsprocedure van een selectielijst voor overheidsarchieven ligt vast in het Archiefbesluit 1995.⁴⁸ Dat schrijft voor dat de waarderings van archiefbescheiden tot stand moeten komen in het driehoeksoverleg.

Het driehoeksoverleg bestaat uit een vertegenwoordiger namens de algemene rijksarchivaris, een vertegenwoordiger van de zorgdrager die deskundig is op het gebied van archiefbeheer en documentaire informatievoorziening en een vertegenwoordiger van de zorgdrager die deskundig is op het gebied van taken en organisatie van de zorgdrager. Hoewel niet voorgeschreven in de Archiefwet 1995, liet de algemene rijksarchivaris zich in de periode 1996-2005 in het driehoeksoverleg bijstaan door een externe materiedeskundige. Aanvankelijk bemiddelde het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap (KNHG) bij het zoeken naar een materiedeskundige en begeleidde deze vervolgens ook, vanaf 2002 bemiddelt het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING).

Deze materiedeskundige was veelal een historicus, beleidsmedewerker of andere ter zake deskundige die bekend is met het betreffende beleids-terrein. Sinds 2005 neemt de materiedeskundige bij nieuwe lijsten niet langer deel aan het driehoeksoverleg maar wordt hij voorafgaand daaraan geraadpleegd voor de Historisch-Maatschappelijke Analyse (HMA).

Overleg, inspraak en advies

In het driehoeksoverleg komen de waarderingsvoorstellen en, in geval van als vernietigbaar aangemerkte neerslag van handelingen, de bewaartermijnen van de neerslag per handeling ter sprake. De handelingen worden getoetst op hun waarde als bestanddeel van het cultureel erfgoed en op de waarde van de in de neerslag van de handelingen voorkomende gegevens voor het waarborgen van het administratieve belang, het belang van recht- of bewijszoekende burgers en het belang van het historisch onderzoek. Van het driehoeksoverleg wordt een verslag opgesteld waarin de gevolgde procedure wordt verantwoord en de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van het ontwerp van de selectielijst zijn weergegeven.

Na afronding van het driehoeksoverleg dient de zorgdrager de selectielijst formeel voor vaststelling in bij de Minister van OCW (lees: de algemene rijksarchivaris), waarna de lijst ter inzage wordt gelegd voor het publiek op grond van de openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene Wet Bestuursrecht. Na de ter inzagelegging voorziet de algemene rijksarchivaris de eventuele reacties van burgers of betrokken organisaties van commentaar en stuurt dit tezamen met de ontwerp-selectielijst en het verslag van het driehoeksoverleg voor advies naar de Raad voor Cultuur.

Overlappende adviesrollen

Sinds de rol en de plaats van de materiedeskundige in het driehoeksoverleg gewijzigd zijn, voert het ING parallel aan het adviestraject bij de Raad een kwaliteitstoets uit op de gevolgde procedure en op de wijze waarop de aanbevelingen en accenten van de materiedeskundige zijn afgewogen bij de vaststelling van de lijst. Deze toetsende rol van het ING is niet wettelijk voorgeschreven. De algemene rijksarchivaris heeft deze

extra procedurestap in 2005 op eigen initiatief aan de vaststellingsprocedure toegevoegd. In 2006 hebben het ING en het Nationaal Archief hierover een schriftelijk convenant gesloten.

De commissie merkt op dat er sprake is van enige overlap tussen de inhoud van de HMA en de archiefwettelijke adviezen van de Raad voor Cultuur. Ook de Raad gaat immers in op de relevantie van het beleidsterrein en de daarbinnen gevormde archieven voor de selectiedoelstelling die de rijksoverheid hanteert. Overlap is er zeker ook tussen de wettelijk voorgeschreven rol van de Raad en de toetsende rol die het ING sinds 2005 vervult in de toch al lange en complexe vaststellingsprocedure voor selectielijsten. Dit is een goed voorbeeld van wat in de kabinetsvisie *Informatie op orde* als 'bureaucratisch' en 'omslachtig' wordt getypeerd. De commissie acht een dergelijke overlap onnodig op inhoudelijke gronden en vindt het onwenselijk vanwege het beslag dat hiermee wordt gelegd op de toch al schaarse tijd en middelen. Op basis van de adviezen van de Raad voor Cultuur en het ING brengen de algemene rijksarchivaris en de betreffende zorgdrager(s) in overleg eventuele aanpassingen aan in de selectielijst. Als dit gebeurt is, ondertekenen zorgdrager en algemene rijksarchivaris gezamenlijk het vaststellingsbesluit. De selectielijst treedt in werking na publicatie in de Staatscourant.

Zware procedure, loden last

Deze procedure, die als ingewikkeld en omslachtig wordt ervaren, is grotendeels wettelijk vastgelegd. Zonder een langs de voorgeschreven weg formeel vastgestelde selectielijst mogen overheidsorganen niet tot verwijdering van archiefbescheiden overgaan. Als wijzigingen in de selectielijst nodig blijken, moet de hele procedure, ongeacht de aard en de omvang van de wijzigingen, opnieuw worden doorlopen. De doorlooptijd van de procedure vanaf de start van het driehoeksoverleg tot en met de publicatie in de Staatscourant duurde tot voor kort minstens een jaar, en in de meeste gevallen zelfs meer dan anderhalf jaar. Inmiddels is in het kader van het 'Project Wegwerken Archiefachterstanden' het vaststellingsproces opnieuw ingericht, hetgeen geleid heeft tot het vermindering van de doorlooptijd tot 24 weken.⁴⁹

Het gewicht van deze zware procedure drukt vooral op de rijksoverheid. De lagere overheden, die gezamenlijk een generieke lijst laten vaststellen die door zijn hoge abstractieniveau bovendien redelijk lang houdbaar is, hebben aanzienlijk minder last van deze proceduredruk. Desondanks, en niettegenstaande de forse verkorting van het vaststellingstraject die men binnen de rijksoverheid heeft weten te bereiken, beschouwt de commissie de sterk procedurele invalshoek van het waardering- en selectietraject als een belemmering om te komen tot een vloeiender en continu proces van waarderen en selecteren. En dat terwijl waardering en selectie in het digitale tijdperk een vloeiend en continu proces zou moeten zijn.

3.6 Complexe verantwoordelijkheden

Wettelijke opdracht

De figuur van het driehoeksoverleg bestaat in Nederland sinds de Archiefwet 1962. De wet dwong archivariissen en ambtenaren van overheidsorganen met elkaar te communiceren over de waardering van archieven en leidde er (onbedoeld) toe dat de communicatie tussen archivariissen en historisch onderzoekers op dit punt afnam.⁵⁰ Het cultuurhistorische belang als eigenstandig belang verdween daardoor naar de achtergrond ten gunste van het bedrijfsvoerings- en het verantwoordingsbelang. Bij de herziening van Archiefwet en Archiefbesluit in 1995 zijn de regels op dit punt niet gewijzigd. De wetgever geeft de opstellers van selectielijsten nog steeds de complexe en veelomvattende opdracht zoals verwoord in artikel 2 van het Archiefbesluit: "Bij het ontwerpen en vaststellen van selectielijsten (...) wordt rekening gehouden met: de taak van het desbetreffende overheidsorgaan; de verhouding van dit overheidsorgaan tot andere overheidsorganen; de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed; en het belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- en bewijszoekenden en voor historisch onderzoek."⁵¹

Onduidelijke rolverdeling

Zonder de in artikel 2 van het Archiefbesluit 1995 genoemde belangen als zodanig ter discussie te stellen, vraagt de commissie zich af of de inhoudelijke en procesmatige tekortkomingen van de huidige praktijk van waardering en selectie van archieven (mede) veroorzaakt worden door de grote complexiteit van deze opdracht, gevoegd bij een onduidelijke rolverdeling voor degenen die hem moeten uitvoeren. De wetgever bepaalt immers in het Archiefbesluit wel wie er allemaal aan tafel behoren te zitten in het driehoeksoverleg, maar geeft niet aan welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden de verschillende partijen in dat overleg precies hebben. Zo kan het gebeuren dat een overleg lang wordt opgehouden omdat de zorgdrager hecht aan de bewaring van bescheiden waar het Nationaal Archief niets in ziet, of andersom, dat een materiedeskundige zich druk maakt om een volgens hem onverantwoorde vernietigingstermijn waar de zorgdrager niet van wakker ligt. De partijen in het overleg zijn onder de huidige regelgeving niet in staat vanuit hun eigen primaire verantwoordelijkheid te sturen op de voortgang en uitkomsten van het driehoeksoverleg.

Iets soortgelijks geldt voor de rol van de Raad voor Cultuur. De adviezen van de Raad gaan, conform zijn wettelijke opdracht, in op alle aspecten van de selectielijsten: niet alleen de culturele maar ook de bedrijfsvoerings- en de verantwoordingsaspecten. Het Archiefbesluit perkt de rol van de

Raad niet in, en voorkomt evenmin dat de bewindspersoon van Cultuur adviezen binnenkrijgt over zaken waar niet hij verantwoordelijk voor is, maar zijn collega-ministers in hun hoedanigheid van zorgdrager.

Begin van een oplossing

In de kabinetsvisie *Informatie op orde* wordt dit probleem ook onderkend. Het kabinet kiest daarbij voor de oplossing van een strikte en heldere scheiding van verantwoordelijkheden van de cultuurportefeuille enerzijds en van de zorgdragers anderzijds. De commissie onderschrijft de kabinetsvisie op dit punt.⁵²

3.7 Naar gescheiden verantwoordelijkheden

Eigen belang, eigen verantwoordelijkheid

Een strikte scheiding van verantwoordelijkheden heeft gevolgen voor de rolverdeling bij waardering en selectie. De vertaalslag van het administratieve belang naar waardering van archieven komt volledig bij de zorgdrager te liggen. Het is aan de zorgdrager om ervoor te waken dat zijn archieven hem in staat stellen verantwoording af te leggen van het gevoerde beleid of de uitgevoerde taken en te kunnen voldoen aan de informatiebehoefte van de recht- en bewijszoekende burger en van de eigen organisatie. Het is immers ook de zorgdrager die politiek verantwoordelijk is als hij op een van deze punten in gebreke blijft.⁵³ Omdat hier ook het belang van de democratische rechtstaat in het geding is, acht de commissie het van belang dat de zorgdrager op dit punt adequaat gecontroleerd wordt.⁵⁴ Daarbij gaat het ten diepste over de kwaliteit en betrouwbaarheid van de overheidsinformatievoorziening. Aangezien de *Commissie Waardering en Selectie* primair als opdracht heeft een visie en methodiek uit te werken voor de selectie van erfgoed, gaat zij niet verder in op de administratieve kant van de zaak.

Archivaris heeft laatste woord

Het is de verantwoordelijkheid van de beheerders van de overheidsarchiefbewaarplaatsen een collectie op te bouwen die recht doet aan de selectie- en acquisitiedoelstelling waarop in het volgende hoofdstuk wordt ingegaan. Vanuit die verantwoordelijkheid moeten zij de archieven selecteren die behoudenswaardig zijn.

Het risico van een strikte scheiding van verantwoordelijkheden is, dat de zorgdrager besluit om bepaalde neerslag voor vernietiging te selecteren, zonder dat de beheerders een uitspraak hebben kunnen doen over de waarde van de betreffende neerslag vanuit een cultuurhistorisch of erfgoedperspectief. De commissie wenst daarom een duidelijk onderscheid te maken tussen waarden, selecteren en verwijderen. De zorgdrager mag

pas overgaan tot verwijdering (overbrenging of vernietiging) als de betrokken beheerder van de archiefbewaarplaats heeft aangegeven daartegen geen bezwaar te hebben. Om deze afweging voor overheidsarchieven te kunnen maken, is het ordenings- en waarderingsstelsel dat in de administratieve fase is ontwikkeld, het vertrekpunt voor waardering vanuit een cultuurhistorisch perspectief. Archivarissen die worden belast met de waardering vanuit het cultuurhistorische belang zullen voor hun kennis van de neerslag van een organisatie aangewezen zijn op de (al bestaande) selectielijsten met waarderingsbeslissingen vanuit het administratieve belang. We zullen hierop in hoofdstuk 5 en 6 terugkomen.

De focus ligt in het verdere rapport geheel op de waardering, selectie en acquisitie van archieven ten behoeve van het cultuurhistorische of erfgoedbelang.

4 Herziening van de selectiedoelstelling

4.1 De bestaande selectiedoelstelling

Doelstelling in beweging

De selectiedoelstelling zoals die vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw werd gehanteerd, luidde dat met de te bewaren archiefbescheiden een reconstructie mogelijk moest zijn van het handelen van de overheid op hoofdlijnen. Deze doelstelling, die sterk verbonden is met het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn (PIVOT) was van meet af aan omstreden onder historici. In 1993 deed het convent van rijksarchivarissen een poging tot matiging van de rigoreuze selectiedoelstelling. Voortaan diende zij verstaan te worden als ‘het selecteren van handelingen van de overheid om bronnen voor de kennis van en het begrip van de Nederlandse samenleving (en cultuur) veilig te stellen voor blijvende bewaring’.⁵⁵ Na veel discussie werd de selectiedoelstelling later verschillende keren uitgebreid. Nu geldt dat het aan de hand van het te bewaren materiaal mogelijk moet zijn “een reconstructie te maken van de hoofdlijnen van het handelen van de rijksoverheid ten opzichte van haar omgeving, maar ook van de belangrijkste historisch-maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen, voor zover deze zijn te reconstrueren uit overheidsarchieven.” Deze doelstelling wordt ook gehanteerd door de gemeentelijke en provinciale overheden voor de archiefbescheiden opge maakt of ontvangen in de periode na 1995.⁵⁶

Integrale doelstelling

De Raad voor Cultuur liet zich onlangs ook over deze uitgebreidere doelstelling nog kritisch uit. Hij is van mening dat in de doelstelling de interactie tussen de overheid en haar omgeving onvoldoende tot uitdrukking komt.⁵⁷ De overheid zou zich ten aanzien van haar archieven niet alleen moeten afvragen wat representatief is voor zichzelf, “maar ook, en misschien vooral, wat representatief is voor haar burgers”.⁵⁸ Om die reden pleit de Raad voor een integrale doelstelling van archiefselectie die voor alle overheidsorganen en ook voor particuliere archiefvormers bruikbaar is.⁵⁹

De Raad stelt dat waarden en selecteren van archieven vanuit een integrale doelstelling alleen maar mogelijk is wanneer het selectie-instrumentarium maatschappelijke relaties blootlegt, zodat van daaruit afwegingen gemaakt kunnen worden. Voor de Raad is het evident dat het archiefbeleid tot op heden onevenredig veel nadruk legt op het veiligstellen van archieven van Nederlandse overheden. Hij voorziet dat waardering aan de

hand van een integrale doelstelling zal leiden tot een geringere toename van te bewaren overheidsarchieven, meer aandacht voor het selectiebeleid van intergouvernementele en supranationale organisaties en een opwaardering van archieven van particuliere en semi-publieke organisaties.⁶⁰

4.2 Nieuwe opvattingen

Representativiteit als meetlat

Het advies van de Raad voor Cultuur stelt, dat het bij archiefselectie gaat om het veiligstellen van bronnen waaruit we ons verleden kunnen reconstrueren.⁶¹ De Raad komt tot de conclusie dat het begrip 'nationale betekenis' daarbij niet bruikbaar is. In de literatuur is al vaker geconstateerd dat 'nationale betekenis' een nauwelijks te operationaliseren begrip is. In feite kwam het er nogal eens op neer dat iedere archivaris zijn eigen interpretatie gaf aan de betekenis van 'nationaal belang'.⁶² De Raad ziet veel meer in het gebruik van het begrip 'representativiteit':⁶³ "de werkelijke nationale betekenis van archieven ligt in de representativiteit van dat bestand, dat elk individu, elke maatschappelijke groepering en de samenleving in staat stelt te ontdekken wat zijn geschiedenis is. De opvatting over representativiteit als kern van de rijksverantwoordelijkheid impliceert dat representativiteit ook de meetlat is waarlangs de kwaliteit van de archiefselectie en de resultaten daarvan primair geëgd moeten worden."⁶⁴

Beperkingen onderkennen

Nu is ook die invalshoek niet nieuw. De Amerikaanse archieftheoreticus Gerald Ham schreef al in 1975 dat "our most important and intellectually demanding task as archivists is to make an informed selection of information that will provide the future with a representative record of human experience in our time".⁶⁵ Ham stelde net als de Raad voor Cultuur vast, dat er sprake is van overwaardering van overheidsarchieven. De doelstelling van waardering en selectie zoals de Raad voor Cultuur het formuleerde, is het opbouwen van een zodanig representatieve collectie van archieven dat individuen, maatschappelijke groeperingen en de samenleving met behulp daarvan in staat zijn te ontdekken wat hun geschiedenis is. Hoe nastrevenswaardig deze doelstelling ook is, de commissie is van mening dat deze doelstelling slechts in beperkte mate gerealiseerd kan worden. Selectie betekent immers onherroepelijk dat bepaalde informatie over individuen, groepen, gebeurtenissen en ontwikkelingen verloren zal gaan. Niet ieder individu, noch iedere groepering zal in staat zijn om zijn eigen geschiedenis uit de door of vanwege de overheid bewaarde bronnen te reconstrueren.

Blik verbreden

De commissie onderschrijft de kritiek die de Raad voor Cultuur heeft geuit ten aanzien van de bestaande selectiedoelstelling. Het grootste bezwaar dat aan de bestaande doelstelling kleefte, is dat zij te zeer is gericht op het handelen van de overheid en uitsluitend van toepassing is op archieven die door de overheid zijn gevormd. De commissie zal in dit hoofdstuk niet alleen een nieuwe, aangepaste selectiedoelstelling presenteren, maar ook inhoud proberen te geven aan de begrippen die in de doelstelling worden gehanteerd.

De vraag wat de doelstelling is van waardering, selectie en acquisitie, kan niet los gezien worden van de vraag wat het object ervan is. De keuze voor het object van waardering heeft gevolgen voor de formulering van de doelstelling en omgekeerd. Toen de PIVOT-doelstelling werd uitgebreid met de subdoelstelling dat ook reconstructie mogelijk moest zijn van de belangrijkste historisch-maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen, werd daar niet voor niets aan toegevoegd “voor zover deze zijn te reconstrueren uit overheidsarchieven”. Het selectie- en het acquisitie-beleid bij de rijksoverheid zijn immers tot dusver twee verschillende grootheden, en zolang dat het geval is en het selectiebeleid uitsluitend draait om overheidsarchieven, moet het Nationaal Archief volstaan met een selectiedoelstelling met een beperkte reikwijdte. De commissie is zich zeer bewust geweest van de relatie tussen object van waarden en de geformuleerde selectiedoelstelling. Naarmate het object van waarden breder is, kan ook de selectiedoelstelling veelomvattender en ambitieuzer zijn en naarmate het object van waardering beperkter is, kan ook de doelstelling minder hoog gegrepen zijn. Als doelstelling en object van waardering niet in samenhang worden geformuleerd, gaat dit ten koste van de haalbaarheid en het realiteitsgehalte van de doelstelling.

4.3 Een aangepaste doelstelling

Dit alles overwegende kiest de commissie nadrukkelijk voor een doelstelling die niet alleen van toepassing is op de archieven die door de overheid zijn gevormd, maar evenzeer op de archieven die door particuliere archiefvormers zijn gecreëerd. Daarbij staat de informatiewaarde van archieven voorop. Zo wordt recht gedaan aan de toegevoegde waarde van archieven ten opzichte van andere informatiebronnen, namelijk de combinatie van hun uniciteit en hun authenticiteit.

De waardering, selectie en acquisitie van archieven moet volgens de commissie als doel hebben het bijeenbrengen en veiligstellen van bronnen die het voor individuen, organisaties en maatschappelijke groeperingen mogelijk maken hun geschiedenis te ontdekken en het verleden van staat

en samenleving (en hun interactie) te reconstrueren. Daartoe dienen die archieven of onderdelen van archieven veilig gesteld te worden die:

- a. representatief zijn voor hetgeen in de samenleving is vastgelegd;
- b. representatief zijn voor de activiteiten van de leden (personen en organisaties) van een samenleving;
- c. door waarnemers als belangrijk, bijzonder of uniek worden beschouwd omdat ze de belangrijke, bijzondere en unieke maatschappelijke ontwikkelingen, activiteiten, personen en organisaties in een bepaalde periode weerspiegelen.

Een doelstelling is het resultaat van veel discussies waarin tal van overwegingen aan de orde zijn geweest. In iedere doelstelling, dus ook in deze, zijn uitgangspunten verweven. In de paragrafen van dit hoofdstuk geeft de commissie inzicht in haar uitgangspunten. Daarnaast verschaft zij helderheid over het gebruik en de betekenis van de begrippen die in de formulering van de selectiedoelstelling zijn gebruikt.

Resteert de vraag hoe deze doelstellingen te realiseren en te operationaliseren zijn. Belangrijkste voorwaarde daarvoor is het omzetten van de doelstelling in bruikbare en heldere waarderingscriteria. Naarmate doelstelling en criteria beter op elkaar aansluiten, wordt het instrumentarium beter bruikbaar en is de doelstelling beter haalbaar. De vertaling van de doelstelling naar criteria en de methodiek waarbinnen die worden toegepast, vindt plaats in het volgende hoofdstuk.

4.4 Integrale benadering van overheidsarchieven en particuliere archieven

De keuze voor een verbreding van de selectiedoelstelling naar particuliere archieven heeft grote consequenties voor archiefinstellingen. De bestaande methodieken van waardering en selectie zijn ontwikkeld voor overheidsarchieven en worden vooral daarop toegepast.⁶⁶ Ze zijn in essentie gericht op het vernietigen van archieven met het doel de enorme hoeveelheid archiefmateriaal te reduceren.⁶⁷

Wanneer archiefinstellingen zich bezighouden met het waarderen en selecteren van particuliere archieven (= acquisitie) richten zij zich juist op het tegenovergestelde: niet op vernietigen, maar op bewaren en verzamelen. Aan beide benaderingen gaat een al dan niet bewuste waardering vooraf, maar van een samenhangende waardering is feitelijk geen sprake. Op dit moment zijn waardering en selectie aan de ene kant en acquisitie aan de andere kant activiteiten die de aansluiting op elkaar missen.

De commissie pleit er voor te komen tot integratie van het instrumentarium voor waardering van overheids- en particuliere archieven. De aanpak die door de commissie wordt voorgestaan wordt door de Canadezen de

benadering van 'total archives' genoemd.⁶⁸ Onder deze noemer streeft men er in Canada naar 'to conserve private and public records of national significance'.⁶⁹ Aan deze benadering van 'total archives' zitten natuurlijk nogal wat haken en ogen. Onmiddellijk doemen de vragen op wat een dergelijke benadering betekent voor de verantwoordelijkheid van de overheid, en hoe de overheid greep kan krijgen op de archieven die niet door haar zijn gevormd, of waarvan zij niet het eigendom heeft. De commissie behandelt deze problematiek in het volgende hoofdstuk.

4.5 Representatief en bijzonder binnen het domein van archieven

Van representativiteit is sprake als een eenheid in zijn kenmerken een groep of een groter geheel vertegenwoordigt. Deze eenheid weerspiegelt de karakteristieken en/of de aard van een groter geheel en zij biedt mogelijkheden om te generaliseren. Het begrip representativiteit komen we veelvuldig tegen in de literatuur over aselechte steekproeven. Het resultaat van een aselechte steekproef beoogt de grootste gemene deler te weerspiegelen van de populatie waaruit de steekproef getrokken is. De doelstelling van waardering en selectie zoals de commissie die voor ogen heeft, is op meer gericht dan alleen de grootste gemene deler. Wie zich een beeld wil vormen van een samenleving in een gegeven tijd, is niet alleen op zoek naar wat gewoon was, maar ook naar wat bijzonder of uniek was en in het oog sprong. De commissie is van oordeel dat het selecteren en acquireren van archieven gericht moet zijn op het verwerven van bronnen die zowel het representatieve als het unieke van de samenleving vertegenwoordigen. Alleen zo kan een collectie opgebouwd worden die uiteindelijk recht doet aan de veelvormigheid van de samenleving. Het begrippenpaar representatief en bijzonder dient volgens de commissie op drie niveaus te worden toegepast:

1. samenleving
2. actoren en archiefvormers
3. werkprocessen en archiefbescheiden

Hieronder wordt kort aangestipt wat de betekenis van deze driedeling is. De drie niveaus zijn bepalend voor de opbouw van de criteria en de methodiek die de commissie in de volgende hoofdstukken uit de doeken doet.

4.5.1 Samenleving

Op het hoogste abstractieniveau dient inzicht verkregen te worden in de 'staat' van een samenleving. Vanuit de representativiteitsgedachte gaat het dan vooral om de algemene en langlopende maatschappelijke trends

en ontwikkelingen en onderliggende structuren. Een voorbeeld daarvan is de overlegeconomie, die het sociaal-economisch klimaat en beleid al sedert de Tweede Wereldoorlog bepaalt en kleurt, of de vergrijzing die langzaam maar zeker steeds bepalender wordt voor het voorzieningenniveau in Nederland.

Vanuit de wens om met het beleid ten aanzien van waardering en selectie ook het bijzondere van een samenleving te kunnen 'vangen', dienen ook de bijzondere, meer door actualiteit en incidenten bepaalde ontwikkelingen en de eventuele trendbreuken die daarvan het gevolg zijn in kaart te worden gebracht. Voor onze tijd zou de angst voor terrorisme en de daaruit voortvloeiende aandacht voor het veiligheidsbeleid als een bijzonder fenomeen beschouwd kunnen worden, dat de moeite van het reconstrueren waard is. Het uiteindelijke doel is een dwarsdoorsnede van deze 'staat' van Nederland terug te kunnen vinden in de te bewaren archieven.

4.5.2 Actoren en archiefvormers

Op het tweede niveau gaat het om de archiefvormers die in een gegeven periode hun stempel hebben gedrukt op een gegeven segment van de samenleving. Ook hier is het onderscheid van belang tussen archiefvormers die als representatief beschouwd kunnen worden en archiefvormers die ten opzichte van hun omgeving of tijd juist bijzonder zijn. Het archief van een kleine kruidenier uit de jaren dertig van de 20e eeuw is de moeite van het bewaren waard omdat het staat voor massa's van diezelfde hardwerkende middenstanders en de moeite die zij hadden om, ten tijde van de opkomst van het grootwinkelbedrijf en de nijpende economische crisis, het hoofd boven water te houden. Het archief van die ene grutter uit Zaandam die het aandurfde om te gaan werken vanuit het concept van de zelfbedieningswinkel, is de moeite van het bewaren waard juist omdat dat concept zo vernieuwend en daarom bijzonder was.

Van dit niveau voor de waardering, selectie en acquisitie is het het gemakkelijkst een voorstelling te maken. Door de samenleving te zien als een optelsom van personen, instellingen en bedrijven wordt zij als het ware grijpbaar. Het is om die reden dat de commissie hierop de meeste nadruk zal leggen.

4.5.3 Werkprocessen en archiefbescheiden

Het derde niveau heeft betrekking op de werkprocessen, de archieven, de documenten en de (keten)informatieprocessen zelf. Ook hierin kunnen we weer de tweedeling maken van representatief en bijzonder. Vanuit de representativiteitsgedachte is het van belang dat de te bewaren neerslag van werkprocessen/handelingen, archieven, documenten en (keten)infor-

matieprocessen een getrouwe afspiegeling vormen van de administratieve handelingen en bijbehorende neerslag van de betreffende organisatie. Als voorbeeld van bewaring vanuit de overweging van representativiteit van bepaalde werkprocessen en hun neerslag kan de integrale bewaring gelden van de archieven van een tweetal kantongerechten. In het kader van de selectielijst *Rechterlijke Macht* is hiertoe besloten, omdat de zaken die de kantongerechten behandelen op zichzelf zelden of nooit het bewaren waard zijn. Om nu toch de werking vast te leggen van dit laagste rechterlijke orgaan, waarmee het grootste aantal burgers in contact komt, worden van twee kantongerechten de archieven bij wijze van voorbeeldarchief bewaard.

Vanuit de waardering van het bijzondere is het zaak neerslag te bewaren waaraan, hetzij intrinsiek, hetzij vanwege de aan die neerslag ten grondslag liggende werkprocessen of (keten)informatieprocessen een emotionele of symbolische waarde kan worden toegekend. Een voorbeeld hiervan vormen de dossiers van de Bijzondere Rechtspleging, de zuiveringsrechtspraak van na de Tweede Wereldoorlog. Veel van de in dat kader behandelde zaken zijn kleine vergrijpen waarvan de neerslag normaliter zonder meer zou zijn vernietigd. Maar vanwege de beladenheid van de oorlog, vanwege de generaties lange doorwerking van de opvattingen over wat goed en wat fout was, is de emotionele en symbolische betekenis van dit massale bestand blijvend groot, en verdient het bewaard te worden.

4.6 Nog een illustratief voorbeeld

De werking van deze getrapte waardering wordt eens te meer duidelijk aan de hand van het volgende voorbeeld. De analyse en waardering op het niveau van de samenleving markeert sport als een belangrijke vrijetijdsbesteding van grote groepen mensen (representativiteit). Topsport neemt daarbinnen een bijzondere plaats in. Op het niveau van archiefvormers komen voetbalclubs uit de bus als grote verenigingen die veel actieve en passieve sporters aan zich binden. Van deze archiefvormers worden sommigen als behoudenswaardig aangemerkt omdat ze representatief zijn voor de gemiddelde Nederlandse voetbalclub. Anderen, zoals de grootste topclubs, de oudste voetbalclub van Nederland of de eerste club die vrouwen en meisjes als lid toeliet, worden juist waardevol geacht omdat ze – in hun tijd – zo bijzonder zijn.

Op het niveau van de neerslag worden vanuit de representativiteitsgedachte die clubarchieven voor bewaring aangemerkt die het meest volledig zijn of die de meest getrouwe afspiegeling vormen van het reilen en zeilen van een voetbalclub. Vanuit het bijzondere geredeneerd wordt ingezet op bewaring van archieven van die clubs waar de grootste voetballers van Nederland in hun jonge jaren speelden.

5 Waardering in de praktijk

Inspiratiebronnen

Om waarderingsbeslissingen te kunnen nemen die gefundeerd, verdedigbaar en transparant zijn, is het nodig het object van waardering adequaat te analyseren. Het is daarom nodig voor elk van de drie niveaus van waardering (samenleving, archiefvormers/actoren en neerslag) een analytisch waarderingsinstrumentarium te ontwikkelen.

De commissie heeft zich in haar zoektocht naar een werkbare methodiek en dito instrumenten laten inspireren door bestaande ideeën, voorbeelden en ontwikkelingen. Het concept van de hot spots van de Canadese archiefwetenschapper Terry Cook lijkt vooral bruikbaar om intensieve of opmerkelijke interactie tussen overheid en burger of tussen burgers onderling op het niveau van de samenleving als geheel op te sporen. De pragmatische aanpak die in het Verenigd Koninkrijk bepalend is bij de ontwikkeling en toepassing van het instrumentarium voor waardering, selectie en acquisitie, heeft de commissie als verfrissend en inspirerend ervaren. Suriname en Zuid-Afrika kennen wetgeving ter bescherming van particuliere archieven die als voorbeeld kunnen dienen voor ontbrekende wetgeving op dit gebied in Nederland. De poging van het Interdepartementaal Platform Selectievraagstukken (IPS) om generieke selectielijsten te maken voor beleids-, uitvoerings- en ondersteuningsprocessen bij de rijksoverheid lijken, hoewel nog niet in de praktijk beproefd, goed aan te sluiten bij de ideeën van de commissie om waardering (zowel vanuit het administratieve als vanuit het cultuurhistorische belang) waar mogelijk op een generiek niveau uit te voeren.

Eigen doelstelling als vertrekpunt

De commissie vertrekt in dit hoofdstuk vanuit haar eigen opvatting van de doelstelling voor waardering, selectie en acquisitie: het bijeenbrengen en veiligstellen van bronnen die het voor individuen, organisaties en maatschappelijke groeperingen mogelijk maken hun geschiedenis te ontdekken en het verleden van staat en samenleving (en hun interactie) te reconstrueren. Daartoe dienen die archieven of onderdelen van archieven veilig gesteld te worden die:

- a. representatief zijn voor hetgeen in de samenleving is vastgelegd;
- b. representatief zijn voor de activiteiten van de leden (personen en organisaties) van een samenleving;
- c. door waarnemers als belangrijk, bijzonder of uniek worden beschouwd omdat ze de belangrijke, bijzondere en unieke maatschappelijke ontwikkelingen, activiteiten, personen en organisaties in een bepaalde periode weerspiegelen.

Op ieder van de drie onderscheiden niveaus van waardering besteedt de commissie aandacht aan de manier waarop enerzijds het representatieve, anderzijds het bijzondere op waarde geschat zou kunnen worden. Daarbij moet worden aangetekend dat methode, procedure en proces steeds sterk met elkaar verweven zijn en ook in samenhang beschreven worden.

5.1 Het eerste niveau van waardering: de samenleving

5.1.1 Top-down benadering

De basis van de herziene methodiek en instrumenten van waardering, selectie en acquisitie ligt in een beschrijving en analyse van de algemene en langlopende maatschappelijke trends en ontwikkelingen, de bijzondere, meer door actualiteit en incidenten bepaalde ontwikkelingen en gebeurtenissen, de eventuele trendbreuken die daarvan het gevolg zijn en, tenslotte, de intensieve of opmerkelijke interactie tussen overheid en burger of tussen burgers onderling. Aan deze ontwikkelingen en interactie kunnen op het hoogste abstractieniveau waarderingen worden toegekend die recht doen aan zowel de selectiedoelstelling van representativiteit (subdoelstelling a) als aan de doelstelling om ook het bijzondere vast te blijven houden (subdoelstelling c). Zo'n analyse van de samenleving zou met recht een historisch-maatschappelijke analyse genoemd kunnen worden, ware het niet dat deze term op dit moment al gehanteerd wordt voor het interview dat het Nationaal Archief gebruikt om waarderingsbeslissingen een steviger cultuurhistorisch fundament te geven.

Toch dekt de term Historisch-Maatschappelijke Analyse (HMA) het best wat de commissie voorstaat. Om spraakverwarring te voorkomen, spreekt de commissie van HMA-plus wanneer zij doelt op haar eigen invulling van dit begrip. De commissie ziet de HMA-plus als een instrument om vanuit een top-down benadering de (spelers in de) samenleving zodanig in beeld te krijgen dat op het hoogste niveau zinvolle waarderingsuitspraken gedaan kunnen worden.

5.1.2 De HMA-plus

Drie elementen

De HMA-plus begint met het maken van een overzicht van maatschappelijke terreinen of segmenten van de samenleving. Als voorbeeld kan de thema-indeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek dienen.⁷⁰

Andere indelingen zijn uiteraard denkbaar.

Vervolgens worden per maatschappelijk terrein de structurele, langlopende

maatschappelijke trends en ontwikkelingen benoemd en kort beschreven. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van beschikbare basale en breed georiënteerde analyses, zoals die gemaakt worden door bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Plan Bureau en het Sociaal-Cultureel Planbureau, maar ook door private onderzoeksbureaus als Motivaction.⁷¹

Op het niveau van de samenleving als geheel dient daarnaast inzicht verkregen te worden in de bijzondere ontwikkelingen, bijzondere maatschappelijke gebeurtenissen en trendbreuken die zich hebben voorgedaan en die de moeite van het documenteren waard zijn. De rapporten en analyses van bovengenoemde organisaties kunnen ook in dit opzicht een nuttige bijdrage leveren.

Ten derde worden per maatschappelijk terrein, segment of thema zogenaamde *'hotspots'* benoemd. Terry Cook gebruikt in zijn belangwekkende artikel *'Mind over Matter'* het begrip hot spots, plekken waar de meest opmerkelijke interactie tussen burger en overheid plaatsvindt.⁷² Dit is een interessante benadering, maar de commissie kiest ervoor, vanuit haar integrale selectiedoelstelling, het begrip hotspot een ruimere betekenis te geven dan Cook doet. Het gaat dan uitdrukkelijk niet alleen om de relatie tussen overheid en burger, maar ook om de interactie tussen (al dan niet georganiseerde) burgers onderling, interactie tussen instituties en burgers en actie en reactie op gebeurtenissen en ontwikkelingen die lang niet altijd te koppelen zijn aan afgebakende (beleids)terreinen. De overheid zal in wat als hotspot wordt aangeduid vaak een rol spelen. Toch zijn er onderdelen en aspecten van de samenleving waar de invloed en de rol van de overheid gering is, zoals op het gebied van religie en cultuur.

Samenvattend: de HMA-plus zal per segment van de samenleving een overzicht moeten bieden van

- algemene en langlopende (of: structurele) trends en ontwikkelingen die als representatief kunnen worden beschouwd in onze samenleving;
- meer door actualiteit en incidenten bepaalde ontwikkelingen, trendbreuken en maatschappelijke gebeurtenissen die als bijzonder kunnen worden beschouwd in onze samenleving;
- 'hotspots'*: plekken van intensieve of opmerkelijke interactie tussen burger en overheid en tussen burgers onderling.

Groeidocument

De typering van de samenleving die aldus ontstaat, kan worden gebruikt om op een hoog abstractieniveau ontwikkelingen en verschijnselen te onderscheiden waarmee men bij waardering en selectie rekening dient te houden. Van deze algemene noties dient vervolgens een vertaalslag gemaakt te worden naar relevante archiefvormers op de genoemde terreinen.

Het is nadrukkelijk de bedoeling dat de HMA-plus een grove, algemene schets wordt, en geen uitputtende analyse. De commissie is zich bewust van het feit dat een dergelijk overzicht nooit volledig zal zijn. Ze ziet de HMA-plus als een 'groeidocument' dat in eerste instantie jaarlijks wordt geactualiseerd en aangevuld en waarvan de waarde met het verstrijken van de tijd toeneemt.

Organisatie en verantwoordelijkheid

De commissie is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen en bijhouden van de HMA-plus bij de Minister van OCW moet liggen. Deze wijst een orgaan aan of stelt een orgaan in dat als een soort trendwatcher fungeert om deze opdracht uit te voeren. Dit orgaan is bij voorkeur geen orgaan of instelling uit of vanwege het archiefwezen. De HMA-plus dient in handen gelegd te worden van een organisatie, commissie of groep personen die zich professioneel bezighoudt met analyses van (delen van) de samenleving en die onafhankelijk, dat wil zeggen zonder gevaar voor belangenverstrengeling, en ter zake kundig te werk gaat. Men kan zich voorstellen dat deze groep waarnemers in ieder geval deskundigen bevat van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Plan Bureau en het Sociaal-Cultureel Planbureau, historici en mogelijk leden van verschillende onafhankelijke adviescolleges.

5.2 Het tweede niveau van waardering: actoren en archiefvormers

5.2.1 Vertaalslag

Gelijkwaardigheid overheids- en particuliere archieven

Na identificatie van de structurele en bijzondere ontwikkelingen en gebeurtenissen en de hotspots in de HMA-plus komt het erop aan inzichtelijk te maken welke actoren daarbij betrokken zijn. Dit kunnen overheidsorganen zijn, maar evengoed supranationale organisaties, actiegroepen, bedrijven, andere private instellingen of personen. De samenleving bestaat uit veel meer dan alleen de overheid. De commissie hanteert in haar selectiedoelstelling ook als uitgangspunt dat geen principieel onderscheid gemaakt kan worden tussen de waarde van overheidsarchieven enerzijds en particuliere archieven (van instellingen die niet onder de werking van de Archiefwet vallen) anderzijds. Beide zijn van gelijkwaardig belang.⁷³

Geen uitputtende opsommingen

Om de archieven te identificeren die representatief dan wel bijzonder zijn voor de activiteiten van de leden (personen en organisaties) van een samenleving, zou het ideaal zijn te kunnen beschikken over een uitput-

tende lijst van actoren per maatschappelijk terrein, liefst voorzien van de benodigde institutionele informatie. Op basis van een dergelijk overzicht zou een selectie mogelijk zijn van archiefvormers die voldoen aan de hieronder geformuleerde waarderingscriteria. De commissie acht het maken van een dergelijk overzicht echter onhaalbaar vanwege de enorme onderzoekscapaciteit die het zou vergen. Zij stelt dan ook voor om de aanpak om te draaien en vanuit de inzichten die de HMA-plus oplevert te komen tot een overzicht van de representatieve en bijzondere actoren in het bedoelde (deel)terrein, die gelden als archiefvormers waarvan (een gedeelte van) de neerslag als erfgoed aangemerkt kan worden en dus bewaard moet worden.

Afgewogen risico's

Deze aanpak heeft het risico in zich dat er archiefvormers onopgemerkt blijven die wel van belang zouden kunnen zijn. De commissie acht dit risico echter aanvaardbaar, zeker als zij de huidige aanpak van waardering, selectie en acquisitie in ogenschouw neemt waarin de waarde van particuliere archieven niet of nauwelijks afgewogen wordt in samenhang met de waarde van overheidsarchieven. Ook daaraan kleven immers (grote) risico's op teloorgang van cultuurhistorisch waardevolle archieven. De commissie stelt met nadruk dat waardering en selectie altijd risico's met zich meebrengen. Het tot een absoluut minimum reduceren van deze risico's vergt enorme en structurele investeringen die politiek-maatschappelijk niet verantwoord zijn. Wel is het mogelijk een afgewogen geheel van methodische en procedurele checks en balances samen te stellen, die de risico's tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen.

Organisatie en verantwoordelijkheid

Op landelijk niveau zou het tot de taak van het Nationaal Archief moeten behoren om de relevante actoren te identificeren en te lokaliseren. De regionaal-historische centra en de streek- en gemeentearchieven zouden hetzelfde moeten doen binnen hun eigen werkgebied.

5.2.2 Bewaarcriteria

Potentiële waarde

Neerslag wordt als potentieel behoudenswaardig aangemerkt wanneer de archiefvormers/ actoren:

1. hetzij representatief zijn voor een groot aantal vergelijkbare actoren, hetzij bijzonder vanwege de uitzonderlijke of opzienbarende rol die zij gespeeld hebben;

2. een bepalende of althans invloedrijke rol hebben (gespeeld), waar- onder archiefvormers die verstrekkende bevoegdheden en verant- woordelijkheden hebben (gehad) of die vernieuwend zijn (geweest);
3. in intensieve interactie met burgers werken of gewerkt hebben, en daarbij niet alleen routinematige handelingen verrichten, maar van geval tot geval afwegingen maken waaruit, door precedentwerking of jurisprudentie, nieuw of aangepast beleid kan voortvloeien;
4. structureel substantiële informatie vastleggen of vastgelegd hebben die relevant is voor kennis van segmenten van de samenleving. Te denken valt aan omvangrijke dataverzamelingen zoals CBS, CBP e.d. die opbouwen en beheren.

Verskillende geografische perspectieven

Ontwikkelingen, gebeurtenissen en hotspots op landelijk niveau hoeven op regionaal of lokaal niveau niet altijd van belang te zijn. Kleinere geografische en/of bestuurlijke eenheden kunnen hun eigen specifieke hotspots hebben. Het ligt voor de hand het aan de regionaal-historische centra en gemeente- en streekarchieven over te laten om de regionale en lokale hotspots op te sporen en in kaart te brengen. Mogelijk is hiervoor scholing nodig.

De commissie is overigens van mening dat indien op landelijk niveau een hotspot wordt geïdentificeerd waarbij particuliere actoren betrokken zijn die hun werkgebied uitsluitend op regionaal of lokaal niveau hebben, deze regionale en/of lokale actoren vanuit de landelijke invalshoek benaderd moeten worden. Ook de waarderings- en selectiebeslissingen die hieruit voortvloeien dienen in dit geval vanuit het landelijke perspectief (= door het Nationaal Archief) gedaan te worden. Het Nationaal Archief zou wel afspraken kunnen maken omtrent het beheer van eventueel geselecteerde archieven op lokaal of regionaal niveau.

De meeste archiefdiensten hebben bij het opstellen van acquisitieplannen voor de verwerving van particuliere archieven al een beeld gekregen van de ontwikkelingen, gebeurtenissen, hotspots en belangrijke archiefvormers binnen hun werkgebied. Daar waar archiefdiensten ontbreken of zeer klein zijn, kan het benoemen van ontwikkelingen en hotspots in de directe omgeving een probleem zijn. De commissie stelt nadrukkelijk dat kwalitatief goede archiefzorg op lokaal niveau gewaarborgd moet zijn. Het zijn namelijk juist de lokale archiefinstellingen die door hun worteling in de plaatselijke gemeenschap een veel beter zicht hebben op de diversiteit aan archiefvorming in hun directe omgeving dan archiefinstellingen met een supraregionaal werkgebied.⁷⁴

5.2.3 Institutioneel onderzoek naar overheidsorganen

In de door de commissie voorgestelde systematiek blijft het institutioneel onderzoek zoals we dat kennen van de methode PIVOT een belangrijke rol spelen. Zonder achtergrondkennis van de actor/archiefvormer is gefundeerde waardering en selectie van diens archief(bestanddelen) immers niet mogelijk. De rijksoverheid beschikt over een reeks *Rapporten Institutioneel Onderzoek* (RIO) die vrijwel het gehele werkgebied van het rijk behandelt. De rapporten bevatten waardevolle maar snel verouderende informatie over de actoren die deel uitmaken van de rijksoverheid. In de huidige RIO's ligt de nadruk op het in kaart brengen van de handelingen van deze actoren, terwijl de institutionele informatie, bestaande uit een overzicht van de wet- en regelgeving die in het betreffende tijdvak van toepassing is en een beschrijving van de verantwoordelijkheden van en de verhouding tussen de verschillende actoren, een relatief klein onderdeel uitmaakt van de rapporten.

In de nieuwe opzet van het selectiebeleid dient de nadruk juist te liggen op deze institutionele informatie van de rijksoverheid, die voortdurend geactualiseerd zou moeten worden en in digitale vorm beschikbaar zou moeten zijn, bijvoorbeeld in een database op de website van het Nationaal Archief. De omvangrijke lijsten van handelingen per beleidsterrein, die in opzet en onderhoud arbeidsintensief en onderhoudsgevoelig zijn, spelen in de nieuwe methodiek geen rol meer.⁷⁵

Institutionele informatie is niet voor alle decentrale overheden (volledig) beschikbaar, hoewel sommige archiefinstellingen historische overzichten met institutionele informatie van de eigen omgeving bijhouden.⁷⁶ De commissie verwacht dat dergelijke overzichten relatief gemakkelijk gemaakt kunnen worden door gebruik te maken van de inleidingen op inventarissen in de eigen collectie, van gemeentegidsen en producten- en dienstencatalogi. Sommige gemeenten publiceren als uitvloeisel van de gemeentelijke organisatieverordening jaarlijkse overzichten van de eigen organisatie (met vermelding van taken en verantwoordelijkheden per organisatieonderdeel), die actuele institutionele informatie bevatten.

5.2.4 Institutioneel onderzoek naar particuliere archiefvormers

Oude en nieuwe initiatieven

De particuliere actoren en archiefvormers op landelijk niveau zijn lastiger in kaart te brengen. Het Centraal Register van Particuliere Archieven (CRPA), een registratie van de globale inhoud en de vindplaats van ca.

5000 particuliere archieven over de periode 1965-1996, is nog steeds te raadplegen in het Nationaal Archief, maar wordt sinds tien jaar niet meer bijgehouden.⁷⁷ Ook het BedrijfsArchieven Register Nederland (BARN), beheerd door het Nederlandsch Economisch-Historisch Archief (NEHA), dat ruim 5000 archieven van bedrijven in kaart bracht, wordt sinds enkele jaren niet meer bijgehouden.

Tegenover de teloorgang van waardevolle gegevensverzamelingen over particuliere archieven staan ook nieuwe initiatieven, zoals de stichting Nationaal Business Archief (NBA) die verregaande plannen heeft om bedrijfsarchieven digitaal via internet ter beschikking te stellen.⁷⁸ Najaar 2007 worden de resultaten verwacht van een haalbaarheidsonderzoek. Het NBA-plan voorziet in de digitalisering van de (institutionele) informatie die het BARN en het CRPA op het gebied van bedrijven hebben verzameld en in de waardering en selectie van archiefbescheiden uit bedrijfsarchieven die digitaal zullen worden aangeboden. Het zou een gemiste kans zijn als het archiefwezen niet bij dit initiatief aanhaakt en dus ook geen invloed op de selectie kan uitoefenen.⁷⁹

Overzicht creëren is rijkstaak

Dergelijke initiatieven moeten worden gestimuleerd en idealiter worden verbonden in een breed opgezette landelijke registratie. De commissie is van mening dat dat een taak is die behoort tot de generieke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het cultureel erfgoed. Het Nationaal Archief zou hierin dan ook het voortouw moet nemen en ook is (financiële) ondersteuning van de rijksoverheid hiervoor op zijn plaats.⁸⁰

Voor het opzetten van een landelijk register van particuliere archieven kan het *National Register of Archives* in het Verenigd Koninkrijk als voorbeeld dienen. Hierin staan de aard en locatie vermeld van particuliere archieven die van waarde zijn voor de Britse geschiedenis, inclusief de overzeese gebieden. *The National Archives: Historical Manuscripts Commission* (TNA: HMC) houdt de indexen op het register bij en stelt deze online beschikbaar op www.nationalarchives.gov.uk/nra.⁸¹ De informatie in het register is gebaseerd op ruim 44.000 inventarissen en plaatsingslijsten die voor het merendeel door archiefinstellingen uit het hele land aan The National Archives zijn toegezonden. TNA: HMC houdt dit bestand actueel door jaarlijks bij 200 archiefinstellingen in het Verenigd Koninkrijk gegevens op te vragen over de aanwinsten van dat jaar en actief op zoek te gaan naar informatie over archieven in gedrukte publicaties, onderzoeken en gidsen.

5.2.5 Institutionele verkenningen als instrument

Ongetwijfeld zal de HMA-plus terreinen van het maatschappelijk leven als belangwekkend aanwijzen die in het exclusief op de overheid gerichte

archiefselectiebeleid tot dusver onderbelicht zijn gebleven. Op die terreinen ontbreken dan ook institutionele onderzoeken. De commissie pleit ervoor om op die terreinen een institutionele verkenning te maken per structurele of incidentele ontwikkeling, gebeurtenis of hotspot. Voor een dergelijke verkenning is het zeker niet noodzakelijk om alle actoren/archiefvormers afzonderlijk en uitputtend te beschrijven. Soms zal volstaan kunnen worden met beschrijvingen van groepen actoren/archiefvormers, hun taken, hun bevoegdheden en/of status en hun relaties tot andere bij de ontwikkeling of hotspot betrokken actoren, eventueel voorzien van een chronologisch overzicht. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van de informatie over bedrijven, verenigingen en stichtingen in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en van registraties van beroepsgroepen (bijvoorbeeld het Architectenregister). Ook dient te worden aangegeven welke personen of groepen personen bij de ontwikkeling of hotspot een belangrijke rol gespeeld hebben, met het oog op het verwerven van privé-archieven. Bij dat laatste zal geregeld aangesloten kunnen worden bij de lijsten van te beschrijven personen die worden aangelegd door redacties van biografische woordenboeken. De institutionele verkenning kan ook vermelden of er – en zo ja welke – archiefvormers zijn die zelf geen rol spelen op dit gebied (bijvoorbeeld CBS, SCP) maar wel behoudenswaardige informatie vastleggen over het onderscheiden terrein. Waar mogelijk kan ook al aangegeven worden welke neerslag van (categorieën) archiefvormers interessant is om te bewaren.

5.2.6 Britse aanpak

Maatwerk

De aanpak die de commissie voorstaat, lijkt op wat in het Verenigd Koninkrijk met *Operational Selection Policy* (OSP) wordt aangeduid. Op basis van speerpunten in het acquisitieplan van The National Archives in Londen gaan de opstellers van een OSP op zoek naar sleutelgebeurtenissen en –thema's (*key events* en *key themes*) of document(reeks)en die aansluiten bij de speerpunten. Dit kunnen thema's of gebeurtenissen binnen een beleidsterrein of overheidsorganisatie zijn, maar het kan ook gaan om specifieke documenttypen dwars door de overheidsadministratie heen.⁸² Op grond van de speerpunten in het acquisitieplan bepaalt The National Archives welke documenten het wenst te verwerven. De te bewaren document(reeks)en worden, tezamen met institutionele informatie van de zorgdragers, vastgelegd in de OSP, dat als een soort bewaarlijst fungeert. De pragmatische manier waarmee in het Verenigd Koninkrijk wordt omgegaan met dit instrument spreekt de commissie bijzonder aan. Er wordt geen dekkend stelsel van OSP's vanuit één invalshoek nagestreefd (zoals onze RIO's); een OSP wordt gemaakt wanneer men dat nodig acht

en vanuit een invalshoek die aansluit bij het gebied of thema waarop het betrekking heeft. Dit betekent dat er dus ook overheidsactoren zullen zijn die niet in een institutionele verkenning worden genoemd en/of van wie de neerslag niet voor bewaring in aanmerking komt. In dat geval zal het archief van die actor alleen uit administratief belang voor een bepaalde tijd bewaard worden.

Een tweede sterk punt van de OSP is dat deze niet formeel wordt vastgesteld. Burgers en belangenorganisaties kunnen te allen tijde via de website van het The National Archives hun zienswijze kenbaar maken op grond waarvan een OSP kan worden aangepast. Wanneer iemand kenbaar maakt bezwaar te hebben tegen de bewaring van bepaalde categorieën documenten – of juist het ontbreken daarvan in een acquisitieplan – moet de archiefinstelling daar serieus op ingaan. Dit komt de transparantie van het selectie-instrumentarium ten goede.

Bredere insteek noodzakelijk

De Britse OSP heeft alleen betrekking op overheidsinstellingen. De commissie pleit ervoor een Nederlands equivalent van dit instrument te ontwikkelen, waarin ook particuliere archiefvormers worden opgenomen die relevant zijn voor hotspots en/of algemene ontwikkelingen. Dat is van belang omdat er, zoals eerder beargumenteerd, terreinen van het maatschappelijke leven zijn waar de overheid een relatief kleine rol speelt en het maatschappelijk middenveld of het bedrijfsleven veel bepalender is. Op het gebied van het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) is bijvoorbeeld weinig te vinden in de archieven van het Ministerie van Economische Zaken omdat de rijksoverheid weinig beleid op dit terrein maakt. Om iets te weten te komen over de ontwikkeling van het MKB en de plaats daarvan in het economisch leven, zijn de archieven van middenstandsbedrijven, van MKB Nederland en van Kamers van Koophandel van grotere waarde. De Raad voor Cultuur beveelt een dergelijke benadering al aan in zijn adviezen over de selectielijsten voor overheidsarchieven.⁸³

5.2.7 De neerslag van archiefvormers die niet aan de bewaarcriteria voldoen

De actoren die na de vertaalslag van de HMA-plus naar een overzicht van actoren per ontwikkeling, gebeurtenis of hotspot op een onderscheiden maatschappelijk terrein in beeld zijn gekomen, getoetst aan de criteria van het tweede waarderingsniveau en indien nodig beschreven in een institutionele verkenning, vallen in drie groepen uiteen:

- archiefvormers die aan de criteria voldoen;
- actoren die geen archiefvormer zijn;
- archiefvormers die niet aan de criteria voldoen.

De archiefvormers die aan de criteria voldoen zullen verderop in dit hoofdstuk aan de orde komen. Niet-archiefvormende actoren kunnen op een gegeven terrein weliswaar van belang zijn geweest, maar vallen bij gebrek aan archieven af als object van het waarderings- en selectiebeleid. Bijvoorbeeld minderheden zoals zigeuners en woonwagenbewoners die zelf niet of nauwelijks aan archiefvorming hebben gedaan. Uiteraard zijn ook de archiefvormende overheidsorganen en particuliere actoren die niet aan de criteria voldoen geen object van het waarderings- en selectiebeleid.

Zorgvuldigheidsregels gelden voor iedereen

Overheidsorganen die niet aan de bewaarcriteria voldoen, zijn uiteraard wel gehouden aan de voorschriften die gelden voor zorgvuldige waardering, selectie en verwijdering van archiefbescheiden. Overheidsarchieven dienen immers behalve het culturele belang en het bedrijfsvoeringsbelang van de archiefvormer ook het belang van de democratische controle en van de recht- en bewijszoekende burgers.

Ook is het zo dat de gedachten over de erfgoedwaarde van archieven na verloop van tijd kunnen veranderen. Zoals in hoofdstuk 1.3 al aangegeven, vergt waardering vanuit een erfgoedperspectief idealiter een zekere mate van afstand. In het digitale tijdperk is dat een luxe die we ons niet altijd meer kunnen permitteren, omdat voor het langdurig borgen van bewaring, authenticiteit en betrouwbaarheid al voor de fase van de feitelijke archiefvorming voorzieningen voor bewaring moeten worden getroffen. Wanneer om bedrijfsvoerings- of verantwoordingsredenen voorzieningen zijn getroffen voor langdurige bewaring (voor een periode van langer dan twintig jaar) van bepaalde neerslag, bestaat er wél een mogelijkheid om met de benodigde afstand naar de cultuurhistorische waarde van de feitelijk gevormde archiefbescheiden te kijken alvorens ze te vernietigen. Bovendien is het zo dat documenten en/of gegevens die voor bedrijfsvoering, bewijsvoering of verantwoording zo belangrijk zijn dat ze gedurende twintig jaar of meer bewaard moeten worden, een meer dan gemiddelde informatieve waarde vertegenwoordigen, en dat daarom de kans groot is dat hun bronwaarde na afloop van de bewaartermijn blijvend zal blijken te zijn.

Ruimte voor voortschrijdend inzicht

Daarom verdient het volgens de commissie aanbeveling expliciet toestemming te vragen aan de beheerder van de archiefbewaarplaats (rijksarchivaris voor rijks- en provinciale organen; gemeente- of waterschapsarchivaris voor de decentrale overheden) voor de verwijdering van bescheiden en bestanden die gedurende een periode van twintig jaar of meer door de zorgdrager zijn bewaard. Daarbij is het niet van belang of die bescheiden en bestanden gevormd zijn door een actor die aan de bewaarcriteria voldoet of niet.

Soms zal er geen enkel beletsel voor vernietiging gevonden worden, in andere gevallen kan wellicht volstaan worden met een steekproef.⁸⁴

Daarnaast kunnen de nog in te stellen departementale archiefcommissies – een nieuwe voorziening waarop de commissie op het volgende waarderingsniveau nader zal ingaan – , voorstellen tot bewaring doen wanneer zij van mening zijn dat er goede redenen zijn (een deel van) een archief uit te zonderen van vernietiging.

De commissie stelt ook voor om de mogelijkheid te creëren dat een in beginsel voor vernietiging in aanmerking komend overheidsarchief waarvoor ook na verstrijken van twintig jaar de eerst aangewezen archiefbewaarplaats geen belangstelling heeft, overgenomen kan worden door een geregistreerde⁸⁵ archiefinstelling in wiens collectieprofiel dat archief goed zou passen.

Na waardering en selectie op het tweede waarderingsniveau resteert een overzicht van archiefvormers van wie de neerslag potentieel behoudenswaardig is.⁸⁶

5.2.8 Te bewaren neerslag van particuliere archiefvormers

De particuliere archiefvormers die in het overzicht van actoren zullen voorkomen en op grond van eerdergenoemde criteria in aanmerking komen voor blijvende bewaring, vallen niet onder de werking van de huidige Archiefwet. Een dwingend instrumentarium waarmee acquisitie, waardering en selectie op particuliere archieven toegepast kan worden ontbreekt. De commissie pleit voor het ontwikkelen van beleid en instrumenten om eigenaren van particuliere archieven die als waardevol worden beschouwd, te stimuleren deze in bewaring te geven bij een archiefinstelling die het publiek toegang biedt tot haar collectie. Er zijn twee complementaire instrumenten denkbaar: opname van de behoudenswaardige particuliere archieven in een centraal register en, in het verlengde daarvan, wetgeving ter bescherming van particuliere archieven.

Registratie schept verplichtingen

Opname in een centraal register heeft pas zin als dit samengaat met een wettelijke verplichting tot blijvende bewaring van de geregistreerde archieven. Het in stand houden van particuliere archieven geschiedt op dit ogenblik op basis van vrijwilligheid van de kant van de eigenaar. Eigenaren kunnen met hun archieven doen en laten wat zij willen: weggooiën, verkopen, zelf beheren of in beheer geven aan een archiefinstelling. De commissie is van mening dat de archieven van particuliere archiefvormers die worden opgenomen in het centraal register verplicht bewaard moeten worden. Tegenover die verplichtende en beperkende

consequenties die eigenaren van geregistreerde archieven moeten verdragen, dienen maatregelen te staan die de eigenaren helpen om aan hun verplichtingen te voldoen. Enerzijds zullen dat positieve prikkels moeten zijn, zoals mogelijkheden tot subsidieverlening voor de restauratie en beschrijving van archieven, anderzijds negatieve prikkels zoals sancties bij ongeoorloofde vervreemding of vernietiging. Daarbij is het, ook voor de commissie, nog de vraag hoe ver wettelijke bescherming en de inperking van de handelingsvrijheid van de eigenaren moet en mag gaan. De commissie bepleit dat niet alleen particuliere archieven met “landelijke” uitstraling in het centraal register worden opgenomen. Ook particuliere archieven met uitsluitend regionale of lokale betekenis moeten in aanmerking kunnen komen voor een beschermde status. Het staat iedere archiefinstelling vrij om particuliere archieven die niet in het centraal register worden opgenomen en dus geen beschermde status genieten alsnog te verwerven, net als in de huidige situatie mogelijk is.

Positieve prikkels

Niet alleen de inbewaringgeving, ook de opname van particuliere archieven in openbare archiefbewaarplaatsen is op dit moment willekeurig. Als het een archiefbeheerder ontbreekt aan middelen voor het beheer van particuliere archieven, en de verantwoordelijke bestuurder niet bereid is daarvoor middelen ter beschikking te stellen, dan is acquisitie van particuliere archieven niet mogelijk. Dit is gezien vanuit de ‘generieke verantwoordelijkheid van het rijk’ voor erfgoed geen verantwoorde situatie.⁸⁷ Er moet dus een mogelijkheid komen om particuliere archieven die in het register zijn opgenomen met stimuleringsmaatregelen toegankelijk te maken, op de juiste wijze te bewaren (materiële verzorging en bewaringscondities) en op te nemen in het publieke domein. Dit zou bijvoorbeeld kunnen met een stimuleringsfonds.⁸⁸

Juridische varianten

Registratie van particuliere archieven die van bijzondere betekenis zijn voor de kennis van het nationale (cultuur-)historisch erfgoed wordt elders al toegepast. Suriname en Zuid-Afrika kennen beiden wetgeving ter bescherming van particuliere archieven (zie bijlage 2 voor details). Suriname heeft gekozen voor wetgeving ter bescherming van alle mogelijke categorieën documenten; Zuid-Afrika kent een integrale wet ter bescherming van erfgoed, waarvan de werking zich uitstrekt van archieven tot scheepswrakken, monumenten en meteorieten.

Wanneer we dit naar de Nederlandse situatie vertalen, betekent dit dat een keus gemaakt zal moeten worden tussen het aanpassen van de huidige Archiefwet (naar analogie van de Surinaamse Archiefwet) en het vergaand uitbreiden van de Wet tot Behoud van Cultuurbezit (naar analogie van de Zuidafrikaanse *Cultural Heritage Resources Act*). De commissie is

van mening dat voorafgaand aan deze keuze onderzoek moet worden verricht naar de mogelijkheden en haalbaarheid van de verschillende wetgevingsvarianten en naar de kosten die de invoering van wetgeving voor de bescherming van particuliere archieven met zich meebrengt.

5.3 Het derde niveau van waardering: werkprocessen en archiefbescheiden

5.3.1 Nadere selectie

Het derde waarderingsniveau is alleen van toepassing op overheidsactoren waarvan de neerslag potentieel behoudenswaardig is op grond van de criteria op het tweede waarderingsniveau. Net als in de huidige waarderingspraktijk is het niet zonder meer de bedoeling om de neerslag van een archiefvormer integraal te bewaren. Afgewogen selectie binnen archieven is nodig om te voorkomen dat archiefbewaarplaatsen en digitale depots verstopt raken met archieven en documenten die weinig toegevoegde waarde hebben.

De commissie heeft twee sets criteria ontwikkeld voor respectievelijk de waardering van werkprocessen en de waardering van archiefbescheiden. De bedoeling is om, waar mogelijk, werkprocessen op een generiek niveau te waarderen. Waardering op documentniveau dient alleen plaats te vinden wanneer niet alle neerslag van een werkproces voor bewaring in aanmerking komt.

Wanneer onduidelijkheid bestaat over de inhoud van werkprocessen of document(reeks)en kan de archiefanalyse worden toegepast om tot een gefundeerd oordeel over de informatiewaarde van een archief te komen. Dit bestaande instrument is al in hoofdstuk 3.2 besproken.

Het uitvoeren van deze waardering en selectie *binnen* archieven is een taak waarvoor archivarissen bij uitstek zijn toegerust.⁸⁹

5.3.2 Waardering van werkprocessen

Generieke selectielijsten bestaan al bij de lagere overheden; bij het rijk zijn ze nog in ontwikkeling. De commissie verwacht dat deze instrumenten binnen alle overheidslagen goede diensten zullen bewijzen bij het verantwoorden en doelmatig toekennen van waarderingen vanuit het cultuurhistorische belang. De efficiencywinst die hiermee bij de rijksoverheid behaald kan worden is evident: generieke lijsten maken honderden gedetailleerde, onderhoudsgevoelige en daardoor kostbare departementale selectie-lijsten overbodig. Daarmee wordt ook een grote besparing bereikt op de werklust die de vaststellingsprocedures voor al deze lijsten met

zich meebrengt bij zorgdragers, Nationaal Archief en Raad voor Cultuur. Om aan de hand van generieke selectielijsten verantwoord te kunnen waarderen en selecteren, is een eenduidige koppeling tussen werkprocessen en informatiehuishouding een cruciale voorwaarde. Het is de verantwoordelijkheid van de zorgdrager om die koppeling tot stand te brengen. De generieke selectielijsten worden door de zorgdragers opgesteld vanuit hun verantwoordelijkheid voor het bedrijfsvoerings- en verantwoordingsbelang. De archivaris hanteert deze generieke selectielijsten als vertrekpunt en waardeert de daarin beschreven processen vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het cultuurhistorisch belang. Daarbij maakt hij gebruik van de onderstaande criteria, die uiteenvallen in criteria die de representativiteit in de selectie waarborgen en criteria die het bijzondere en/of kenmerkende waarborgen.

A. Op grond van representativiteitscriteria komt voor bewaring in aanmerking de neerslag van:

1. werkprocessen die betrekking hebben op de voorbereiding, vaststelling, verantwoording, externe communicatie, evaluatie of terugkoppeling van de hoofdlijnen van het beleid van de archiefvormer (met andere woorden: beleidscyclus minus uitvoering).
2. werkprocessen die inzicht geven in de wijze van uitvoering van de hoofdlijnen van het beleid van de archiefvormer.
3. werkprocessen die betrekking hebben op de hoofdlijnen van de inrichting van de organisatie van de archiefvormer, voor zover deze betrokken is bij hoofdlijnen van beleid.

De neerslag van de werkprocessen die voldoen aan de onder A genoemde criteria komt in aanmerking voor integrale bewaring. Deze werkprocessen worden opgenomen in een bewaarlijst,⁹⁰ die wordt verwerkt in de generieke selectielijst die de zorgdrager al had opgesteld. Zodra de generieke selectielijst is gecompleteerd met de bewaarlijst, kan deze formeel worden vastgesteld.

B. Op grond van bijzonderheidscriteria komt voor bewaring in aanmerking de neerslag van:

1. niet-routineuze uitvoeringsprocessen die een intensieve interactie met de burger met zich meebrengen, met name die processen waarbij de overheid en groepen burgers een verschillende visie of perceptie hebben.
2. uitvoeringsprocessen waarbij originele informatie van burgers, bedrijven of organisaties structureel wordt vastgelegd die in andere documenten niet of slechts in (sterk) verkorte vorm voorkomt.
3. voor de archiefvormer kenmerkende uitvoeringsprocessen, waarop deze een formeel of informeel monopolie heeft. Voorbeelden van

een formeel monopolie zijn verlening van adellijke titels, het sluiten van verdragen en gratieverlening. Certificering, goedkeuring, onderzoekscompetentie e.d. kan een informeel overheidsmonopolie zijn.

4. Werkprocessen die betrekking hebben op de uitvoering van beleid onder voor de archiefvormer bijzondere tijdsomstandigheden. Te denken valt daarbij aan oorlogen, rampen, vredesoperaties en noodtoestand, maar ook aan verzelfstandiging, fusie, rigoureuze sanering, grote stakingen en ingrijpende (technische) vernieuwingen.

Over de waardering van de neerslag van de werkprocessen die voldoen aan de onder B genoemde criteria, moet een nadere beslissing genomen worden. Daarvoor zijn weer andere criteria nodig, die worden beschreven in de twee volgende paragrafen.

5.3.3 Waardering van archiefbescheiden

De onderstaande criteria zijn van toepassing op werkprocessen waarvan de neerslag (mogelijk) niet integraal wordt bewaard.

In aanmerking voor bewaring komen archiefbescheiden die:

1. In vergelijking met andere informatiebronnen een hoge informatie-waarde hebben: de in het bestand aanwezige significante informatie is elders niet of onvolledig, dan wel sterk verspreid en aanzienlijk minder samenhangend beschikbaar.
2. Voor een bepaalde maatschappelijke of culturele groep van de samenleving een grote en als duurzaam aan te merken emotionele waarde hebben.
3. Tezamen een basisregistratie vormen, die voor alle bewoners, bedrijven, panden, organisaties in het werkgebied van de archiefbeheerder, of een belangrijk deel daarvan, gegevens bewaart. Indien een bestand digitaal wordt bijgehouden, worden daarvan met regelmaat momentopnames bewaard.
4. Voldoen aan de criteria van de nota persoonsdossiers,⁹¹ die bij uitbreiding toepasbaar zijn op bedrijven, organisaties, objecten, terreinen etc.
5. Een bewezen en/of aantoonbare waarde hebben als bron van (historisch of ander wetenschappelijk) onderzoek.
6. Ten opzichte van gepubliceerd materiaal of van andere bronnen van geaggregeerde data substantiële meerwaarde hebben voor historisch onderzoek. Te denken valt aan wetgevingsdossiers, of de achtergrondinformatie voor het beantwoorden van Kamervragen.
7. Betrekking hebben op een geval dat precedentwerking gehad heeft.
8. Exemplarisch en/of illustratief zijn voor een bepaald type archiefbestand en/of werkproces van een bepaald soort archiefvormer.

Op grond van deze weging en om redenen van praktische aard kan de archivaris besluiten tot integraal bewaren, tot bewaren na verwijdering van voor onderzoek onbelangrijke of onnodige gegevens, tot het bewaren van voorbeelddossiers of tot het nemen van een a-selecte steekproef. Bij twijfel over de informatiewaarde van de neerslag kan een archiefanalyse uitgevoerd worden.

De te bewaren archiefbescheiden of -bestanden worden opgenomen in een bewaarlijst, die wordt verwerkt in de reeds aanwezige generieke selectielijst en anders in de organisatiespecifieke 'vertalingen' die afzonderlijke zorgdragers maken op basis van deze generieke lijst.

5.3.4 Steekproeven

Een bestand leent zich voor het nemen van een a-selecte steekproef als het voldoet aan de onderstaande voorwaarden:⁹²

1. Het bestand is groot genoeg om er een betekenisvolle steekproef uit te kunnen nemen.
2. Gegevens zijn op een voldoende eenduidige manier verzameld en in het bestand opgenomen.
3. De kosten van het trekken van een steekproef worden gerechtvaardigd door de besparing van het niet-integraal bewaren van de bron of de winst aan privacy bescherming.
4. De data zijn aantoonbaar van belang voor historisch-wetenschappelijk onderzoek.

5.3.5 Archiefcommissies

Contextuele inkleuring

Vanuit een cultuurhistorisch of erfgoedperspectief is het onverantwoord om uitsluitend vanuit een generieke selectielijst te werk te gaan.

Niet alle informatie die van cultuurhistorische waarde kan zijn, behoort tot de 'kritische' en daarom voor bewaring aangemerkte werkprocessen/handelingen.

Bij de lagere overheden bieden de generieke selectielijsten aan beheerders van de archiefbewaarplaatsen de mogelijkheid om de keuzes voor bewaring vanuit het erfgoedbelang in te kleuren aan de hand van hun eigen specifieke bestuurlijke en cultuurhistorische context zonder dat deze waarderingsbeslissingen vervolgens worden opgenomen in de generieke VNG- en IPO-selectielijsten. Bij de rijksoverheid, waar die keuzes momenteel op het niveau van de selectielijsten per beleidsterrein worden vastgelegd, vergt de overstap naar het werken met generieke lijsten nieuwe procedurele en instrumentele voorzieningen om de bestuurlijke en

cultuurhistorische inkleuring van generieke waarderings te borgen. De commissie stelt voor om daarin te voorzien door het instellen van departementale archiefcommissies.

Buitenlandse Zaken als voorbeeld

Als voorbeeld dient de archiefcommissie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die in 1997 werd ingesteld om te voorkomen dat in het kader van het PIVOT-project te veel archiefbescheiden vernietigd zouden worden. Momenteel brengt deze commissie gevraagd en ongevraagd advies uit aan de departementsleiding over het archiefbeleid van het ministerie. Waardering, selectie en verwijdering van archieven zijn belangrijke aandachtsgebieden van de commissie. De commissie bestaat uit ter zake kundige historici zonder binding met het departement en uit ambtenaren van het ministerie. De commissie stelt lijsten op van bijzondere gebeurtenissen, de zogenaamde incidentlijsten. Deze zijn richtinggevend voor de toepassing van artikel 5, lid e van het Archiefbesluit 1995, dat het mogelijk maakt uitzonderingen te maken op de in de selectielijst vastgelegde vernietigingsbeslissingen. Dat kan betekenen dat de archiefcommissie in het geval van bijvoorbeeld visumaanvragen, die als vernietigbaar zijn gewaardeerd, adviseert om de aanvragen en bijbehorende dossiers van bepaalde personen wel te bewaren.⁹³

De toegevoegde waarde van een dergelijke commissie zit vooral in de positionering binnen het departement zelf en in de bundeling van grote, zowel bestuurlijke als cultuurhistorische, kennis van het werkkterrein van de betreffende archiefvormer. Een ander voordeel is dat een vaste commissie de continuïteit en consistentie van het bewaarbeleid kan borgen en de betrokkenheid en het commitment bevordert van zowel de ambtelijke organisatie als het historisch veld.

Taken

De commissie ziet drie taken weggelegd voor de departementale archiefcommissies:

1. Het in kaart brengen van de bijzondere gebeurtenissen, ontwikkelingen, personen en hotspots binnen het domein van het departement en de daaruit voortgekomen zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) in incidentlijsten en het adviseren over de consequenties hiervan voor de waardering en selectie van de neerslag.
2. Het terugkoppelen van de incidentlijsten aan de opstellers van institutionele verkenningen die, ten behoeve van de waardering van actoren/archiefvormers op het tweede niveau van waardering, bijzondere ontwikkelingen, gebeurtenissen of hotspots in kaart brengen waarbij het departement op enigerlei wijze is betrokken.
3. In specifieke gevallen uitspraken doen over de waarde van de documentaire neerslag vanuit het cultuurhistorische of erfgoedbelang op

de beleidsterreinen van het departement en de daaruit voortgekomen ZBO's. Archiefcommissies dienen vanuit hun kennis van (de neerslag van) het departement vooral oog te hebben voor zaken die wellicht buiten beeld blijven bij de waardering op een generiek niveau. Te denken valt aan het formuleren van uitzonderingsgronden (zoals de bewaring van bepaalde dossiers of documenten uit een verder te vernietigen reeks) en het benoemen van neerslag die zich onttrekt aan opname in het archiveringssysteem (zoals 'persoonlijke' aantekeningen van ambtenaren).⁹⁴

Organisatie en verantwoordelijkheid

De borging van het historisch belang is in de afgelopen jaren steeds meer bij externe materiedeskundigen komen te liggen. Voor die zware verantwoordelijkheid en het vele werk dat daarbij komt kijken, zijn deze deskundigen tot op heden niet beloond. De commissie benadrukt dat in het belang van de voortgang, professionaliteit en kwaliteit van het werk van de archiefcommissies, voorzien zal moeten worden in adequate honorering van de niet-ambtelijke leden (historici en andere onderzoekers of journalisten).

Dit rapport gaat uit van gescheiden verantwoordelijkheden van enerzijds de zorgdrager voor waardering en selectie vanuit het administratieve belang en anderzijds de Minister van OCW voor het cultuurhistorische of erfgoedbelang. Uit dat uitgangspunt volgt, dat het aan de Minister van OCW is om de archiefcommissies te organiseren en te honoreren, en dat de commissies hun adviezen uitbrengen aan de algemene rijksarchivaris.

5.4 Schematische weergave van de voorgestelde methodiek

Niveau van waardering	Input	Instrumentarium	Output
Samenleving	bestaande analyses CBS, SCP, CPB e.d.	HMA-plus	Overzicht algemene en bijzondere ontwikkelingen en gebeurtenissen en hotspots
Actor / archiefvormer	- overzicht algemene en bijzondere ontwikkelingen en gebeurtenissen en hotspots - institutionele informatie (o.a. uit RIO's) - door archiefcommissies aangeleverde informatie	- vertaalslag HMA-plus naar actoren/ archiefvormers door archiefdiensten - selectiecriteria - institutionele verkenningen	Overzicht van archiefvormers waarvan de neerslag op grond van criteria voor bewaring in aanmerking komt; particuliere archiefvormers in het overzicht worden opgenomen in een Centraal Register
Werkprocessen / archiefbescheiden	- overzicht van archiefvormende overheidsorganen waarvan de neerslag op grond van criteria voor bewaring in aanmerking komt - (generieke) selectielijsten met waarderingsbeslissingen vanuit administratief belang voor overheidsorganen	- waardering neerslag door archivariissen - selectiecriteria - archiefanalyse - archiefcommissies - steekproeven	Bewaarljsten met waarderingsbeslissingen vanuit het cultuurhistorisch belang voor archiefvormende overheidsorganen waarvan de neerslag op grond van criteria op niveau 2 voor bewaring in aanmerking komt

6 Waardering en selectie van digitale archieven

Tussen het waarderen van papieren archiefbescheiden en het waarderen van digitale archiefbescheiden zit geen principieel, noch een inhoudelijk verschil. Ook maakt het voor het waarderingsproces niet uit of het object van waarden bestaat uit bescheiden die digitaal zijn ontstaan (*born digital*) of uit gedigitaliseerde versies (scans) van oorspronkelijk papieren archiefbescheiden.⁹⁵

In de praktische uitwerking, vooral in het kiezen van het moment van waardering en het daaraan gevolg geven door middel van selectie en verwijdering, is er wel degelijk een verschil tussen papier en digitaal. Daarom wijdt de commissie een apart hoofdstuk aan deze problematiek.

6.1 De noodzaak van selectie in de digitale omgeving

Voorbijgaand aan de wettelijke verplichtingen om bepaalde informatie, bijvoorbeeld omwille van privacy-overwegingen, te vernietigen, is het denkbaar dat waardering, selectie en verwijdering in een digitale omgeving niet meer noodzakelijk zijn. De opslag van digitale informatie wordt immers steeds goedkoper en de zoekmogelijkheden in grote bestanden steeds geavanceerder. Ook levert de enkelvoudige opslag van documenten in een centraal systeem in plaats van meervoudige opslag door afzonderlijke gebruikers een aanzienlijke besparing op.⁹⁶

Reële kosten

De commissie heeft getracht om deze redenering te staven met ervaringsgegevens over reële kosten. Daarbij stuitte zij op het probleem dat slechts weinig organisaties al ervaring hebben met langetermijnbeheer en het blijvend toegankelijk houden van digitale documenten. Uit voorlopig onderzoek (zie bijlage 3, *Kosten digitaal archief*) blijkt dat de kosten voor het op lange termijn bewaren van digitaal archief momenteel bijna altijd hoger liggen dan die voor papieren archief. Hoe dit zich in de toekomst zal ontwikkelen, is onduidelijk. De grootste kostenposten zijn arbeidskosten voor beheer en technologische kosten voor de voortdurende vernieuwing van hard- en software. De feitelijke opslagkosten daarentegen zijn marginaal. Op grond van deze bevindingen beveelt de commissie aan om een gedegen onderzoek te laten uitvoeren naar de kosten van het beheer op de lange termijn van zowel digitaal als papieren archief. Hiervoor zal eerst moeten worden vastgesteld welke beheerkosten exclusief tot het domein van het archief behoren.

Toegankelijkheid vergt selectie

Los van het kostenaspect is afgewogen waardering en tijdige selectie en verwijdering van digitale bescheiden nodig om de toegankelijkheid op de lange termijn te kunnen waarborgen. Hoewel het technisch mogelijk is om alles te bewaren, zal het toegankelijk houden van integraal bewaarde archieven onevenredig veel inspanning vergen. Cruciaal voor de toegankelijkheid zijn de metadata. Die kunnen (en zullen) deels automatisch worden toegevoegd, maar de menselijke factor zal daarin een rol blijven spelen, en dus zijn daar arbeidskosten mee gemoeid. De gedachte dat alle documenten die in een organisatie worden geproduceerd in een digitale vergaarbak kunnen worden gestopt en vervolgens teruggevonden door te 'googelen', is uiterst naïef. Op die manier is er geen enkele zekerheid dat alle relevante documenten worden gevonden (waarvan bovendien niet 'zomaar' de authenticiteit gewaarborgd kan worden), er zijn altijd niet-relevante documenten of versies binnen de zoekresultaten, de context en samenhang tussen documenten is niet terug te vinden en de hoeveelheid documentaire informatie neemt explosief toe waardoor ontsluiting op documentniveau onmogelijk is.⁹⁷ De commissie staat dan ook op het standpunt dat waardering en selectie ook voor digitale archieven noodzakelijk is.

6.2 Het moment van waarderen

'Digitale archeologie' inefficiënt

De afgelopen jaren is er sprake van toenemende bewustwording van de noodzaak om digitale bestanden in een vroeg stadium te waarderen. De evaluatiecommissie van de ministeriële *Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden* constateert dat het waarborgen van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie alleen mogelijk is wanneer direct aan het begin van de inrichting van digitale werkprocessen en het ontwerpen van informatiesystemen rekening wordt gehouden met de eisen voor creatie, beheer en gebruik van archiefbescheiden en pleit om die reden voor aanpassing van de wetgeving.⁹⁸ Wanneer men waardering aan het begin van het proces structureel nalaat, rest op een later moment slechts 'digitale archeologie'. Dit is het terugvinden, toegankelijk maken en preservareren van digitale data of documenten die zich in verouderde en mogelijk zelfs onbruikbaar geraakte hard- en software bevinden. De ervaringen van het ADA-project (Academische Data Archivering) wijzen uit dat het retro-archiveringsproces van niet vooraf gewaardeerde en geselecteerde bestanden zeer veel dubbelen, systeem-backups en niet-inhoudelijke data oplevert.⁹⁹ Het achteraf repareren en reconstrueren van digitale bestanden blijkt daardoor een arbeidsintensief (en duur) proces en kan worden afgedaan als een inefficiënte strategie.

Integratie van ordenings- en selectie-instrument

De commissie pleit er daarom voor in een digitale omgeving voorafgaand aan de creatie van enig document waarderings toe te kennen aan de werkprocessen waaruit neerslag zal gaan voortvloeien. Praktisch betekent dat het opnemen van waarderings in het ordeningsplan (bijvoorbeeld het huidige documentair structuurplan of een classificatieschema in de zin van NEN-ISO 15489) dat de archiefvormer hanteert. Voorwaarde is wel dat er een eenduidige relatie bestaat tussen werkprocessen, ordeningsstructuur en archiefbescheiden. Het toekennen van een waardering en/of bewaartermijn kan dan grotendeels automatisch gebeuren door een koppeling tot stand te brengen tussen de (eind)datum van een document, dossier of werkproces en de metadatasets waarin bewaartermijnen zijn opgenomen. Dit zou expliciet opgenomen moeten worden in de Baseline, die als sturings- en toetsingsinstrument is ontwikkeld om het kwaliteitsniveau van de documentaire informatievoorziening te verbeteren en te toetsen.¹⁰⁰

6.3 Scheiding van belangen en verantwoordelijkheden in een digitale omgeving

Het uitgangspunt van strikte scheiding van verantwoordelijkheden tussen de zorgdrager enerzijds en de Minister van OCW en de archiefinstellingen anderzijds, is bij de waardering, selectie en verwijdering van digitale archieven niet geheel houdbaar. Omdat de toekenning van de erfgoedwaardering plaatsvindt tijdens, of zelfs voorafgaand aan, de archiefvorming, zal een B-waardering (bewaren) consequenties hebben voor keuzes die de zorgdrager maakt. Blijvende bewaring van (een deel van) een bestand stelt eisen aan de manier waarop de zorgdrager zijn systeem bouwt en beheert, voor de preservatievorm en -strategie die hij hanteert in het belang van de blijvende toegankelijkheid en betrouwbaarheid van de gegevens en voor de (kwaliteit van de) metadata die hij aan die gegevens toekent. Dat betekent dat de zorgdrager enige verantwoordelijkheid voor het erfgoedbelang moet dragen.

Gecompliceerd wordt dat, wanneer de inzichten in wat vanuit het erfgoedbelang bewaard dient te worden tussentijds veranderen. Neem bijvoorbeeld de zogenaamde 'burgerbrieven' die naar aanleiding van de moord op Pim Fortuyn bij het Ministerie van BZK zijn binnengekomen. Burgerbrieven worden normaliter na afhandeling enkele jaren bewaard en vervolgens vernietigd. Gezien de maatschappelijk onrust die het gevolg was van de moord zou het vanuit historisch oogpunt wenselijk zijn de burgerbrieven aangaande de moord op Pim Fortuyn te bewaren. In de nieuwe methodiek zou in zo'n geval de archiefcommissie van BZK een herziening van de waarderingsbeslissing kunnen voorstellen.

Dat vergt in een digitale omgeving waarschijnlijk wel een aanpassing van de preservingsvorm en -strategie. De zorgdrager zal daarin moeten voorzien. Maar wie is verantwoordelijk en, niet onbelangrijk, wie betaalt?

6.4 Complicerende factoren

Functionaliteiten geïntegreerd in documenten

Terwijl de papieren omgeving te maken heeft met een monotype in informatievorm en -drager (namelijk papier, en in een enkel geval film, optische schijven of elektromagnetische dragers voor beeld- en audiovisueel materiaal) kent de digitale omgeving een veelheid aan informatietypes, zoals multimediale en programmeerbare documenten. De functionaliteiten in dergelijke complexe 'informatieobjecten' vertonen vaak een geïntegreerde samenhang met de documenten. Bovendien kunnen elementen binnen een dergelijk complex informatieobject archivistisch verschillend gewaardeerd worden. Hoe omgegaan moet worden met die technische en archivistische complexiteit en de verwevenheid daartussen is nog niet of nauwelijks bekend. Het verbreken van de onderlinge samenhang tussen de verschillende elementen heeft namelijk gevolgen voor de authenticiteit en betrouwbaarheid. Er is veel onderzoek nodig om meer grip te krijgen op deze materie. De commissie verwacht in dit opzicht veel van de ontwikkeling van een E-depot door het Nationaal Archief in samenwerking met het Gemeentearchief Rotterdam en de Archiefschool.

Keteninformatisering

Een andere complicerende factor in de digitale omgeving is het verschijnen van keteninformatisering. Organisaties die schakels vormen in een procesketen besluiten steeds vaker de informatie die zij bij dat proces gebruiken en doen ontstaan niet meer in de eigen systemen op te slaan maar in een soort gezamenlijke datakuis, waaruit de ketenpartners en andere betrokkenen de informatie kunnen putten. Er is dan feitelijk sprake van meervoudig zorgdragerschap over een archiefbestand. Dat leidt gemakkelijk tot onduidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheden die dat zorgdragerschap met zich meebrengt. De commissie is daarom van mening dat ketenautomatisering onder regie moet staan van een ketenverantwoordelijke (ministerie, toezichthouder of andere instantie). Die zou tevens belast moeten worden met het zorgdragerschap, en daarmee ook met de verantwoordelijkheid voor de administratieve waardering en selectie van de keteninformatie.¹⁰¹

Informatieverlies in dynamische applicaties

Daarnaast vraagt de commissie aandacht voor dynamische applicaties waarin mutaties automatisch de oorspronkelijke informatie overschrijven,

zoals bijvoorbeeld gebeurt in Geografische Informatiesystemen en allerlei registratiesystemen, bijvoorbeeld van de politie. In bepaalde gevallen – bijvoorbeeld daar waar een archiefvormer of werkproces als hotspot is benoemd – is het wenselijk dat ook de mutaties worden gearchiveerd. Een dergelijke functionaliteit zal vóór het ontwerpen of aanschaffen van een systeem al in het pakket van eisen moeten worden opgenomen.

6.5 De rol van de documentaire informatievoorziening (DIV)

Archiefbeheer blijft een vak

Het toenemend digitaal maken van de document- en informatiehuishouding leidt tot fundamenteel andere manieren van werken. Het is te verwachten dat de rol van de documentaire informatievoorziening in de komende jaren zal blijven veranderen.

In de papieren omgeving zorgen DIV'ers dat de neerslag van het handelen van een organisatie wordt vastgelegd, beheerd en toegankelijk gehouden. In een digitale omgeving is (het beheer van) informatie steeds meer geïntegreerd in de primaire processen van de organisatie. Het gevolg is dat het beheer van informatie niet langer het exclusieve domein van de DIV is maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van DIV en de medewerkers in het primaire proces. Voor de kwaliteit van het archief blijft het echter van cruciaal belang dat het beheer van procesgebonden informatie in handen van professionals blijft, inclusief het regelen van toegang tot de informatie.¹⁰²

Regie op metadata

Cruciaal voor de toegankelijkheid van digitale informatie op de langere termijn zijn de toegekende metadata. Traditioneel voegde de DIV archivistische metadata aan papieren documenten toe, zoals datum, onderwerp en afzender/ geadresseerde. Toekenning van dergelijke metadata is in een digitale omgeving grotendeels te automatiseren.

Voor een deel blijft het toekennen van metadata echter mensenwerk omdat een aantal gegevens die cruciaal zijn voor de context, niet vanzelf uit een digitaal document herleidbaar zijn: welke functionaris het document heeft ondertekend of geparafeerd, welke afdeling of organisatie het document heeft gemaakt, binnen welk(e) werkproces(sen) het een rol speelt en wat de relatie is met andere documenten. Vooral voor digitale dossiers die door verschillende functionarissen, afdelingen en/of organisaties worden gevormd, zijn dergelijke metadata en de eenduidigheid daarvan van groot belang voor de toegankelijkheid en betrouwbaarheid van de bescheiden. Het is daarom belangrijk dat het toekennen van metadata onder regie van informatieprofessionals blijft plaatsvinden.

De digi-DIV'er zal minder uitvoerend werk verrichten maar des te belangrijker worden als regisseur en toetser bij het toekennen van metadata.

7 Conclusies

Dit afsluitende hoofdstuk beschrijft de belangrijkste consequenties van de zienswijze van de *Commissie Waardering en Selectie*. Ook wordt kort aangestipt wat de beperkingen van dit rapport zijn en op welke punten nog nadere gedachtevorming nodig is. De commissie vraagt daarbij aandacht voor de complexiteit van de materie. Zij acht het van groot belang dat aan de problematiek van waardering, selectie en acquisitie ruime aandacht gegeven wordt in het toegepaste archiefwetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten. Veel literatuur die beschikbaar is over dit onderwerp is puur theoretisch van aard en heeft onvoldoende binding met de praktijk om er heldere conclusies aan te verbinden.

7.1 Recapitulatie

Voor een schematische samenvatting van de maatregelen die de commissie voorstelt, wordt verwezen naar het stroomschema in bijlage 1 en naar het schema van de opbouw van de methodiek aan het eind van hoofdstuk 5.

De voorstellen van de commissie hebben verstrekkende gevolgen voor de huidige systematiek van waarden, selecteren en acquireren van archieven. De aanvaarding van de opdracht alleen al betekende een ingrijpende inhoudelijke keuze. De algemene rijksarchivaris vroeg de commissie immers te vertrekken vanuit gescheiden verantwoordelijkheden van enerzijds de zorgdrager, die het bedrijfsvoerings- en verantwoordingsbelang dient te borgen, en anderzijds de Minister van OCW en de beheerders van de archiefbewaarplaatsen, die staan voor het cultuurhistorische en het erfgoedbelang van archieven. Met het aanvaarden van de opdracht omarmde de commissie ook dit fundamentele en ingrijpende uitgangspunt.

De commissie pleit voor een andere, integrale doelstelling voor waardering, selectie en acquisitie van archieven, en voor een integraal selectiebeleid. Dat wil zeggen dat zowel in de doelstelling als in de methodiek gelijk gewicht wordt toegekend aan de cultuurhistorische waarde van overheids- en particuliere archieven. Voor de uitwerking hiervan heeft de commissie criteria geformuleerd en een methodiek geschetst.

De methodiek komt neer op een radicale kanteling: selectiebeleid wordt acquisitiebeleid, archiefinstellingen gaan aangeven wat bewaard moet worden. Zij stellen daartoe op basis van een methode van getrapte waar-

dering bewaarlijsten op, die tezamen met de door zorgdragers opgestelde generieke selectielijsten (lees: vernietigingslijsten) de formele grondslag voor waardering, selectie en verwijdering van archieven vormen.

7.2 Emancipatie van het erfgoedbelang

De kabinetsvisie *Informatie op orde* spreekt de wens uit om tot een heldere verdeling te komen van de verantwoordelijkheden in het proces van waardering en selectie van overheidsarchieven. Deze wens klonk ook door in de opdracht aan de commissie. De commissie diende het selectiebeleid vanuit het erfgoedbelang te benaderen.

Het uiteenrafelen van het administratief belang en het erfgoedbelang van archieven betekent een verregaande emancipatie van het erfgoedbelang. De Archiefwet 1995 vertrekt, evenals zijn voorgangers, vanuit het perspectief van de overheid als archiefvormer. Door die bril wordt dan ook uitsluitend naar overheidsarchieven gekeken. De huidige wetgeving bedoelt alle belangen te borgen die overheidsarchieven vertegenwoordigen. Dat leidt ertoe dat de verschillende verantwoordelijkheden van 'de overheid' enigszins door elkaar lopen.

Het formuleren van het erfgoedbelang van archieven als eigenstandig vertrekpunt betekent onmiddellijk een verregaande verbreding van het object van het selectiebeleid. Niet alleen overheidsarchieven vertegenwoordigen een (potentieel) erfgoedbelang; ook particuliere archieven zijn vanuit die optiek potentieel van waarde. Op dat punt kon de commissie zich geheel verenigen met het advies *Het tekort van het teveel*.

Hoe paradoxaal het ook mag klinken, de verbreding van het object van selectiebeleid tot alle mogelijke archieven van alle mogelijke herkomst dwingt de archivaris tot het loslaten van het streven naar volledigheid. De (rijks)overheid kan niet langer waarderen vanuit een volledig inzicht in en overzicht over de handel en wandel van de overheid. In de eerste twee niveaus van waardering (van de samenleving resp. archiefvormers) zullen sommige archiefvormers en archieven al 'afgeschreven' worden als zijnde niet van cultuurhistorisch belang.

De commissie heeft, als uitwerking van deze visie van de Raad voor Cultuur, uiteengezet hoe het erfgoedbelang in het beleid en de methodiek ten aanzien van waardering, selectie en verwijdering gestalte kan krijgen.

7.3 Consequenties

Beleidsmatige consequenties

De belangrijkste beleidsmatige consequentie van de emancipatie van het erfgoedbelang en de daaruit voortvloeiende verbreding van het object van

het selectiebeleid is, dat de overheid serieus werk moet gaan maken van zijn generieke verantwoordelijkheid voor de borging van het erfgoedbelang van particuliere archieven. De commissie reikt een aantal suggesties aan om deze generieke en integrale verantwoordelijkheid van de overheid op het gebied van archieven te realiseren. Zij bepleit registratie van behoudenswaardige particuliere archieven, beschermende maatregelen voor geregistreerde archieven en stimulerende maatregelen om deze archieven op professionele wijze te beheren, toegankelijk te maken en in het publieke domein te brengen.

Methodische consequenties

De belangrijkste methodische consequentie ligt in de noodzaak om, vanuit een integrale doelstelling, de waarde van overheids- en particuliere archieven tegen elkaar af te wegen en met elkaar in verband te brengen. Dit heeft geleid tot de uitwerking van een getrapt systeem van waarderen, op respectievelijk het niveau van de samenleving, het niveau van de actoren en het niveau van de neerslag.

Juridische consequenties

De keuze voor het ontwikkelen van een nieuwe methode van selectie die uitsluitend het erfgoedbelang moet bedienen en de wens tot radicale scheiding van verantwoordelijkheden van zorgdragers enerzijds en de Minister van OCW en de archiefinstellingen anderzijds, hebben verstrekende consequenties voor de archiefwetgeving. Het Archiefbesluit 1995 verwoordt alle belangen waarmee bij de waardering en selectie van overheidsbescheiden rekening gehouden dient te worden: het belang van de bedrijfsvoering, van de democratische verantwoording, van de recht- en bewijszoekende burger en van het cultureel erfgoed. In de toedeling van de verantwoordelijkheden voor die verschillende belangen blijft het besluit echter vaag. Dat leidt tot verschillende interpretaties en percepties van de archiefwetgeving. Het is op zijn minst opmerkelijk te noemen dat, zoals in *Informatie op orde* wordt opgemerkt, bij de zorgdragers het idee leeft dat de Archiefwet vooral een (hinderlijke) cultuurnet is, terwijl bij historici en archivariissen het idee bestaat dat het culturele belang slechts één van een reeks is waarmee rekening gehouden moet worden. Wat dit verschil in perceptie duidelijk maakt, is dat de archiefwetgeving voor beide partijen tekort schiet. Bovendien is de wetgeving onvoldoende toegesneden op de snel veranderende praktijk. De Erfgoedinspectie verwoordde dat onlangs nog als volgt: 'de informatievoorziening bij de overheid is deels vanuit de achteruitkijkspiegel geregeld, namelijk de Archiefwet 1995. We bedoelen daarmee dat de wetgeving vooral geschreven is met het oog op het veiligstellen van archieven als erfgoed. De wetgeving schiet tekort als kader om de informatievoorziening uit het oogpunt van good governance te regelen. Dat brengt overheids-

organisaties niet echt op het spoor van de governance. En de wet is daardoor ook onvoldoende effectief om archieven als erfgoed veilig te stellen. De houdbaarheidsdatum van de huidige archiefwetgeving is verstreken, nieuwe regelgeving is gewenst'.¹⁰³

Ook de *Commissie Waardering en Selectie* heeft geworsteld met dit probleem. Zij heeft in haar voorstellen geen voorschot willen nemen op een mogelijke wetswijziging, maar acht die wel noodzakelijk. Een algemene, consistente informatiewet op basis waarvan het beheer van overheidsinformatie wordt geregeld verdient aanbeveling. Kwesties als het verantwoordelijkheidsvraagstuk bij keteninformatisering, waar geen sprake is van één archiefvormer maar van vele in gezamenlijkheid, en waar het concept van het zorgdragerschap bijgevolg schromelijk tekort schiet, illustreren dat het huidige wettelijke kader niet langer voldoet.

Pendant van de Informatiewet zou een wet moeten zijn die gestalte geeft aan de generieke verantwoordelijkheid van het rijk en de daarvan afgeleide verantwoordelijkheden van de decentrale overheden voor het erfgoedbelang van archieven. Daarbij zal uiteraard goed gekeken moeten worden naar de samenhang met andere wetgeving op het gebied van erfgoed. De Monumentenwet en de Wet tot Behoud van Cultuurbezit gaan immers al uit van de generieke verantwoordelijkheid van het rijk voor het erfgoed, en geven ook kaders voor bescherming van particulier erfgoed.

7.4 Scharnierpunten tussen gescheiden verantwoordelijkheden

De commissie heeft haar visie en methodiek niet uitgewerkt in een rolverdeling voor alle betrokkenen. De procedurele kant van het selectiebeleid valt buiten de aan de commissie verstrekte opdracht. Wel heeft de commissie nagedacht over de rolverdeling, vooral met het doel om duidelijk te krijgen of de voorgestelde methode uitvoerbaar zou zijn. De commissie voorziet dat de consequenties van de nieuwe methodiek voor de spelers op rijksniveau waarschijnlijk het grootst zullen zijn.

Scheiding van verantwoordelijkheden betekent natuurlijk niet dat er geen verbanden bestaan tussen de administratieve en erfgoedbelangen. De commissie benadrukt dat het van het allergrootste belang is dat er goed geoliede scharnierpunten tussen beide domeinen bestaan. Het is zelfs een voorwaarde voor verantwoorde selectie van (digitale) overheidsarchieven. De commissie is ervan overtuigd dat waarderen, selecteren en verwijderen ook in een digitale omgeving noodzakelijk blijven omwille van toegankelijkheid van informatie en omwille van de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het archiefbeheer. De vluchtigheid van digitale archieven

noopt tot het vroegtijdig creëren van voorzieningen voor langdurige bewaring. Met waarden vanuit een erfgoedperspectief kan daarom in het digitale tijdperk niet twintig jaar gewacht worden. Dat betekent dat het administratief belang en het cultuurhistorisch belang, hoewel qua verantwoordelijkheden straks strikt gescheiden, procesmatig wel parallel en gelijktijdig plaatsvinden. Dat vergt voortdurende en constructieve samenwerking tussen de verschillende verantwoordelijken.

De zorgdrager is verantwoordelijk voor het opstellen van een generieke lijst van werkprocessen waaraan hij, vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid voor het bedrijfsvoerings- en verantwoordingsbelang, vernietigings-termijnen toekent. De beheerder van de openbare archiefbewaarplaats is verantwoordelijk voor het opstellen van een bewaarlijst. De samenvoeging van de generieke selectielijst en de specifieke bewaarlijst vormt voor zorgdrager en archiefbeheerder de grondslag voor waardering, selectie en verwijdering, en dient dan ook formeel te worden vastgesteld.

Om ervoor te zorgen dat er sprake is van continue materiedeskundige input vanuit zowel de zorgdrager als vanuit het historisch veld, bepleit de commissie de instelling van archiefcommissies bij de ministeries. Zij geven gericht aan hoe de generieke selectielijst en de bewaarlijst ingekleurd zouden moeten worden. Bij de lagere overheden acht de commissie zo'n orgaan veel minder noodzakelijk, al zou invoering van archiefcommissies hier overwogen kunnen worden om het erfgoedbelang vanuit het historische veld (met ondermeer vertegenwoordigers van historische verenigingen) inhoudelijk geborgd te hebben. De verwevenheid tussen archiefinstelling en zorgdrager is daar groter en directer, zodat daar de archiefbeheerder in staat moet worden geacht om het bewaarbeleid zelf vorm te geven.

7.5 Sterk vereenvoudigde procesgang

De commissie is van mening dat alleen de generieke selectielijsten, voorzien van de generieke waarderingsbeslissingen vanuit zowel het bedrijfsvoerings- en het verantwoordingsbelang als vanuit het erfgoedbelang, formeel worden vastgesteld. Voor de borging van het bedrijfsvoerings- en het verantwoordingsbelang zou een apart toetsingskader ontwikkeld moeten worden, aansluitend bij de in *Informatie op orde* bepleitte versterking van het interne toezicht bij de zorgdragers. De inhoudelijke borging van het erfgoedbelang krijgt bij de rijksoverheid gedeeltelijk vorm in de departementale archiefcommissies.

Het aantal externe checks en balances (ING, Raad voor Cultuur, materiedeskundige) wordt sterk teruggebracht. Het is voor de commissie van belang dat getoetst wordt of het erfgoedbelang procesmatig is geborgd.

Dit zou op rijksniveau een taak moeten zijn van de Erfgoedinspectie en op lokaal niveau van de provinciale archiefinspecties.

De vereenvoudiging in de vaststellingsprocedure zal naar verwachting van de commissie leiden tot een grotere fluiditeit van het selectieproces. Daarmee wordt bedoeld dat het selectie-instrumentarium zodanig geconstrueerd is dat eenvoudig kan worden ingespeeld op veranderingen die kunnen leiden tot andere waarderingsbeslissingen, zonder dat daarvoor een maanden- of zelfs jarenlange procedure doorlopen hoeft te worden. Wijziging van de wet- en regelgeving zal nodig zijn om dit juridisch mogelijk te maken.

Ook het instrumentarium wordt sterk vereenvoudigd. Zo maken de rapporten institutioneel onderzoek met hun uitputtende beschrijvingen van handelingen plaats voor institutionele verkenningen die slechts een opsomming en beschrijving geven van actoren (overheid en particulier!), hun taken en hun onderlinge verhoudingen, en van de relevante wettelijke en beleidskaders per ontwikkeling of hotspot.

Tegenover deze vereenvoudigingen staan ook nieuwe instrumenten en voorzieningen, waarvan de HMA-plus en de archiefcommissies het meest in het oog springen en naar verwachting ook het meeste beslag op tijd en middelen zullen gaan leggen. De departementale archiefcommissies worden ingezet voor de borging van het cultuurhistorisch belang op landelijk niveau. Zij maken daarmee de inzet van de externe materiedeskundigen, het Instituut Nederlandse Geschiedenis en de Raad voor Cultuur in de vaststellingsprocedure overbodig. Dat betekent dat de archiefcommissies in deze nieuwe aanpak van waardering en selectie een kritische speler en daarmee ook een potentiële risicofactor vormen. Bij disfunctioneren van een archiefcommissie zou de algemene rijksarchivaris geen signalen meer ontvangen over als erfgoed aan te merken archiefbescheiden die vanuit de generieke lijst waarschijnlijk voor vernietiging in aanmerking komen.

7.6 Transparantie van het waarderings-, selectie- en acquisitie-instrumentarium

Op dit moment is het voor een willekeurige burger niet duidelijk hoe en op grond waarvan zorgdragers en archiefinstellingen waarden, selecteren, verwijderen en acquireren. Maar ook een geïnteresseerde collega-archivaris heeft zelden toegang tot de acquisitieplannen of beleidsdocumenten over waardering en selectie van andere archiefdiensten. De commissie vindt het van groot belang dat daarin verandering wordt gebracht. Het Nationaal Archief zou het waarderings-, selectie- en acquisitie-

instrumentarium dat in Nederland gebruikt wordt prominent en laagdrempelig moeten presenteren op zijn website. Als voorbeeld kan dienen de website van The National Archives in het Verenigd Koninkrijk (www.nationalarchives.gov.uk).

Ook regionale en lokale archiefdiensten zouden hun acquisitieplannen, hun specifieke uitwerkingen van de generieke selectielijsten van VNG en/of IPO en andere relevante (beleids)documenten duidelijk vindbaar en adequaat toegelicht op hun websites moeten publiceren.

Daarnaast bepleit de commissie een mogelijkheid tot permanente inspraak voor burgers en belanghebbenden(organisaties) op de voorgenomen waardering, selectie en verwijdering van archiefbescheiden. Dat vergt een uitnodigende, soms zelfs proactieve benadering van (groepen) burgers. Nader onderzoek naar de geëigende procedurele uitwerking van dit aspect van het selectiebeleid is nodig.

7.7 Openstaande vragen

De commissie heeft de complexe materie van waardering, selectie en verwijdering van archieven niet uitputtend kunnen behandelen. Zij hecht eraan een aantal van de vele openstaande vragen te agenderen voor verdere uitwerking en/of onderzoek.

Het vraagstuk van de kosten van digitaal archiefbeheer, relevant vanwege de vraag of selectie uit digitale archieven loont, is buitengewoon complex. Bovendien gaan de ontwikkelingen op dit gebied zo snel, dat uitgangspunten en kengetallen in hoog tempo verouderen en snel achterhaald zijn. In bijlage 3 is een verkennende notitie over dit onderwerp opgenomen. Nader onderzoek op dit punt is echter zeer gewenst.

De Raad voor Cultuur vroeg in *Het tekort van het teveel* aandacht voor de betekenis van de archieven van supranationale en intergouvernementele organisaties waaraan Nederland deelneemt. De steeds grotere rol van bijvoorbeeld de EU roept vragen op over de (relatieve) waarde van Nederlandse overheidsarchieven. De commissie onderschrijft het belang van dit vraagstuk en pleit ervoor dat de Minister van OCW het Nationaal Archief opdracht geeft om dit, idealiter in samenwerking met de *International Council on Archives*, nader uit te werken.

Tenslotte heeft de commissie nog veel vragen ten aanzien van de praktische uitwerking van haar eigen concept. Zij acht het van belang *pilots* uit te voeren om met aspecten van de nieuwe methodiek te experimenteren, en doet daarvoor concrete voorstellen in de volgende paragraaf. Tot slot wil de commissie wijzen op de noodzaak van bijscholing van archivariissen die volgens dit nieuwe stelsel van waardering gaan werken.

Het nieuwe instrumentarium doet een beroep op vaardigheden en competenties die in het bestaande stelsel van waardering veel minder worden aanbeoordeld.

7.8 Pilots

De commissie is zich ervan bewust dat, hoeveel aandacht zij ook heeft besteed aan de praktische uitvoerbaarheid van de voorstellen die zij in dit rapport heeft uitgewerkt, de proef op de som pas genomen kan worden door een en ander daadwerkelijk te gaan doen. De commissie pleit daarom voor het uitvoeren van een aantal *pilots* en onderzoeken alvorens over te gaan tot de introductie van een nieuw stelsel van waardering, selectie en acquisitie.

1. Onderzoek naar de kosten van het beheer van digitaal archief

Een vrij algemeen heersende opvatting is dat selectie in een digitale omgeving niet meer nodig is omdat grote hoeveelheden informatie gemakkelijk en goedkoop opgeslagen kunnen worden. Uit voorlopig onderzoek is gebleken dat de kosten voor het beheer van digitaal archief op de lange termijn mogelijk niet goedkoper zullen zijn dan het beheer van papieren archief (zie bijlage 3 voor de onderbouwing). De commissie is van mening dat een gedegen onderzoek naar de beheerkosten van digitale en papieren archieven wenselijk is. Uitgangspunt bij een dergelijk onderzoek moet zijn dat alle relevante kosten voor archiefbeheer in kaart worden gebracht en meewegen in de conclusie(s) van het onderzoek.

2. Pilot: Toepassen van een aantal voorgestelde waarderingsinstrumenten

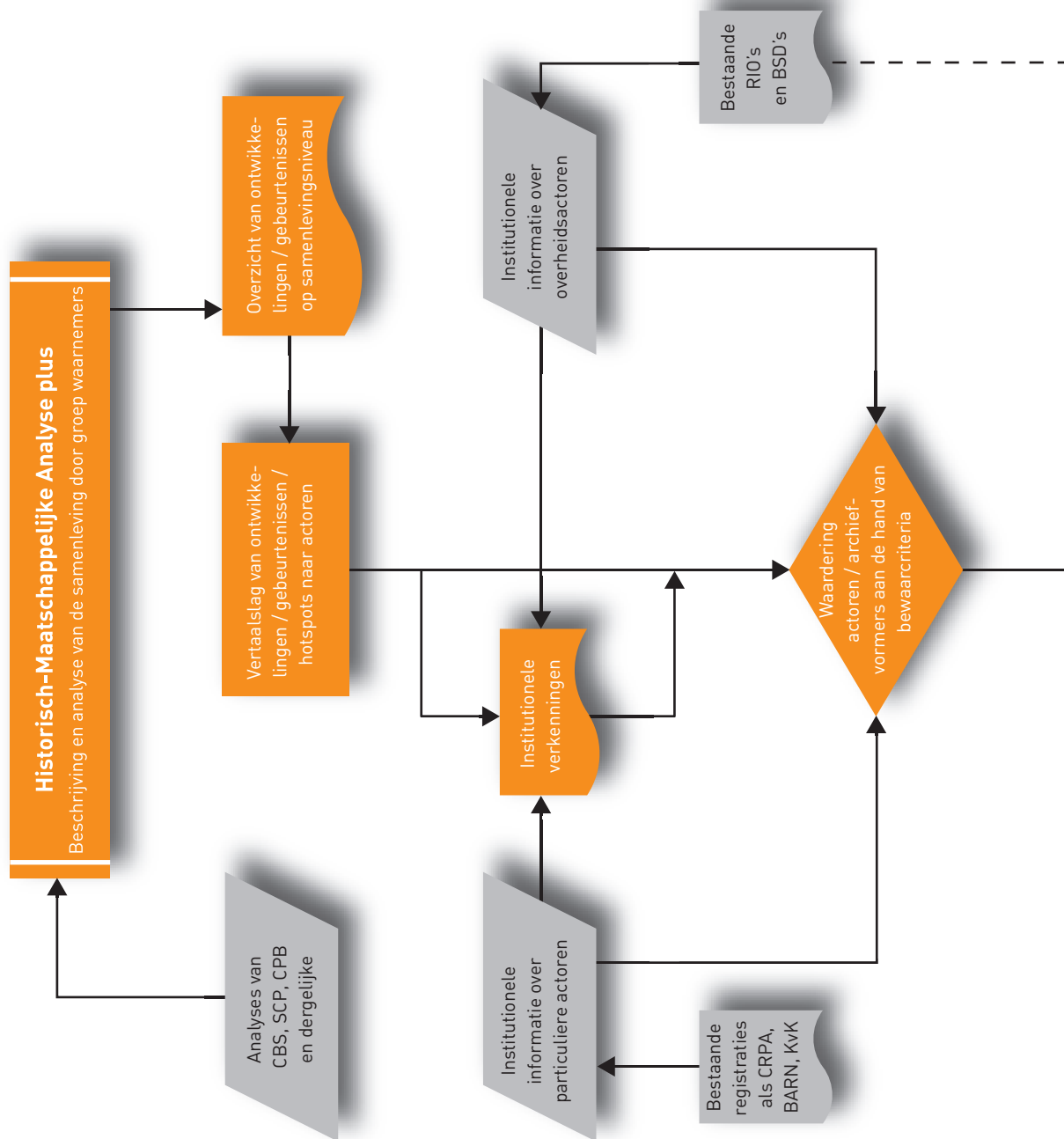
De commissie zou graag zien dat een aantal voorgestelde waarderingsinstrumenten in een 'proefopstelling' uitgewerkt en in de praktijk gebracht worden om de systematiek van getrapte waardering te kunnen toetsen. Daartoe zou in de eerste plaats een HMA-plus vervaardigd moeten worden. Uit het overzicht van algemene en bijzondere ontwikkelingen en gebeurtenissen en hotspots dat deze HMA-plus oplevert, dient vervolgens een keuze gemaakt te worden ter verdere uitwerking. Een cruciaal element in de commissievoorstellen is de vertaling door archiefinstellingen van de HMA-plus naar actoren/archiefvormers. Om in kaart te brengen welke actoren betrokken zijn bij zo'n ontwikkeling of hotspot heeft de commissie het maken van een 'institutionele verkenning' voorgesteld. Voor de pilot is het relevant dat de keuze valt op een ontwikkeling of hotspot die niet alleen betrekking

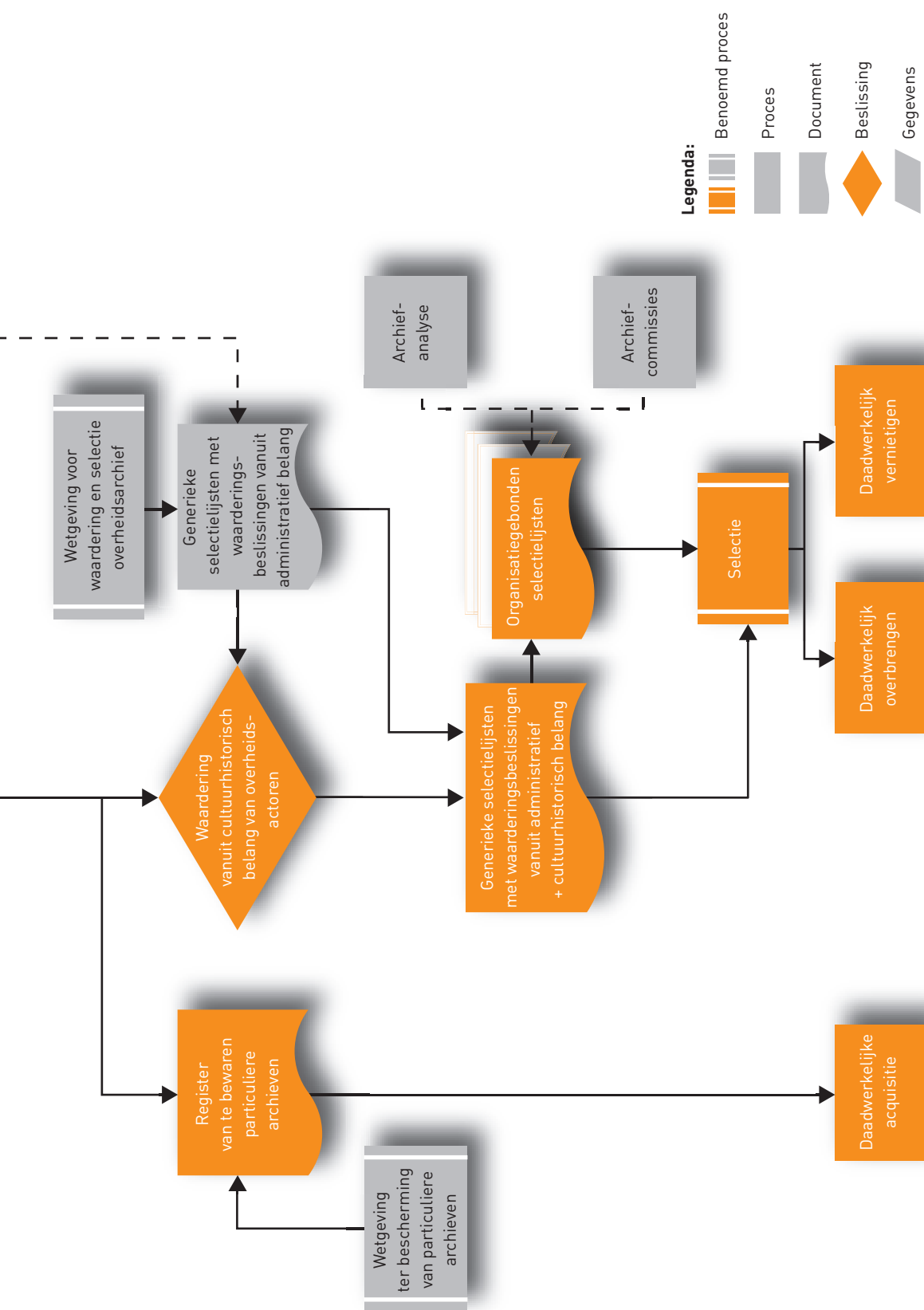
heeft op het landelijke niveau, maar ook op regionaal en/of lokaal niveau en waar zowel overheidsactoren als particuliere actoren bij betrokken zijn. De pilot moet inzichtelijk maken hoeveel tijd gemoeid is met het opsporen van actoren en het maken van een institutionele verkenning. Tevens zou in deze pilot een format ontwikkeld kunnen worden voor de institutionele verkenning.

3. Pilot: implementatie archivistische metadata vanuit generieke lijst in ordeningsplan

Het IPS is bezig met het ontwikkelen van drie generieke selectielijsten ter vervanging van de selectielijsten per beleidsterrein. Het is op dit moment niet te overzien in hoeverre de generiek gedefinieerde werkprocessen en kritische handelingen eenvoudig vertaalbaar zijn naar archivistische metadata die implementeerbaar zijn in het ordeningsplan van een organisatie. De commissie heeft begrepen dat hier vanuit een andere actielijn een pilot voor opgestart wordt. Het ligt dan voor de hand de vertaalslag van de resultaten van het culturele waarderingstraject in die pilot mee te nemen. De pilot moet duidelijk maken wat er bij zo'n vertaalslag komt kijken en hoeveel tijd daarmee gemoeid is.

Bijlage 1: Stroomschema methodiek





Bijlage 2:

Wetgeving voor de bescherming van particuliere archieven: Suriname en Zuid-Afrika

Bescherming van particuliere archieven is sinds 2006 bij wet geregeld in Suriname. De Surinaamse archiefwet is grotendeels ontleend aan de Franse archiefwet op St. Maarten en Guadeloupe, de Braziliaanse archiefwet en de archiefwet van Jamaica. Zuid-Afrika had al eerder dergelijke wetgeving als gevolg van wantrouwen tegen de gevestigde (blanke) geschiedwetenschap na de omwenteling begin jaren '90.

Nationale archiefwet Suriname (2006)	Nationale archiefwet Zuid-Afrika (1996)
Definities <u>Nationaal Register</u>: een door de Nationale Archivaris bijgehouden Register van particuliere archieven die behoren tot het Surinaams Cultureel Historisch Erfgoed <u>Particuliere archieven</u>: archieven van niet-overheidsorganen <u>Overheidsorgaan</u>: 1. een rechtspersoon die krachtens publiek recht is ingesteld; 2. een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed; 3. een privaatrechtelijke rechtspersoon opgericht door een rechtspersoon die krachtens publiek recht is ingesteld; 4. een naamloze vennootschap waarvan de Staat Suriname voor tenminste de helft aandeelhouder is. <u>Nationale Archiefraad</u>: een adviescollege dat de Minister adviseert met betrekking tot het archiefwezen	Definities <u>National register</u> of non-public records with enduring value (niet nader gedefinieerd) <u>Non-public records</u>: bescheiden opgemaakt of ontvangen door een privaat persoon of lichaam, anders dan gedefinieerd als overheidsorgaan in deze wet of in provinciale archiefwetten <u>Public records</u>: bescheiden opgemaakt of ontvangen door een overheidsorgaan [N.B. <i>archives</i> zijn de archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten] <u>Overheidsorganen</u> (<i>governmental bodies</i>): ieder wetgevend, uitvoerend, gerechtelijk of administratief overheidsorgaan op nationaal niveau <u>National Archives Advisory Council</u> (tot 2002 National Archives Commission): Raad bestaande uit de Nationale Archivaris en ten hoogste 9 andere personen met als taken o.a. het bijhouden van een nationale lijst van <i>non-public records</i> in Zuid-Afrika die, naar de mening van de commissie, blijvende waarde hebben.
Opname in het Register (art. 50, lid 1): Particuliere archiefbescheiden waarvan de Minister heeft vastgesteld dat zij van bijzondere betekenis zijn voor de kennis van het cultureel historisch erfgoed van Suriname	Geen bepaling t.a.v. eigendomsrechten Het Nationaal Archief van Zuid-Afrika (v.a. 2002 the National Archives and Record Service of South Africa geheten) heeft o.a. tot taak: - het verzamelen van particuliere archieven met blijvende waarde van nationale betekenis, “<i>with due regard to the need to document aspects of the nation’s experience neglected by archives repositories in the past</i>” (art. 3d) - het bijhouden van nationale registers van particuliere archieven met blijvende waarde (art. 3f)
Eigendom (art. 50, lid 2-3): Opneming kent geen wijziging in de eigendom van de archiefbescheiden en kan slechts met instemming van de eigenaar geschieden bij besluit van de Minister, of bij gebrek aan instemming bij besluit van de President	

Nationale archiefwet Suriname (2006)**Verboden** (art. 52):

Het is verboden particuliere archiefbescheiden die zijn opgenomen in het Nationaal Register

- te vernietigen, vervangen, wijzigen of ordenen zonder voorafgaande toestemming van de Nationale Archivaris (sanctie: geldboete)
- uit te voeren of te verplaatsen buiten Suriname zonder voorafgaande toestemming van de Minister (sanctie: geldboete)
- te verhuizen, schenken of vervreemden zonder de Nationale Archivaris in kennis te stellen (sanctie: geldboete)

Uitzondering: het belang van het behoud van de archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat weegt niet op tegen het belang van de eigenaar om over zijn archiefbescheiden te kunnen beschikken.

Nationale archiefwet Zuid-Afrika (1996)**Verboden** (art. 14, lid 6):

Het is verboden particuliere archiefbescheiden die zijn opgenomen in het Nationaal register

- te vernietigen, uit te voeren of te vervreemden zonder de *National Archives Advisory Council* ten minste 90 dagen daaraan voorafgaand in te lichten en zonder de goedkeuring daarvan de te hebben verkregen (sanctie: geldboete)

Verplichting (art. 53):

Een ieder aan wie particuliere archiefbescheiden die zijn opgenomen in het Nationaal Register worden aangeboden ter verkoop of veiling is verplicht daarvan binnen twee weken na aanbieding de Nationale Archivaris in kennis te stellen

Geen bepaling t.a.v. het bekendmaken van verkoop

Verwerving

Het Nationaal Archief heeft o.a. tot taak

- het opsporen en in het NA opnemen van particuliere archiefbescheiden die van betekenis zijn voor de kennis van cultureel historisch erfgoed van Suriname
- het verwerven van zich in het buitenland bevindende documenten, in origineel of kopie, die van betekenis zijn voor de kennis van cultureel historisch erfgoed van Suriname (art. 41, d en j)

De Minister kan besluiten tot aankoop ten behoeve van de Republiek Suriname van particuliere archiefbescheiden waarvan de Minister heeft vastgesteld dat zij onvervangbaar zijn voor de kennis van de geschiedenis van Suriname, gehoord de Nationale Archiefraad (art. 53, lid 3)

Verwerving (art. 14, lid 1):

De Nationale Archivaris is bevoegd namens de Staat particuliere archieven die naar zijn mening blijvende waarde van nationale betekenis (*enduring value of national significance*) bezitten te verwerven door aankoop, schenking of bruikleen

De archiefwetten van Suriname en Zuid-Afrika zijn niet helemaal vergelijkbaar. Terwijl Suriname een moderne archiefwet heeft gekregen die de omgang met verschillende categorieën archiefbescheiden naar de nieuwste inzichten regelt, is de Zuid-Afrikaanse archiefwet (de *National Archives of South Africa Act* (no. 43 of 1996), geamendeerd door de *Cultural Laws Act* (no. 36 of 2001)) onderdeel van wetgeving die in de bescherming van een veel breder erfgoed voorziet. De *National Heritage Resources Act* / Wet op Nasionale Erfenis Hulpbronnen (No 25 of 1999) regelt de bescherming van al het erfgoed, van meteorieten tot scheepswrakken en van oude gebouwen tot documenten. De uitvoering is in handen van een staatsagentschap, de *South African Heritage Resources Agency* (SAHRA) / Suid-Afrikaanse Erfenishulpbronagentschap (SAEHA). Het SAHRA/SAEHA komt voort uit de voormalige *National Monuments Council* / Nasionale Monumenterraad maar heeft een veel breder mandaat gekregen, zoals het toestemming verlenen voor het in tijdelijke bruikleen geven van museale objecten voor buitenlandse tentoonstellingen. Het houdt nu een aantal nationale cultuurregisters (*heritage registers*) bij van particuliere verzamelingen zoals het "Register van Private Versamelings van Fossiele, Argeologische Artefakte en Meteoriete". De registratie is verplicht maar biedt ook voordelen (waarmee eigenaren 'verleid' moeten worden): er wordt een catalogus van de verzameling gemaakt, voorzieningen voor de nalatenschap van de verzameling aan familie, vrienden of een instelling worden getroffen, eigenaren krijgen advies van experts, de verzameling wordt legaal en het geregistreerde erfgoed blijft eigendom van de oorspronkelijke eigenaar (incl. het recht op verkoop). Het Register van particuliere archieven wordt bijgehouden door de Nasionale Adviesraad voor archieven (*National Archives Advisory Council*). De voorzitter daarvan heeft ook zitting in de *National Heritage Council* (vergelijkbaar met onze Raad voor Cultuur).

Bronnen:

- <http://cf.hum.uva.nl/bai/home/ekeTelaar/archiefrecht.html>
(tekst van de Surinaamse archiefwet met toelichting 2006)
- http://www.national.archives.gov.za/arch_act.pdf
(tekst van de Zuid-Afrikaanse Archiefwet met amendement 1996/2001)
- <http://www.dac.gov.za/acts.htm>
(tekst van de Zuid-Afrikaanse National Heritage Resources Act 1999)
- <http://www.sahra.org.za/>
(website van de SAHRA/ SAEHA)
- <http://www.nhc.org.za/>
(website van de Zuid-Afrikaanse National Heritage Council)

Bijlage 3: **Kosten digitaal archief**

Vraagstelling

**Door Heiko Tjalsma
(DANS)**

Deze notitie is een oriëntatie op de kosten van een digitaal archief en op de vraag of een digitaal archief goedkoper of duurder dan een papieren archief is, *ceteris paribus*.

Begripsbepaling

Bij het hanteren van de term “digitaal archief” kunnen gemakkelijk verschillende begrippen door elkaar gaan lopen. Onder digitale archivering wordt hier verstaan het *blijvend toegankelijk houden* van digitale documenten, m.a.w. de langetermijnbewaring van digitale documenten. Van *oorsprong papieren archief* digitaliseren¹⁰⁴ en dat vervolgens beheren, ontsluiten en voor de lange termijn bewaren kan een digitaal archief genoemd worden. Het beheren, ontsluiten en zo nodig voor de lange termijn bewaren van *born digital* bestanden is ook een vorm van digitaal archief. Het eerste gebeurt op dit moment in de Nederlandse archieven en vooral ook administraties veel meer dan het tweede. Los van andere overwegingen (wettelijke, preservering) kan het bij de eerste categorie nut hebben om met het oog op kostenbesparing te vergelijken of het beheer van het gedigitaliseerde archief goedkoper is dan het oorspronkelijke papieren. Voor de tweede categorie doet deze vraag zich in theorie niet voor omdat *born digital* bestanden per definitie digitaal moeten blijven. Dat laatste neemt niet weg dat er in de praktijk in deze overgangperiode van papier naar digitaal nog steeds veel *born digital* bestanden uitgeprint en vervolgens in papieren vorm bewaard worden. Zeker bij beleidsdossiers lijkt dat nog lang zo te blijven. In de praktijk maakt het voor de kostenberekening weer niet veel uit met welke van de twee categorieën digitale bestanden we te maken hebben.

Van alle digitaal materiaal in de Nederlandse archieven is op dit moment maar een minderheid *born digital*. Dat zal echter op termijn veranderen, aangezien de huidige administratie al vrijwel volledig uit *born digital* bestanden bestaat. Het bewaren van digitale bestanden op de korte termijn, voor de lopende administratie, moet wel onderscheiden worden van het bewaren op de lange termijn.

Kostenmodellen

Het is niet eenvoudig om een kostenmodel op te stellen voor een digitaal archief, zoals in veel van de internationale vakliteratuur van de laatste jaren hierover voortdurend benadrukt wordt.

Jones en Beagrie schrijven in hun handboek over het managen van het digitaal archiveren: “[...] costs for both technical and organisational infrastructure are still not well defined”. En: “there are too many variables for a single model to be applied to developing digital preservation costs” (Jones en Beagrie, Woodyard-Robinson).

Er is inderdaad een groot aantal variabelen in het spel, zoals het verschil gedigitaliseerd versus *born digital*, korte termijn versus langetermijnbewaring, de gekozen archiveringsstrategie, aard en vooral mate van variëteit van het materiaal (tekstbestanden, data-bases, images, audio- en videofiles, websites), uiteenlopende doelstellingen van digitaliseringsprojecten, beschrijvingsniveau (metadata), wijze en niveau van toegang, aanvangsinvestering versus langetermijnbeheer.

De laatste tijd zijn er echter wel degelijk kostenmodellen ontwikkeld (Dekker e.a., Jones en Beagrie, Woodyard-Robinson, Testbed Digitale Bewaring, Palm). In de praktijk wordt pas relatief kort digitaal materiaal voor de lange termijn bewaard, zodat over de kosten bij gebrek aan ervaring, ook internationaal, nog weinig valt te zeggen en zeker niet met betrekking tot grote hoeveelheden. De kosten voor de lange termijn moeten daarom vooral geschat worden aan de hand van een aantal onbekende grootheden. Een van de meest onzekere factoren daarbij is dat er nog weinig zicht is op de beste bewaarstrategie voor digitaal materiaal op de lange termijn. Is dat, kortweg gezegd, emulatie of conversie of mogelijke tussenwegen? Wat zijn vervolgens in de verschillende strategieën de kosten op lange termijn? In een artikel in het blad RLG DigiNews komen Oltmans (KB) en Kol (TU Delft) tot de conclusie dat emulatie, gebaseerd op de ervaringen van de Koninklijke Bibliotheek daarmee, vergeleken met conversie vanuit financieel perspectief gezien geschikter is voor het beheer van grotere archieven. Tegelijkertijd moeten zij echter concluderen dat er nog veel onzekerheden in deze vergelijking bestaan en dat er nog geen sprake is van een “complete understanding” van kostenmodellen met betrekking tot langetermijnbewaring.

Schattingen over de ontwikkelingen in de toekomst van kostenfactoren lopen uiteen. Over één ding zijn de deskundigen het wel eens: kosten voor digitaal archief worden eerder onderschat dan overschat. Het bewaren van digitaal materiaal is zeker niet goedkoper dan papieren materiaal: “...old electronic archives will bring even higher costs than a paper archive” (Dekker e.a, zie ook Chapman, Palm). Het lijkt er op dat digitaal

archiveren duurder is omdat de kosten voor bijna alle werkzaamheden (inclusief de kosten voor hard- en software) bij digitaal materiaal ofwel even hoog of hoger zijn dan bij papieren materiaal, zeker in de aanloopfase. Alleen de digitale opslagmedia zelf zijn goedkoper: digitale dragers versus archiefdozen op stellingen.

Het is belangrijk om de kosten voor bewaring op de lange termijn trachten vast te stellen. Vanuit de korte termijn gezien wordt wel de indruk gewekt dat digitaal archief goedkoper is dan papieren archief. Gekeken wordt dan naar de introductie van digitaliseringsprojecten en document management systemen. Op dit moment wordt wel vrij veel ervaring opgedaan met het digitaliseren van werkprocessen van de lopende administratie, zoals bijvoorbeeld in het grote DigiPlu project van de gemeente 's-Hertogenbosch. DigiPlu beweert: met "het gebruik van DigiPlu wordt jaarlijks dus zeker zo'n € 350.000 euro bespaard" na digitalisering van één kilometer aan papier, aangezien de archivering van papier de gemeente 's-Hertogenbosch ongeveer € 350,- per meter per jaar kost. Echter: alleen al de ontwikkeling van DigiPlu heeft € 3,2 miljoen gekost (hard- en software) en daar komen juist voor de langetermijnbewaring zeker nog kosten op (lezing Alexander, 's-Hertogenbosch).

De Zweedse archivaris Palm wijst er op dat vooral vanuit de industrie vaak gesuggereerd wordt dat bewaren van digitale data alleen maar goedkoper wordt omdat opslagmedia steeds goedkoper worden. Voor de korte termijn (minder dan vijf jaar) mag dat laatste waar zijn. Palm citeert Jim Gray (hoofd research center van Microsoft): "But the real cost of storage is management. (...) The cost of backup/restore, archive, reorganize, growth and capacity seems to dwarf the cost of the iron". M.a.w.: op de lange termijn zullen de bewaarkosten alleen maar stijgen door de voortdurend toenemende managementkosten. Opslag zelf is een marginale kostenpost ("declining towards zero per unit cost", Jones en Beagrie) in tegenstelling tot computerkosten, dat is de kosten voor hardware en software en de voortdurende vernieuwing daarvan.

Staff en access over time zijn volgens Jones en Beagrie de belangrijkste kostenposten. Al lopen de precieze schattingen daarover uiteen, de meeste deskundigen zijn het erover eens dat de meeste kosten arbeidskosten zijn. Palm onderscheidt arbeidskosten, kosten voor technologie en voor huisvesting. Volgens zijn berekeningen komen de arbeidskosten uit op 39% van het totaal. Hij verwacht daar in Zweden alleen maar een toename van als er meer digitaal materiaal komt waarvoor alleen maar meer staf nodig is. Volgens Kevin Ashley van het Britse NDAD (National Digital Archive of Datasets) bestaan de kosten voor digitaal archiveren zelfs voor zeventig procent uit arbeidskosten. Woodyard-Robinson benadrukt daarom dat het van essentieel belang is om archiveringsprocessen zoveel

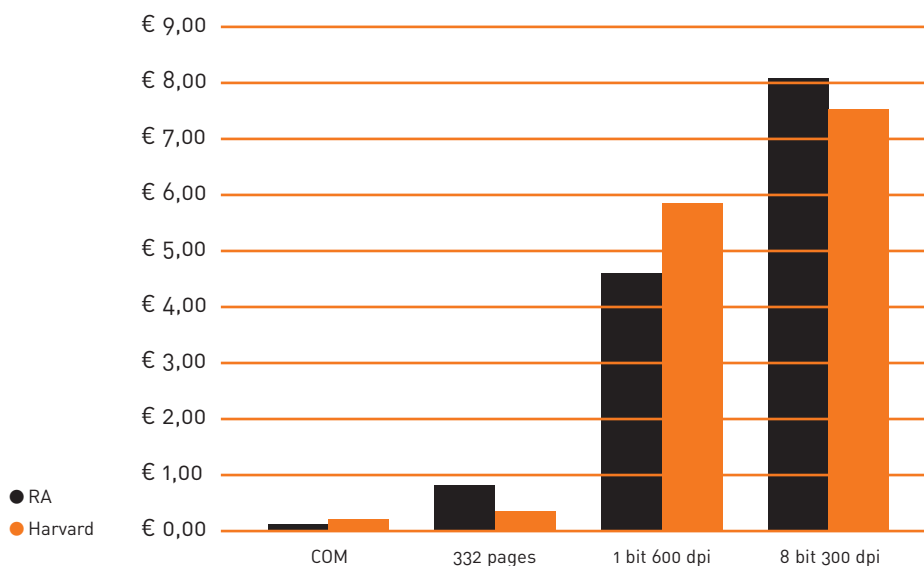
mogelijk te automatiseren. Maar ook kan het gezamenlijk uitvoeren door instellingen van “technology watch”, onderzoek naar digitale archiveringsstrategieën etc., kostendrukkend zijn (Ashley, Jones en Beagrie, Woodyard-Robinson, Palm).

Kostenvergelijking papieren met digitaal archief

Zelfs wanneer de kosten van digitale archivering beperkt worden tot opslagkosten, blijft het moeilijk deze vast te stellen. Stephen Chapman publiceerde in 2003 een onderzoek naar de prijsvorming van digitale archivering. Hij vergeleek de kosten, zoals berekend aan derden, van de opslag van digitale bestanden in de Amerikaanse OCLC (Online Computer Library Center) met die van boeken in de universiteitsbibliotheek van de Harvard University. Hij constateerde dat in beide gevallen de opslagkosten door een aantal variabelen bepaald wordt: het overeengekomen service-niveau, het soort depot en de wensen van de eigenaar met betrekking tot het aantal collecties, het aantal bestanden/boeken, het aantal versies en de variatie in formaten. Beslissingen over aantallen formaten en versies zijn van doorslaggevend belang voor de feitelijk betaalde prijs, aangezien deze zowel door het OCLC als door de Harvard bibliotheek op basis van de grootte van het materiaal wordt vastgesteld. Van belang hier is vooral zijn constatering dat er op dit moment geen kostenmodellen voor digitale duurzaamheid, de kosten om ‘eeuwige’ bewaring te kunnen garanderen, zijn ontwikkeld. Het OCLC kan nu ook geen oneindige zekerheid bieden; het vormt geen onderdeel van het contract (Chapman).

Bij vergelijking van kosten bleek het bewaren van boeken in boekvorm of op microfilm altijd goedkoper te zijn dan in welk software opslagformaat ook, met uitzondering van volstrekt kale “ascii”-bestanden. Geldt ook voor foto’s en analoge audio-opnamen.

Palm heeft de gegevens van Chapman gebruikt voor een vergelijking met het huidige digitale opslagsysteem van het Zweedse Rijksarchief (RA). Hij kwam tot de conclusie dat het opslaan van een boek van 332 pagina’s verreweg het goedkoopst is als microfilm (COM), daarna in de originele boekvorm (332 pages) en vervolgens gedigitaliseerd als 1-bits 600 dpi bitonal images of als 8-bits 300 dpi bitonal images (Palm, grafiek 1) .

Grafiek 1: Vergelijking kosten verschillende opslagsystemen (uit Palm)

Geraadpleegde literatuur

Alexander R., 's-Hertogenbosch, lezing studiedag Digitaal Archiveren 18 april 2007, 's-Hertogenbosch, presentatie: <http://www.lopai.nl/pdf/studiedagdigitalisering/Digitaal%20archiveren%20in%20's-hertogenbosch.pdf>

Ashley K. [2000], 'Digital archive costs: Facts and fallacies', in: *Proceedings of the DLM-Forum on electronic records. European citizens and electronic information: the memory of the Information Society*. Brussels, 18-19 October 1999 (Luxemburg 2000) 121-126. http://europa.eu.int/ISPO/dlm/dlm99/dlm_proceed99_03.pdf

Chapman S., 'Counting the Costs of Digital Preservation: Is Repository Storage Affordable?', *Journal of Digital Information* 4 (2003), issue 2, article 178. <http://jodi.tamu.edu/Articles/v04/i02/Chapman/chapman-final.pdf>

Dekker R., E. Dürr, M. Slabbertje en K. van der Meer, 'An electronic archive for academic communities', november 2001, <http://www.phys.uu.nl/~durr/EarchiveSite/publications/NDDL2paper.pdf>

Jones M. en **N. Beagrie**, *Preservation Management of Digital Materials. A Handbook* (Londen 2001), speciaal ook de online versie hiervan: <http://www.dpconline.org/graphics/handbook/>, in het bijzonder het in 2006 toegevoegde hoofdstuk 3. Institutional Strategies, 3.7 Costs and business modeling van D. Woodyard-Robinson [March 17 2006]: <http://www.dpconline.org/graphics/inststrat/costs.html>

Oltmans E. en **N. Kol**, 'A comparison between migration and emulation in terms of costs'. *RLG DigiNews* vol. 9 (15 April 2005), number 2. http://www.rlg.org/en/page.php?Page_ID=20571

Palm J. (Riksarkivet/National Archives Stockholm, Sweden), 'The Digital Black Hole' (2006), http://www.tape-online.net/docs/Palm_Black_Hole.pdf

Testbed Digitale Bewaring (Nationaal Archief), 'Costs of Digital Preservation' (May 2005), <http://www.digitaleduurzaamheid.nl/bibliotheek/docs/CoDPv1.pdf>

Tjalsma H.D. (ed.), *Archiveren van Digitaal Academisch Erfgoed. Een verslag als voorbeeld*. DANS studies in Digital Archiving 2 ('s-Gravenhage 2006), speciale bijlage A: 'De financiële haalbaarheid van digitale archiveringsdiensten', 53-58.

Onderzoek vergelijking kosten papieren met digitaal archief

Waar zou het onderzoek naar moeten kijken? Het onderzoek zou een zo volledig mogelijk kostenoverzicht moeten leveren. Het is daarbij van groot belang een onderscheid te maken, voor zo ver dat ook maar enigszins mogelijk is, tussen de investeringen benodigd om het archief op te zetten en de exploitatiekosten op de langere termijn. Hoewel de meningen daarover verdeeld zijn, is het zeker niet uit te sluiten dat deze laatste kosten op den duur zullen dalen, zodat uiteindelijk digitaal archief goedkoper wordt dan papieren archief.

Het digitaliseren [= in digitale vorm opslaan van oorspronkelijk niet digitale documenten] van papieren (analoog) materiaal is op zichzelf te beschouwen als een eenmalige investering om een digitaal archief op te zetten. Ook deze activiteit moet goed onderscheiden worden van het opzetten van een digitaal archief bestaande uit *born digital* bestanden. Voor het beheer op de langere term is dit onderscheid uiteraard niet van belang.

In dit onderzoek mogen zowel t.a.v. personeelskosten als t.a.v. materiële kosten (opslagmedia, hardware, software, gebouw) alleen die kosten meegerekend worden die daadwerkelijk voor archivering gemaakt worden, zie ook punt 4 hieronder. Daarbinnen moet nog onderscheiden worden (volgens de hoofdlijnen van het referentiemodel OAIS):

1. kosten beschikbaarstelling (bouwen van websites, digitale inventarissen etc.): access
2. kosten opslag: archival storage
3. kosten “ingest” (het overbrengen en opnemen van bestanden)
4. kosten data management (inclusief toekennen metadata)
5. preservation planning: ontwikkelen plannen archiveringsstrategie, technology watch.

Speciale aandacht zou er moeten zijn voor:

1. In hoeverre is decentrale opslag (bij de zorgdrager zelf bijvoorbeeld) van digitale bestanden goedkoper dan in een centrale archiefdienst, ook op de lange termijn?
2. In hoeverre kan samenwerking tussen verschillende erfgoedinstellingen kostenbesparend werken, speciaal op het punt preservation planning (technology watch), zoals bijvoorbeeld in NCDD-verband (Nationale Coalitie Digitale Duurzaamheid)?
3. Welke kostenbesparingen zijn mogelijk op het gebied van data management, speciaal de toekenning van metadata? In hoeverre werkt de deels automatische toekenning daarvan kostenbesparend?
4. Is het mogelijk kosten die in het “DIV-traject” gemaakt worden ten behoeve van de langetermijnarchivering duidelijk in beeld te krijgen? In het kostenmodel zal moeten worden aangegeven ten laste van wie (zorgdrager, archief), deze kosten komen. Dit is wat anders dan wat in punt 1 bedoeld wordt, waar het om decentrale *lange termijn opslag* gaat.

Noten

- 1 *Informatie op Orde. Kabinetsvisie op vindbare en toegankelijke overheidsinformatie* (Den Haag 2006) 13-14.
- 2 Opdrachtformulering voor de *Commissie Waardering en Selectie*, vastgesteld door de Stuurgroep *Informatie op Orde* dd. 13 maart 2007.
- 3 Mr. Howard Davies, Head of Inspection and Client Management Unit, en mrs. Helen Mercer, Appraisal Policy project manager, The National Archives, Londen; Prof.dr. P.M.M. Klep, hoogleraar economische en sociale geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen; Drs. A.C. van der Zwan, coördinator Historische Eenheid, Minsiterie van Buitenlandse Zaken.
- 4 Besluit van 15 december 1995, houdende regelen ter uitvoering van een aantal bepalingen van de Archiefwet 1995 (Archiefbesluit 1995), *Staatsblad*, 1995, nr. 671, artikel 2.
- 5 Gerald Ham, 'The archival edge', *American Archivist* 38 (1975) 5-13, aldaar 8: "Most researchers are caught in their own concerns and do not worry about all the history that needs to be written; yet in terms of documentary preservation this is precisely what the archivists must do. Small wonder, then, that archival holdings too often reflected narrow research interests rather than the broad spectrum of human experience. If we cannot transcend these obstacles, then the archivist will remain at best nothing more than a weathervane moved by the changing winds of historiography."
- 6 Kees Ribbens, *Een Eigentijds Verleden. Alledaagse historische cultuur in Nederland 1945-2000*, Hilversum 2002.
- 7 Zie bijvoorbeeld de Kamervragen naar aanleiding van het NIOD-onderzoek over "het hoe en waarom van vernietiging van archieven bij Defensie sinds de val van Srebrenica, in het bijzonder de persoonlijke archieven van de voormalige bevelhebber der landstrijdkrachten Couzy en de archieven van de Commissie van Kemenade", 14 mei 2002. Andere geruchtmakende voorbeelden zijn het voornemen tot de vernietiging van BVD-dossiers in 1991 en de ophef in 1997 rond de teruggevonden bescheiden van het door de Nazi's opgerichte filiaal (de 'rooibank') van de oorspronkelijk joodse bank Lippmann, Rosenthal & Co. (de zogeheten LiRo-affaire).
- 8 Terry Cook, 'What is past is prologue: a history of archival ideas since 1898, and the future paradigm shift', in *Archivaria* 43 (1996) 17-63.
- 9 Ondanks aanwijzingen dat al aan het einde van de negentiende eeuw werd aangedrongen op een zo vroeg mogelijk moment van waarderen en selecteren na creatie, is dit vooral theorie gebleven. In 1896 schreef de Minister van Binnenlandse Zaken aan Gedeputeerde Staten dat het verstandig zou zijn om een systeem in te voeren waarbij 'op de voor vernietiging vatbare stukken reeds bij het opmaken daarvan een stempel met de letters VVV (Voor Vernietiging Vatbaar) te doen drukken [...]', zie: H.J. van Meerendonk, *Handleiding voor selectie en vernietiging van Archiefbescheiden* ('s-Gravenhage 1985) 18 ev.
- 10 Raad voor Cultuur, *Het tekort van het teveel. Over de rijksverantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed* (Den Haag 2005) 6-13.
- 11 *Lexicon van Nederlandse archieftermen* (Den Haag 1983), 13 (no.1). In de kern is dit ook de strekking van de definitie voor archiefbescheiden in de Archiefwet 1995.
- 12 Theo Thomassen, 'Een korte introductie in de archivistiek' in: P.J. Horsman, F.C.J. Ketelaar en T.H.P.M. Thomassen (red.), *Naar een nieuw paradigma in de archivistiek* (Den Haag 1999) 11-20, aldaar 11-12.
- 13 Een voorbeeld is het digitaal klantdossier Werk en Inkomen dat zowel de klant als de medewerker in de sociale zekerheid informatie geeft over de kansen op werk, de ondernomen acties, de resultaten daarvan en de rechtmatigheid van ontvangen uitkeringen. In het digitaal klantdossier zijn gegevens opgenomen die afkomstig zijn van gemeenten, de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD). Deze organisaties werken samen als ketenpartners in het

- domein van werk en inkomen. Zij hebben voorzieningen getroffen om gegevens op een efficiënte en betrouwbare manier te kunnen delen. Andere voorbeelden zijn de digitale patiënten- en strafrecht dossiers en de keten van gemeentelijke en landelijke basisgegevens over personen, bedrijven, adressen, gebouwen, kadastrale objecten/percelen en topografische objecten/ kaarten.
- 14** Hans Waalwijk, 'Een bouwsteen voor de toren van Babel. Over definities voor waardering, selectie en verwijdering' in P. Brood e.a. (red.), *Selectie. Waardering, selectie en acquisitie van archieven* (Den Haag 2005) 56-67.
- 15** Ibidem, 67.
- 16** NEN-ISO 15489-1(nl), Informatie en documentatie. Informatie en archiefmanagement Deel 1: algemeen (ISO 15489-1:2001, IDT) § 3.10.
- 17** LJN:AY6317 Raad van State 200507691/1, 16 augustus 2006, 'weigering verstrekking documenten onderzoek 'Lonsdale-jongeren' Venlo': "In voorkomende gevallen kunnen computerbestanden waarin gegevens worden bijgehouden, als een document in de zin van artikel 1, aanhef en onder a van de WOB worden aangemerkt". Gegevens die als document zijn aan te merken op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur, zijn te allen tijde ook als archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995 te bestempelen.
- 18** Deze eerste waardering wordt in de toekomst wellicht nog veel relevanter gezien de aanbeveling van de Erfgoedinspectie in haar jaarverslag over 2006 als zij spreekt over het vraagstuk van selectie in een tijd waarin de autonome, want wettelijk voorgeschreven, aanwas van te bewaren overheidsarchieven zwaar drukt op zorgdragers en archiefbewaarplaatsen: 'Voor een fundamenteel andere benadering zou je juist die autonome aanwas aan de orde moeten stellen. Want daar ligt de kern van het probleem en daar ligt ook de oplossing. Het grote risico bij een 'autonome aanwas' is dat relevante informatie niet of niet volledig wordt opgenomen, terwijl niet-relevante informatie ten overvloede wordt opgenomen. Het gevolg is dan onbeheersbaar grote bestanden die bovendien niet volledig zijn vanuit een oogpunt van verantwoording en openbaarheid. (...) Het opnemen van documenten en gegevens dient dan ook een bewust gestuurd proces te zijn. Elke zorgdra-
ger zou per proces vast moeten leggen welke typen documenten essentieel zijn met het oog op verantwoording en openbaarheid. De aldus benoemde documenten(typen) vallen onder de definitie archiefbescheiden en de daaraan gestelde archiefwettelijke eisen en behoren in een formeel en gecontroleerd beheersregime te worden opgenomen. Daarmee wordt de hoeveelheid te beheren informatie beperkt en beter beheersbaar, en bestaat er veel meer zekerheid dat ook alle relevante informatie in het systeem is opgenomen'. Erfgoedinspectie Archieven, *Verslag over het archiefwettelijk toezicht in 2006* (Den Haag 2007) 20.
- 19** "Luitenant-generaal b.d. Couzy maakt melding van het gebruik van A4 blocnotes tijdens zijn dagelijkse werkzaamheden. Deze aantekeningen worden dagelijks door vele ambtenaren, zowel burgers als militairen, gemaakt tijdens de routinematige uitvoering van opgedragen werkzaamheden. Deze documenten kwamen *niet buiten het domein van de individuele ambtenaar, zijn niet als neerslag van het handelen van de Minister van Defensie aan te merken* en worden niet gezien als 'archiefbescheiden' in de zin van de Archiefwet 1995.", in: C. Koenen, J. de Jong, S.J. Giesbers, K. Preijer, *Onderzoek naar het archiefbeheer van de Koninklijke Landmacht in het kader van het NIOD-rapport 'Srebrenica, een 'veilig' gebied'* (2002) 29-30.
- 20** De commissie is zich ervan bewust dat bescheiden die buiten het archiveringssysteem gehouden worden, moeilijk grijpbaar zijn en dus ook nauwelijks meegenomen kunnen worden in een proces van waardering en selectie. Later zal in hoofdstuk 5.3.5, als de zogeheten archiefcommissies ter sprake komen, hier nog op worden teruggekomen.
- 21** Waalwijk, 'Toren van Babel', 58-59 en 67.
- 22** Peter Horsman, 'Archiefsystemen en kwaliteit', in: P.J. Horsman, F.C.J. Ketelaar en T.H.P.M. Thomassen (red.), *Naar een nieuw paradigma in de archivistiek* (Den Haag 1999) 85-105, aldaar 95.
- 23** Alice van Diepen, 'Het ultieme instrument voor een toetsbaar acquisitiebeleid? Naar een integraal acquisitiebeleid voor het Gemeentearchief Amsterdam' in P. Brood e.a. (red.), *Selectie. Waardering, selectie en acquisitie van Archieven* (Den Haag 2005) 68-83, aldaar 68. Daarnaast ontbreken bovendien vaak de bestuurlij-

- ke kaders en de randvoorwaarden waarbinnen particuliere archieven verworven kunnen worden. Denk aan de constructie die veel voorkomt waarbij een gemeentearchief ook de archiefbewaarplaats is voor gemeenten in de omgeving. Terwijl voor de eigen gemeente meestal nog wel de mogelijkheid bestaat om particuliere archieven te verwerven, ontbreken daarvoor de financiële mogelijkheden vanuit de gemeenten in de regio.
- 24** Raad voor Cultuur, *Het tekort van het teveel*, 4.
- 25** ICOMOS, *The World heritage list. Filling the gaps – an action plan for the future (Monuments and Sites XII)* (Parijs 2006) 18.
- 26** Zie bijv F.J. Duparc, *Een eeuw strijd voor Nederlands cultureel erfgoed* ('s-Gravenhage 1975): '(...) juist tegenwoordig nu de bewoonde wereld steeds meer één geheel aan het worden is, dient men onder cultureel erfgoed te verstaan wat de mensheid in haar geheel heeft voortgebracht en aan ons, mensen van thans, heeft nagelaten' (pag XV).
- 27** Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden, Artikel 1, eerste lid sub g.
- 28** Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden, Artikel 1, eerste lid sub h.
- 29** Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden, Artikel 1, eerste lid sub p.
- 30** De in 2005 vastgestelde lijst geldt voor alle archiefbescheiden ontvangen of opgemaakt vanaf 1 januari 1996 en volgt op de vernietigingslijst uit 1983 die nog steeds geldt voor archiefbescheiden ontvangen of opgemaakt tussen 1850 en 1995. De vernietigingslijst 1983 is met de selectielijst 2005 niet komen te vervallen, maar zal na verloop van tijd 'vanzelf' buiten gebruik raken.
- 31** De hieronder genoemde categorieën archiefbescheiden, die op grond van de selectielijst in principe voor vernietiging in aanmerking komen, mogen worden bewaard:
- bescheiden betreffende zaken of gebeurtenissen met een voor de eigen organisatie uniek of bijzonder karakter;
 - bescheiden die betrekking hebben op bijzondere tijdsomstandigheden of gebeurtenissen;
 - bescheiden inzake objecten die door vorm of (vroegere) bestemming op zichzelf of voor de gemeente beeldbepalend, karakteristiek of van bijzondere aard zijn;
 - bescheiden die een samenvatting zijn van gegevens, zoals bijvoorbeeld jaarverslagen, overzichten en statistieken;
 - bescheiden inzake personen die op enig gebied van bijzondere betekenis (geweest) zijn;
 - bescheiden die door een calamiteit verloren gegane stukken, die voor bewaring in aanmerking zouden zijn gekomen, kunnen vervangen;
 - bescheiden betreffende individuele zaken die geleid hebben tot algemene regelgeving;
 - bescheiden die bij daadwerkelijke vernietiging de logische samenhang van de te bewaren archiefbescheiden zouden vernietigen.
- 32** Het bekendste voorbeeld van een stukkenlijst is de zogenoemde 'Brabantse lijst', getiteld "Leidraad voor de selectie op vernietiging van archiefbescheiden van (inter)gemeentelijke organen", een compilatie van plaatselijke stukkenlijsten door de Brabantse Archief Selectie Commissie op basis van de gemeentelijke vernietigingslijst uit 1983. Sinds voorjaar 2007 is een commerciële stukkenlijst in de handel op basis van de gemeentelijke selectielijst 2005.
- 33** De Selectielijst Archiefbescheiden Provinciale Organen wordt voorbereid door het InterProvinciaal Overleg (IPO) namens alle provincies. De meest recente versie van de lijst werd op 8 mei 2006 gepubliceerd in de Staatscourant. Artikel 4 zegt: 'De bijzondere waarde van de provinciale archiefstukken als bestanddeel van het cultureel erfgoed is gelegen in het feit, dat de taken op bovenlokaal niveau worden uitgevoerd en bijgevolg informatie opleveren betreffende een groter deel van het Nederlandse grondgebied dan de Nederlandse gemeenten, en in een meer samenhangend verband, dan andere overheidsorganen met een beperkte taakopdracht, die een gehele provincie of zelfs een groter werkteerrein hebben, bijvoorbeeld gerechtelijke instellingen, politie, onderdelen van rijkswaterstaat'. De Selectielijst voor Archiefbescheiden van (Regionale) Politieorganisaties vanaf 1 april 1994 (vastgesteld op 2 februari 2006) is voorbereid door de werkgroep Selectielijst van het Landelijk Overleg DIV Politie en een Commissie van Deskundigen als bedoeld in artikel 3 van het Archiefbesluit 1995.
- 34** Voor de waterschappen is nog steeds van toepassing de 'Lijst van voor vernietiging/bewaring in aanmerking komende archiefbescheiden van na 1935', goedgekeurd bij ministeriële regeling van 18 januari 1993, gepubli-

- ceerd in de Staatscourant d.d. 8 april 1993, nr. 69.
- 35** Zie *Archiefbesluit 1995*, artikelen 2-5.
- 36** In 2001 ontwikkelde het toenmalige Algemeen Rijksarchief een plan voor een archiefanalyse en een historisch-maatschappelijke analyse. Dit plan sloot aan op de denkbeelden uit de nota van P.M.M. Klep, *Archieven bewaren: cultureel investeren in de toekomst. Discussienota over selectie en vernietiging van archiefbe-scheiden ten behoeve van de Rijkscommissie van Archieven* (Nijmegen 1992). Zie voor een goed overzicht van de ontwikkelingen: Noor Schreuder, 'Historisch of administratief? De selectie van archieven gewogen' in: P. Brood e.a. (red.), *Selectie. Waardering, selectie en acquisitie van archieven* (Den Haag 2005) 108-129. Voor wat betreft de HMA en archiefanalyse zie pag. 127-128.
- 37** *Persoonsdossiers: een geval apart. Nota opgesteld in opdracht van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis en het Nationaal Archief door de tijdelijke commissie nota persoonsdossiers* (Den Haag 2006), 46. Paul Klep pleitte al in 1994 voor het maken van een archiefanalyse: P.M.M. Klep, 'Informatie-analyse van archiefbestanden', *Nederlands Archiefblad* 98 (1994) nr. 1.
- 38** Voorbeelden van uitgevoerde archiefanalyses hebben betrekking op het terrein van de internationale rechts-hulp en de opvang van asielzoekers. Zie Noor Schreuder, 'Historisch of administratief?', 128.
- 39** Zie P.M.M. Klep, *Verschuivende visies en praktijken. Archieven bewaren voor onderzoek en cultuur* in: P. Brood e.a. (red.), *Selectie. Waardering, selectie en acqui-sitie van archieven* (Den Haag 2005) 84-105, aldaar 94-95.
- 40** De vragen luiden:
1. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op het beleidsterrein, en wat is het belang daarvan?
 2. Welke gebeurtenissen/incidenten hebben plaats-gevonden en in hoeverre zijn deze van belang geweest voor het beleidsterrein [en eventueel aanverwante beleidsterreinen]?
 3. Welke individuen/groepen zijn van belang geweest op het beleidsterrein [en eventueel aanverwante beleidsterreinen] en waarom?
 4. Welke organisaties zijn van belang geweest op het beleidsterrein [en eventueel aanverwante beleids-terreinen] en waarom?
 5. In hoeverre mag verwacht worden dat de informa-tie met betrekking tot de op grond van bovenver-melde vragen als belangrijk te kwalificeren onderwerpen alleen kan worden aangetroffen in de overheidsarchieven met betrekking tot het beleidsterrein of dat deze wellicht ook elders te vinden is?
6. In hoeverre is het noodzakelijk om nog andere deskundigen over deelaspecten van het beleids-terrein te raadplegen en wie zou daar het beste voor benaderd kunnen worden?
7. Is er eventueel nader [literatuur-]onderzoek noodzakelijk?
- 41** Deze selectielijsten zijn opgesteld als onderdeel van een basisselectiedocument (BSD). Een BSD bevat vaak meerdere selectielijsten, namelijk één voor iedere zorg-drager die als actor op een bepaald beleidsterrein actief is. Actualisaties van reeds bestaande lijsten zijn meegerekend in het bovengenoemde getal omdat voor iedere actualisatie het formele vaststellingstraject moet worden doorlopen.
- 42** Basisselectiedocument Beleidsprocessen. Selectielijst voor de neerslag van beleidshandelingen van de Belastingdienst en deelnemende ministeries. Concept, 8 mei 2007, pag. 4.
- 43** Er bestaat weliswaar een Wet tot Behoud van Cultuurbezit die moet voorkomen dat voorwerpen van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis verloren gaan voor het Nederlandse cultuur-bezit, maar deze wet is geheel toegesneden op kunst-voorwerpen en hoewel in theorie ook voor archieven toepasbaar, van geen betekenis voor het behoud van particuliere archieven en collecties.
- 44** E.J. Fischer, J.L.J.M. van Gerwen, G. Reudink, *Stap voor stap. Een proeve van macro-selectie inzake Nederlandse bedrijfsarchieven in acht stappen*, Amsterdam 1994.
- 45** Eric Fischer en Jacques van Gerwen, 'Een model van macro-selectie voor bedrijfsarchieven', *Nederlands Archiefblad* 98 (1994) 86-101; J.L.J.M. van Gerwen, 'Een model van macro-selectie voor bedrijfsarchieven', in: *NEHA-Jaarboek voor economische, bedrijfs- en tech-niekgeschiedenis* 59 (1996) 95-111; P.M.M. Klep, 'Criteria voor selectie en acquisitie van bedrijfsarchieven', in: *NEHA-Jaarboek voor economische, bedrijfs- en techniek-geschiedenis* 59 (1996) 112-124.

- 46 Bijvoorbeeld Wilfred van Buuren, *Handleiding voor het beheer van historische sportarchieven* (Hilversum 2003), S. Lap, *Het ontwerpproces bewaard: beknopt ABC voor architecten, ontwerpers en vormgevers* (Rotterdam 2007) en K. van der Heiden, *Beknopte handleiding archiveren voor ontwerpers* (Utrecht 2006).
- 47 Onderstaande paragraaf is deels ontleend aan R. Braber, H. Poppelaars en W. de Haart, *De Handelingen gewaardeerd. Evaluatie van het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn* (PIVOT) (Den Haag 2000) 18-20.
- 48 Archiefbesluit 1995, met name de artikelen 2-5.
- 49 Aart van der Kooij en Marian Pater, 'PWAA en Informatie op Orde. Een voorbeeld voor het Rijk' *Archiefblad* 111 (2007) nr 5, p. 21.
- 50 Schreuder, 'Historisch of administratief?', 120.
- 51 Besluit van 15 december 1995, houdende regelen ter uitvoering van een aantal bepalingen van de Archiefwet 1995 (Archiefbesluit 1995), *Staatsblad*, 1995, nr. 671, artikel 2.
- 52 *Informatie op Orde. Kabinetsvisie op vindbare en toegankelijke overheidsinformatie* (Den Haag 2006) 14.
- 53 Op dit moment worden selectielijsten door OCW en de betrokken zorgdrager gezamenlijk vastgesteld, waarmee OCW impliciet verantwoording draagt (en dus ook ter verantwoording geroepen kan worden) voor waarderingsbeslissingen vanuit het administratieve belang. Bij een scheiding van verantwoordelijkheden vervalt deze rol voor OCW.
- 54 In het *Verslag over het archiefwettelijk toezicht in 2006* van de Erfgoedinspectie worden hierover een aantal suggesties gedaan. Zie hiervoor met name pagina 21.
- 55 Vergadering van het convent van rijksarchivarissen van 30 september 1993 (1993/62) op cit. Noor Schreuder, 'Historisch of administratief? De selectie van archieven gewogen' in P. Brood e.d. (red.), *Selectie. Waardering, selectie en acquisitie van archieven* (Den Haag 2005) 108-129, aldaar 122.
- 56 Voor archiefbescheiden opgemaakt of ontvangen in de periode voor 1 januari 1996 blijft voor gemeenten de 'lijst van voor vernietiging in aanmerking komende bescheiden uit de archieven van gemeentelijke en intergemeentelijke organen, dagtekenende van na 1850' uit 1983 (gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 20 december 1983) van kracht. De formulering van de selectiedoelstelling in deze lijst luidt als volgt: 'De bewaring geschiedt omwille van het belang van de in de bescheiden voorkomende gegevens voor de gemeentelijke en intergemeentelijke organen, de recht- of bewijszoekenden en het historisch onderzoek'.
- 57 Advies Raad voor Cultuur, *Het tekort van het teveel* (2005) 22.
- 58 Ibidem, 22.
- 59 Ibidem, 22.
- 60 Ibidem, 21.
- 61 Ibidem, 19.
- 62 Robert C. Fisher, 'Records of dubious research value: developing and implementing acquisition policy for the records of non-profit organizations at library and archives Canada', *Archivaria* 62 (2006) 47-75, aldaar 51.
- 63 Representativiteit vormt een sleutelbegrip in veel recente publicaties die over waardering en selectie van archieven handelen, zie bijvoorbeeld Alice van Diepen, 'Het ultieme instrument voor een toetsbaar acquisitiebeleid?' in P. Brood e.a. (red.), *Selectie. Waardering, selectie en acquisitie van archieven* (Den Haag 2004) 68-83, aldaar 73-75.
- 64 Advies Raad voor Cultuur, *Het tekort van het teveel* (2005) 20.
- 65 Gerald Ham, 'The archival edge', *American Archivist* 38 (1975) 5-13, aldaar 5. Met betrekking tot de overwaardering van overheidsarchieven haalde Ham een constatering aan van Gould P. Colman die in *Forum van American Archivist* 35 (1972) 483-485 had geschreven dat "[G]overnments [...] preserved documents out of all proportions to government's impact on culture while other important institutions, such as the family, are poorly documented". (op cit. Ham, 6)
- 66 In de jaren negentig van de 20e eeuw heeft het NEHA zich ingespannen om een verantwoorde vorm van macroselectie te kunnen maken binnen de vaak omvangrijke 19e en 20e eeuwse bedrijfsarchieven. Onder verantwoorde macro-selectie werd verstaan, "dat men uit de overvloed aan bedrijfsarchieven zodanige keuzen maakt dat met de uiteindelijk geselecteerde archieven een representatieve beschrijving en verklaring gegeven kan worden van gebeurtenissen en ontwikkelingen in het bedrijfsleven en van het bedrijfsleven

- in relatie tot zijn omgeving'. Zie hiervoor J.L.J.M. van Gerwen, 'Een model van macro-selectie voor bedrijfsarchieven' in *NEHA-Jaarboek voor economische, bedrijfs- en techniekgeschiedenis* 59 (1996) 95-111, aldaar 101-102. Het moge duidelijk zijn hoe invloedrijk de PIVOT-benadering was als alleen al naar de formulering van de selectiedoelstelling wordt gekeken.
- 67** De verplichting tot vernietiging van archiefbescheiden zoals verwoord in artikel 3 van de Archiefwet 1995 geeft hier expliciet uitdrukking aan.
- 68** Robert C. Fisher, 'Records of dubious research value: developing and implementing acquisition policy for the records of non-profit organizations at library and archives Canada' *Archivaria* 62 (2006) 47-75, aldaar 49. Het total archives concept is in de kern: 'a commitment to document Canadian society fully through the acquisition of records of public and private provenance in all media'.
- 69** National Archives of Canada Act (1987), c.1.
- 70** Zie www.cbs.nl. Het CBS hanteert een indeling op basis van de volgende thema's: Arbeid en sociale zekerheid, bedrijven, bevolking, bouwen en wonen, financiële en zakelijke diensten, gezondheid en welzijn, handel en horeca, industrie en energie, inkomen en bestedingen, internationale handel, landbouw, macro-economie, natuur en milieu, onderwijs, overheid en politiek, prijzen, veiligheid en recht, verkeer en vervoer, vrije tijd en cultuur.
- 71** Een voorbeeld is de indeling in acht sociale milieus in Nederland zoals genalyseerd door Motivation, zie <http://www.motivation.nl/wat/modellen/mentality-instrumenten.html>.
- 72** Terry Cook, 'Mind over Matter: towards a new theory of archival appraisal' in P. Brood e.a. (red.) *Selectie. Waardering, selectie en acquisitie van archieven* (Den Haag 2005) 12-35, aldaar 28. "Therefore, the archivist directs his or her research in this macro-appraisal model to identifying the mechanisms and locations (the how and where) of the image formation – the controversial 'hot spots' in the citizen-state interaction, the most important structures, the key functions – so that the best series of records may thereby be identified and appraised in priority order."
- 73** De afgelopen honderd jaar is binnen de archivistische theorie de waardering voor particuliere archieven in het algemeen sterk gestegen. De laatste jaren is ook rietiek geuit op het sterk eenzijdig etatistische karakter van de PIVOT-benadering. Zie hiervoor P.M.M. Klep, 'Verschuivende visies en praktijken. Archieven bewaren voor onderzoek en cultuur', in P. Brood e.a. (red.), *Selectie. Waardering, selectie en acquisitie van archieven* (Den Haag 2005) 84-105.
- 74** Hoewel de geschetste ideaaltyping een goed uitgangspunt is voor de waardering en acquisitie die de commissie voorstaat op lokaal niveau, is de praktijk per situatie verschillend. Er zijn ook supraregionale archiefinstellingen die succesvol oppakken wat kleine, lokale archiefdiensten laten liggen.
- 75** Dit sluit ook beter aan bij het archiefbeheer binnen ketens en keteninformatisering. Binnen een bepaalde keten dragen meerdere archiefwettelijke zorgdragers, op verschillende beleidsterreinen en soms op verschillende overheidsniveaus, bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de neerslag van het handelen. Bij de waardering van archiefbescheiden binnen een keten zijn op dit moment alle afzonderlijke selectielijsten van de deelnemende zorgdragers betrokken. Daar komt nog de compilerende factor bij dat de zorg (bestuurlijke verantwoordelijkheid) onder de Archiefwet 1995 niet mandaateerbaar of delegerbaar is. De bestaande wetgeving is niet toegesneden op het fenomeen keteninformatisering met meerdere (deel)zorgdragers. Dit vraagt om afzonderlijke (bestuurlijke) aandacht.
- 76** Zie bijvoorbeeld het "Historisch overzicht Amsterdamse gemeentelijke diensten en bedrijven", samengesteld door Stadsarchief Amsterdam, (voorlopig nog) op http://gemeentearchief.amsterdam.nl/concerndiensten/wet-_en_regelgeving/introductie/index.nl.html. Behalve de naam en eventuele naamswijzigingen van een gemeentelijk onderdeel zijn hierin opgenomen: oprichtingsdatum (en opheffingsdatum voor zover van toepassing), verwijzingen naar gemeentelijke verordeningen en uit welk organisatieonderdeel het is voortgekomen en/of waarin het is opgegaan.
- 77** Zie voor de impasse waarin de landelijke registratie van particuliere archieven sinds 1997 is geraakt: de jaarverslagen over 1997 en 1998 van de Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland (te vinden op www.kvan.nl) en de jaarverslagen over 1999 en 2001 van DIVA (tot voor kort te vinden op www.divakoepel.nl).

- 78** Zie www.nba-info.nl voor de "Beleidsnotitie Stichting Nationaal Business Archief" en het artikel "Digitaal Virtueel Netwerk moet gestalte geven aan Nationaal Business Archief" in: *VIP, vakblad voor documentmanagement* 19 (2007) nr. 3 (Jaarboek 2007) 48-51. Naast het digitaal beschikbaar stellen van bedrijfsarchieven, heeft het NBA ook als doelstelling om een wettelijke bewaarplicht van ten minste tien jaar te bewerkstelligen voor archieven van failliete bedrijven. Het NBA is een initiatief van het Netwerk Voor Bedrijfsmatig Archiveren (NVBA), sinds 2006 de benaming van de vroegere Nederlandse Vereniging van Bedrijfsarchivarissen.
- 79** Er zijn meer initiatieven waar dankbaar gebruik van gemaakt zou kunnen worden bij het opzetten van een landelijke registratie van particuliere archieven, zoals de Sportarchieven Databank Nederland en Vlaanderen op <http://hennekam.archieven.org/?page=sport.php>, het digitale archief van de Nederlandse reclamebranche op www.reclamearsenaal.nl en het Nederlands Archief Grafisch Ontwerpers, www.nago.nl.
- 80** Vergelijk de inspanningen van de rijksoverheid om het mobiele erfgoed dat Nederland rijk is in kaart te brengen en daarvoor een waardestellend kader te ontwikkelen. Zie <http://www.mobielecollectienederland.nl/> en [http://www.icn.nl/DIR003/ICN/CMT/text.nsf/URL/EF025BCC62F68F76C1257030002B8FA8/\\$FILE/een_waardestellend_kader_voor_het_mobiel_erfgoed.pdf](http://www.icn.nl/DIR003/ICN/CMT/text.nsf/URL/EF025BCC62F68F76C1257030002B8FA8/$FILE/een_waardestellend_kader_voor_het_mobiel_erfgoed.pdf).
- 81** Er zijn drie indexen: 1) *business index and organisations index*, 2) *personal index and diaries and papers index*, en 3) *families and estates index*. Het register is gebaseerd op archieven die zijn gevormd door 46.000 personen, 9000 families, 29.000 bedrijven en 75.000 organisaties.
- 82** "These [OSPs] cover the records of specific agencies (for example the Royal Mint, the Crown Estate, the Central Office of Information), subjects and themes (for example company regulation, nature conservation) and most recently types of records common across government (for example publications, internal administration policy)", *Acquisition and Disposition Policy* (2007), pag. 6, te vinden op de website van The National Archives: www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/selection/acquisition.htm. Alle tot nu toe verschenen OSPs (ruim 40 stuks) zijn te vinden op www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/selection/ospintro.htm.
- 83** *Het tekort van het teveel*, 20-21.
- 84** Een goed voorbeeld vormen nu al de psychiatrische patiëntendossiers. Deze dienen volgens de huidige provinciale selectielijst 110 jaar na geboortedatum te worden vernietigd, uitgezonderd een statistisch valide steekproef van 10% die als blijvend te bewaren geldt. Zie: Selectielijst voor Archiefstukken van Provinciale organen 2006, rubriek 1.84 Maatschappelijke zorg, nr 96.
- 85** Daarbij loopt de commissie vooruit op de voornemens van de archiefbranche, verenigd in de brancheorganisatie BRAIN, om, in navolging van de museumsector, een zelfregulerend kwaliteitszorgsysteem in te voeren waarbij archiefinstellingen die aan bepaalde normen ten aanzien van dienstverlening, openstelling en voorzieningen voldoen opgenomen worden in een register.
- 86** Dit correspondeert (deels) met Cooks begrip *Offices of Primary Interest* (OPI), dat in het Nederlands vertaald zou kunnen luiden: 'objecten of organisaties van primair belang'. Het woord *office* impliceert naar de mening van de commissie echter dat met dit begrip nog steeds teveel vanuit de overheid gedacht wordt.
- 87** Raad voor Cultuur, *Het tekort van het teveel*, 20: "De generieke verantwoordelijkheid van het rijk, complementair aan de primaire verantwoordelijkheid van de eigenaren, is de zorg voor de infrastructuur, voor overzicht, voor kaders, voor financiële en beheersmatige vangnetten voor wat bedreigd of verwaarloosd wordt."
- 88** Archieven komen er bekaaid vanaf in vergelijking met de bescherming die andere cultuurobjecten ontvangen via bijvoorbeeld de Monumentenwet en de Wet tot Behoud van Cultuurbezit (WBC). Eigenaren van monumentale panden genieten belastingvoordeel en kunnen subsidie krijgen voor onderhoud. De staat kan eigenaren van WBC-geregistreerde objecten alleen belemmeren hun object naar het buitenland te verkopen als de staat zelf bereid is tot aankoop.
- 89** De Commissie Beroepsprofiel Archivaris heeft kerncompetenties benoemd in de negen taakdomeinen waarin de archivaris van een archiefbeherende instelling werkzaam is (zie www.divakoepel.nl/kennisbank/Competentieprofielen/Beroepsprofielen.html). De kerncompetenties van drie van die taakdomeinen luiden respectievelijk: "De archivaris kan de waarde van archieven bepalen" (taakdomein Waarderen/Selectie/

- Acquisitie), "De archivaris kan de 'archiefwaardigheid' van documenten vaststellen en kan de relatie tussen document en werkproces garanderen door het toekennen van metadata" (taakdomein Opnemen) en "De archivaris kan onderzoek in en over archieven verrichten" (taakdomein Onderzoek), zie www.archiefschool.nl/docs/beroepsprofiel%20AB.pdf.
- 90** Een bewaarlijst is een selectielijst die alleen blijvend te bewaren werkprocessen, archiefbestanden en archiefbescheiden opsomt. Dit in tegenstelling tot een vernietigingslijst waarin alleen de op termijn te vernietigen archiefbescheiden zijn benoemd.
- 91** De nota *Persoonsdossiers: een geval apart. Nota opgesteld in opdracht van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis en het Nationaal Archief door de tijdelijke commissie nota persoonsdossiers* (Den Haag 2006) 11-16, formuleert tien selectiecriteria aan de hand waarvan persoonsdossiers van geval tot geval gewaardeerd kunnen worden. Aan hoe meer criteria een (type) persoonsdossier voldoet, hoe hoger de urgentie om het blijvend te bewaren. De eerste zeven criteria hebben betrekking op de aard van de gegevens in persoonsdossiers, de laatste drie op de relatieve informatiewaarde. De criteria luiden: 1) informatie betreffende sociale basiskennmerken, 2) nadere informatie over weinig bekende of onbekende groepen, 3) informatie over bijzondere gebeurtenissen, 4) informatie over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen, 5) informatie over werkprocessen en uitvoeringsaspecten, 6) informatie over invloedrijke personen, 7) informatie over opvallende personen, 8) mate van (on)volligheid van informatie, 9) mate van uniciteit van informatie, en 10) mate van diversiteit en uitgebreidheid van informatie.
- 92** Voor nadere informatie over steekproeven wordt verwezen naar de door Kees Mandemakers geschreven handleiding voor het nemen van steekproeven, die is opgenomen in de nota *Persoonsdossiers: een geval apart* (Den Haag 2006) 35-43.
- 93** Selectielijsten, ingediend door de Minister van Buitenlandse Zaken voor de neerslag van zijn handelingen op het beleidsterrein Nederlands Buitenlands Beleid over de periode vanaf 1990 (2006) 15. Hierbij kan gedacht worden aan dossiers betreffende de visumaanvragen van bijvoorbeeld Poncke Princen of de Palestijnse premier Haniyeh, maar ook een heel ander dossier als dat betreffende het strafproces van de Thaise overheid tegen Machiel Kuijt.
- 94** Een sprekend voorbeeld van het laatste zijn de 'persoonlijke' aantekeningen van luitenant-generaal b.d. Couzy (besproken in hoofdstuk 2.3).
- 95** Onder digitalisering verstaat de commissie het in digitale vorm opslaan van oorspronkelijk niet digitale documenten. Wanneer de oorspronkelijk niet digitale documenten vervolgens worden vernietigd is er sprake van vervanging in de zin van artikel 7 van de Archiefwet.
- 96** Idealiter levert eenmalige opslag ook een besparing op door het eenmalig toegankelijk maken/houden van digitaal archief.
- 97** Deze argumenten zijn ontleend aan het *Rapport Interdepartementaal Ordeningsmodel* van Interlab, versie 1.0 (juni 2005) 5-6. Het rapport bepleit de noodzaak van een "zorgvuldig opgebouwde ordeningsstructuur" voor de documenthuishouding, mede als wettelijke basis voor selectie. Illustratief in dit verband zijn de ervaringen van de Zweedse Nationale Bibliotheek, die in 1996 is begonnen met het verzamelen van websites in het Zweedse domein zonder selectie toe te passen. Het uitgangspunt was dat men tijd en kosten die nodig zijn voor waardering en selectie ook kan besteden aan opslag van al het beschikbare webmateriaal. Niemand kan immers voorspellen wat van waarde zal zijn voor toekomstige onderzoekers. Begin 2005 bedroeg het gedownloade bestand, bestaande uit snapshots van websites, 10 terabytes aan geheugen (vergelijkbaar met de inhoud van 500 kilometer planken met boeken). Dit bestand is niet geïndexeerd en alleen toegankelijk wanneer men het exacte adres van een webpagina kent. In de afgelopen jaren is men er niet in geslaagd dit bestand goed te ontsluiten terwijl het bestand met gemiddeld 1,5 terabyte per jaar toeneemt. Zie <http://www.kb.se/kw3/ENG/Description.htm>.
- 98** *Advies Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (Regeling 12)* (december 2006) 24 e.v.
- 99** Slechts 11% (in kilobytes) van de digitale gegevens op ruim 1500 diskettes van het Meertens Instituut bleek uit originele data te bestaan. Zie H. Tjalsma (ed.), *Archiveren van Digitaal Academisch Erfgoed* (Den Haag 2006) (Dans Studies in digital archiving 2) 27 (tabel 3.4).

De pagina's 19-38 zijn gewijd aan het retro-archive-ringsproces van de 'Meertens data'.

- 100 De *Baseline Integrale Kwaliteitszorg Documentaire Informatievoorziening* (IKZ-DIV) (oktober 2005) is ontwikkeld voor organen van de rijksoverheid maar wordt ook elders gebruikt.
- 101 Bij het stelsel van de basisregistraties wordt wel gezorgd voor onderlinge uitwisselbaarheid van de data. Ook in dit stelsel bevinden de data zich op vele plaatsen en krijgen deze vooral meerwaarde door de data onderling te combineren. De vraag is of dat laatste ook op de lange termijn mogelijk blijft.
- 102 Zie *Van Documentaire Informatievoorziening naar Informatiemanagement. Visie op de toekomst van Interlab*, versie 1.0 (februari 2006) 5.
- 103 Erfgoedinspectie Archiven, *Verslag over het archiefwettelijk toezicht in 2006* (Den Haag 2007) 14.
- 104 Zijnde reproduceren met behoud van het origineel, of reproduceren met tot doel het origineel te vernietigen, zijnde de archiefwettelijke vervanging.

Colofon

Uitgave

Nationaal Archief
Prins Willem-Alexanderhof 20
Postbus 90520
2509 LM Den Haag
Telefoon (070) 331 54 00
www.nationaalarchief.nl
info@nationaalarchief.nl

Eindredactie

K.J.P.F.M. Jeurgens
A.C.V.M. Bongenaar
M.C. Windhorst

Oplage

700 ex.

Foto omslag

Nationaal Archief

Druk

Drukkerij Krips, Meppel

Ontwerp

Arno Geels, BNO, Den Haag