

De „Kompetenzenkartei“ van het *Schweizerische Bundesarchiv* als basis voor archiefarbeidsprocessen*

Peter Toebak

Wezen en inhoud

De „Kompetenzenkartei“ van het Zwitserse Bundesarchiv brengt de bevoegdheden en taken (in de PIVOT-terminologie zou van “handelingen” gesproken worden) in beeld van de instanties die vanaf de stichting van de moderne bondsstaat in 1848 tot heden federale opgaven en functies vervuld hebben¹. Het gaat hierbij om federale overheidsorganen, om verzelfstandigde diensten, zoals post en spoorwegen, maar ook om organen met gedelegeerde bevoegdheden, zoals kantons, gemeenten, rechtbanken en bijzondere instellingen. De gemeenten en kantons vervullen op basis van het subsidiariteitsbeginsel veel meer taken en bevoegdheden in „Autonomie“ of „Vollzug“ (uitvoeren van wetten, met beperkte handelingsvrijheid) dan in de „Kompetenzenkartei“ vermeld staan; in Zwitserland doet of regelt de hogere bestuurslaag in beginsel alleen datgene wat de lagere bestuurslaag niet kan. Maar toch zijn ook in de Zwitserse federale praktijk een toenemende uniformering en daarmee een zekere „centralisering“ van regelgeving en beleidsuitvoering niet te ontkennen.

De „Kartei“ bestaat uit een kaartsysteem van zeer aanzienlijke omvang (ongeveer 25.000 à 30.000 kaarten in A4-formaat, dertig strekkende meter aan gegevens), waarop een grofmazige digitale toegang als database, „KOMP2“, voorhanden is. De federale wet- en regelgeving sinds 1848 lag als hoofdbron aan de samenstelling van de “Kompetenzenkartei” ten grondslag. Deze wetgeving is gepubliceerd in de chronologische reeks *Amtliche Sammlung des Bundesrechts*, waarop in de vorm van een *Bereinigte Sammlung (1848-1947)* en *Systematische Sammlung des Bundesrechts (1948-)* een systematische ingang bestaat.

Het kaartsysteem geeft niet alleen inzicht in het geheel aan bevoegdheden, maar tot op zekere hoogte ook in de organisatie en de procedures van het politieke en ambtelijke apparaat. Problemen en onduidelijkheden zijn helaas onvermijdelijk. Ongeschreven wetten en tradities spelen in elk staatsbestel een (wisselende) rol, bevoegdheden worden meer dan eens gedeeld en liggen ook geenszins onwrikbaar vast. Ze ontwikkelen zich voortdurend en verdwijnen, naarmate de omstandigheden veranderen. De ontwerper van de „Kompetenzenkartei“, Erich Schärer, en de voortzetter, Primus Monn, hebben zich noodgedwongen vooral moeten beperken tot de gedrukte wets- en regeledities, die niet altijd ver genoeg reiken om alle relevante aspecten te vermelden. Vooral de lagere regionen van het ambtelijke apparaat en de arbeids- en besluitprocedures met (gedetailleerde) interne werking blijven onvermeld.

Globaal gesteld, beschrijft de „Kompetenzenkartei“ twee categorieën direct en duidt één categorie indirect aan: direct, de federale bevoegdheden en taken over een langdurige periode, alsook de organen (in het bijzonder de

¹ Erich Schärer, ‘Die systematische Kompetenzenkartei des Bundesarchivs’, *Studien und Quellen. Veröffentlichungen des Schweizerischen Bundesarchivs*, 2 (1976) 113-153; Primus Monn, ‘Les compétences aux Archives Fédérales suisses au service de l’archivistique’, nog ongepubliceerd manuscript voor *Studien und Quellen* (2000). Voorts interviews met Primus Monn (26 mei), Andreas Kellerhals (30 mei), Hans von Rütten (30 mei), Simone Chiquet (30 mei) en Regula Nebiker (mei 2000).

departementen met hun diensten en soms dienstonderdelen) als uitvoeringsinstanties; indirect, de archief- en registratuurbestanden als schriftelijke neerslag. Het kaartsysteem brengt deze drie categorieën met elkaar in verband en legt zo voor de archiefstukken de organisatorische en ten dele ook beleidsinhoudelijke context vast.

Op basis van de bevoegdheden vinden handelingen, activiteiten en transacties plaats, als gevolg daarvan ontstaan documenten, dossiers en seriële bestanden. Deze documentaire neerslag bevat gegevens over interne bedrijfsvoering en externe taakuitoefening van de bondsstaat met zijn organen en verstrekt daarmee rechtstreeks en langs een omweg informatie over maatschappelijke ontwikkelingen, alsmede over rechten en plichten van de burgers en inwoners.

De database, „KOMP2“, is onderdeel van een groter geheel aan applicaties voor intellectueel en administratief beheer van naar het Bundesarchiv overgebrachte archiefbestanden en collecties. Dit complex aan databases wordt thans omgezet in een nieuw, geïntegreerd systeem, dat gebaseerd is op een programma dat ook door verschillende Kantonsarchieven gebruikt wordt.

Voorbeeld ter verduidelijking

Feitelijk is er sprake van een driedelig opgebouwd wetenschappelijk apparaat. De (globale) wetten van het parlement en de (preciserende) verordeningen van de regering (bondsraad) vormen als primaire documentatie het meest concrete niveau (Afbeelding 1).

De „Kompetenzenkartei“, met verwijzingen naar relevante wetsartikelen en aanvullingen daarop, vat deze wetgevende arbeid samen, zich daarbij tot de volgende aspecten beperkend (Afbeelding 2): de titel van de bevoegdheid of taak, de indeling naar een juridische zaakssystematiek², de aanduiding van de verantwoordelijke ‘actor’ (departement, uitvoerende dienst of orgaan), de geldingsduur (periode) van de taak of bevoegdheid, de inhoudsomschrijving, de bronvermelding en eventuele specifieke opmerkingen.

De database „KOMP2“ biedt als derde element de hoogste abstractiegraad, vermeldt enkel de naam van de bevoegde instantie (departement, dienst of orgaan), geeft de betrokken periode aan en blijft verder bij het middenniveau van de zaaksgewijze juridische rubrieksindeling steken („Gruppentitel“).

Afbeelding 1 toont de titelpagina van het *Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe* van 19 maart 1976³. Afbeelding 2 laat kaart 4 van een serie van 10 kaarten zien, waarop de zeventien artikelen van de wet van 1976 zijn samengebracht. Op kaart 4 staan niet alle elementen, zoals ze hierboven zijn beschreven. Zo ontbreekt bij dit voorbeeld „Gruppentitel 97“ voor „Internationale wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit“ (in het veld „Sachsystematische Ordnung“).

Per bevoegdheid of taak (“Kompetenz”) komen meestal meerdere kaarten in het kaartsysteem voor, afhankelijk van omvang, geldingsduur en chronologische ontwikkeling. De records in de database kunnen op hun beurt tot

² De juridische zaakssystematiek kent negen hoofdrubrieken, vele rubrieken („Gruppentitel“) en nog meer onderrubrieken. Zij valt grotendeels met de *Bereinigte Sammlung* en *Systematische Sammlung des Bundesrechts* samen.

³ *Amtliche Sammlung des Bundesrechts* (Bern 1977), 1352-1357.

circa vijftig kaarten met onderrubrieksaanduidingen omvatten. De digitale ontsluiting van de „Kartei“ werd op deze wijze aanzienlijk bespoedigd, maar blijft vanzelfsprekend ook erg rudimentair.

Positieve en negatieve beoordeling

De „Kompetenzenkartei“ is een typisch product uit een tijd, waarin een project nog zonder veel zorgen om de uiteindelijke haalbaarheid begonnen werd (circa 1970). Elk archief heeft wel voorbeelden van zulke producten in het depot of op de studiezaal staan. De „Kompetenzenkartei“ is overigens wel zo goed als afgerond en dus alles behalve een relict uit een voorbije periode. Erich Schärer en na hem Primus Monn hebben, naast andere werkzaamheden en met secretariële ondesteuning van 20%, gedurende dertig jaren aan het project gewerkt. Het bijzondere van het kaartstelsel is echter vooral, dat vanaf het begin niet zozeer de inhoud („content“) van de wets- en regelgeving centraal stond, maar vooral de waarde voor de archivistische en organisatorische context („context“). Dat maakt de „Kartei“ minder tijdgebonden dan vele andere indiceer-, ontsluitings- en overzichtprojecten.

Deze aandacht voor context was in de jaren zeventig van de twintigste eeuw zeker nog geen gemeengoed in de archiefwereld. Schärer baseerde zich op Duitse archief literatuur over het „Zwischenarchiv“ als instantie tussen archiefvormer („Behörde“) en archiefbeheerder („Endarchiv“). Ook in Duitsland is kortstondig aan een „Kompetenzenkartei“ gewerkt, maar het werk werd reeds spoedig als zijnde onhaalbaar stilgelegd. Een bijkomende factor daarbij was, dat in Duitsland toentertijd nog slechts schoorvoetend op oudere selectie- en vernietigingsconcepten uit de dertiger en begin veertiger jaren werd teruggegrepen, waarin contextinformatie reeds boven inhoudsinformatie was gesteld als middel om de bewerking van archieven methodisch te objectiveren en rationaliseren. Deze hoofdzakelijk vooroorlogse concepten hadden Theodore Schellenberg al in de jaren vijftig geïnspireerd bij de ontwikkeling van een adequate selectiestrategie voor de massaal toegenomen Amerikaanse overheidsarchieven. Deze naar Amerika geëmigreerde Duitser kreeg echter pas in de jaren negentig ook in Duitsland aanhang⁴, nadat zijn boek uit 1956 door Angelika Menne-Haritz uit het Engels vertaald was⁵.

Natuurlijk kan de „Kompetenzenkartei“ in het Zwitserse *Bundesarchiv* ad hoc gebruikt worden om inspectiebezoeken, inventarisatieprojecten en beantwoording van inlichtingenbrieven efficiënt uit te voeren. Onvolledigheid in de gegevens is dan minder problematisch. Deze trad op, omdat naarmate het project langer duurde, een keuze uit het bronnenmateriaal gemaakt moest worden. Vooral niet-gepubliceerd materiaal, zoals jaarberichten, rapporten, budgetoverzichten, besluitvorming en reglementering terzake van interne bedrijfsvoering, werd tegen het oorspronkelijke plan al doende weggelaten. Internationale verdragen en overeenkomsten blijven eveneens buiten beschouwing, ofschoon ze ook tot schriftelijke neerslag leiden en departementen, diensten of organen bij de voorbereiding en uitvoering betrokken zijn.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld Bodo Uhl, ‘Die Geschichte der Bewertungsdiskussion: Wann gab es neue Fragestellungen und warum?’, in: Andrea Wettman, ed., *Bilanz und Perspektiven archivischer Bewertung. Beiträge eines archivwissenschaftlichen Kolloquiums* (Marburg 1994) (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg. Institut für Archivwissenschaft, nr. 21), 11-35; Robert Kretzschmar, ‘Spuren zukünftiger Vergangenheit. Archivische Überlieferungsbildung im Jahr 2000 und die Möglichkeiten einer Beteiligung der Forschung’, *Der Archivar. Mitteilungsblatt für deutsches Archivwesen*, 53 (2000), nr. 3 (juli), 216-219.

Voor diepergaande studies over bepaalde thema's of taakgebieden is de „Kompetenzenkartei“ eveneens een handig vertrekpunt om zich snel een beeld te vormen van relevante wet- en regelgeving en van interessante schriftelijke neerslag. Het reeds vermelde subsidiariteitsbeginsel (in beginsel doet of regelt de hogere bestuurslaag slechts datgene wat de lagere bestuurslaag niet kan) maakt het verwerven van voldoende inzicht in het staats- en overheidsbestel niet altijd gemakkelijk. Zwitserland is geen gedecentraliseerde eenheidsstaat, zoals Nederland. Zwaartepunten zijn historisch gegroeid en het accent is er ook nu nog vooral „von unten nach oben“.

Onderzoekers kunnen zelf eventuele leemten ontdekken, omdat de archiefdocumenten en dossiers normaal-gesproken naar elkaar verwijzen, van de bestanden beschrijvende inventarissen bestaan en de geldende wetten en verordeningen door middel van registers cumulatief ontsloten zijn⁶. Ook historische bronnenkritiek als methode blijft mogelijk en noodzakelijk, want feit en voorschrift komen niet per se overeen. Dit probleem kent bijvoorbeeld iedere mentaliteitshistoricus, die soms zelfs vanuit het negatieve, vanuit het spiegelbeeld van de normatieve wet- en regelgeving redeneren moet en de materiële werkelijkheid reconstrueren kan⁷.

De „Kompetenzenkartei“ is zo bezien voor inductieve raadplegingen en onderzoeken als „komplementäres Findmittel“ zeker waardevol. Maar is het kaartstelsel ook voor deductieve arbeid geschikt, waarbij op grond van generaliserende archiefconcepten efficiënt detailbeslissingen genomen kunnen worden? Het antwoord op deze vraag luidt: nee. Zonder twijfel stonden bij Schärer vereenvoudigde selectie, vernietiging en overbrenging van de bestanden als doel voorop⁸. Maar de „Kartei“ is methodisch toch niet zuiver en strak genoeg opgebouwd en voortgezet om het systeem in zijn huidige vorm als basis voor werkinstrumenten of leidraad voor bijvoorbeeld (concrete) selectie en vernietiging of substituuverfilming in te zetten.

De ontwerper is aanvankelijk te ver gegaan en heeft te veel details willen opnemen. Schärer sprak in 1976 juist daarom van „systematische Kompetenzenkartei“ in het geciteerde artikel. Anderzijds heeft hij bij nader inzien te royaal van het stelselmatig gebruik van belangrijke bronnen afgezien. Het gaat hierbij ten eerste om de „Botschaften“, die de bondsraad als regering in het kader van nieuwe wetgeving naar het parlement stuurt. Hij licht daarin het waarom van de wetsvoorbereiding toe en biedt vaak ook materiële of inhoudelijke terugblikken of vooruitzichten. Een tweede, ten dele vergelijkbare belangrijke bron die Schärer niet gebruikte, is de serie jaarlijkse „Geschäftsberichte“ van hetzelfde orgaan, verkorte jaarverslagen van de handelingen van de departementen met hun diensten en organen.

Het eerste gebrek (de vele details) is minder bezwaarlijk dan het tweede (de niet-gebruikte bronnen). De „Kartei“ maakt nu een al te logge indruk en dient eigenlijk nog gestroomlijnd te worden, waarbij enkel de „hoofdmomenten“ van de „Kompetenzenentwicklung“ in relatie met het belang van de (te verwachten) schriftelijke neerslag reliëf verdienen. Het tweede gebrek is voor de volledige periode vanaf 1848 in de praktijk niet meer op te lossen. Daartoe zou de officieel gepubliceerde wet- en regelgeving, betreffende de opbouw van

⁵ Theodore R. Schellenberg, *Die Bewertung modernen Verwaltungsschriftguts* (Marburg 1990) (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg. Institut für Archivwissenschaft, nr. 17). Oorspronkelijk onder de titel „Modern Archives Principles and Technics“ in Chicago, 1956 verschenen.

⁶ De laatste uitgave gaat tot 11 januari 2000: *Amtliche Sammlung des Bundesrechts und Systematische Sammlung des Bundesrechts. Systematisches Register 1999* (Bern 2000).

⁷ Bijvoorbeeld M. Vovelle, 'De harten en de nieren: is het mogelijk een godsdienstgeschiedenis te schrijven vanuit de sporen?', in: M. Vovelle, *Mentaliteitsgeschiedenis: essays over leef- en beeldwereld* (Nijmegen 1985) [vert. uit het Frans door P. Klinkenberg], 71-83.

het federale apparaat en de toedeling van de bevoegdheden en taken aan de onderdelen, niet enkel gewogen, maar ook met een ruime, verantwoorde selectie van de eveneens gepubliceerde „Botschaften“⁹ en „Geschäftsberichte“¹⁰ voor het benodigde formele en materiële overzicht gecombineerd moeten worden.

Priorisierungskonzept als toepassing

Ondanks de gesignaleerde tekortkomingen heeft de „Kompetenzenkartei“ toch als basis gediend voor een zeer interessant (abstract) archiefconcept. Het kaartsysteem brengt de onderscheiden rollen in beeld die verschillende overheidsorganen, horizontaal en verticaal gezien, op eenzelfde beleidsterrein kunnen spelen: financieel en/of inhoudelijk toezicht, advisering en begeleiding, uitvoering, enz¹¹. Ook wordt duidelijk, welke overdrachten aan bestanden te eniger tijd te verwachten zijn. Zo wordt virtueel een „Gesamtüberlieferung“ (volledige schriftelijke neerslag) vanuit kwalitatief en kwantitatief gezichtspunt voor de hele *Bundesverwaltung* (ten dele zelfs daarbuiten) zichtbaar.

Het zogenaamde „Priorisierungskonzept“ baseert zich regelrecht op de „Kompetenzenkartei“¹². Het concept heeft als doel, het selecteren en vernietigen van archiefbestanden efficiënter en effectiever te maken, juist door het aantal arbeidsintensive handelingen bij de daadwerkelijke selectie van te vernietigen of te bewaren materiaal op voorhand te beperken. Natuurlijk kosten de twijfelgevallen, naar schatting 20% van het bestand, de meeste inzet, naar schatting 80% van de arbeidstijd. Het zijn immers deze, die altijd weer in detail bestudeerd en geanalyseerd moeten worden.

De bevoegdheden en taken van de diensten en instellingen vormen de basis voor de macroselectie. Hoe belangrijk zijn deze? Of anders gezegd: in hoeverre documenteert hun schriftelijke neerslag het functioneren van de overheid vanuit administratief, juridisch en/of historisch perspectief en de sociale, economische, culturele en ecologische ontwikkelingen binnen de samenleving? Alle federale diensten en organen zijn met hun registraties en administraties in drie hoofdgroepen verdeeld: A, B en C. Het parlement, de bondsregering en de ambtelijke apparaten hebben alle met wet- en regelgeving te doen, zo luidt de primaire gedachtengang. De beide eerste organen vaardigen regels en voorschriften uit, de laatste bereiden deze voor en voeren ze uit. De regels en voorschriften zijn natuurlijk steeds relevant, het aandeel van de diensten bij de voorbereiding en uitvoering varieert daarentegen in kwaliteit en intensiteit. Hoe sterker deze te beoordelen zijn, wat direct van de toegedeelde bevoegdheden en uitgeoefende functies afhangt, hoe groter het belang van de documentaire neerslag voor overheid en maatschappij (prioriteit A). Hoe zwakker de intensiteit en kwaliteit van het handelen, hoe minder de relevantie voor behoud en archivering (prioriteit C). Een middengroep laat zich minder duidelijk indelen (prioriteit B).

Deze evaluatie op macroniveau werd met die op microniveau aangevuld, waarbij de dossiers en series centraal stonden. De microselectie van de dossiers en series vond eveneens naar drie categorieën plaats. Niet de stukken

⁸ Zie onder meer Schärer, 'Kompetenzenkartei des Bundesarchivs', 117.

⁹ (*Schweizerisches*) *Bundesblatt* (Bern 1848-).

¹⁰ *Geschäftsberichte des Bundesrats* (Bern 1848-).

¹¹ Zie bijvoorbeeld in dit verband F.C.J. Ketelaar, 'Moderne ontsluiting van archieven: alternatief voor bronnenpublicaties?', in: *Bron en publikatie; voordrachten en opstellen over de ontsluiting van geschiedkundige bronnen uitgegeven bij het 75-jarig bestaan van het Bureau der Rijkscommissie voor Vaderlandse Geschiedenis* ('s-Gravenhage 1985), 35-36 (opmerking van G.J. Mentink).

zelf werden geraadpleegd, maar de daaronder liggende registratuurplannen. Deze zijn hiërarchisch en systematisch opgebouwd en zouden in beginsel genoeg houvast moeten bieden voor een juiste beoordeling van inhoud en context van de archiefbestanddelen. Welke rubrieken en registratuurnummers bevatten dossiers en series van archiefwaarde (klasse a), welke zonder archiefwaarde (klasse c) en welke zijn twijfelgevallen (klasse b)? De methode bleef grof, maar kon de vaak tegengestelde principes van “Provenienz” (context) en “Pertinenz” (inhoud) in aanmerking nemen. De registratuurplannen zijn namelijk niet enkel naar de bevoegdheden en functies van de archiefvormende diensten en organen opgebouwd, ze geven ook een zeker inzicht in onderwerpen, zaken en thema’s.

Door beide schema’s met elkaar te combineren, ontstaat een matrix van prioriteit A, B en C (macroselectie) en klasse a, b en c (microselectie) (Afbeelding 3). Op basis hiervan kunnen de twijfelgevallen methodisch zuiver gereduceerd worden: klasse b krijgt a priori toch archiefwaarde, indien met prioriteit A samenvallend, klasse b is daarentegen ongezien te vernietigen, indien tot prioriteit C behorend. Slechts de dossiers en series van klasse b met prioriteit B moeten volgens de matrix nog nader bestudeerd worden, want deze van klasse a en c blijven categorisch of bewaard of worden vernietigd.

Afbeelding 3: Schematische weergave van het „Priorisierungskonzept“			
	klasse a	klasse b	klasse c
prioriteit A	archiefwaarde	archiefwaarde	vernietiging
prioriteit B	achiefwaarde	inzage	vernietiging
prioriteit C	archiefwaarde	vernietiging	vernietiging

Het voordeel van dit concept is, althans in theorie, dat het selecteren en vernietigen van archiefmateriaal sneller voortgang vinden kan. Slechts de dossiers en series met een twijfelachtige waarde (microniveau), afkomstig van de diensten en organen van archivistisch en inhoudelijk onzekere betekenis (macroniveau), moeten gedetailleerd bekeken worden. Het grootste deel van het bestand kan ongezien verwerkt, dit betekent integraal bewaard of vernietigd worden. Het „Priorisierungskonzept“ is vooral op het ”provenance-based structural-functional model on the macro-level” van de *National Archives of Canada* geïnspireerd, dat eveneens een soort van ”documentation strategy on the micro-level” toelaat¹³.

Teneinde de diensten, organen en hun onderdelen methodisch objectiever te kunnen differentiëren (macroniveau), zijn bepalende criteria ontwikkeld: aandeel in de voorbereiding van de wet- en regelgeving, formele leiding op een beleidsterrein; uitwerking van de taken en bevoegdheden op samenleving, politiek, cultuur, economie en milieu; waardering van de bevoegdheden en functies door de tijdgenoten; mate van beleidsvrijheid, respectievelijk van uitvoeringsdwang of -routine onder toezicht.

¹² Niklaus Bütikofer, ‘Bewertung als Priorisierung’, *Arbido*, 10 (1995), nr. 11 (november), 14-16.

¹³. Bijvoorbeeld Jean-Pierre Wallot, ‘Free trade in archival ideas: the Canadian perspective on North American archival development’, *American Archivist*, 57 (1994) 388-399.

Deze methode versterkt de waarde van het prioriteringsconcept, maar verhelpt toch niet de zwakke elementen waarop het noodgedwongen ook steunen moet. Het concept berust nog steeds op een grote dosis aan „Fingerspitzengefühl“ of intuïtie, juist omdat de „Kompetenzenkartei“ alleen onvoldoende inzicht geeft in de materiële of inhoudelijk-historische betekenis van de gevormde archiefbestanden. Meso- en macroselectie vragen om een hoge mate van methodische zekerheid, die alleen door de systematische analyse van ook de relevante „Botschaften“ en „Geschäftsberichte“ bereikt had kunnen worden. Daarbij komt, dat een microselectie ook mank moet gaan, wanneer –zoals bijna bijna overal in de *Bundesverwaltung*– de vigerende registratuurplannen en de toegepaste dossiervorming kwalitatief nog altijd tekortschieten.

De hiervoor geschetste methodische basis en de voorhandene registratuurpraktijk staan een efficiënte retrospectieve selectiemethode voor de bestanden vanaf 1960 in de weg. Het prioriteringsconcept is bijzonder interessant en creatief bedacht, het is echter kwetsbaar. Dit leidde ertoe, dat de feitelijke selectie en vernietiging in het Zwitserse *Bundesarchiv* toch weer spoedig op oud-ambachtelijke werkwijzen moesten teruggrijpen (feitelijke inzage van de bestanddelen), waarbij overigens wel de nadruk op de diensten en organen met prioriteit A kwam te liggen. Ook voor het proactieve archieftoezicht op de lopende dossiervorming bij de federale diensten en organen heeft het concept betekenis gekregen. De diensten en organen met prioriteit A worden veelvuldiger bezocht en ondersteund dan de diensten en organen met prioriteit B en C.

Casus: ontwikkelingswerk en humanitaire hulp

Is een nog actievere rol van de „Kompetenzenkartei“ ten behoeve van proactief archiefbeheer denkbaar, bijvoorbeeld bij het voorbereiden van een „Akten- und Bewertungsplan“ (registratuurplan met aanwijzingen voor selectie en vernietiging)? Stellig heeft Schärer in dezelfde richting gedacht¹⁴, te meer daar het *Bundesarchiv* in de jaren tachtig vele registratuurplannen voor de *Bundesverwaltung* ontwierp en hij zich op dit terrein meer en meer tot een autoriteit ontwikkelde¹⁵. Bovenstaande vraag is aan de hand van een nadere casus te beantwoorden. Deze heeft betrekking op het beleidsterrein, dat reeds eerder als voorbeeld werd aangehaald: ontwikkelingswerk en humanitaire hulp.

De *Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)* voert per 1 januari 2001 een Records Management System (RMS) in, waarbij de huidige eisen van modern archiefbeheer mede een centrale rol spelen. Deze federale dienst houdt zich met ontwikkelingsamenwerking en humanitaire hulp bezig, beschikt in de centrale vestiging in Bern over 350 medewerkers en heeft over de hele wereld verspreid 38 coördinatiebureaus (KoBüs).

Als logisch-inhoudelijke grondslag van het RMS werd voor een basissystematiek gekozen, die in feite het raster is van enerzijds een procesgeoriënteerd schema met ongeveer 1050 posities (deel 1) en anderzijds een trefwoordsysteem met circa 150 begrippen en thema's (deel 2)¹⁶. Duidelijk is, dat door middel van deel 1 bepaalde archief- en registratuurwerkzaamheden, zoals registratie, selectie, vernietiging, ordening, beveiliging en opslag, gerationaliseerd kunnen worden. Voor de meeste medewerkers van de dienst zal deel 1 eenvoudigweg als ordenings- en zoekinstrument in het kader van de documentaire informatievoorziening dienen, terwijl deel 2

¹⁴ Zie Schärer, 'Kompetenzenkartei des Bundesarchivs', 133.

¹⁵ Erich Schärer, *Leitfaden zum Erarbeiten eines Registraturplanes, zur Eröffnung und zum Betrieb einer Registratur* (laatste ongepubliceerde uitgave; Bern 1994).

deze rol voor het kennismanagement vervullen zal. Verder zijn ook nog andere metadata betreffende inhoud, context, structuur en drager van de documenten voorzien.

Het procesgeoriënteerde schema (deel 1) geeft de arbeids- en besluitprocessen van de *DEZA* weer en legt zo voor de documenten, dossiers en series op geobjectiverde wijze de organisatorische verankering ofwel de context vast (Afbeelding 4).

Afbeelding 4: Hoofdrubrieken van het procesgeoriënteerde schema voor de <i>DEZA</i>	
0	Politik und Verwaltung
1	Betriebsführung, Interner Apparat der Zentrale
2	KoBüs aus der Sicht der Zentrale, Schweizerisches Katastrophenhilfekorps
3	Politikentwicklung, Grundlagenerarbeitung, Konzeptarbeit
4	Methodik und Technik der Aufgabenerfüllung
5	Programme, Projekte und Aktionen
6	Beziehungen und Kontakte mit internationalen und ausländischen Organisationen
7	Beziehungen und Kontakte mit Schweizer Organisationen
8	Betriebsführung und Aufgabenerledigung der KoBüs aus eigener Sicht

Hoofdrubriek 0 betreft de politieke, wettelijke en dienstoverstijgende grondslagen en werkzaamheden. Hoofdrubriek 1 legt het accent op de instandhouding van het eigen apparaat van de centrale: organisatiestructuur, rechtsvragen, controlling, middelenfuncties, gebouwenbeheer, infrastructuur, enz. Hoofdrubriek 2 betreft diezelfde aspecten van de coördinatiesbureaus (vanuit het gezichtspunt van de centrale) en van het katastrophenhulpkorps. In de hoofdrubrieken 3, 4 en 5 komen respectievelijk de thematische grondslagen (3), het „hoe“ van de externe taakvervulling (4) en het „wat“ van de externe taakvervulling ofwel de kerntaken van de *DEZA*, de concrete programma's, projecten en acties (5), naar voren. De hoofdrubrieken 6 en 7 hebben op de veelal geïnstitutionaliseerde contacten met externe organisaties betrekking, variërend van de Wereldbank tot hulporganisaties als *Helvetas*. De laatste hoofdrubriek is bedoeld als basisschema voor de coördinatiebureaus zelf (vanuit hun gezichtspunt).

Biedt het procesgeoriënteerde schema (deel 1) aan de „fysieke“, klassieke dossiervorming het noodzakelijke organisatorische aanknopingspunt (gezichtspunt), het trefwoordsysteem (deel 2) maakt een „virtuele“ dossiervorming op basis van begrippen en thema's dwars door de arbeids- en besluitprocessen mogelijk. De begrippen en thema's zijn naar de hoekstenen van het buitenlandse beleid van Zwitserland gerangschikt, zoals

¹⁶ Peter Toebak, *Akten- und Bewertungsplan, REGPLAN 2001. Handbuch für integriertes*

deze in de strategie 2010 van de *DEZA* genoemd worden. Per dossier of document zijn meerdere trefwoorden aan te geven. Onderstaande hoofdingeling (Afbeelding 5) verduidelijkt, waarom het in dit verband gaat.

Afbeelding 5: Hoofdrubrieken van het trefwoordensysteem voor de <i>DEZA</i>	
1	Krisenprävention und -bewältigung
2	Gute Regierungsführung
3	Einkommensförderung und Beschäftigung
4	Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit
5	Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen
6	Art und Weise der Aufgabenerfüllung

Bij de voorbereiding van het „Akten- und Bewertungsplan“ werden vele *DEZA*-relevante en interne documenten geraadpleegd (wet- en regelgeving, „Botschaften“, jaarverslagen, rekeningenschema, organigrammen, taakanalyses, oudere systematieken), terwijl de dagelijkse praktijk aan de hand van een grove bestandsopname, van steekproefsgewijze dossierinzage en van interviews beoordeeld kon worden. Daarbij kwamen de archiefvoorschriften voor de Zwitserse *Bundesverwaltung* en de internationale „standards“ of „best practices“ terzake, zoals de „Australian Standard“ AS 4390¹⁷ en de ontwerp-ISO-standaard 15489¹⁸. De „Kompetenzenkartei“ met haar accent op de wet- en regelgeving biedt voor moderne procesgeoriënteerde registratuurplannen, waaraan binnen de *Bundesverwaltung* met het oog op de invoering van een DMS of RMS enorme behoefte bestaat, duidelijk te weinig houvast.

Slotbeschouwingen

De „Kompetenzenkartei“ is een goede basis voor archiefwerkzaamheden, zolang het daarbij gaat om inductieve arbeidsprocessen: in dat geval wordt allereerst vanuit het detail gedacht en gehandeld. In dit verband is aan de voorbereiding van inspectiebezoeken, inventarisatieprojecten en antwoorden op inlichtingenbrieven te denken. Onvolledige gegevens zijn dan minder problematisch. Ook voor diepergaande onderzoeken biedt de „Kompetenzenkartei“ een goed vertrekpunt om snel een beeld te krijgen van relevante wet- en regelgeving en van mogelijke interessante schriftelijke neerslag. De onderzoekers kunnen dan zelf eventuele leemten ontdekken, omdat de documenten en dossiers naar elkaar verwijzen, van de bestanden beschrijvende inventarissen bestaan en de wetten en verordeningen ook door middel van registers cumulatief ontsloten zijn.

Alleen al daarom blijft de „Kartei“ een vast onderdeel van het geprojecteerde driedimensionale „Erschliessungs- und Findmittelsystem“ van het *Bundesarchiv* in de toekomst: een database voor archiefbestanden, voor archiefvormers en voor taken en bevoegdheden. De aantrekkelijkheid van de „Kompetenzenkartei“ voor

Documentenmanagement bei der DEZA. Prozessorientierte Ablage und Sachsystematik (2 dln; Bern 2000).

¹⁷ *Australian Standard. Records Management AS 4390.1-6* (Homebush 1996).

historisch en rechtshistorisch onderzoek zou zelfs nog versterkt kunnen worden, waardoor het gebruik ongetwijfeld ook zou toenemen.

Het geheel is op pragmatische manier ontsloten, waarbij vanuit een grofmazige database („KOMP2“) via een uitvoerig kaartstelsel op de primaire documentatie, te weten de parlementaire wetgeving en de verordeningen van de bondsraad sinds 1848, toegang geboden wordt. Nu deze voorschriften ten dele reeds gescand zijn, lijkt het digitaliseren van de „Kartei“ de logische volgende stap. In het Duitse taalgebied zijn andere succesvolle voorbeelden bekend, waarbij door middel van een niet al te gedetailleerde database talloze digitale images van waardevolle of interessante documenten via Internet aan een groter publiek aangeboden worden. De raadplegers benutten in zo'n geval een bestaande of grof aangelegde database als eerste „instap“ en „bladeren“ als het ware vanaf dit punt naar voren of achteren door de images. Deze methode kost vanzelfsprekend extra opzoektijd, is daarentegen voor de beheerder efficiënt en vertoont met het werken in een traditionele kaartenbak veel gelijkenis¹⁹.

De „Kompetenzenkartei“ blijkt als basis voor deductieve archiefarbeid, waarbij op grond van generaliserende concepten efficiënt detailbeslissingen kunnen worden genomen, duidelijk minder geschikt. Het systeem was oorspronkelijk vooral als „Sicherungs- und Bewertungsinstrument“ (in het kader van de selectie, vernietiging en overbrenging) gedacht, veel meer dan als „Erschliessungsmittel“ (in het kader van de ontsluiting), maar het schiet daarvoor methodisch tekort: een teveel aan formele regelgeving, in elk geval een te weinig aan materiële kennis. Het „Priorisierungskonzept“ nam de „Kartei“ niettemin als uitgangspunt. Dit concept is interessant genoeg, toont echter aan de andere kant, dat voor concrete selectie- en vernietigingsbeslissingen meer houvast geboden is.

Per beleidssector of departementsterrein zou nog bekeken moeten worden, in hoeverre in de geest van het genoemde prioriteringsconcept degelijke „Bewertungsbasisinstrumente“, analoog aan de PIVOT-basiselectiedocumenten, zinvol zijn²⁰. Een intelligente keuze uit de wet- en regelgeving in de „Kartei“, mede met het oog op de mogelijke schriftelijke neerslag, en één uit de „Botschaften“ en jaarlijkse „Geschäftsberichte“ van de bondsraad aan het parlement lijken voldoende voor een juiste bepaling van context en inhoud van de betrokken federale taakvervulling. Abstraktieniveau en concretisering vragen elk hun prijs en houden elkaar op deze wijze in evenwicht.

Het „Priorisierungskonzept“ krijgt op deze wijze meer „handen en voeten“ en kan retrospectief tot ongeveer 1960 de selectie en vernietiging van het Zwitserse *Bundesarchiv* daadwerkelijk rationaliseren. Ook prospectief is hier winst te halen, zolang de departementen met hun diensten en organen nog niet over moderne

¹⁸ ISO 15489. *Records Management* (ontwerp 1999-2000).

¹⁹ Vergelijk Gerald Lutze, Heiner Schnelling en Reinhard Worch, 'Zettels Traum. Digitalisierung von Zettelkatalogen in der ULB Sachsen-Anhalt und ihre Visualisierung im Internet', *Bibliotheksdienst. Organ der Bundesvereinigung deutscher Bibliotheksverbände (BDB)*, 33 (1999), nr. 5 (mei), 785-796; Armin Angelus, Christine Eichhorn-Berndt en Heiner Schnelling, 'Digitalisierung des Realkataloges (Hartwig-Katalog) der Universitäts- und Landesbibliothek Sachsen-Anhalt und seine Visualisierung im Internet', *Bibliotheksdienst. Organ der Bundesvereinigung deutscher Bibliotheksverbände (BDB)*, 34 (2000), nr. 3 (maart), 422-434. Nadere bespreking: www.toebak.ch (Leseempfehlungen).

²⁰ Zie bijvoorbeeld ook de „Bewertungsdokumentationen“ van Baden-Württemberg, die ongeveer de rol vervullen van de in de jaren dertig voorgeziede pruisische „Motivenberichte“ (Kretzschmar, 'Spuren zukünftiger Vergangenheit', 220).

registratuurplannen beschikken en niettemin een almaar toenemende aanwas van (ook digitale) documenten, dossiers en series produceren. Natuurlijk moeten hierbij offers gebracht worden, maar rigoreuzer te werk gaan hoeft niet per se negatief te zijn. Het Duitse *Bundesarchiv* zocht, gelet op de achterstanden, in dezelfde richting een oplossing en stelde daarbij: „In noch stärkerem Masse als bislang sollten Bewertungsentscheidungen ohne Überprüfung des einzelnen Vorganges zunächst allein auf der Grundlage von vorhandenen (Vor-)bewertungen, von (inhaltlich aussagefähigen) Abgabelisten oder von Festlegungen über ganze Aktenplangruppen oder Aktenplanbereiche getroffen werden. Feingliedrige Bewertungsverfahren sind auf Dauer (...) nur noch in Ausnahmefällen realisierbar“. Zelfs voor de historicus (en de geïnteresseerde burger) zitten hieraan wel degelijk positieve kanten. Grotoske werkachterstanden brengen ook hem of haar niets en „transparente Überlieferungsstrukturen“ bieden „dem Archivar günstige Anknüpfungspunkte zur Klassifikation und dem Benutzer systematisierte Zugriffsmöglichkeiten“²¹, alsmede contextuele en beleidsinhoudelijke naslagwerken.

Het is opmerkelijk, dat moderne „Akten- und Bewertungspläne“ (registratuurplannen) grosso modo op dezelfde bronnen moeten steunen als bovenbedoelde sectorale „Bewertungsbasisinstrumente“. Context en beleidsinhoud dienen daarin eveneens een juiste vertaling en abstractiegraad te krijgen. Zo bezien, kan het Zwitserse *Bundesarchiv* zijn proactieve werking nog versterken en de departementen met hun diensten en organen door de ontwikkeling van deze basisinstrumenten voor selectie en vernietiging een belangrijk uitgangspunt verschaffen voor het verhelpen van een groot manco in de *Bundesverwaltung*, met name ook gelet op het invoeren van een succesvol Document Management System (DMS) of Records Management System (RMS). Hoewel de begin jaren zeventig begonnen „Kompetenzenkartei“ voor moderne, procesgeoriënteerde registratuurplannen te weinig houvast biedt, kan ze indirect door middel van het „Priorisierungskonzept“ en de voorgestelde „Bewertungsbasisinstrumente“ toch een positieve bijdrage aan de totstandkoming daarvan leveren.

* Erschienen in: P.J. Horsman, F.C.J. Ketelaar und T.H.P.M. Thomassen (Hrg.), *Context. Interpretatiekaders in de archivaliek*, in: Jaarboek Stichting Archiefpublicaties, 2 (2000), 167 – 180. Die Abbildungen 1 und 2 nur in der Printversion, S. 169 und 170.

²¹ Hans-Dieter Kreikamp, ‘Das Bewertungsmodell des Bundesarchivs - Federführung als Bewertungskriterium’, in: Andrea Wettman, ed., *Bilanz und Perspektiven archivischer Bewertung. Beiträge eines archivwissenschaftlichen Kolloquiums* (Marburg 1994) (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg. Institut für Archivwissenschaft, nr. 21), 83-87.