

ouf

Aan
de Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen
p/a de algemene rijksarchivaris
Postbus 90520
2509 LM 's-Gravenhage

Onderwerp
ontwerp-Selectielijst archiefbescheiden
Beleidssterrein inkomens- en arbeidsvoorwaardenbeleid
(ministerie van SoZaWe)

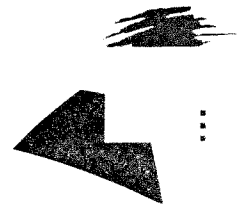
R.J. Schimmelpennincklaan 3
Postbus 61243
2506 AE Den Haag
Telefoon 070 - 310 66 86
Telefax 070 - 361 47 27
E-mail cultuur@cultuur.nl

Mijnheer de Staatssecretaris,

Datum
17 SEP. 1997

1. Bij uw hiernaast vermelde brief zond u de Raad voor Cultuur om advies de ontwerp-Selectielijst archiefbescheiden voor het Beleidssterrein inkomens- en arbeidsvoorwaardenbeleid (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Deze adviesaanvraag is door de Raad ter voorbereiding van dat advies in handen gesteld van de Uitvoeringscommissie Archieven. Het preadvies van deze commissie is door de Raad onverkort overgenomen.
2. *Samenvatting van dit advies*
De Raad heeft de ontwerp-lijst in eerste instantie aan procedurele en vervolgens aan inhoudelijke aspecten getoetst. Zijn belangrijkste bevindingen -deze worden in de §§ 3 en 4 nader uitgewerkt- hieromtrent zijn:
 - a. Procedureel
Bij de voorbereiding van de ontwerp-lijst zijn alle vereiste procedurele fasen doorlopen.
In de inhoudelijke aspecten van de totstandkoming van het ontwerp wordt evenwel onvoldoende inzicht gegeven. Dit geldt in het bijzonder de wijze waarop de gehanteerde selectiedoelstelling en de daaraan gerelateerde -criteria zijn geoperationaliseerd. Vooral het verslag van het driehoeksoverleg schiet in dit opzicht nog tekort (§ 3).
 - b. Inhoudelijk
 - 1 De Raad stelt vast, dat in het ontwerp te weinig rekening is gehouden met het karakteristieke onderscheid tussen 'uitvoerende' en 'toezichhoudende' handelingen. Hij pleit daarom voor een zelfstandige waardering van laatstbedoelde handelingen, welke óók tegen de achtergrond van de gehanteerde selectiedoelstelling en de daaraan gerelateerde selectiecriteria expliciet dient te worden verantwoord. Daarbij zou tevens nadere aandacht moeten worden gegeven aan de selectie vanuit een oogpunt van specifiek lokale of regionale omstandigheden en gebeurtenissen (§§ 4.1. en 4.3.);

Uw kenmerk
nr. 97.329RWS/EIB
Uw brief van
23 mei 1997
Ons kenmerk
arc-97.6855/1



2. De Raad gaat er vanuit, dat zowel het administratief belang als het belang van de recht- en bewijszoekenden in de ontwerp-fase van de lijst genoegzaam zijn behartigd. Voor wat betreft de waardering van het historisch belang conformeert hij zich aan het externe commentaar op het ontwerp, zoals hem dit ter kennis is gebracht. In verband met het integrale karakter ervan heeft hij dit commentaar onverkort in zijn advies opgenomen (§ 4.2.).

In aansluiting op zijn algemene bevindingen en aanbevelingen bespreekt de Raad enkele specifieke categorieën uit de ontwerp-lijst (§ 5).

Tenslotte adviseert hij om na verwerking van zijn aanbevelingen over te gaan tot de vaststelling van de onderhavige ontwerp-selectielijst archiefbescheiden (§ 6).

Pagina

2

Ons kenmerk

arc-97.6855/1

3. *Toetsing van procedurele aspecten*

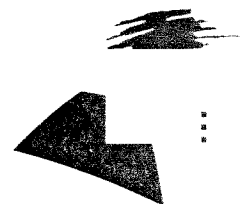
- 3.1. Voor wat betreft de procedurele aspecten zij in de eerste plaats gememoreerd, dat de ontwerp-lijst als basiselectiedocument tot stand is gekomen overeenkomstig de methode, die uitgaat van een analyse, beschrijving en waardering van handelingen van de (rijks-)overheid, de zgn. PIVOT-methode. Aan dat ontwerp is een institutioneel onderzoek vooraf gegaan, waarvan verslag is gedaan in de het rapport 'Het verdiende loon. Een institutioneel onderzoek op het terrein van het inkomens- en de arbeidsvoorwaardenbeleid over de periode 1940-1994' ('s-Gravenhage 1993).

Bij uw adviesaanvraag was tevens gevoegd een exemplaar van het verslag betreffende het overleg ter voorbereiding van de onderhavige ontwerp-selectielijst, het zgn. driehoeksoverleg (zoals voorgeschreven krachtens het bepaalde in artikel 3 van het Archiefbesluit 1995).

Deze stukken zijn door de Raad bij zijn beoordeling van het ontwerp betrokken.

De openbare terinzagelegging van de ontwerp-lijst heeft, blijkens uw adviesaanvraag, binnen de daartoe voorziene periode niet geleid tot een commentaar. Nadien heeft de Raad van het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap echter een exemplaar ontvangen van het, na afloop van die termijn, alsnog ingebrachte externe commentaar. Uwerzijds is hierop (bericht van 15 juli 1997) medegedeeld, dat dit commentaar door u "niet kan worden beschouwd als een ingekomen reactie op de terinzagelegging, omdat deze door de staatssecretaris worden aangeboden aan de Raad" en "niet meer als ingekomen commentaar zal worden behandeld, omdat de termijn voor indiening ruimschoots is overschreden".

Ondanks het feit, dat bedoeld commentaar op formele gronden de status van ingebrachte zienswijze, zoals bedoeld in artikel 4 van het Archiefbesluit 1995, moet ontberen, heeft de Raad op grond van inhoudelijke argumenten gemeend deze reactie bij de voorbereiding



van dit advies te moeten betrekken.¹ In het vervolg van dit advies (§ 4.4) komt hij hierop terug.

- 3.2. Op grond van de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken komt de Raad tot de slotsom, dat de voorbereiding van de ontwerp-lijst alle vereiste procedurele stappen heeft doorlopen. In het bijzonder moet daarbij worden gememoreerd, dat uit het verslag van het driehoeksoverleg is gebleken, dat aan dat overleg is deelgenomen door de daartoe in het eerste lid van artikel 3 van het Archiefbesluit 1995 genoemde personen.

Daarnaast moet evenwel worden geconstateerd, dat dit verslag zich, naast een algemene projectbeschrijving, vooral beperkt tot een weergave van formele, in het bijzonder procedurele aspecten van de ontstaansgeschiedenis van het ontwerp.

Weliswaar wordt inzicht gegeven in de, bij de toetsing van de in artikel 2, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995 genoemde aspecten en belangen gehanteerde, uitgangspunten, doch de wijze waarop deze uitgangspunten bij de waardering van de verschillende categorieën handelingen zijn geoperationaliseerd wordt - behoudens een drietal items - niet toegelicht. Ook de Toelichting op de ontwerp-lijst geeft daaromtrent geen afdoende uitsluitsel. Deze bevat weliswaar een, zij het summiere, beschrijving van de grondslag van die selectiewaardering (uitgangspunten, doelstellingen en selectiecriteria), maar laat zich niet uit over de wijze waarop deze grondslag is toegepast bij het maken van concrete keuzes tussen de bewaring of vernietiging van de administratieve neerslag van de onderscheiden handelingen. Uit de vermelding van de selectiewaardering bij die handelingen in de ontwerp-lijst blijkt slechts de resultante van het plaats gehad hebbende afwegingsproces. Daaraan doet niet af het feit, dat bij die categorieën wordt verwezen naar het desbetreffende selectie criterium.

In eerdere adviezen (in het bijzonder zij verwezen naar §3 van advies nr. 446, d.d. 17 november 1995 van de toenmalige Rijkscommissie voor Archieven) heeft de Raad er reeds op gewezen, dat naast de procedurele en formele aspecten van de ontwerp-fase van een lijst, in een verslag van een driehoeksoverleg niet alleen de inhoudelijke grondslag van de selectiewaardering duidelijk behoort te worden gemaakt, maar ook de wijze waarop deze grondslag is geoperationaliseerd en welke overwegingen bij het maken van de voorgestelde keuzes een rol hebben gespeeld respectievelijk de doorslag hebben gegeven.

De Raad pleit derhalve nogmaals voor een beter inzicht in de inhoudelijke aspecten van het proces ter voorbereiding van een ontwerp-lijst. In het bijzonder geldt dit de selectiewaardering van handelingen, die in het driehoeksoverleg meer dan gewoon onderwerp van beraad is geweest.

Dit zou, naar het oordeel van de Raad, ook meer recht doen aan de verschillende functies van het verslag van het driehoeksoverleg. Volgens het document 'Toetsing selectielijsten' van 10 september 1996 dient

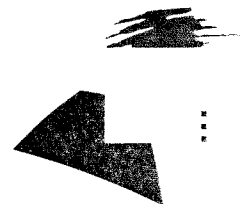
Pagina

3

Ons kenmerk

arc-97.6855/1

¹ In voornoemde mededeling wijst u er terecht op, dat "het de Raad uiteraard vrij staat om alle beschikbare informatie bij haar (lees: zijn) advisering te betrekken".



zo'n verslag immers onder meer "inzicht in knelpunten en gekozen oplossingen" te geven. Weliswaar wordt in het onderhavige verslag van het driehoeksoverleg een drietal specifieke categorieën gememoreerd, die kennelijk 'meer dan gewoon onderwerp van beraad' zijn geweest en wordt als zodanig nader inzicht in de voorgestelde selectiekeuze ervan gegeven, doch daarbij is - bij gebreke van een verantwoording - niet duidelijk of dit de enige items van deze orde zijn geweest. Gelet op alleen al het bestuurlijk en maatschappelijk belang van het desbetreffende beleidsterrein alsmede de feitelijke omvang van de lijst zou zo'n nadere verantwoording op zijn plaats zijn geweest.

Pagina

4

Ons kenmerk

arc-97.6855/1

4. *Toetsing van inhoudelijke aspecten*

Mede op grond van zijn, in de voorafgaande paragraaf vermelde, bevindingen heeft de Raad getracht zich een oordeel te vormen over de inhoudelijke aspecten van het onderhavige ontwerp. Hij heeft daarbij vooral gelet op het karakter en de reikwijdte van de ontwerplijst (§4.1.), de wijze waarop de gehanteerde selectiedoelstelling en de daaraan gerelateerde selectiecriteria zijn toegepast (§4.2.) alsmede op de vraag of in afdoende mate met de verschillende belangen rekening is gehouden (§4.3.).

4.1. *Het karakter en de reikwijdte van de ontwerp-lijst*

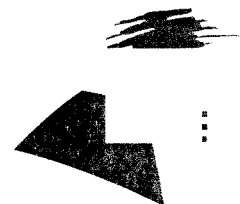
De ontwerp-lijst is van toepassing op een groot aantal, op het onderhavige beleidsterrein, werkzame actoren.

Als één der actoren wordt genoemd "de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (en taakvoorgangers) en uitvoerende en toezichthoudende diensten, die onder de verantwoordelijkheid van deze minister vielen/vallen".

Op zich heeft de Raad tegen deze samenvattende omschrijving geen bezwaar, omdat bedoelde diensten het feit, dat deze rechtstreeks onder het gezag en derhalve onder de verantwoordelijkheid van genoemde bewindsman ressorteren, als gemeenschappelijk formeel kenmerk hebben.

In materiële zin moet de Raad evenwel constateren, dat ten aanzien van de waardering van de desbetreffende 'handelingen' kennelijk geen rekening is gehouden met het fundamentele onderscheid tussen enerzijds uitvoerende en anderzijds toezichthoudende taken of handelingen van deze diensten. Tussen "uitvoering" en "toezicht" bestaan, zowel in formeel als in materieel opzicht, essentiële en substantiële karakteristieke verschillen. Daar de Raad dit gegeven in algemene zin genoegzaam bekend veronderstelt, meent hij daarop niet nader te behoeven in te gaan. In zijn recente advies van 1 september 1997, nr. arc-97.6793/1 betreffende de ontwerp-selectielijst voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft de Raad dit aspect ook aan de orde gesteld. Korthedshalve verwijst hij naar hetgeen hij daaromtrent in dat advies (§ 4.2., onder b, meer in het bijzonder de op blz. 6 genoemde zakelijke overwegingen) heeft opgemerkt.

Toegesneden op het onderhavige beleidsterrein blijkt dit verschil in het rapport van het institutionele onderzoek (RIO), als uitvloeisel van de daarin beschreven taakstelling van de desbetreffende diensten,



onderkend te zijn. Om slechts één voorbeeld te noemen: van de Loontechnische Dienst worden de taken omschreven als “controleren, adviseren, informeren, analyseren en signaleren”. Deze taken, hoewel gebaseerd op wet- en regelgeving en derhalve als die regelgeving uitvoerende taken aan te merken, zijn echter van een geheel andere aard dan gewoonlijk onder “uitvoerende handelingen (of diensten)” wordt verstaan. Toezicht is behalve controlemiddel het beleidsevaluatie-instrument bij uitstek. Tussen ‘beleidsvorming’ enerzijds en ‘beleidsuitvoering’ anderzijds staat als het ware het ‘toezicht’. Dit impliceert, dat ‘toezicht’ als zelfstandige entiteit moet worden behandeld.

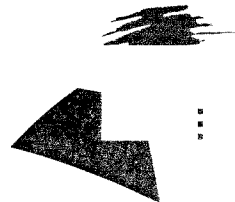
De Raad kan zich daarentegen op basis van de, op het RIO gebaseerde, ontwerp-lijst niet aan de indruk onttrekken, dat het karakteristieke verschil tussen ‘uitvoering’ en ‘toezicht’, - dit zowel in algemene als in meer specifieke zin - bij de selectiewaardering van de desbetreffende handelingen niet, althans onvoldoende is betrokken. Die indruk wordt versterkt door het relatief hoge aantal ter vernietiging voorgestelde ‘handelingen’ van de toezichthoudende diensten. Bij gebreke van een specifieke verantwoording hiervan kan de Raad hieruit slechts concluderen, dat deze ‘handelingen’ ter selectie zijn gewaardeerd als waren het handelingen van typisch uitvoerende diensten.

De Raad is van oordeel, dat in ieder geval nader moet worden verantwoord of, en zo ja in hoeverre, de onderlinge verhouding tussen uitvoerende en toezichthoudende diensten een rol heeft gespeeld in de selectiewaardering en hoe dit in de gemaakte keuzes bij de selectiewaardering haar beslag heeft gekregen. In het bijzonder geldt dit de, in de ontwerp-lijst ter vernietiging gewaarde, “handelingen” van de toezichthoudende diensten. Voor zover deze handelingen zijn te beschouwen als kenmerkend voor hun uitvoeringspraktijk dan wel van invloed zijn geweest op de beleidsvorming op het onderhavige beleidsterrein dient de administratieve neerslag van bedoelde handelingen, zo de Raad meent, te worden bewaard. In verband met het zelfstandig te waarden karakter van toezichthoudende taken zou derhalve alsnog moeten worden nagegaan in welke mate dit noopt tot bijstelling van de specifieke selectiewaardering van de desbetreffende, in het ontwerp opgenomen, ‘handelingen’. Daarnaast pleit hij er voor, dat aan dit aspect nadrukkelijk aandacht wordt gegeven tijdens de feitelijke selectie van de desbetreffende archiefbescheiden. Mede om zulks te waarborgen, ware terzake in de lijst een voorziening, zoals bedoeld in artikel 5, onder e., van het Archiefbesluit 1995, op te nemen.

4.2. *Toepassing van de selectiedoelstelling en -criteria*

De Raad is gebleken, dat de selectiedoelstelling niet in de oorspronkelijke, meer stringente versie is toegepast, maar in de versie, waarbij ook rekening wordt gehouden met het aspect van het veilig stellen van bronnen voor de kennis van de Nederlandse samenleving en cultuur.

Met betrekking tot de aan die doelstelling gerelateerde selectiecriteria stelt de Raad vast, dat dit de standaardcriteria zijn, zoals deze sedert



1994 in het kader van PIVOT-projecten worden gehanteerd. Bijzondere, meer op de gegeven situatie toegesneden, selectiecriteria zijn niet geformuleerd. Op dit moment gaat de Raad niet in op de in concreto gehanteerde criteria. In het kader van uw recente adviesaanvraag (uw brief van 25 juni 1997, nr. 97454\FCJK) betreffende de herziening van deze criteria zal hij, voor zover dan nog nodig, daar op terugkomen.

Voor wat betreft de situationele toepassing van de selectiecriteria volstaat de Raad daarom met een verwijzing naar zijn constatering in § 4.1. van dit advies, dat bij de selectiewaardering en dus de toepassing van deze criteria kennelijk geen, althans onvoldoende rekening is gehouden met de karakteristieke verschillen tussen uitvoerende en toezichthoudende diensten. In aansluiting op zijn in die paragraaf neergelegde aanbeveling, pleit de Raad ervoor om daarbij nadere aandacht te geven aan de toepassing van het, door de Raad reeds in eerdere adviezen bepleite, criterium, dat rekening houdt met specifiek lokale of regionale omstandigheden en gebeurtenissen.

Pagina

6

Ons kenmerk

arc-97.6855/1

4.3. *De waardering van de in artikel 2, eerste lid, onder d, van het Archiefbesluit bedoelde belangen*

Voor wat betreft de feitelijke toepassing van de selectiedoelstelling en de daaraan gerelateerde selectiecriteria gaat de Raad er van uit, dat *het administratieve belang*, omvattende de aspecten 'verantwoording en bedrijfsvoering', in het driehoeksoverleg, waaraan ook door representanten van de desbetreffende zorgdrager is deelgenomen, genoegzaam is gewaardeerd. In gelijke zin neemt hij aan, dat ook met *het belang van de recht- en bewijszoekenden* voldoende rekening is gehouden.

Zoals in § 3.2 reeds gemeld, heeft de Raad gemeend het externe commentaar op de ontwerp-lijst bij de voorbereiding van dit advies te moeten betrekken. Hij heeft dit vooral gedaan bij zijn oordeelsvorming over de wijze waarop *het belang van het historisch onderzoek* is gewaardeerd.

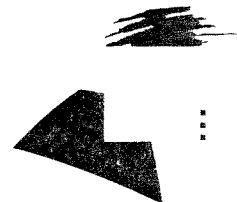
Dit commentaar bevat een kritische analyse - met bijbehorende argumenten, overwegingen en aanbevelingen - van een aantal (hoofd-) aspecten van het ontwerp. Mede gelet op het integrale karakter ervan, meent de Raad zich hieraan te kunnen conformeren en die analyse zowel in algemene zin als in op specifieke categorieën handelingen betrekking hebbende, zin onverkort over te nemen. Als zodanig kan dit commentaar geacht worden onderdeel van dit advies uit te maken, reden waarom een kopie ervan als bijlage bij dit advies is gevoegd.

.1.

In de navolgende paragraaf (§ 5) voegt de Raad daaraan nog enkele aanvullende opmerkingen bij verschillende categorieën handelingen toe.

5. *De categorieën 'handelingen' van de ontwerp-lijst*

In aansluiting op bovenstaande overwegingen en aanbevelingen heeft de



Raad, in de volgorde waarin deze in de lijst zijn opgenomen, de verschillende categorieën 'handelingen' in de ontwerp-lijst bezien. Dit geeft hem aanleiding tot de navolgende daarop toegespitste opmerkingen. Het moge overigens duidelijk zijn, dat deze niet kunnen worden opgevat als een concrete en exclusieve vertaling van die algemene aanbevelingen over het ontwerp.

Categorie 9

In deze categorie wordt de administratieve neerslag "het periodiek rapporteren aan internationale organisaties over de uitvoering van aangegane verdragsverplichtingen betreffende inkomens- en arbeidsvoorwaardenbeleid" vernietigbaar gesteld. Hoewel de Raad er van uitgaat, dat hieraan (mede) de gedachte ten grondslag ligt, dat de desbetreffende rapportages bij de verschillende internationale organisaties zullen worden bewaard², is hij van mening, dat, gelet op het historisch belang ervan, deze Nederlandse rapportages ook in de context, waarbinnen deze tot stand zijn gekomen, hier te lande voor later historisch onderzoek beschikbaar moeten blijven. Dit temeer, indien daarbij ook rekening wordt gehouden met het aspect van de fysieke bereikbaarheid. Hij adviseert dan ook om, ander dan wordt voorgesteld, de in deze categorie bedoelde neerslag, derhalve de rapportages tezamen met hun genesis, voor blijvende bewaring te bestemmen.

Pagina

7

Ons kenmerk

arc-97.6855/1

Categorie 23

Anders dan wordt voorgesteld, is de Raad van oordeel, dat de in deze categorie bedoelde neerslag betreffende "het voorbereiden en begeleiden van wetenschappelijke onderzoeken van externe onderzoeksinstituten op het terrein van inkomens- en arbeidsvoorwaardenaangelegenheden" dienen te blijven bewaard. Dit betreft in ieder geval de resultaten (de eindprodukten) van dergelijke onderzoeken, zulk mede omdat deze in opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn uitgevoerd.

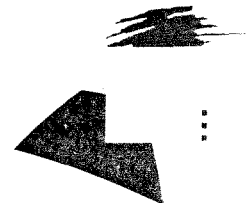
Categorie 64

Met het voorstel de neerslag betreffende "het aanwijzen van categorieën van arbeidsverhoudingen waarvoor regelingen van eenzelfde inhoud als een collectieve arbeidsovereenkomst kunnen worden vastgesteld" kan de Raad instemmen, mits de daarbij genoemde produkten, de aanwijzingen, zijn gepubliceerd.

Categorie 95

Eveneens stemt de Raad in met het voorstel de neerslag van "het aan bedrijfstakken en/of beroepsgroepen onder voorwaarden verlenen van dispensatie van loonmaatregelen" te vernietigen, mits de produkten van deze handelingen, de beschikkingen, zijn gepubliceerd.

² In dit verband zij herinnerd aan het nog door de Raad voor het Cultuurbeheer (de Rijkscommissie voor de Archieven) uitgebrachte advies nr. 444 van 13 oktober 1995 inzake de bewaring van internationale archieven.



Categorie 86

Hetgeen onder categorie 95 is opgemerkt geldt mutatis mutandis ook voor de in categorie 86 bedoelde neerslag betreffende "het opstellen van verklaringen van bezwaar in geval herwaardering van functies gepaard gaat met wijzigingen van loon of andere op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden".

Categorie 187

In deze categorie wordt de neerslag - met het produkt: onderzoeksrapporten - betreffende "het instellen van onderzoeken bij werkgevers, verdacht van ontduiking van de regels zoals die gesteld zijn ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden om tot matiging van loonkostenontwikkeling te komen in arbeidsverhoudingen waarvoor geen c.a.o. geldt" vernietigbaar gesteld. Gelet op het kennelijk bijzondere karakter van deze handeling is de Raad van oordeel, dat in ieder geval de rapporten (als eindprodukt van deze handeling) bewaard moeten blijven.

Pagina

8

Ons kenmerk

arc-97.6855/1

Categorie 49

In tegenstelling tot wat wordt voorgesteld, meent de Raad, gelet op het bijzondere karakter van de in deze categorie omschreven handeling, ("Het uitoefenen van toezicht (door de desbetreffende Commissie van Toezicht) op de werkzaamheden en aangelegenheden van het Loonbureau"), dat de neerslag ervan integraal bewaard dient te blijven.

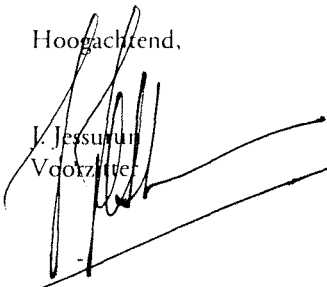
Categorieën 189 en 190

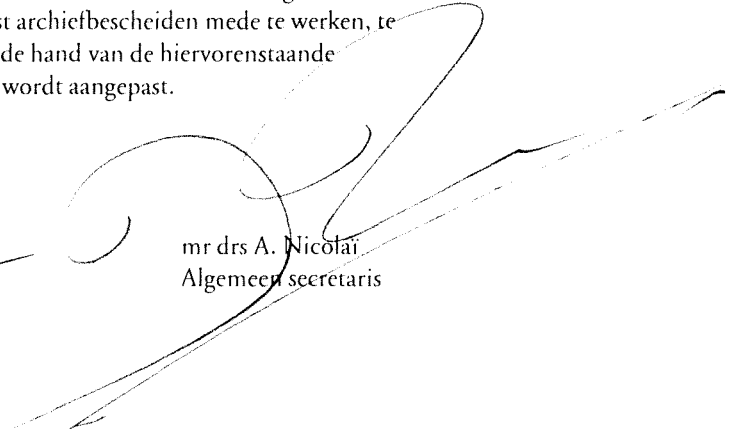
In deze categorieën zijn handelingen vermeld van de actor "Commissie arbeidsvoorwaarden werknemers in Indonesië":
categorie 189: "het verrichten van onderzoek naar bestaande arbeidsvoorwaarden van werknemers uit Nederland in Indonesië en de behoefte aan overheidsmaatregelen daaromtrent "(produkt: "halfjaarlijkse verslagen, voorstellen en adviezen"), en
categorie 190: "Het verstrekken van voorlichting omtrent arbeidsvoorwaarden aan personen die werkzaam zullen worden gesteld in Indonesië "(produkt: "(schriftelijke) informatie, zoals overzichten kosten van levensonderhoud in Indonesië)".
Anders dan wordt voorgesteld, meent de Raad, dat in beide gevallen de desbetreffende neerslag in verband met hun specifieke achtergrond blijvend dient te worden bewaard.

6. Advies

De Raad adviseert u, alvorens van uw kant aan de vaststelling van de onderhavige ontwerp-selectielijst archiefbescheiden mede te werken, te bevorderen dat dit ontwerp aan de hand van de hiervorenstaande overwegingen en aanbevelingen wordt aangepast.

Hoogachtend,


J. Jeyaraj
Voorzitter


mr drs A. Nicolai
Algemeen secretaris