

raad voor cultuur  
raad voor cultuur  
raad voor cultuur

R.J. Schimmelpennincklaan 3  
postbus 61243  
2506 AE Den Haag  
telefoon +31(0)70 310 66 86  
fax +31(0)70 361 47 27  
e-mail cultuur@cultuur.nl  
www.cultuur.nl

De Staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap  
p/a de Algemene Rijksarchivaris  
Postbus 90520  
2509 LM 's-Gravenhage

datum: **30 NOV. 2004**  
uw kenmerk: C/S/04/1878  
uw brief van: 30 augustus 2004  
ons kenmerk: arc-2004.01692/3

onderwerp: ontwerp-selectielijst archiefbescheiden op het beleidsterrein *Heffing van rijksbelastingen* over de periode vanaf 1945 voor de zorgdragers de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Financiën, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Zeer geachte mevrouw Van der Laan,

1. In uw hierboven vermelde brief vraagt u de Raad voor Cultuur advies over de ontwerp-selectielijst *Heffing van rijksbelastingen* over de periode vanaf 1945, die een aantal overheidsorganen in hun hoedanigheid van zorgdrager in de zin van de Archiefwet 1995 wil doen vaststellen.

De Raad heeft geconstateerd dat er sprake is van discrepanties tussen uw adviesaanvraag enerzijds en anderzijds de ontwerp-lijst en het verslag van het driehoeksoverleg.

Uw adviesaanvraag vermeldt als periode waarop de lijst betrekking heeft de periode na 1940. De ontwerp-lijst zelf vermeldt dat er uitdrukkelijk voor is gekozen om handelingen uit de oorlogsperiode buiten beschouwing te laten.

In uw adviesaanvraag noemt u twee zorgdragers die niet hebben meegedaan aan het driehoeksoverleg en die evenmin in de ontwerp-lijst zijn opgenomen: de minister van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In uw adviesaanvraag ontbreekt daarentegen de zorgdrager de minister van Buitenlandse Zaken die wel heeft meegedaan aan het driehoeksoverleg en ook is opgenomen in de ontwerp-lijst.

De Raad is zo vrij geweest om de adviesaanvraag te betrekken op de periode vanaf 1945 en op de handelingen van die actoren die onder de zorg vallen van de ministers die hebben deelgenomen aan het driehoeksoverleg en die hierboven staan opgesomd.

In uw brief verzocht u de Raad om binnen drie maanden advies uit te brengen. Hij biedt u bij deze zijn bevindingen<sup>1</sup> aan.

2. De Raad heeft de ontwerp-lijst in eerste instantie aan procedurele en vervolgens aan inhoudelijke aspecten getoetst. Zijn belangrijkste bevindingen worden in respectievelijk de paragrafen 4 en 5 uitgewerkt. De Raad adviseert u deze selectielijst vast te stellen voor de periode vanaf 1945, met inachtneming van de in dit advies gemaakte opmerkingen.  
De in uw adviesaanvraag gestelde specifieke vragen worden in de paragrafen 3, 4 en 5 van dit advies beantwoord.

### 3. *Toetsing van procedurele aspecten*

#### *§ 3.1. Ontwerp-lijst*

Deze ontwerp-lijst is tot stand gekomen overeenkomstig de methode, die uitgaat van een analyse, beschrijving en waardering van handelingen van de (rijks-) overheid, de zogenaamde methode Institutioneel Onderzoek (IO). Aan het ontwerp is een onderzoek vooraf gegaan, waarvan verslag is gedaan in het rapport *Belastingen: de geheiligde schuld. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van de actoren op het beleidsterrein van de heffing van rijksbelastingen op grond van de wet- en regelgeving betreffende de zogenoemde heffingswetten per belastingsoort, met uitzondering van de invoerrechten en accijnzen, 1945-1993* (PIVOT-rapport nr. 65, Den Haag 1999).

Dit rapport is recentelijk bijgesteld en geactualiseerd tot en met 2001. Daarbij zijn handelingen gewijzigd, verwijderd en toegevoegd. Het rapport bevat een zogenoemd wijzigingsverslag waarin op inzichtelijke wijze wordt verantwoord welke wijzigingen waarom zijn doorgevoerd.

De ontwerp-lijst die op basis van het geactualiseerde rapport is opgesteld, zal de selectielijst vervangen die in 2001 voor de minister van Financiën werd vastgesteld<sup>2</sup>. Of het hier gaat om een gehele of gedeeltelijke vervanging is de Raad niet duidelijk. In § 4.1 gaat hij daar verder op in. Voor de overige zorgdragers geldt, dat zij niet eerder over een selectie-instrument op dit beleidsterrein beschikten.

---

<sup>1</sup> Dit advies is voorbereid door de Bijzondere Commissie Archieven van de Raad.

<sup>2</sup> *Stcrt.* 10 juli 2001, nr. 166.

De ontwerp-lijst en het rapport dat daaraan ten grondslag ligt, geven minimaal inzicht in de hoofdlijnen van beleid op dit terrein. Kort samengevat zijn de hoofdlijnen: het streven naar vereenvoudiging van de belastingheffing, de bestrijding van fraude en het optimaliseren van de sturende werking van belastingheffing op processen, ontwikkelingen en waarden in de samenleving. Met name ten aanzien van het laatste is het van belang aan te geven waar de accenten over de jaren heen lagen, zodat daar het selectiebeleid op kan worden toegesneden. Daarin voorziet de lijst echter niet, en dat maakt het toepassen van de selectiedoelstelling en het beoordelen van de kwaliteit van die toepassing lastig. De algemene indruk van de Raad is, dat er op basis van deze lijst teveel materiaal zal worden bewaard dat te ver afstaat van de hoofdlijnen van beleid. In § 5 gaat hij daar dieper op in.

#### *§ 3.2. Driehoeksoverleg*

Bij uw adviesaanvraag was tevens gevoegd een exemplaar van het verslag betreffende het zogenaamde driehoeksoverleg, waarin, zoals voorgeschreven in artikel 3 van het Archiefbesluit 1995, ontwerp-selectielijsten tot stand komen.

Hieruit is de Raad gebleken, dat dit overleg voor alle aanvragende zorgdragers was samengesteld zoals artikel 3, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995 voorschrijft. Al ten tijde van het driehoeksoverleg is een historicus uitgenodigd om als externe deskundige aan de voorbereiding van de ontwerp-lijst mee te werken.

#### *§ 3.3. Terinzagelegging*

De openbare terinzagelegging heeft, zoals uw adviesaanvraag vermeldt, niet geresulteerd in reacties.

#### *4. Toetsing van inhoudelijke aspecten*

Mede op grond van zijn hiervoor 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 de reikwijdte van de ontwerp-lijst (§ 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. De reikwijdte van de ontwerp-lijst en het driehoeksoverleg*

De ontwerp-lijst bevat voorstellen omtrent de selectie van handelingen over de periode vanaf 1945, waarvan de neerslag valt onder de archiefwettelijke zorg van bovengenoemde zorgdragers.

Het verslag van het driehoeksoverleg roept vragen op over de manier waarop de voorliggende ontwerp-lijst zich verhoudt tot de selectielijst *Heffing van rijksbelastingen* zoals die in 2001 is vastgesteld. Het verslag suggereert dat de

oude lijst slechts ten dele wordt ingetrokken en dat de geactualiseerde lijst uitsluitend geactualiseerde en gewijzigde handelingen bevat. De ontwerp-lijst zelf<sup>3</sup> spreekt van vervanging. Het is, allereerst voor de betrokken zorgdragers en de selecteurs van de Centrale Archief Selectiedienst, van groot belang dat ondubbelzinnig duidelijk is welke selectielijsten waarvoor gebruikt kunnen worden. De Raad adviseert u dan ook met klem om de in deze procedure gerezen onduidelijkheden weg te nemen en toe te zien op het voorkomen van dergelijke onduidelijkheden in de toekomst.

Overigens heeft het de voorkeur van de Raad om bij actualisatie de gehele lijst te vervangen. Voor zorgdragers en bewerkers voorkomt dat misverstanden die kunnen ontstaan doordat twee versies van dezelfde lijst naast elkaar gebruikt moeten worden. Voor de Raad (en overigens ook voor de deelnemers aan het driehoeksoverleg en voor de burgers die eventueel op de terinzagelegging willen reageren) maakt een geheel herziene lijst het makkelijker om de selectiebeslissingen in hun context en hun onderlinge verband te beoordelen. Door toevoeging van een adequaat verslag van de aangebrachte wijzingen, zoals ook hier in de bijlagen bij het RIO is opgenomen, kan de vaststellingsprocedure dan wel beperkt worden tot de wijzigingen en aanvullingen in de lijst.

#### *§ 4.2. Toepassing van de selectiedoelstelling en - criteria*

Uit het driehoeksverslag blijkt, dat de selectiedoelstelling is toegepast in de versie waarin ook rekening wordt gehouden met het aspect van het veilig stellen van de bronnen voor de kennis van de Nederlandse samenleving en cultuur. Met betrekking tot de aan die doelstelling gerelateerde algemene selectiecriteria constateert de Raad dat als zodanig de criteria uit 1997 zijn gebruikt, die niet formeel zijn vastgesteld. Over deze kwestie heeft u in uw brief aan de Raad van 20 juli 2004 (kenmerk DCE 04/35484) uw standpunt kenbaar gemaakt. De Raad heeft inmiddels separaat op deze brief gereageerd en is in afwachting van uw stellingname ten aanzien van de vraag of de selectiecriteria gezien moeten worden als beleidsregels in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht en zo ja, of dan formele vaststelling een vereiste is of niet.

#### *§ 4.3. De waardering van de in artikel 2, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995 bedoelde belangen*

Ten aanzien van de feitelijke toepassing van de selectiedoelstelling en de daaraan gerelateerde selectiecriteria is de Raad er, op basis van het verslag driehoeksoverleg en de ontwerp-lijst die daar het resultaat van is, niet geheel van overtuigd dat voldoende rekening is gehouden met het cultuurhistorisch belang, het administratieve belang en het belang van de recht- en bewijszoekende burgers. In § 5 wordt beschreven op welke punten de Raad kanttekeningen plaatst.

---

<sup>3</sup> Pagina 9, verantwoording.

#### 5. *Nadere beoordeling van de ontwerp-lijst*

In aansluiting op bovenstaande overwegingen en bevindingen heeft de Raad de verschillende onderdelen van de ontwerp-lijst gezien. Deze geeft hem aanleiding tot het plaatsen van de hierna volgende opmerkingen.

##### *Onduidelijke afbakening met de lijst Belastingheffing*

Ongeveer gelijktijdig met de adviesaanvraag voor de ontwerp-lijst *Heffing van Rijksbelastingen* ontving de Raad een aanvraag voor de ontwerp-lijst *Belastingheffing*. De Raad heeft deze beide lijsten, vanwege de onmiskenbare verwantschap, in samenhang gezien. De Raad constateert dat de scheiding tussen beide lijsten alleen waterdicht is voor zover het de gebruikte bronnen betreft. De lijst *Belastingheffing* is gebaseerd op algemene wet- en regelgeving op belastinggebied; de lijst *Heffing van rijksbelastingen* is gebaseerd op specifieke belastingwetgeving. De verschillende wetten waarop beide lijsten zijn gebaseerd regelen soms aspecten van dezelfde processen. Zo kan het gebeuren dat de lijst *Belastingheffing* en de lijst *Heffing van rijksbelastingen* gelijklopende of sterk overlappende handelingen bevatten. Dat stelt archiefbewerkers voor problemen, zo vreest de Raad. Bovendien is het op een dergelijke kunstmatige wijze uiteenrafelen van selectiebeslissingen niet goed voor een samenhangend en transparant selectiebeleid.

Daarbij komt dat de titels van de lijsten ook zo op elkaar lijken dat alleen al daardoor makkelijk verwarring kan ontstaan.

##### *Neerslag van handelingen op grond van pseudo-regelgeving*

In 2004 is meerdere keren ophef ontstaan over de coulante houding die de Belastingdienst lange tijd heeft aangenomen ten opzichte van groepen belastingplichtigen die het de Belastingdienst moeilijk maken om tot inning van belastingen over te gaan. Het is gebleken dat voor de belastingheffing bij dergelijke groepen, zoals de Hells Angels en bewoners van woonwagenkampen, reeds lange tijd van de reguliere wetgeving afwijkende afspraken gelden. De Raad heeft getracht te ontdekken of en zo ja waar de neerslag van het maken en hanteren van deze pseudo-regelgeving in de ontwerp-lijst *Belastingheffing* is terug te vinden, maar is daarin niet geslaagd. De Raad vindt het wel van belang dat deze neerslag wordt bewaard. Hij verzoekt u om hem te informeren of, en zo ja hoe, de voorliggende lijst daarin voorziet. Mocht het zo zijn dat de lijst op dit punt een lacune vertoont, dan adviseert de Raad u de lijst aan te vullen met relevante handelingen en deze met B te waarderen.

##### *Handelingen met betrekking tot wet- en regelgeving*

De algemene indruk van de Raad is, dat er op dit beleidsterrein meer wordt bewaard dan voor het realiseren van de selectiedoelstelling noodzakelijk is. De Raad constateert dat de neerslag van vrijwel alle handelingen die betrekking hebben op de totstandkoming van wet- en regelgeving voor bewaring in aanmerking komen. Het gaat hier om een groot aantal handelingen met naar alle

waarschijnlijkheid een aanzienlijke hoeveelheid neerslag. De Raad acht een meer afgewogen selectie van deze handelingen op zijn plaats. Concreet adviseert hij u te overwegen of voor de vele verschillende objecten van de handelingen 916 en 701 een gedifferentieerde waardering wenselijk en mogelijk is. Van de specifiekere geformuleerde handelingen zet de Raad, tegen de achtergrond van de hoofdlijnen van het beleid, vraagtekens bij de B-waardering van de handelingen 217, 221, 225, 226, 292, 337, 728, 740, 976, 977, 1005, 1006, 1019, 1067, 1068, 1069, 1088, 1109 en 1111. Hij adviseert u de waardering van deze handelingen te heroverwegen. De Raad zelf is van mening dat in alle genoemde gevallen kan worden volstaan met V, 10 jaar na vervanging van de regeling in kwestie.

*Uitvoerende handelingen t.a.v. beschikkingen in concrete gevallen*

De lijst bevat meerdere handelingen die betrekking hebben op beschikkingen in concrete gevallen, maar desondanks zijn aangemerkt voor bewaring op grond van criterium 1. De Raad is van oordeel dat de neerslag van de handelingen in kwestie, te weten 92, 392, 888, 1008, 1014, 1020, 1023, 1024, 1036, 1037, 1066, 1079 en 1080 eventueel op grond van criterium 5 bewaard zou kunnen worden, maar ook dan alleen wanneer de neerslag van waarde is voor de reconstructie van de hoofdlijnen van het beleid op dit beleidsterrein. Of dat het geval is, is, gezien de vrij summiere beschrijving van die hoofdlijnen in deze ontwerp-lijst, voor de Raad niet met zekerheid vast te stellen. Hij leidt uit de voorgestelde waarderingen af, dat er accenten gelegd worden op de uitwerking van belastingmaatregelen op het beleid t.a.v. milieu, natuurbeheer en cultuur. Hoewel hij beaamt dat daar accenten behoren te liggen, is hij er niet van overtuigd dat uitvoeringsneerslag tot op het niveau van individuele beschikkingen nodig is voor de reconstructie van het effect van het belastingbeleid op die terreinen. Hij verzoekt u uw overwegingen om de neerslag van deze handelingen te willen bewaren nader te expliciteren en zo nodig te heroverwegen.

Over de handelingen 392, 1079 en 1080 is in het driehoeksoverleg expliciet gesproken. Deze handelingen hebben allen betrekking op de vrijstelling van het recht van successie of schenking. Daarbij gaat het in veel gevallen om kunstwerken of kunstvoorwerpen die aan musea of aan de Staat worden geschonken. De materiedeskundige betoogde dat de neerslag van deze handelingen voor de nieuwe eigenaar van een werk of voorwerp van belang kan zijn om de herkomst van de schenking te achterhalen. De Raad verwijst naar de selectielijst Cultuurbeheer, waar de vergelijkbare handelingen 158 en 166 vernietigbaar zijn gesteld na afloop van 10 jaar. Professionele collectiebeheerders dragen zorg voor een adequate registratie en documentatie van hun collectie, zodat het niet nodig is om eeuwig terug te kunnen vallen op de archieven van de minister van Financiën of de Belastingdienst.

Wat betreft de handelingen 1020, 1023, 1024, 1036, 1037 en 1066 wijst de Raad u erop dat vergelijkbare handelingen, zoals 233 en 1022, wel voor vernietiging worden voorgedragen in deze ontwerp-lijst.

*Handelingen op grond van de Natuurschoonwet*

De handelingen 598, 600, 601, 602, 604, 605, 607, 608, 609, 610, 1090, 1091, 1126, 1132, 1133 en 1134 zijn gebaseerd op de Natuurschoonwet en worden zonder uitzondering met B 1 gewaardeerd. Voor een deel betreft het handelingen die betrekking hebben op beschikkingen in individuele gevallen, waarvoor, zoals hierboven reeds aangegeven, B 1 nooit de geëigende waardering kan zijn. Daarbij komt, dat de voorgestelde waarderingen niet consistent zijn met de lijst *Landschaps- en Natuurbeheer*<sup>4</sup>. Als de lijn van de laatstgenoemde lijst zou worden doorgetrokken naar de ontwerp-lijst *Heffing van rijksbelastingen*, zouden de handelingen 598, 600, 601, 602, 604, 605 en 1090 met B 5 gewaardeerd worden. Bovendien zouden dan de handelingen 1126 en 1133 een gesplitste waardering krijgen, waarbij de intrekking van het predicaat NSW-landgoed bewaard zou moeten blijven op grond van criterium 5 en de verlenging na 25 jaar vernietigd zou kunnen worden. De rest van de genoemde handelingen zou vernietigbaar gesteld kunnen worden.

De Raad adviseert u de waarderingen van de genoemde handelingen te heroverwegen.

*Handelingen met een onnodig lange, 'rechtspositionele', vernietigingstermijn*

De ontwerp-lijst bevat voor de handelingen 42, 43, 947, 948, 1081, 1092, 1093, 1094, 1095 de termijn van 75 jaar, die normaliter gehanteerd wordt voor handelingen met een rechtspositionele lading. Aangezien er in deze gevallen geen sprake is van een dienstverband, is een dergelijke lange termijn onnodig. De Raad adviseert u de voor soortgelijke handelingen gebruikelijke termijn van 5 jaar na einde zittingstermijn te hanteren.

*Handeling 917: het opstellen van periodieke verslagen betreffende de heffing van rijksbelastingen*

In afwijking van de lijn die over het algemeen in de selectielijsten van rijksoverheidsorganen wordt gehanteerd, worden in deze lijst periodieke verslagen zonder beperking of uitzondering voor bewaring voorgedragen. De Raad adviseert u aansluiting te zoeken bij de in andere lijsten gemaakte keuze om maand- en kwartaalverslagen te vernietigen als jaarverslagen voorhanden zijn.

*Handeling 923: het uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten op het terrein van de heffing van rijksbelastingen*

Deze handeling wordt gewaardeerd met V, zonder de gebruikelijke uitzondering ten aanzien van het bewaren van een exemplaar van het eindproduct. De Raad adviseert u de gangbare praktijk te handhaven en alsnog een uitzondering te maken voor de eindproducten.

---

<sup>4</sup> Vastgesteld door de minister van LNV en Staatsbosbeheer op 27/9/2000, Stcrt. 10/11/2000, nr 219.

*Handeling 978: het aanwijzen van instanties m.b.t. het verschaffen van inlichtingen t.b.v. het verkrijgen van inzicht in de werking van vermindering onderwijs van deze wet (sic)*

De formulering van de handeling laat aan duidelijkheid te wensen over. De Raad heeft, na raadpleging van de wettelijke grondslag, begrepen dat het hier gaat om instanties die inzicht moeten geven in de effecten van de vermindering van de afdracht van loonbelasting op de onderwijssector. De Raad is van mening dat die instanties zelf er voor de reconstructie van het handelen op hoofdlijnen niet zoveel toe doen. Het voorstel om de neerslag van deze handeling te bewaren op grond van de criteria 2 en 5 wijst hij dan ook van de hand. Hij adviseert u deze handeling te waarderen met V, 10 jaar na het vervallen van de aanwijzing.

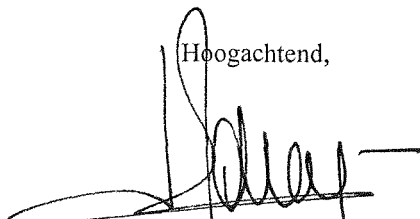
*Handeling 1103: het voeren van overleg met de minister van Financiën i.v.m. de uitvoering van het bepaalde in art. 16a (toepassing van gewijzigde verhoging/verlaging van belasting m.b.t. de tenaamstelling van voertuigen)*

De waardering B 1 die aan deze handeling van de minister van Verkeer en Waterstaat is toegekend, lijkt de Raad niet op zijn plaats. Overleg over de uitvoeringspraktijk ten aanzien van een detail van de motorrijtuigenbelasting lijkt te ver af te staan van de hoofdlijnen van beleid om eeuwige bewaring te rechtvaardigen. De Raad adviseert u de waardering te wijzigen in V met een termijn van 10 jaar.

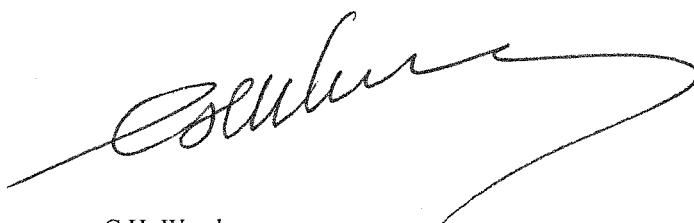
6. *Advies*

De Raad adviseert u de ontwerp-selectielijst vast te stellen voor de periode vanaf 1945. Omwille van de kwaliteit en de doelmatigheid van het bewaarbeleid vraagt hij u met klem om acht te slaan op de opmerkingen die gemaakt zijn in dit advies.

Hoogachtend,



mr. W. Sorgdrager  
Voorzitter



C.H. Weeda  
Algemeen secretaris