



Handreiking Inrichting informatie- en archiefbeheer bij samenwerkingsverbanden (Verbonden Partijen)¹

Welke afspraken te maken tussen een samenwerkingsverband en de deelnemers over het informatie- en archiefbeheer?

Werkgroep LOPAI / sectie archieftoezicht BRAIN, januari 2017

Hoofdstuk 1 Inleiding

In 2012, met de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten c.q. omgevingsdiensten, kwam vanuit overheidsorganisaties de roep om handvatten voor het regelen van informatie- en archiefbeheer bij het uitbesteden van taken aan deze omgevingsdiensten. Omdat overheidsorganisaties steeds meer taken uitbesteden publiceerden we in 2014 een eerste handreiking over wat te regelen voor informatie- en archiefbeheer als taken uitbesteed worden aan verschillende samenwerkingsverbanden. Door vragen en ervaringen uit het veld en de realiteit dat er voor overheidsorganisaties ook andere vormen van samenwerking zijn, zoals publiek-private, was een herziening / uitbreiding van deze handreiking noodzakelijk.

Als overheidstaken worden ondergebracht bij of uitbesteed worden aan een samenwerkingsverband, ongeacht zijn juridische vorm en welke partijen er aan deelnemen, dan dient op het gebied van informatie- en archiefbeheer het nodige te worden geregeld (conform de bepalingen van de Archiefwet 1995). Deze handreiking "Inrichting informatie- en archiefbeheer bij samenwerkingsverbanden" geeft hiervan een overzicht en is te gebruiken door professionals op het gebied van informatie- en archiefbeheer en juristen die betrokken zijn bij de afspraken die gemaakt (moeten) worden. Het doel van deze Handreiking is om deze professionals handvatten te bieden om aan de voorkant mee te denken en 'eisen' te stellen aan de wijze waarop informatie- en archiefbeheer wordt vormgegeven bij een samenwerkingspartner als de overheidsorganisatie zelf zorgdrager blijft.

Deze handreiking bestaat uit drie delen. Na deze inleiding benoemen we in hoofdstuk 2 de verschillende samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de wijze waarop de

¹ In deze notitie hanteren wij de term samenwerkingsverbanden. Echter de term verbonden partij is de laatste jaren steeds meer ingeburgerd in de maatschappij, alleen dekt de officiële definitie van de term verbonden partij niet de gehele lading van de samenwerkingsverbanden die wij in deze notitie beschrijven. Daarom noemen wij de term alleen in de titel, als herkenning voor hen die de term verbonden partij meer zegt.

taakuitvoering wordt belegd bij de samenwerkingspartner. Verder gaat het hoofdstuk in op publiek-private samenwerking.

Hoofdstuk 3 gaat over de verantwoordelijkheid ten aanzien van archiefzorg en -beheer bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. Overheden hebben drie, wettelijk bepaalde mogelijkheden om taken of bevoegdheden toe te delen, namelijk delegatie, mandaat en attributie en de keuze voor de vorm is bepalend voor de verantwoordelijkheid voor het informatie- en archiefbeheer. Hoofdstuk 4 tenslotte geeft een (niet uitputtend) overzicht van praktische zaken, die geregeld moeten worden voor het informatie- en archiefbeheer bij het aangaan van een samenwerkingsverband of het uitbesteden van taken aan derden. Tenslotte eindigt deze handreiking met een aantal bijlagen. Bijlage 1 bevat een begrippenlijst. Bijlage 2 geeft modellen voor een archiefparagraaf voor gemeenschappelijke regelingen met of zonder mandaat. Bijlage 3 bevat een model voor een archiefparagraaf in het geval de samenwerkingspartner van een overheid een niet-overheidsorganisatie is. In bijlage 4 bieden wij een checklist voor de vraag "Welke afspraken te maken t.a.v. informatie- en archiefbeheer bij samenwerking" en in bijlage 5 zijn veelgestelde vragen opgenomen. Ten slotte biedt bijlage 6 een lijst van geraadpleegde wetgeving en literatuur.

Hoofdstuk 2 Overzicht van samenwerkingsvormen

In de volgende paragrafen zijn de verschillende varianten van samenwerkingsvormen uitgewerkt, waarbij overheden taken neerleggen bij derden en is aangegeven wat er bij het aangaan van deze samenwerkingsverbanden geregeld moet worden ten aanzien van archiefzorg en –beheer.

2.1 Publiekrechtelijke rechtsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) faciliteert de samenwerking tussen overheden, in beginsel die tussen provincies, gemeenten en waterschappen. Voor deelname door deze organen aan een gemeenschappelijke regeling geldt dat geen goedkeuring van het ministerie van BZK nodig is. Het rijk en andere rechtspersonen kunnen ook deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Zie hiervoor artikel 94 en 97 Wgr voor Rijk en artikel 93 en 96 Wgr voor andere rechtspersonen.

De Wgr onderscheidt de volgende samenwerkingsvormen:

- Openbaar lichaam;
- Bedrijfsvoeringsorganisatie;
- Gemeenschappelijk orgaan;
- Centrumgemeenteconstructie;
- Lichte gemeenschappelijke regeling ('regeling zonder meer').

Een gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan door één of meer bestuursorganen van de desbetreffende overheid² (bijvoorbeeld gemeenteraad of college van burgemeester en wethouders (B&W) of algemeen of dagelijks bestuur van het waterschap). B&W kunnen pas na verkregen toestemming van de raad een gemeenschappelijke regeling aangaan. De aard van de bevoegdheden, die in de gemeenschappelijke regeling worden gebracht, bepaalt welk bestuursorgaan van de betreffende overheid de regeling treft. Als verordenende of kaderstellende bevoegdheden in de samenwerking worden gebracht zal de gemeenteraad c.q. Provinciale Staten of het algemeen bestuur van het waterschap de gemeenschappelijke regeling treffen. Als de samenwerking uitsluitend uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken betreft zullen de dagelijkse besturen, de gemeenschappelijke regeling treffen. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan alleen als collegeregeling worden aangegaan. Wanneer zowel verordenende of kaderstellende als uitvoerende en/of bedrijfsvoeringstaken worden toegekend aan het samenwerkingsverband, ligt het voor de hand dat gemeenteraad en college c.q. PS en GS en dagelijks en algemeen bestuur gezamenlijk de gemeenschappelijke regeling treffen.

² De bestuursorganen bij de gemeente zijn de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester; bij het waterschap het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter en bij de provincie Provinciale Staten, het college van Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning. Wanneer in deze handreiking gesproken wordt over de gemeente en de gemeentelijke bestuursorganen worden daarmee impliciet ook deze mede-overheden en hun bestuursorganen bedoeld, tenzij anders is vermeld.

Openbaar lichaam

Het openbaar lichaam is de meest voorkomende vorm van samenwerking op basis van de Wgr. Het openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid in de zin van het Burgerlijk Wetboek en kan daardoor volledig aan het rechtsverkeer deelnemen. Eventuele beperkingen op deze volledige rechtsbevoegdheid zijn mogelijk, maar moeten dan in de regeling worden vastgelegd. Het bezit van rechtspersoonlijkheid naar publiekrecht impliceert niet dat het openbaar lichaam ook publiekrechtelijke bevoegdheden bezit, bijvoorbeeld een verordenende bevoegdheid. Deze bevoegdheden moeten expliciet in de regeling worden toegekend. Participanten in het openbaar lichaam geven aan ter behartiging van welke belangen de regeling wordt aangegaan en dragen eigen bevoegdheden over om die belangen te realiseren. Afhankelijk van de aard van de over te dragen bevoegdheden (verordenend/kaders tellend of uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken) wordt de regeling getroffen door hetzij de gemeenteraad, hetzij het college van burgemeester en wethouders of door beiden.

De Wgr bevat bepalingen over samenstelling van de organen, hun onderlinge verhouding en de verhouding tot participanten in het openbaar lichaam. Het bestuur bestaat uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam. Leden van het algemeen bestuur worden gekozen uit de participerende raden of colleges van B&W. De leden van het dagelijks bestuur en de voorzitter van zowel het algemeen als het dagelijks bestuur, worden gekozen uit de leden van het algemeen bestuur.

Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een nieuwe vorm van samenwerking die per 1 januari 2015 in de Wgr is geïntroduceerd. Een BVO bezit rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat zij op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Een BVO kan alleen bij een collegeregeling worden ingesteld; het bestuur bestaat zodoende uit leden van de colleges van B&W, gedeputeerde staten en/of het dagelijks bestuur van het waterschap.

Aan het bestuur van een BVO kunnen in beginsel alle bevoegdheden van een college worden overgedragen, behalve de verordenende bevoegdheid. Daarnaast mogen de bevoegdheden die worden overgedragen alleen ondersteunend (bedrijfsvoering) of uitvoerend van aard zijn. Beleidsbepalende taken behoren toe aan de raad respectievelijk het college.

Een BVO kent geen geleed bestuur (met een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter), maar slechts één bestuursorgaan. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor wat binnen een BVO gebeurt. De democratische legitimatie van (het bestuur van) een BVO is afkomstig van de participanten.

Gemeenschappelijk orgaan

Dit is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wgr, met een beperkte rechtspersoonlijkheid en alleen een dagelijks bestuur. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. Wel kunnen deelnemende overheidsorganisaties beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven. De variant van het

gemeenschappelijk orgaan wordt wel gebruikt voor enkelvoudige samenwerking of voor afstemming. Het gaat dan vaak om een gemeenschappelijke regeling, die gericht is op visievorming en onderlinge afstemming voor één bepaald beleidsterrein, bijvoorbeeld welzijn of huisvesting.

Centrumgemeenteconstructie

De deelnemende gemeenten brengen taken onder bij een centrumgemeente, die deze in opdracht van de andere gemeenten uitvoert. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente. Een centrumgemeenteconstructie heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid.

De deelnemende gemeenten blijven volledig verantwoordelijk voor de namens hen te nemen beslissingen. Hoewel het wettelijk niet uitgesloten is dat een provincie of een waterschap deelneemt in een centrumgemeenteconstructie, ligt deze rechtsvorm niet erg voor de hand voor de organisatie van provinciale en waterschapsbelangen.

Lichte gemeenschappelijke regeling ('regeling zonder meer').

De 'regeling zonder meer' vloeit voort uit artikel 1 van de Wgr. Er wordt dan binnen de Wgr samengewerkt, zonder gebruik te maken van de mogelijkheden van het openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of de centrumgemeente. De 'regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen bestuursorganen, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken en dergelijke. In de regeling is de intentie tot samenwerking vastgelegd, evenals het beoogde doel en de wijze waarop de samenwerking zal plaatsvinden.

2.2 Privaatrechtelijke rechtsvormen

In deze paragraaf belichten wij privaatrechtelijke rechtsvormen. Ook hier geldt dat slechts wanneer er een financieel belang *en* een bestuurlijk belang is van de deelnemende overheidsorganisatie er sprake is van een samenwerkingsverband. In andere gevallen kan de overheidsorganisatie 'afspraken' met de privaatrechtelijke organisatie maken over bijvoorbeeld de uitvoering van een bepaalde overheidstaak. Dergelijke afspraken kunnen worden neergelegd in een contract, een convenant, een dienstverleningsovereenkomst en dergelijke. Het informatie- en archiefbeheer moet daarbij de nodige aandacht krijgen, zodat de deelnemende overheid haar bedrijfsvoering op orde heeft en zich kan verantwoorden tegenover de recht- en bewijszoekende burger.

De meest bekende privaatrechtelijke rechtsvormen zijn de besloten vennootschap (BV), de naamloze vennootschap (NV) en de stichting³. Als een overheid participeert in een dergelijke privaatrechtelijke partij is sprake van een zogenaamde 'PPS-constructie': publiek-private samenwerking. Van publiek-private samenwerking is sprake als een overheidsorganisatie en het bedrijfsleven met elkaar een samenwerking aangaan. Hierbij hoeft er niet automatisch sprake te zijn van een privaatrechtelijke rechtsvorm als BV, NV of stichting.

³ Andere vormen van privaatrechtelijke rechtsvormen zijn een commanditaire vennootschap (CV), vereniging of coöperatie.

Besloten Vennootschap

Een Besloten Vennootschap (BV) heeft rechtspersoonlijkheid. Oprichting vindt plaats bij notariële akte, waarin ook de statuten worden vastgelegd. Inschrijving in het handelsregister is vereist. Als dat niet gebeurt, zijn de bestuurders persoonlijk aansprakelijk. In een BV wordt het gestorte kapitaal verdeeld in aandelen, die in handen zijn van één of meer aandeelhouders. De hoogste macht berust bij de Algemene vergadering van aandeelhouders. De aansprakelijkheid van de aandeelhouders is beperkt tot het bedrag waarmee zij in de vennootschap deelnemen. Een BV is verplicht om jaarlijks jaarstukken op te stellen en deze openbaar te maken via de Kamer van Koophandel. Een BV heeft een bestuur (directie) dat wordt gecontroleerd door de algemene vergadering van aandeelhouders. Afhankelijk van wat daarover in de statuten is bepaald of van de omvang van de vennootschap, wordt een Raad van Commissarissen ingesteld, die toezicht houdt op de directie.

Overheidsorganisaties maken steeds vaker gebruik van vennootschappen bij het onderbrengen van bijvoorbeeld nutsvoorzieningen, voor economische , maar ook bij het opzetten van fondsen. n het algemeen belang besluiten tot de oprichting of overnamen van een stichting, maatschap, vennootschap, vereniging, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij (verzekeringsonderneming).

Naamloze Vennootschap

Een Naamloze Vennootschap (NV) heeft rechtspersoonlijkheid. Net als een BV is een NV een vennootschap waarvan het kapitaal in aandelen is verdeeld. Een NV kent naast aandelen op naam, ook aandelen die vrij verhandelbaar zijn op de beurs (aandelen aan toonder). Voor het oprichten van een naamloze vennootschap gelden vrijwel dezelfde eisen als bij het oprichten van een besloten vennootschap. Net als bij de BV geldt ook hier de verplichting tot het opstellen en openbaar maken van de jaarstukken bij de Kamer van Koophandel. Ten aanzien van aansprakelijkheid en dergelijke gelden ook dezelfde regels als bij de BV.

Stichting

Een stichting behartigt een belang met een ideëel of sociaal doel. Het doel van de stichting wordt vastgelegd in de statuten. De stichting wordt opgericht bij notariële akte. Een stichting heeft rechtspersoonlijkheid en een bestuur voor de dagelijkse leiding. De bestuurders zijn slechts aansprakelijk als sprake is van wanbeleid. In beginsel wordt niet voorzien in een controlerend mechanisme, tenzij dat in de statuten wordt geregeld(bijvoorbeeld door te bepalen dat er een directie is met een Raad van Toezicht in plaats van alleen een bestuur). De in een stichting deelnemende overheidsorganisatie is alleen financieel aansprakelijk voor de verstrekte middelen. De stichting is zelf verantwoordelijk voor de exploitatierisico's.

Hoofdstuk 3 Verantwoordelijkheid archiefzorg en –beheer bij het aangaan van samenwerkingsverbanden

Alle overheidsorganisaties hebben bij het aangaan van elke vorm van samenwerkingsverband te maken met de Archiefwet en in het bijzonder met artikel 4 en artikel 40. In dit hoofdstuk is aangegeven welke voorzieningen een overheidsorganisatie minimaal moet opnemen in de regelingen met samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr als met private samenwerkingsverbanden.

3.1 Archiefwet artikel 4 en artikel 40

Artikel 4

- 1 Een regeling, waarbij overheidsorganen worden opgeheven, samengevoegd of gesplitst, dan wel waarbij een of meer taken van een overheidsorgaan worden overgedragen aan een ander overheidsorgaan, houdt een voorziening in omtrent hun archiefbescheiden.
- 2 Een regeling, waarbij een tijdelijk overheidsorgaan wordt ingesteld, houdt een voorziening in omtrent de bewaring van de archiefbescheiden na zijn opheffing.
- 3 Een regeling, waarbij taken van een overheidsorgaan geheel of gedeeltelijk worden overgedragen aan een rechtspersoon, houdt een voorziening in omtrent de terbeschikkingstelling aan die rechtspersoon van de op die taken betrekking hebbende archiefbescheiden, voor zover deze niet zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, voor een tijdvak van ten hoogste twintig jaar. Deze voorziening houdt ten minste in een nadere bepaling van het in de eerste volzin bedoelde tijdvak, alsmede een bepaling omtrent het toezicht op het beheer van de desbetreffende archiefbescheiden, overeenkomstig het bij of krachtens deze wet bepaalde.

Bij de instelling van een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr is, naast het hierboven genoemde artikel 4, ook artikel 40 van de Archiefwet van toepassing.

Artikel 40

1. Een regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Stb. 1989, 571) houdt tevens een voorziening in omtrent de zorg voor de archiefbescheiden van bij die regeling ingestelde openbare lichamen of gemeenschappelijke organen.
2. Deze voorziening wordt getroffen zoveel mogelijk overeenkomstig de bepalingen van deze wet.
3. Zolang bij een gemeenschappelijke regeling niet is voldaan aan de verplichting tot het treffen van een voorziening als bedoeld in het eerste lid, zijn van overeenkomstig toepassing de bepalingen die ter zake gelden voor de gemeente dan wel, indien een provincie aan de regeling deelneemt, voor de provincie, waar het ingestelde lichaam of orgaan is gevestigd.

3.2 Archiefzorg en -beheer in samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

De Wgr kent verschillende samenwerkingsvormen van uitbesteding van taken, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Overheidsorganisaties kunnen die taken op drie wettelijk bepaalde manieren overdragen, namelijk op basis van:

Attributie = is de rechtstreekse toekenning van een bevoegdheid tot bestuur aan Nederlandse overheidsorganen. Door attributie wordt een tot dan toe nog niet bestaande bevoegdheid geschapen. Een wetgever schept dus een (nieuwe) bestuursbevoegdheid en kent die toe aan een bestuursorgaan/ samenwerkingsverband.

Delegatie = geldt alleen voor besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Delegatie is het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander, die deze onder eigen verantwoordelijkheid als eigen bevoegdheid uitoefent. Een kenmerk is dat het orgaan dat de bevoegdheid krijgt ook de verantwoordelijkheid krijgt en optreedt op eigen naam en gezag. Delegatie aan ondergeschikten c.q. ambtenaren is niet toegestaan. Voor delegatie is een wettelijke grondslag nodig. (zie Afdeling 10.1.2 Awb)

Mandaat = geldt alleen voor besluiten in de zin van de Awb. Bij mandaat laat een bestuursorgaan (bv GS) zijn bevoegdheid om besluiten te nemen uitoefenen door een ander (bv een ambtenaar). Een belangrijk kenmerk bij mandaat is dat de verantwoordelijkheid geheel bij het bestuursorgaan blijft. Naar buiten toe moet aangegeven worden namens welk bestuursorgaan het besluit wordt genomen. Mandaat mag aan ondergeschikten en aan niet-ondergeschikten. (Zie Afdeling 10.1.1 Awb)

Hieronder volgt een overzicht⁴ van de archiefwettelijke consequenties van de gekozen wettelijk bepaalde manier om taken of bevoegdheden over te dragen.

Vorm van samenwerking	Kenmerken	Zorgdrager van het archief (gevormd op grond van de uitgevoerde taken)	Gevolgen voor het archiefbeheer
GR met mandaat	Samenwerkingsverband oefent taken/ bevoegdheden uit in naam van de deelnemers, deelnemers blijven verantwoordelijk [= opdracht,	Deelnemende overheidsorganisaties (gemeente/provincie/ waterschap)	Voor iedere deelnemer moet een apart archief worden gevormd + een dienstverleningsovereenkomst worden gesloten met inachtneming van lokale archiefregelgeving en afspraken omtrent hoe de deelnemende partij de archieven gevormd, beheerd en t.z.t. terug wil

⁴ Met dank aan het artikel: "Regionale Uitvoeringsdienst NZKG in oprichting. Project archivering: Bijlage bij punt 1 van de oplegnotitie, 1 april 2012", door Herman Bongenaar.

	vertegenwoordiging]		hebben. Archief gaat in deze vorm dus altijd terug naar de deelnemer (= zorgdrager) om op termijn te worden overgebracht naar de archiefbewaarplaats van de deelnemer (= zorgdrager). Daarnaast is er ook nog het beleidsarchief/bedrijfsvoeringsarchief van de GR zelf; hiervoor dient de GR een eigen archiefvoorziening te treffen als ook een eigen besluit informatiebeheer vast te stellen.
GR met delegatie	Beslissingsbevoegdheid gaat over op samenwerkingsverband, deelnemers kunnen deze bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen [= overdracht]. Deelnemers kunnen delegatie wel ongedaan maken	Samenwerkingsverband	Samenwerkingsverband vormt één archief voor alle gedelegeerde taken/bevoegdheden + eigen bedrijfsvoering. Hoe zij dit doen staat in zijn vast te stellen archiefverordening en besluit informatiebeheer. Dit archief wordt op termijn overgebracht naar de door het samenwerkingsverband aangewezen archiefbewaarplaats.
GR met attributie	Toekennen van een nieuwe bevoegdheid, kan alleen ongedaan gemaakt worden door betrokken wettelijke regeling te wijzigen	Samenwerkingsverband	N.v.t. (in principe als GR met delegatie)
GR bedrijfsvoeringsorganisatie	GR op het gebied van bedrijfsvoering wel met rechtspersoonlijkheid, maar niet belast met een 'zware' bestuursstructuur van het openbaar lichaam.	Centrumgemeente of een van de andere deelnemers die daartoe is aangewezen. ⁵	Een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft géén verordende bevoegdheid. Men kiest daarom de archiefverordening van de vestigingsplaats/centrumgemeente of die van een van de andere deelnemers.

⁵ De zorgdrager zou in zijn besluit informatiebeheer bij voorkeur wel een afzonderlijke beheereenheid voor de BVO moeten definiëren. Binnen de BVO moet dan een beheerder worden aangewezen; het toezicht wordt vanuit de zorgdrager geregeld. De BVO kan een aanvullende regeling of reglement informatiebeheer opstellen; het is immers een aparte beheereenheid.

Combinatie van bevoegdheden

Een samenwerkingsverband waarin meerdere overheidsorganisaties participeren kan te maken krijgen met zowel gedelegeerde als gemandateerde taken/bevoegdheden. Iedere deelnemer kan in principe per taak/bevoegdheid beslissen of deze gemandateerd of gedelegeerd wordt. Het archiefbeheer wordt navenant complexer.

Afhankelijk van de overheidstaken die ondergebracht worden in de samenwerkingsverbanden, zijn er drie scenario's mogelijk:

1. Het samenwerkingsverband wordt door het bevoegd gezag gemandateerd besluiten te nemen. In dit scenario wordt er bij de uitvoering van taken één dossier gevormd dat zowel de documenten uit de voorbereidingsfase bevat als het uiteindelijke besluit.
2. Het samenwerkingsverband krijgt geen mandaat en doet enkel de voorbereiding voor de uitvoering van de taak. In dit scenario worden er twee dossiers gevormd; het samenwerkingsverband vormt een dossier met daarin de voorbereiding en de deelnemende overheidsorganisatie vormt een dossier in het kader van de besluitvorming. Het voorbereidingsdossier zal te zijner tijd aan de deelnemende overheidsorganisatie worden overgedragen.
3. Het samenwerkingsverband is bevoegd gezag en heeft de bevoegdheid om besluiten te nemen, wanneer taken en bevoegdheden van deelnemende overheidsorganisatie zijn gedelegeerd. In dit scenario wordt er bij de uitvoering van taken één dossier gevormd en hiervoor is het samenwerkingsverband verantwoordelijk.

Wanneer een deelnemende overheidsorganisatie bevoegd gezag blijft, blijft zij ook zorgdrager. Met andere woorden: voor de dossiers die een samenwerkingsverband vormt bij het uitvoeren van taken voor de provincie blijft de provincie zorgdrager, voor de dossiers die het vormt bij het uitvoeren van taken voor een gemeente blijft die gemeente zorgdrager.

3.3 Archiefzorg en -beheer in private samenwerkingsverbanden

Als een overheidsorganisatie (provincie, gemeente, waterschap) taken/bevoegdheden belegt in een private samenwerkingsvorm, geldt dat de bepalingen van de Archiefwet 1995 van toepassing zijn op die archiefbescheiden, die worden gevormd bij de uitvoering van overheidstaken.

Wat geregeld moet worden is dat het beheer van de bij die taakuitvoering ontstane archiefbescheiden plaatsvindt overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet 1995. Dit betekent onder meer dat de archiefruimte waar de stukken worden bewaard moet voldoen aan de eisen van de Archiefregeling en de archieven die behoren tot de deelnemende overheidsorganisatie worden beheerd conform de bepalingen van het besluit informatiebeheer van deze overheidsorganisatie en op termijn worden overgebracht naar

de archiefbewaarplaats van die overheidsorganisatie, dan wel vernietigd worden op basis van de voor die overheid geldende selectielijst.

De afspraken op het gebied van informatie- en archiefbeheer kunnen in de vorm van een archiefparagraaf worden opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst of door middel van mandatering van bevoegdheden. De afspraken gaan zowel over analoge als digitale archiefbescheiden. De overheidsorganisatie die een samenwerking aangaat met een private partij, bijvoorbeeld in de vorm van een contract of dienstverleningsovereenkomst, moet afspraken maken over:

- Het informatie- en archiefbeheer;
- Het beheer van het deel 'overheidsarchief' door de deelnemende overheidsorganisatie, zoals selectie en vernietiging;
- De uiteindelijke overbrenging van het deel 'overheidsarchief' naar de archiefbewaarplaats van de deelnemende overheidsorganisatie;
- De financiële aspecten verbonden aan het informatie- en archiefbeheer;
- De wijze van uitoefening van het archieftoezicht (door de archivaris van de deelnemende overheidsorganisatie, indien deze is benoemd).

Hoofdstuk 4 Inrichting van het informatie- en archiefbeheer in de praktijk

4.1 Regelgeving. Archiefparagraaf, archiefverordening, besluit informatiebeheer en kwaliteits(management)systeem

Artikel 40 van de Archiefwet 1995 schrijft voor dat een regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen tevens een voorziening in behoort te houden omtrent de zorg voor de archiefbescheiden van bij die regeling ingestelde openbare lichamen of gemeenschappelijke organen⁶ en dat deze voorziening zoveel mogelijk dient te worden getroffen in lijn met de bepalingen in de Archiefwet. Deze voorzieningen worden in de vorm van een archiefparagraaf opgenomen. (zie bijlage 2 voor een model archiefparagraaf voor samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr).

Concreet betekent dit onder meer dat ervoor moet worden gezorgd dat het algemeen en dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband een archiefverordening, respectievelijk een besluit informatiebeheer vaststellen en zorgen voor de invoering van een kwaliteits(management)systeem voor het archief- en informatiebeheer. Ook dient het dagelijks bestuur een archiefbewaarplaats aan te wijzen voor de te bewaren (bedrijfsvoerings- en bestuurs)archieven van het samenwerkingsverband⁷.

Als het gaat om samenwerkingsvormen waarin de verrichte overheidstaak maar een klein gedeelte van het takenpakket is, kan volstaan worden met een dienstverleningsovereenkomst, waarin de afspraken over het beheer van archiefbescheiden worden opgenomen. Denk hierbij ook aan de systemen en procedures, waarin deze informatie is opgenomen en wordt beheerd. Hierbij moet voldaan worden aan artikel 4 van de Archiefwet.

4.2 Verschil in inrichten informatie- en archiefbeheer bij mandaat en bij delegatie

Bij de totstandkoming van het samenwerkingsverband dient bepaald te worden welke taken/bevoegdheden in mandaat worden uitgevoerd en/of gedelegeerd worden. Het is noodzakelijk om dit specifiek in de gemeenschappelijke regeling vast te leggen, omdat het van invloed is op het uiteindelijke archiefbeheer.

Archiefbeheer bij een samenwerkingsverband met gemandateerde taken

Bij mandatering van taken/bevoegdheden laat een overheidsorganisatie zijn bevoegdheid om besluiten te nemen uitoefenen door een ander, maar behoudt het zelf de gehele verantwoordelijkheid. Dit betekent voor het archiefbeheer bij een samenwerkingsverband onder meer dat de analoge en digitale dossiers van

⁶ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vergaderstukken en besluitenlijsten van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur van de GR, de personeelsdossiers, stukken betreffende het financieel beleid, de financiële administratie en de websites van de GR.

⁷ De aanwijzing van de archiefbewaarplaats kan ook in de archiefverordening worden geregeld.

de verschillende zorgdragers van elkaar gescheiden dienen te kunnen worden. Als het samenwerkingsverband met eigen systemen gaat werken dan zal er bij de inrichting van die systemen extra aandacht moeten zijn voor de uitwisselbaarheid van informatie en het vastleggen van gegevens (metadata) op grond van de Archiefregeling, artikelen 19 en 24. Het is daarnaast raadzaam om met het samenwerkingsverband goede afspraken te maken over het archieftoezicht⁸, het archiefbeheer en de financiële aspecten daarvan. Dit kan bijvoorbeeld in een dienstverleningsovereenkomst. Wanneer het samenwerkingsverband digitaal gaat werken, dient verder gezorgd te worden voor betrouwbaar en veilig digitaal beheer.⁹

De deelnemende overheidsorganisatie moet zich realiseren dat op het moment dat zij als zorgdrager het beheer van de digitale informatie weer van het uitvoerende samenwerkingsverband overneemt, deze informatie duurzaam moet kunnen worden opgeslagen, beheerd en beschikbaar gesteld.

Archiefbeheer bij een samenwerkingsverband met gedelegeerde taken

Bij delegatie van taken/bevoegdheden gaat de beslissingsbevoegdheid van de deelnemende overheidsorganisatie over op het samenwerkingsverband. De deelnemers aan het samenwerkingsverband kunnen deze bevoegdheid niet meer uitoefenen. Het samenwerkingsverband wordt bevoegd gezag, dus zorgdrager. Wel kunnen de deelnemers de delegatie ongedaan maken. Delegatie betekent voor het archiefbeheer dat het samenwerkingsverband één archief vormt voor alle gedelegeerde taken/bevoegdheden¹⁰ en de eigen bedrijfsvoering. Dit archief wordt op termijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats die het samenwerkingsverband heeft aangewezen. Ook in deze situatie dient er bij digitaal werken gezorgd te worden voor een betrouwbaar en veilig digitaal beheer.¹¹

4.3 Tijdelijke bruikleen¹² van dossiers aan samenwerkingsverband

Voor een goede taakuitoefening zal een samenwerkingsverband hoogstwaarschijnlijk (tijdelijk) dossiers van de deelnemende overheidsorganisatie nodig hebben. Dat betekent dat op het moment dat overheidstaken ondergebracht worden in een samenwerkingsverband zal het organisatieonderdeel dat binnen deze overheidsorganisatie verantwoordelijk is voor de realisatie ervan, tijdig moeten bekijken welke informatie en dossiers het samenwerkingsverband nodig zal hebben om zijn taken goed uit te kunnen voeren. Afstemming met de afdelingen verantwoordelijk voor het informatiebeheer en de informatietechniek (DIV/ICT) is daarbij gewenst. In samenspraak met deze afdelingen zal het

⁸ Het is bijvoorbeeld aan te bevelen om bij deelname van meerdere overheidsorganisatie één archivaris aan te wijzen voor het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden die worden beheerd en gevormd op basis van de door deze overheden aan het samenwerkingsverband gemandateerde taken.

⁹ Dit zou bijvoorbeeld met behulp van het Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer (RODIN) kunnen worden getoetst.

¹⁰ In verband met het mogelijk intrekken van de delegatie of door een mogelijke herindeling van gemeenten verdient het aanbeveling ook in deze gevallen m.b.v. metadatering de dossiers van de verschillende deelnemende overheidsorganisaties te kenmerken.

¹¹ Zie voetnoot 9.

¹² In de Archiefwetgeving wordt in plaats van 'bruikleen' gesproken over 'terbeschikkingstelling'.

verantwoordelijke organisatieonderdeel een afweging moeten maken of het noodzakelijk is om de dossiers op te schonen voordat ze ter beschikking worden gesteld aan het samenwerkingsverband.

Zodra er een overzicht is van de dossiers die het samenwerkingsverband nodig heeft, zijn er twee opties in de wijze van terbeschikkingstelling:

1. De originele (papier) dossiers worden terbeschikking gesteld aan het samenwerkingsverband.

Wanneer hiervoor gekozen wordt, dient de deelnemende overheidsorganisatie een verklaring van terbeschikkingstelling op te stellen waarin staat aangegeven hoelang en onder welke voorwaarden het samenwerkingsverband over de dossiers mag beschikken. Bij deze verklaring, die getekend moet worden door of namens het dagelijks bestuur van de deelnemende overheidsorganisatie en door of namens het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband, hoort een bijlage met een specificatie van de dossiers.

Voor alle duidelijkheid: de deelnemende overheidsorganisatie blijft zorgdrager voor de dossiers die ze terbeschikking stelt aan het samenwerkingsverband. Dat houdt in dat de deelnemende overheidsorganisatie verantwoordelijk blijft voor tijdelijke vernietiging dan wel overbrenging naar haar archiefbewaarplaats. Aangezien de deelnemende overheidsorganisatie er ook voor dient te blijven zorgen dat de dossiers in goede, geordende en toegankelijke staat verkeren is het zaak om met het samenwerkingsverband afspraken te maken over het tijdelijke beheer ervan door dat samenwerkingsverband.

2. De deelnemende overheidsorganisatie houdt de originele dossiers in eigen beheer, zorgt voor digitale reproducties ervan en verstrekt deze als gebruikskopieën aan het samenwerkingsverband. In dit geval hoeft er geen verklaring van terbeschikkingstelling te worden gemaakt, maar is het wel raadzaam om een overzicht op te stellen waarin staat van welke dossiers gebruikskopieën zijn verstrekt en wat het samenwerkingsverband ermee mag c.q. moet doen (bijvoorbeeld vernietigen wanneer de van toepassing zijnde selectielijst dit aangeeft of zoveel eerder wanneer zij voor de uitvoering van de taak door het samenwerkingsverband niet meer nodig zijn).

Wanneer gekozen wordt voor deze constructie kan ook afgesproken worden dat het samenwerkingsverband op verzoek een gebruikskopie van een dossier krijgt zodra het deze nodig heeft en de deelnemende overheidsorganisatie dus niet op voorhand alle dossiers al als digitale gebruikskopie hoeft aan te leveren. Als het samenwerkingsverband digitaal gaat werken is het zaak af te stemmen hoe het de dossiers wil ontvangen.

4.4 Archiefruimte

Bij de huisvesting van een samenwerkingsverband dient er rekening mee te worden gehouden dat er adequate voorzieningen moeten zijn voor de bewaring van de analoge en digitale archiefbescheiden. Het samenwerkingsverband vormt zowel zijn eigen bedrijfsvoerings- en bestuursarchief als archief als

uitvloeisel van de uitvoering van de aan hem gemandateerde of gedelegeerde taken. Daarnaast ontvangt het archieven in bruikleen van de deelnemende overheidsorganisaties. Alle te bewaren dossiers moeten worden ondergebracht in een archiefruimte die voldoet aan de eisen van de Archiefregeling. Voor de opslag van op termijn te vernietigen archiefbescheiden geldt dat deze dienen te worden bewaard in een ruimte die afdoende bescherming biedt tegen brand, wateroverlast en ongeoorloofde toegang.

Als er sprake is van een (volledig) digitaal archief dient het documentmanagementsysteem (DMS) of zaaksysteem dat het samenwerkingsverband gebruikt te voldoen aan de eisen die de Archiefregeling stelt aan een digitaal archief en zal de digitale duurzaamheid door overbrenging naar een e-depot moeten worden geborgd.

Bijlage 1 Begrippenlijst bij de Handreiking inrichting informatie- en archiefbeheer bij samenwerkingsverbanden

Archiefbeheerssysteem

Het geheel van mensen, methoden, procedures, gegevensverzamelingen, opslag-, verwerkings- en communicatieapparatuur en andere middelen, bestemd voor het beheer van archiefbescheiden.

Archiefverordening

Een regeling waarin de zorgdrager het informatie- en archiefbeheer regelt.

Archiefzorg

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer; in het bijzonder die voor het opstellen en naleven van doeltreffende interne regelingen voor het archiefbeheer en beschikbaar stellen van financiële, personele en materiële hulpmiddelen, waaronder archiefruimten – en bewaarplaatsen en e-depot.

Attributie

De rechtstreekse toekenning van een bevoegdheid tot bestuur aan Nederlandse overheidsorganen. Door attributie wordt een tot dan toe nog niet bestaande bevoegdheid geschapen. Een wetgever scheidt dus een (nieuwe) bestuursbevoegdheid en kent die toe aan een bestuursorgaan/ samenwerkingsverband.

Besluit Informatiebeheer

Een besluit informatiebeheer is gebaseerd op de archiefverordening. Met dit besluit wordt de ambtelijke verantwoordelijkheid voor het beheer van archiefbescheiden, waaronder het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren ervan geregeld.

Bestuurlijk belang

Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Er is sprake van bestuurlijk belang als een bestuurder of een ambtenaar van een overheidsorganisatie namens die overheid in het bestuur van een samenwerkingsverband plaatsneemt, of namens haar stemt. Bij alleen een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht (het recht van de deelnemende overheidsorganisatie om een bestuurder of commissaris te benoemen of voor te dragen) is strikt genomen geen sprake van een samenwerkingsverband.

Bevoegd gezag

Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van besluiten of het afgeven van beschikkingen.

Delegeren

Het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander, die deze onder eigen verantwoordelijkheid als eigen bevoegdheid uitoefent.

Financieel belang

Een (door de deelnemende overheidsorganisatie) aan een samenwerkingsverband ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien het samenwerkingsverband failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat (jegens de overheidsorganisatie) indien het samenwerkingsverband zijn verplichtingen niet nakomt. Met ingang van 2014 wordt op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) ook een garantstelling gezien als een financieel belang, omdat de vorderende partij in geval van faillissement verhaal kan halen bij de deelnemende overheidsorganisatie voor het deel waarop de garantstelling van toepassing is. Als de overheidsorganisatie naast dit financiële belang ook een bestuurlijk belang heeft is dus in geval van een garantstelling sprake van een samenwerkingsverband.

Informatie- en archiefbeheer

Het geheel van normen, plannen, procedures en activiteiten gericht op de archiefvorming, de archiefbewerking, het beheer van de archiefruimten – en bewaarplaatsen en serverruimten, de daarin berustende archiefbescheiden en het beschikbaar stellen ervan. Het gaat hierbij zowel om analoge als digitale informatie.

Kwaliteit(smanagement)systeem

Kwaliteitssysteem zoals voorgeschreven in artikel 16 van de Archiefregeling. De kern van dit artikel is dat elke overheidsorganisatie kwaliteitseisen stelt aan informatie- en archiefmanagement in overeenstemming met haar verantwoordelijkheden en uitvoering van taken. Van belang voor een kwaliteitssysteem is dat aan bepaalde standaarden wordt voldaan. Eén daarvan is NEN 2082:2008 ('Eisen voor functionaliteit van informatie- en archiefmanagement in programmatuur'). Deze norm geeft functionele eisen die moeten worden geïmplementeerd in systemen, hetzij specifiek voor informatie- en archiefmanagement bestemde systemen, hetzij voor bedrijfsapplicaties, om archiefbescheiden goed te kunnen beheren.

Mandateren

Bij mandaat laat een bestuursorgaan zijn bevoegdheid om besluiten te nemen uitoefenen door een ander (bijvoorbeeld een ambtenaar, dagelijks bestuur). Een belangrijk kenmerk bij mandaat is dat de verantwoordelijkheid geheel bij het bestuursorgaan blijft.

Metadataschema

Een metadataschema beschrijft welke metadata moeten worden vastgelegd, door wie, wanneer en in welke vorm. Metadataschema's hebben verschillende functies, zoals vinden, interpreteren, bescherming van rechten en leesbaar houden.

Publiek – private samenwerking

Een samenwerkingsvorm tussen een overheid en een of meer private ondernemingen.

Selectielijst

Een staat van categorieën archiefbescheiden en archiefbestanddelen, die voor blijvende bewaring dan wel voor vernietiging in aanmerking komen, voorafgegaan door een verantwoording, onder opgave van de termijnen na het verstrijken waarvan de vernietiging wel of niet mag plaatsvinden.

Er zijn selectielijsten voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Samenwerkingsverband

Een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie waarin de gemeente (waterschap of provincie) een bestuurlijk *en* een financieel belang heeft.

We spreken van een direct financieel belang als de overheidsorganisatie aansprakelijk is bij niet nakoming van verplichtingen of als er geen verhaal is bij faillissement. We spreken van een bestuurlijk belang als de overheidsorganisatie zeggenschap heeft, bijvoorbeeld als een wethouder, raadslid of ambtenaar zitting heeft in het bestuur of namens de overheidsorganisatie stemt. Van indirect bestuurlijk belang is sprake als het samenwerkingsverband een wettelijke taak van de overheidsorganisatie uitvoert of publieke dienstverlening verzorgt die beslissend is voor het realiseren van een bestuurlijk doel.

Zorgdrager

De bestuurlijk verantwoordelijke voor het archiefbeheer.

Bijlage 2 Modellen voor een archiefparagraaf voor samenwerkingsvormen op basis van de Wgr

1. Model archiefparagraaf gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam met mandaat en/of delegatie)

Artikel 1

Het dagelijks bestuur is belast met de zorg voor de archiefbescheiden van de organen van het openbaar lichaam/het samenwerkingsverband, overeenkomstig een door het algemeen bestuur, met inachtneming van artikel 40 van de Archiefwet 1995 vast te stellen regeling (Archiefverordening), die aan gedeputeerde staten moet worden medegedeeld.

[bij gedelegeerde taken] Het dagelijks bestuur is tevens belast met de zorg voor de archiefbescheiden die worden gevormd krachtens de aan het samenwerkingsverband gedelegeerde taken.

[bij gemandateerde taken] De zorg voor de archiefbescheiden die ontstaan uit hoofde van de door de deelnemende overheidsorganisaties gemandateerde taken berust bij deze overheden.

Bij opheffing van de gemeenschappelijke regeling wordt ten aanzien van de archiefbescheiden een voorziening getroffen conform artikel 4 lid 1 van de Archiefwet 1995.

Artikel 2

Voor de bewaring van de op grond van artikel 12, eerste lid en artikel 13 van de Archiefwet 1995 over te brengen archiefbescheiden van de in deze regeling genoemde bestuursorganen is aangewezen de archiefbewaarpplaats van [... *bijvoorbeeld de centrumgemeente*]

(N.B.: als in de archiefverordening van het samenwerkingsverband de archiefbewaarpplaats al is aangewezen kan dit artikel worden weggelaten).

Artikel 3

De secretaris (-directeur) is belast met het beheer van de archiefbescheiden, voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarpplaats.

Artikel 4

De archivaris (*indien benoemd*) is belast met het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden, voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarpplaats.

[bij gemandateerde taken]

Met het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden die ontstaan uit hoofde van de door de deelnemende overheidsorganisaties gemandateerde taken is belast de archivaris van de desbetreffende overheidsorganisatie.

2. Model archiefparagraaf gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam zonder mandaat of delegatie)

Artikel 1

Het dagelijks bestuur is belast met de zorg voor de archiefbescheiden van de organen van het openbaar lichaam/het samenwerkingsverband, overeenkomstig een door het algemeen bestuur, met inachtneming van artikel 40 van de Archiefwet 1995 vast te stellen regeling (Archiefverordening), die aan gedeputeerde staten moet worden medegedeeld.

Bij opheffing van de gemeenschappelijke regeling wordt ten aanzien van de archiefbescheiden een voorziening getroffen conform artikel 4 lid 1 van de Archiefwet 1995.

Artikel 2

Voor de bewaring van de op grond van artikel 12, eerste lid en artikel 13 van de Archiefwet 1995 over te brengen archiefbescheiden van de in deze regeling genoemde bestuursorganen is aangewezen de archiefbewaarpplaats van [..... *bijvoorbeeld de centrumgemeente*].

(N.B. als in de archiefverordening van het samenwerkingsverband de archiefbewaarpplaats al is aangewezen kan dit artikel worden weggelaten).

Artikel 3

De secretaris (-directeur) is belast met het beheer van de archiefbescheiden, voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarpplaats.

Artikel 4

De archivaris (indien benoemd) is belast met het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden, voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarpplaats.

Bijlage 3 Model archiefparagraaf bij een publiek-private samenwerking

Artikel 1

Het samenwerkingsverband zorgt er voor dat de archiefbescheiden die voortkomen uit de overheidstaak conform de bepalingen bij en krachtens de Archiefwet 1995 worden beheerd en bewaard. Dit geldt zowel voor digitale archiefbescheiden en gegevensverzamelingen als voor analoge archieven.

Artikel 2

De kosten van het beheer komen ten laste van het samenwerkingsverband.

Artikel 3

Zolang de archiefbescheiden die voortkomen uit de overheidstaak in beheer zijn van het samenwerkingsverband, zal er periodiek toezicht op dit beheer plaatsvinden door de archivaris van de betrokken deelnemende overheidsorganisatie.

Artikel 4

Zodra de archiefbescheiden of gegevensverzamelingen niet meer nodig zijn voor dagelijks gebruik, maar uiterlijk na 20 jaar, worden deze in beheer gegeven aan de betrokken deelnemende overheidsorganisatie om daarna volgens de wettelijke procedure te worden vernietigd of overgebracht naar de archiefbewaarpplaats van deze overheidsorganisatie.

Bijlage 4 Checklist 'Welke afspraken te maken t.a.v. informatie- en archiefbeheer bij samenwerking'

1. Wat te regelen bij het samenwerkingsverband?

1.1 Beleid en verantwoordelijkheden

- Is in de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling een archiefparagraaf opgenomen?
- Heeft het samenwerkingsverband archief- en informatiebeleid opgesteld, zowel voor de dossiers die ontstaan bij de uitvoering van de (gemandateerde) taken van de deelnemende overheidsorganisaties als voor de dossiers die ontstaan bij de uitvoering van de "eigen" taken (bedrijfsvoering, management)?
- Heeft het samenwerkingsverband een archiefverordening en besluit informatiebeheer vastgesteld? Zijn de verantwoordelijkheden met betrekking tot archieven en informatiebeheer daarin geregeld?
- Heeft het samenwerkingsverband een archiefbewaarpplaats aangewezen voor de bewaring van de "eigen" (bestuur en bedrijfsvoering) archieven?
- Is geregeld hoe het samenwerkingsverband verantwoording aflegt aan de deelnemende overheidsorganisaties over het gevoerde archief- en informatiebeheer? Bijvoorbeeld door jaarlijks aan het Algemeen Bestuur te rapporteren.

1.2 Inrichting recordmanagement

- Zijn er voldoende en deskundige medewerkers aangesteld om het recordmanagement uit te voeren?
- Is er een (goedgekeurde) archiefruimte, waarin eventuele analoge dossiers bewaard kunnen worden?
- Voldoen de digitale systemen (DMS, zaakstelsel) aan de eisen die de Archiefregeling stelt aan digitaal archief? Zijn ze conform NEN 2082?
- Gaat het samenwerkingsverband zaaksgewijs werken? Zo niet, welke 'ordeningsstructuur' gaat gelden voor het archief?
- Met welke selectielijst werkt het samenwerkingsverband en is deze actueel?
- Hoe is de inzage in de dossiers door functioneel betrokkenen geregeld?

1.3 Inrichting systemen

- Kunnen de digitale dossiers van de verschillende zorgdragers van elkaar gescheiden worden?
- Wordt bij ieder dossier vastgelegd welke deelnemende overheidsorganisatie in dat dossier het "bevoegd gezag" (= de verantwoordelijke) is?
- Voldoen de metagegevens die worden vastgelegd bij de dossiers aan de standaard voor metadatering zoals opgenomen in het Toepassingsprofiel metadatering lokale overheden?
- Worden de documenten opgeslagen in een duurzaam bestandsformaat en zo ja, welk?

- Is het mogelijk digitale dossiers (inclusief documenten en metadata) uit het systeem van het samenwerkingsverband te halen en over te zetten naar een ander systeem (bijvoorbeeld terug naar de deelnemende overheidsorganisatie of naar een e-depot)?
- Zijn de bewaartermijnen uit de van toepassing zijnde selectielijsten opgenomen in het systeem?

2. Wat te regelen bij de deelnemende overheidsorganisaties?

2.1 Beleid en verantwoordelijkheden

- Is geregeld welke organisatie (deelnemende overheidsorganisatie of het samenwerkingsverband) verantwoordelijk is voor het vormen van de dossiers nadat het samenwerkingsverband is opgericht?
NB. Voorkom dat zowel bij de deelnemende overheidsorganisatie als bij het samenwerkingsverband dossiers worden gevormd!
- Is de beleidskeuze gemaakt of de door het samenwerkingsverband gevormde dossiers na afhandeling van de zaak (direct) terugkomen naar de deelnemende overheidsorganisatie, of bij het samenwerkingsverband blijven tot het moment van overdracht aan de archiefbewaarplaats c.q. vernietiging?
- Zijn de eigen archiefverordening en het besluit informatiebeheer meegenomen in de met het samenwerkingsverband gemaakte afspraken en nog in lijn met de veranderingen die plaatsvinden? Hetzelfde geldt voor het eigen kwaliteitssysteem.

2.2 Terbeschikkingstelling van dossiers aan het samenwerkingsverband

- Is er een overzicht van de gemandateerde taken en de bijbehorende dossiers die aan het samenwerkingsverband terbeschikking worden gesteld?
- Zijn deze dossiers in goede, geordende en toegankelijke staat (geschoond, materieel verzorgd, voorzien van goede dossierbeschrijvingen, etc.)?
- Zijn ze compleet en formeel afgesloten?
- Is bepaald onder welke voorwaarden de dossiers ter beschikking worden gesteld?
- Is een verklaring van terbeschikkingstelling opgesteld, waarin staat hoe lang en onder welke voorwaarden de dossiers worden uitgeleend?
- Is deze verklaring getekend door deelnemende overheidsorganisatie en het samenwerkingsverband?
- Is geregeld hoe de (medewerkers van de) deelnemende overheidsorganisaties deze dossiers kunnen inzien?
- Is een keuze gemaakt in het ter beschikking stellen van papieren dossiers aan het samenwerkingsverband, te weten in originele vorm of als gebruikskopieën van de scans nadat de papieren dossiers zijn gedigitaliseerd?

In geval van scannen:

- Is bepaald conform welke specificaties de scans gemaakt worden?
 - Zijn afspraken gemaakt over het bestandsformaat (PDF of PDF-A of iets anders) en de metadata van de scans?
 - zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop het samenwerkingsverband de gescande dossiers wil ontvangen? Bijvoorbeeld van ieder document in het dossier een aparte bestand maken of het hele dossier scannen als één bestand.
 - Is afgesproken of de scans bij de deelnemende overheidsorganisatie blijven en het samenwerkingsverband digitale inzage krijgt of door het samenwerkingsverband zelf beheerd gaan worden?
 - Is geregeld wanneer de gebruikskopieën worden vernietigd?
- Heeft de deelnemende overheidsorganisatie na de inbruikleening van papieren dossiers of ter beschikbaarstelling van digitale gebruikskopieën een ontvangstbevestiging gekregen en is duidelijk dat het samenwerkingsverband vanaf dat moment verantwoordelijk is voor het beheer?
 - Is geregeld dat de terbeschikkinggestelde dossiers goed worden beheerd, zodat de goede, geordende en toegankelijke staat gegarandeerd blijft?
 - Is geregeld waar de terbeschikkinggestelde dossiers op termijn naar toe gaan als zij worden geretourneerd aan de deelnemende overheidsorganisatie?

Bijlage 5 Veelgestelde vragen (FAQ's)

Wie draagt zorg voor de archieven bij mandatering?

Bij mandatering van taken/bevoegdheden blijft een deelnemende overheidsorganisatie bevoegd gezag. Het samenwerkingsverband wordt door de deelnemende overheidsorganisatie gemandateerd om besluiten te nemen, maar de deelnemer blijft zorg dragen voor de archieven. Wel moet de deelnemende overheidsorganisatie afspraken maken over het beheer van de archieven.

Wie draagt zorg voor de archieven bij delegatie?

Bij delegatie van taken/bevoegdheden gaat de beslissingsbevoegdheid van de deelnemende overheidsorganisatie over op het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband in kwestie wordt hiermee bevoegd gezag en draagt daarbij dan ook zorg voor de archieven.

Wie draagt zorg voor de archieven wanneer taken niet worden gemandateerd en/of gedelegeerd?

In deze situatie blijft een deelnemende overheidsorganisatie bevoegd gezag en blijft zorg dragen voor de archieven. Het samenwerkingsverband doet dan enkel de voorbereiding voor de uitvoering van de taak. Dit betekent dat er twee dossiers worden gevormd; het samenwerkingsverband vormt een dossier met daarin de voorbereiding en de deelnemer vormt een dossier in het kader van de besluitvorming. Een uitzondering hierop vormt een netwerkorganisatie. Hierbij wordt bij de partij die het advies voorbereidt, ook slechts het adviseringsdossier gevormd, terwijl de besluitvormende partij een integraal dossier maakt.

Welke invloed heeft het mandateren van taken/bevoegdheden op het archiefbeheer van het samenwerkingsverband?

Bij mandatering wordt bij de uitvoering van taken één dossier gevormd, dat zowel de documenten uit de voorbereidingsfase bevat als het uiteindelijke besluit. De analoge en digitale dossiers van de verschillende zorgdragers dienen van elkaar gescheiden te kunnen worden. Als het samenwerkingsverband met eigen systemen gaat werken zal bij de inrichting van die systemen extra aandacht moeten zijn voor de uitwisselbaarheid van informatie en het vastleggen van gegevens (metadata), door onder meer bij ieder dossier vast te leggen wie het bevoegd gezag is. Het is noodzakelijk om met het samenwerkingsverband goede afspraken te maken over het archieftoezicht, archiefbeheer en de financiële aspecten daarvan, bijvoorbeeld in een dienstverleningsovereenkomst. Wanneer het samenwerkingsverband digitaal wil gaan werken dient gezorgd te worden voor een betrouwbare en veilige digitale opslag. Dit zou bijvoorbeeld met behulp van RODIN kunnen worden getoetst.

Welke invloed heeft het delegeren van taken/bevoegdheden op het archiefbeheer van het samenwerkingsverband?

Bij delegatie wordt bij de uitvoering van taken één dossier gevormd en hiervoor is het samenwerkingsverband verantwoordelijk. Dit betekent voor het archiefbeheer dat het

samenwerkingsverband één archief vormt voor alle gedelegeerde taken/bevoegdheden inclusief de eigen bedrijfsvoering. Dit archief wordt op termijn overgedragen naar de archiefbewaarplaats die het zelf heeft aangewezen. Wanneer het samenwerkingsverband digitaal wil gaan werken dient gezorgd te worden voor een betrouwbare en veilige digitale opslag. Dit zou bijvoorbeeld met behulp van RODIN kunnen worden getoetst.

Waar dient een deelnemende overheidsorganisatie voor het archiefbeheer rekening mee te houden wanneer zij haar taken/bevoegdheden zowel mandateert als delegeert?

Wanneer de deelnemende overheidsorganisatie in kwestie afspraken gaat maken met het samenwerkingsverband over het archiefbeheer is het noodzakelijk om precies te weten welke taken/bevoegdheden worden gemandateerd en welke gedelegeerd. Dossiers dienen van elkaar gescheiden te worden en bij ieder dossier is het noodzakelijk vast te leggen wie het bevoegd gezag is.

Wat wordt er bedoeld met een voorziening omtrent de zorg voor de archiefbescheiden als bedoeld in de Archiefwet 1995?

Dit houdt in dat het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband een archiefverordening moet vaststellen en het dagelijks bestuur een daarop gebaseerd besluit informatiebeheer en de organisatie daarnaast moet beschikken over een kwaliteits(management)systeem. Verder zal het dagelijks bestuur een archiefbewaarplaats moeten aanwijzen voor de te bewaren (bedrijfsvoerings- en bestuurs)archieven van het samenwerkingsverband, tenzij dit al in de archiefverordening is geregeld.

Als het gaat om samenwerkingsvormen, waarin de verrichte overheidstaak een klein gedeelte van het takenpakket is, kan volstaan worden met een dienstverleningsovereenkomst (DVO) waarin de afspraken over het beheer van archiefbescheiden worden opgenomen. Daarbij blijft artikel 4 van de Archiefwet 1995 wel van toepassing.

Welke selectielijst moet gehanteerd worden?

1. Voor die taken die het samenwerkingsverband voor de deelnemende overheidsorganisatie uitvoert, blijft de selectielijst van die deelnemende overheidsorganisatie gelden.

2. Voor het bedrijfs- en bestuursarchief van het samenwerkingsverband zelf geldt:

a. Indien het samenwerkingsverband uit gelijkwaardige partners bestaat, bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen, dan dient voor één van de selectielijsten van deze overheden gekozen te worden.

b. Indien het samenwerkingsverband uit ongelijkwaardige partners bestaat, bijvoorbeeld gemeenten en provincie, dan dient voor de selectielijst van het hoogste deelnemende orgaan gekozen te worden.

Bijlage 6 Lijst van geraadpleegde wetgeving en literatuur

Wetten

te raadplegen via www.overheid.nl/overheidsinformatie; onder de tab 'wet- en regelgeving' is de dan geldende versie te raadplegen

- Algemene wet bestuursrecht, 4 juni 1992.
- Archiefwet 1995, 28 april 1995.
- Archiefbesluit 1995, 15 december 1995.
- Archiefregeling, 15 december 2009.
- Wet gemeenschappelijke regelingen, 20 december 1984.

Literatuur

- RODIN, Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer, 2010. Te downloaden via de site van het LOPAI (www.lopai.nl) In 2016 is gestart met een actualisatie van RODIN.
- [Handreiking Intergemeentelijke samenwerking toegepast](#), VNG, 2015.
- Gemeente Governance. Handboek Samenwerkingsverbanden, 'Twee voeten in één sok', Deloitte, 2006.
- [Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep. Rapport Elzinga](#), D.J. Elzinga e.a., 2014

Artikelen

- Regionale Uitvoeringsdienst NZKG in oprichting. Project archivering: Bijlage bij punt 1 van de oplegnotitie, Herman Bongenaar, 1 april 2012.
- De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking? Mr. R.J.M.H. de Greef, deel 1 in Gemeentestem 2013/110 en deel 2 in 2013/125, december 2013. Downloads: [deel 1](#) en [deel 2](#)