



Handreiking inrichting informatie- en archiefbeheer bij samenwerkingsverbanden

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

November 2021

Colofon

Auteurs

Erika Hokke, directeur Regionaal Archief Zuid-Utrecht

Chantal Menting, gemeentearchivaris van Amersfoort

Jeanine Nolen, coördinator toegankelijkheid archieven en collecties bij Stadsarchief Rotterdam

Erik Baas, interbestuurlijk toezichthouder informatie- en archiefbeheer bij provincie Noord-Brabant

Eindredactie

Peter Diebels, Provinciearchivaris en Interbestuurlijk toezichthouder bij provincie Zuid-Holland

1 Voorwoord

Met de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten in 2012 ontstond de roep om handvatten voor het regelen van informatie- en archiefbeheer bij het uitbesteden van taken aan samenwerkingsverbanden. Zo verscheen in 2014 op initiatief van een werkgroep van leden van het Landelijk overleg van provinciale archiefinspecteurs (LOPAI) en de sectie archieftoezicht van de Branchevereniging van Archiefinstellingen in Nederland (BRAIN) de eerste handreiking informatie- en archiefbeheer bij de uitbesteding van taken aan samenwerkingsverbanden. In 2017 volgde een uitbreiding en actualisatie van deze handreiking.

In deze vernieuwde versie van de Handreiking is een tweede actualisatieslag gemaakt, waarbij niet alleen de aandacht is voor de noodzakelijke acties bij het aangaan van een samenwerkingsverband, maar ook voor de gevolgen van uittreding of de opheffing van het samenwerkingsverband. Daarnaast zijn de paragrafen over samenwerkingsvormen en de verantwoordelijkheid ten aanzien van de zorg voor en het beheer van archiefbescheiden ingekort en herschreven en is de literatuurlijst flink uitgebreid.

LOPAI, de Koninklijke Vereniging Archiefsector Nederland (KVAN) en het Kennisnetwerk Informatie en Archief (KIA) ondersteunen de samenwerking in de sector van het archief- en informatiebeheer en het bevorderen van de deskundigheid. Het werk van de auteurs van deze handreiking is hiervan een duidelijk voorbeeld. Wij zijn ervan overtuigd dat overheidsorganen, stichtingen, verenigingen, archiefdiensten en informatieprofessionals met deze handreiking een goede invulling kunnen geven aan hun taken ten aanzien van informatie- en archiefbeheer.

Den Haag, november 2021

2 Inleiding en leeswijzer

Overheidsorganen werken regelmatig samen met andere overheden bij de uitvoering van hun taken. Soms is deze samenwerking verplicht, denk aan omgevingsdiensten en veiligheidsregio's, terwijl in andere gevallen de samenwerking een vrije keuze is van de betreffende overheidsorganen. De wijze van samenwerking kan zich beperken tot onderlinge afstemming, maar ook leiden tot het gezamenlijk oprichten van een zelfstandige organisatie zoals een gemeenschappelijke regeling of een stichting. Een recent rapport¹ voor het aangaan van samenwerkingsverbanden laat zien dat overheidsorganen zo'n 15 verschillende juridische vormen tot hun beschikking hebben bij het aangaan van een samenwerking met andere overheidsorganen. Voor een samenwerkingsverband wordt vaak de term 'verbonden partij' gebruikt. Hoewel veel samenwerkingsverbanden aan te merken zijn als 'verbonden partij' is dit niet altijd het geval.² Daarom hanteren we in deze handreiking de bredere term 'samenwerkingsverbanden'.

Als overheidsorganen gaan samenwerken, in wat voor vorm dan ook, dienen zij op het gebied van het informatie- en archiefbeheer het nodige te regelen volgens de bepalingen van de Archiefwet 1995. Volgens de Archiefwet 1995 dient de archiefzorg van gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden op dezelfde wijze geregeld te worden als voor andere overheidsorganen in de wet is voorgeschreven. Deze 'Handreiking inrichting informatie- en archiefbeheer bij samenwerkingsverbanden' geeft hiervan een overzicht en is toegespitst op de samenwerking tussen twee of meerdere overheidsorganen.

De handreiking is primair bedoeld voor professionals op het gebied van informatie- en archiefbeheer en voor juristen die betrokken zijn bij het vormgeven van een samenwerking tussen overheidsorganen. Doel is hen handvatten te bieden voor het goed inrichten van het informatie- en archiefbeheer bij samenwerking. In vergelijking met de vorige Handreiking inrichting informatie- en archiefbeheer bij samenwerkingsverbanden (Verbonden Partijen) uit 2017³ is er naast de aandacht voor de noodzakelijke acties bij het aangaan van een samenwerkingsverband, ook (meer) aandacht voor de gevolgen van het opheffen van de samenwerking en het uittreden uit de samenwerking. Daarnaast zijn de paragrafen over samenwerkingsvormen en de verantwoordelijkheid ten aanzien van de zorg voor en het beheer van archiefbescheiden ingekort en herschreven.

Deze handreiking gaat voornamelijk in op de consequenties voor de inrichting van het informatie- en archiefbeheer als overheidsorganen een samenwerking met andere overheidsorganen aangaan, wat men noemt 'bestuurlijke samenwerking'. De handreiking gaat minder uitgebreid in op de te regelen zaken voor het archief- en informatiebeheer bij een publiek-private samenwerking, het uitbesteden van overheidstaken aan private organisaties (marktpartijen) of bij de privatisering van taken of organisatieonderdelen.

De opbouw van de handreiking is als volgt: hoofdstuk 3 beschrijft de verschillende samenwerkingsvormen die overheidsorganen aan kunnen gaan. Om het gevarieerde beeld van samenwerkingsmogelijkheden te laten zien, zijn daarin zowel de bestuurlijke (publiek-publieke) als de publiek-private samenwerkingsvormen beschreven. Vervolgens richten de daaropvolgende twee hoofdstukken zich alleen op de bestuurlijke samenwerking en het informatie- en archiefbeheer. Hoofdstuk 4 beschrijft een aantal belangrijke aspecten van de bestuurlijke samenwerking in relatie tot het informatie- en archiefbeheer, zoals zorg en beheer, mandaat en delegatie, ter beschikkingstelling en de gevolgen van de liquidatie van een samenwerkingsverband. Tenslotte

¹ Roeland Stolk e.a. *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk* (Berenschot in opdracht van het ministerie van BZK, z.p., 2018).

² Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waar een overheidsorganisatie een bestuurlijk en financieel belang in heeft. Bestuurlijke samenwerkingsvormen, *gericht op afstemming of netwerkvorming zijn geen verbonden partijen*, maar wel samenwerkingsverbanden.

³ Werkgroep LOPAI/ sectie archieftoezicht BRAIN, *Handreiking Inrichting informatie- en archiefbeheer bij samenwerkingsverbanden (Verbonden Partijen)*, z.p. 2017.

gaat hoofdstuk 5 in op wat er op het gebied van informatie- en archiefbeheer geregeld moet worden voor de verschillende vormen van bestuurlijke samenwerkingsverbanden.

Om de toepasbaarheid van de handreiking zo groot mogelijk te maken, zijn in de bijlagen verschillende modellen, checklists en voorbeelden opgenomen. Deze zijn deels afkomstig uit de werkprijktijk en veralgemeniseerd voor breder gebruik, deels zijn ze als nieuwe instrumenten ontwikkeld. De bijlagen bieden verder een begrippenlijst en een overzicht van geraadpleegde literatuur.

De auteurs van deze handreiking danken iedereen die bij de totstandkoming actief heeft meegedacht en input geleverd.

3 Overzicht van samenwerkingsvormen

3.1 Bestuurlijke samenwerking: publiek-publieke versus publiek-private samenwerking

Overheidsorganen hebben de mogelijkheid om samen te werken met andere overheidsorganen of met private partijen. De keuze wordt onder andere bepaald door de 'aard van de taak': bepaalde overheidstaken mogen alleen door het overheidsorgaan of een samenwerkingsverband van overheidsorganen worden uitgevoerd.⁴

Als overheidsorganen op taken samenwerken met andere overheden, is er sprake van bestuurlijke samenwerking. Dit wordt ook wel publiek-publieke samenwerking genoemd. Hieronder valt ook interbestuurlijke samenwerking, als sprake is van samenwerking tussen overheidsorganen uit verschillende bestuurslagen. Samenwerking van overheidsorganen met een privaatrechtelijke rechtspersoon die geheel wordt gecontroleerd door samenwerkende overheden valt ook onder bestuurlijke samenwerking en niet onder publiek-private samenwerking.⁵ De vormen van bestuurlijke samenwerking zijn in paragraaf 3.2 beschreven.

Als overheidsorganen samenwerken met private partijen, anders dan in de vorige alinea beschreven, of met particulieren is er sprake van publiek-private samenwerking. Publiek-private samenwerking is nadrukkelijk niet hetzelfde als het uitbesteden van een taak door een overheidsorgaan aan een marktpartij; dan is er sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie. In paragraaf 3.3 zijn beknopt de grondslag voor publiek-private samenwerking en een aantal publiek-private samenwerkingsvormen genoemd.

3.2 Vormen van bestuurlijke samenwerking

Bestuurlijke samenwerking, zowel in een publiek- als privaatrechtelijke rechtsvorm, houdt in dat er sprake is van samenwerking tussen uitsluitend overheidsorganen. Dit kan horizontale samenwerking zijn binnen dezelfde overheidslagen of interbestuurlijk tussen overheidslagen. Overheidsorganen hebben verschillende juridische vormen tot hun beschikking om de bestuurlijke samenwerking vorm te geven. De juridische vormen zijn onder te brengen in drie hoofdcategorieën, die samenhangen met de intensiteit en het doel van de samenwerking: afstemming, netwerkconstructie of zelfstandige organisatie.⁶

Bij elke categorie bestaat de optie om de samenwerking een *publiekrechtelijke* of een *privaatrechtelijke vorm* te geven. De publiekrechtelijke vormen hebben een formele grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De privaatrechtelijke vormen hebben een formele grondslag in het Burgerlijk Wetboek (BW).

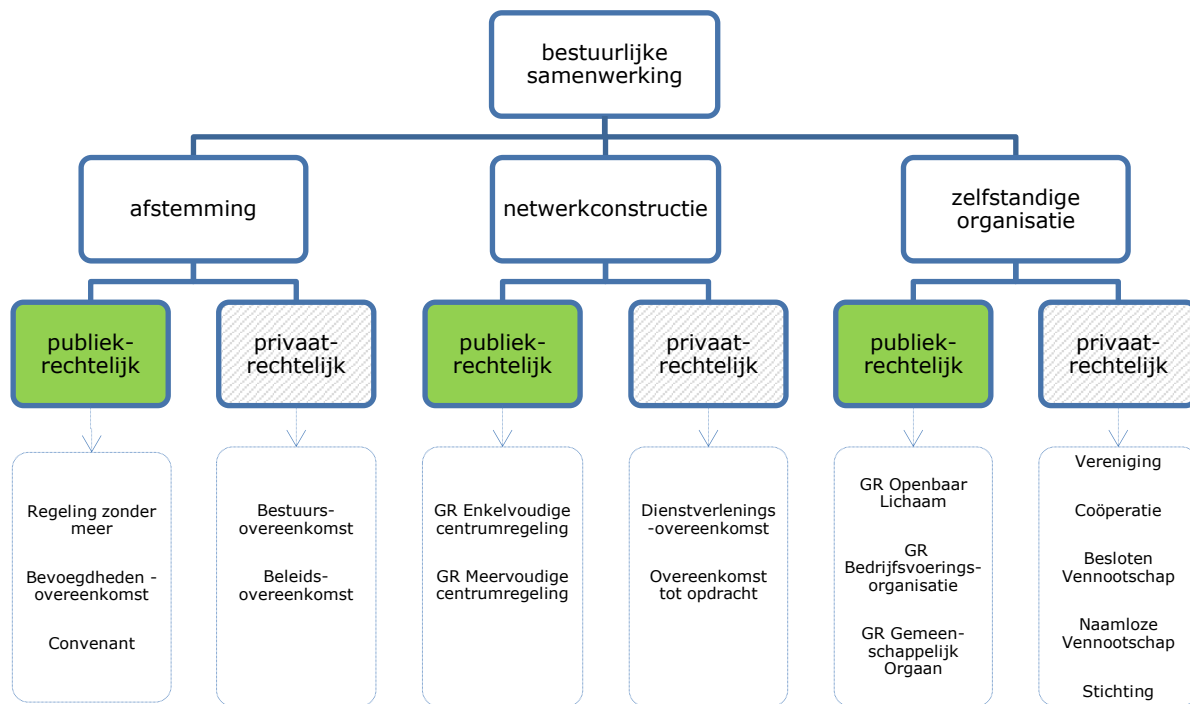
Onderstaand schema⁷ geeft de zes verschillende juridische vormen van bestuurlijke samenwerking weer.

⁴ VNG *Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen* (VNG, Den Haag, 2015) p. 16.

⁵ *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*, p. 14.

⁶ Deze indeling wordt in meerdere publicaties gehanteerd en komt voort uit de indeling die mr. R.J.H.M. de Greef e.a. hanteerden in *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*. NB. Deze publicatie heeft als publicatiedatum 2015, maar De Greef verwijst hier al naar in een rapport voor de Rekenkamer Oost-Nederland uit 2014 (mr. R.J.M.H. de Greef, mr. drs. L.C.L. Huntjens *Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen. Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel*; in opdracht van Rekenkamer Oost-Nederland). Zie de literatuurlijst voor overige publicaties waar deze indeling in wordt gehanteerd.

⁷ Overgenomen uit *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking* p. 10, dat is gebaseerd op het overzicht van juridische vormen in *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*.



Hoewel de mogelijkheid bestaat om een bestuurlijke samenwerking zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk vorm te geven, lijkt de wetgever een voorkeur te geven aan publiekrechtelijke vormen. Voor gemeenten en provincies is die voorkeur vastgelegd in de Gemeentewet respectievelijk Provinciewet, waarin staat dat het college van burgemeester en wethouders (B&W) dan wel gedeputeerde staten (GS) slechts mogen besluiten "tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen belang" (Gemeentewet art. 160 lid 2 en de Provinciewet art. 148 lid 2).

3.2.1 Bestuurlijke samenwerking via afstemming

Afstemming is de meest lichte vorm van samenwerking, alleen gericht op de afstemming tussen overheidsorganen over beleid, het gebruik van bevoegdheden of de wijze waarop taken worden uitgevoerd. Afstemming vindt bijvoorbeeld plaats bij het ontwikkelen van een gezamenlijke structuurvisie of een identiek handhavingsbeleid. Kenmerkend is dat er in deze vorm van samenwerking geen taken voor een ander worden verricht, er wordt geen nieuwe organisatie met rechtspersoon en/of bestuursorgaan opgericht en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden blijven bij ieder overheidsorgaan afzonderlijk liggen. Afstemming kan wel leiden tot een gezamenlijke aanpak, bijvoorbeeld door een gezamenlijke aanbesteding.

Publiekrechtelijke rechtsvormen

- Regeling zonder meer

De regeling zonder meer is een lichte vorm van samenwerking die voortvloeit uit artikel 1 van de WGR. Er wordt dan binnen de WGR samengewerkt zonder gebruik te maken van de mogelijkheden om een openbaar lichaam (WGR art. 8 lid 1), gemeenschappelijk orgaan (WGR art. 8 lid 2) of bedrijfsvoeringsorganisatie (WGR art. 8 lid 3) in te stellen of taken te laten uitvoeren door een ander overheidsorgaan (WGR art. 8 lid 4).

- Bevoegdhedenovereenkomst
Een bevoegdhedenovereenkomst is een publiekrechtelijke overeenkomst waarin bestuursorganen afspraken vastleggen over het gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid. De bevoegdhedenovereenkomst sluit aan op de beleidsregel die wordt genoemd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb art. 1:3 lid 4). Bij een beleidsregel geeft een bestuursorgaan eenzijdig aan hoe het met zijn publieke bevoegdheid wenst om te gaan; bij een bevoegdhedenovereenkomst worden afspraken tussen meerdere partijen vastgelegd.⁸
- Convenant
Het begrip convenant heeft geen vastomlijnde betekenis. Het ministerie van Justitie en Veiligheid omschrijft een convenant als "een afspraak van de overheid met een of meer partijen gericht op het realiseren van bepaalde (beleids-) doelstellingen". In een convenant worden schriftelijke afspraken over het leveren van prestaties vastgelegd.⁹

Privaatrechtelijke rechtsvormen

- Bestuursovereenkomst
Een bestuursovereenkomst is een lichte juridische vorm van intergemeentelijke samenwerking. Er wordt niet gekozen voor een afzonderlijk bestuur. In de regeling worden afspraken vastgelegd over overleg, afstemming en besluitvorming over de bevoegdheden, waarvoor een bestuurlijk overlegplatform in het leven wordt geroepen.¹⁰
- Beleidsovereenkomst
Een beleidsovereenkomst wordt gedefinieerd als een privaatrechtelijke overeenkomst¹¹ tussen overheidsorganen die gezamenlijk een bepaald beleidsdoel nastreven. Een beleidsovereenkomst behandelt de beleidsmatige afstemming over het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden (bijvoorbeeld als het gaat om het eigendom van onroerende zaken).¹²

3.2.2 Bestuurlijke samenwerking via een netwerkconstructie

Bij een netwerkconstructie is een overheidsorgaan belast met de uitvoering van een bepaalde taak voor één of meerdere overheidsorganen of gaan overheidsorganen taken voor elkaar uitvoeren. Kenmerkend is dat geen nieuwe organisatie of orgaan wordt opgericht.

Publiekrechtelijke rechtsvorm

- Centrumregeling (enkelvoudig, meervoudig)
De centrumregeling vloeit voort uit artikel 8 lid 4 van de WGR. Onder een 'enkelvoudige centrumregeling' wordt een gemeenschappelijk regeling verstaan waarbij deelnemende overheidsorganen taken en bevoegdheden onderbrengen bij één centrumorganisatie, die deze taken voor de anderen uitvoert. Onder een 'meervoudige centrumregeling' worden binnen één samenwerking meerdere centrumorganisaties aangewezen. In deze vorm nemen meerdere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling een taakveld voor hun rekening.¹³

Een centrumregeling heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid: deelnemende overheidsorganen blijven volledig verantwoordelijk voor de namens hen genomen beslissingen.

⁸ Intergemeentelijke samenwerking toegepast p. 19.

⁹ Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken Ministerie van Justitie en Veiligheid;
<https://www.kcwj.nl/node/13707/convenant>.

¹⁰ <https://arenaconsulting.nl/arenawiki/binnengemeentelijke-samenwerking/binnengemeentelijke-samenwerking-bouwstenen/bestuursovereenkomst/>.

¹¹ Het Burgerlijk Wetboek hoofdstuk 6 titel 5 definieert 'overeenkomst' als een meerzijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan. (BW art. 6:213 lid 1).

¹² Intergemeentelijke samenwerking toegepast p. 19.

¹³ Intergemeentelijke samenwerking toegepast p. 20.

Privaatrechtelijke rechtsvormen

- Dienstverleningsovereenkomst
Een dienstverleningsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij overheidsorganen afspreken dat het ene overheidsorgaan taken uitvoert voor de ander.¹⁴ Juridisch is deze overeenkomst vaak te kwalificeren als een 'overeenkomst van opdracht' uit het Burgerlijk Wetboek.¹⁵
- Overeenkomst van opdracht
Dit is een "overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitvoeren van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken." (BW art. 7:400 lid 1).

Overheidsorganen mogen in voorkomende gevallen de privaatrechtelijke weg bewandelen door gebruik te maken van een overeenkomst voor de behartiging van haar taken, maar hun contractsvrijheid is begrensd doordat zij rekening moeten houden met publiekrechtelijke normen en regels. Zo dient bijvoorbeeld oneerlijke concurrentie met bedrijven te worden voorkomen.

3.2.3 Bestuurlijke samenwerking via zelfstandige organisatie

Samenwerking in een (nieuwe) zelfstandige organisatie is de meest vergaande vorm van bestuurlijke samenwerking. Kenmerkend hierbij is dat een nieuwe rechtspersoon en/of bestuursorgaan wordt ingesteld¹⁶, waar de overheidsorganen in vertegenwoordigd zijn. De zelfstandige organisatie is belast met de uitvoering van de taak of taken ten behoeve van de deelnemers en onder toezicht en verantwoordelijkheid van deze deelnemers.¹⁷

Samenwerking in de vorm van een zelfstandige organisatie kan, net als de eerdergenoemde samenwerkingsvormen via afstemming en een netwerkconstructie, zowel publiekrechtelijk (via WGR) of privaatrechtelijk (via BW) worden vormgegeven. Van belang is te beseffen dat bestuurlijke samenwerking via een privaatrechtelijke rechtspersoon in beginsel niet wordt beheerst door het publiekrecht, waardoor waarborgen als verantwoordings- en inlichtingsrelaties, openbaarheid etc. afzonderlijk moeten worden geregeld.¹⁸

Publiekrechtelijke rechtsvormen

GR Openbaar Lichaam

Het openbaar lichaam (OL) is de meest voorkomende vorm van samenwerking op basis van de WGR. Te denken valt onder meer aan een Veiligheidsregio, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) of Omgevingsdienst.

Het bestuur van het OL bestaat uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het OL. Aan het bestuur kunnen in beginsel alle bevoegdheden van de deelnemers worden overgedragen. Deze moeten expliciet in de regeling worden toegekend. Deelnemers geven aan ter behartiging van welke belangen de regeling wordt aangegaan en dragen eigen bevoegdheden (in mandaat of delegatie) over om behartiging van die belangen te realiseren. Afhankelijk van het soort bevoegdheden dat wordt overgedragen

¹⁴ *Intergemeentelijke samenwerking toegepast* p. 19.

¹⁵ Overheden kunnen een dienstverleningsovereenkomst niet voor alle taakuitvoering inzetten; hier gelden specifieke voorwaarden om strijdigheid met marktwerking te voorkomen.

¹⁶ mr. R.J.M.H. de Greef, mr. drs. L.C.L. Huntjens *Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen. Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel*; In opdracht van Rekenkamer Oost-Nederland, 2014.

¹⁷ *Intergemeentelijke samenwerking toegepast* p. 18.

¹⁸ *Intergemeentelijke samenwerking toegepast* p. 22.

(verordenend/kaderstellend of uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken) wordt de regeling getroffen door hetzij de gemeenteraad, provinciale staten of algemeen bestuur van een waterschap (raadsregeling) of door de colleges van B&W, GS of het dagelijks bestuur van een waterschap (collegeregeling) of door beiden.

Het OL 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.

GR Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) is een vorm van samenwerking die per 1 januari 2015 in de WGR is geïntroduceerd. Een BVO kan alleen bij een collegeregeling worden ingesteld, een regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (of gedeputeerde staten respectievelijk het dagelijks bestuur van een waterschap) deelnemen. Het bestuur bestaat uit leden van deze colleges. Een BVO kent geen geled bestuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter), maar slechts één bestuursorgaan. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor wat binnen de BVO gebeurt.

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 bezit rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat het op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten.¹⁹

Gemeenschappelijk Orgaan

Het Gemeenschappelijk Orgaan (GO) is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de WGR. Het GO bestaat uit één orgaan, er kunnen geen andere organen worden ingesteld.

Aan het GO kunnen in beginsel alle bevoegdheden van de deelnemers worden overgedragen, met uitzondering van de verordenende bevoegdheid. Wel kunnen deelnemende overheidsorganen beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het GO, maar niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven. Deze variant 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.²⁰

Privaatrechtelijke rechtsvormen

Vereniging

Het Burgerlijk Wetboek definieert een vereniging als 'een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel (BW art 2:26 lid 1) waarbij het doel van de vereniging niet mag bestaan uit het verdelen van winst onder haar leden' (BW art 2:26 lid 3). Verenigingen kennen een bestuur, maar de algemene ledenvergadering vormt het hoogste gezag van de vereniging, Ter voorkoming van belangenverstrengeling nemen overheidsorganen in beginsel niet deel aan het bestuur.

Coöperatie

Een coöperatie is een bijzondere vorm van een vereniging (vroeger ook wel 'coöperatieve vereniging' genoemd). Een coöperatie moet zich volgens haar statuten ten doel stellen in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien, krachtens overeenkomsten met hen gesloten (BW art 2:53 lid 1). Een coöperatie mag wel winst verdelen onder haar leden (BW art 2:53a), maar verder zijn alle artikelen in het BW over vereniging ook van toepassing op de coöperatie (BW art 2:53a). Ook bij een coöperatie zijn de leden het hoogste orgaan en benoemen en ontslaan het bestuur en de directie.

¹⁹ Voorbeelden van een BVO zijn uitvoeringsorganisaties voor de jeugdzorg of het sociaal domein en werkorganisaties van samenwerkende gemeenten, zoals West-Betuwe of HLT Samen.

²⁰ Voorbeelden van een GO zijn het gemeenschappelijk orgaan Hollandse Waterlinies en het GO Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland.

Besloten Vennootschap

Een besloten vennootschap (BV) is een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij deze aandelen niet vrij overdraagbaar zijn (BW art. 2:175 lid 1). Een BV heeft rechtspersoonlijkheid, kan zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer, contracten aangaan en eigen personeel in dienst hebben. Binnen de door de wet en statuten gestelde grenzen is de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) het orgaan met de hoogste zeggenschap van de BV. De AVA benoemt, schorst en ontslaat in beginsel de bestuurders, tenzij het een structuur-BV betreft. In dat geval worden de bestuurders benoemd door de verplicht ingestelde Raad van Commissarissen (RvC).

Naamloze Vennootschap

Een naamloze vennootschap (NV) is een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij deze aandelen wel vrij overdraagbaar zijn (BW art. 2:64 lid 1). De NV kent een bestuur en een algemene vergadering van aandeelhouders. In de statuten kan bepaald worden dat er een raad van commissarissen is.

Stichting

Een stichting is een rechtspersoon zonder leden. Een stichting beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (BW art. 2:285 lid 1). Het doel van een stichting mag niet liggen in het doen van uitkeringen aan de oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen, noch aan anderen tenzij wat deze laatste betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben (BW art. 2:285 lid 3). Voor bestuurlijke samenwerking ligt een stichting minder voor de hand, omdat er geen sprake is van leden.²¹

3.3 Vormen van publiek-private samenwerking

Als overheidsorganen bij hun taakuitvoering samenwerken met private partijen of particulieren is er sprake van publiek-private samenwerking. Publiek-private samenwerking is een breed begrip, waar verschillend invulling aan gegeven kan worden. Het wordt in brede zin gedefinieerd als iedere vorm van samenwerking van overheidsorganen met individuele burgers, met maatschappelijke organisaties, met bedrijven of met kleinschalige sociale ondernemingen. De samenwerking kan plaats vinden in structurele georganiseerde verbanden, maar ook in informele en ad hoc gevormde tijdelijke samenwerkingsverbanden.²²

In een smallere formulering wordt publiek-private samenwerking vaak gekoppeld aan het realiseren van een (gemeenschappelijk) doel, waarbij de samenwerking meerwaarde creëert voor alle betrokken partijen en er afspraken worden gemaakt over risico's, kosten en opbrengsten.²³

Publiek-private samenwerking is vooral bekend van infrastructurele projecten maar komt bijvoorbeeld ook voor bij de exploitatie van bedrijventerreinen, bij stedelijke ontwikkeling, bij recreatiebeheer of in het sociaal-maatschappelijk domein en het veiligheidsdomein.²⁴

Een publiek-private samenwerking kan zowel via publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vorm worden vormgegeven, hoewel de eerste variant niet of nauwelijks voorkomt. De publiekrechtelijk

²¹ *Intergemeentelijke samenwerking toegepast* p. 21.

²² dr. Martijn van der Steen e.a. *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving* (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Den Haag, 2014) p. 5.

²³ Zie hiervoor de analyse van verschillende definities van publiek-private samenwerking bij T.W. Schoo *Nieuwe tijden aan het waterfront. Op zoek naar een nieuwe vorm van publiek-private samenwerking voor de herontwikkeling van Stadshavens Rotterdam* (masterthesis Universiteit Utrecht, 2013).

²⁴ Voorbeelden worden onder andere gegeven in: *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving* (BZK, 2015); *Publiek-private samenwerking en hybride financiering. Organisatorische randvoorwaarden voor decentrale overheden* (BZK, 2016); en *Publiek-private samenwerking in tijden van diffusie dreiging* (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WDOC), Den Haag, 2018).

vorm vindt plaats op basis van de WGR. Artikel 93 van deze wet maakt het namelijk mogelijk dat private rechtspersonen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling, mits het bestuur van deze rechtspersoon daartoe is gemachtigd via een Koninklijk Besluit dat in de Staatscourant is gepubliceerd (WGR art. 93 lid b). Een dergelijke publiekrechtelijke vorm van een publiek-private samenwerking ligt echter niet voor de hand²⁵ en lijkt ook weinig voor te komen.²⁶

Het Burgerlijk Wetboek vormt de basis van verschillende vormen van publiek-private samenwerking: de Besloten Vennootschap, Naamloze Vennootschap, Vereniging, Coöperatie of Stichting. Publiek-private samenwerking kan op basis van het Wetboek van Koophandel (WvK) ook plaatsvinden in een vennootschap onder firma (VOF) of commanditaire vennootschap (CV) (WvK art. 16 en art. 19.) Beide zijn uitwerkingen van het begrip 'de maatschap' uit het Burgerlijk Wetboek (BW art. 7A:1655). In deze gevallen is er geen sprake van een zelfstandige rechtspersoonlijkheid.

²⁵ *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden*. p. 33.

²⁶ In de rapportage *Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, rapport BZK 2016) noemen de auteurs dr. J.M.E. Traag en J. de Wit MSc het Nieuw Land Erfgoedcentrum.

4 Aspecten van bestuurlijke samenwerking en informatie- en archiefbeheer

Hieronder zijn een aantal aspecten uitgewerkt waarmee rekening gehouden moet worden bij de inrichting van het informatie- en archiefbeheer bij het aangaan of opheffen van of uittreden uit een bestuurlijk samenwerkingsverband.

4.1 Archiefwettelijk kader

Overheidsorganen zijn verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, en ook zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. Dit is bepaald in de Archiefwet 1995. Hoe dat moet worden uitgevoerd en welke bepalingen hierbij van toepassing zijn staat beschreven in de Archiefwet, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen²⁷ en lokale regelingen.²⁸

Voor samenwerkingsverbanden die op grond van publiekrecht zijn ingesteld is de Archiefwet ook van toepassing. De wet geeft in de artikelen 4, 40 en 41 de kaders aan van wat geregeld moet worden bij het overdragen van bevoegdheden en taken (delegatie) en bij het overdragen of uitbesteden van taken (mandaat). Op welke wijze de Archiefwet verder van toepassing is op de in hoofdstuk 3 genoemde samenwerkingsverbanden is beschreven in hoofdstuk 5.

4.2 Toepasbaarheid Archiefwet 1995 op privaatrechtelijke organisaties

De werking van de Archiefwet 1995 beperkt zich tot overheidsorganen. Samenwerkingsverbanden die op grond van privaatrecht zijn ingesteld zijn geen overheidsorganen, wat impliceert dat de Archiefwet zodoende niet van toepassing zou zijn. Echter: de Archiefwet verstaat onder een overheidsorgaan ook een persoon of college dat met enig openbaar gezag is bekleed; zodoende zijn privaatrechtelijke rechtspersonen wel aan te merken als overheidsorgaan voor zover hun openbaar gezag zich uitstrekt. Als overheidsorganen samenwerken in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon die door deze overheidsorganen is ingesteld, in stand wordt gehouden en gecontroleerd, is er sprake van bestuurlijke samenwerking.²⁹ Op grond daarvan is de Archiefwet 1995 van toepassing op de informatie die deze privaatrechtelijke persoon of organisatie vormt of beheert bij de uitvoering van deze openbaargezag-taak. Dit dwingt de betrokken overheidsorganen stappen te ondernemen om de archiefwettelijke verplichtingen te verankeren in de samenwerkingsovereenkomst.

Ook wanneer er geen sprake is van de uitvoering van enig openbaar gezag verdient het aanbeveling dat overheidsorganen vooraf een risicoanalyse uitvoeren op het informatiebeheer bij privaatrechtelijke rechtspersonen waarmee men gaat samenwerken. Op basis daarvan kan eventueel besloten worden tot het opnemen van aanvullende voorwaarden in een te sluiten samenwerkingsovereenkomst.

4.3 Zorg en beheer

Zorg

De bij het archiefwettelijk kader genoemde artikelen 40 en 41 regelen de zorg voor archiefbescheiden van openbare lichamen, gemeenschappelijke organen en bedrijfsvoeringsorganisaties. Onder zorg wordt verstaan de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beheer, de bewaring en het toezicht. De zorg en de voorzieningen die daarbij horen worden zoveel mogelijk getroffen in lijn met de bepalingen van de Archiefwet. Deze voorzieningen kunnen

²⁷ Archiefbesluit 1995 en Archiefregeling.

²⁸ Archiefverordening en Regeling (Besluit) informatiebeheer.

²⁹ *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*, p.14.

in de vorm van een archiefparagraaf worden opgenomen. In bijlage 3 zijn modellen met een archiefparagraaf voor samenwerkingsverbanden op basis van de WGR opgenomen.

In de archiefparagraaf moet minimaal geregeld worden:

1. Wie de zorgdrager is voor het archief van het samenwerkingsverband.
2. Welke archiefbewaarplaats voor het archief is aangewezen.
3. Wie verantwoordelijk is voor het beheer.
4. Welke archivaris is aangewezen om toezicht te houden op het niet overgebrachte archief.
5. Hoe de verantwoording over de archiefzorg en het informatie- en archiefbeheer is geregeld.
6. Welke dossiers van deelnemers ter beschikking worden gesteld voor het uitvoeren van de taken.

De keuze voor een bepaalde vorm van publiekrechtelijke samenwerking heeft gevolgen voor het zorgdragerschap, de beheerder en de inrichting van het beheer. In bijlage 4 is een tabel opgenomen met een overzicht van de zorgdragers, beheerders en de wijze van beheer voor de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen.

Beheer

Archiefbeheer is de uitvoering van de zorg door gespecialiseerde medewerkers. De uitvoering valt onder de verantwoordelijkheid van de beheerder, meestal de hoogste ambtenaar (secretaris/directeur) van de organisatie. De medewerkers voeren het beheer uit overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet en de archiefvoorschriften van de eigen organisatie, zoals vastgesteld in een archiefparagraaf van de GR, een archiefverordening of een besluit (regeling) informatiebeheer.

4.4 Mandaat en delegatie. Gevolgen voor het archiefbeheer

Overheidsorganen kennen drie soorten taken: beleidstaken, bedrijfsvoeringstaken en uitvoeringstaken en de daarmee samenhangende bevoegdheden. Hierbij spelen attributie, mandaat of delegatie een rol. Het bij wettelijk voorschrift in het leven roepen en toedelen van een publiekrechtelijke bevoegdheid wordt attributie genoemd. De wetgever schept een bestuursbevoegdheid en kent deze toe aan een bestuursorgaan. Bij delegatie en mandaat gaat het om het 'doorgeven' van een bevoegdheid die het bestuursorgaan niet zelf in het leven heeft geroepen, maar op basis van een wettelijk voorschrift al bezat.

Bij bestuurlijke samenwerking in de vorm van afstemming is geen sprake van mandaat of delegatie en blijft het archiefbeheer bij de betrokken deelnemers berusten. Bij de totstandkoming van een samenwerkingsverband, een netwerkconstructie of zelfstandige organisatie is het wel een vereiste dat geregeld wordt welke besluitvorming en de daarbij behorende taken en bevoegdheden in mandaat worden uitgevoerd en/of gedelegeerd worden. Het is noodzakelijk om dit specifiek in de te sluiten regeling of overeenkomst vast te leggen, omdat het van invloed is op het uiteindelijke informatie- en archiefbeheer.

Hierna gaan we nader in op de gevolgen voor het archiefbeheer van het doorgeven van een bevoegdheid via mandaat of delegatie.

Mandaat

Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.³⁰ Bij mandatering laat een overheidsorgaan zijn bevoegdheid om besluiten te nemen uitoefenen door een ander, maar behoudt het zelf de gehele verantwoordelijkheid. Mandaat kan worden verleend aan een ander bestuursorgaan, een ambtenaar of een privaatrechtelijke organisatie. Niet alle

³⁰ AWB, art. 10.1.

bevoegdheden kunnen gemandateerd worden.³¹ In de te sluiten regeling wordt beschreven welke bevoegdheden de mandaatgever (de deelnemer) mandateert aan de mandaatnemer (het samenwerkingsverband). Dit kunnen ook bevoegdheden zijn op het gebied van informatie- en archiefbeheer.

Informatie – en archiefbeheer bij een samenwerkingsverband met gemandateerde bevoegdheden

Mandatering van bevoegdheden van een deelnemer aan een samenwerkingsverband betekent voor het informatie- en archiefbeheer dat:

1. Het (dagelijks) bestuur van het samenwerkingsverband zorgdraagt voor de archiefbescheiden die de beleidstaken en bedrijfsvoeringstaken van het samenwerkingsverband zelf betreffen.
2. Het college van gedeputeerde staten/burgemeester en wethouders/dagelijks bestuur zorgdrager blijft voor de archiefbescheiden, die voortvloeien uit de bevoegdheden voor de uitvoeringstaken die door de besturen van provincies, gemeente, waterschappen zijn gemandateerd aan het samenwerkingsverband.
3. De deelnemers het informatie- en archiefbeheer voor deze gemandateerde uitvoeringstaken aan het samenwerkingsverband kunnen mandateren, maar ook zelf kunnen blijven uitvoeren.

In de praktijk zal het samenwerkingsverband het informatie- en archiefbeheer zodanig moeten inrichten dat de archiefbescheiden van de verschillende deelnemende overheidsorganen altijd van elkaar gescheiden kunnen worden. Van alle archiefbescheiden moet te herleiden zijn namens welk overheidsorgaan deze zijn opgemaakt of ontvangen. Dat geldt niet alleen voor de archiefbescheiden in het documentmanagementsysteem (DMS) of zaaksysteem maar ook voor de archiefbescheiden in alle andere applicaties die voor de uitvoering van taken worden gebruikt.

Er zijn grofweg twee opties voor het beheer van archiefbescheiden:

1. Aan het einde van het verleende mandaat gaan de archiefbescheiden terug naar de mandaatgever of
2. De archiefbescheiden blijven bij de mandaatnemer tot en met het moment van de wettelijk voorgeschreven vernietiging of overbrenging.

In beide gevallen dienen in een (dienstverlenings-)overeenkomst tussen mandaatgever en mandaatnemer concrete afspraken gemaakt te worden over het informatie- en archiefbeheer, de financiële aspecten daarvan en het archieftoezicht.³²

Als de te mandateren bevoegdheden voor informatie- en archiefbeheer niet in de regeling zijn beschreven dient het mandaat in een apart mandaatbesluit of een (dienstverlenings-)overeenkomst met mandaat te worden geregeld. Dit aparte mandaatbesluit of de dienstverleningsovereenkomst met mandaat moet wel worden bekend gemaakt.³³

De deelnemende overheidsorganen moeten zich realiseren dat indien zij als zorgdrager het beheer van de digitale informatie weer van het uitvoerende samenwerkingsverband willen overnemen (optie 1), deze informatie duurzaam moet kunnen worden opgeslagen, beheerd en beschikbaar gesteld. Als het samenwerkingsverband met eigen systemen werkt dan zal er bij de inrichting van die systemen extra aandacht moeten zijn voor de uitwisselbaarheid van informatie en het vastleggen van metagegevens (metadata).

De deelnemers kunnen de dienstverlening echter ook zodanig regelen dat het beheer van de archiefbescheiden van de gemandateerde taken in zijn geheel door het samenwerkingsverband

³¹ AWB, art. 10.3.

³² Het is bijvoorbeeld aan te bevelen om bij deelname van meerdere overheidsorganisaties 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.

³³ AWB 3:40.

wordt uitgevoerd tot en met de uiteindelijke vernietiging of overbrenging van de archiefbescheiden (optie 2).

Zie voor een nadere uitwerking van informatie- en archiefbeheer bij een samenwerkingsverband met gemandateerde bevoegdheden bijlage 7.1.

Delegatie

Delegatie is het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.³⁴ Delegatie geschiedt slechts als in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien.³⁵ Delegatie aan een ambtenaar of een privaatrechtelijke organisatie is wettelijk niet toegestaan. Delegatie kan wel weer ongedaan gemaakt worden.

Informatie- en archiefbeheer bij een samenwerkingsverband met gedelegeerde bevoegdheden

Bij delegatie van bevoegdheden gaat de beslissingsbevoegdheid van het deelnemende overheidsorgaan over op het samenwerkingsverband. De deelnemers aan het samenwerkingsverband kunnen deze bevoegdheid daarna niet meer uitoefenen. Het samenwerkingsverband wordt daarmee bevoegd gezag.

Delegatie betekent voor het informatie – en archiefbeheer dat het samenwerkingsverband één archief vormt voor haar eigen beleids- en bedrijfsvoeringstaken én voor alle gedelegeerde taken. Het (dagelijks) bestuur van het samenwerkingsverband is dan ook zorgdrager voor dit archief. Het archief wordt op termijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats, die het samenwerkingsverband heeft aangewezen.

Zie voor een nadere uitwerking van informatie- en archiefbeheer bij een samenwerkingsverband met gedelegeerde bevoegdheden bijlage 7.2.

4.5 Terbeschikkingstelling archiefbescheiden

In artikel 4, lid 3 van de Archiefwet 1995 is de terbeschikkingstelling van archiefbescheiden geregeld in het geval van het aangaan van een samenwerkingsverband. Voor een goede taakuitoefening zal een samenwerkingsverband tijdelijk archiefbescheiden in origineel of in de vorm van een kopie van de deelnemende overheidsorganen nodig hebben. Op het moment dat overheidstaken ondergebracht worden in een samenwerkingsverband moet (de vakafdeling van het) deelnemende overheidsorgaan in samenwerking met het samenwerkingsverband bepalen welke informatie nodig is voor de taakuitvoering door dit samenwerkingsverband.

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

1. De originele archiefbescheiden worden ter beschikking gesteld aan het samenwerkingsverband. Wanneer hiervoor gekozen wordt, dient het deelnemende overheidsorgaan een verklaring van terbeschikkingstelling op te stellen waarin staat aangegeven hoelang en onder welke voorwaarden het samenwerkingsverband over de archiefbescheiden kan beschikken. Deze verklaring wordt getekend door of namens het (dagelijks) bestuur van het deelnemende overheidsorgaan en door of namens het (dagelijks) bestuur van het samenwerkingsverband en bevat een bijlage met een specificatie van de archiefbescheiden.

³⁴ AWB, art. 10.13.

³⁵ In de WGR is in artikel 30 een dergelijke bepaling opgenomen.

Voor alle duidelijkheid: het deelnemende overheidsorgaan blijft zorgdrager voor de archiefbescheiden die ze ter beschikking stelt aan het samenwerkingsverband. Dat houdt in dat het deelnemende overheidsorgaan verantwoordelijk blijft voor de tijdige vernietiging dan wel overbrenging naar haar archiefbewaarplaats. Aangezien het deelnemende overheidsorgaan er ook voor dient te blijven zorgen dat de archiefbescheiden 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. Het deelnemende overheidsorgaan houdt de originele archiefbescheiden in eigen beheer en verstrekt digitale reproducties als gebruikskopieën aan het samenwerkingsverband. In dit geval hoeft er geen verklaring van terbeschikkingstelling te worden opgemaakt, maar is het wel noodzakelijk om een overzicht op te stellen waarin staat van welke dossiers gebruikskopieën zijn verstrekt en wat het samenwerkingsverband ermee mag c.q. moet doen. Ook gebruikskopieën moeten vernietigd worden op basis van de vernietigingstermijnen van de betreffende selectielijst 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 het deelnemende overheidsorgaan dus niet op voorhand alle archiefbescheiden al als digitale gebruikskopie hoeft aan te leveren.

4.6 Archiefruimte

Een samenwerkingsverband moet adequate voorzieningen treffen voor de bewaring van alle analoge en digitale archiefbescheiden, zowel voor de eigen archiefbescheiden voortkomend uit beleids- en bedrijfsvoeringstaken als voor de archiefbescheiden van de aan hem gedelegeerde of gemandateerde taken. Daarnaast kan het samenwerkingsverband ook archiefbescheiden ter beschikking gesteld krijgen van de deelnemende overheidsorganen. Alle te bewaren analoge archiefbescheiden moeten, in afwachting van de overbrenging, ondergebracht worden 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 waarin ze gedurende de bewaartermijn in goede staat blijven.³⁶

Als sprake is van een digitale archiefbescheiden dienen het DMS of zaaksysteem en alle ondersteunende applicaties dat het samenwerkingsverband gebruikt te voldoen aan de eisen die de Archiefregeling hieraan stelt en moet de digitale duurzaamheid voor overbrenging naar een e-depot geborgd worden.

4.7 Opheffing samenwerkingsverband

In de regeling van een samenwerkingsverband dient een paragraaf over opheffing te worden opgenomen (art. 9 lid 1 WGR). Ook de Archiefwet 1995 stelt in artikel 4 dat bij opheffing van een overheidsorgaan 'voorzieningen' getroffen dienen te worden voor de daarbij betrokken archiefbescheiden. Wat deze voorzieningen inhouden is niet vastgelegd omdat, zoals in de Memorie van Toelichting van de Archiefwet 1995 is te lezen, deze per situatie kunnen verschillen. De voorzieningen hebben betrekking op het 'eigen' (organisatie)archief van het samenwerkingsverband en op de archiefbescheiden die zijn ontstaan bij de uitvoering van taken namens de deelnemers. Deels zijn dit 'permanent te bewaren archiefbescheiden' die (op termijn) overgebracht moeten worden naar de betreffende archiefbewaarplaats en tot dat moment beheerd moeten worden. Deels zijn het 'te vernietigen archiefbescheiden', die tot het moment van

³⁶ Dit vloeit voort uit artikel 3 van de Archiefwet 1995. Denk hierbij bv. aan voldoende beveiliging tegen brand, wateroverlast, ongeoorloofde toegang en degeneratie door klimatologische omstandigheden, maar ook aan het gebruik van onschadelijke stoffen/materialen en het weren van ongedierte.

vernietiging beheerd moeten worden. Onder dit beheer valt niet alleen het op termijn overbrengen of vernietigen ervan, maar ook het regelen van de inzage in de niet overgebrachte archiefbescheiden, het aangeven van openbaarheidsbeperkingen bij overbrenging en het behandelen van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). In bijlage 6 is een checklist van aandachtspunten bij de opheffing van een samenwerkingsverband opgenomen.

Onderdeel van de procedure van opheffing is een liquidatieplan. Omdat het afsluiten van het archief kosten met zich mee kan brengen is het van belang dat ook het informatie- en archiefbeheer in dit plan een plaats krijgt. Het is aan te bevelen deze paragraaf met de (toekomstige) beheerder van het archief en de betrokken toezichthouder kort te sluiten.

In het geval van delegatie is het samenwerkingsverband bevoegd gezag en daarmee zorgdrager voor de gedelegeerde bevoegdheden. Er is één archief gevormd voor alle gedelegeerde taken en bevoegdheden en de eigen bedrijfsvoerings- en beleidstaken. Bij opheffing moeten voorzieningen worden getroffen voor het volledige archief. Dit wijkt dus af van mandatering, omdat de mandaatverlener zorgdrager blijft voor alle archieven, die zijn ontstaan bij de uitvoering van de gemandateerde taken. Bij de opheffing van een samenwerkingsverband met gemandateerde taken bepaalt iedere deelnemer, in afstemming met de betrokken archivaris, welke voorzieningen hij treft voor deze archiefbescheiden.

4.8 Ontbreken van voorzieningen

In de meeste gevallen is het archief- en informatiebeheer bij het aangaan van een samenwerkingsverband goed geregeld en vastgelegd in de regeling of de statuten. Het komt echter voor dat er al tientallen jaren wordt samengewerkt zonder dat er afspraken zijn gemaakt of voorzieningen getroffen of er in de loop der jaren geen aanpassingen zijn doorgevoerd. Dit kan betekenen dat (een van) de deelnemende overheidsorganen verantwoordelijk (is) zijn voor het archief- en informatiebeheer zonder dat men zich daarvan bewust is. Dat kan bijvoorbeeld leiden tot problemen bij de opheffing/liquidatie, maar levert ook risico's op in het geval van juridische kwesties rondom vernietiging, openbaarheid of privacy.

Het is daarom van groot belang dat ieder overheidsorgaan een actueel overzicht opmaakt en bijhoudt van alle samenwerkingsverbanden waaraan het deelneemt of heeft deelgenomen en controleert of de daartoe opgestelde afspraken rond informatiebeheer nog actueel zijn. Zo worden risico's zichtbaar en kunnen maatregelen worden genomen.

5 Bestuurlijke samenwerking en informatie- en archiefbeheer

De centrale vraag is wat het aangaan van een bestuurlijke samenwerking betekent voor de inrichting van het informatie- en archiefbeheer? In welke gevallen moet er iets geregeld worden? En wanneer niet? Dit hoofdstuk gaat over de te regelen zaken voor het informatie- en archiefbeheer bij samenwerking. In bijlage 5 is dit samengevat in een checklist.

Op basis van het schema uit paragraaf 3.2 zijn er drie hoofdcategorieën van bestuurlijke samenwerking:

- 1) Bestuurlijke samenwerking via afstemming;
- 2) Bestuurlijke samenwerking via een netwerkconstructie;
- 3) Bestuurlijke samenwerking via een zelfstandige organisatie.

Binnen iedere hoofdvorm kan samenwerking plaatsvinden in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm. Hieronder is voor iedere vorm uit de drie hoofdcategorieën beschreven wat de keuze voor die vorm betekent voor het informatie- en archiefbeheer. De beschrijvingen hebben dezelfde volgorde als de uitwerkingen van de vormen in paragraaf 3.2.

5.1 Informatie- en archiefbeheer bij bestuurlijke samenwerking via afstemming

Bij een afstemmingsamenwerking is geen sprake van opdrachtgeverschap of opdrachtnemerschap, omdat er geen taken en/of bevoegdheden van de ene naar de andere deelnemer gaan.

In beginsel hoeven voor deze vorm van bestuurlijke samenwerking geen extra voorzieningen voor informatie- en archiefbeheer geregeld te worden. Iedere deelnemer draagt zorg voor de archiefbescheiden die hij in het kader van de samenwerking ontvangt of opmaakt en beheert deze overeenkomstig de Archiefwet en zijn eigen beheerregels. Dat geldt voor de afstemming die op publiekrecht is gestoeld (Regeling zonder meer, bevoegdhedenovereenkomst, convenant) als ook voor de afstemming die op privaatrecht is gebaseerd (bestuursovereenkomst en beleidsovereenkomst).

Let op, er zijn echter uitzonderingen:

1. Het kan voorkomen dat in een convenant een nieuwe organisatie wordt opgericht. Bij deze organisatievorm wordt echter geen nieuwe rechtspersoon of bestuursorgaan ingesteld, zodat de organisatie niet onder hoofdcategorie 3 valt. Voorbeelden hiervan zijn de Metropoolregio Amsterdam en de Landelijke (LIEC) en Regionale Informatie- en Expertise Centra's (RIEC's). Wordt in een convenant een dergelijke organisatie opgericht moeten de deelnemers in het convenant afspraken maken over de archiefzorg en het archiefbeheer. Zie voor de minimaal te maken afspraken paragraaf 5.3 en bijlage 3.4.
2. Als er bij een bestuursovereenkomst een bestuurlijk platform in het leven wordt geroepen (zie paragraaf 3.2.1 privaatrechtelijke rechtsvormen) moeten de deelnemers in de overeenkomst afspraken maken over de zorg en het beheer van de archiefbescheiden van het platform.

5.2 Informatie- en archiefbeheer bij bestuurlijke samenwerking via een netwerkconstructie

Bestuurlijke samenwerking in een netwerkconstructie gaat verder dan samenwerking via afstemming. Taken en/of bevoegdheden op het gebied van uitvoering en bedrijfsvoering gaan hierbij over naar een centrumregeling (publieke rechtsvorm) of worden op grond van een dienstverleningsovereenkomst of overeenkomst van opdracht (privaatrechtelijke rechtsvorm)

uitgevoerd door een overheidsorgaan of opdrachtnemer. Het gaat hier altijd om vormen van mandaat, volmacht of machtiging.

Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling (GR) in de vorm van een enkelvoudige of meervoudige centrumregeling wordt in de regeling een archiefparagraaf opgenomen. Hierin komen bepalingen hoe om te gaan met de archiefbescheiden die de GR opmaakt of ontvangt uit hoofde van de regeling zelf. De archiefparagraaf heeft geen betrekking op het informatie- en archiefbeheer van de uitvoering van de aan de centrumregeling gemandateerde taken. Zie voor een model van een archiefparagraaf bijlage 3.3.

Voor het informatie- en archiefbeheer van de aan de centrumregeling gemandateerde taken betekent dit dat de overheidsorganen die hun taken laten uitvoeren door de centrumregeling, met de opdrachtnemer die de taken uitvoert afspraken maken over de inrichting en uitvoering van de dienstverlening, waaronder het informatie- en archiefbeheer. In een (dienstverlenings-) overeenkomst worden de verschillende facetten van de dienstverlening geregeld.

Voor het informatie- en archiefbeheer wordt minimaal vastgelegd welke archiefbeheerregels worden gevolgd³⁷ en wat dit betekent voor:

1. Zorgdrager en beheerder,
2. Terbeschikkingstelling van archiefbescheiden,
3. Toezicht op de niet-overgebrachte archiefbescheiden,
4. Vernietiging en overbrenging,
5. Verantwoording over de uitvoering van het beheer.

Zie hiervoor ook paragraaf 4.4 Mandaat en delegatie, gevolgen voor het archiefbeheer.

5.3 Informatie- en archiefbeheer bij bestuurlijke samenwerking via een zelfstandige organisatie

Bestuurlijke samenwerking in een zelfstandige organisatie is de meest vergaande vorm van samenwerking. Er wordt een nieuwe rechtspersoon en/of bestuursorgaan opgericht. Beleidstaken, bedrijfsvoeringstaken of uitvoeringstaken kunnen hierbij overgaan naar de nieuwe organisatie. De zelfstandige organisatie kan ingesteld worden op grond van publiekrecht (WGR) of op grond van privaatrecht (BW).

5.3.1 Informatie- en archiefbeheer voor zelfstandige organisaties, ingesteld volgens de WGR

Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt in de regeling een archiefparagraaf opgenomen. Hierin komen bepalingen te staan hoe om te gaan met de archiefbescheiden die de GR opmaakt of ontvangt uit hoofde van de organisatie zelf of uit hoofde van de aan de organisatie gedelegeerde taken. De archiefparagraaf heeft geen betrekking op het informatie- en archiefbeheer van de uitvoering van de aan de organisatie gemandateerde taken. Zie voor modellen van een archiefparagraaf bijlagen 3.1 en 3.2.

Een openbaar lichaam met verordenende bevoegdheid kan de bepalingen uit de archiefparagraaf ook in een vast te stellen Archiefverordening opnemen. Dan volstaat het om in de regeling een beperkte archiefparagraaf op te nemen waarin de zorg wordt opgedragen aan het dagelijks bestuur en het vaststellen van een archiefverordening aan het algemeen bestuur. Daarnaast moet in de paragraaf de terbeschikkingstelling van archiefbescheiden zijn geregeld zoals dat in de Archiefwet 1995, art. 4, lid 3 is bepaald.

³⁷ In de overeenkomst kan simpelweg de naam van de overheidsorganisatie van wie de beheerregels worden gevolgd genoemd worden, eventueel aangevuld met uitzonderingen.

Als een openbaar lichaam met verordenende bevoegdheid ervoor kiest om de uitgebreide archiefparagraaf op te nemen in de regeling hoeft er geen archiefverordening meer te worden vastgesteld.

Een openbaar lichaam zonder verordenende bevoegdheid, een gemeenschappelijk orgaan en een bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen geen archiefverordening vaststellen.

Voor het informatie- en archiefbeheer van de aan de organisatie gemandateerde taken betekent dit dat de overheidsorganen die de taken laat uitvoeren met de organisatie die de taken uitvoert, afspraken maakt over de inrichting en uitvoering van de dienstverlening waaronder het informatie- en archiefbeheer. In een (dienstverlenings-)overeenkomst worden de verschillende facetten van de dienstverlening geregeld.

Voor het informatie- en archiefbeheer wordt minimaal vastgelegd welke archiefbeheerregels worden gevolgd³⁸ en wat dit betekent voor:

1. Zorgdrager en beheerder,
2. Terbeschikkingstelling van archiefbescheiden,
3. Toezicht op de niet-overgebrachte archiefbescheiden,
4. Vernietiging en overbrenging,
5. Verantwoording over de uitvoering van het beheer.

Zie hiervoor ook paragraaf 4.4 Mandaat en delegatie, gevolgen voor het archiefbeheer.

5.3.2 Informatie- en archiefbeheer voor zelfstandige organisaties, ingesteld volgens het BW

De zelfstandige organisaties die op grond van het BW kunnen worden ingesteld zijn de vereniging, coöperatie, besloten vennootschap, naamloze vennootschap of stichting. Deze organisaties vallen alleen onder bestuurlijke samenwerking als ze zijn ingesteld door een of meerdere overheidsorganisatie(s), bijvoorbeeld door een gemeenschappelijke regeling. Aan een privaatrechtelijk ingestelde organisatie kunnen door een bestuur van een overheidsorgaan alleen bevoegdheden worden gemandateerd. Delegatie is niet mogelijk.

Al eerder is in deze handreiking in paragraaf 3.2 aangegeven dat de Archiefwet van toepassing kan zijn op deze privaatrechtelijke organisaties. In de statuten van deze organisatie moet worden opgenomen dat het bestuur zorgdraagt voor het archief overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet en de aanvullende regels van de publiekrechtelijke organisatie, die de privaatrechtelijke organisatie heeft ingesteld. Is een privaatrechtelijke organisatie door meerdere publiekrechtelijke organisaties ingesteld dan wordt een keuze gemaakt voor de regels van een van de publiekrechtelijke organisaties.

³⁸ In de overeenkomst kan simpelweg de naam van de overheidsorganisatie genoemd worden van wie de beheerregels worden gevolgd, eventueel aangevuld met uitzonderingen.

6 Bijlagen

Bijlage 1 Begrippenlijst

Archiefbeheersysteem

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 op hoofdlijnen het informatie- en archiefbeheer regelt.

Archiefzorg

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

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld door de colleges van burgemeester en wethouders (of gedeputeerde staten respectievelijk het dagelijks bestuur van een waterschap). De BVO heeft rechtspersoonlijkheid en kent een enkelvoudig bestuur. Bevoegdheden kunnen aan het samenwerkingsverband worden gedelegeerd en gemandateerd. De BVO heeft geen verordenende bevoegdheid.

Bedrijfsvoeringstaken

Taken van een organisatie die administratief of ondersteunend van aard zijn.

Beleidstaken

Taken van een organisatie die horen bij het maken, vaststellen, wijzigen en evalueren van beleid.

Besluit (regeling) Informatiebeheer

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

Bestuurlijk belang

Onder bestuurlijk belang wordt zeggenschap verstaan, 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 overheidsorgaan namens die overheid in het bestuur van een samenwerkingsverband plaatsneemt, of namens haar stemt. Bij alleen een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht (het recht van het deelnemende overheidsorgaan om een bestuurder of commissaris te benoemen of voor te dragen) is strikt genomen geen sprake van bestuurlijk belang.

Bevoegd gezag

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

Delegatie

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

Financieel belang

Een (door de deelnemende overheidsorganisatie) aan een samenwerkingsverband ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als het samenwerkingsverband failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat (jegens de overheidsorganisatie) indien het samenwerkingsverband zijn verplichtingen niet nakomt. Op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt met ingang van 2014 ook een

garantstelling gezien als een financieel belang, omdat de vorderende partij in geval van faillissement verhaal kan halen bij het deelnemende overheidsorgaan voor het deel waarop de garantstelling van toepassing is.

Gemeenschappelijk orgaan (GO)

Samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het GO bestaat uit één orgaan, heeft geen rechtspersoonlijkheid en kent een enkelvoudig bestuur. Bevoegdheden kunnen aan het samenwerkingsverband worden gedelegeerd en gemandateerd. Het GO heeft geen verordenende bevoegdheid.

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.

Kwaliteits-(management)systeem

Kwaliteitssysteem zoals voorgeschreven in artikel 16 van de Archiefregeling. De kern van dit artikel is dat elk overheidsorgaan 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. Deze standaarden geven 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.

Mandaat

Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Een belangrijk kenmerk bij mandaat is dat de verantwoordelijkheid geheel bij het bestuursorgaan blijft dat het mandaat verstrekt.

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.

Openbaar lichaam (OL)

Samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het OL heeft een geëeld bestuur (bestuursorganen: algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter). Bevoegdheden kunnen aan het samenwerkingsverband worden gedelegeerd en gemandateerd. Het OL kan een verordenende bevoegdheid hebben.

Publiek – private samenwerking

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

Publiek – publieke samenwerking

Een samenwerkingsvorm tussen uitsluitend overheidsorganen.

Selectielijst

Een overzicht 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.

Samenwerkingsverband

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

Uitvoeringstaken

Taken van een organisatie die behoren bij de uitvoering van haar beleid.

Voorzieningen

Zaken die in de archiefparagraaf van een regeling moeten worden geregeld bij het aangaan of opheffen van een samenwerking of bij het uittreden van een of meerdere deelnemers. In ieder geval dienen de volgende zaken geregeld te worden:

1. Wie de zorgdrager is voor het archief van het samenwerkingsverband,
2. Welke archiefbewaarpplaats wordt aangewezen,
3. Wie verantwoordelijk is voor het beheer,
4. Welke archivaris is aangewezen om toezicht te houden op het niet overgebrachte archief,
5. Hoe de verantwoording van de archiefzorg en het archiefbeheer is geregeld en
6. Welke archiefbescheiden ter beschikking worden gesteld voor het uitvoeren van de taken.

Zorgdrager

De bestuurlijk verantwoordelijke voor het archiefbeheer.

Bijlage 2 Lijst van gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BV	Besloten Vennootschap
BVO	Bedrijfsvoeringsorganisatie
BW	Burgerlijk Wetboek
B&W	Burgemeester en Wethouders
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CV	Commanditaire vennootschap
DMS	Documentmanagementsysteem
GR	Gemeenschappelijke regeling
GO	Gemeenschappelijk Orgaan
GS	Gedeputeerde Staten
NV	Naamloze Vennootschap
OL	Openbaar lichaam
RIEC	Regionaal informatie- en expertisecentrum
VOF	Vennootschap onder firma
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
WOB	Wet openbaarheid van bestuur
WvK	Wetboek van Koophandel

Bijlage 3 Modellen voor een archiefparagraaf voor samenwerkingsvormen op basis van de WGR

3.1 Model archiefparagraaf gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam

Artikel 1: Archiefzorg

Het dagelijks bestuur draagt zorg voor de archiefbescheiden van de organen van het openbaar lichaam.

Artikel 2: Archiefbeheer

1. De [directeur/ secretaris](#) is belast met het beheer van de archiefbescheiden van de organen van het openbaar lichaam, voor zover deze niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats.
2. Het dagelijks bestuur stelt voorschriften vast voor het beheer van de archiefbescheiden van de organen van het openbaar lichaam, die nog niet naar de archiefbewaarplaats zijn overgebracht.

Artikel 3: Archiefbewaarplaats

Voor de bewaring van de over te brengen archiefbescheiden van de organen van het openbaar lichaam wordt aangewezen de archiefbewaarplaats van [de gemeente + naam/ het regionaal historisch centrum + naam/ orgaan + naam](#).

Artikel 4: Toezicht

Met het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden van de organen van het openbaar lichaam, voor zover deze niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats, is belast [de archivaris van/](#)

Artikel 5: Verantwoording

1. De [archivaris van /](#) brengt [twee]jaarlijks aan het dagelijks bestuur verslag uit over het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden van de organen van het openbaar lichaam, die nog niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats.
2. Het dagelijks bestuur brengt [twee]jaarlijks verslag uit aan het algemeen bestuur over de uitoefening van de aan hen opgedragen zorg voor de archiefbescheiden en de uitvoering van het archiefbeheer van de organen van het openbaar lichaam.

Artikel 6: Terbeschikkingstelling

1. De deelnemers aan de regeling stellen tijdig aan het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam de archiefbescheiden beschikbaar, die nodig zijn voor de uitvoering van de overgedragen taken.
2. In een verklaring van terbeschikkingstelling worden de periode van terbeschikkingstelling en het toezicht op het beheer van de ter beschikking gestelde archiefbescheiden vastgelegd.
3. In de verklaring kunnen nadere voorwaarden worden gesteld aan de terbeschikkingstelling.

3.2 Model archiefparagraaf gemeenschappelijke regeling met gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie

Artikel 1: Archiefzorg

Het bestuur draagt zorg voor de archiefbescheiden van de organen van het gemeenschappelijk orgaan/ de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Artikel 2: Archiefbeheer

1. De [directeur/ secretaris/ ...](#) is belast met het beheer van de archiefbescheiden van het bestuursorgaan van [het gemeenschappelijk orgaan/ de bedrijfsvoeringsorganisatie](#), voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats.
2. Het bestuur stelt voorschriften vast voor het beheer van de archiefbescheiden van het bestuursorgaan van [het gemeenschappelijk orgaan/ de bedrijfsvoeringsorganisatie](#), die nog niet naar de archiefbewaarplaats zijn overgebracht.

Artikel 3: Archiefbewaarplaats

Voor de bewaring van de over te brengen archiefbescheiden van het bestuursorgaan van [het gemeenschappelijk orgaan/ de bedrijfsvoeringsorganisatie](#) wordt aangewezen de archiefbewaarplaats van een van de deelnemende overheidsorganen + naam/ het regionaal historisch centrum + naam/ + naam.

Artikel 4: Toezicht

Met het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden van het bestuursorgaan van [het gemeenschappelijk orgaan/ de bedrijfsvoeringsorganisatie](#), voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats, is belast [de archivaris van /](#)

Artikel 5: Verantwoording

1. De [archivaris van .../](#) brengt [twee]jaarlijks aan het bestuur verslag uit over het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden van het bestuursorgaan van het gemeenschappelijk orgaan/ de bedrijfsvoeringsorganisatie die nog niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats.
2. Het bestuur brengt [twee]jaarlijks verslag uit aan de instellende organen over de uitoefening van de aan hen opgedragen zorg voor de archiefbescheiden en de uitvoering van het archiefbeheer van het bestuursorgaan van [het gemeenschappelijk orgaan/ de bedrijfsvoeringsorganisatie](#).

Artikel 6: Terbeschikkingstelling

1. De deelnemers aan de regeling stellen tijdig aan het bestuur van [het gemeenschappelijk orgaan/ de bedrijfsvoeringsorganisatie](#) de archiefbescheiden beschikbaar die nodig zijn voor de uitvoering van de overgedragen taken.
2. In een verklaring van terbeschikkingstelling worden de periode van terbeschikkingstelling en het toezicht op het beheer van de ter beschikking gestelde archiefbescheiden geregeld.
3. In de verklaring kunnen nadere voorwaarden worden gesteld aan de terbeschikkingstelling.

3.3 Model archiefparagraaf gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeente of centrumprovincie

Artikel 1: Archiefzorg

Het college van [burgemeester en wethouders/ gedeputeerde staten van \[naam centrumgemeente/ provincie\]](#) draagt zorg voor de archiefbescheiden van de centrumregeling.

Artikel 2: Archiefbeheer

1. De [directeur/ secretaris/ ... van \[naam centrumgemeente/ provincie\]](#) is belast met het beheer van de archiefbescheiden van de centrumregeling, voor zover deze niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats.
2. Het college van [burgemeester en wethouders/ gedeputeerde staten van \[naam centrumgemeente/ provincie\]](#) stelt voorschriften vast voor het beheer van de archiefbescheiden van de centrumregeling, die nog niet naar de archiefbewaarplaats zijn overgebracht.

Artikel 3: Archiefbewaarplaats

Voor de bewaring van de over te brengen archiefbescheiden van de centrumregeling wordt aangewezen de archiefbewaarplaats van een van de deelnemende overheidsorganen + [naam/ het regionaal historisch centrum + naam/ orgaan + naam](#).

Artikel 4: Toezicht

Met het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden van de centrumregeling, voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats, is belast [de archivaris van /](#)

Artikel 5: Verantwoording

1. De [archivaris van /](#) brengt [twee]jaarlijks aan het college van [burgemeester en wethouders/ gedeputeerde staten van \[naam centrumgemeente/ provincie\]](#) verslag uit over het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden van de centrumregeling die niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats.
2. Het [college van burgemeester en wethouders/ gedeputeerde staten](#) brengt jaarlijks verslag uit aan [de gemeenteraad/ provinciale staten van \[naam centrumgemeente/ provincie\]](#) over de uitoefening van de aan hen opgedragen zorg voor de archiefbescheiden en de uitvoering van het archiefbeheer van de centrumregeling.

Artikel 6: Terbeschikkingstelling

1. De deelnemers aan de centrumregeling stellen tijdig aan [het college van burgemeester en wethouders/ gedeputeerde staten van \[naam centrumgemeente/ provincie\]](#) de archiefbescheiden beschikbaar die nodig zijn voor de uitvoering van de gemandateerde taken.
2. In een verklaring van terbeschikkingstelling worden de periode van terbeschikkingstelling en het toezicht op het beheer van de ter beschikking gestelde archiefbescheiden geregeld.
3. In de verklaring kunnen nadere voorwaarden worden gesteld aan de terbeschikkingstelling.

3.4 Model archiefafspraken voor organisaties niet zijnde rechtspersoon en/of bestuursorgaan

Artikel 1: Archiefzorg

Het [naam organisatie-eenheid](#)³⁹ draagt zorg voor de archiefbescheiden van [naam organisatie](#).

Artikel 2: Archiefbeheer

1. De [naam functionaris](#) is belast met het beheer van de archiefbescheiden van [naam organisatie](#), voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats.
2. Het [naam organisatie-eenheid](#) stelt voorschriften vast voor het beheer van de archiefbescheiden van [naam organisatie](#), die nog niet naar de archiefbewaarplaats zijn overgebracht.

Artikel 3: Archiefbewaarplaats

Voor de bewaring van de over te brengen archiefbescheiden van [naam organisatie](#) wordt aangewezen de archiefbewaarplaats van [naam archiefbewaarplaats of naam archiefdienst](#).

Artikel 4: Toezicht

Met het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden van de organen van het openbaar lichaam, voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats, is belast de archivaris van [naam archiefbewaarplaats of naam archiefdienst](#).

Artikel 5: Verantwoording

1. De archivaris van [naam deelnemer of naam archiefdienst](#) brengt [twee]jaarlijks aan [naam organisatie-eenheid](#) verslag uit over het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden van [naam organisatie](#) die nog niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats.
2. [Naam organisatie-eenheid](#) brengt [twee]jaarlijks verslag uit aan [naam organisatie-eenheid](#)⁴⁰ over de uitoefening van de aan hen opgedragen zorg voor de archiefbescheiden en de uitvoering van het archiefbeheer van [naam organisatie](#).

Artikel 6: Terbeschikkingstelling

1. Als het nodig is dat [naam organisatie](#) voor de uitvoering van zijn taken beschikt over archiefbescheiden van de deelnemers stellen de deelnemers deze tijdig beschikbaar aan [naam organisatie-eenheid belast met de zorg](#) voor de archiefbescheiden van [naam organisatie](#).
2. In een verklaring van terbeschikkingstelling worden de periode van terbeschikkingstelling en het toezicht op het beheer van de ter beschikking gestelde archiefbescheiden geregeld.
3. In de verklaring kunnen nadere voorwaarden worden gesteld aan de terbeschikkingstelling.

³⁹ De archiefzorg zou moeten komen te liggen bij de organisatie-eenheid die te vergelijken is met een uitvoerend of dagelijks bestuur.

⁴⁰ De verantwoording moet worden afgelegd aan de organisatie-eenheid die te vergelijken is met een beleidsvormend of algemeen bestuur of aan de besturen van de deelnemende overheden.

Bijlage 4 Overzicht zorgdrager, beheerder en beheer bij de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen

Samenwerking via een publiekrechtelijke vorm	Afstemming Regeling zonder meer Bevoegdheden- overeenkomst Convenant	Netwerkconstructie GR centrumregeling	Zelfstandige organisatie GR Openbaar lichaam GR Bedrijfsvoeringsorganisatie GR Gemeenschappelijk orgaan
Zorgdrager	Zorgdrager verandert niet.	Zorgdrager verandert niet. Taken worden ondergebracht bij de netwerkconstructie. Er is dus altijd sprake van mandatering.	Mandaat: Zorgdrager gemandateerde taken verandert niet. Delegatie: Zorgdrager wijzigt bij delegatie van taken.
Beheerder	Verandert niet. De beheerder die de samenwerking aangaat is/blijft beheerder.	Beheerder kan veranderen, maar hoeft niet.	Mandaat: Beheerder moet worden aangewezen (deelnemer blijft beheerder of wijst zelfstandige organisatie aan als beheerder). Delegatie: Zelfstandige organisatie is de beheerder.
Beheer	Beheer verandert niet: iedere zorgdrager/ beheerder blijft zelf verantwoordelijk voor archivering van de archiefbescheiden van de samenwerking.	Beheer moet ingericht worden. Over beheer moeten afspraken gemaakt worden tussen samenwerkingspartners, omdat men taken gaat uitvoeren voor de ander.	Mandaat: Beheer is ingericht bij deelnemer of wordt ingericht bij zelfstandige organisatie als deze als beheerder wordt aangewezen. Delegatie: Beheer wordt door zelfstandige organisatie ingericht.
Wat te regelen?	-	Zie bijlage 5: checklist.	Zie bijlage 5: checklist.
Overig	Aandachtspunt: in deze vorm van samenwerking moeten afspraken gemaakt worden wie van de deelnemende organisaties belast wordt met het informatiebeheer.	-	Het bestuur van de zelfstandige organisatie is zelf ook zorgdrager en moet een beheerder (directeur) aanwijzen voor het archief van de eigen organisatie.
Voorbeelden	Convenant Bodem en Ondergrond (2016-2020) Convenant Belastingdienst en provincie Noord-Brabant Zorg- en Veiligheidshuizen.	GR RHC Rijnstreek en Lopikerwaard Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018	GR Afval Verwijdering Utrecht AVU (OL) GR Ferm Werk (OL, delegatie) GR ROGplus Nieuwe Waterweg Noord (GO) GR Regionaal Archief Zuid-Utrecht (RAZU).

Bijlage 5 Checklist van te regelen zaken voor het informatie- en archiefbeheer bij samenwerking'

Bij het maken van afspraken over het informatie- en archiefbeheer bij samenwerking zijn afhankelijk van de vorm van het samenwerkingsverband onderstaande punten van toepassing en hoeven dus niet voor iedere vorm van samenwerking te gelden.

1. Wat te regelen bij het samenwerkingsverband?

1.1 Beleid en verantwoordelijkheden

- a. Zijn er bestuurlijk afspraken gemaakt en vastgelegd met daarin de minimale bepalingen over archiefzorg, archiefbeheer, toezicht, verantwoording en terbeschikkingstelling archiefbescheiden?
- b. Heeft het samenwerkingsverband Informatie- en archiefbeleid opgesteld, zowel voor de archiefbescheiden die ontstaan bij de uitvoering van de (gemandateerde) taken van de deelnemende overheidsorganen als voor de archiefbescheiden die ontstaan bij de uitvoering van de "eigen" bestuurs- en bedrijfsvoeringstaken?
- c. Heeft het (bestuur van het) samenwerkingsverband een archiefverordening en besluit informatiebeheer vastgesteld? Zijn de verantwoordelijkheden met betrekking tot archief- en informatiebeheer daarin goed geregeld?
- d. Heeft het samenwerkingsverband een archiefbewaarplaats aangewezen voor de bewaring van de "eigen" (bestuur en bedrijfsvoering) archieven?
- e. Is geregeld hoe het samenwerkingsverband verantwoording aflegt aan de deelnemende overheidsorganen over het gevoerde archief- en informatiebeheer? Bijvoorbeeld door jaarlijks aan het Algemeen Bestuur te rapporteren.

1.2 Inrichting recordmanagement

- a. Zijn er voldoende en deskundige medewerkers aangesteld om het recordmanagement uit te voeren?
- b. Is er een (goedgekeurde) archiefruimte, waarin analoge dossiers bewaard kunnen worden?
- c. Voldoen de digitale systemen (DMS, zaakstelsel) aan de eisen die de Archiefregeling stelt aan digitaal archief en de daarin genoemde normen en standaarden?
- d. Op welke wijze heeft het samenwerkingsverband haar archieven ingericht (bijvoorbeeld zaaksgewijs)?
- e. Welke selectielijst(en) past het samenwerkingsverband toe en is deze actueel?
- f. Hoe is de inzage in de archiefbescheiden door functioneel betrokkenen en andere betrokkenen geregeld?

1.3 Inrichting systemen

- a. Kunnen de digitale archiefbescheiden van de verschillende deelnemers van elkaar gescheiden worden?
- b. Wordt bij de archiefbescheiden vastgelegd welk deelnemend overheidsorgaan voor dat dossier het "bevoegd gezag" (= de verantwoordelijke) is?
- c. Voldoen de metagegevens die worden vastgelegd bij de archiefbescheiden aan de standaard voor metadatering zoals opgenomen in het MDTO (Metagegevens Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie)?
- d. Worden de archiefbescheiden opgeslagen in een duurzaam bestandsformaat en zo ja, welk?
- e. Is het mogelijk digitale archiefbescheiden (inclusief documenten en metadata) uit het systeem van het samenwerkingsverband te halen en over te zetten naar een ander systeem (bijvoorbeeld terug naar het deelnemende overheidsorgaan of naar een e-depot)?
- f. Zijn de bewaartermijnen uit de van toepassing zijnde selectielijsten opgenomen in het systeem?

2. Wat te regelen bij de deelnemende overheidsorganen?

2.1 Beleid en verantwoordelijkheden

- a. Is geregeld dat de deelnemende overheidsorgaan of het samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor het vormen van de archiefbescheiden nadat het samenwerkingsverband is opgericht?
NB. Voorkom dat zowel bij het deelnemende overheidsorgaan als bij het samenwerkingsverband archiefbescheiden worden gevormd!
- b. Is de beleidskeuze gemaakt of de door het samenwerkingsverband gevormde archiefbescheiden na afhandeling van de zaak (direct) terugkomen naar het deelnemende overheidsorgaan of bij het samenwerkingsverband blijven tot het moment van overbrenging naar de archiefbewaarpplaats c.q. vernietiging?
- c. Zijn de archiefverordening, het besluit informatiebeheer en het kwaliteitssysteem van het deelnemende overheidsorgaan betrokken in de met het samenwerkingsverband gemaakte afspraken en zijn deze nog in lijn met de veranderingen die als gevolg van de samenwerking plaatsvinden?

2.2 Terbeschikkingstelling van archiefbescheiden aan het samenwerkingsverband

- a. Is er een overzicht van de gemandateerde taken en de bijbehorende archiefbescheiden die aan het samenwerkingsverband ter beschikking worden gesteld?
- b. Zijn deze archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat (geschoond, materieel verzorgd, voorzien van goede dossierbeschrijvingen, gemetadateerd, etc.)?
- c. Zijn ze compleet en formeel afgesloten?
- d. Is bepaald onder welke voorwaarden de archiefbescheiden ter beschikking worden gesteld?
- e. Is een verklaring van terbeschikkingstelling opgesteld, waarin staat hoe lang en onder welke voorwaarden de archiefbescheiden worden uitgeleend?
- f. Is deze verklaring getekend door het deelnemende overheidsorgaan en het samenwerkingsverband?
- g. Is geregeld hoe de (medewerkers van de) deelnemende overheidsorganen deze archiefbescheiden kunnen inzien?
- h. Is een keuze gemaakt in de wijze waarop archiefbescheiden aan het samenwerkingsverband ter beschikking worden gesteld, te weten in originele vorm of als gebruikskopieën van de gedigitaliseerde papieren archiefbescheiden?
- i. Is bepaald volgens welke specificaties de scans gemaakt worden?
- j. Zijn afspraken gemaakt over het bestandsformaat (PDF of PDF-A of iets anders) en de metadata van de scans?
- k. Zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop het samenwerkingsverband de gescande archiefbescheiden wil ontvangen?
- l. Is afgesproken of de scans bij het deelnemende overheidsorgaan blijven en het samenwerkingsverband digitale inzage krijgt of door het samenwerkingsverband zelf beheerd gaan worden?
- m. Is geregeld wanneer de gebruikskopieën worden vernietigd?
- n. Heeft het deelnemende overheidsorgaan na de inbruikleening van papieren archiefbescheiden of ter beschikbaarstelling van digitale gebruikskopieën een ontvangstbevestiging gekregen en is duidelijk dat het samenwerkingsverband vanaf dat moment verantwoordelijk is voor het beheer?
- o. Is geregeld dat de terbeschikkinggestelde archiefbescheiden goed worden beheerd, zodat de goede, geordende en toegankelijke staat gegarandeerd blijft?
- p. Is geregeld waar de terbeschikkinggestelde archiefbescheiden op termijn naar toe gaan als zij worden geretourneerd aan de deelnemende overheidsorganisatie?

Bijlage 6 Checklist van te regelen zaken bij opheffing samenwerkingsverband

Welke zaken zijn er te regelen ten aanzien van het informatie- en archiefbeheer bij de opheffing van een samenwerkingsverband?

1. Afsluiten van het archief

- a. Is het archief afgesloten op datum van opheffing van het samenwerkingsverband?
- b. Is er een overzicht van archiefbescheiden horend bij 'lopende zaken' die na opheffing van het samenwerkingsverband door een andere rechtspersoon worden behandeld?
- c. Is er een protocol voor het overdragen van deze archiefbescheiden aan de rechtsopvolger?
- d. Zijn de archiefbescheiden, inclusief metadata, overgedragen aan de (eventuele) rechtsopvolger?
- e. Is in het afgesloten archief aangegeven welke archiefbescheiden op termijn vernietigd moeten worden en welke archiefbescheiden op termijn worden overgebracht naar de aangewezen archiefbewaarpplaats?

2. Continuïteit van beheer van de archiefbescheiden tot vernietiging of overbrenging

- a. Is geregeld dat de papieren archiefbescheiden in een goedgekeurde archiefruimte staan? Zijn het beheer van deze archiefruimte en de archiefbescheiden geregeld?
- b. Is geregeld dat de documentmanagementsystemen, zaaksystemen of andere systemen waarin digitale archiefbescheiden en/of metadata worden beheerd beschikbaar blijven? Zijn er afspraken over conversie/migratie van de informatie? Zijn licenties geregeld? Is geregeld dat de digitale archiefbescheiden in deze systemen worden gemigreerd naar een toekomstbestendig systeem of worden overgebracht naar c.q. uitgeplaatst naar een e-depotvoorziening?
- c. Is geregeld dat de analoge en digitale archiefbescheiden gedurende de komende jaren volgens de geldende termijnen uit de van toepassing zijnde selectielijst worden vernietigd? Is geregeld wie 'te vernietigen archiefbescheiden' kan uitzonderen van vernietiging? Wordt er daarbij rekening gehouden dat sommige 'te vernietigen archiefbescheiden' nog 50 of 100 jaar bewaard moeten worden?
- d. Is er een protocol voor inzage van de archiefbescheiden door ambtenaren of medewerkers van rechtsopvolgers? Is bepaald wie welke archiefbescheiden mag inzien? Is bepaald wie toestemming moet geven als een andere ambtenaar archiefbescheiden wil inzien?
- e. Is er een protocol wie besluit over verzoeken tot inzage van met openbaarheidsbeperkingen gearmerkte archiefbescheiden (geheime of vertrouwelijke bescheiden)?
- f. Is er een protocol voor het behandelen van WOB-verzoeken uit het niet overgebrachte archief? Wie bepaalt of een WOB-verzoek wordt toegekend?

3. Beheer van (vervroegd) overgebrachte archiefbescheiden

- a. Is geregeld dat archiefbescheiden bij overbrenging 'in goede, geordende en toegankelijke staat' zijn?
- b. Is bekend of er openbaarheidsbeperkingen gelden bij overbrenging? Is een protocol opgesteld voor inzage in overgebrachte beperkt openbaar archief. Is geregeld wie toestemming geeft voor inzage in beperkt openbaar archief?
- c. Is geregeld dat de gestelde openbaarheidsbeperkingen na de afgesproken datum vervallen?

Bijlage 7 Veel gestelde vragen over mandaat en delegatie

7.1 Mandaat

Wat is mandaat?

Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.⁴¹

Wat betekent mandaat in de praktijk?

Het samenwerkingsverband wordt door de deelnemende overheidsorganen gemandateerd om besluiten te nemen. Met dit mandaat wordt ook de voorbereiding en de uitvoering van de bevoegdheid gemandateerd.

Een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever.⁴² De ondertekening gebeurt dan namens de mandaatgever, die de volledige verantwoordelijkheid behoudt voor de gemandateerde bevoegdheid.

Voorbeelden

- De uitvoering van taken in het sociaal domein kan ondergebracht zijn in een uitvoeringsbedrijf (een BV). Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de gemeente Delft waar de BV 'Delft Support' is opgericht om uitvoering te geven aan onder andere jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning.⁴³ Om de BV besluiten te kunnen laten nemen dient het college van B&W een mandaat te verstrekken aan het bedrijf.
- Het college van B&W mandateert het verlenen van een omgevingsvergunning aan het hoofd van de afdeling die de aanvragen behandelt. Een dergelijk mandaat wordt vaak eerst verleend aan de gemeentesecretaris, die vervolgens ondermandaat verstrekt aan het betreffende afdelingshoofd.⁴⁴

Wat kan worden gemandateerd?

In principe kunnen alle bevoegdheden worden gemandateerd, tenzij bij wet anders is bepaald of beperkingen aan mandaat zijn gesteld.⁴⁵ Ook kan de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaat verzetten.

Aan wie kan worden gemandateerd?

Mandaat kan plaatsvinden aan alle vormen van samenwerkingsverbanden, ook die privaatrechtelijk zijn ingesteld (mandaat aan derde). Mandaat aan een ambtenaar is ook mogelijk (mandaat aan ondergeschikte).

Heeft een mandaterend bestuursorgaan nog invloed op de gemandateerde bevoegdheden?

Het bestuursorgaan dat de bevoegdheid mandateert kan invloed uitoefenen op de gemandateerde bevoegdheid. Dat kan via:

- Instructie
De mandaatgever kan de mandaatnemer per geval of in het algemeen instructies geven over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.⁴⁶
- Verstrekken inlichtingen
De mandaatnemer verschaft de mandaatgever op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid.⁴⁷

⁴¹ Awb, art. 10:1.

⁴² Awb, art. 10:2.

⁴³ <https://www.delftsupport.nl/over-ons/>.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR636217>

⁴⁵ Awb, art. 10:3.

⁴⁶ Awb, art. 10:6, lid 1.

⁴⁷ Awb, art. 10:6, lid 2.

- Bevoegdheid blijft ook bij mandaatgever

De mandaatgever blijft bevoegd om de gemandateerde bevoegdheid ook uit te oefenen⁴⁸.

- Ongedaan maken mandaat

Mandaat kan weer ongedaan worden gemaakt, het bestuursorgaan kan het mandaat te allen tijde intrekken.⁴⁹

Wie draagt zorg voor de archieven bij mandatering?

Bij mandatering van bevoegdheden blijft de mandaatgever bevoegd gezag. Het college van GS, het college van B&W of het (dagelijks) bestuur blijft zorgdrager voor de archiefbescheiden die worden opgemaakt of ontvangen vanuit de gemandateerde bevoegdheid. De mandaatgever moet afspraken maken met de mandaatnemer over het beheer van de archiefbescheiden.

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

1. De afspraken die gemaakt moeten worden gaan over het archieftoezicht, archiefbeheer en de financiële aspecten daarvan. Dat gebeurt in een apart mandaatbesluit of in een dienstverleningsovereenkomst met mandaat. Wanneer het samenwerkingsverband digitaal wil gaan werken dient gezorgd te worden voor een betrouwbare en veilige digitale opslag. Dit zou bijvoorbeeld met behulp van RODIN⁵⁰ kunnen worden getoetst.
2. Bij mandatering aan een samenwerkingsverband wordt bij de uitvoering van bevoegdheden door het samenwerkingsverband één dossier gevormd, dat zowel de documenten uit de voorbereidingsfase bevat als het uiteindelijke besluit.
3. De analoge en digitale dossiers van de verschillende deelnemers dienen door het samenwerkingsverband 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 metagegevens door onder meer bij ieder dossier vast te leggen wie het bevoegd gezag is. Dat is ook van belang om bij uittreden of ontbinding van het samenwerkingsverband de dossiers bij bevoegd gezag terug te brengen, tenzij anders in de (dienstverlenings-)overeenkomst is bepaald.

Welke selectielijst moet gehanteerd worden bij mandatering?

Voor die taken die het samenwerkingsverband in mandaat (namens) het bestuursorgaan (de mandaatgever) uitvoert, blijft de selectielijst van het mandaat gevend bestuursorgaan gelden.

⁴⁸ Awb, art. 10:7.

⁴⁹ Awb, art. 10:8.

⁵⁰ Werkgroep EGI-KVAN/BRAIN-LOPAI, Referentiekader opbouw digitaal informatiebeheer (RODIN) versie 2, z.p. 2017.

7.2 Delegatie

Wat is delegatie?

Delegatie is het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.⁵¹

Wat betekent delegatie in de praktijk?

Met het overdragen van de bevoegdheid door een bestuursorgaan tot het nemen van een besluit aan een ander draagt het ook de voorbereiding en de uitvoering van de taak over die aan het nemen van het besluit voorafgaat.

Voorbeelden

- Een gemeenteraad kan het beslissen op een verzoek om informatie op basis van de Wet openbaarheid van bestuur delegeren aan het college van B&W. Dit gebeurt vaak omdat de beslistermijn erg kort is en de gemeenteraad maar één keer per maand bijeenkomt.⁵²
- De uitvoerende werkzaamheden rondom de heffing en inning van lokale belastingen worden soms regionaal bij een samenwerkingsverband belegd. Hiertoe wordt in de gemeenschappelijke regeling opgenomen welke bevoegdheden deze organisatie heeft. Zo worden in artikel 5 van de gemeenschappelijke regeling Belastingensamenwerking West-Brabant aan het 'bestuur' alle bestuursbevoegdheden overgedragen die samenhangen met de uitvoering van de heffing en invordering van belastingen, met uitzondering van de verordenende bevoegdheden.⁵³

Wat is de wettelijke grondslag voor delegatie?

Delegatie vereist een wettelijke grondslag of zoals de wet voorschrijft: delegatie geschiedt slechts als in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien.⁵⁴

Wat is de wettelijke grondslag voor delegatie aan samenwerkingsverbanden?

De wettelijke grondslag voor delegatie aan samenwerkingsverbanden is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR).⁵⁵ In de praktijk is het samenwerkingsverband altijd een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoeringsorganisatie. Delegatie aan een andere vorm van samenwerkingsverband, zoals een privaatrechtelijk ingestelde organisatie, is niet mogelijk omdat daar de wettelijke grondslag voor ontbreekt.

In artikel 30 WGR zijn wel enkele beperkingen gesteld (zie ook hieronder). In de regeling van de GR dient nauwkeurig te worden beschreven welke bevoegdheden overgedragen worden. Het betekent ook dat de bestuursorganen die een bevoegdheid overdragen dit besluit moeten ondertekenen.

Wat kan worden gedelegeerd?

In principe kunnen alle bevoegdheden worden gedelegeerd, tenzij daar bij wet uitzonderingen op zijn gemaakt of beperkingen aan zijn gesteld. Ook kan de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzetten. Denk daarbij aan bevoegdheden die een bestuursorgaan in verband met toezicht op het andere bestuursorgaan toekomen (goedkeuring door de raad van de jaarrekening).

⁵¹ Awb, art. 10.13.

⁵² Zie <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/delegeren-wob-verzoeken-naar-college-toegestaan.12749735.lynkx>.

⁵³ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR641487/2>. Deze verordenende bevoegdheden komen toe aan de gemeenteraden van de gemeenten die deelnemen. Het betreft hier een collegeregeling waarin alleen bevoegdheden van de deelnemende colleges worden overgedragen.

⁵⁴ Awb, art. 10.15.

⁵⁵ WGR, art. 30.

Wat kan worden gedelegeerd aan gemeenschappelijke regelingen?

In de WGR⁵⁶ zijn uitzonderingen of beperkende bepalingen beschreven voor de over te dragen bevoegdheden aan gemeenschappelijke regelingen.

1. Zo moeten de over te dragen bevoegdheden zich beperken tot de belangen van en het gebied waarvoor een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoeringsorganisatie zijn ingesteld.
2. Ook kunnen de over te dragen bevoegdheden niet verder gaan dan de bevoegdheden die de deelnemende bestuursorganen zelf toekomen.
3. Verder gelden er beperkingen ten aanzien van het overdragen van het heffen van belastingen door openbaar lichamen en mogen bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen geen belastingen heffen of algemeen verbindende voorschriften geven.⁵⁷

Aan wie kan worden gedelegeerd?

Delegatie vindt plaats aan bestuursorganen. Delegatie aan een ambtenaar (ondergeschikte) is niet mogelijk.⁵⁸

Heeft een delegerend bestuursorgaan nog invloed op de overgedragen bevoegdheden?

Het bestuursorgaan dat de bevoegdheid delegeert kan slechts beperkt invloed uitoefenen op de gedelegeerde bevoegdheid. Dat kan via:

- Beleidsregels
Bij delegatie kunnen alleen algemene aanwijzingen (in de vorm van beleidsregels) worden meegegeven.⁵⁹
- Informatieverstrekking
Het bestuursorgaan dat bevoegdheden heeft gedelegeerd kan om inlichtingen vragen⁶⁰ over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden. Dat gebeurt bij het bestuursorgaan waaraan de bevoegdheden zijn gedelegeerd.
- Ongedaan maken overdracht bevoegdheden
Delegatie kan weer ongedaan worden gemaakt; het bestuursorgaan kan het delegatiebesluit te allen tijde intrekken.⁶¹
Dit is in het kader van delegatie aan een gemeenschappelijke regeling wel een bijzonder proces. Het ongedaan maken van een delegatie die is opgenomen in een regeling kan alleen door deze regeling op te heffen of te wijzigen en moet daarmee dus geschieden in overleg met de overige deelnemers. Het is tenslotte altijd mogelijk uit een regeling te treden en daarmee de delegatie echt ongedaan te maken.

Wat betekent delegatie aan een GR voor de archiefzorg en het archiefbeheer?

De grondslag ligt in de Archiefwet 1995. Artikel 40 waarborgt dat een zorgdrager wordt aangewezen voor een bij een GR ingesteld openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. De regeling van de GR wijst de zorgdrager aan en zo krijgt deze op grond van de Archiefwet de bevoegdheden voor het beheer van de archieven. Het opstellen van een juridisch juiste regeling is een verantwoordelijkheid van de deelnemende overheidsorganen.

⁵⁶ WGR, art. 30, lid 1.

⁵⁷ WGR, art. 30, lid 1 onder a en b.

⁵⁸ Awb, art. 10:14.

⁵⁹ Awb, art. 10:16 lid 1.

⁶⁰ Awb, art. 10:16 lid 2.

⁶¹ Awb, art. 10:18.

Artikel 41 van de Archiefwet bepaalt dat "het bestuur" van een bedrijfsvoeringsorganisatie zorgdrager is voor het archief van deze organisatie. Omdat de bedrijfsvoeringsorganisatie niet in artikel 40 van de wet wordt genoemd is artikel 41 van toepassing.

Wat zijn de gevolgen van delegatie voor de archiefzorg en het archiefbeheer door de GR?

Bij het overdragen van bevoegdheden (delegatie) van een bestuursorgaan van provincies, gemeenten en waterschappen aan een bestuursorgaan van een GR gaan archiefzorg en archiefbeheer ook over naar de GR.

1. Het bestuursorgaan van de GR dat de gedelegeerde bevoegdheid uit gaat oefenen doet dit onder eigen verantwoordelijkheid.⁶²
2. Daarmee komt het zorgdragerschap voor de archiefbescheiden die worden opgemaakt of ontvangen bij de uitvoering van deze gedelegeerde bevoegdheid te liggen bij de GR en wel bij het in de regeling aangewezen bestuursorgaan. Dat is het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam of het bestuur van een gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie.
3. Het archief dat bij de uitvoering van de gedelegeerde bevoegdheden ontstaat vormt zo één archief met het archief van de beleids- en bedrijfsvoeringstaken van de GR. Dit archief wordt op termijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats die de GR heeft aangewezen.

Let op! Als bij delegatie van bevoegdheden archiefbescheiden door het delegerende bestuursorgaan ter beschikking worden gesteld aan de GR blijft de archiefzorg voor deze archiefbescheiden liggen bij het delegerende bestuursorgaan. Over het beheer van deze archiefbescheiden, die tijdelijk bij de GR berusten, moeten afspraken worden gemaakt.

Wat gebeurt er met het archief bij opheffing van de GR of terugtrekking van een deelnemer?

Bij het aangaan van de regeling is het van belang na te denken over de wijze waarop archiefbescheiden uit gedelegeerde bevoegdheden worden vastgelegd en behandeld. Als de GR namelijk ophoudt te bestaan of een van de deelnemers zich terugtrekt kan er een situatie ontstaan waarbij het bestuursorgaan dat gedelegeerd heeft de bevoegdheden zelf weer gaat uitvoeren. In een dergelijk geval moet de GR of diens rechtsopvolger de archiefbescheiden ter beschikking kunnen stellen aan de nieuwe uitvoerder van de bevoegdheid. Draag er daarom zorg voor dat archiefbescheiden zodanig worden vastgelegd dat ze altijd per delegerend bestuursorgaan te onderscheiden zijn en geselecteerd en uitgewisseld kunnen worden. De ter beschikking gestelde archiefbescheiden blijven onder de zorg van de GR vallen.

Kunnen bevoegdheden van archiefzorg en archiefbeheer aan een GR worden gedelegeerd?

Het kan voorkomen dat overheidsorganen samenwerken op het gebied van de uitvoering van archiefwettelijke bepalingen. Wat is er mogelijk als het gaat om delegatie van bevoegdheden uit de Archiefwet?

- Archiefzorg en archiefbeheer
De (bestuurlijke) verantwoordelijkheid voor de archiefzorg door provincie, gemeente of waterschap is in de Archiefwet 1995 belegd bij respectievelijk GS, B&W en het dagelijks bestuur. In het kader van deze bestuurlijke verantwoordelijkheid geeft de wet diverse bevoegdheden aan de zorgdrager om taken die in de wet zijn opgedragen te kunnen uitvoeren. Dit betreffen onder meer archiefbeheertaken, zoals het opstellen van een selectielijst, het vervangen van archiefbescheiden door reproducties, het aanwijzen van een archivaris etc.
- Delegatie: zorgdragerschap
Het zorgdragerschap is een overkoepelend begrip om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor archiefbescheiden aan een bestuursorgaan op te dragen. Het zorgdragerschap is geen

⁶² Awb, art. 10:13.

bevoegdheid zoals bedoeld in artikel 10:13 van de Awb en kan dus als zodanig niet worden gedelegeerd.

Het zorgdragerschap is ook niet te splitsen in zorg voor de overgedragen bescheiden en voor de niet overgedragen archiefbescheiden.

- Delegatie: bevoegdheden van het archiefbeheer
De bevoegdheden van het archiefbeheer die de Archiefwet toekent aan de zorgdrager zijn in beginsel te delegeren. Daarvoor dient dan wel een wettelijke grondslag te zijn, zoals de WGR. Zo kunnen het aanwijzen van de archivaris en het opstellen van de selectielijst gedelegeerd worden aan een GR.
- Delegatie: toezicht
Het toezicht op de naleving van de Archiefwet is een bevoegdheid van de archivaris.⁶³ Als de bevoegdheid tot aanwijzing van de archivaris wordt gedelegeerd aan een GR (bijvoorbeeld een regionaal historisch centrum) voert de archivaris van die GR ook het toezicht uit. Dit betekent dat de archiefbescheiden die worden ontvangen of opgemaakt uit hoofde van het toezicht vallen onder de zorg en het beheer van de GR.
De zorgdrager, onder wiens bevelen de archivaris het toezicht uitoefent, kan richting of dwingende aanwijzingen aan de archivaris geven over dit toezicht. Het is dan ook logisch dat de zorgdragers van de deelnemende overheidsorganen afspraken maken met de GR over de uitvoering van het toezicht. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een (dienstverlenings-)overeenkomst.

Welke selectielijst moet gehanteerd worden bij delegatie?

De GR vormt één archief voor de eigen bedrijfsvoerings-, bestuurstaken en de door de deelnemers overgedragen (gedelegeerde) bevoegdheden. Voor de keuze van een selectielijst bestaan de volgende mogelijkheden:

1. Het dagelijks bestuur van de GR stelt een eigen selectielijst op en legt deze voor verdere vaststelling voor aan de minister.
2. Het dagelijks bestuur besluit de selectielijst van één van de deelnemende overheidsorganen van toepassing te verklaren.

Als het DB geen keuze maakt geldt op grond van artikel 40, lid 3 van de Archiefwet:

- Als de GR uit gelijkwaardige partners bestaat, bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen, dient voor één van de selectielijsten van een van deze overheden gekozen te worden.
- Als de GR uit ongelijkwaardige partners bestaat, bijvoorbeeld gemeenten en provincie, dan dient voor de selectielijst van de provincie gekozen te worden.

⁶³ AW, art. 29, lid 2; art. 32, lid 2; art. 37, lid 2.

Bijlage 8 Lijst van geraadpleegde wetgeving en literatuur

Wetgeving

Wetgeving is te vinden via www.overheid.nl/overheidsinformatie; onder de tab 'wet- en regelgeving' is de op dat moment geldende versie te raadplegen.

Geraadpleegde bronnen/ aanvullende literatuur

Prof. mr. S.E. Zijlstra, mr. J.A.F. Peters, prof. mr. T.J. van der Ploeg *Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen. Onderzoek in opdracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties* (Amsterdam/Tilburg, 2006)

<https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/2190211/Samenwerking+door+en+met+de+overheid+in+privaatrechtelijke+en+publiekrechtelijke+rechtsvormen.pdf>

dr. J.M.E. Traag en J. de Wit MSc, *Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, rapport BZK 2016

VNG *Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen* (VNG, Den Haag, 2015)

https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf

mr. R.J.M.H. de Greef, prof. mr. S.E. Zijlstra, mr. F.H.K. Theissen *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving* (ministerie van BZK, Den Haag, 2015)

<https://vng.nl/files/vng/handreiking-verzelfstandiging-en-samenwerking-bij-decentrale-overheden.pdf>

Roeland Stolk e.a. *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk* (Berenschot in opdracht van ministerie van BZK, z.p., 2018) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-873527.pdf>

VNG Handreiking bevoegdhedenovereenkomst (2012)

<https://vng.nl/artikelen/bevoegdhedenovereenkomsten>

Handreiking 'Grip op regionale samenwerking' van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/handreiking_-_grip_en_controle_op_regionale_samenwerking_-_a4_online_versie.pdf

Ingrid van den Berge, Yamuna Ditters, Arnold Gelderman *Handreiking Publiek-publieke samenwerking en het aanbestedingsrecht* (Den Haag, VNG, 2015)

<https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/gemeentelijke-samenwerking/publicaties/handreiking-publiek-publieke-samenwerking>

Prof. mr. G.T.J.M Jurgens, mr. A.A. van Rossum *Van Contact naar Contract. De bijzondere positie van gemeenten in het contractenrecht* (VNG, Den Haag, 2013)

https://vng.nl/files/vng/publicaties/2013/20130626_van_contact_naar_contract_20130327.pdf

prof. mr. F.J. van Ommeren *De bevoegdhedenovereenkomst in de Awb en de verhouding met het BW* (Amsterdam, 2010)

https://www.researchgate.net/publication/254822800_De_bevoegdhedenovereenkomst_in_de_Awb_en_de_verhouding_met_het_BW

prof. dr. Van Montfort, prof. dr. Gabriel van den Brink, dr. Martin Schulz, drs. Nicole Maalsté
Publiek-private samenwerking in maatschappelijke veiligheid (WODC, Den Haag, 2012)

Arie Laken, Vincent Sabee *Publiek-private samenwerking en hybride financiering. Organisatorische randvoorwaarden voor decentrale overheden* (BZK, Den Haag, 2016)

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/230381/organisatorische-randvoorwaarden-voor-succesvolle-hybride-financiering.pdf>

T.W. Schoo *Nieuwe tijden aan het waterfront. Op zoek naar een nieuwe vorm van publiek-private samenwerking voor de herontwikkeling van Stadshavens, Rotterdam*

<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/276846>

dr. Ronald van Steden, Rozetta Meijer, MSc *Publiek-private samenwerking in tijden van diffuse dreiging. Een onderzoek naar diversiteit en werkwijzen en kansen in de Nederlandse en Vlaamse context* (Verwey Jonker Instituut, Amsterdam, 2018)

dr. Martijn van der Steen, prof. dr. Maarten Hajer, drs. Jorren Scherpenisse, drs. Olav-Jan van Gerwen, dr. ir Sonja Kruitwagen *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving* (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Den Haag, 2014)

dr. Maurits Sanders *Publiek-Private Samenwerking. Een reparatiestrategie voor falende ordeningsvormen* (Bestuurskunde 2014)

https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/6799743/Publiek-Private_Samenwerking.pdf

Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Hoofdrapport* ('s-Gravenhage, 2012)

https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121030/aanbiedingsbrief_en_hoofdrapport/f=/vj41l693r7ww.pdf

mr. drs. Marscha Mehcz *Handreiking Attributie, mandaat en delegatie* (VNG, Den Haag, 2016)

<https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160203-attributie-mandaat-en-delegatie.pdf>

Besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 25 september 2017, nr. MINBUZA-2017.1033708, tot vaststelling van een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Tweede openstelling Subsidieprogramma Fonds Duurzaam Water)

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-55384.html>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland *Beleidskader FDW 3^e call*

<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2016/08/FDW16%20Beleidskader%20NL.pdf>

Ronald Jas, Juul van Rijn *PPS in perspectief: resultaat of risico? over hoe gemeenten en bedrijven samenwerken in lokale sportstimulering* (Projectbureau Sport en Bewegen in de Buurt, 2014)

https://www.kenniscentrumsport.nl/publicatie/?pps-in-perspectief&kb_id=14134&kb_q=PPS%20in%20perspectief

mr. R.J.M.H. de Greef, mr. drs. L.C.L. Huntjens *Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen. Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel*; In opdracht van Rekenkamer Oost-Nederland, 2014

https://rekenkameroost.nl/uploads/handreiking_sturing_en_toezicht_op_gemeenschappelijke_regelingen_-_overijssel.pdf