



**TOELICHTENDE NOTITIE
INZAKE TOETREDING
TOT DE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING RHCL**

1. Waarom samenwerken op archiefgebied?

Gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met de uitvoering van complexe, specialistische wettelijke taken. Steeds meer gemeenten kiezen ervoor om dergelijke specialistische taken niet zelf ter hand te nemen, maar de uitvoering onder te brengen in regionale samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) waarin de benodigde specialistische kennis is geconcentreerd. Bij deze vormen van taakuitvoering blijven de deelnemende gemeenten de bevoegde gezagen, maar wordt er optimaal gebruik gemaakt van financiële en personele middelen door de gedeelde inzet van specialisten en infrastructuren. Ook op archief-wettelijk gebied is deze – logische – stap, voor steeds meer gemeenten en andere zorgdragers aanleiding om aan de sluiten bij de grote regionale archiefinstellingen. In het geval van het Regionaal Historisch Centrum Limburg (RHCL), hebben sinds 2016 zes nieuwe zorgdragers ervoor gekozen om via een dienstverleningsovereenkomst hun archief-wettelijke taken bij het RHCL te beleggen.

Samenwerking op archiefgebied kent – naast het delen van middelen en infrastructuren – de volgende voordelen:

1. Het kunnen voldoen aan de eisen van digitalisering en strengere (privacy) wetgeving
2. Het sneller opbouwen en delen van (snel veranderende) vereiste archiefkennis
3. Het kunnen bieden van hoogwaardige archief-dienstverlening aan burgers
4. Het voldoen aan de eisen van toezicht en verantwoording
5. Het opbouwen van een volwaardige collectievorming als onderdeel van het cultureel erfgoed
6. Indien aan de orde: Het niet langer nodig hebben en onderhouden van een eigen archiefbewaarplaats

Ad. 1) Voldoen aan de eisen van digitalisering en (privacy) wetgeving

Door de digitale samenleving leveren gemeenten steeds meer digitale diensten. Gevolg is een complexe digitale informatiehuishouding en dito uitdaging om deze beheersbaar toe houden. Een proactief archieftoezicht is een basisvoorwaarde om in control te blijven over de digitale informatiestromen.

Het digitaliseren van de diensten en informatie maakt deze diensten toegankelijker voor burgers. Tegelijkertijd leidt het er toe, dat gemeenten te maken krijgen met een steeds grotere groep burgers die een steeds groter beroep doen op hun fundamentele recht op informatie. De keerzijde van deze nieuwe vorm van transparantie en toegankelijkheid is het mogelijke spanningsveld dat dit oplevert met privacy. Het vroegtijdig borgen van de privacy van persoonsgegevens van burgers in de digitale informatiehuishouding is vereist om de maatschappelijke druk om overheidsdata in een vroeg stadium vrij te geven, op een goede wijze vorm te geven. Kennis op digitaal archiefgebied is daarbij onontbeerlijk.

Samenwerking op archiefgebied in de vorm van aansluiting bij de gemeenschappelijke regeling van het RHCL, biedt als aanvullend voordeel dat digitale archieven duurzaam kunnen worden overgebracht naar een landelijke archiefbewaarplaats, het zogenoemde e-Depot. In deze digitale omgeving wordt integere, authentieke en betrouwbare overheidsinformatie opgeslagen, beheerd, ontsloten, en beschikbaar gesteld aan de burgers. Dit gebeurt op een wijze die voldoet aan de nationale standaarden en normen en die volledig aansluit bij de

generieke digitale overheidsinfrastructuren.

Ad. 2) Opbouwen en delen van snel veranderende archiefkennis

Het Regionaal Historisch Centrum Limburg maakt onderdeel uit van een hecht kennisnetwerk van regionale archiefcentra, en het Nationaal Archief. Toetreding tot de gemeenschappelijke regeling betekent toegang tot het grootste kennis- en ervaringsdomein op het gebied van archieven in Nederland. Het RHCL is het regionale kenniscentrum waar analoge en digitale archieven op een authentieke en integere wijze worden beheerd, gepreserveerd en worden ontsloten aan de digitale samenleving, met borging van de verschillende wetgevende kaders.¹ Toetreden tot het RHCL heeft een duidelijke meerwaarde op het gebied van:

Ad 3) Het kunnen bieden van hoogwaardige archief-dienstverlening

Door het snel veranderend archiefgebruik en archiefonderzoek, alsmede de toenemende complexe digitale archiefontsluiting, is standaardisatie en centralisatie van de dienstverlening noodzakelijk. Het RHCL biedt, mede via de nationale toegangsketens e-Depot, een hoogwaardige digitale omgeving voor de burger waarin authentieke en integere informatie (archieven) 24/24 ter beschikking is. Daarnaast beschikt het RHCL over een geoutilleerde studiezaal waarin tevens de analoge archieven kunnen worden ingezien.

Ad. 4) Voldoen aan de eisen van toezicht en verantwoording

Dankzij de snel oprukkende digitalisering van informatiestromen, raakt het archief-wettelijke toezicht meer en meer verweven met het informatiemanagement van de gemeente zelf. Archief-wettelijk toezicht ontwikkelt zich daardoor steeds meer als de toetsende schakel in de totale kwaliteitscyclus van de informatiehuishouding, met daarnaast een adviesrol naar het management ten aanzien van de mate waarin de organisatie op informatiegebied in control is. Centrale focus daarbij ligt op de vraag hoe de organisatie in staat is verantwoording af te leggen over (de legitimiteit) van haar handelen, op basis van de archief-wettelijke eisen die worden gesteld aan duurzaam toegankelijke, betrouwbare en authentieke informatie. Door regionale samenwerking kunnen de deelnemende organisaties van elkaar leren, met het RHCL als centrale en coördinerende kennis *hub*.

Ad. 5) Opbouwen van collectievorming en cultureel erfgoed

Een evenwichtige opbouw van archieven en collecties afkomstig van overheidsinstanties, particuliere organisaties en personen is van belang. Naast de wettelijke overbrenging richt verwerving zich ook op archieven en collecties die om welke reden dan ook verloren dreigen te gaan en van wezenlijk belang zijn voor de geschiedenis van onze regio. Het RHCL vormt hierbij de verbindende schakel in de Limburgse en Euregionale cultuurketens tussen de rijke archiefcollecties enerzijds, en de valorisatie ervan naar het culturele (erfgoed)veld anderzijds.

Ad. 6) Besparen op de kosten van een eigen archiefbewaarplaats

Veel gemeenten kampen met plaatsgebrek in de eigen archiefbewaarplaats waardoor, in meer of mindere mate, in de toekomst additionele of nieuwe archiefbewaarplaatsruimte nodig is. De archiefbewaarplaats RHCL biedt hiervoor een alternatief.

2. e-Depot

¹ Wetgevende kaders zoals: Archiefwet, Wet Open Overheid, Wet Hergebruik Overheidsinformatie, AVG verordening.
regionaal historisch centrum limburg
Sint Pieterstraat 7
6211 JM Maastricht

Steeds meer gemeenten gaan over tot vergaande digitalisering van informatieprocessen. Digitalisering van informatieprocessen betekent ook digitalisering van te bewaren documenten en andere (archieff)bescheiden. Om ook op de lange termijn dit 'digitale archief' duurzaam toegankelijk te laten zijn, en daarmee te voldoen aan wettelijke verplichtingen van bijvoorbeeld Archiefwet en Wet Openbaar Bestuur, is het noodzakelijk om een digitale archief-infrastructuur op te zetten en te onderhouden. Een kostbaar gebeuren.

Door aan te sluiten bij het zogenoemde e-Depot van het RHCL, kan gebruik worden gemaakt van een nationaal digitaal archiefsysteem. Een e-Depot is het geheel van organisatie, beleid, processen en procedures, financieel beheer, personeel, databeheer, databeveiliging en aanwezige hard- en software, dat het duurzaam beheren van te bewaren digitale archiefbescheiden mogelijk maakt.

Een e-Depot is dus meer dan een digitale archiefbewaarpplaats. En het overbrengen van digitale archiefbescheiden vergt ook meer dan het 'gewoon' aanleveren van digitale data. Digitale archiefdienstverlening door het RHCL omvat dienstverlening van de gehele digitale archiefketen: ondersteuning bij de inrichting voor overbrenging, en de overbrenging zelf, tot aan het beheer en het duurzaam toegankelijk maken van digitaal overgebrachte informatie. Het RHCL levert daarbij diensten uit de landelijke Producten en Diensten Catalogus Digitale Archiefdiensten. Het realiseren van Duurzaam Digitaal Archiefbeheer staat daarbij centraal.

3. Risicomanagement

Het afgelopen jaar hebben meerdere partijen in het kader van hun wettelijke archieftaak aangegeven serieus te overwegen toe te treden tot de Gemeenschappelijke Regeling RHCL. Concreet betreft het de mogelijke toetreding van 5 gemeenten (Valkenburg aan de Geul, Meerssen, Eijsden-Margraten, Kerkrade en Heerlen) en de Provincie Limburg. Van deze zorgdragers kent het RHCL met de gemeenten Valkenburg aan de Geul en Eijsden-Margraten, alsmede de Provincie Limburg, reeds een jarenlange samenwerking op archiefgebied op basis van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's).

Het RHCL anticipeert op diverse manieren op de voorziene uitbreiding van het aantal partners in de Gemeenschappelijke Regeling en de daaraan gekoppelde implicaties voor zowel organisatie, personeel, dienstverlening als bedrijfsvoering van het RHCL. Er is hierbij sprake van een wisselwerking: groei leidt tot schaalbaarheid en slagkracht, en schaalbaarheid en slagkracht zijn nodig voor (verdere) groei. Een actief risicomanagement is daarbij van belang om daarbij de balans te houden.

Ten aanzien van (sterke) groei en de daaraan gekoppelde vereiste schaalbaarheid en slagkracht van de RHCL-organisatie, kunnen de volgende risico's worden onderscheiden:

1. Politiek-bestuurlijke risico's.
2. Organisatorische risico's.
3. Personele risico's.
4. Financiële risico's.

Ad. 1) Politiek-bestuurlijke risico's

Als uitvoeringsorganisatie handelt het RHCL binnen de haar door het algemeen bestuur van de GR RHCL ter beschikking gestelde kaders. Het algemeen bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers vanuit de in de GR aangesloten zorgdragers. Het is voor zowel de bestuurbaarheid als de bedrijfsvoering van het RHCL, van groot belang dat deze bestuursleden zich gecommiteerd voelen aan het RHCL en haar strategische koers, en dit

commitment in hun bestuurlijke rol – naast het vertegenwoordigen van de archief-wettelijke belangen van de door hen vertegenwoordigde zorgdrager –, als uitgangspunt van handelen en besluitvorming nemen. Ontbreekt dit commitment, dan bestaat het gevaar dat het bestuur zonder gezamenlijke koers en zonder bestuurskracht opereert, wat op haar beurt ten koste zou gaan van de slagkracht van de organisatie RHCL.

Dit risico wordt ondervangen door in de aankomende toetredingsprocessen expliciet aandacht te schenken aan het belang van een krachtige, gecommitteerde bestuursvertegenwoordiging, en dit op dagdagelijkse basis optimaal te waarborgen door opname in de tekst van de (gewijzigde) Gemeenschappelijke Regeling.

Ad. 2) Organisatorische risico's

Om de verwachte groei van het RHCL aan te kunnen, dient de organisatie daar ook op te zijn ingericht, zowel qua structuur als qua infrastructuur. De basis hiervoor is aanwezig, maar dient verder te worden uitgebouwd. Hiertoe zijn recentelijk een hoofd bedrijfsvoering en een informatiemanager aangetrokken. Zij hebben de taak om – samen met de directie – de organisatie qua structuur en infrastructuur (systemen en processen) dusdanig te herijken, dat het RHCL zowel qua schaalbaarheid als qua slagkracht in staat is een sterke groei in activiteiten op te kunnen vangen, en dit tegelijkertijd te doen op een wijze die duurzaam en toekomstgericht is: financieel gezond, duurzaam doorbouwend, verbindend en versterkend, en met een blik naar buiten. Via de reguliere P&C-cyclus wordt hierop actief gestuurd.

Ad. 3) Personele risico's

Groei in activiteiten betekent ook groei in de daarvoor vereiste personele capaciteit. Het risico bestaat daarbij dat dit personeel (nog) niet voorhanden is, dan wel het beschikbare personeel overvraagd wordt.

In het geval van gevraagde additionele dienstverlening door partijen die niet zijn aangesloten bij de Gemeenschappelijke Regeling, bestaat reeds de mogelijkheid niet op deze wensen in te gaan. Bij gebrek aan (beschikbare) capaciteit, ligt voor het RHCL het primaat van toewijzing van capaciteit altijd bij bestaande GR-partners. Op deze wijze wordt het personele risico beperkt. Voor opdrachten maakt het RHCL ook gebruik van tijdelijke expertise. Hierdoor valt bij groei relatief snel op te schakelen.

Bij toetreding van zorgdragers tot de Gemeenschappelijke Regeling, ontstaat voor het RHCL een gegarandeerde continuïteit aan en financiering van de daaraan verbonden taken en werkzaamheden, waardoor het RHCL de hiervoor benodigde (personele) capaciteit op structurele basis kan inzetten, en indien nodig op structurele basis extra capaciteit kan aantrekken. Groei in de vorm van toetredende partijen kan daarmee altijd structureel worden afgedekt, waardoor het risico van overvraging van het beschikbare personeel wordt verkleind.

Ad. 4) Financiële risico's

Groei brengt risico met zich mee, ook op financieel gebied. Voor het RHCL bevinden de financiële risico's zich op twee gebieden: het financiële risico gekoppeld aan toenemende personele lasten, en het financiële risico gekoppeld aan de benodigde investeringen om de organisatie naar het gewenste niveau op te schalen.

Ten aanzien van het financiële risico, gekoppeld aan de toenemende personele lasten: dit is relatief beperkt, omdat de financiering van extra personele lasten via lumpsum-bijdragen van toetredende partners in de GR-regeling, structureel wordt geborgd. Als extra 'vangnet' is in de Regeling bovendien expliciet opgenomen dat toetreding van nieuwe partners tot de GR financieel gezien niet mag leiden tot extra kosten voor zittende partners. Eventuele extra kosten komen dus altijd voor rekening van de toetredende partner.

Los van personele groei, brengt ook het opschalen van de RHCL-organisatie om de verwachte groei qua bedrijfsvoering te kunnen accommoderen, de nodige extra kosten met zich mee. Aan de andere kant kunnen er ook synergie-effecten ontstaan, doordat de infrastructurele kosten van de instandhouding van de organisatiestructuur door meerdere partijen 'gedeeld' kunnen worden. Het is daarbij aannemelijk dat de komende jaren de kost voor de baat uit zal gaan en de infrastructurele kosten van groei, vooralsnog hoger zullen zijn dan de infrastructurele synergie-effecten.

Omdat deze extra kosten in zichzelf niet mogen leiden tot hogere lumpsum bijdragen van de GR-partners, dienen deze extra kosten te worden gefinancierd uit het opgebouwde eigen vermogen, via inkomsten uit additionele niet-GR-gerelateerde dienstverlening, dan wel met vreemd vermogen te worden voorgefinancierd, waarbij de extra kapitaalslasten ten laste van de exploitatierekening van het RHCL worden gebracht.

Financieel gezien kent het RHCL een gezonde basis om de aan groei gekoppelde ontwikkeling van de RHCL-organisatie vorm te geven. Gezien haar relatief beperkte omvang, dienen de vereiste financiële middelen echter op basis van een meerjaren-ontwikkelpad te worden ingezet. Daarbij bestaat het risico, dat er in de praktijk een versnelling noodzakelijk (b)lijkt te zijn, die zowel financieel als organisatorisch een brug te ver is. Een meerjarenplanning gekoppeld aan focus, prioritering en sturing is een belangrijk element om dit risico te beheersen en de organisatie steeds in het juiste vaarwater richting toekomst te houden.

4. Dienstverleningsovereenkomst vs. Toetreding tot Gemeenschappelijke Regeling

Overheidsdiensten zoeken steeds vaker samenwerkingsvormen op, zodat zij efficiënter kunnen werken en tegelijkertijd een hogere kwaliteit en lagere kwetsbaarheid van beleid en taakuitvoering, kunnen realiseren. Ook ten aanzien van de gemeentelijke archieftaak, is dit een mogelijk vertrekpunt om te onderzoeken of samenwerking tot een meerwaarde leidt, en in welke vorm – een Dienstverleningsovereenkomst of Toetreding tot de Gemeenschappelijke Regeling RHCL –, dit het beste zou kunnen geschieden.

Daarbij kunnen een aantal subdoelen voor ogen staan:

- Hoge kwaliteit en lage kwetsbaarheid van beleidsontwikkeling en uitvoering wettelijke taken en regelingen die voortvloeien uit de Archiefwet 1995.
- Op maat gesneden dienstverlening aan alle klanten van archiefinstellingen.
- Een adequate e-Depotvoorziening voor alle direct betrokken overheidsorganisaties en zij die hierbij willen aansluiten
- Een effectieve en efficiënte taakuitvoering van archiefbeheer, beschikbaarstelling, collectievorming, informatiemanagement en toezicht.

Het archiveren van informatie is sterk in beweging. Dit maakt dat de inrichting van het gemeentelijk archiefbeheer en de bijbehorende besluitvorming, gezien moeten worden in een dynamische context: de digitalisering van informatie, de maatschappelijke veranderingen en de aanpassing van het (archieff)-wettelijk kader. Nader toegelicht gaat het om:

- *Archiefbeheer; informatiebeheer en duurzaamheid*

Om de duurzaamheid, betrouwbaarheid en volledigheid van digitale informatie te garanderen, dient deze tijdens de productie te worden vastgelegd in een gespecialiseerde infrastructuur, beheerd door specialisten.

Samenwerking is hierbij vanwege efficiency, kwaliteit en kostenreductie van wezenlijk belang. Daarnaast hebben de archiefinstellingen, in meer of mindere mate, in de toekomst additionele of nieuwe archiefbewaarplaatsruimte nodig. Een kostenbesparende manier van gezamenlijk archiefbeheer, lijkt hierbij de oplossing.

- *Dienstverlening*

Door het snel veranderend archiefgebruik en archiefonderzoek, alsmede de toenemende complexe digitale archiefontsluiting, is standaardisatie en centralisatie van de dienstverlening noodzakelijk.

- *Toezicht*

Het moderne archief en wettelijke toezicht raakt meer en meer verweven met het informatiemanagement van de organisatie zelf.

- *Collectievorming*

Een evenwichtige opbouw van archieven en collecties afkomstig van overheidsinstanties, particuliere organisaties en personen, is van belang. Naast de wettelijke overbrenging richt verwerving zich ook op archieven en collecties die om welke reden dan ook verloren dreigen te gaan en van wezenlijk belang zijn voor de geschiedenis van de regio.

- *Maatschappelijke ontwikkelingen*

De burger wordt steeds mondiger, en is in toenemende mate op zoek naar 'bewijsvoering'. Het toegankelijk beschikbaar hebben van deze informatie wordt daarmee steeds belangrijker.

- *Archief-wettelijke ontwikkelingen*

Momenteel loopt de discussie of de Archiefwet 1995 niet verouderd is, en of de huidige overbrengingstermijn van 20 jaar niet moet worden teruggebracht naar 10 jaar. Indien de overbrengingstermijn daadwerkelijk wordt verkort, leidt dit tot de verantwoordelijkheid van gemeenten om het bijbehorende archief versneld op orde te brengen en over te dragen naar een archiefbewaarplaats.

Overwegingen bij besluitvorming

Ten aanzien van besluitvorming met betrekking tot het al dan niet samenwerken met het RHCL bij het uitvoeren van de gemeentelijke archieftaak, dienen gemeenten de volgende twee beslissingen te nemen:

1. Houden we het uitvoeren van de archieftaak volledig in eigen beheer, of realiseren we deze taak in samenwerking met het RHCL?
2. Kiezen we voor een dienstverleningsovereenkomst met het RHCL of treden we toe tot de Gemeenschappelijke Regeling RHCL?

Bij de keuze voor het aangaan van een dienstverleningsovereenkomst dan wel het toetreden tot de Gemeenschappelijke regeling, spelen de volgende elementen een rol:

- a) Mogelijke af te nemen diensten.
- b) Leveringszekerheid van af te nemen diensten.
- c) Kosten van af te nemen diensten.
- d) Bestuurlijke invloed op de uitvoeringsorganisatie.

- *Mogelijke af te nemen diensten*

Bij het aangaan van een dienstverleningsovereenkomst in plaats van toetreding, is het voor een gemeente niet mogelijk om gebruik te maken van de diensten die het RHCL aanbiedt op het gebied van digitale archivering / e-Depot. Deze diensten zijn alleen toegankelijk voor partners in de Gemeenschappelijke Regeling.

- *Leveringszekerheid van af te nemen diensten*

Bij dienstverleningsovereenkomsten, beperkt de leveringszekerheid zich tot levering van de in de dienstverleningsovereenkomst afgesproken diensten. Additionele diensten kunnen alleen

worden afgenomen, indien het RHCL hiervoor voldoende (personele) capaciteit heeft. Bij de inzet van (personele) capaciteit, stelt het RHCL daarbij de belangen van de partners in de Gemeenschappelijke Regeling, boven de belangen van partners waarmee zij een dienstverleningsovereenkomst heeft afgesloten.

- *Kosten van af te nemen diensten*

Bij dienstverleningsovereenkomsten zijn de kosten van dienstverlening direct gerelateerd aan de afgesproken af te nemen diensten. Hoe groter de dienstverlening, hoe hoger de kosten. In geval van toetreding tot de Gemeenschappelijke Regeling zijn de kosten vooraf bekend, namelijk € 178 per m1 overgebracht analoge archief, plus € 1,10 per inwoner indien daarnaast gebruik wordt gemaakt van digitale dienstverlening gekoppeld aan het e-Depot (prijsspeil 2018). Hiervoor krijgt de partner in de regeling de beschikking over alle dienstverlening die in de Gemeenschappelijke Regeling is vastgelegd.

- *Bestuurlijke invloed op de uitvoeringsorganisatie*

In geval van dienstverleningsovereenkomsten heeft de gemeente geen bestuurlijke invloed op de uitvoeringsorganisatie RHCL. Als partner in de Gemeenschappelijke Regeling, is bestuurlijke invloed op de uitvoeringsorganisatie geborgd door middel van vertegenwoordiging in het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling. Hiertegenover staat tegelijkertijd een gedeelde verantwoordelijkheid voor (de implicaties van) beleid en uitvoering, ook financieel.

Onderwerp	Dienstverleningsovereenkomst	Toetreding tot GR RHCL
<i>Dienstverlening:</i>		
a) Toezicht en advies	Beperkt zich tot DVO-afspraken	Inclusief
b) Analoge archivering	Beperkt zich tot DVO-afspraken	Inclusief
c) Digitale archivering / e-depot	Niet mogelijk	Mogelijk tegen vast tarief
d) Beschikbaar stellen / publiek		
<i>Organisatorische context:</i>		
a) Verantwoordelijkheden	Beperkt zich tot DVO-afspraken	Medeverantwoordelijk geheel
b) Bevoegdheden	Beperkt zich tot DVO-afspraken	Medebevoegd voor geheel
c) Bestuurlijke invloed	Geen	Ja
d) Kostenplaatje	Conform DVO-afspraken, flexibel	All-in tarief, fixed