

Toelichting gemeenschappelijke regeling Westfries Archief, Regionaal Historisch Centrum voor West-Friesland (definitieve tekst)

Inleiding

De toelichting bij deze gemeenschappelijke regeling is als volgt opgebouwd:

- Algemeen deel: hierin wordt nader ingegaan op de achtergronden en noodzaak voor de wijziging van de bestaande gemeenschappelijke regeling, de keuze voor de rechtsvorm en systematiek van de regeling.
- Artikelsgewijs deel: in dit deel zal bij die artikelen waar nadere informatie voor de uitleg ervan dan wel een verklaring voor de gemaakte keuze voor de toepassing van de regeling verhelderend is, een korte informatieve toelichting gegeven worden.

Algemeen deel

De Gemeenschappelijke Regeling Archiefdienst Westfriese Gemeenten (1993) (hierna: de Archiefdienst) moet aangepast worden als gevolg van een aantal ontwikkelingen te weten:

1. De dualisering van het gemeentebestuur heeft directe gevolgen voor de gekozen structuur van centrumgemeente in combinatie met een gemeentelijke archiefcommissie en de aan die commissie overgedragen bevoegdheden.
2. De vervanging van de Archiefwet 1962 door een nieuwe wet in 1995.
3. De gemeentelijke herindelingen die het aantal deelnemers heeft teruggebracht van 13 naar 9, waarbij de verwachting gerechtvaardigd is dat dit proces in de naaste toekomst verder gaat.
4. De wijzigingen in de strategische positionering en dientengevolge de taakstelling van het Westfries Archief. In een gezamenlijke vergadering van de archiefcommissie en de portefeuillehouders van de aangesloten gemeenten van 2 oktober 2001 is besloten de Archiefdienst Westfriese Gemeenten, een dienst die zich beperkte tot de uitoefening van de archiefwettelijke taken, te willen laten uitgroeien tot een regionaal historisch centrum: Het Westfries Archief. Een professionele, publieksgerichte archiefdienst waar (West-Friese) burgers, instellingen en overheden als vanzelf terecht komen met historische vragen.
5. Wijzigingen in huisvesting en ICT. In 2006 heeft het Westfries Archief een eigen (nieuwe) huisvesting ter beschikking gekregen die toegesneden is op de onder (4) geschetste ontwikkelingen. De zorg- en beheerfunctie van de archiefbescheiden worden in toenemende mate gedigitaliseerd. Ook de publieksfunctie zal hiervan directe gevolgen ondervinden. Dit proces eist voortdurende investeringsbeslissingen met betrekking tot soft- en hardware die aan deze eisen kunnen voldoen.
6. De financiering van het huidige intergemeentelijke samenwerkingsverband sluit niet meer aan bij de hiervoor geschetste ontwikkeling.

In het kader van de aanpassing is gezocht naar een juridische vorm die het beste aansluit bij die ontwikkelingen, maar die tegelijkertijd de voordelen van de huidige praktijk kan continueren. Dat betekent dat de juridische vorm zodanig moet zijn dat het Westfries Archief voor een adequate taakinfilling zelfstandig kan functioneren in het maatschappelijk en het juridisch verkeer. Op die wijze kan het Westfries Archief immers zelf overeenkomsten aangaan die noodzakelijk zijn in het kader van de (wettelijke) archieftaak en/of de cultuur-historische taak.

Gelet op de omvang van de organisatie (2008: 8,5 fte, 11 medewerkers) is het niet zonder meer nodig dat de ondersteuning op personeel, administratief, financieel en ICT gebied door het Westfries Archief zelf georganiseerd moet worden. De huidige rechtspositie van de medewerkers (ambtenaren gemeente Hoorn) kan daarom het beste gecontinueerd worden.

Deze externe en interne voorwaarden hebben ertoe geleid dat voor de juridische vormgeving van de herziene gemeenschappelijke regeling gekozen is voor een regeling waarbij enerzijds een openbaar lichaam (= rechtspersoon) wordt ingesteld en anderzijds in die regeling wordt geregeld dat

bepaalde ondersteunende taken verricht worden door de centrumgemeente Hoorn. Deze keuze is gebaseerd op artikel 8, lid 1 in combinatie met artikel 8, lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze keuze borgt dus zowel de ontwikkeling van de Archiefdienst als de continuïteit van de rechtspositie en de ondersteuning van de bedrijfsvoering.

De keuze voor een openbaar lichaam heeft tot gevolg dat het wettelijk regime van een openbaar lichaam met betrekking tot samenstelling van de bestuursorganen, hun onderlinge verhouding en bevoegdheden, de informatie- en verantwoordingslijn naar de deelnemende gemeentebesturen en de begrotings- en rekeningscyclus van rechtswege van toepassing wordt.

De keuze van centrumgemeente is gemaakt om te voorkomen dat de regeling moet worden opgetuigd met rechtspositieregelingen etc. omdat een werkgever- werknemer relatie gaat ontstaan bij gebreken aan een centrumgemeente. Het personeel van de Archiefdienst Westfriesse gemeenten blijft in dienst van de gemeente Hoorn. Daarmee blijft ook de aansprakelijkheid voor het handelen van het personeel bij de gemeente Hoorn. Door gebruik te maken van de centrum-gemeenteconstructie en niet te spreken over uitlenen/detacheren of wat dies meer zij, wordt ook BTW-problematiek voorkomen.

Bij de gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Westfriesland is voor een soortgelijke constructie gekozen. Door de Belastingdienst is bevestigd dat bij deze constructie er geen BTW-problematiek ontstaat. Uiteraard is de rechtspersoon zelf aansprakelijk voor het handelen van deze rechtspersoon.

Tevens heeft de keuze voor een openbaar lichaam te maken met het feit dat een openbaar lichaam tevens beschikt over rechtspersoonlijkheid. Deze rechtspersoonlijkheid is noodzakelijk om privaatrechterlijke handelingen te kunnen verrichten. Gelet op de aard van de taak van de archiefdienst Westfriesse gemeenten, is het kunnen verrichten van privaatrechterlijke handelingen in het maatschappelijk verkeer een noodzaak.

De keuze voor een centrumgemeente zet weliswaar op de hiervoor genoemde punten de huidige samenwerkingsvorm voort, maar moet tevens in het perspectief geplaatst worden van een transparante samenwerking die in beginsel gebaseerd is op een opdrachtgever- (het openbaar lichaam) en een opdrachtnemer- (de gemeente Hoorn) relatie. Die relatie kan dus gezien worden als een “service level agreement”, waarin een goede verhouding tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de prijs daarvan voorop staat. Een dergelijke relatie is ook transparant in die zin, dat deze periodiek geëvalueerd moet worden om te kunnen bepalen of die verhouding nog aan de wederzijdse verwachtingen voldoet of dat deze bijstelling behoeft. Deze periodieke evaluatie is in deze regeling voorzien.

Artikelsgewijs deel

Zoals al eerder vermeld zullen hier die artikelen kort worden toegelicht waar dat voor een juist gebruik of uitleg van de gemeenschappelijke regeling nodig is.

Preambule

Deze regeling wordt aangegaan door de drie gemeentelijke bestuursorganen (raad, college en burgemeester) ofschoon alleen het college en de raad taken op grond van de Archiefwet 1995

hebben. Alle drie de organen hebben echter bestuursbevoegdheden die archiefbescheiden met zich brengen.

De naam van de regeling past bij de taakontwikkeling van de Archiefdienst naar regionaal-historisch centrum, zoals hierboven in het algemeen deel geschetst.

Artikel 3

Het doel van de regeling is volgens deze bepaling uitdrukkelijk tweeledig: (1) de wettelijke archieftaak en (2) regionaal-historisch centrum voor West-Friesland. De tweede doelstelling is gebaseerd op de beleidsnota en het daaraan gekoppelde bedrijfsplan (2008), zoals die door de archiefcommissie zijn onderschreven.

Artikel 4

De leden 1 en 2 van dit artikel zijn een uitwerking van de eisen die artikel 10, lid 2 en 30 van de Wet gemeenschappelijke regelingen stelt. Alle taken en bevoegdheden die de raden en colleges op grond van de Archiefwet 1995 bezitten met betrekking tot de archieven die naar de gemeenschappelijke archiefbewaarplaats overgaan of reeds zijn overgegaan, worden door deze organen gedelegeerd aan de overeenkomstige bestuursorganen van het openbaar lichaam. Omdat het hier om een integrale overdracht van de wettelijke taken en bevoegdheden (zie Hoofdstuk V Archiefwet 1995) gaat, waaraan in deze regeling geen beperkingen zijn gesteld, behoeft deze delegatie geen nadere specificatie.

Het derde lid van dit artikel legt de verdere grondslag voor het beleid van het regionaal-historisch centrum.

Artikel 5

De kern van het doel, de taken en bevoegdheden van het openbaar lichaam is gelegen in de voorgaande artikelen 3 en 4. In het verlengde van deze kern kan het echter voorkomen dat derden gebruik willen maken van de expertise en/of de professionals van het openbaar lichaam. Deze dienstverlening aan derden wordt in dit artikel in beginsel mogelijk gemaakt, maar wel aan uitdrukkelijke voorwaarden verbonden, opdat deze dienstverlening nooit ten koste mag gaan van de kerntaken.

Artikel 7

Iedere gemeente vaardigt één lid in het algemeen bestuur af. De raden van die gemeenten beslissen zelf uit welk bestuursorgaan deze vertegenwoordiger afkomstig is (raad, college of burgemeester), ofschoon er gelet op de dualisering van de gemeentelijke verhoudingen in relatie tot het karakter van deze samenwerking (gericht op de uitvoering van een medebewindswet) een duidelijke voorkeur uitgaat naar de aanwijzing van een collegelid (waaronder ook de voorzitter daarvan).

Artikel 9

In het derde lid van dit artikel is uitdrukkelijk gekozen voor een meervoudig stemrecht van de deelnemende gemeenten aan deze regeling. Dat wordt gerechtvaardigd door de omstandigheid dat de financiële bijdrage van de deelnemers nu al verschillend is (gebaseerd op inwoneraantal en meters archiefbescheiden). Gelet op dit gedifferentieerd belang is een meervoudig stemrecht als gerechtvaardigd te beschouwen. Het meervoudig stemrecht zoals in dit artikel is verankerd, is overgenomen uit de gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Westfriesland. Omdat over deze

regeling brede consensus bestaat, is afgezien van een hernieuwde discussie m.b.t. de stemverhouding. Wel wordt daarbij het volgende opgemerkt. Indien in 2011 de geplande fusie met de gemeenten Medemblik, Andijk en Wervershoof daadwerkelijk doorgaat, ontstaat een situatie waarbij de stemverhoudingen van dien aard zouden worden dat de (nieuwe) gemeente Medemblik en Hoorn samen de meerderheid zouden uitmaken van het algemeen bestuur. Weliswaar is dat dan in verhouding tot de mate waarin financieel wordt bijgedragen, maar binnen een gemeenschappelijke regeling dient ook het aspect van solidariteit tot uiting te worden gebracht. Omdat echter na een herindeling alle gemeenschappelijke regelingen opnieuw moeten worden bezien en worden aangepast, wordt voorgesteld deze discussie pas te voeren indien er sprake is van een daadwerkelijke fusie. Om pragmatische redenen wordt thans voorgesteld de regeling van het Recreatieschap Westfriesland te kopiëren

Artikel 11

Het is niet toegestaan dat het Dagelijks bestuur een meerderheid heeft in het Algemeen Bestuur. Derhalve mag het aantal leden van het Dagelijks bestuur uit drie leden bestaan waaronder de voorzitter.

In het tweede lid wordt voor de samenstelling van het dagelijks bestuur een beginselvoorkeur uitgesproken voor de betreffende portefeuillehouders. Uiteraard kan deze beginselvoorkeur alleen maar tot zijn recht komen als bij de toepassing van artikel 7 door de raden portefeuillehouders als lid van het algemeen bestuur zijn aangewezen.

De beginselvoorkeur is hier tot uitdrukking gebracht, omdat volgens de Archiefwet 1995 in artikel 30 de zorgtaak voor de gemeentelijke archiefbescheiden in medebewind is opgedragen aan de colleges.

Artikel 15

Dit artikel laat de aanwijzing van de voorzitter van het openbaar lichaam uitdrukkelijk aan het algemeen bestuur over. Uiteraard staat het aan het algemeen bestuur vrij om hier een relatie te leggen met de centrumgemeente. Deze relatie zou bijvoorbeeld de verhouding zoals die neergelegd is in de artikelen 19 tot en met 21 van de regeling kunnen faciliteren.

Artikel 16

Het bepaalde in het tweede lid brengt de continuering van de huidige praktijk tot uitdrukking. Het bestaande overleg tussen de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten ondersteunt, naar de huidige praktijk uitdrukkelijk aantoont, het functioneren van de Archiefdienst op een goede wijze. Op die manier wordt namelijk ook een zeer pragmatische aansluiting gevonden tussen het functioneren van de gemeentelijke organisaties/administraties en de taakstelling van en de dienstverlening door de Archiefdienst.

De taken en bevoegdheden van deze commissie worden door het Algemeen Bestuur nader geregeld in een reglement voor deze commissie. In de artikelen 23 en 24 van de regeling wordt bij de begroting en rekening (inclusief het jaarverslag) bepaald dat deze commissie door het dagelijks bestuur gehoord moet worden.

Artikel 17

De keuze voor een openbaar lichaam kan als nadelig effect hebben, dat het functioneren van het openbaar lichaam op afstand van de raden en colleges van de deelnemende gemeenten komt te staan. Om deze afstand zo klein mogelijk te houden wordt in dit artikel expliciet de

informatiestroom vanuit de bestuursorganen van het openbaar lichaam naar de raden en colleges geregeld. Alleen door dit actief te doen zal de Archiefdienst in de focus van de raads- en collegeleden kunnen blijven.

De informatieverschaffing zal voor een belangrijk deel gebaseerd kunnen worden op de begroting en het daarmee samenhangende operationele plan. In een dergelijk plan zal op een samenhangende wijze inzicht worden gegeven in de jaarlijkse doelen en de daarvoor benodigde middelen. Op deze wijze krijgen de bestuursleden en de deelnemers periodiek op een transparante wijze inzicht in en overzicht van de ontwikkelingen van het Westfries Archief.

Artikel 19

Dit artikel vormt de kern van de taakstelling van de centrumgemeente. Deze taakstelling moet duidelijk gezien worden als ondersteunende dienstverlening aan het openbaar lichaam, zodat dit zijn doelstellingen, taken en bevoegdheden zo effectief en efficiënt mogelijk kan uitoefenen. De dienstverlening is beperkt tot de gebieden in het eerste lid genoemd. Ieder daarvan wordt hier nog kort toegelicht om de strekking ervan zo eenduidig mogelijk te maken:

Personele ondersteuning ziet hier zowel op medewerkers die exclusief voor het openbaar lichaam werken als op medewerkers die ondersteuning aan het openbaar lichaam bieden, maar wier hoofdtaak binnen het takenpakket van de gemeente Hoorn ligt (bijvoorbeeld medewerker financiën of personeel). Voor de eerste categorie dient een afzonderlijke functiebeschrijving/competentieprofiel te worden vastgesteld (inclusief de daarbij horende functiewaardering). Het vierde lid vult deze bepaling nog aan. Het openbaar lichaam zal niet zelf als werkgever gaan optreden! Zie in dit verband ook artikel 20.

Huisvesting is nader uitgewerkt in het derde lid. Sedert 2006 heeft de Archiefdienst de beschikking over een afzonderlijke huisvesting, die toegesneden is op de taken ervan. Deze huisvesting is eigendom van de gemeente Hoorn. Deze situatie wordt door deze regeling niet gewijzigd. Dat betekent dat het openbaar lichaam de huisvesting huurt van de gemeente Hoorn. Daarbij moet wel zeker gesteld worden dat de huurder een exclusief recht heeft op het gebruik van het gehuurde.

ICT wordt steeds belangrijker in een adequate dienstverlening aan de deelnemers en het publiek. Dat betekent ongetwijfeld dat de centrumgemeente rekening moet houden met een dienstverlening op dit gebied die kan afwijken van die van de overige organisatieonderdelen van de gemeente Hoorn. Dat hoeft geen probleem te zijn, omdat het (algemeen en dagelijks) bestuur van het openbaar lichaam zelf kan besluiten tot de aanschaf van voor de taakstelling vereiste soft-en/of hard ware. Uiteraard zal het openbaar lichaam dan zelf zorgdragen voor de financiering daarvan. In deze benadering moet het openbaar lichaam wel kunnen rekenen op een adequate ondersteuning bij het installeren, beheer en onderhoud van de systemen!

Financiën en administratie. Het openbaar lichaam kent een eigen begroting en rekening, en dus een daarop betrekking hebbende administratie (zie ook de artikelen 22 tot en met 24 van de regeling). De ondersteuning van de zijde van de centrumgemeente zal hierop op voldoende wijze afgestemd dienen te zijn.

In het vijfde lid komt de financiering van de centrumgemeente tot uiting. Zoals in het algemeen deel al aangegeven moet daarbij een goede verhouding tussen kwaliteit en kosten worden nagestreefd. Dat betekent dat de centrumgemeente naar het openbaar lichaam (en de overige

deelnemende gemeenten) inzichtelijk moet maken hoe de kosten voor de dienstverlening zijn opgebouwd.

Artikel 20

Dit artikel sluit aan bij het bepaalde in artikel 19, lid 1. Om de directe personele ondersteuning van het openbaar lichaam goed te kunnen onderscheiden van de overige organisatieonderdelen van de centrumgemeente is gekozen voor een afzonderlijke organisatorische eenheid.

De aansturing van en directe verantwoordelijkheid voor deze eenheid is opgedragen aan een directeur. Deze functionaris maakt geen structureel deel uit van een eventueel directieoverleg dan wel managementteam van de gemeente Hoorn. De relatie met de gemeente Hoorn zal verlopen middels een afzonderlijk periodiek overleg met de gemeentesecretaris.

Omdat de directeur formeel ambtenaar is van de gemeente Hoorn, dient een instructie en mandaat ook door het college van die gemeente vastgesteld te worden.

Het vierde lid is een toepassing van het bepaalde in artikel 32 Archiefwet 1995. De functie van archivaris wordt uitgeoefend onder toezicht van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. Het college van de centrumgemeente heeft immers ook die bevoegdheden integraal overgedragen op grond van artikel 4 van de regeling.

In het vijfde lid is er uitdrukkelijk voor gekozen de directeur/archivaris te benoemen als secretaris van het algemeen en dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. Deze keuze ligt voor de hand, omdat deze functionaris optreedt als de vast adviseur van deze bestuursorganen met betrekking tot de doelstelling en taken van het openbaar lichaam. Hij is bij uitstek de inhoudelijke en organisatorische deskundige om deze bestuursorganen bij te staan.

Artikel 21

In het algemeen deel is al gesproken over de positie van de centrumgemeente en de verhouding met het openbaar lichaam. Deze evaluatiebepaling werkt dit nog verder uit. Alleen op deze wijze kunnen het niveau, de kwaliteit en de kosten van de dienstverlening getoetst worden. Alleen op deze wijze kan op een transparante wijze invulling worden gegeven aan een verhouding van opdrachtgever en opdrachtnemer zonder dat daarvoor een opdrachtovereenkomst aan ten grondslag ligt.

Artikel 22 tot en met 24

Het eerste lid vloeit direct voort uit de toevoeging van artikel 34b aan de Wet gemeenschappelijke regelingen. De bedoeling van dit artikel is dat de deelnemende gemeenten zo voldoende tijd hebben om de consequenties van deze kaders in hun eigen begroting mee te nemen. Voor 15 april zendt het dagelijks bestuur de ontwerpbegroting naar de raden. Deze termijn is voor alle gemeenschappelijke regelingen hetzelfde en stelt de gemeenten in staat om op tijd een zienswijze op te stellen (artikel 23 lid 2).

In artikel 23, lid 3 is een duidelijke keuze gemaakt voor een eenduidige financieringssystematiek: een jaarlijkse bijdrage per inwoner. De huidige systematiek (een combinatie van een bijdrage per inwoner en een bedrag per meter ingebracht archief) sluit in onvoldoende mate aan bij de snelle ontwikkeling van de digitalisering van archiefbescheiden. De nieuwe financieringssystematiek past ook beter bij de omvang van de gemeenten. Deze neemt immers toe als gevolg van de herindeling(en). Verschillen tussen de deelnemers worden zo kleiner dan thans het geval is.

De procedures voor de begroting en de rekening in de artikelen 23 en 24 zijn overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 34 en 35 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat geldt dus ook voor de in die artikelen genoemde termijnen voor de voorbereiding en besluitvorming!

Het algemeen bestuur heeft de bevoegdheid zelf een accountant aan te wijzen. Dat hoeft dus niet de accountant van de centrumgemeente te zijn.

Artikel 25

Ofschoon de uitgaven voor het openbaar lichaam op het niveau van de deelnemende gemeenten een verplichte uitgave vormen, is dit artikel als garantstelling opgenomen in de richting van zowel het openbaar lichaam als de centrumgemeente.

Artikel 30

De nieuwe financieringssystematiek zal binnen een jaar na de inwerkingtreding van de gewijzigde regeling gaan gelden. Deze overgangstermijn is om pragmatische redenen noodzakelijk: de begroting voor 2009 is al vastgesteld voordat de gewijzigde regeling in werking is getreden. Bij de voorbereiding van de begroting voor het jaar 2010 kan dan uitgegaan worden van de gewijzigde systematiek.