

## **Verkenning effecten uittreding OCW uit gemeenschappelijke regeling HUA en nieuwe definitie samenwerking OCW-HUA**

Voor

Bestuur Het Utrechts Archief

Van:

Werkgroep Verkenning effecten uittreding OCW uit gemeenschappelijke regeling HUA en nieuwe definitie samenwerking OCW-HUA

## INHOUDSOPGAVE

	Bladzijde
1. INLEIDING	3
2. MANAGEMENTSAMENVATTING EN ADVIES	4
3. ACHTERGROND	13
3.1 RHC vorming	13
3.2 Wijziging OCW beleid	13
3.3 Ambities en belangen van partijen	16
4. EFFECTEN VAN DE VERANDERINGEN	18
4.1 Inventarisatie veranderingen	18
4.2 Handelingsopties	19
4.3 Impact op doelen en ambities van partijen	21
4.4 Financiële effecten	21
4.5 Juridische effecten	25
4.6 Effecten op organisatie, taken en collectie	27
5. PROCESSTRATEGIE EN PLANNING	28
BIJLAGEN	33
1. Organisatie verkenning	34
2. Tijdspad GR HUA	35
3. Overzicht dienstverleningsovereenkomsten HUA en andere regionale partijen	36
4. Relevante bepalingen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen en GR HUA	37
5. Analoge rijksarchieven en -collecties	42
6. Nieuwe e-Depotvoorziening	43

## Hoofdstuk 1. AANLEIDING EN ACHTERGROND

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft aangegeven per 1 januari 2024 uit de gemeenschappelijke regelingen van de Regionale Historische Centra (RHC's) te willen treden. Daarbij wil de minister van OCW na uittreding via een delegatiebepaling in de nieuwe Archiefwet de verantwoordelijkheid van de minister voor de papieren rijksarchieven over dragen aan de RHC's, en de financiële bijdrage na het uittreden voort zetten in de vorm van een specifieke uitkering (artikel 15a van de Financiële Verhoudingswet). Daarmee zou de huidige bijdrage van OCW van ca. 2,4 Mln. per jaar (ca. 40 % van het totale HUA budget) blijven bestaan.

Voorts heeft OCW aangegeven dat de RHC's vanaf 1 januari 2024 geen gebruik meer kunnen maken van het e-Depot van het Nationaal Archief.

Het Regionaal Historisch Centrum Het Utrechts Archief (HUA) bestaat in 2023 25 jaar. In 1998 was HUA de eerste samenwerking in de vorm van een Regionaal Historisch Centrum (RHC), die tussen de minister van OCW en (een) lokale overheid (de gemeente Utrecht) tot stand is gekomen. Al sinds 1879 gaat het beheer van de archieven van het Rijk en de gemeente Utrecht hand in hand. In 2019 is de provincie Utrecht als derde partner in de gemeenschappelijke regeling toegetreden.

De aangekondigde veranderingen stellen de overblijvende partners in de gemeenschappelijke regeling (GR) HUA voor diverse vragen. Het bestuur HUA heeft daarom op 14 juni 2021 een werkgroep met deskundigen van HUA, de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht onder begeleiding van een extern adviseur ingesteld. Opdracht van deze werkgroep is om in de maanden juli en augustus 2021 een verkenning uit te voeren naar de effecten van het uittreden van OCW uit de GR HUA. Het plan van aanpak van deze verkenning is met deze deskundigen afgestemd en (via een afzonderlijke mailronde) vastgesteld door het bestuur begin juli 2021.

Deze rapportage bevat de voorlopige bevindingen van deze werkgroep, waarbij alvast opgemerkt wordt dat nog niet alle informatie bekend is ten tijde van het uitvoeren van de verkenning. Hierdoor kan niet een volledig en definitief beeld van de effecten van het uittreden van OCW uit de GR HUA gegeven worden. De werkgroep formuleert wel een aantal financiële en juridische aandachts- en zorgpunten op basis van de voorlopig beschikbare informatie. Deze zouden nader onderzocht moeten worden. Ook geeft de werkgroep een procesadvies, dat er op gericht is om zoveel mogelijk impact op de onderhandelingen met OCW te hebben, druk op het proces te houden, en om ook als HUA en met de RHC's gezamenlijk actief en agenderend op te treden in het overleg met OCW over de algemene voorwaarden waaronder de uittreding plaats vindt. De punten, die de werkgroep in deze verkenning heeft geconstateerd, kunnen hiervoor mede input vormen.

### *Leeswijzer*

De managementsamenvatting en een procesadvies van de werkgroep is in hoofdstuk 2 opgenomen.

Hoofdstuk 3 beschrijft de achtergrond van de RHC-vorming, de wijziging van het OCW-beleid en gaat in op de belangen en ambities van partijen, zoals verwoord in de gemeenschappelijke regeling HUA (GR HUA) en het Meerjarenbeleidsplan HUA 2021-2024.

Hoofdstuk 4 gaat in op de veranderingen, handelingsopties voor het bestuur HUA en diverse effecten van de veranderingen. Gekeken is naar de impact op doelen en ambities, financiële effecten, juridische effecten, effecten op organisatie/taken en op de collectie.

Hoofdstuk 5 gaat in op de processtrategie en de verdere planning richting 1 januari 2024.

De bijlagen bevatten nadere achtergrondinformatie.

## Hoofdstuk 2. MANAGEMENTSAMENVATTING

Het doel van de verkenning (zie hoofdstuk 2 plan van aanpak) is om de consequenties op hoofdlijnen in beeld te brengen van het uittreden van OCW uit de gemeenschappelijke regeling HUA (GR HUA) voor de overblijvende partners in de GR (de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht). Daarnaast geeft de verkenning een doorkijk naar de (mogelijke) nieuwe definitie van de samenwerking tussen OCW en HUA.

Ten tijde van het uitvoeren van deze verkenning waren nog diverse onzekerheden. Zo staat nog niet vast hoe de wettelijke basis voor de delegatie en de voorgenomen uitwerking van de voorwaarden van delegatie en de specifieke uitkering er definitief uit gaan zien. Ook is nog niet de door de RHC's gezamenlijk (in de brief van 15 april 2021) gevraagde toetsing van het huidige systeem (OCW als partner in de GR) en het voorgestelde nieuwe systeem (delegatie en specifieke uitkering) uitgevoerd. Tenslotte is ook nog niet duidelijk of en zo ja welke afspraken gemaakt kunnen worden over de transitiekosten van het e-Depot en de Digitale Taken Rijksarchieven (DTR) gelden. HUA zelf zal nog in opdracht van het bestuur voor het einde van het jaar een verkennend onderzoek afronden naar een eigen e-Depot.

De werkgroep kan daarom in deze verkenning niet tot een volledig en definitief beeld komen van alle effecten en een inhoudelijk (eind)advies geven, maar kan wel een aantal voorlopige financiële en juridische aandacht- en zorgpunten aanreiken, die nader onderzoek en onderwerp van gesprek met de andere RHC's en OCW moeten vormen. Daarnaast wordt een procesadvies gegeven.

### Door OCW aangekondigde veranderingen per 1 januari 2024

OCW heeft in de eerste plaats aangegeven per 1 januari 2024 uit de gemeenschappelijke regelingen van de RHC's te willen treden. Daarbij wil OCW na uittreding via een delegatiebepaling in de nieuwe Archiefwet de verantwoordelijkheid van de minister voor de papieren rijksarchieven overdragen aan de RHC's, en de financiële bijdrage na het uittreden voort zetten in de vorm van een specifieke uitkering (artikel 15a van de Financiële Verhoudingswet). Daarmee zou de huidige bijdrage van OCW aan HUA van ca. 2,4 Mln. per jaar (ca. 40 % van het totale HUA budget) blijven bestaan. OCW geeft aan dat het OCW-beleid erop gericht is dat de RHC's zich als regionale knooppunten verder ontwikkelen. De specifieke uitkering van het Rijk draagt wat OCW betreft bij aan een stabiele basis van het RHC. OCW verwacht dat dit voor de papieren collecties in praktische zin nagenoeg een voortzetting van de huidige situatie betekent. De argumenten die OCW geeft om per 1 januari 2024 uit de GR-en van de RHC's te treden zijn: de digitale ontwikkelingen en de centralisering van de digitale informatiehuishouding van het Rijk, het feit dat het Rijk zelden betrokken is bij de lokale samenwerking in gemeenschappelijke regelingen, en feit dat het behartigen van het rijksbeleid tot andere afwegingen en prioriteiten heeft geleid.

Voorts heeft OCW eind 2020 aangegeven dat de RHC's vanaf 1 januari 2024 geen gebruik meer kunnen maken van het e-Depot van het Nationaal Archief. Dit in afwijking van het gevolgde traject met PBLQ. Dit houdt een majeure koerswijziging in en betekent dat de RHC's een eigen e-Depot moeten inrichten. OCW geeft als belangrijke beweegredenen dat het ter beschikking stellen van de voorziening van het e-Depot van het Nationaal Archief de minister indirect verantwoordelijk maakt voor de informatievoorziening van andere overheden. Dit wringt volgens OCW met het uitgangspunt van de Archiefwet dat iedere overheidslaag verantwoordelijk is voor de eigen administratie. Wel zal een overgangssituatie worden gecreëerd.

Met de vorming van de RHC's in alle provincies<sup>1</sup> kon een grotere publieksgerichtheid van de archieven gerealiseerd worden doordat de archieven van verschillende overheidslagen voor het eerst in hun regionale context en in samenhang werden ontsloten. Deze formule werd destijds voor het eerst in Utrecht beproefd, waar het Gemeentearchief en het Rijksarchief in 1998 samengingen in de

---

<sup>1</sup> De Minister van OCW (thans de minister voor BVOM) is deelnemer aan elf gemeenschappelijke regelingen waarmee een RHC is opgericht. Deze oefenen voor de minister taken en bevoegdheden uit op grond van de Archiefwet 1995. Het Utrechts Archief, Tresoor (Letterhoeke), Groninger Archieven, Drents Archief, Historisch Centrum Overijssel, Gelders Archief, Het Flevolands Archief, Noord-Hollands Archief, Zeeuws Archief, Brabants Historisch Informatiecentrum, Regionaal Historisch Centrum Limburg

Gemeenschappelijke Regeling Het Utrechts Archief. In 2019 is de provincie Utrecht als derde partner tot de gemeenschappelijke regeling toegetreden. Door de samenvoeging van de middelen die met het beheer van deze archieven en collecties waren gemoeid, is door de samenwerking in RHC-vorm meer schaalgrootte gerealiseerd. Hierdoor kan de archieffunctie robuuster worden uitgeoefend, de dienstverlening aan het publiek geoptimaliseerd en kunnen de ondersteunende functies efficiënter worden ontwikkeld. Dit maakt het ook mogelijk om wendbaarder in te spelen op de innovatie die de digitalisering met zich meebracht. In de afgelopen twintig jaren is een waardevol landelijk RHC-netwerk ontstaan.

Paragraaf 3.1 gaat nader in op de achtergrond van de RHC-vorming. Paragraaf 3.2 beschrijft de OCW-beleidsvoornemens.

### **Verkenning effecten uittreden OCW uit GR HUA**

De overblijvende partners in de gemeenschappelijke regeling HUA, - de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht -, staan nu voor de vraag wat het uittreden van OCW uit de GR HUA per 1 januari 2024 betekent voor de continuïteit en kwaliteit van de taakuitvoering van HUA, de financiële positie en de opgebouwde positie en rol in de regio. Om die reden heeft het bestuur HUA in de bestuursvergadering van juni 2021 besloten om een verkenning uit te laten voeren en begin juli ingestemd met het plan van aanpak. In het plan van aanpak is aangegeven dat gekeken wordt naar:

- (1) de veranderingen
- (2) de verschillende effecten hiervan (juridisch, financiële, organisatie/taken en collectie, strategie/beleid en de rol als regionaal knooppunt van archief-en cultuurbeleid)
- (3) de belangen van de partners
- (4) de handelingsopties voor toekomstige samenwerking, en
- (5) de mogelijke processtrategie HUA voor de komende fasen.

Hierna worden per onderwerp de belangrijkste bevindingen verwoord, waarbij voor nadere informatie naar de betreffende paragraaf / hoofdstuk wordt verwezen waarin dit verder wordt uitgewerkt.

### **De belangrijkste veranderingen (ad 1)**

De belangrijkste veranderingen, zoals door OCW aangekondigd zijn samengevat:

- OCW treedt per 1 januari 2024 uit de gemeenschappelijke regelingen van de RHC's,
- De nieuwe Archiefwet gaat uit van de nieuwe situatie, waarin het Rijk geen deelnemer meer is in de gemeenschappelijke regelingen.
- De rijksarchiefbewaarpplaatsen in de provincie en de figuur van de rijksarchivaris in de provincie worden in de nieuwe Archiefwet niet meer genoemd.
- De nieuwe Archiefwet bevat een delegatiebepaling, die de Minister OCW in staat stelt om aan de RHC's (of aan één van de deelnemers) een deel van zijn taken en bevoegdheden over te dragen, en hen via een specifieke uitkering van middelen voorzien om de bij hen berustende papieren archieven en collecties van het rijk te kunnen beheren.
- De RHC's kunnen vanaf 2024 geen gebruik meer maken van het e-Depot van het Nationaal Archief. De RHC's moeten een eigen e-Depot inrichten.

Nadere informatie staat in paragraaf 4.1.

### **De effecten van de veranderingen (ad 2)**

Indien de nieuwe constructie van delegatie van de rijkstaak van het beheer van de analoge rijksarchieven met financiering via een specifieke bijdrage, juridisch en financieel op een robuuste vorm gegeven kan worden, dan zouden de ambities en doelstellingen van de GR HUA nog steeds realiseerbaar kunnen zijn. Wel moet HUA zelf een e-Depot inrichten. De overige effecten op de taken en de organisatie worden als beperkt ingeschat. Ook zou de rol als regionaal knooppunt van archief- en cultuurbeleid in de provincie voortgezet kunnen worden. Paragraaf 4.2 en 4.3 gaan hier nader op in.

De crux zit echter in de concrete juridische en financiële vormgeving en uitwerking van de nieuwe constructie. Hierover ontbreekt op dit moment nog informatie van OCW. Zolang hier nog geen duidelijkheid over is, kan ook niet beoordeeld worden of de constructie juridisch en financieel (ook op langere termijn) gezien voldoende robuust is.

In de werkgroep is geïnventariseerd welke vragen, aandachts- en zorgpunten de nieuwe constructie op dit moment oproepen. Ook is nagedacht over mogelijke maatregelen om risico's zoveel mogelijk te ondervangen en te beheersen. Dit zou betrokken kunnen worden in het overleg tussen de RHC-delegatie en OCW. In paragraaf 4.3 (financiële effecten) en 4.4 (juridische effecten) zijn deze diverse punten nader uitgewerkt en zijn de denkbare maatregelen benoemd. Hierna worden kort alleen de vragen, aandachts- en zorgpunten opgesomd om een beeld te geven van de vraagstukken waarover voor de RHC's, mede in overleg met OCW, meer helderheid moet komen. De eventuele maatregelen om de financiële risico's zoveel mogelijk te ondervangen en/of te beheersen zijn in paragraaf 4.3 opgenomen.

Mede met input van de financieel deskundigen en juristen van de gemeente Utrecht, de provincie Utrecht, en HUA zijn de volgende aandachts- en zorgpunten/risico's in beeld gebracht:

- Aanbestedingsrechtelijke aspecten  
De juristen van de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht hebben door het uittreden van OCW uit de GR zorgen over aanbestedingsrechtelijke aspecten. Het is de vraag of in de nieuwe situatie (een GR met alleen de gemeente en provincie Utrecht) de archiefbeheertaken van de gemeente en provincie nog zonder aanbesteding bij HUA belegd kunnen worden. Rob de Greef, die de RHC's gezamenlijk hierover heeft geadviseerd, geeft aan dat er een risico is, maar dat op basis van jurisprudentie aan te nemen is dat bij delegatie zowel een dagelijks bestuur als een algemeen bestuur in deze context als besluitvormend orgaan aangemerkt moeten worden en dat daarmee voldaan is aan de 'overdracht van bevoegdheden' als bedoeld in artikel 1 lid 6 richtlijn 2014/23/EU, waarmee er derhalve géén sprake is van een overheidsopdracht. In het kader van de GR kunnen de resterende deelnemers hun financiële bijdragen voor het verrichten van de overgedragen taken dus zonder aanbestedingsrechtelijk risico aan HUA toekennen. Indien deze redenering toch niet houdbaar is, zou er gebruik gemaakt kunnen worden van het toekennen van een alleenrecht in een algemeen verbindend voorschrift. De juristen van de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht zijn echter van de juridische juistheid van beide opties niet overtuigd. Om die reden wordt over deze aanbestedingsrechtelijke vraagstukken nog advies ingewonnen van een andere juridische adviseur (de provincie schiet deze kosten voor). Voor meer informatie: zie paragraaf 4.5.
- De omvang van de rijksbijdrage.  
De rijksbijdrage maakt een relatief groot deel uit van de begroting van HUA (Euro 2,4 Mln., ca. 40% van het totale budget). Het Rijk zou eenzijdig kunnen besluiten de specifieke uitkering te korten<sup>2</sup>. Hiertegen staat bezwaar en beroep open. Ook kan een RHC OCW verzoeken om de delegatie in te trekken. De gevolgen van een eventuele korting op de rijksbijdrage in de toekomst en de mitigerende maatregelen heeft de werkgroep nog niet geheel in kaart kunnen brengen.
- De aard van de rijksbijdrage.  
De specifieke uitkering betreft budget dat verplicht aan een door het Rijk gesteld doel besteed moet worden (geoordeeld geld). De uitkering is (naar de aard) niet vrij besteedbaar als een lumpsum. De zorg is of HUA alle inkomsten bij elkaar kan (blijven) optellen om de organisatie als geheel zo goed mogelijk te laten draaien en hierover verantwoording kan afleggen door middel van een goedgekeurde jaarrekening.

Dit roept allerlei vervolgvragen op waar OCW nog geen duidelijkheid over heeft gegeven, zoals: gaat het rijk als voorwaarde stellen dat de specifieke uitkering alleen gebruikt mag

---

<sup>2</sup> In de huidige situatie kunnen partners in de GR ook tot korting van de bijdragen over gaan, maar dat vergt in beginsel gezamenlijk overleg.

worden voor de taken ten aanzien van de rijksarchieven? Is er een kans dat het rijk deze alleen richt op het wettelijk beheer en toegankelijk houden van de rijksarchieven, en niet op daarmee verband houdende bredere publieksactiviteiten?

Afhankelijk van de antwoorden is er een risico dat de overblijvende GR partners eventuele tekorten van HUA moeten opvangen, omdat zij er zorg voor moeten dragen dat HUA te allen tijde beschikt over voldoende middelen om zijn verplichtingen te voldoen. Verder kan de minister de specifieke uitkering opschorten of lager vaststellen als de activiteiten niet of niet volledig hebben plaats gevonden of als niet is voldaan aan andere verplichtingen. Dit verhoogt de kans voor de overblijvende partners dat zij tekorten van HUA moeten gaan opvangen.

- Verandering bestuurlijke basis.  
Door het vertrek van OCW versmalt de bestuurlijke basis van de GR naar de smalst denkbare basis. Een eventueel vertrek van één van de twee overblijvende partners leidt tot opheffing van de GR, tenzij (een) nieuwe partner(s) gevonden wordt/worden.
- Reserve/weerstandscapaciteit.  
Per 1 januari 2022 is een algemene reserve beschikbaar van Euro 633.000,--. De hoogte van deze algemene reserve bedraagt maximaal 10% van de jaarlijkse bijdrage van de partners. Vraag is of OCW bij uittreding 'hun deel' van de totale algemene reserve terugvordert (daar is tot dusverre niets over gezegd). Een tweede aandachtspunt is dat op basis van de algemene regel dat de algemene regel maximaal 10% van de jaarlijkse bijdrage van de partners mag bedragen, de omvang van de algemene reserve bij uittreding van het Rijk terugvalt naar Euro 376.000,-- De weerstandscapaciteit wordt hiermee te laag om de risico's te kunnen afdekken. Financiële onvoorziene risico's en calamiteiten kunnen alleen over twee partners verdeeld worden, indien deze niet (geheel) gefinancierd kunnen worden uit de algemene reserve.
- Transitiekosten.  
Door uittreding van het Rijk en de noodzakelijke aanbesteding van het e-Depot moeten er transitiekosten gemaakt worden. Dit leidt in ieder geval tot incidentele kosten (hierover onderhandelt de RHC-delegatie met OCW). Daarnaast bestaat er bij de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht zorg dat dit ook tot een structurele verhoging van de partnerbijdrage kan leiden, omdat er minder schaal/volume voordelen ten opzichte van de huidige nationale oplossing verwacht worden. Of dit daadwerkelijk het geval zal zijn, is op dit moment niet aan te geven.

In paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op de financiële aandachtspunten/risico's, en de mogelijke maatregelen om deze risico's zoveel mogelijk te ondervangen.

### **Ambities en belangen van de partners (ad 3)**

Door de grotere schaalgrootte als gevolg van de samenwerking in het RHC HUA tussen de gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en OCW is de grootste historische collectie van Utrecht tot stand gebracht en zijn er aanzienlijke efficiencyvoordelen bereikt, die ingezet kunnen worden ten behoeve van een betere uitoefening van de archieffunctie, de dienstverlening aan het publiek, het vergroten van het publieksbereik en een betere ontwikkeling van ondersteunende functies mede met het oog op het kunnen omgaan met de digitale ontwikkelingen. Partners hebben bepaalde doelen voor ogen (gehad) om tot de GR HUA toe te treden, en deze wijze van structurele samenwerking te zoeken. Zij hebben ook bepaalde (meerjarige) ambities uitgesproken voor HUA, en daarmee een meerjarige ontwikkelingslijn voor HUA uitgezet.



De doelen en ambities van de huidige GR HUA zijn samengevat<sup>3</sup>:

- de uitoefening van de archiefwettelijke (beheer)taken: het zorgdragen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie en de grootste historische collectie van Utrecht en het ter beschikking stellen aan het publiek
- het toezicht op het beheer van niet-overgebrachte archiefbescheiden van de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht
- het op actieve wijze toegankelijk maken van het in de archieven ondergebrachte cultureel erfgoed en dit onder de aandacht brengen van een breed publiek
- het verwerven en bewaren van de bronnen van de Utrechtse geschiedenis
- het vervullen van een rol als toonaangevend expertisecentrum voor informatiebeheer en het zijn van een deskundig partner voor instellingen en overheden in de regio.

Met een robuuste uitvoering van de wettelijke archieftaken worden de volgende belangen geborgd:

- Een administratief belang om informatie in de archieven voor de eigen bedrijfsvoering te kunnen terugvinden.
- Het belang om dienstverlening, dat wil zeggen gebruik en hergebruik uit alle overgebrachte en daarmee in principe openbare archieven te verzorgen aan burgers en bedrijven.
- Het belang om publieke verantwoording af te kunnen leggen over overheidshandelen.
- Archieven bevatten documenten waaraan zowel overheden zelf als burgers en bedrijven rechten kunnen ontlenen en als bewijsmateriaal een rol kunnen spelen in rechtszaken
- Overheidsarchieven zijn, voor zover deze blijvend worden bewaard, een bestanddeel van het erfgoed. Zij vormen als geheugen, samen met de particuliere archieven, een rijke bron voor onderzoek, educatie en geschiedschrijving: niet alleen voor wetenschappers, docenten, schrijvers, studenten en leerlingen, maar ook voor particulieren die in de archieven verhalen vinden over bijvoorbeeld hun eigen familie, stad en streek.

Daarnaast hebben de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht er belang bij dat zij financieel gezien geen (grote) nieuwe risico's lopen vergeleken met de huidige situatie, die kunnen leiden tot een verhoging van de partnerbijdrage. Ook hebben zij er belang bij dat er geen discussie kan ontstaan over de juridische basis van de nieuwe constructie (met name de aanbestedingsaspecten).

OCW heeft er belang bij dat de overgedragen rijkstaak van het beheer van de analoge rijksarchieven en de publieksgerichte taken goed blijft worden uitgevoerd en dat de samenhang met de andere regionale en lokale archieven in stand blijft. Ook heeft OCW, net als de provincie, een belang bij het bestaan van de RHC's als knooppunt van archief-en cultuurbeleid in de regio.

#### **Handelingsopties voor toekomstige samenwerking (ad 4)**

Uitgaande van een continuering van de samenwerking tussen de drie partners ziet de werkgroep naast de al genoemde constructie van delegatie en specifieke uitkering, slechts één andere theoretische optie.

Deze houdt in dat de GR HUA wordt opgeheven, waardoor de taken en bevoegdheden ten aanzien van de eigen collecties weer terugvallen op de partners. Om de samenwerking met OCW in die situatie vorm te geven zou OCW de rijkstaak ten aanzien van de analoge rijkscollecties aan de gemeente Utrecht of de provincie Utrecht kunnen delegeren. De provincie en de gemeente sluiten dan onderling een dienstverleningsovereenkomst, waarbij de ene partij diensten aan de andere levert.

Deze optie wordt theoretisch genoemd, omdat deze qua uitvoering een stuk complexer is. Het vergt een afbouw van HUA en opbouw van een nieuwe archieforganisatie bij één van de overblijvende partners. OCW moet ook bereid zijn de rijkstaak aan één van de partners te delegeren. Daarnaast is

---

<sup>3</sup> Zie artikel 2b van de GR HUA en het Meerjarenbeleidsplan Het Utrechts Archief 2021-2024



het de vraag of het sluiten van een onderlinge dienstverleningsovereenkomst zonder aanbesteding mogelijk is. De vraag is ook of in deze constructie de door HUA met andere regionale partijen gesloten dienstverleningsovereenkomsten (zie bijlage 3) kunnen worden overgenomen/voortgezet, en of de rol als regionaal knooppunt van archief-en cultuurbeleid nog goed kan worden vervuld. Het is niet duidelijk wat eventuele voordelen van deze optie zouden zijn vergeleken met de optie die OCW voor ogen heeft.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er nog twee andersoortige opties denkbaar zijn:

- *opties voor de inrichting van de samenwerking tussen OCW en de GR nadat OCW is uitgetreden (deze opties zijn in 2019 al eerder onderzocht door de jurist Rob de Greef, te weten: behalve delegatie: dienstverleningsovereenkomst, attributie, subsidie. Vanwege de juridische haken en ogen van deze opties heeft OCW hier niet voor gekozen).*
- *opties waarin de samenwerking tussen de drie partijen niet voortgezet wordt. Dat kan inhouden dat alle partijen zelf de taak gaan uitvoeren/laten uitvoeren, of dat de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht de onderlinge samenwerking zonder OCW voortzetten. De wet gemeenschappelijke regelingen kent verschillende samenwerkingsvormen. In deze opties gaan de analoge rijksarchieven terug naar het Nationaal Archief, vervalt de bijdrage van het Rijk, vervallen de daarmee samenhangende efficiency/schaalvoordelen en zullen de ambities en doelen van de GR HUA niet (over de volle breedte) realiseerbaar zijn.*

Beide soorten opties zijn in het kader van deze verkenning niet verder onderzocht, omdat ze samenwerking met het rijk op delegatiebasis uitsluiten en daarmee buiten de taakopdracht van de werkgroep vallen.

#### **Processtrategie en planning (ad 5)**

Onderdeel van de verkenning vormt ook de te volgen processtrategie. In de startgesprekken met de bestuurders en in de werkgroep is de vraag gesteld of er nog ruimte gezien wordt, bijvoorbeeld als gevolg van een nieuw kabinet, en een nieuwe minister BVOM, om nog invloed uit te oefenen op het voornemen van OCW tot uittreding uit de GR-en.

Er zijn geen aanwijzingen dat OCW bereid zou zijn om tot heroverweging van de uittreding uit de GR-en te komen. Inschatting is ook dat er, rekening houdende met de slaagkans, geen draagvlak voor een dergelijke lijn te vinden is tussen alle RHC's. Het wordt niet realistisch en onverstandig geacht om als RHC HUA 'solo' op te treden en proberen de uittreding te keren. Ook zou OCW in kunnen brengen dat als de RHC's / RHC HUA het uittreden van OCW uit de GR-en onwenselijk zou vinden, het in de rede had gelegen dat dit tijdens de openbare consultatieperiode van de nieuwe Archiefwet (29 november 2019 – 23 januari 2020) was ingebracht.

De keuze die vanaf de start in dit proces is gemaakt, is dat de elf RHC's zoveel mogelijk gemeenschappelijk optreden in het overleg met OCW. Dit om zo veel mogelijk gewicht in de schaal te kunnen leggen. De structuur waarin het overleg tussen de directeuren RHC's, het overleg met OCW, en de wijze waarop de communicatie met elk 'eigen' RHC bestuur plaats vindt is de volgende:

- Het netwerk van de directeuren RHC's vervult een scharnierfunctie in de afstemming tussen de directeuren onderling, en naar het eigen bestuur toe, en om de RHC delegatie (vertegenwoordiging van bestuurders en directie) die overleg voert met OCW te voeden met informatie.
- De besluitvorming ligt echter in handen van de verschillende besturen: de directeuren informeren en adviseren het eigen bestuur, bereiden voor, en het bestuur beslist. Deze procedure is ook gevolgd bij de gemeenschappelijke brief van de RHC-besturen en directeuren van 15 april 2021, en de aanvullende specifieke brief per RHC.

De werkgroep ziet geen aanleiding om deze huidige werkstructuur te wijzigen, maar adviseert wel tot een aanvulling gelet op de wens van bestuursleden om meer pro-actief in de komende fasen op te

treden. Deze aanvulling zou de vorm kunnen krijgen van het voortzetten van de werkgroep, die ook de onderhavige verkenning heeft uitgevoerd en door het geven van een rol aan de werkgroepleden in het informeren en betrekken van de bestuursleden bij het proces. Dit zou in samenspraak uitgewerkt moeten worden met de directeur HUA, die een algemene informerende en adviserende rol heeft richting het bestuur, om er voor te zorgen dat de werkzaamheden elkaar aanvullen en zo mogelijk versterken. Met deze aanvulling kan de huidige praktijk voortgezet worden, waarin de directeur HUA participeert in het netwerk van de RHC-directeuren ter voorbereiding van het overleg tussen de RHC-delegatie en OCW, en ook het bestuur HUA informeert en adviseert. De inhoudelijke kaders van het overleg tussen de RHC-delegatie met OCW worden gevormd door de gemeenschappelijke brief van de RHC's van 15 april 2021. In het overleg zijn prioriteiten: de analyse van de huidige en nieuwe constructie op juridische en financiële robuustheid, de DTR-gelden en de transitiekosten e-Depot. Het is gewenst dat er zo snel en zoveel mogelijk duidelijkheid komt over de inrichting van de delegatie en de specifieke uitkering, en wat dit betekent voor de juridische en financiële positie van de overblijvende partners.

Uitgaande van uittreding van OCW uit de GR HUA per 1 januari 2024 zou het besluit van het bestuur HUA over de toekomst van GR HUA uiterlijk in het 4<sup>e</sup> kwartaal 2022 genomen moeten worden. Dan kan de bestuurlijke besluitvorming bij de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht in het 1<sup>e</sup> kwartaal 2023 plaats vinden. In bijlage 2 is het tijdsplan verder beschreven.

## Advies werkgroep

### Overwegingen werkgroep bij advies

Het advies van de werkgroep is ingegeven door twee hoofdoorwegingen:

- a) nog niet alle informatie is bekend om een eindbeeld van alle effecten van het uittreden van OCW uit de GR HUA te kunnen geven, en
- b) de bestuursleden hebben de wens om in de komende fasen van het proces meer pro-actief betrokken te worden.

Ter toelichting:

- a) Ten tijde van het uitvoeren van deze verkenning bestaan er nog *diverse onzekerheden* omdat processen lopen en nog niet geheel uitgekristalliseerd zijn:
  - De kaders van de delegatie en de specifieke uitkering zijn nog niet door OCW uitgewerkt.
  - Een vergelijking (door/in opdracht van OCW) op juridische en financiële aspecten van huidige en nieuwe situatie is nog niet uitgevoerd
  - De onderhandelingen met OCW zijn nog gaande
  - De resultaten van het verkennend onderzoek naar een eigen e-Depot bij HUA zijn nog niet bekend (daartoe heeft het bestuur in maart dit jaar opdracht gegeven, de resultaten worden in de decembervergadering van het bestuur gepresenteerd).

De werkgroep kan daarom nog niet tot een volledig beeld komen van alle effecten en een afgerond inhoudelijk (eind)advies geven, maar kan wel een aantal voorlopige financiële en juridische aandachts- en zorgpunten aanreiken en een procesadvies geven. De financiële en juridische aandachts- en zorgpunten zullen enerzijds nader onderzocht moeten worden voor de eigen positie van de overblijvende GR- partners en kunnen ingebracht worden in het overleg met de andere RHC's met als doel om hier afspraken met OCW over te maken.

- b) De werkgroep constateert dat er bij bestuurders de wens leeft om in de volgende fasen van dit proces *meer pro-actief* op te treden, zeker nu OCW vast lijkt te houden aan uittreden uit de GR-en per 1 januari 2024. Daarbij moet er mee rekening worden gehouden dat, om maximale invloed uit te oefenen, zoveel mogelijk gezamenlijk opgetrokken moet worden met de RHC's richting OCW. De werkgroep heeft daarom gezocht naar een versterking van, resp. aanvulling op de bestaande werkstructuur van het RHC-directeurenoverleg en de RHC-delegatie die met OCW overlegt. Deze versterking, resp. aanvulling zou het beter mogelijk moeten maken om in een vroegtijdig stadium de visie van het bestuur HUA te betrekken bij de inhoudelijke inzet en het proces van het overleg en de onderhandelingen met OCW. Dit richt zich enerzijds op de (werk)structuur van het overleg, en anderzijds op de inhoudelijke strategie richting OCW.

### Advies werkgroep

De werkgroep adviseert daarom het volgende:

- 1) Het voortzetten van de huidige werkgroep met als vervolgopdracht om de eigen financiële en juridische positie van de overblijvende partners van GR HUA nader te onderzoeken, waarbij verder gewerkt wordt op basis van de bevindingen van de werkgroep tot dusverre. Onder aansturing van de werkgroep worden bij dit vervolgtraject de diverse deskundigen vanuit of via de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht (waar nodig ook externe deskundigen) betrokken. Ook werkt de werkgroep de algemene planning, zoals vermeld in bijlage 2, nader uit. De werkgroep rapporteert december 2021/1<sup>e</sup> kwartaal 2022 aan het bestuur. Bestuurders wordt gevraagd om benodigde ambtelijke capaciteit vrij te (laten) maken om de werkgroep te kunnen continueren.
- 2) Deze werkgroep wordt voor HUA ook ingezet als aanvulling op de bestaande structuur van de RHC-directeuren en de RHC-delegatie (met een vertegenwoordiging van besturen<sup>4</sup> en

---

<sup>4</sup> Linda Voortman maakt deel uit van deze delegatie

directies vanuit de RHC's). De taak van de werkgroepleden van de gemeente Utrecht, respectievelijk de provincie Utrecht is om regelmatig contact te houden met de eigen bestuursleden om hen te informeren. De werkgroepleden van HUA onderhouden de contacten met de rijksbestuursleden. Eventuele signalen vanuit de bestuursleden worden via de werkgroepleden in de werkgroep besproken. De werkgroep werkt nauw samen met de directeur HUA, die immers in het RHC-directeuren overleg optreedt en zelf ook regelmatig het bestuur HUA informeert over de ontwikkelingen en voorstellen voorlegt. De directeur HUA en de werkgroep werken onderling een goede werkstructuur/aanpak uit, om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden goed op elkaar aansluiten en elkaar versterken.

- 3) Een derde advies betreft het inrichten van een *gezamenlijke RHC-werkgroep met juridische en financiële deskundigen onder leiding van het RHC-directeurenoverleg*. Dit moet uiteraard met de andere RHC's besproken worden. De belangrijkste taak van deze werkgroep is om zelf ook de financiële en juridische analyse van de huidige constructie (OCW-lid van GR) en de nieuwe constructie (OCW uit GR, verbonden via delegatie en specifieke uitkering aan RHC) uit te voeren.

Reden is dat OCW geen gehoor geeft aan de wens van de gezamenlijke RHC's om deze analyse door een onafhankelijk gezaghebbend jurist uit te laten voeren, maar zelf deze analyse gaat uitvoeren. Vanuit de RHC's is al gedacht om Rob de Greef bij deze analyse door OCW te betrekken, maar het lijkt sterker om als RHC's (met behulp van externe deskundigen waar nodig) deze analyse ook zelf uit te voeren, zodat de bevindingen naast elkaar gelegd kunnen worden. Het is namelijk ook niet duidelijk wanneer OCW met resultaten komt. Leden van de werkgroep HUA kunnen bij deze gezamenlijke RHC-werkgroep betrokken worden, en de bevindingen van deze verkenning kunnen ingebracht worden. Met de RHC's zou overigens ook besproken kunnen worden dat de gezamenlijke inzet is om de kosten die zij (dus incl. HUA) moeten maken het kader van dit proces van uittreding van OCW als projectkosten ten laste van OCW te brengen. Hierbij kan er op gewezen worden dat een bij uittredingsprocessen gebruikelijke lijn is dat alle kosten (inclusief de onderzoekskosten) aan de uittredende partij vallen.

- 4) Ten vierde is het voorstel om met de andere RHC's de *strategische lijn* te bespreken om, in het belang van de gezamenlijke onderhandelingspositie, als RHC's een voorlopige pas op de plaats te maken met het inhoudelijke overleg met OCW over deelonderwerpen (o.a. de claim over de transitiekosten e-Depot en DTR-gelden), en de onderhandelingen pas te vervolgen als het integrale beeld op tafel ligt hoe OCW de nieuwe constructie van delegatie en specifieke uitkering concreet zou willen uitwerken, rekening houdende met de financiële en juridische analyse van de huidige en nieuwe constructie. Als die informatie er eind 2021 ligt, duurt de 'pas op de plaats' niet te lang. De reden is dat dan een integraal beeld op tafel ligt hoe OCW de nieuwe constructie wil uitwerken en welke voorwaarden het wil hanteren, zodat op basis daarvan een gezamenlijke RHC-onderhandelingsinzet geformuleerd kan worden. Die zou dan eerst tussen de RHC's op directie- en bestuursniveau afgestemd moeten worden, vergelijkbaar met de aanpak die gevolgd is met de gezamenlijke RHC brief van 15 april 2021.

Deze lijn moet zowel in het directeurenoverleg RHC's (als wens van het bestuur HUA) als in de RHC-delegatie besproken worden. HUA kan dit niet eenzijdig bepalen. Indien andere RHC's hier eventueel niet voor voelen, zou overwogen kunnen worden om contacten op bestuursniveau te leggen om deze lijn te bespreken.

## Hoofdstuk 3. ACHTERGROND

In paragraaf 3.1 wordt nader ingegaan op de achtergrond van de RHC-vorming. Paragraaf 3.2 beschrijft de wijziging van het OCW-beleid. Paragraaf 3.3 gaat in op de belangen en ambities van de partijen in de GR HUA.

### 3.1 RHC-vorming

De oprichting van HUA in 1998 vormde de opmaat voor beleid van het ministerie van OCW om in de daarop volgende jaren RHC's in alle provincies op te richten. Deze RHC's vormden een samenwerkingsverband tussen de Rijksarchieven in de provinciehoofdsteden en één of meer andere overheden c.q. erfgoedinstellingen. Deze samenwerking is standaard ingebed in de vorm van een gemeenschappelijke regeling met twee of meer partners. Vaak zijn ook nog andere overheden met deze GR-en verbonden door middel van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)<sup>5</sup> waarbij de betreffende RHC aan regionale partners diensten op het gebied van archiefbeheer levert.

Met de vorming van de RHC's in alle provincies<sup>6</sup> kon een grotere publieksgerichtheid van de archieven gerealiseerd worden doordat de archieven van verschillende overheidslagen voor het eerst in hun regionale context en in samenhang werden ontsloten. Deze formule werd destijds voor het eerst in Utrecht beproefd, waar het Gemeentearchief en het Rijksarchief in 1998 samengingen in de Gemeenschappelijke Regeling Het Utrechts Archief.

De lokale, regionale en rijksarchieven in de verschillende provincies zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In combinatie met de andere archieven van maatschappelijke organisaties, bedrijven en particulieren is het mogelijk om het verhaal van een plaats of een regio/provincie volledig te bewaren en toegankelijk te maken voor de diverse doelgroepen (voor recht & bewijs, onderwijs & onderzoek, educatie & cultuurbeleving). Door de samenvoeging van de middelen die met het beheer van deze archieven en collecties waren gemoeid is door de samenwerking in RHC-vorm meer schaalgrootte gerealiseerd. Hierdoor kan de archieffunctie robuuster worden uitgeoefend, de dienstverlening aan het publiek geoptimaliseerd en de ondersteunende functies efficiënter worden ontwikkeld. Dit maakt het ook mogelijk om wendbaarder in te spelen op de innovatie die de digitalisering met zich meebracht.

In de afgelopen twintig jaren is een waardevol landelijk RHC-netwerk ontstaan, waarbij elk RHC een rol van regionaal knooppunt van archief-en cultuurbeleid in de regio vervult. OCW geeft in de nota van 18 maart 2021 aan: *“Voorkeur gaat (echter) uit naar het voortzetten van het RHC. Het beleid is er op gericht dat de RHC's zich als regionale knooppunten komende jaren verder ontwikkelen. De specifieke uitkering van het Rijk draagt bij aan een stabiele basis van het RHC”* (zie punt 3.2 uit nota, blz. 8).

### 3.2 Wijziging OCW beleid

#### Uittreden OCW uit de GR-en RHC's

In 2018 heeft de minister van OCW<sup>7</sup> het algemene voornemen uitgesproken om als OCW 'op termijn' uit alle gemeenschappelijke regelingen van de RHC's te treden. Concreet is aangegeven dat uittreden door het Rijk uit de gemeenschappelijke regelingen een reëel perspectief vormt. Als belangrijke overwegingen zijn genoemd: de digitale ontwikkelingen en de centralisering van de digitale informatiehuishouding van het Rijk, het feit dat het Rijk zelden betrokken is bij de lokale samenwerking

---

<sup>5</sup> Bijlage 3 bevat een overzicht van de gesloten dienstverleningsovereenkomsten / samenwerkingsovereenkomsten

<sup>6</sup> De Minister van OCW (thans de minister voor BVOM) is deelnemer aan elf gemeenschappelijke regelingen waarmee een RHC is opgericht. Deze oefenen voor de minister taken en bevoegdheden uit op grond van de Archiefwet 1995. Het Utrechts Archief, Tresoar (Letterhoeke), Groninger Archieven, Drents Archief, Historisch Centrum Overijssel, Gelders Archief, Het Flevolands Archief, Noord-Hollands Archief, Zeeuws Archief, Brabants Historisch Informatiecentrum, Regionaal Historisch Centrum Limburg

<sup>7</sup> Formeel is de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling, maar deze taak valt thans binnen de portefeuille van de minister voor Basis-en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM).

in gemeenschappelijke regelingen, en feit dat het behartigen van het rijksbeleid tot andere afwegingen en prioriteiten heeft geleid. Dit algemene voornemen is in de Memorie van Toelichting bij de nieuwe Archiefwet 2021 verwoord.

In een ambtelijke nota van 18 maart 2021 heeft OCW dit voornemen verder geconcretiseerd. OCW geeft in die nota aan na het uittreden de verantwoordelijkheid voor de Rijksarchieven te willen overdragen en daarvoor een delegatiebepaling op te nemen in de nieuwe Archiefwet 2021 en de financiële bijdrage voort te zetten in de vorm van een specifieke uitkering (artikel 15a van de Financiële Verhoudingswet).

Voorkeur van OCW is via een delegatiebepaling in de nieuwe Archiefwet de verantwoordelijkheid van de minister voor het beheer van de papieren rijksarchieven over te dragen aan het RHC als openbaar lichaam, maar het is in beginsel ook mogelijk om dit over te dragen aan de provincie of een gemeente. Dit is relevant als bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regeling ophoudt te bestaan of als de GR niet (meer) archiefbeheer ten doel heeft<sup>8</sup>. OCW geeft voorts aan de financiële bijdrage na het uittreden te willen voortzetten in de vorm van een specifieke uitkering (artikel 15a van de Financiële Verhoudingswet). De bijdrage van OCW van ca. 2,4 Miljoen Euro per jaar (ca 40 % van het totale budget) blijft daarmee bestaan en is nauw verbonden met de continuïteit van de taak van beheer en presentatie van de papieren rijkscollecties in het RHC.

Tegen deze achtergrond ziet OCW geen negatieve budgettaire consequenties van het uittreden, en is volgens OCW in dit bijzondere geval geen aanleiding om afspraken te maken over financiële compensatie<sup>9</sup>. OCW geeft aan dat dit voor de papieren collecties in praktische zin nagenoeg een voortzetting van de huidige situatie betekent. Het beleid is erop gericht dat de RHC's zich als regionale knooppunten verder ontwikkelen. De specifieke uitkering van het Rijk draagt wat OCW betreft bij aan een stabiele basis van het RHC. OCW houdt als datum voor uittreding 1 januari 2024 aan

De besturen en directies van de RHC's hebben in een gezamenlijke brief van 15 april 2021 een reactie gegeven op deze ambtelijke nota. Daarnaast hebben de RHC's ook elk een aanvullende, specifieke brief met aandachtspunten van 15 april 2021 aan OCW gestuurd. Beide brieven zijn vooraf aan het bestuur HUA voor instemming voorgelegd.

De gezamenlijke brief van de RHC's gaat in op de bestuurlijke impact van het uittreden van OCW uit de GR-en van de RHC's, en verzoekt OCW om door een onafhankelijke deskundige te laten onderzoeken of het juridische en budgettaire regime dat op een specifieke uitkering van toepassing is, hetzelfde is als dat waarin een partner uit een gemeenschappelijke regeling treedt. Benadrukt wordt dat het uittreden van het Rijk financieel geborgd moet zijn. Voorts wordt gewezen op de majeure koerswijziging dat de RHC's vanaf 2024 geen gebruik meer kunnen maken van het e-Depot van het Nationaal Archief, en aangegeven dat er in ieder geval rekening gehouden moet worden met een eenmalige rijksbijdrage per RHC.

Tevens is in deze gemeenschappelijke brief van de RHC's aangegeven dat het wenselijk is dat ook het concept/ontwerp delegatiebesluit bestudeerd wordt door een onafhankelijk juridisch adviseur, en dat het ministerieel delegatiebesluit voorgehangen wordt bij de Tweede en Eerste Kamer. Op die manier wordt een politiek oordeel gevraagd over het delegatiebesluit en de specifieke uitkering. De Tweede en Eerste Kamer hebben die rol ook bij wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling of het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling.

Het overleg over de voorwaarden van uittreding tussen OCW en de RHC-delegatie (bestaande uit enkele bestuurders en directeuren) loopt, waarbij de kaders gevormd worden door de gezamenlijke RHC brief van 15 april 2021, waar alle besturen van de RHC's mee ingestemd hebben.

Een eerste gespreksonderwerp betreft de financiële effecten van dit besluit van OCW over het e-Depot van het Nationaal Archief en de noodzakelijke transitie naar het ontwikkelen van een eigen e-

---

<sup>8</sup> Daarnaast heeft de minister ook de mogelijkheid om te besluiten zijn verantwoordelijkheid voor de papieren rijkscollecties niet (opnieuw) over te dragen en deze bij het Nationaal Archief onder te brengen.

<sup>9</sup> Doorgaans moeten bij uittreden door één of meer partners afspraken gemaakt worden over financiële compensatie bij uittreden, zie ook bijlage 4.



Depot. Inzet van de RHC's is dat het Rijk deze transitie financieel moet ondersteunen. Daartoe is een claim ingediend bij OCW, die opgebouwd is uit posten zoals aanschaf van een e-Depot (licentie, eenmalige kosten), uren voor marktverkenning en aanbesteding, personele uren voor het inrichten van een eigen e-Depot.<sup>10</sup>

OCW heeft aangegeven de vraag om analyse van de huidige en nieuwe constructie niet te laten uitvoeren door een onafhankelijk gezaghebbende juridisch adviseur, maar zelf te onderzoeken. Vanuit het netwerk van de directeuren RHC's is aangegeven dat het in dat geval wenselijk is dat Rob de Greef als juridisch adviseur van de RHC's betrokken is bij deze analyse.

#### e-Depot Nationaal Archief niet meer beschikbaar voor RHC's

Met het programma DTR was voorzien in een gemeenschappelijke digitale infrastructuur van het Nationaal Archief en de RHC's. Het oorspronkelijke idee was dat deze het digitale depot voor de andere GR-partners zou vormen en dat de RHC's het eerste aanspreekpunt voor gebruikers in de regio van het digitale depot zouden worden. In de brief van de minister van OCW van 2018 werd nog de optie geboden van het gebruik maken van het e-Depot door de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling. Doorlevering aan ander regionale partijen werd niet mogelijk geacht.

PBLQ heeft op 28 juli 2020 een verkenning uitgevoerd naar verschillende samenwerkingsvormen en de verschillende effecten daarvan tussen het Nationaal Archief en de RHC's, en tussen archiefinstellingen in een meer brede context. OCW en het Nationaal Archief enerzijds, en de RHC's anderzijds kwamen tot andere conclusies op basis van het rapport. OCW heeft eind 2020 besloten om het e-Depot van het Nationaal Archief vanaf 1 januari 2024 te beperken tot het bewaren en ontsluiten van rijksarchief. Wel zal een overgangssituatie worden gecreëerd. Dit sluit dus de mogelijkheid van lokale uitplaatsing en doorlevering vanuit het e-Depot van het Nationaal Archief uit. De RHC's moeten derhalve zelf hun e-Depot organiseren.

Belangrijke beweegredenen voor OCW is dat het ter beschikking stellen van de voorziening van het e-Depot van het Nationaal Archief de minister indirect verantwoordelijk maakt voor de informatievoorziening van andere overheden. Dit wringt volgens OCW met het uitgangspunt van de Archiefwet dat iedere overheidslaag verantwoordelijk is voor de eigen administratie. Wel zal een overgangssituatie worden gecreëerd. Dit sluit dus de mogelijkheid van lokale uitplaatsing en doorlevering vanuit het e-Depot van het Nationaal Archief uit.

Dit besluit van OCW van eind 2020 vormde een belangrijke koerswijziging ten opzichte van de eerder ingezette OCW-lijn.

In de Memorie van toelichting bij de nieuwe Archiefwet is aangegeven dat door reorganisatie, centralisatie en digitalisering van de informatiehuishouding de positie van de provinciale rijksarchieven aan het veranderen is. Door centralisatie zijn er sinds enkele decennia steeds minder onderdelen van de rijksoverheid die binnen een beperkt gebied, zoals een provincie, hun taak uitvoeren. Ook als overheidsorganen nog wel lokaal opereren (zoals de rechtbanken), valt het werkgebied vaak niet meer samen met de provinciegrens. Daarnaast zijn er rijksorganen die lokaal opereren, maar waarvan de informatievoorziening is geconcentreerd in een eigen centrale informatievoorziening. OCW verbindt hieraan de conclusie dat het als gevolg hiervan niet meer relevant en efficiënt is om onderscheid te maken of en zo ja welk deel van de digitale informatievoorziening van deze organen zich beperkt tot de grenzen van één provincie.

---

<sup>10</sup> De provincie Utrecht en de gemeente Utrecht achten de eerdere ruwe inschatting van de eenmalige transitiekosten van ca. Euro 350.00 Euro erg optimistisch, respectievelijk zetten daar vraagtekens bij



### 3.3 Ambities en belangen van de partijen

Belangrijke beweegredenen voor het Rijk en de gemeente Utrecht om in 1998 HUA op te richten zijn samengevat: door een combinatie van middelen en collecties een groter publieksbereik mogelijk maken, efficiencyvoordelen, een robuustere organisatie die beter in staat is om archiefwettelijke taken uit te voeren en specifieke kennis op het gebied van digitale archivering en digitale toegankelijkheid te ontwikkelen.

De specifieke argumenten voor de provincie om in 2019 de overstap te maken van het afnemen van diensten van HUA via een dienstverleningsovereenkomst naar toetreding tot de GR HUA waren: een betere uitoefening van taken uit de Archiefwet, het feit dat de archieven van de provincie onder één dak komen, goede voorzieningen van HUA ten aanzien van publieksbereik, de kennis en kunde van HUA ten aanzien van het beheer van digitale archieven, het voorkomen van verplichte aanbestedingen door de provincie en de eerdere goede ervaringen met de samenwerking met HUA. Opgemerkt wordt dat tijdens de laatste fase van toetreding van de provincie Utrecht tot RHC HUA de brief van Minister Slob uit 2018, met het voornemen tot uittreden uit de GR-en van de RHC's, bekend was.

De doelen en ambities van de huidige GR HUA zijn samengevat<sup>11</sup>:

- de uitoefening van de archiefwettelijke (beheer)taken: het zorgdragen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie en de grootste historische collectie van Utrecht en het ter beschikking stellen aan het publiek
- het toezicht op het beheer van niet-overgebrachte archiefbescheiden van de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht
- het op actieve wijze toegankelijk maken van het in de archieven ondergebrachte cultureel erfgoed en dit onder de aandacht brengen van een breed publiek
- het verwerven en bewaren van de bronnen van de Utrechtse geschiedenis
- het vervullen van een rol als toonaangevend expertisecentrum voor informatiebeheer en het zijn van een deskundig partner voor instellingen en overheden in de regio

Door de grotere schaalgrootte als gevolg van de samenwerking in het RHC HUA tussen de gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en OCW is de grootste historische collectie van Utrecht tot stand gebracht en zijn er aanzienlijke efficiencyvoordelen bereikt, die ingezet kunnen worden ten behoeve van een betere uitoefening van de archieffunctie, de dienstverlening aan het publiek en een betere ontwikkeling van ondersteunende functies mede met het oog op het kunnen omgaan met de digitale ontwikkelingen. Partners hebben bepaalde doelen voor ogen (gehad) om tot de GR HUA toe te treden, en deze wijze van structurele samenwerking te zoeken. Zij hebben ook bepaalde (meerjarige) ambities uitgesproken voor HUA, en daarmee een meerjarige ontwikkelingslijn voor HUA uitgezet.

Met een robuuste uitvoering van de wettelijke archieftaken worden de volgende belangen geborgd:

- Een administratief belang om informatie in de archieven voor de eigen bedrijfsvoering te kunnen terugvinden
- Het belang om dienstverlening, dat wil zeggen gebruik en hergebruik uit alle overgebrachte en daarmee in principe openbare archieven te verzorgen aan burgers en bedrijven.
- Het belang om publieke verantwoording af te kunnen leggen over overheidshandelen.
- Archieven bevatten documenten waaraan zowel overheden zelf als burgers en bedrijven rechten kunnen ontlenen en als bewijsmateriaal een rol kunnen spelen in rechtszaken
- Overheidsarchieven zijn, voor zover deze blijvend worden bewaard, een bestanddeel van het erfgoed. Zij vormen als geheugen, samen met de particuliere archieven, een rijke bron voor onderzoek, educatie en geschiedschrijving: niet alleen voor wetenschappers, docenten,

---

<sup>11</sup> Zie artikel 2b van de GR HUA en het Meerjarenbeleidsplan Het Utrechts Archief 2021-2024

schrijvers, studenten en leerlingen, maar ook voor particulieren die in de archieven verhalen vinden over bijvoorbeeld hun eigen familie, stad en streek.

In het algemeen zijn archieven te beschouwen als getuigenissen van bestuurlijk, cultureel en intellectueel handelen en vormen zij een neerslag van het maatschappelijk leven en werken. Ze bieden context en zijn van belang voor een transparante en op democratische beginselen gestoelde overheid.

Uit de OCW-nota van 18 maart 2021 komt naar voren dat OCW belang hecht aan het voortzetten van de RHC's, en daarmee deze doelen nog steeds ondersteunt, maar opteert voor een andere vormgeving van de relatie met OCW.

Daarnaast hebben de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht er belang bij dat zij financieel gezien geen nieuwe risico's lopen vergeleken met de huidige situatie, die kunnen leiden tot een verhoging van de partnerbijdrage. Ook hebben zij er belang bij dat er geen discussie kan ontstaan over de juridische basis van de nieuwe constructie (met name de aanbestedingsaspecten).

OCW heeft er belang bij dat de overgedragen rijkstaak van het beheer van de analoge rijksarchieven en de publieksgerichte taken goed blijven worden uitgevoerd en de samenhang met de andere regionale en lokale archieven in stand blijft.

## Hoofdstuk 4. EFFECTEN VAN DE VERANDERINGEN

Paragraaf 4.1 gaan in op de door OCW aangekondigde veranderingen. In 4.2 wordt ingegaan op de handelingsopties. Paragraaf 4.3 beschrijft de impact op de doelen en ambities van partijen. Paragraaf 4.4 gaat in op de financiële effecten, en paragraaf 4.5 op de juridische effecten. Paragraaf 4.6 gaat in op de effecten op de organisatie, taken en collectie.

### 4.1 Inventarisatie veranderingen

De kernpunten van de veranderingen, zoals aangegeven door OCW in de ambtelijke nota van 18 maart 2021, zijn de volgende:

- OCW wil per 1 januari 2024<sup>12</sup> uit de gemeenschappelijke regelingen van de RHC's treden<sup>13</sup>. Daarbij wil OCW de financiële bijdrage na het uittreden voortzetten via een delegatiebepaling in de Archiefwet 2021 en in de vorm van een specifieke uitkering per RHC (artikel 15a van de Financiële Verhoudingswet). OCW heeft aangegeven dat dit uittreden in de optiek van OCW geen negatieve budgettaire consequenties heeft voor de overblijvende partners.
- De nieuwe Archiefwet gaat uit van de nieuwe situatie, waarin het Rijk geen deelnemer meer is in de gemeenschappelijke regelingen.
- De rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie worden in de nieuwe Archiefwet niet meer genoemd. Derhalve verdwijnen ook de rijksarchivarissen in de provinciehoofdsteden.
- Voor de continuïteit van het beheer van de (papieren) rijksarchieven die zich in de RHC's bevinden is in de nieuwe Archiefwet een delegatiebepaling opgenomen. Deze stelt de minister wettelijk in staat om aan de RHC's (of aan een van de deelnemers) een deel van zijn taken en bevoegdheden over te dragen en hen van voldoende middelen te voorzien om deze rijksarchieven ook in de toekomst te blijven beheren. Voor de papieren archieven betekent dit volgens OCW in praktische zin nagenoeg een voortzetten van de huidige situatie.
- Met de introductie van de nieuwe Archiefwet is er straks alleen nog sprake van de rijksarchivaris, omdat in het wetsvoorstel van de nieuwe Archiefwet alleen nog het Nationaal Archief als bewaarplaats van de archieven van het Rijk genoemd wordt, en niet meer de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provinciehoofdsteden. Overbrenging van rijksarchief, zowel regionaal als centraal, vindt altijd plaats naar het Nationaal Archief.
- De RHC's kunnen vanaf 2024 geen gebruik meer maken van het e-Depot van het Nationaal Archief. De RHC's moeten een eventueel eigen e-Depot zelf organiseren en financieren. Belangrijke beweegreden is dat het ter beschikking stellen van de voorziening van het e-Depot van het Nationaal Archief de minister indirect verantwoordelijk maakt voor de informatievoorziening van andere overheden. Dit wringt volgens OCW met het uitgangspunt van de Archiefwet dat iedere overheidslaag verantwoordelijk is voor de eigen administratie.

---

<sup>12</sup> De RHC's hebben in hun brief van 15 april 2021 aangegeven dat 1 januari 2024 niet haalbaar is, en dat uittreding op zijn vroegst per 1 januari 2025 denkbaar is. Een argument daarvoor is dat de datum van uittreden gekoppeld wordt aan de vierjarige beleidscyclus van de RHC's. OCW heeft in het ambtelijke overleg tot dusverre aangegeven geen redenen tot uitstel te zien.

<sup>13</sup> In de Memorie van Toelichting bij de consultatieversie van de nieuwe Archiefwet is het volgende aangegeven: "Regionale Historische Centra (RHC's) en beheer papieren rijkscollecties  
Deze aanpassing van de wet leidt op termijn tot het wijzigen van de bestaande relatie van het Rijk met de gemeenschappelijke regelingen van de RHC's. De Minister van BVOM is in 2018 het gesprek aangegaan met de bestuurlijke partners over deze ontwikkelingen. Bestaande gemeenschappelijke regelingen zullen op termijn aanpassing vergen vanwege uittreden door het Rijk uit de RHC's".

## 4.2 Handelingsopties

Gekeken is naar opties, waarin - uitgaande van het uittreden van OCW uit de GR HUA -, de samenwerking tussen de overblijvende partners in de GR HUA voort gezet wordt en waarbij de rijkstaak uitgevoerd in de nieuwe constructie van delegatie en specifieke uitkering<sup>14</sup>. Het gaat dus om opties waarin de samenwerking en relatie tussen de drie partijen (OCW, gemeente, provincie) in stand blijft, maar in een andere vormgeving plaats vindt.

Hierbij is relevant dat HUA via langlopende dienstverlenings- of samenwerkingsovereenkomst zorgdraagt voor het archiefbeheer van andere overheidsorganisaties en diensten zoals de gemeente Nieuwegein, de gemeenschappelijke regelingen Plus RUD, WIL, BGHU en GGDrU, en met Utrechtse organisaties waaronder de Ridderlijke Duitse Orde en het Volksbuurtmuseum (in voorbereiding).

Van belang is dat overdracht van de verantwoordelijkheid van de minister alleen mogelijk is aan het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsorganisatie, gedeputeerde staten of het college van burgemeester en wethouders. Delegatie aan andere organen of partijen, zoals een stichting, is door OCW uitgesloten<sup>15</sup>. Of subdelegatie is toegestaan hangt af van het delegatiebesluit.

In dat geval zijn de volgende twee opties<sup>16</sup> denkbaar:

**1. Voortzetting GR HUA met de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht.** OCW delegeert de rijkstaak aan GR HUA en zet de financiële bijdrage na het uittreden voort via een specifieke uitkering aan GR HUA. Dit is de variant, die OCW voorstelt.

Korte karakterisering:

- In deze optie kan de huidige praktijk naar verwachting grotendeels voortgezet worden: de analoge collecties blijven bijeen, de rijksbijdrage<sup>17</sup> wordt gecontinueerd (langs andere weg

---

<sup>14</sup> Deze taakopdracht van de verkenning brengt met zich mee dat er twee soorten opties buiten beschouwing blijven: (a) de (in theorie) denkbare opties voor de inrichting van de uittreding van OCW uit de GR HUA en (b) de optie dat de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht zouden besluiten om de onderlinge samenwerking niet voort te zetten.

- Wat a) betreft zijn in 2019 de daarvoor denkbare opties (dienstverleningsovereenkomst, attributie, delegatie en subsidie) al onderzocht. Daaruit vloeit voort dat juridisch gezien delegatie de enige optie is.
- Wat b) betreft kan in algemene zin aangegeven worden dat in dat geval de taken, die door de gemeente en de provincie aan de GR HUA zijn overgedragen (archiefwettelijke taken, taken publiekspresentatie, zoals geformuleerd in artikel 2b van de GR HUA) terug vallen op de gemeente, respectievelijk de provincie, inclusief de eigen collectie. In dat geval staan de gemeente en de provincie voor de hoofdkeuze: ofwel de taken zelf (weer) gaan uitvoeren zoals het geval was voor de totstandkoming van de GR HUA, ofwel de taken door een andere partij laten uitvoeren (dienstverleningsovereenkomst). Ook is een optie dat de gemeente en/of de provincie toetreedt/toetreden tot een andere GR RHC. In theorie zou ook nog een subvariant zijn dat de rijkstaak gedelegeerd wordt aan de gemeente of de provincie. In de b) optie valt de samenwerking en de collectie uiteen, vervallen de dienstverleningsovereenkomsten met GR HUA en vervalt, resp. verzwakt de rol als regionaal knooppunt van archief- en cultuurbeleid in de regio.

<sup>15</sup> Delegatie is alleen mogelijk aan een dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsorganisatie, Gedeputeerde Staten of College van burgemeester en wethouders. Juridisch gezien is delegatie van de rijkstaak door OCW aan een stichting niet mogelijk. In de optie dat de GR HUA zou worden opgeheven, en een stichting wordt opgericht door de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht, waarin zij de archiefwettelijke taken en taken op het gebied van cultuurbeleid laten uitvoeren, is het derhalve niet mogelijk dat deze stichting de rijkstaak in delegatie uitvoert. Om die reden wordt deze optie niet verder onderzocht. Bijkomend juridisch aandachtspunt in deze optie is overigens dat de archivaris een ambtenaar moet zijn, en dus niet in dienst van de stichting kan zijn.

<sup>16</sup> Een andere optie die in de werkgroep naar voren is gekomen is de volgende: het Rijk delegeert de rijkstaak van beheer van de analoge rijkscollecties aan de provincie Utrecht. De provincie draagt deze over aan het RHC HUA (subdelegatie). Een reden zou kunnen zijn dat hierdoor de financiële en stemverhoudingen in de GR HUA meer gelijkwaardig wordt tussen de provincie en de gemeente. Dit vereist evenwel instemming van OCW (de wet moet subdelegatie toestaan), en bereidheid van de zijde van de provincie om de rijkstaak gedelegeerd te krijgen (en dus ook de verantwoordelijkheid). Zou de GR HUA op enig moment uiteenvallen, dan houdt de provincie de rijkstaak. Vanwege deze onzekerheden/complicaties is deze optie vooralsnog niet uitgewerkt en in de vergelijking betrokken.

<sup>17</sup> De rijksbijdrage vormt ca. 40% van het totale budget van RHC HUA (ca. 2.4 mln).

verstrekt) waarmee het huidige totaalbudget in stand blijft, de doelen en de ambities van GR HUA zijn in beginsel nog steeds te realiseren, de huidige dienstverleningsovereenkomsten kunnen voortgezet worden en er is ruimte voor verdere doorontwikkeling van de rol als regionaal knooppunt van archief- en cultuurbeleid in de regio. De GR HUA zal wel aangepast moeten worden, en in dat kader zal onder andere een herziene financiële bijlage opgesteld moeten worden.

- Juridisch en bestuurlijk gezien gaat de verantwoordelijkheid voor de rijkstaak volledig over naar de (nieuwe) GR HUA. De Minister is nog slechts politiek en juridisch aanspreekbaar op de vraag waarom er gedelegeerd is, of waarom een eventueel delegatiebesluit niet ingetrokken wordt. De delegatie vindt voor onbepaalde tijd plaats, het is op dit moment nog onduidelijk onder wat voor soort voorwaarden deze plaats gaat vinden (delegatiebesluit).
- Juridisch en financieel gezien zijn er verschillende aandachts- en zorgpunten. Paragraaf 4.3 en 4.4 gaan hier nader op in.

**2. GR HUA wordt opgeheven, waardoor taken en bevoegdheden t.a.v. de eigen collecties, en de eigen collectie zelf op de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht terugvallen. OCW delegeert de rijkstaak aan de gemeente Utrecht of aan de provincie Utrecht. De gemeente Utrecht en de provincie Utrecht sluiten een dienstverleningsovereenkomst, waarbij één partij diensten van de ander afneemt.**

Korte karakterisering:

- In deze optie zullen de GR en de HUA organisatie opgeheven worden, volgens de daarvoor geldende regels. Er zal daarbij o.a. oog moeten zijn voor de effecten op de medewerkers/organisatie, huisvesting, financiële verplichtingen, collecties, netwerk van relaties etc. De gemeente en de provincie moeten bespreken welk bestuursorgaan een eigen ambtelijke dienst gaat inrichten, bereid is om de rijkstaak in delegatie uit te voeren, en om diensten aan de ander te verlenen (te regelen via een dienstverleningsovereenkomst). Bij het betreffende bestuursorgaan zal een eigen ambtelijke organisatie opgebouwd moeten worden volgens de daarvoor geldende regels. Dit alles vergt diverse bestuurlijke, financiële en organisatorische inspanningen.
- Vraag is of het onderling sluiten van een dienstverleningsovereenkomst zonder aanbesteding mogelijk is.
- De vraag is wat dit voor effecten heeft op de continuïteit van de taakuitvoering, aangezien de opheffing van de bestaande situatie (GR en HUA) en de opbouw van de nieuwe situatie (ambtelijke organisatie opbouw, dienstverleningsovereenkomst afsluiten) tijd en energie gaan kosten. Er moet rekening mee worden gehouden dat de continuïteit in ieder geval tijdens dit proces onder druk komt te staan.
- In deze optie zouden de collecties (gemeente, provincie, rijk) bij elkaar blijven, blijft de omvang van het totale budget in stand (waarbij uitgegaan wordt dat de bijdrage van de partij die in de nieuwe situatie de diensten afneemt van de andere partij dezelfde is als de bijdrage aan de GR). Als een voldoende robuuste en deskundige (nieuwe) organisatie opgebouwd is (perspectief middellange termijn), zouden de doelen en ambities van de GR HUA in grote lijnen gerealiseerd kunnen worden, waarbij wel de vraag is in hoeverre nog ruimte/bereidheid is in deze constructie voor de rol als regionaal knooppunt van archief-en cultuurbeleid. Deze vraag hangt ook vooral samen met de ambities en focus die dan gekozen wordt. De huidige dienstverleningsovereenkomsten (vaak voor langere tijd gesloten) die zijn gesloten met de GR HUA vervallen in beginsel, waarbij partijen uiteraard weer opnieuw kunnen kijken of zij een nieuw contract met elkaar willen/kunnen afsluiten.

Optie 2 is een complexere optie, die verschillende bestuurlijke, financiële en organisatorische beslissingen vraagt, waarin niet de huidige ambities en doelen over de volle breedte realiseerbaar zullen zijn, en waarvan niet duidelijk is of/welke voordelen dit zou bieden ten opzichte van optie 1.

De effecten, zoals beschreven in paragraaf 4.3, 4.4., 4.5 en 4.6 richten zich voornamelijk op de effecten van de eerste optie.

### 4.3. Impact op de doelen en ambities van de GR HUA

In de situatie van de GR HUA zijn er drie partijen die aan de GR deelnemen (gemeente Utrecht, provincie Utrecht, OCW). Met het uittreden van OCW blijven er twee partijen over, die ervoor kunnen kiezen om de samenwerking tussen twee of drie partijen voort te zetten in een andere constructie/vormgeving.

De eerste inhoudelijke strategische afweging voor de twee (overblijvende) partners van GR HUA is of de doelen en ambities waar de GR HUA voor is opgericht (de bestaansredenen van GR HUA), nog steeds valide en in beginsel realiseerbaar zijn tegen de achtergrond van het uittreden van OCW uit de GR en de nieuwe constructie van delegatie en specifieke uitkering. Deze doelen en ambities zijn eerder in paragraaf 3.3 beschreven.

Indien de samenwerking tussen de drie partijen op een juridisch en financieel verantwoorde wijze kan worden voortgezet, blijven de collecties bijeen, blijft de financiering vanuit het rijk in stand via de lijn van een specifieke uitkering, en zijn in beginsel de voorwaarden aanwezig om dezelfde taken uit te voeren. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de doelen en ambities niet meer realiseerbaar zijn. De gesloten dienstverleningsovereenkomsten met de regionale organisaties kunnen in beginsel<sup>18</sup> verder uitgevoerd worden en de rol als regionaal knooppunt vervolgd en verder uitgebouwd worden. Datgene dat is opgebouwd in de jaren sinds de oprichting blijft behouden en is vertrekpunt voor verdere ontwikkeling.

Indien de conclusie eventueel zou zijn dat de samenwerking tussen de drie partijen niet op een juridisch en financieel verantwoorde wijze kan worden vervolgd, dan staan de twee overblijvende partijen (de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht) voor de vraag of zij de onderlinge samenwerking willen voortzetten, en zo ja in welke vorm. OCW heeft in die situatie de optie om de papieren rijksarchieven naar het Nationaal Archief te halen. In dergelijke opties zijn de doelen en ambities van de GR HUA niet meer actueel en realiseerbaar.

### 4.4 Financiële effecten

In de nota van 18 maart 2021 geeft OCW aan dat na aftrek van de incidentele DTR-middelen van € 1,6 mln. voor de rijksarchieven bij de RHC's, die met ingang van 2022 niet meer decentraal worden toegekend, OCW structureel ca. € 25 mln. per jaar aan de RHC's toekent. Dit totaalbedrag loopt door loon- en prijsstellingen voor huisvesting jaarlijks langzaam iets op. De bijdrage is gekoppeld aan het gemeenschappelijk doel 'de belangen van de minister en de partners bij alle aangelegenheden betreffende de archiefbescheiden, collecties, individuele documenten en dergelijke die berusten in de rijksarchiefbewaarkaatsplaats in de provincie en de archiefbewaarkaatsplaatsen van de partners in gezamenlijkheid te behartigen'. De bijdrage van OCW in de GR HUA bedraagt ca. 2,4 Mln. per jaar en vormt daarmee ca. 40 % van het totale budget.

Doorgaans moeten bij het uittreden door een of meer partijen afspraken worden gemaakt over financiële compensatie (zie ook bijlage 4). OCW is van mening dat het uittreden van OCW uit de gemeenschappelijke regelingen geen negatieve budgettaire consequenties heeft, omdat OCW deze financiële bijdrage aan het gezamenlijk doel wil voortzetten via de delegatiebepaling en de specifieke uitkering. OCW acht daarom een compensatie van kosten in deze bijzondere situatie niet nodig of aan de orde. Op dit moment wordt, zoals eerder vermeld, overleg gevoerd tussen de delegatie en OCW over een structurele voortzetting van de DTR-gelden en een transitievergoeding voor het e-depot.

---

<sup>18</sup> Vanwege aanbestedingsrechtelijke aspecten is de vraag in de werkgroep naar voren gekomen of een dvo, juridisch gezien, in alle gevallen juridisch houdbaar is. Dit zou nader onderzocht kunnen worden. Een andere optie is de vorm van toekenning van een alleenrecht tot het archiefbeheer, maar ook bij deze vorm rijzen bepaalde juridische vragen. Deze aanbestedingsrechtelijke aspecten vormden voor de provincie Utrecht, naast inhoudelijke overwegingen, mede een reden om in 2019 tot de GR HUA toe te treden.



Zoals aangegeven ontbreekt belangrijke informatie over de financiële effecten op de uittreding van OCW uit de gemeenschappelijke regeling HUA nog. Toch heeft de werkgroep een poging gedaan om de financiële effecten/risico's in kaart te brengen, om hiermee de mogelijkheid te bieden om hierover met OCW in gesprek te treden en om zelf beter voorbereid te zijn wanneer deze zich voordoen.

### **Rijksbijdrage omvang**

De rijksbijdrage maakt een relatief groot deel uit van de begroting (ca. Euro 2,4 miljoen, 40 % van het totale budget). Het rijk geeft op dit moment aan dat het de huidige rijksbijdrage wil continueren.

Risico: het Rijk zou in de toekomst de specifieke uitkering kunnen gaan korten.

Dat is overigens ook mogelijk in de gemeenschappelijke regeling en is eerder gedaan door partners in de gemeenschappelijke regeling HUA, maar dat vergt in beginsel gemeenschappelijk overleg /besluitvorming in het bestuur. Het rijk zou in de nieuwe situatie eenzijdig tot een korting kunnen besluiten.

### Eventuele maatregelen:

- Een dergelijk besluit staat open voor bezwaar en beroep (artikel 7.1 Awb).
- Dergelijke korting(en) zouden er in het uiterste geval toe kunnen leiden dat de rijkstaak niet meer uitgevoerd kan worden. In dat geval kunnen de partners in de (nieuwe) GR HUA het Rijk kunnen verzoeken de delegatie in te trekken. In die situatie wordt ook de specifieke uitkering beëindigd. OCW lijkt in die situatie de lijn aan te houden dat GR HUA zelf een oplossing moet vinden voor het doorvoeren van de bezuinigingen als gevolg van het wegvallen van de bijdrage van het rijk.<sup>19</sup>
- Onderzoeken of het mogelijk is om meerjarige afspraken met OCW te maken over de hoogte van de financiering, de indexering van de financiële bijdrage, het proces waarin het rijk bezuinigingen doorvoert, het maken van afspraken over het financiële regime dat van toepassing is als de partners de taak zouden willen teruggeven aan het rijk (zie voetnoot 19).
- Uiteraard vormt de gebruikelijke planning & controlcyclus van RHC HUA (meerjarenbeleidsplan, meerjarenbegroting, begrotingen etc.) het managementkader waarbinnen sturing mogelijk is om met het risico van kortingen op de specifieke uitkering, resp. bijdragen om te gaan.

### **Rijksbijdrage aard**

De minister van OCW neemt een uittredingsbesluit, delegeert de taken en bevoegdheden ten aanzien van het beheer van de analoge rijkscollecties aan de GR HUA en verstrekt een specifieke uitkering aan HUA. Een specifieke uitkering wordt verstrekt onder voorwaarden en alleen voor de bestrijding van de in de regeling aangeduide kosten van de ontvanger (art. 15a, 15 Fvw).

De procedure voor de SPUK ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- De Minister van OCW neemt een uittredingsbesluit, delegeert de taken en bevoegdheden (verantwoordelijkheid) voor het beheer van de Rijksdocumenten aan HUA en verstrekt een SPUK aan HUA.
- Een SPUK wordt verstrekt onder voorwaarden en alleen voor de bestrijding van in de regeling aangeduide kosten van de ontvanger (art. 15a, 16 Fvw).
- De Minister zal dus nadere regels gaan vaststellen over de kosten, de voorwaarden en waarschijnlijk de bevoorschotting, verantwoording, vaststelling en terugvordering van de SPUK.

---

<sup>19</sup> Artikel 2.10 (intrekking besluit) regelt 3 situaties wanneer een Minister een delegatiebesluit kan intrekken: op verzoek van het betreffende bestuursorgaan, indien de goede, geordende en toegankelijke staat van de documenten door gebrekkig beheer in gevaar komt, of indien het desbetreffende bestuursorgaan anderszins aanmerkelijk tekortschiet in de uitoefening van de aan hem overgedragen verantwoordelijkheid verbonden taken en verplichtingen, of indien een beleidsmatige heroverweging daartoe aanleiding geeft (in het laatste geval treedt het besluit tot intrekking niet eerder inwerking dan vier jaren na dagtekening van het besluit).



- De Minister zal de SPUK waarschijnlijk niet heel gedetailleerd gaan oormerken, omdat anders de autonomie van HUA wordt aangetast en de delegatie alsnog als opdrachtverlening gaat gelden, waarvoor een aanbestedingsplicht geldt (zie hiervoor).
- Er moet jaarlijks verantwoording worden afgelegd aan OCW over de besteding via toezending jaarrekening/jaarverslag en accountantsverklaring. In de jaarrekening moet een bijlage worden opgenomen waarin verantwoording wordt afgelegd. Het niet verstrekken van informatie kan leiden tot opschorting van de betaling.
- De Minister kan de SPUK ook lager vaststellen als de activiteiten niet of niet volledig hebben plaatsgevonden of als niet is voldaan aan andere verplichtingen. Reeds betaalde bedragen worden dan van HUA teruggevorderd.
- Op grond van artikel 7.1 Awb bestaat de mogelijkheid bezwaar te maken tegen besluiten van de Minister, zoals het lager vaststellen van de SPUK. Tegen de beslissing op bezwaar is beroep en hoger beroep mogelijk.

### Risico 1

Een specifieke uitkering betreft budget dat verplicht aan een door het Rijk gesteld doel besteed moet worden (geoormerkt). De uitkering is dus niet vrij besteedbaar als een lumpsum. De zorg is of HUA dan nog wel alle inkomsten bij elkaar optellen om de organisatie zo goed mogelijk te laten draaien en hierover verantwoording kan afleggen door middel van een goedgekeurde jaarrekening. Dit roept vragen op als: Welke gevolgen hebben de voorwaarden van OCW aan de specifieke uitkering op de flexibiliteit van HUA? Gaat het rijk als voorwaarde stellen dat de specifieke uitkering alleen gebruikt mag worden voor het uitvoeren van de taken ten aanzien van de rijksarchieven? Is er een kans dat het Rijk deze alleen zou richten op het wettelijk beheer en toegankelijk houden van het rijksarchief, en niet op bredere publieksactiviteiten? Zo ja, dan zou dit de kans voor de overblijvende GR partners verhogen dat zij tekorten van HUA op moet vangen, omdat zij er zorg voor moeten dragen dat HUA te allen tijde beschikt over voldoende middelen om zijn verplichtingen te voldoen (zie artikel. 17, lid 2 GR HUA).

### Risico 2

De Minister kan de specifieke uitkering opschorten dan wel lager vaststellen als de activiteiten niet of niet volledig hebben plaatsgevonden of als niet is voldaan aan andere verplichtingen. Reeds betaalde bedragen worden dan van HUA terug gevorderd. Dit verhoogt het risico voor de overblijvende GR-partners dat zij tekorten van HUA op moeten gaan vangen.

### Eventuele maatregelen:

- Financiële administratie van HUA zo inrichten dat rijksactiviteiten met rijksgeld gedekt worden (afhankelijk van de vraag of OCW eist dat het rijksgeld besteed wordt aan de rijksactiviteiten, zie voorgaand risico). Op die manier wordt de financiële stand van zaken voortdurend bewaakt, zodat er tijdig bijgestuurd kan worden.
- Vergroten van de bestuurlijke basis en spreiding van de aansprakelijkheid over meerdere deelnemers door toetreding van (een) nieuwe partner(s) tot de GR HUA/fusie met een ander RHC.
- Helderheid krijgen/afspraken maken over de voorwaarden die OCW stelt aan de specifieke uitkering, en daarbij de gerezen vragen en risico's zoveel mogelijk proberen te ondervangen. Bijvoorbeeld door af te spreken dat de specifieke uitkering ziet op alle bestaande taken (incl. publieksbereik) die nu aan de GR HUA zijn overgedragen, en zich ook niet uitsluitend richt op de rijkstaken.

### **Reserve/ weerstandscapaciteit**

In de vastgestelde begroting 2022 is door middel van de risico-inventarisatie vastgesteld dat het weerstandsvermogen minimaal Euro 579.000 moet bedragen. Daar voldoet HUA aan omdat er per 1 januari 2022 een algemene reserve beschikbaar is met een omvang van Euro 633.000. De hoogte van deze algemene reserve bedraagt maximaal 10% van de jaarlijkse bijdrage van de partners.

#### Risico 1:

De huidige stand van de algemene reserve is opgebouwd met behulp van inkomsten van alle partners in de GR HUA. Hoewel hier niet over gesproken is, lijkt de mogelijkheid aanwezig/niet uitgesloten dat het Rijk bij uittreding 'hun deel' terugvordert.

#### Risico 2:

Op basis van de algemene regel dat de algemene reserve maximaal 10% van de jaarlijkse bijdrage van de partners mag bedragen, zou de omvang bij uittreden van het rijk terugvallen naar Euro 376.000. De weerstandscapaciteit wordt hiermee te laag.

#### Eventuele maatregelen:

- Bij het Rijk bedingen dat er geen gelden over de periode voorafgaande aan de uittredingsdatum teruggevorderd worden.
- De regel aanpassen dat de algemene reserve maximaal 10% van de jaarlijkse bijdrage van de partners mag bedragen. Als de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht de enige partners in de GR HUA blijven, dan zou het maximale percentage opgehoogd moeten worden naar 20%.
- Met OCW bespreken dat de specifieke uitkering mede gebruikt kan worden voor het op peil houden van het weerstandsvermogen.
- Verbreden van de bestuurlijke basis door toetreden van (een) nieuwe partner(s) tot de GR HUA, of fusie met een ander RHC.

#### **Transitiekosten**

Door de uittreding van het Rijk en de noodzakelijke aanbesteding van het e-depot moeten er transitiekosten gemaakt worden. Dit leidt in ieder geval tot incidentele kosten. Daarnaast bestaat er bij de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht zorg dat dit ook tot een structurele verhoging van de partnerbijdrage kan leiden, omdat beheer en doorontwikkeling van een regionale e-depotvoorziening flexibiliteit bieden maar ook minder schaal/volume voordelen ten opzichte van de huidige nationale oplossing. Of dit daadwerkelijk het geval zal zijn, is op dit moment nog niet aan te geven.

Doorgaans worden er bij uittreding afspraken gemaakt over financiële compensatie gemaakt tussen de desbetreffende partijen.

#### Risico:

OCW is van mening dat het uittreden van het Rijk uit de gemeenschappelijke regeling geen negatieve budgettaire consequenties heeft. Berekeningen uit mei 2021 laten echter een mogelijke incidentele kostenpost van ongeveer € 400.000 zien, die voor rekening van de achterblijvende GR-partners kan komen als hier geen afspraken met OCW over gemaakt kunnen worden (onderhandeling RHC delegatie en OCW loopt).

Of met een structurele kostenverhoging rekening gehouden moet worden, en zo ja wat de omvang daarvan is op dit moment nog niet in te schatten.

#### Eventuele maatregel:

De inzet is om zoveel mogelijk dekking te zoeken in de DTR-gelden.

## 4.5 Juridische effecten

### Delegatie

Bij delegatie gaat de juridische en bestuurlijke verantwoordelijkheid volledig over naar de GR HUA. De minister is alleen nog aanspreekbaar op de keuze van de delegatie.

Artikel 10:18 Awb stelt dat het bestuursorgaan het delegatiebesluit te allen tijde kan intrekken.

Delegatie wordt voor onbepaalde tijd verleend en kan, naar het zich laat aanzien (er is nog geen ontwerp versie van de betreffende regelgeving gepubliceerd) in deze specifieke situatie een aantal gevallen beëindigd worden:

- op verzoek van het betreffende bestuursorgaan
- indien de goede, geordende en toegankelijke staat van de documenten door gebrekkig beheer in gevaar komt, of indien het desbetreffende bestuursorgaan anderszins aanmerkelijk tekortschiet in de uitoefening van de aan hem overgedragen verantwoordelijkheid verbonden taken en verplichtingen
- indien een beleidsmatige heroverweging daartoe aanleiding geeft.

In het laatste geval treedt het besluit tot intrekking niet eerder inwerking dan vier jaren na dagtekening van het besluit. Dit betekent dat in dat geval de delegatie voor vier jaren nog in stand blijft (en daarmee de specifieke uitkering).

Delegatie wordt in het wetsvoorstel alleen mogelijk gemaakt aan een dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsorganisatie, Gedeputeerde Staten of College van burgemeester en wethouders. Volgens de MvT bij het wetsvoorstel is het uitbesteden van het feitelijk beheer aan een privaatrechtelijke rechtspersoon wel mogelijk. Het wetsvoorstel maakt delegatie van de rijkstaak door OCW aan een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals een stichting niet mogelijk<sup>20</sup>.

Als de GR HUA (met als partners de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht) wordt beëindigd, eindigt de delegatie en komen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden weer bij de Minister terug. Het lijkt niet aannemelijk dat de Minister in dat geval zou bijdragen aan de kosten van beëindiging. Als de Minister eventueel kosten zou moeten maken als gevolg van deze beëindiging, dan is het niet uitgesloten dat de Minister tracht deze te verhalen op de partners.

### Aanbestedingsrechtelijke aspecten

Een aandachtspunt van de nieuwe constructie wordt gevormd door de aanbestedingsrechtelijke aspecten.

De Staat, provincies, gemeenten en waterschappen zijn aanbestedende diensten in de zin van artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012. Ook RHC's zijn zelf ook aanbestedende diensten omdat zij aan te merken zijn als publiekrechtelijke instelling of althans als samenwerkingsverband van aanbestedende diensten. Aanbestedende diensten moeten overheidsopdrachten tot dienstverlening die zij uitzetten in beginsel openbaar en Europees aanbesteden, wanneer deze boven het drempelbedrag van Euro 221.000,- (exclusief BTW) komen. Dit bedrag kan ook een optelsom van verschillende met elkaar samenhangende opdrachten zijn, of van vervolgoopdrachten. Voorts hoeft het bedrag niet in één kalenderjaar besteed te worden.

In 2019 is in opdracht van de directeurs van de RHC's juridisch onderzoek door Rob de Greef uitgevoerd naar de aanbestedingsrechtelijke aspecten van de toekomstige samenwerking tussen Rijk en de RHC's. Onderzocht is of er een aanbestedingsplicht voor de deelnemers aan de RHC is na het

---

<sup>20</sup> In de optie dat de GR HUA zou worden opgeheven, en een stichting wordt opgericht door de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht, waarin zij het feitelijk beheer laten uitvoeren (waarbij de wettelijke verantwoordelijkheid en bevoegdheid tot het nemen van besluiten bij de provincie en de gemeente blijven), is het derhalve niet mogelijk dat deze stichting de rijkstaak in delegatie uitvoert. Om die reden is deze optie niet verder onderzocht.

uitreden van OCW uit de GR-en, en voor de minister van OCW wanneer deze bevoegdheden ten aanzien van het beheer van de analoge rijkscollectie overdraagt. Daarbij geeft hij het volgende aan:

- Het Hof van Justitie van de Europese Unie wees in 2016 een arrest, op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat wanneer bij een overeenkomst een publiekrechtelijke rechtspersoon wordt opgericht waaraan bevoegdheden worden overgedragen waarover zij zelf beschikken en die voortaan de eigen bevoegdheden van die rechtspersoon zijn, er dan geen sprake is van een overheidsopdracht.
- Daarvoor is wel vereist dat de overdracht van bevoegdheden zowel de verantwoordelijke overdracht inclusief die macht die daaruit voortvloeit, zodat het verkrijgende lichaam over beslissingsautonomie en financiële autonomie beschikt. Een gemeenschappelijke regeling lijkt hier in beginsel aan te voldoen, zo kwam uit de in 2019 uitgevoerde analyse naar voren.
- Ditzelfde geldt ook voor de minister van OCW, wanneer deze geen deelnemer meer is, als deze de bevoegdheden aan het RHC overdraagt. Om die reden heeft OCW geopteerd voor een delegatiegrondslag in de Archiefwet, die de mogelijkheid creëert voor de minister van OCW om bevoegdheden over te dragen aan een RHC<sup>21</sup>.

De juristen van de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht denken dat er kwetsbaarheden in deze redenering zitten. Zij hebben daarom een andere juridisch adviseur gevraagd naar dit vraagstuk te kijken. Er is met name zorg over de vraag of in de nieuwe situatie de provincie Utrecht de archiefbeheertaken zonder aanbesteding bij het RHC kunnen beleggen, onder andere omdat vraagtekens gezet zouden kunnen worden bij het criterium van bestuurlijke autonomie (de gemeente en provincie zijn immers ook deelnemer in het bestuur).

De huidige constructie in de gemeenschappelijke regeling is gebaseerd op de zogenaamde quasi-inbesteding. Opdrachten kunnen op basis van die uitzondering door de deelnemers aan de GR (als controlerende aanbestedende diensten) uit de hand worden gegund aan HUA. Om van deze uitzondering gebruik te kunnen maken moet er sprake zijn van een gezamenlijk en beslissend toezicht op HUA, dient HUA meer dan 80% van haar werkzaamheden te verrichten voor de deelnemers aan de GR, en mag er geen sprake zijn van directe participatie van privékapitaal in HUA, althans geen participatie waardoor een beslissende invloed kan worden uitgeoefend.

Ook vragen zij zich af of een eventueel ander alternatief om de taken zonder aanbesteding bij het RHC te beleggen, toekenning van een alleenrecht, juridisch goed is te onderbouwen. De delegatie door de Minister aan het RHC zonder aanbesteding lijkt minder kwetsbaar, omdat deze dan niet in het bestuur van de GR zit. Wel moet de delegatie ook in algemene zin voldoen aan de eisen van bestuurlijke en financiële autonomie.

---

<sup>21</sup> De Raad van State heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel Archiefwet 2021. Omdat dit advies in dit stadium van het proces nog vertrouwelijk is, beschikt de werkgroep nog niet over dit advies. Van OCW is wel vernomen dat de Raad van State geen opmerkingen gemaakt heeft over de delegatieparagraaf uit het wetsvoorstel.

#### **4.6 Effecten op organisatie, taken en collectie**

Indien de door OCW genoemde constructie op een juridisch en financieel robuuste manier vorm gegeven kan worden en de rijksbijdrage voortgezet wordt, kan in grote lijnen op dezelfde wijze door gewerkt worden, waarbij HUA wel een eigen e-Depot moet inrichten. Onder 4.3 en 4.4 is een aantal juridische en financiële aandachts-en zorgpunten benoemd, waar eerst helderheid over moet komen, voordat de robuustheid van de nieuwe constructie beoordeeld kan worden.

Zou bijvoorbeeld de specifieke bijdrage gekort gaan worden, of zou de rijksbijdrage alleen besteed mogen worden op de rijkstaak, dan zal dit effecten op de organisatie hebben.

## Hoofdstuk 5. PROCESSTRATEGIE EN PLANNING

### Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de mogelijk in de komende tijd te volgen processtrategie voor HUA in het dossier van uittreding van OCW uit de GR-en. Het gaat in op drie vragen:

- Hoe ziet de huidige voorbereidings- en overlegstructuur eruit, waarin de RHC's contact hebben met OCW, en is er aanleiding is om deze aan te vullen of aan te passen voor de contacten in de verdere fasen in het proces?
- Lijkt er een reële mogelijkheid te zijn om OCW te bewegen alsnog van de uittreding uit de GR-en af te zien?
- Wat zou, vanuit belang van de GR HUA, de mogelijke (procesmatige en inhoudelijke) inzet kunnen zijn van HUA in de verdere contacten tussen RHC's en OCW?

### Vorbereidings- en overlegstructuur / proces tot nu toe

Sinds 2018 (brief van Minister Slob) is een proces gestart waarin de RHC's meer duidelijkheid hebben geprobeerd te krijgen over de concrete ideeën van OCW, en waarin verkend is op welke manier dit verantwoord zou kunnen plaats vinden. Door personele wisselingen van de programmamanager bij OCW heeft dit proces een tijd stil gelegen.

De huidige voorbereidings- en overlegstructuur van de RHC's met OCW, en de wijze waarop het bestuur (en de ambtelijke adviseurs) zijn aangehaakt, is als volgt.

Er is een overleg van directeuren van de RHC's, dat regelmatig bijeen komt. Directeur HUA maakt deel uit van dat overleg. Dit directeurenoverleg heeft samen met OCW de voorbereidende werkzaamheden opgestart. De directeur HUA heeft het bestuur HUA gedurende dit proces meegenomen in de ontwikkelingen via een vast agendapunt in de bestuursvergaderingen en waar nodig tussentijds via de mail. De communicatie met OCW is daarbij gedeeld en besproken. Beslismomenten in het proces zijn ter besluitvorming voorgelegd aan het bestuur, waarbij de programmamanager van OCW enkele keren aanwezig is geweest voor toelichting en discussie (bijvoorbeeld voor de scenario's voor het e-Depot). In de bestuursvergaderingen vindt tevens de terugkoppeling plaats van het vaste overleg van de rijksbestuurders met het rijk. De stukken voor de bestuursvergadering zijn besproken in het ambtelijk vooroverleg met de ambtelijke adviseurs.

Voor het formele overleg met OCW is in 2019 een delegatie ingesteld, bestaande uit drie directeuren en drie voorzitters uit de besturen. Vanuit HUA heeft Linda Voortman zitting in deze delegatie. De agenda en stukken voor deze overleggen worden vooraf voorgelegd aan het bestuur.

Met de OCW-nota over de transitie RHC's 2021-2024 van 18 maart 2021 heeft OCW meer inzicht gegeven in de beoogde inrichting van de uittreding van OCW uit de GR-en. Op deze nota is een gemeenschappelijke reactie gegeven door de brief van de directies en besturen van de RHC's van 15 april 2021, gevolgd door specifieke brieven (voor HUA 15 april 2021). Deze brieven zijn voorafgaand voor instemming voorgelegd door de directeuren aan de besturen van de RHC's. OCW heeft (mondeling) haar reactie op de algemene brief in het delegatie-overleg van 19 mei 2021 gegeven. De uitkomst van dit overleg is vastgelegd (mail Carin Dankier van OCW, 24 juni 2021) en is onderwerp van de komende delegatieoverleggen.

### Vervolgproces en planning

OCW denkt aan een bestuurlijke afstemming van twee maal per jaar tussen de minister OCW en de bestuurders van de RHC's naast een ambtelijk werkverband. Mogelijk kunnen voor dit laatste ook bestaande gremia dienen, zoals het directeurenoverleg van de RHC's.

OCW houdt, ondanks het verzoek van de RHC's tot uitstel van de datum van uittreding, vast aan de datum van 1 januari 2024.

De planning tot 2024 ziet er wat OCW betreft als volgt uit:

2021

- conclusies over de digitale infrastructuur en de e-Depot dienstverlening, te bespreken in een bestuurlijk overleg tussen de minister voor Basis-en Voortgezet Onderwijs en Media (MBVOM) en een vertegenwoordiging van het RHC-besturen<sup>22</sup>.  
Brief van MVBOM aan alle RHC-besturen. OCW ziet het bestuurlijke overleg en deze brief als een aanzegging tot uittreding. Het formele besluit tot uittreding volgt uiterlijk medio 2023 (zie hierna).
- RHC besturen moeten zich richten op de samenstelling van de gemeenschappelijke regeling na vertrek van OCW en op de toekomstige e-Depot dienstverlening.
- Behandeling Archiefwet 2021 door de Tweede Kamer
- Aanpassing Archiefbesluit en Archiefregeling in 2021 en 2022, zodat deze samen met de nieuwe Archiefwet onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring als één geheel per 1 januari 2023 van kracht kunnen worden.

2022 - 2023

- Behandeling Archiefwet 2021 door de Eerste Kamer
- Aanpassing Archiefbesluit en Archiefregeling in 2021 en 2022, zodat deze samen met de nieuwe Archiefwet onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring als één geheel per 1 januari 2023 van kracht kunnen worden.
- Duidelijkheid hoe de gemeenschappelijke regelingen er na 2024 uit gaan zien.
- Het formele besluit waarin MOCW te kennen geeft dat hij uit de gemeenschappelijke regeling treedt dient uiterlijk medio 2023 te worden genomen en kenbaar gemaakt te worden. Het algemeen bestuur bepaalt de gevolgen van de uittreding, na overleg met de partijen. De uittreding gaat in op de eerste dag van het jaar volgend op dat waarin door de zorg van het dagelijks bestuur de bekendmaking van de uittreding in de Nederlandse Staatssecretaris is geschied (i.e. 1 januari 2024). Het besluit van de Minister kan ook eerder genomen worden, maar aanbevolen wordt dit niet eerder te nemen dan na de parlementaire behandeling van de nieuwe Archiefwet (naar verwachting behandeling in de Tweede Kamer in 2021, en in de Eerste Kamer in 2022).
- Uiterlijk in 2023: oplevering van de volgende producten:
- aangepaste gemeenschappelijke (concept) regelingen voor na 2024
- concept van specifieke uitkeringen ex art. 3.2, eerste Lid, Aw 2021, voorbereiding OCW i.s.m. BZK
- besluit MOCW ex artikel 3.1, eerste lid, Aw 2021 overdracht bevoegdheid
- beleidsregels rijksarchivaris ex art. 3.1, tweede lid, Aw 2021
- ministeriële regeling ex art. 3.2, tweede lid, Aw 2021.

De aangepaste gemeenschappelijke regelingen moeten tijdig in 2023 in procedure worden gebracht om in 2024 van kracht te kunnen worden. De overblijvende partners zijn

---

<sup>22</sup> Wat de RHC's betreft gaat het hier over de DTR-geleden en de transitievergoeding voor het e-Depot. De besluitvorming hierover wordt voorbereid in het overleg van de RHC-delegatie met OCW. De besluitvorming vindt plaats in de besturen.



verantwoordelijk voor het opstellen van de aangepaste regelingen, waarbij het raadzaam is om dit te coördineren.

Mogelijk kunnen de uitwerkingen van het besluit MOCW ex art. 3.1 eerste lid, Aw 2021, de beleidsregels rijksarchivaris ex art. 3.1, tweede lid Aw en de ministeriële regeling ex art. 3.2, tweede lid, Aw 2021 al eerder plaats vinden, bijvoorbeeld samen met de uitwerking van het Archiefbesluit.

### Stappen en planning RHC HUA

Met het voorgaand tijdspad geeft OCW aan welke stappen tot 2024 gezet zouden moeten worden. Voor de stappen die de RHC's (waaronder HUA) moeten zetten, zal daarnaast rekening gehouden moeten worden met andere activiteiten, waaronder het uitfaseren van de landelijke infrastructuur voor de andere partners in de GR-en, het aanbesteden en implementeren van een nieuw e-Depot en de bestuurlijke stappen die bij de partners in de GR-en gezet moeten worden (e.e.a. afhankelijk van het besluit dat genomen worden over de toekomstige samenwerking tussen de drie partijen).

De stappen die RHC HUA zou moeten nemen, gelet op deze planning, zijn in bijlage 2 opgenomen. De hoofdlijn is dat het besluit van het bestuur GR HUA over de toekomst van RHC HUA genomen kan worden als tenminste de gevraagde informatie in de algemene brief van de RHC's van 15 april 2021 beschikbaar is (incl. DTR gelden en transitiekosten e-Depot). Dit betreft dus ook de door de RHC's gevraagde juridische en financiële analyse van de huidige situatie (Rijk deelnemer aan GR HUA) vergeleken met de nieuwe situatie (Rijk geen deelnemer aan GR HUA, delegatie en specifieke uitkering voor de taak van het beheer analoge rijkscollecties aan RHC).

Ook moet duidelijk zijn hoe de regelgeving er uit ziet die de delegatie en de specifieke uitkering uitwerkt. Over de voorwaarden waaronder de uittreding van het Rijk kan plaats vinden zal overleg tussen de RHC-delegatie met OCW plaats vinden.

Het besluit van het bestuur HUA zou uiterlijk in het 4e kwartaal 2022 genomen moeten worden, waarna de bestuurlijke besluitvorming bij de gemeente en de provincie op tijd kan plaats vinden. Het is dan ook aan te raden om tijdig voorbereidingen te treffen voor een gewijzigde GR HUA, mede omdat partners deze mogelijk willen betrekken bij het besluit van het bestuur HUA. Deze zou daarom uiterlijk 3<sup>e</sup> kwartaal 2022 in concept gereed moeten zijn.

Gelet op dit tijdspad zou begin 2022 een start gemaakt moeten worden met de voorbereiding van de aanbesteding van het e-Depot, en kan een besluit tot gunning genomen worden, nadat het bestuur HUA heeft besloten over de toekomst van RHC HUA.

De vraag is of de huidige overleg- en voorbereidingsstructuur ook voor de komende periode geschikt is. Deze vraag wordt door de werkgroep bevestigend beantwoord, waarbij wel één aanvulling geadviseerd wordt, met de volgende overwegingen en opmerkingen:

- Het bestuur HUA neemt de besluiten, zet lijnen uit (zoals neergelegd in de gezamenlijke brief van de RHC's aan OCW en de specifieke brief HUA aan OCW van 15 april 2021) en geeft machtiging aan de directeur HUA en de RHC-delegatie om volgens die lijnen activiteiten uit te voeren (zoals overleg transitiekosten e-Depot/DTR gelden).
- Gelet op de wens van bestuursleden om meer pro-actief in de komende fasen op te treden, lijkt een aanvulling op de bestaande structuur wenselijk. Deze aanvulling zou de vorm kunnen krijgen van het voortzetten van de werkgroep, die ook de onderhavige verkenning heeft uitgevoerd, door het geven van een rol aan de werkgroepleden in het informeren en betrekken van de bestuursleden bij het proces. Dit zou in samenspraak uitgewerkt moeten worden met de directeur HUA, die een algemene informerende en adviserende rol heeft richting het bestuur, om ervoor te zorgen dat de activiteiten elkaar aanvullen en waar mogelijk versterken.

- De directeur HUA neemt binnen de door het bestuur HUA uitgezette lijnen deel aan het directeurenoverleg RHC's, bereidt mede het overleg tussen de RHC-delegatie en OCW voor, informeert het bestuur HUA (en daarmee ook de ambtelijke adviseurs) over de ontwikkelingen.
- De komende tijd zal de dynamiek in dit proces waarschijnlijk toenemen. Als daartoe aanleiding is, zal de directeur HUA naast de reguliere bestuursvergaderingen het bestuur tussentijds informeren of benaderen via de mail of een ingelaste (online) bestuursvergadering (proberen te) plannen. Desgewenst kan er (regelmatig) contact tussen de voorzitter van het bestuur HUA en de directeur HUA plaats vinden.
- Vraag is: hoe kan op een goede manier invulling gegeven worden aan de rol van de rijksbestuurders?

#### Mogelijkheid tot aansturen op / polsen van heroverweging door OCW?

Vraag is of het proces van uittreding van OCW uit de GR-en nog gekeerd zou kunnen worden, is dit een realistische optie? Bijvoorbeeld omdat er een nieuw kabinet, en een nieuwe Minister komt. Of omdat de uitkomst van de juridische toetsing van het voorstel delegatie en specifieke uitkering en het hierover volgende overleg met OCW hier aanleiding toe geeft.

Er zijn geen aanknopingspunten dat dit een realistisch perspectief is. OCW heeft vanaf 2018 consequent aangegeven te willen uittreden (en ook de tijdsplanning niet te willen verschuiven), er is nog geen nieuw kabinet/nieuwe Minister, de inbreng tijdens de consultatiefase van het ontwerp wetsvoorstel Archiefwet 2021 richtte zich niet op dit onderwerp, er zijn geen aanwijzingen dat de Raad van State in het (vertrouwelijke) advies hier kritisch op is. Daarnaast is ook de inschatting dat voor een dergelijke lijn geen draagvlak bij alle RHC's is, waardoor op dit punt niet gezamenlijk opgetrokken zal kunnen worden (zo is bijv. bekend dat één RHC het uittreden een positieve ontwikkeling vindt, en bereiden vier RHC's zich inmiddels voor op het inrichten van een eigen e-Depot). Een solo optreden van HUA op dit punt lijkt niet aan te bevelen, vanwege de geringe slaagkans en de kans dat de onderhandelingspositie en de toekomstige relatie met OCW verslechtert, waardoor het beheer van de papieren rijksarchieven die onlosmakelijk verbonden zijn met de andere archieven van HUA, inclusief de jaarlijkse financiële uitkering van OCW in gevaar kan komen.

Met het uittreden van het rijk uit de GR-en van de RHC's zijn publieke belangen gemoeid (toegankelijkheid burgers tot overheidsinformatie, democratische rechtsstaat, publieksbereik). Het is wenselijk dat dit op een juridisch en financieel verantwoorde manier plaats vindt. Als het overleg met OCW hiertoe aanleiding geeft, kan dit vanuit de RHC's onder de aandacht gebracht worden van de actoren die in dit proces (wetgevings/parlementaire proces) een rol spelen.

#### Inzet HUA in proces met OCW

De inzet van HUA zou uit de volgende punten kunnen bestaan:

- Zoveel mogelijk gemeenschappelijk optrekken als RHC's gezamenlijk in de contacten met OCW vanwege voordeel van massa.
- In de voorbereiding van de gemeenschappelijke aanpak tussen RHC's en voorbereiden van de contacten met OCW, aansluiten bij het bestaande directeurenoverleg RHC's. Dat overleg is ook de verbindende schakel met de diverse besturen van de RHC's en het delegatie overleg. Dat betekent dus ook dat bepaalde aandachtspunten die bijvoorbeeld uit deze verkenning naar voren komen, ingebracht worden in het directeurenoverleg met als doel om draagvlak te verkrijgen om deze punten (via de gesprekken tussen de RHC delegatie en OCW) met OCW in bespreking te brengen.
- Verschil tussen voorbereiden, afstemmen en besluiten: directeurenoverleg bereidt voor en stemt af, neemt geen besluiten. Besluiten worden genomen in de besturen, zoals het verzoek om instemming met de algemene RHC brief en de specifieke HUA brief van 15 april 2021 waarin inhoudelijke en strategische lijnen worden uitgezet.

- Inhoudelijke kaders voor de contacten met OCW (tot dusverre): de punten die in de algemene en specifieke HUA brief zijn opgenomen. Dit betekent onder meer dat ingezet wordt op transitiekosten voor het e-Depot. Dit bestaat uit een voortzetting van de jaarlijkse DTR-gelden vanwege het beheer van de digitale rijksbestanden (scans van de papieren rijksarchieven) en een bedrag voor het inrichten van een nieuw e-Depot.
- Met het uittreden van het rijk uit de GR-en van de RHC's zijn publieke belangen gemoeid (toegankelijkheid burgers tot overheidsinformatie, democratische rechtsstaat, publieksbereik). Deze nieuwe weg die OCW wil inslaan, is niet de keuze van de RHC's en is ook niet in samenspraak met de RHC's gekozen. Dit is alleen verantwoord als de betreffende belangen (met het oog waarop de RHC's zijn opgericht) gelijkwaardig geborgd blijven in de nieuwe constructie en de nieuwe constructie financieel en juridisch/bestuurlijk stabiel/verantwoord is.
- Op dit moment is hier nog onvoldoende concrete informatie over beschikbaar. Het is in de eerste plaats gewenst dat OCW hier prioriteit aan geeft: het gaat dan met name om de analyse van de juridische en financiële aspecten van de huidige en nieuwe constructie, de eventuele verschillen en risico's die dat voor de overblijvende partners oplevert, de beoogde inrichting van de delegatie en specifieke uitkering. Op basis van die informatie kunnen de RHC's bezien wat de (minimale/gewenste) voorwaarden van uittreding zijn. Daarnaast is het wenselijk dat de RHC's zich zelf ook actief opstellen in het aanreiken van informatie en input voor deze analyse. Vandaar dat de werkgroep adviseert om een werkgroep van juridische en financiële deskundigen uit of namens de RHC's samen te stellen, ter ondersteuning en onderaansturing van het RHC directeurenoverleg. Op die manier kan ook agenderend opgetreden worden en zijn de RHC's niet afhankelijk van de voortgang in het proces van OCW.
- HUA zou dan kunnen bezien of er aanleiding is om aanvullend (en in lijn met de specifieke brief van HUA aan OCW) specifieke accenten (bijv. vanwege het karakter van de collectie, veel particuliere archieven) te leggen en zo mogelijk aparte aanvullende afspraken te maken.
- Het overleg met OCW vindt enigszins ad hoc plaats. Dit staat een zorgvuldige aanpak en planning in de weg. Alle betrokken partijen hebben belang bij een voor allen duidelijke structuur van overleg op verschillende niveaus en een heldere planning. Hierop zou in de contacten met OCW op aangedrongen kunnen worden. Dan kan er ook op gestuurd worden dat essentiële informatie (bijv. de bevindingen van de vergelijking van juridische en financiële aspecten van de huidige en de nieuwe situatie, de voorwaarden van de delegatie en specifieke uitkering) eind 2021 beschikbaar komen.
- Alle RHC's (waaronder HUA) hebben tevergeefs aangedrongen op een beperkt uitstel van het tijdstip van uittreding. Belangrijk is, ondanks de weigering van OCW op dit punt, om de gesprekken en onderzoeken in alle zorgvuldigheid af te ronden. Belangrijk is ook om voldoende tijd te nemen voor het (kunnen) bespreken op bestuursniveau. Dit vereist ook dat OCW aangesproken kan worden om de informatie die zij voor die afweging moeten verzamelen (zie voorgaand punt) tijdig aanleveren.

## **BIJLAGEN**

Bijlage 1. Organisatie verkenning

Bijlage 2. Tijdspad GR HUA

Bijlage 3. Overzicht dienstverleningsovereenkomsten HUA en andere regionale partijen

Bijlage 4. Relevante bepalingen uit de Wgr en GR HUA

Bijlage 5. Nieuwe e-Depotvoorziening

Bijlage 6. Rijkscollectie

## Bijlage 1

### **Organisatie verkenning**

#### *Opdrachtgever*

De verkenning is in opdracht van het bestuur GR HUA uitgevoerd in een samenwerking tussen HUA en de partners bij de gemeenschappelijke regeling HUA: de gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en het Rijk.

#### *Werkgroep*

Er is een werkgroep ingesteld om deze verkenning uit te voeren, bestaande uit:

- HUA: Luuk Boessenkool, Kaj van Vliet
- Gemeente Utrecht: Danielle van der Heiden, Joris Uilenreef
- Provincie Utrecht: Charlotte Dijkstra (vervangen tijdens vakantie door Juul Meijs), Ascon Spieksma
- Ma Oeh Pe (extern adviseur, trekker van de werkgroep).

De leden van de werkgroep droegen zorg voor inbreng van expertise en informatie vanuit hun organisatie. Zo is bijvoorbeeld contact gehouden met Juul Meijs (adviseur privaatrecht en bestuursrecht van de provincie Utrecht), Maarten Rauws (concernadviseur Juridisch/Inkoop) en Renate Gerritse (gemeente Utrecht).

Omdat de rijksbestuursleden niet beschikken over ambtelijke ondersteuning is het contact met de rijksbestuursleden onderhouden door Chantal Keijsper/Luuk Boessenkool en Ma Oeh Pe.

#### *Werkwijze*

De verkenning is gestart met bilaterale gesprekken met de bestuursleden Anja Smit (rijk), Linda Voortman (gemeente Utrecht), Rob van Muilekom (provincie Utrecht), Ineke Jansen (rijk).

De verbinding met de RHC breed ingezette activiteiten is gelegd via Chantal Keijser, die als directeur HUA deelneemt in het directeurenoverleg tussen de RHC's. In dat kader is, mede gelet op de verkenning bij HUA, een juridisch overleg gehouden met Rob de Greef, gespecialiseerd jurist in gemeenschappelijke regelingen, waarbij meerdere deskundigen van de RHC's konden aansluiten om juridische vragen te bespreken die voor meerdere/alle RHC's van belang zijn.

De werkgroep in de maanden juli en augustus iedere week voortgangsoverleg gehouden om acties en tussentijdse resultaten/bevindingen af te bespreken, voortgang te bewaken etc.

## Bijlage 2

### Tijdspad GR HUA

Uitgaande van uittreding van OCW uit de GR HUA per 1 januari 2024, zou terugrekenend met de volgende stappen en tijdspad rekening gehouden moeten worden:

<b>Wat</b>	<b>Wanneer</b>	<b>Wie</b>
Informatie van OCW zoals gevraagd in brief RHC's van 15 april 2021, waaronder transitiekosten e-Depot en DTR gelden, en uitvoering analyse huidige en nieuwe situatie (daarbij kunnen aandachtspunten die in deze verkenning naar voren zijn gekomen ingebracht worden)	Uiterlijk 4 <sup>e</sup> kwartaal 2021	RHC's hebben gevraagd om een onafhankelijk onderzoek. OCW vindt dat niet nodig, voert zelf de analyse uit. RHC's hebben Rob de Greef aangedragen om mede uit te voeren.  Overleg over transitiekosten e-Depot en DTR gelden loopt tussen RHC delegatie en OCW.
Bespreken bevindingen uit de analyse huidige en nieuwe situatie	1/2e <sup>e</sup> kwartaal 2022	overleg RHC delegatie en OCW, voorbereid door directeurenoverleg RHC's
Uitwerking regelgeving (m.n. inzake delegatie en specifieke uitkering)	Gereed: uiterlijk ten tijde van parlementaire behandeling Archiefwet 2021 TK Onbekend wanneer deze gepland is, OCW schat in nog in 2021	OCW
Vorbereiding wijziging GR HUA, uitgaande van besluit bestuur HUA over wijziging van GR HUA	Gereed: uiterlijk 3 <sup>e</sup> kwartaal 2022	Gemeente en provincie, i.s.m. HUA
Vorbereiding besluitvorming GR HUA over toekomst GR HUA: wijziging GR HUA of anderszins	Uiterlijk 3 <sup>e</sup> kwartaal 2022	Gemeente en provincie, i.s.m. HUA  Informatie van RHC-delegatie over overleg met OCW
Besluit bestuur GR HUA over toekomst GR HUA: wijziging GR HUA of anderszins	Uiterlijk 4 <sup>e</sup> kwartaal 2022	Bestuur HUA
Bestuurlijke besluitvorming met gewijzigde GR HUA door de gemeente en provincie	Provincie: instemming GS voor zomer 2023, instemming PS najaar 2023. Gemeente: instemming raad voor zomer 2023, instemming college najaar 2023	Gemeente en provincie

Voor het e-Depot moet, gelet op de ervaringen van andere RHC's die hier al mee bezig zijn, rekening gehouden worden met één jaar voor de implementatie. Dat betekent dat het besluit tot gunning uiterlijk begin 2023 (januari) genomen moet worden.

### Bijlage 3

#### **Overzicht dienstverleningsovereenkomsten HUA en andere regionale partijen**

Het Utrechts Archief heeft een dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten met:

- a. de gemeente Nieuwegein 2021-2025

Samenwerkingsovereenkomsten zijn gesloten met:

- b. GR Veiligheids Regio Utrecht (VRU) 2021-2022
- c. GR Werk en Inkomen Lekstroom (WIL) 2021-2022
- d. GR Belasting Samenwerking Gemeente & Hoogheemraadschap Utrecht (BGHU) 2021-2022
- e. GR GGD regio Utrecht (GGDrU) 2021-2022
- f. GR Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD) 2021-2022
- g. Ridderlijke Duitse Orde, balije van Utrecht (RDO) 2021-2026

In het najaar van 2021 zal een samenwerkingsovereenkomst worden afgesloten met de stichting Nederlands Volksbuurtmuseum (NVBM) voor de jaren 2021-2026.



## **Relevante bepalingen uit de Wgr en Gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief (GR HUA)**

Deze bijlage beschrijft de relevante bepalingen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de GR HUA voor het uitreden van OCW uit de GR HUA

Deze paragraaf gaat in op de bepalingen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de GR HUA, die van belang zijn voor 1) de uittreding van een deelnemer en 2) de opheffing van de GR. Ook worden de taken en de financiële bepalingen uit de GR HUA belicht.

Besluitvorming vindt plaats bij volstreekte meerderheid van stemmen, voor zover niet anders is bepaald in de regeling. De gemeenschappelijke regelingen (artikel 11, lid 5) bepaalt dat de leden van het dagelijks bestuur, die door de Minister en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente zijn aangewezen als lid van het algemeen bestuur elk twee stemmen. Het lid van het dagelijks bestuur dat door gedeputeerde staten is aangewezen als lid van het algemeen bestuur heeft één stem.

De volledige tekst van de GR HUA is te vinden op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039480/2019-01-01/0>

### Ad 1. Uittreding uit een gemeenschappelijke regeling (algemeen)

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) regelt de uittreding uit een gemeenschappelijke regeling. Artikel 1 Wgr geeft aan dat de deelnemende bestuursorganen de bevoegdheid hiertoe hebben, waarbij de gevolgen van de uittreding in de gemeenschappelijke regeling zelf geregeld moeten worden (artikel 9 lid 1 Wgr). In de gemeenschappelijke regeling mag bepaald worden dat een deelnemer eenzijdig mag uittreden (op grond van jurisprudentie). Dit betekent dat de minister voor BVOM eenzijdig kan besluiten tot uittreding. De Tweede en Eerste Kamer moeten daarmee wel instemmen, net zoals zij moeten instemmen met de wijzigingen.

Uittreding brengt kosten voor de achterblijvers met zich mee en het is redelijk dat daar een bedrag tegenover staat: een uittreed- of uittredingssom om de schade die de uittreding veroorzaakt, te compenseren. De Wgr geeft geen bepalingen over het bepalen van de hoogte van een eventuele uittreedsom. In de praktijk vindt overleg plaats over de gevolgen van de uittreding en de hoogte van de uittreedsom. De jurisprudentie biedt wel bepaalde aanknopingspunten voor het bepalen van de uittreedsom. Een algemene lijn is dat er een overgangperiode van vijf jaren gehanteerd wordt en dat alleen reële aan de uittreding verbonden kosten (het moet gaan om schade die het rechtstreekse gevolg is van het uittreden) in rekening mogen worden gebracht bij de uittreder. Er zijn twee manieren om tot berekening te komen: via bepaling van de reële kosten die met uittreding samenhangen (specifieke bepaling van de uittreedsom) en een algemene regeling, waarbij een vast bedrag wordt betaald (100- 80 – 60 – 40 – 20 regel). Bij deze formule komt de uittreedsom feitelijk neer op 3 jaarbijdragen zoals deze gold ten tijde van het besluit tot uittreding. In het juridisch onderzoek dat door Rob de Greef voor de RHC's gezamenlijk is uitgevoerd in 2019 is nader op deze materie ingegaan.

### Ad 2. Opheffing van de regeling (algemeen)

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bevat slechts een paar bepalingen die betrekking hebben op opheffing van een gemeenschappelijke regeling. Zo bepaalt de Wgr allereerst dat een gemeenschappelijke regeling die voor onbepaalde tijd is aangegaan bepalingen moet bevatten omtrent opheffing. Daarnaast bepaalt de Wgr dat indien sprake is van een openbaar lichaam de regeling bepalingen moet bevatten over de vereffening van het vermogen in het geval van ontbinding. Tot slot zegt de Wgr dat het openbaar lichaam na zijn ontbinding blijft voortbestaan zolang als dat nodig is voor de vereffening van het vermogen.

De deelnemende bestuursorganen aan een gemeenschappelijke regeling nemen zelf het besluit tot opheffing van de regeling. In de gemeenschappelijke regeling kan zijn bepaald dat de meerderheid van de deelnemers kan besluiten tot opheffing, maar meestal is het uitgangspunt dat bij opheffing sprake moet zijn van unanimiteit (zie artikel 38 GR HUA). Dit uitgangspunt geldt in ieder geval als in de

regeling op dit punt niets is opgenomen. Als sprake is van een 'gemengde regeling' waarbij zowel de colleges als de raden deelnemen in de gemeenschappelijke regeling, moeten beide bestuursorganen besluiten tot opheffing. Als sprake is van een collegeregeling, besluiten de colleges tot opheffing en is toestemming van de raden vereist.

In een gemeenschappelijke regeling is meestal opgenomen dat de baten en lasten volgens een bepaalde sleutel worden verdeeld over de deelnemers. Vaak wordt hiervoor aangesloten bij de financiële bijdrage die de deelnemers verschuldigd waren in het laatste jaar voor de opheffing. Daarnaast bepaalt de gemeenschappelijke regeling meestal dat het (algemeen) bestuur een liquidatieplan opstelt en welke onderwerpen in dit plan moeten worden geregeld. Hierbij kan je denken aan het aanwijzen van een vereffenaar, de personele consequenties van de opheffing, het besluitvormingsproces, en de afhandeling van langlopende verplichtingen. Ook kan er reden zijn om de samenstelling van het bestuur te wijzigen. Dit kan met name wenselijk zijn als het openbaar lichaam naar verwachting nog lang moet blijven voortbestaan met het oog op de vereffening van het vermogen.

Bij de gemeenschappelijke regelingen waar er meerdere deelnemers zijn naast de minister geldt dat deze juridisch gezien kunnen blijven voortbestaan. Een eventueel besluit tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling kan in dat geval niet aan de minister van BVOM worden toegerekend (jurisprudentie, voetnoot 5 notitie van 27 mei 2019), zo is naar voren gekomen in het juridisch onderzoek dat door Rob de Greef in 2019 voor de gezamenlijke RHC's is uitgevoerd. Er is dan geen sprake van opheffing van rechtswege. Dit ligt anders bij die gemeenschappelijke regelingen waaraan naast de minister slechts één gemeentebestuur deelneemt. Het is dan voorzienbaar dat hier liquidatie gaat volgen, tenzij nu al bekend is dat er nieuwe toetreders zijn of eventueel kunnen fuseren met een andere gemeenschappelijke regeling.

Hierna wordt ingegaan op enkele specifieke bepalingen van de GR HUA.

*(overdracht van werkzaamheden, taken en bevoegdheden)*

## **Artikel 2b**

1. Aan het bestuur van Het Utrechts Archief zijn de navolgende werkzaamheden, taken en bevoegdheden van het college, gedeputeerde staten en de Minister overgedragen:
  - a. de beheerstaken, te onderscheiden in het behouden, bewerken en benutten van de archiefbescheiden die berusten in de in artikel 2 genoemde archiefbewaarplaatsen;
  - b. de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 15, derde lid, 16, tweede lid, 17, 18, 19, 20, 28, 29, derde lid, 31 en 32, derde lid, van de Archiefwet 1995;
  - c. de bevoegdheid van de Minister om op grond van de artikelen 25 en 26, tweede lid, van de Archiefwet 1995 de rijksarchivaris in de provincie te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
  - d. het adviseren en het doen van voorstellen aan de Minister, gedeputeerde staten en het college over de taken en bevoegdheden, die door de Minister, gedeputeerde staten of het college worden uitgevoerd ingevolge de artikelen 5, 6, 7, 8, 12, 13, 15, eerste en tweede lid, 27, 29, tweede lid, 30 en 32, tweede lid, van de Archiefwet 1995, en
  - e. het verrichten van door de Minister, gedeputeerde staten of het college opgedragen andere taken die verband houden met de behartiging van de belangen, bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid.
2. Het Utrechts Archief stelt zich tevens ten doel het in de archieven ondergebrachte cultureel erfgoed op actieve wijze toegankelijk te maken voor en onder de aandacht te brengen van een breed publiek.
3. Het Utrechts Archief verricht namens en onder verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten en het college taken omtrent het beheer van niet-overgebrachte archiefbescheiden als bedoeld in artikel 2, vierde lid.

*(financiële bepalingen)*

#### **Artikel 17**

1. De voor de uitvoering van deze regeling ter beschikking te stellen middelen worden verschaft door de Minister, de provincie en de gemeente, door het verstrekken van jaarlijkse bijdragen, op basis van de begroting.
2. De Minister, gedeputeerde staten en het college dragen er zorg voor dat het openbaar lichaam te allen tijde beschikt over voldoende middelen om zijn verplichtingen te voldoen. Dit met inachtneming van het zevende lid.

#### **Artikel 18**

Het dagelijks bestuur stelt eenmaal per vier jaar een vierjarig beleidsplan en een meerjarenbegroting op.

#### **Artikel 19a**

1. Het algemeen bestuur stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient. De begroting wordt vastgesteld bij unanimiteit.
2. Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur de begroting aan provinciale staten van de provincie, de raad van de gemeente en de Minister, die ter zake bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hun zienswijze naar voren kunnen brengen.
3. Het dagelijks bestuur zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 1 augustus van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*(uittreden uit de regeling)*

#### **Artikel 36**

1. Uittreding uit de regeling geschiedt door toezending van het daartoe strekkende besluit van de Minister, gedeputeerde staten of het college. Gedeputeerde staten en het college overleggen daarbij ook het besluit tot toestemming van provinciale staten van de provincie, respectievelijk van de raad van de gemeente.
2. Het algemeen bestuur regelt de gevolgen van de uittreding. De uittreding gaat in op de eerste dag van het jaar volgend op dat waarin door de zorg van het dagelijks bestuur de bekendmaking van de uittreding in de Nederlandse Staatscourant is geschied.
3. De kosten van uittreding komen bij uittreding van het college, gedeputeerde staten of de Minister voor rekening van de gemeente, de provincie respectievelijk de Staat.

*(wijziging regeling)*

#### **Artikel 37**

1. Deze regeling kan worden gewijzigd bij besluit van de Minister, gedeputeerde staten en het college.
2. Gedeputeerde staten en het college hebben voor het besluit tot wijziging van de regeling de toestemming nodig van provinciale staten van de provincie, respectievelijk de raad van de gemeente.

*(opheffen regeling)*

#### **Artikel 38**

Deze regeling kan worden opgeheven bij besluit van de Minister, gedeputeerde staten en het college. Het algemeen bestuur stelt een liquidatieplan op dat voorziet in de verplichting van de Staat, de provincie en de gemeente om alle rechten en verplichtingen van het openbaar bestuur over de Staat, de provincie en de gemeente te verdelen op een in het plan te bepalen wijze.

## **Financiële bijlage bij de Gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief**

### **Huidige financiële situatie**

Per 1 januari 2019 treedt de provincie Utrecht toe tot deze gemeenschappelijke regeling. Door deze toetreding wijzigt de financiële situatie van Het Utrechts Archief. In deze bijlage zijn de afspraken over de structurele bijdragen van de deelnemers aan de Gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief nader gespecificeerd.

De grondslag voor het verlenen van de jaarlijkse financiële bijdrage van de deelnemers aan Het Utrechts Archief is te vinden in het eerste en tweede lid van artikel 17 van deze gemeenschappelijke regeling. De bijdrage wordt vastgesteld bij begroting en de deelnemers staan er voor in dat Het Utrechts Archief altijd aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen. Bij de begroting wordt aangegeven wat de aard en omvang van de voorgenomen werkzaamheden voor het betreffende jaar zijn.

De bijdragen van de Minister en van het college worden zoveel mogelijk op basis van pariteit ingericht. In de vastgestelde Programmabegroting 2019 wordt voor het Rijk uitgegaan van een bijdrage van € 2.452.191<sup>23)</sup> en voor de gemeente Utrecht € 2.882.193.

De provincie Utrecht heeft sinds 2012 een dienstverleningsovereenkomst met Het Utrechts Archief. De bijdrage ad € 661.692, die jaarlijks op basis van deze overeenkomst is verleend, is gebaseerd op afspraken gemaakt bij het Bestuursakkoord 2011–2015<sup>24)</sup>. In de Programmabegroting 2019 van Het Utrechts Archief wordt uitgegaan van ditzelfde bedrag.

### **Uitgangspunten bij het bepalen van de jaarlijkse bijdragen**

Met ingang van de beleidsplanperiode 2021-2024 worden de hierna genoemde uitgangspunten gehanteerd bij het bepalen van de bijdragen van de deelnemers. Voor aanvang van nieuwe (vierjarige) beleidsperioden worden de aandelen van de collecties van de partners in de totale collectie van Het Utrechts Archief herijkt en wordt op basis daarvan de deelnemersbijdrage berekend en vastgelegd.

Voor het archiefwettelijk beheer van fysieke of analoge archiefbescheiden en het beheer van bij Het Utrechts Archief berustende collecties worden de kosten berekend naar rato van het aandeel van de betreffende archiefbescheiden en collecties in relatie tot de totale collectie van HUA. Wat onder collectie wordt verstaan staat beschreven in artikel 1, onder d.

Voor het archiefwettelijk beheer van (overgebrachte) digitale archiefbescheiden in het e-depot wordt, op basis van de verwachte hoeveelheid digitale archiefbescheiden, conform het gezamenlijke, kostendekkende kostenmodel van Het Utrechts Archief en de andere Regionaal Historische Centra voor de decentrale overheden gerekend. In de fase van aansluiting op het e-depot zal een nog nader af te spreken opbouwtarief worden gehanteerd. Na 4 jaar volgt een evaluatie van het kostenmodel wat tot bijstelling van de gehanteerde tarieven en factoren kan leiden.

De bijdrage voor de toezichtstaken die Het Utrechts Archief uitvoert voor de provincie en de gemeente, wordt berekend op basis van de hoeveelheid in te zetten uren, het schaalniveau van de in te zetten functionaris(sen) en de overheadkosten.

In het geval er extra fysieke depotruimte voor archiefbescheiden van een deelnemer moet worden gehuurd, wordt de bijdrage voor de geprognosticeerde groei berekend op basis van de werkelijke kosten van de externe opslag en de transportkosten.

De kosten voor activiteiten in het kader van publieksbereik worden berekend naar rato van het aandeel van de betreffende collectie in de totale collectie van Het Utrechts Archief.

In de gemeenschappelijke regeling is de mogelijkheid voor gedeputeerde staten en het college opgenomen om (onderdelen van) hun niet-overgebrachte archieven door Het Utrechts Archief te laten beheren. Dit betreft een nieuwe activiteit, waarvoor nog geen uitgangspunten voor het bepalen van de

---

<sup>23)</sup> De bijdrage van de Minister zal gedurende de periode 2019 tot en met 2022 worden verhoogd in verband met een afgesproken wijziging in het beheer van de Rijkshuisvesting van Het Utrechts Archief.

<sup>24)</sup> Bestuursakkoord Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk.

bijdrage zijn geformuleerd.

### **Financiële risico's**

Er kunnen zich calamiteiten of andere onvoorziene omstandigheden voordoen, die niet binnen de eigen begroting van Het Utrechts Archief kunnen worden opgevangen en waarvoor de deelnemers dienen te voorzien in de kosten die hieruit voortvloeien. De kosten worden alsdan in beginsel verdeeld naar rato van het aandeel van elk van de deelnemers in de totale bijdrage van de deelnemers in het betreffende jaar.

Bij aanvang van de provinciale deelname in de GR HUA, op 1 januari 2019, is deze verdeling als volgt:

Rijk	€ 2.452.191	41%
Gemeente Utrecht	€ 2.882.193	48%
Provincie Utrecht	€ 661.692	11%
Totaal	€ 5.996.076	100%

### **Toelichting bij artikel 36 (getekende versie gewijzigde gemeenschappelijke regeling Het Utrechts archief)**

In het oude artikel 36 was bepaald dat uittreding uit de gemeenschappelijke regeling 'kan geschieden' door daartoe strekkende besluiten van de betrokken bestuursorganen. Deze formulering lijkt ruimte te bieden voor andere mogelijkheden om uit te treden uit de gemeenschappelijke regeling. Dat is niet het geval. Het artikel is gewijzigd om duidelijker te bepalen dat de uittreding uit de regeling alleen mogelijk is indien de deelnemer die wenst uit te treden het besluit hiertoe aan de overige deelnemers toezendt. Gedeputeerde staten en het college dienden hierbij het besluit te overleggen waarmee provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad toestemmen met de uittreding. Tevens is duidelijker bepaald dat het besluit tot uittreding een eenzijdige bevoegdheid van het deelnemende bestuursorgaan is; uittreding vergt dus geen gezamenlijk besluit van de deelnemers.

In het derde lid is gecorrigeerd dat kosten bij uittreding van de Minister niet voor rekening van de Minister, maar voor rekening van de Staat komen.

## Bijlage 5: Analoge rijksarchieven en -collecties

Welk belang vertegenwoordigen de papieren archieven en collecties van het Rijk die nu bij HUA in beheer zijn? Om die vraag te beantwoorden is het goed een beeld te schetsen van de omvang en het gebruik van die onderdelen binnen de totale collectie van HUA. Formeel gesproken gaat het om alle analoge bestanden die als onderdeel van de archiefbewaarplaats van het Rijk in de provincie Utrecht worden beheerd. Dit betreft in totaal 18 km aan materiaal, zijnde 53 procent van de in totaal 33,5 km die de totale collectie HUA momenteel omvat. Daarvan is 15 km te rekenen tot de archieven van het Rijk en de resterende 3 km tot de Bibliotheek, de Collectie Beeld en AV-materiaal.

### Samenstelling van de Rijkscollectie

Binnen de bibliotheek betreft het rijksaandeel grofweg de helft van alle 85.000 titels. Hieronder bevindt zich een belangrijke collectie Oude drukken, de bibliotheek van het Hof van Utrecht, en een complete verzameling historische tijdschriften voor de provincie.

De Collectie beeldmateriaal van het Rijk omvat onder meer een belangrijke kaartencollectie vanaf het midden van de zestiende eeuw, maar ook een groot aantal prenten en tekeningen van plaatsen in de hele provincie, alsmede omvangrijke bruikleencollecties zoals de Atlas Coenen en de Fotocollectie van de NS. Gemeten naar het in de Beeldbank ontsloten gedeelte gaat het naar schatting om tenminste 50.000 beelden, een kwart van de totale daarin toegankelijk gemaakte collectie Beeldmateriaal.

Binnen de groep van archieven zijn drie hoofdcategorieën te onderscheiden:

a. **Archieven van gewestelijke besturen uit de periode voor 1811:** dit betreft onder meer de archieven van de bisschoppen van Utrecht en het landsheerlijke bestuur, de archieven van de Dom en de andere Utrechtse kapittels, de Paulusabdij en andere grote kloosters, de archieven van de Staten van Utrecht en de Ridderschap.

b. **Archieven van rijksorganen in de provincie Utrecht:** Kamers van Koophandel (handelsregister), notarissen, rechtbanken en kantongerechten, gevangnissen, Kadaster, de rijksexemplaren van de Burgerlijke Stand, de Utrechtse afdelingen van Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat, het geconfiscerde archief van ex-keizer Wilhelm (Huis Doorn), de Universiteit Utrecht en het KNMI.

c. **Archieven van particuliere herkomst** (op basis van schenking of langdurig bruikleen): Huizen en heerlijkheden (o.a. Huis Amerongen, Slot Zuylen, Kasteel De Haar, Huis Hardenbroek), tal van vooraanstaande families met belangrijke taken in het bestuur van de Staten en het Provinciaal bestuur, het Utrechts Landschap, het Rode Kruis afdeling Utrecht.

Een speciaal aandachtsgebied binnen deze laatste categorie vormen de archieven van de Nederlandse Spoorwegen en de archieven van bovenlokale geledingen van kerkelijke en levensbeschouwelijke archieven (b.v. aartsbisdom Utrecht, de archieven van de Protestantse Kerk Nederland waaronder het Oudsynodaal Archief en de archieven van de Raad voor de Zending). Deze onderdelen van de rijkscollectie hebben in de afgelopen vijftig jaar hun weg naar Utrecht gevonden, mede vanwege de centrale positie functie van de stad Utrecht voor de NS en een groot aantal kerkgenootschappen. Ook bieden deze onderdelen veel raakvlakken met de collecties van het Spoorwegmuseum en het Catharijneconvent.

### Raadpleging

Die archieven hebben naar verhouding een groot aandeel in het totale gebruik van de collectie. Bijna 70 procent van alle aanvragen heeft betrekking op dit gedeelte van de collectie. Hetzelfde beeld zien we wanneer we kijken naar de top 50 van meest geraadpleegde archieven: maar liefst 33 van die 50 archieven behoren tot de bewaarplaats van het Rijk. Om het gebruik ervan nog verder te stimuleren zijn grote delen van deze archieven de afgelopen tien jaar gedigitaliseerd, wat ook het internationale gebruik ervan enorm heeft vergroot.

## Bijlage 6: Nieuwe e-depotvoorziening

De terugtrekking van het Rijk heeft als gevolg dat Het Utrechts Archief vóór 1 januari 2024 over een eigen, werkende e-depotvoorziening moet beschikken als alternatief voor de e-depot-omgeving die HUA sinds 2015 afneemt als dienst van het Nationaal Archief. Veel andere RHC's zijn al volop bezig met het aanbesteden van zo'n nieuwe voorziening. Vier daarvan (Noord-Holland, Drenthe, Noord-Brabant en Groningen) zijn al een stap verder en werken inmiddels aan de implementatie daarvan. Vanuit het Programma Digitale Duurzaamheid van het HUA wordt momenteel, vooruitlopend op het advies aan het bestuur van HUA in december van dit jaar, gewerkt aan voorbereidingen voor aanbesteding e-depot. Bij dit onderdeel borduurt HUA voort op de kennis en ervaring die de afgelopen tien jaar zijn opgedaan bij de ontwikkeling van de huidige e-depotvoorziening van het Rijk.

Het is niet eenvoudig om de kosten voor de e-depotvoorziening in te schatten. Bij een e-depot gaat het niet alleen om de materiële kosten van software (incl. alle tools en licenties) en opslag, maar ook om immateriële kosten voor personeel en opleiding. Belangrijk aandachtspunt vormt ook de aansluiting van de e-depotvoorziening op het collectie beheersysteem, dat de toegang naar het publiek faciliteert. Voorts moet onderscheid worden gemaakt tussen de incidentele kosten voor aanbesteding, inrichting en implementatie (noodzakelijk door het wegvallen van het NA e-depot), en structurele kosten voor de jaren die volgen.

Voor de incidentele kosten wordt door de RHC's een forse tegemoetkoming van OCW gevraagd (claim transitiekosten e-Depot). Deze claim is gebaseerd op de ervaringen van het Noord-Hollands Archief, die in 2019-2020 een aanbesteding van een eigen e-depot hebben gedaan. De vraag is echter of dit alle kosten dekt. Verschillende variabelen zijn hierop van invloed, zoals de periode van aanbesteding, het programma van eisen, de bijbehorende tooling, de gewenste raadpleegomgeving en de keuze voor een voorziening on premise of in de cloud (c.q. public of private cloud).

In de bestuursvergadering van december 2021 zullen de resultaten van het verkennende onderzoek worden gepresenteerd waartoe het bestuur in maart van dit jaar opdracht heeft gegeven. Daarbij zal ook meer inzicht worden verschaft in de kosten die met de aanschaf en implementatie van de voorziening zijn gemoeid. Ook organisatie, tijdsplan, wijze van aanbesteding en het traject richting programma van eisen komen daarin aan bod. In de tussentijd wordt in het kader van het genoemde programma werk gemaakt met het verder ontwikkelen en uitbouwen van de organisatie bij HUA voor het leveren van de benodigde digitale archiefdiensten aan de partners.

De kosten van deze nieuw te ontwikkelen digitale archiefdiensten worden nu gezamenlijk gedragen door de drie partners in de GR HUA op basis van het in de toelichting op het zogenaamde kostenmodel. Dit model zal voor de periode vanaf 2024 zodanig moeten herijkt dat ook de structurele kosten van het eigen e-depot zijn gedekt.