

## Memo

Aan

Sociale Dienst Noardwest-Fryslân

Datum

8 januari 2021

Van

Rob de Greef en Maartje de Rond

Betreft

Gevolgen keuze voor mandatering  
van bevoegdheden binnen de  
gemeenschappelijke regeling

### 1. Vraagstelling

De gemeenten Harlingen, Terschelling, Vlieland en Waadhoeke hebben na een periode van constructief overleg ervoor gekozen om per 1 januari 2021 het openbaar lichaam Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest-Fryslân (de Dienst) om te vormen naar een bedrijfsvoeringsorganisatie. Daardoor worden de beleidskeuzes weer bij de gemeenten gemaakt. In het besluitvormingsproces is ervoor gekozen om de (uitvoerings)taken niet meer middels delegatie over te dragen aan de Dienst, maar middels mandaat te laten uitvoeren. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering weer bij de gemeenten komt te liggen. Een model waar in de huidige tijdgeest meer gemeenten voor kiezen.

Binnen het proces van overgang van delegatie naar mandaat is op voorhand niet geheel overzien wat de consequenties van dit besluit zijn. Inmiddels is duidelijk dat de Dienst zonder delegatie geen toegang heeft tot de gemeentelijke basisadministratie. Dit is wel noodzakelijk voor de uitvoering van bepaalde taken. De Dienst en de deelnemende gemeenten willen daarom graag weten welke juridische- en technische oplossingen er mogelijk zijn.

#### 1.1 Vragen

Om antwoord te kunnen geven op het vraagstuk beantwoorden wij onderstaande sub-vragen:

1. Welke (juridische) oplossing is er voor de Dienst om toegang te krijgen tot het GBA autorisatiesysteem en met welke overige aspecten/randvoorwaarden moeten partijen rekeningen houden?
2. Is er een vergelijkbare technische en/of praktische oplossing mogelijk voor de Dienst om middels de huidige constructie toegang te krijgen tot het GBA autorisatiesysteem?

#### 1.2 Beantwoording

In de praktijk wordt vaak niet goed nagedacht over de consequenties van delegatie en mandaat. Dit betekent dat ook ten aanzien van andere taken – onder meer het klachtrecht, archivering, wob-verzoeken en beslissingen op bezwaar – een soortgelijk vraagstuk zich kan voordoen. In paragraaf twee wordt dit nader toegelicht. Door terug te gaan naar delegatie worden dergelijke praktijk- en efficiëntieproblemen verholpen en komen de uitvoeringsverantwoordelijkheden weer

bij de Dienst, zoals dat voorheen het geval was. Indien de werkzaamheden op basis van delegatie worden uitgevoerd, kan net als bij mandaat de beleidskant ook bij de gemeenteraden en colleges blijven. Dat hangt immers af van de overgedragen bevoegdheden. Het is een misopvatting die vaak gemaakt wordt bij de keuze tussen delegatie of mandaat dat slechts bij mandaat de beleidskeuzes bij de gemeenten liggen. Wel wordt geadviseerd te kiezen voor een zo'n consequent mogelijk model waarbij of alle uitvoeringsverantwoordelijkheden bij de Dienst liggen (delegatie) of bij de gemeenten (mandaat).

Ten behoeve van de toegang tot het GBA autorisatiesysteem kan de Dienst op basis van de wet als een 'derde' via een besluit van de minister toegang krijgen tot systematische systeemverstrekking. Daarbij geldt dat het RvIG als beleid hanteert dat een samenwerkingsverband via de gemeenten de gegevensverstrekking kan opvragen. Indien blijkt dat het verstrekken van die gegevens via gemeenten een intensieve handeling oplevert, kan het samenwerkingsverband bij RvIG een oriëntatievraag stellen. De kans dat dit tot een uitzondering van het RvIG leidt lijkt echter relatief klein. Tot slot kan als praktische oplossing gelden dat het samenwerkingsverband via BKWI afzonderlijk een formulier kan invullen en ondertekenen, waarbij de Dienst uiteindelijk via Suwinet één login krijgt. Vervolgens kan het samenwerkingsverband via Suwinet zichzelf toegang geven tot het landelijke centrale GBA-V systeem. De gemeenten dienen hiertoe de database te voorzien van de gegevens en aangesloten zijn op Suwinet. Deze optie dient – indien dat gewenst is – nader verkend te worden. De vergelijking met een andere uitvoeringsorganisatie (Senzer) ten behoeve van een praktische oplossing heeft alleen snel en grofmazig plaatsgevonden. Er heeft geen verdiepend onderzoek plaatsgevonden waarin onder meer rekening is gehouden met de verschillende taken en werkzaamheden. Uit de verkenning blijkt dat het in geval van de uitvoering van enkele werkzaamheden een praktische oplossing kan zijn, indien er met mandaat gewerkt wordt. Niet duidelijk is of de praktische oplossing ook werkbaar is als er taken en/of werkzaamheden op het terrein van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet worden uitgevoerd. De keuze of dit daadwerkelijk de meest haalbare en realistische oplossing is, ligt bij het bestuur en de gemeenten.

## **2. Juridische oplossing**

### **2.1 Delegatie of mandaat?**

Met de omvorming naar een bedrijfsvoeringsorganisatie hebben de deelnemende gemeenten ervoor gekozen om bij de uitvoering van de diensten niet meer uit te gaan van delegatie, maar de taken op basis van mandaat uit te voeren. De aanleiding hiertoe is onder meer dat de gemeenten meer grip en controle (kunnen) wilden. Inmiddels blijkt dat de gemeenten bij de uitvoering van de taken het liefst niet belast willen worden met praktische punten, zoals toegang tot de gemeentelijke basisregistratie. Dit komt de efficiëntie van de uitvoering immers niet ten goede en streeft het doel om meer grip en controle te behouden voorbij.

#### *2.1.1 Delegatie*

Bij een keuze tussen delegatie en mandaat leeft in de praktijk vaak de misvatting dat gemeenten alleen middels mandaat de mogelijkheid hebben om de beleidskeuzes te beïnvloeden. Daarnaast bestaat de misvatting dat bij een bedrijfsvoeringsorganisatie geen bevoegdheden zouden mogen worden overgedragen. Artikel 30 lid 1 Wgr biedt die mogelijkheid echter expliciet. Bij delegatie worden de bevoegdheden van het college overgedragen aan het

bestuur van de Dienst. Daarmee gaat ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering over. Omdat delegatie betekent dat de gemeente niet langer zelf bevoegd is (art. 10:17 Awb), zou dat dan betekenen dat geen beleid meer kan worden vastgesteld door de gemeente. Dat is echter niet waar. Allereerst worden géén bevoegdheden van de gemeenteraden overgedragen, dat mag namelijk niet bij een bedrijfsvoeringsorganisatie. Daarmee blijft het primaire beleid, zoals dat tot uitdrukking komt in gemeentelijke verordeningen, dus altijd bij het gemeentebestuur en kan de Dienst hoogstens een rol hebben in de voorbereiding van collegevoorstellen. Maar ook waar het andere beleidskeuzes betreft, blijven de gemeenten aan zet. De colleges, als overdragende organen, behouden de bevoegdheid beleidsregels te geven over de uitoefening van de overgedragen taken door de Dienst (art. 4:81 lid 1 jo. art. 10:16 lid 1 Awb). Deze beleidsregels gaan boven eventuele beleidsregels van de Dienst.<sup>1</sup> Daarmee bestaat dus een algemene sturingsmogelijkheid per college. Slechts wanneer de colleges hiervan geen gebruik maken, kan de Dienst zelf tot het stellen van beleidsregels overgaan. De colleges zijn echter verplicht de ruimte in te vullen, omdat het al te veel overlaten van de invulling van de beleidsruimte door het bestuur van de Dienst haaks staat op de gedachte dat een bedrijfsvoeringsorganisatie geen beleidsrijke taken mag krijgen.

### 2.1.2 Mandaat

In tegenstelling tot delegatie blijft bij mandaat de verantwoordelijkheid bij de mandaatgever (in dit geval het college) liggen. Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 Awb). Mandaat, volmacht en machtiging zijn vertegenwoordigingsfiguren die nodig zijn om namens de deelnemende gemeenten, dan wel namens een van de bestuursorganen, handelingen te verrichten. Bij mandaat blijven de gemeenten resp. bestuursorganen ook juridisch aanspreekbaar voor de genomen besluiten (art. 10:2 Awb).

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat de mandatering van bevoegdheden wel enkele gevolgen heeft. Zo worden besluiten die door de Dienst in mandaat namens het college worden genomen toegerekend aan dat college (art. 10:2 Awb).<sup>2</sup> Het college is en blijft dus verantwoordelijk voor de uitvoering van de bevoegdheden door de Dienst. De gemeenteraad van de betreffende gemeente kan het college dan ook volledig aanspreken op deze verantwoordelijkheid (art. 169 lid 1 Gemeentewet).

Naast bovengenoemde politieke consequentie bestaat er ook een belangrijke vermogensrechtelijke consequentie. De handelingen die de Dienst verricht ten behoeve van een gemeente, worden aan de rechtspersoon gemeente toegerekend. In het civielrecht zijn (rechts)personen rechtssubject. Tussen ambt en rechtspersoon bestaat een juridisch verband in die zin, dat de vermogensrechtelijke consequenties van handelingen van een ambt aan de rechtspersoon worden toegerekend (art. 1:1 lid 4 Awb). Stel dat een belanghebbende wegens de weigering tot het verlenen van een vergunning schade ondervindt. De belanghebbende zou mogelijk zijn schade via de burgerlijke rechter op grond van onrechtmatige daad willen verhalen. In een dergelijke situatie zal deze belanghebbende mogelijk de Dienst als aansprakelijk te houden rechtspersoon – aansprakelijk willen stellen. De gemeente blijft aansprakelijk ten opzichte van derden. Dit is niet anders als zou blijken dat medewerkers van de Dienst bij het voorbereiden en/of nemen van het besluit onzorgvuldig hebben gehandeld. Kortom: indien De

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 123-124.*

<sup>2</sup> *Vgl. Rb. Noord-Nederland 13 april 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:1358 (Centrumregeling beschermd wonen en opvang Groningen).*

Dienst handelingen verricht in opdracht van een gemeente en daarvoor aansprakelijk is tegenover een derde wegens door die derde ondervonden schade, blijft de gemeente jegens deze derde aansprakelijk (art. 6:171 BW).

De verantwoordelijkheid van het college maakt ook dat het enkel sturingsbevoegdheden heeft ten aanzien van de uitvoering van het mandaat.

**Kortom:** de consequenties van de overgang van delegatie naar mandaat kunnen gevolgen hebben voor de efficiëntie van de uitvoering van werkzaamheden. Bij mandaat blijft de mandaatgever – in dit geval de colleges – formeel verantwoordelijk. Niet alleen bij de autorisatie van de basisgegevens is er een rol en taak weggelegd voor de gemeenten, maar ook bij andere aspecten (waarover meer in de volgende paragraaf). De misvatting dat bij mandaat meer grip en controle behouden kan worden dan bij delegatie, kan simpel weggenomen worden door de ruimte inzake beleidsregelbevoegdheid te beperken. Bij mandaat kan alleen, anders dan bij delegatie ook op concrete gevallen gestuurd worden door het college, en kan het college ervoor kiezen de bevoegdheid ondanks het mandaat zelf uit te oefenen.

## 2.2 Klachtrecht, archief en Wob-verzoeken

De aanleiding tot dit memo is de autorisatie van de basisgegevens geweest, maar binnen de huidige constructie – mandaatverlening i.p.v. delegatie – kunnen soortgelijke vraagstukken ook voorkomen bij het afhandelen van klachten, het archiveren van documenten, de afhandeling van Wob-verzoeken en beslissingen op bezwaar.

### 2.2.1. Wob en klachtrecht

Een bestuursorgaan is verantwoordelijk voor het beslissen van Wob-verzoeken, ook bij diensten die onder zijn verantwoordelijkheid werken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in 2016 omtrent Wob-verzoeken bij een centrumregeling (bij een centrumregeling wordt altijd met mandaat gewerkt, zie art. 8 lid 4 Wgr):

“Op grond van de Gemeenschappelijke regeling werden de bevoegdheden met betrekking tot korthedshalve de sociale regelgeving in mandaat uitgeoefend door medewerkers van de gemeente Ridderkerk. Dit betekent dat het college verantwoordelijk bleef voor de uitoefening van de sociale regelgeving door voornoemde medewerkers, dat de stukken met betrekking tot deze sociale regelgeving bestemd waren voor het college en dat deze stukken moeten worden geacht onder het college te berusten in de zin van de Wob. Het college mocht het desbetreffende deel van de Wob-verzoeken derhalve niet doorzenden naar de gemeente Ridderkerk. Bij dit oordeel betreft de Afdeling dat in de gemeenschappelijke regeling geen regeling was opgenomen met betrekking tot de behandeling van Wob-verzoeken. De in artikel 7 van de gemeenschappelijke regeling opgenomen archiefregeling kan, anders dan het college ter zitting heeft betoogd, niet als een zodanige regeling worden aangemerkt.”<sup>3</sup>

Uit dit citaat is op te maken dat personen die informatie willen omtrent bestuurlijke aangelegenheden van de gastgemeente (in het voorbeeld Albrandswaard) deze informatie moeten opvragen bij het bestuursorgaan van die gastgemeente. Dit ondanks dat stukken worden voorbereid in de centrumgemeente (in het voorbeeld Ridderkerk, in deze regeling de

<sup>3</sup> ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:329 (*Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking Sociale Zaken Albrandswaard en Ridderkerk*). In dit citaat wordt onder ‘het college’ het college van burgemeester en wethouders van Albrandswaard (de gastgemeente) verstaan.

Dienst).<sup>4</sup> Wel laat de Afdeling bestuursrechtspraak de mogelijkheid open dat in de gemeenschappelijke regeling hierover nadere afspraken worden gemaakt. Bij delegatie van bevoegdheden liggen de verantwoordelijkheden rond de Wob geheel bij het bestuur van de Dienst.<sup>5</sup>

Bij een bestuursorgaan kan ook geklaagd worden over gedragingen van dat bestuursorgaan of over personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan (art. 9:1 Awb). Ook hier geldt dat over ambtenaren van de Dienst geklaagd moet worden bij het college, wanneer zij binnen het hun gegeven mandaat handelen. In de memorie van toelichting bij de Wet extern klachtrecht werd hierover opgemerkt:

“Verder biedt artikel 8, derde lid, van de Wgr de mogelijkheid van het aanwijzen van een centrumgemeente. In de praktijk laten randgemeenten de uitoefening van bepaalde (grootschalige) meestal uitvoerende taken, zoals het ophalen van huisvuil, soms over aan de grotere kerngemeente. Het is van belang hierbij in het oog te houden dat de uitoefening van bevoegdheden in dat geval plaatsvindt op naam en onder verantwoordelijkheid van het orgaan dat de uitoefening heeft overgedragen. Eventuele klachten in het kader van het intern klachtrecht moeten dan ook op grond van artikel 9:2 door dat bestuursorgaan worden afgehandeld. Daaruit volgt dat de ombudsman van de eigen gemeente aangewezen is de externe klachtbehandeling voor zijn rekening te nemen.”<sup>6</sup>

Uit dit citaat is op te maken dat bij een centrumregeling het college van de gastgemeente dus verantwoordelijk is voor klachtbehandeling. Het interne klachtrecht van die gemeente is van toepassing. Dat laat onverlet dat het bestuur of de directeur van de Dienst wel gemachtigd kan worden om de klachten af te handelen, conform de klachtenregeling van de betreffende gemeente.<sup>7</sup> Vervolgens moet voor het extern klachtrecht geklaagd worden bij de klachtvoorziening van de betreffende gemeente. Bij delegatie is het bestuur van de Dienst zelf verantwoordelijk voor klachtbehandeling en kan in de gemeenschappelijke regeling voorzien worden in welke ombudsman bevoegd is (art. 10 lid 4 Wgr).

Bij archieven ligt de verantwoordelijkheid tot archivering ook bij de mandaatgever, bij het college zodoende. De stukken berusten juridisch gezien immers onder het college als overheidsorgaan (art. 3 Archiefwet 1995). Bij delegatie ligt deze verantwoordelijkheid bij het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie als verantwoordelijk overheidsorgaan.

## 2.2.2. Beslissen op bezwaar

De bevoegdheid te beslissen op bezwaar mag eveneens gemandateerd worden, maar ook dit moet dan expliciet gebeuren. De beslissing op bezwaar mag echter niet gemandateerd worden aan degene die ook het primaire besluit in mandaat genomen heeft (art. 10:3 lid 3 Awb). Op grond van de wet en jurisprudentie geldt:<sup>8</sup>

<sup>4</sup> In een latere uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat mandaat ertoe leidt dat in de zin van de Wob onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever wordt gewerkt (ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:589 (ABP)).

<sup>5</sup> Rb. Dordrecht 22 januari 2010, ECLI:NL:RBDOR:2010:BL1589 (*Onderzoekscentrum Drechtsteden*).

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28747, nr. 3, p. 22. Toen deze wet tot stand kwam was de centrumregeling nog geregeld in artikel 8 lid 3 Wgr. Bij de Wgr-herziening van 2015 is dit artikel omgenummerd tot artikel 8 lid 4 Wgr.

<sup>7</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, nr. 3, p. 13.

<sup>8</sup> Conclusie ontleend aan R.J.M.H. de Greef, ‘Beslissen op bezwaar in relatie tot attributie, delegatie en mandaat: wat mag wel en niet?’, *Gst.* 2019/36 en de daar aangehaalde jurisprudentie.

- 1) dat mandaat van de bevoegdheid te beslissen op bezwaar niet mag worden verleend aan degene die ook de primaire beslissing in mandaat heeft genomen (artikel 10:3 lid 3 Awb);
- 2) dat de aard van de bevoegdheid te beslissen op bezwaar zich verder in beginsel niet verzet tegen mandatering, tenzij:
  - a. mandaat wordt verleend aan een persoon die ondergeschikt is aan degene die de primaire beslissing heeft genomen;
  - b. mandaat wordt verleend aan een lid van een bestuursorgaan, terwijl het bestuursorgaan zelf de primaire beslissing heeft genomen; of
  - c. mandaat wordt verleend aan een niet-ondergeschikte van het bestuursorgaan, en de relatie tussen het bestuursorgaan en de niet-ondergeschikte eraan in de weg staat dat algemene of concrete instructies worden gegeven ex artikel 10:6 lid 1 Awb;
- 3) dat personen die bij de voorbereiding van het primaire besluit betrokken waren, of het primaire besluit in mandaat genomen hebben, wel betrokken mogen zijn bij de voorbereiding van de beslissing op bezwaar.

Indien het college dus alsnog mandaat wenst te verlenen voor de beslissing op bezwaar dan moet, ook gelet op de ondermandaatregeling, met deze randvoorwaarden rekening worden gehouden.

Bij delegatie is het beslissen op bezwaar een bevoegdheid van het bestuur van de Dienst.

**Kortom:** van belang is dat ten aanzien van de overige taken voorafgaand goede afspraken worden gemaakt. Het komt de efficiënte van de taakuitvoering niet ten goede als dit ter plekke moet worden opgelost. Zoals eerder geconstateerd is de meest simpele juridische oplossing om gebruik te maken van delegatie, waarbij er geen ruimte aan de Dienst wordt overgelaten ten aanzien van de beleidsruimtebevoegdheid.

## 2.3 Voldoende concreet mandaat

Bij het doornemen van de nieuwe gemeenschappelijke regeling hebben wij geconstateerd dat de wijze waarop de mandaatoplegging geformuleerd staat, niet voldoende concreet is. Dat betekent dat hiervoor een apart mandaatbesluit moet worden opgesteld dat de deelnemende gemeenten moeten vaststellen.

Aan een in mandaat genomen besluit moet een geldige mandaatverlening ten grondslag liggen. Van belang is dat een mandaat voldoende concreet is, zodat duidelijk is wat hier wel en niet onder valt. De deelnemende gemeenten zijn binnen dit kader vrij om hier al dan niet een gedetailleerde invulling aan te geven. In artikel 4 van de gemeenschappelijke regeling is het mandaat als volgt geformuleerd:

1. *Ter uitvoering van het in artikel 3 van de regeling genoemde belang, dragen de colleges van de deelnemende gemeenten aan de dienst alle ondersteunende en uitvoerende taken op die aan de colleges toekomen op grond van de wetten, met inachtneming van het bepaalde in de leden 2-13 van dit artikel.*
2. *Tot de uitvoerende taken horen niet:*
  - a. *Het vaststellen van de begroting voor het sociaal domein;*
  - b. *Het vaststellen van beleid op basis van de wetten;*

- c. *De uitvoering van de toegang tot Jeugdwet- en maatwerkvoorzieningen op basis van de Wet Maatschappelijke ondersteuning.*
3. *De colleges dragen de uitvoering van de Participatiewet, en het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen 2004 en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen over aan de dienst voor welke uitvoering het bestuur volledig verantwoordelijk is, met in achtneming van lid 2;*
4. *De deelnemende colleges mandateren aan het bestuur de bevoegdheid tot ondertekening van besluiten ter uitvoering van alle andere wetten als bedoeld in artikel 1 onder a.*
5. *Het bestuur is bevoegd voor de uitvoering van de taken als bedoeld in lid 4 ondermandaat te verlenen aan de directeur of aan andere medewerkers van de dienst;*
6. *[...]*

Het eerste lid vermeldt dat mandaat wordt gegeven ten behoeve van alle ondersteunende en uitvoerende taken. Vervolgens wordt in lid 3 deels gesproken over delegatie en lijkt het vierde lid alleen ondertekeningsmandaat te verlenen, waaruit volgt dat de Dienst niet zelf beslisbevoegd is (art. 10:11 Awb). Ondertekeningsmandaat is wezenlijk anders dan het beslismandaat bedoeld in art. 10:1 Awb.

Bovendien volgt uit de jurisprudentie dat begrippen als 'ondersteunende en uitvoerende taken' onvoldoende concreet zijn om op grond daarvan vast te kunnen stellen dat de bevoegdheden in mandaat (of delegatie) zijn opgedragen aan de Dienst. Naar ons oordeel geeft het eerste lid geen mandaat, zeker niet in samenhang met het derde en vierde lid.

## 2.4 Budgetrecht

### 2.4.1 Inleiding

De Wet gemeenschappelijke regelingen kent het budgetrecht rond de bedrijfsvoeringsorganisatie in beginsel toe aan het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 34 Wgr), waarbij de gemeenteraden ten aanzien van de ontwerpbegroting zienswijzen kunnen indienen (art. 35 Wgr). De Wet gemeenschappelijke regelingen laat zich *niet* uit over de wijze waarop de kosten per gemeente verdeeld worden. Dat is een onderdeel van het budgetrecht, waarbij het bestuur zich natuurlijk wel aan de daarover in de gemeenschappelijke regeling gemaakte afspraken moet houden. De door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie in de begroting vastgestelde gemeentelijke bijdrage is een zgn. verplichte uitgave op de gemeentebegroting (art. 10a Wgr jo. art. 193 aanhef en onder b Gemeentewet).

Ten aanzien van het budgetrecht is het van belang om onderscheid te maken tussen delegatie en mandaat. Artikel 10a Wgr verplicht immers alleen tot medewerking door de gemeenten aan besluiten van het bestuur van de Dienst wanneer het *overgedragen* bevoegdheden betreft. Onder overdragen wordt delegatie verstaan (art. 10:13 Awb). Voor de uitoefening van gemandateerde taken geldt deze bepaling dus niet. De op de begroting van de Dienst opgenomen gemeentelijke bijdragen kunnen dan dus ook geen verplichte uitgaven zijn. Dat zou ook niet passen bij de hierboven beschreven verantwoordelijkheid van de gemeente bij mandaat. Aangenomen moet worden dat het budgetrecht dan dus bij de gemeenteraden ligt, die daarbij natuurlijk ook gebonden zijn aan de afspraken in de gemeenschappelijke regeling. Bij mandaat is de Dienst als het ware dus niets anders dan een *administratiekantoor* dat taken uitvoert namens de

gemeenten. Dat betekent dat bij mandaat de rechtmatigheidsrisico's ook door de gemeenten worden gedragen en niet door de Dienst. Binnen de huidige constructie wordt gebruik gemaakt van een hybride model, deels delegatie en deels mandaat. Dit model komt de efficiëntie van de uitvoering praktisch niet ten goede.

#### *2.4.2 Gemeentelijke invloed bij delegatie*

Bij delegatie van bevoegdheden ligt het budgetrecht dus bij het bestuur van de Dienst en niet bij de gemeentebesturen. Probleem daarbij is wel dat het budgetrecht van het bestuur niet verder reikt dan het vaststellen van het budget dat noodzakelijk is voor de reële uitoefening van de overgedragen taken. Het bestuur kan dit budgetrecht niet gebruiken om alsnog bepaalde beleidskeuzes te maken. Die liggen immers bij de gemeentebesturen, en de financiële keuzes moeten daarom ook primair in de gemeenteraden worden gemaakt. In de procedure om te komen tot de begroting van de Dienst en de begrotingen van de gemeenten moet hiermee rekening worden gehouden. Het bestuur van de Dienst moet zijn begroting verplicht in het voorjaar opmaken, waarbij voor 15 april de beleidsmatige voor de begroting al helder moeten zijn (de zgn. kadernota, art. 34b Wgr). Omdat de beleidskeuzes bij de gemeentebesturen liggen, moeten deze dus al vóór 1 april aan het bestuur laten weten welke beleidskeuzes zij voor het jaar daarna willen maken, anders kan het bestuur daar geen rekening mee houden. Uitgangspunt zou dan de continuering van het huidige beleid moeten zijn. Een eventuele latere beleidswijziging kan dan bij een begrotingswijziging alsnog worden doorgevoerd.

De systematiek van kostenverrekeningen kunnen partijen zelf bepalen, eveneens de zeggenschap van de gemeenteraad daarin. Indien het mandaat wordt teruggedraaid en gemeenten de uitvoering delegeren en niet het beleid, moet in de gemeenschappelijke regeling de kosten-verdeelsystematiek verankerd worden. Bijvoorbeeld aan de hand van een verdeelsleutel. Een dergelijke kosten-verdeelsystematiek is nog niet verankerd in de huidige gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regeling dient bij terugdraaiing dan ook gewijzigd te worden. Bovendien is het van belang dat de financiële afspraak in de gemeenschappelijke regeling duidelijk geformuleerd is. Indien de bepaling op meerdere manieren valt te interpreteren, kan dit de rechtvaardigheid aantasten waarop de accountant toetst.

Bij de zeggenschap is het van belang om onderscheid te maken tussen besluiten op basis van unanimitéit of meerderheid. Indien er bij meerderheid wordt besloten kan dit betekenen dat gemeenten overstemd worden. Dit zorgt vaak voor een bepaalde terughoudendheid van gemeenten, omdat onduidelijkheid ontstaat over de vraag 'wie gaat waar over'? Het is daarom wenselijk dat in alle gevallen – of er nu sprake is van delegatie of mandaat – de zeggenschap over de begroting bij de gemeente blijft liggen. In dat geval moet ervoor gezorgd worden dat de begroting unaniem wordt vastgesteld. Dat zorgt ervoor dat een gemeente niet overstemd kan worden en de zeggenschap materieel bij hen blijft liggen.

#### *2.4.3 Verantwoordelijkheid voor de besteding*

Hoe zit het dan met de besteding van het budget? Indien het via de bankrekening van de Dienst loopt, dan zal dit bedrag op de jaarrekening van de Dienst terugkomen. Ook zal de Dienst moeten verantwoorden waar het aan besteed is. Dit aspect geldt voor zowel delegatie als mandaat. Het wordt pas anders als de Dienst inkoop doet namens de gemeenten. In dat geval worden er namens de gemeenten contracten gesloten, maar komt het geld niet bij de Dienst op de bankrekening. Dit heeft als gevolg dat het niet terugkomt in de jaarrekening van de Dienst en de Dienst ook geen verantwoording hoeft af te leggen over de besteding van het budget.

In de volle breedte spreken we over verandering als gewerkt wordt met delegatie in plaats van met mandaat. Overigens kunnen er redenen zijn om voor bepaalde taken en/of werkzaamheden middels mandaat te blijven werken. Als voorbeeld verwijzen we naar de toegang tot jeugd- en Wmo-voorzieningen, die in de huidige gemeenschappelijke regeling in artikel 4 lid 2 specifiek zijn uitgezonderd van delegatie. Dit heeft tot gevolg dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor alle aspecten ten aanzien van deze uitvoering/werkzaamheden.

**Kortom;** delegatie lost veel van de uitvoeringsproblemen op. Mandaat laat deze uitvoeringsproblemen ontstaan. Als de uitvoering op basis van mandaat blijft bestaan, dan blijven ook de uitvoeringsproblemen ontstaan. Van belang is dat je vastlegt wat de Dienst voor de gemeente uitvoert en in welke mate ze verantwoordelijkheid op zich nemen. Wordt ervoor gekozen dat de gemeenten zeggenschap blijven houden, dan betekent dat ook dat alles bij de gemeenten blijft liggen. Denk onder meer aan het klachtrecht, dat reeds in paragraaf 2.2. is toegelicht. Wordt ervoor gekozen om bevoegdheden over te dragen aan de Dienst – zeggenschap dus deels bij de Dienst – dan komt ook de verantwoordelijkheid bij de Dienst te liggen. Van belang is dat er geen hybridisch model ontstaat waar alles door elkaar loopt, want dan krijg je een praktisch onwerkbaar model.

### 3 Praktische oplossing

#### 3.1 BKWI

Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) werkt als een apart en herkenbaar organisatieonderdeel van UWV in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het BKWI bevordert de samenwerking tussen overheidsorganisaties, waarbij zij er zorg voor dragen dat gegevens over burgers en bedrijven op een veilige, snelle en makkelijke manier gedeeld worden. Deze werkwijze bevordert de wijze van uitvoering van dienstverlening door overheden voor burgers. Het BKWI heeft hiertoe Suwinet Service ontwikkeld. Via Suwinet Services kunnen overheidsinstanties gegevens van burgers en bedrijven digitaal bij elkaar opvragen en naar elkaar toesturen. Met de Suwinet-inkijk kunnen overheidsorganisaties gegevens van burgers – die bij andere overheidsorganisaties of basisregistraties zijn opgeslagen – via een webtoepassing raadplegen.

Suwinet is een gemeenschappelijke elektronische voorziening/infrastructuur die ontwikkeld is om ervoor te zorgen dat overheidsinstanties gegevens met elkaar kunnen uitwisselen voor uitoefening van hun wettelijke taak. Voor uitwisseling van gegevens is een wettelijke grondslag nodig. Voor het gebruik van Suwinet gelden dan ook een aantal regels en afspraken. De VNG-Realisatie heeft meerdere handreikingen en notities over het gebruik van Suwinet opgesteld. Op basis van wetgeving en gegevensleveringsovereenkomst kunnen gemeenten toegang krijgen tot het Suwinet. De toegang is echter beperkt tot de taken die onder de Wet SUWI vallen en waarvoor dus een wettelijke grondslag en doelbinding van gegevensgebruik is vastgesteld.

#### 3.2 Senzer

Voor het oriënteren van de technische oplossing is er ook contact opgenomen met een andere sociale dienst, welke eveneens werkt met mandaat. De vergelijking betreft een oriënterende verkenning, waarbij er geen verdiepend onderzoek heeft plaatsgevonden naar de uitvoering van de specifieke taken/werkzaamheden. Hierdoor geeft het alleen een doorkijk naar een eventuele oplossing, vaak gericht op de uitvoering van één taak.

Senzer, een samenwerkingsverband van zeven gemeenten in Zuidoost-Brabant<sup>9</sup>, werkt eveneens met mandaat en heeft het probleem ten aanzien van toegang tot het GBA systeem technisch opgelost via het Suwinet. Het Suwinet biedt toegang tot het landelijke centrale GBA-V systeem, waardoor het overgrote deel van de basisgegevens via Suwinet is te benaderen. Net als bij de Dienst Noordwest-Fryslân werken zij op basis van een gemeenschappelijke regeling waaraan meerdere gemeenten deelnemen. Het Suwinet is rechtstreeks gekoppeld aan het GBA-systeem van de deelnemende gemeenten, zodat onderling gegevens kunnen worden uitgewisseld. Dat betekent dat de GBA systemen zijn aangesloten op het Suwinet, omdat de database geactualiseerd wordt door de gemeentelijke GBA-systemen. Voor het koppelen van het GBA-V systeem aan het Suwi-account, kan er ingelogd worden als één samenwerkingsverband. Hiertoe dienen de deelnemende gemeenten ieder afzonderlijk een formulier in te vullen, welke door BKWI wordt opgesteld. Het formulier biedt de grondslag voor toegang tot het GBA-V systeem.

Het GBA-V systeem is uiteindelijk een verzameling van vele gegevens, maar niet zo specifiek en grondig als het GBA systeem van elke gemeente afzonderlijk. Ons contactpersoon bij Senzer gaf aan dat zij met het gebruik van GBA-V in de basis geen problemen ondervinden. Af en toe alleen per incidenteel geval. In die gevallen kan er rechtstreeks geschakeld worden met de gemeente waarvan de burger inwoner is. Dit komt relatief weinig voor, waardoor dit in de praktijk te 'behappen' valt.

### 3.3 Stappenplan

- **Stap 1: Contact opnemen met BKWI.**  
Tijdens het eerste contactmoment kan de Dienst de situatie aan BKWI voorleggen en aangeven dat er gewerkt wordt vanuit één samenwerkingsverband op basis van mandaat. Op basis van deze informatie stelt het BKWI het aanmeldingsformulier op en kunnen zij advies geven bij het invullen en aanleveren.
- **Stap 2: Eén login voor samenwerkingsverband via Suwinet**  
Na ondertekening van de formulieren – iedere gemeente afzonderlijk – kan er één login via het Suwinet aangemaakt worden. Voor de uitvoering van de werkzaamheden is het van belang dat er voor het samenwerkingsverband één login is voor raadpleging van het GBA-V systeem. Elke keer dat de Dienst inlogt namens het samenwerkingsverband, zal moeten worden aangegeven namens welke gemeente onderzoek wordt verricht. Op deze wijze kan het Suwinet in het kader van de privacy wet controle behouden.
- **Stap 3: Gemeenten dragen zorg voor automatisering van GBA-systeem**  
Via het Suwinet maakt het samenwerkingsverband gebruik van het GBA-V systeem. Belangrijk is dat de deelnemende gemeenten er zorg voor dragen dat het GBA-systeem geautomatiseerd verloopt via het Suwinet. Dit is een ICT-vraagstuk, waarvoor BKWI benaderd kan worden voor advies.
- **Stap 4: Toegang tot GBA-V systeem**  
Indien alle voorgaande stappen voltooid zijn, heeft dit tot resultaat dat de Dienst via het Suwi-loginaccount toegang heeft tot het GBA-V systeem en de persoonsgegevens van de burgers van de deelnemende gemeenten kan raadplegen.

---

<sup>9</sup> Senzer is een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen dat deels met delegatie werkt (Wsw) en deels met mandaat (overige onderdelen).

- **Stap 5: Samenwerkingsverband verantwoordelijk voor doorvoeren eventuele wijzigingen**  
Mocht zich voordoen dat de situatie gedurende het proces wijzigt, dan is het samenwerkingsverband verantwoordelijk om deze wijziging door te geven aan BKWI. Indien bijvoorbeeld het mandaat wordt opgeheven en er weer vanuit delegatie bevoegdheden worden overgedragen, dan dient het samenwerkingsverband dit namens de gemeenten bij BKWI (indirect Suwinet) te vermelden. Alleen dan wordt de automatisering opgegeven.

## Bijlage: Juridisch kader Wet BRP

Op grond van artikel 1.2 van de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) bevat de basisregistratie personen zowel gegevens over ingezetenen van Nederland als ook gegevens over niet-ingezetenen, voor zover de wet daarin voorziet. De basisregistratie heeft onder meer tot doel om de overheidsorganen te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak (art. 1.3 Wet BRP).

Uit de memorie van toelichting behorend bij het de Wet BRP volgt dat er onderscheid wordt gemaakt tussen verstrekking van gegevens op grond van een besluit van de minister (de zogenaamde systematische verstrekkingen), de verstrekking van gegevens die door alle colleges van burgemeester en wethouders kan plaatsvinden en de verstrekking van gegevens die alleen kan geschieden door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de gegevens worden bijgehouden (lokale verstrekkingen). Hiertoe heeft er zich een vernieuwing voorgedaan wat betreft de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan derden die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang.

Op basis van de Wet BRP is het mogelijk om op systematische wijze gegevens uit de basisregistratie aan daartoe aangewezen derden te verstrekken. Hiertoe is vereist dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een regeling kan worden getroffen omtrent de systematische verstrekking van algemene gegevens en verwijsggegevens aan een aantal in de wet aangeduide categorieën instanties. Genoemd zijn onder andere:

“Pensioenfondsen, pensioenverzekeraars, spaarfondsen, krediet- en effecteninstellingen, zorgverzekeraars, alsmede instellingen en voorzieningen voor onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Zij hebben met elkaar gemeen dat zij werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang en vrijwel allemaal onder een vorm van overheidstoezicht staan.”<sup>10</sup>

Een belangrijke aspect dat bij verstrekking van gegevens aan derden een rol speelt is dat de overheid veel taken uitbesteedt of overlaat aan particuliere instanties, die onder overheidstoezicht deze taken uitvoeren (zoals in dit geval de Dienst). Bovenstaande limitatieve opsomming geeft echter geen blijk van flexibiliteit en tijdig kunnen inspelen op bestuurlijke- en maatschappelijke ontwikkelingen. Om die reden is ervoor gekozen om te volstaan met het vastleggen van een algemeen kader in de wet en de nadere invulling daarvan over te laten aan regeling bij algemene maatregel van bestuur.

“Het wetsvoorstel bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang kunnen worden aangewezen, ten behoeve waarvan gegevens uit de basisregistratie kunnen worden verstrekt. Het wetsvoorstel

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33291, nr. 3, p. 52 e.v.

geeft daarbij aan dat slechts werkzaamheden kunnen worden aangewezen die samenhangen met een overheidsstaak, strekken tot het in stand houden van een voorziening voor burgers die onderwerp is van overheidszorg, of waarbij anderszins gelet op de overheidsbemoeienis met die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de basisregistratie gerechtvaardigd is. In de desbetreffende algemene maatregel van bestuur wordt tevens bepaald welke categorieën derden voor verstrekking in aanmerking komen en of bij bepaalde verstrekkingen voor een ingeschrevene de mogelijkheid bestaat deze tegen te gaan”.<sup>11</sup>

### **Systematische verstrekkingen door de Minister**

In de wet is vastgelegd dat alle verstrekkingen in beginsel plaatsvinden uit de afzonderlijke gemeentelijke basisadministraties.

“In de praktijk betekent dit dat ieder besluit van de minister, waarbij een bestuursorgaan of een zogenaamde bijzondere derde wordt geautoriseerd om op systematische wijze gegevens uit de gemeentelijke basisadministraties te verkrijgen, technisch moet worden geïmplementeerd in alle gemeentelijke systemen.”<sup>12</sup>

Inmiddels zijn alle gemeentelijke basisregistraties ondergebracht in één centrale landelijke database – GBA-V. Met deze centrale verstrekkingenvoorziening is de mogelijkheid gecreëerd om technische implementatie uitsluitend in deze centrale voorziening te laten plaatsvinden. Om aangesloten te worden op de GBA-V moet een organisatie:

- Een overheidsorgaan zijn met een eigen publiekrechtelijke taak waarvoor de gegevens uit de GBA-V noodzakelijk zijn; en
- Een bijzondere derde zijn in de zin van de Wet BRP, waarbij regionale samenwerkingsverbanden geen bijzondere derden zijn.

Een samenwerkingsverband waaraan bevoegdheden in mandaat of bij volmacht zijn opgedragen en dat dus handelt namens de gemeente heeft echter geen eigen bevoegdheden, zoals bij delegatie wel het geval is. Het oefent de bevoegdheden van een ander overheidsorgaan uit namens dat andere overheidsorgaan. Dat doet naar ons oordeel echter niet af aan het feit dat het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie nog steeds gewoon een overheidsorgaan is in de zin van artikel 1.1 aanhef en onder t sub 1 Wet BRP. Daarvoor is immers alleen vereist dat sprake is van een orgaan van een publiekrechtelijke rechtspersoon (wat de bedrijfsvoeringsorganisatie is art. 2:1 lid 2 BW jo. art. 8 lid 3 Wgr).<sup>13</sup> Openbaar gezag (wat op grond van delegatie verkregen wordt) is alleen vereist bij organen van niet-publiekrechtelijke rechtspersonen (art. 1.1 aanhef en onder t sub 2 Wet BRP). Dit sluit aan bij het bestuursorgaanbegrip in de Algemene wet bestuursrecht.<sup>14</sup> De RvIG lijkt op zijn website er vanuit te gaan dat bij mandaat géén sprake is van een overheidsorgaan, maar dat is dus pertinent onjuist gelet op de definitie in de Wet BRP (curs. door PROOF):

“Wanneer aan een samenwerkingsverband bevoegdheden worden overdragen in mandaat of bij volmacht, handelt het samenwerkingsverband namens de gemeente, de provincie of het waterschap. Het samenwerkingsverband heeft daarmee geen eigen bevoegdheden, maar oefent bevoegdheden van een ander overheidsorgaan uit namens dat andere overheidsorgaan. *Het*

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33291, nr. 3, p. 52.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33291, nr. 3, p. 53.

<sup>13</sup> Vgl. Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 8, p. 18-19.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33291, nr. 3, p. 116.

*samenwerkingsverband is dan zelf geen overheidsorgaan. Een aansluiting op de GBA-V is dan niet mogelijk.*<sup>15</sup>

De RvIG baseert zijn aanname dat een aansluiting niet mogelijk is daarmee naar ons oordeel op een verkeerd uitgangspunt. Het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie is gewoon een overheidsorgaan, ongeacht of sprake is van delegatie en mandaat. Net zoals het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie ook gewoon een bestuursorgaan is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en een overheidsorgaan in de zin van de Archiefwet 1995 is. Naar ons oordeel kan de bedrijfsvoeringsorganisatie dan ook gewoon als overheidsorgaan op grond van artikel 3.2 om systematische informatieverstrekking vragen. Dat vervolgens kan worden gesteld dat de bedrijfsvoeringsorganisatie de informatieverstrekking *niet* voor zijn eigen bevoegdheden nodig heeft (de bedrijfsvoeringsorganisatie heeft immers nagenoeg geen eigen bevoegdheden wanneer met mandaat wordt gewerkt) en dat de verantwoordelijkheid bij de gemeenten blijft, lijkt ons juist.<sup>16</sup> Dat is ook een redenering die ten grondslag ligt aan zaken als beslissen op bezwaar, klachtbehandelingen, Wob-verzoeken en de Archiefwet 1995. Overigens gaat de RvIG in zijn informatieblad wel uit dat ook bij samenwerkingsverbanden waar met mandaat wordt gewerkt toch een autorisatie kan worden gegeven wanneer anders van de deelnemende gemeenten een te grote inspanning wordt gevraagd.<sup>17</sup>

**Kortom:** Per 1 januari 2021 is de Dienst een samenwerkingsverband waaraan bevoegdheden in mandaat zijn opgedragen en waarbij men handelt namens de vier gemeenten. Op basis van de Wet BRP is het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie een overheidsorgaan, waarbij het de minister kan vragen te besluiten dat de bedrijfsvoeringsorganisatie in aanmerking komt voor een systematische verstrekking. Bij goedkeuring kan de Dienst als derde toegang krijgen tot het GBA-V systeem. De RvIG hanteert als beleid dat dergelijke samenwerkingsverbanden alleen in aanmerking komen voor een dergelijke toegang als gesteld kan worden dat gegevensverstrekking via gemeenten een te grote inspanning van die gemeenten vergt. Conform het beleid van RvIG kan het samenwerkingsverband dan een oriëntatievraag aan RvIG stellen. De kans dat dit haalbaar is lijkt relatief klein.

<sup>15</sup> <https://www.rvig.nl/brp/vraag-en-antwoord/wat-zijn-de-aansluitmogelijkheden-op-de-gba-v-van-regionale-samenwerkingsverbanden>

<sup>16</sup> Zie RvIG, *Informatieblad Gemeentelijke samenwerkingsverbanden en de Basisregistratie Personen*, p. 2-3.

<sup>17</sup> RvIG, *Informatieblad Gemeentelijke samenwerkingsverbanden en de Basisregistratie Personen*, p. 3.