

Memo: juridische voorbeeldteksten CORV

Van Il Shik Sloover
Onderwerp Juridische voorbeeldteksten met betrekking tot CORV
Datum 17 november 2014

Inleiding

Inleiding

Op 1 januari 2015 dragen Rijk en provincie de jeugdzorgtaken over aan gemeenten en dient het gedwongen deel van het jeugdstelsel in de nieuwe structuur te zijn ingericht. Ondermeer de samenwerking met de Raad voor de Kinderbescherming moet zijn georganiseerd. Ook de gecertificeerde instellingen, waar de jeugdbescherming en jeugdreclassering is ingekocht, en het regionale advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis) spelen hierin een belangrijke rol.

Alle justitiële partijen en het gemeentelijk domein moeten straks veilig informatie kunnen uitwisselen binnen het jeugdveld. De Collectieve Opdracht Routeer Voorziening (CORV) is een digitaal knooppunt dat zorgt voor de elektronische afhandeling van het formele berichtenverkeer tussen deze partijen. De berichten bevatten gegevens over maatregelen in het kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering. De CORV zorgt ervoor dat de berichtenuitwisseling uniform, veilig, snel en privacyproof plaatsvindt. Deze voorziening functioneert als een routeersysteem, waarbij persoonsgegevens en andere informatie niet blijvend wordt bewaard, maar enkel worden doorgestuurd naar de diverse ketenpartners. De aansluiting op, en het gebruik van de CORV is voor de genoemde partijen verplicht, op grond van de Jeugdwet.

Bij ministeriele regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud van het dossier en de wijze waarop de verwerking van gegevens door en de uitwisseling van gegevens tussen de gemeente, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming plaatsvindt. Daarbij kan worden bepaald welke maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat de uitwisseling van gegevens veilig en zorgvuldig plaatsvindt tussen de justitiële ketenpartners en dat deze berichten ook door de justitiële ketenpartners worden ontvangen.

Opdracht

In de interactie met de justitiële partijen zijn voor de gemeente drie berichten te onderscheiden: verzoek tot onderzoek (VTO), notificaties jeugdbescherming en jeugdreclassering, en zorgmeldingen. Per bericht en bijbehorende rol dient een keuze te worden gemaakt of de gemeente de taak zelf uitvoert, dan wel dat deze taak wordt uitbesteed aan een daarvoor bevoegde partij. Indien de ontvangst of de verwerking van één of meerdere CORV-berichten namens de gemeente wordt opgedragen aan een derde, dient met de betreffende organisatie of professional aanvullende afspraken te worden gemaakt.

In dit memo zijn voorbeeldteksten opgesteld met betrekking tot:

- A. 1. Het elders beleggen van de taak omtrent het doen van een verzoek tot onderzoek en
2. het ontvangen van notificaties ten behoeve van de regiefunctie, uit naam van de gemeente, bijvoorbeeld door een GI of AMHK
- B. 1. De uitvoering en afhandeling van zorgmeldingen Politie door het AMHK en
2. de machtiging van de gemeente aan het AMHK om zorgmeldingen die wel en geen betrekking hebben op vermoeden kindermishandeling af te handelen.
- C. 1. Machtigingsteksten op persoonsniveau om een professional in het systeem van de gemeente berichten te laten versturen/ontvangen,
2. zowel de situatie dat een persoon binnen 1 gemeente hiertoe gemachtigd wordt als de situatie waarin een persoon gemachtigd wordt dit voor een aantal gemeenten te doen (in een samenwerkingsverband)
- D. Machtigingstekst voor het in opdracht van college B&W inzien en behandelen van de notificatie JR.

Leeswijzer

In onderstaand overzicht worden voorbeeldteksten weergegeven die door gemeenten gebruikt kunnen worden. In de bijlage is de juridische achtergrondinformatie opgenomen met een juridische analyse en grondslag voor de opgestelde voorbeeldteksten.

Voorbeeldteksten

Voorbeeldteksten

Tekstvoorstellen voor in het gemeentelijke delegatie- en mandaatregister en/of machtigingsbesluit.¹

A1)

1. *[functionaris / functie / instelling²] wordt gemachtigd door het college van de gemeente [naam van gemeente] tot het doen van een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kinderscherming op basis van artikel 2.4 van de Jeugdwet.*
2. *[functionaris/functie] kan met betrekking tot de bevoegdheid in het eerste lid machtiging verlenen aan de onder hem ressorterende functionarissen³.*
3. *De uitoefening van de machtiging geschiedt met inachtneming van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en een bewerkersovereenkomst⁴ tussen het college van de gemeente [naam van gemeente] en bewerker.*
4. *De bewerker neemt op grond van de bewerkersovereenkomst alle passende technische en organisatorische maatregelen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking.*

Zwaarder alternatief gelet op informatiebeveiliging⁵:

1. *[functionaris / functie / instelling] wordt gemachtigd door het college van de gemeente [naam van gemeente] tot het doen van een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kinderscherming op basis van artikel 2.4 van de Jeugdwet.*
2. *[functionaris/functie] kan met betrekking tot de bevoegdheid in het eerste lid machtiging verlenen aan de onder hem ressorterende functionarissen.*
3. *De uitoefening van de machtiging geschiedt met inachtneming van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.*
4. *Op de verwerking van persoonsgegevens door gemachtigde is de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (NEN/ISO 27001 en NEN/ISO 27002) van overeenkomstige toepassing⁶.*
5. *De machtiging wordt geacht te gelden als bewerkersovereenkomst in de zin van artikel 14, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens⁷.*

¹ Bij gemeenten wordt vaak de machtiging (ook de volmacht) als onderdeel opgenomen in het delegatie- en mandaatregister. Een gemeente kan uiteraard ook een zelfstandig machtigingsregister bijhouden. Het college van BenW moet nog wel het besluit nemen om de machtiging te verlenen/vaststellen alvorens de machtiging rechtskracht heeft.

² Veelal wordt in de praktijk op functieniveau geregeld welke bevoegdheden uitgeoefend kunnen worden bij bijvoorbeeld mandaat of bij machtiging. Hiermee wordt voorkomen dat als een machtiging op naam staat en deze medewerker niet meer werkzaam is voor de gemeente, steeds opnieuw een machtiging op naam moet worden vastgesteld. Een machtiging op functietitel / niveau maakt dit laatste overbodig en de ambtenaar die de betreffende functie heeft is direct bevoegd om de bevoegdheid uit te oefenen.

³ Dit lid is als optie opgenomen (dus niet verplicht om over te nemen) als de machtiging aan een rechtspersoon wordt verleend. De rechtspersoon kan niet zelf handelen, dat zal door mensen gedaan moeten worden.

⁴ Zie voor een voorbeeld: https://new.kinggemeenten.nl/sites/default/files/document/gr_/14-0218%20bewerkersovereenkomst%20v1.0.pdf

⁵ Dit alternatief kan ook bij de overige voorstellen als overeenkomstig alternatief worden gebruikt.

⁶ De uitdrukking "is van overeenkomstige toepassing" wordt gebruikt, indien de bepaling waarnaar wordt verwezen, niet geheel letterlijk kan worden toegepast, maar misverstand over de toe te passen tekst uitgesloten is.

⁷ Art. 14, tweede lid, van de Wbp (bewerkersovereenkomst) maakt duidelijk dat het om juridisch bindende voorschriften moet gaan: bindend in de zin dat de bewerker jegens de verantwoordelijke datgene waartoe de

Wettelijke basis: artikel 2.4, eerste lid:

Zodra het college tot het oordeel komt dat een maatregel met betrekking tot het gezag over een minderjarige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente overwogen moet worden, doet het college een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kindbescherming.

Uit de toelichting van de Jeugdwet volgt overigens dat als de professionals werkzaam in de gemeente tot het oordeel komt dat er aanwijzingen zijn die aanleiding geven om een kindbeschermingsmaatregel te overwegen, de gemeente verplicht is de raad voor de kindbescherming van deze gevallen in kennis te stellen en een verzoek tot onderzoek te doen. De raad voor de kindbescherming kan vervolgens een onderzoek naar de noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel starten. Hieruit volgt m.i. dat de ambtenaar is dienst van de gemeente bevoegd is (via (onder)mandaat) om een VTO in te dienen.

A2)

- 1. Aan [instelling / functionaris] wordt machtiging verleend om de notificatie intake via de Collectieve opdrachtrouteervoorziening te ontvangen namens het college van de gemeente [naam gemeente].*
- 2. [functionaris/functie] kan met betrekking to de bevoegdheid in het eerste lid machtiging verlenen aan de onder hem ressorterende functionarissen.*
- 3. De uitoefening van de machtiging geschiedt met inachtneming van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en een bewerkersovereenkomst tussen het college van de gemeente [naam van gemeente] en bewerker.*
- 4. De bewerker neemt op grond van de bewerkersovereenkomst alle passende technische en organisatorische maatregelen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking.*

B1)

- 1. Aan het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling als bedoeld in artikel 12a van de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt machtiging verleend om zorgmeldingen van politie af te handelen via de Collectieve opdrachtrouteervoorziening namens het college van de gemeente [naam gemeente]*
- 2. [functionaris/functie] kan met betrekking tot de bevoegdheid in het eerste lid machtiging verlenen aan de onder hem ressorterende functionarissen.*
- 3. De uitoefening van de machtiging geschiedt met inachtneming van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en een bewerkersovereenkomst tussen het college van de gemeente [naam van gemeente] en bewerker.*
- 4. De bewerker neemt op grond van de bewerkersovereenkomst alle passende technische en organisatorische maatregelen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking.*

verantwoordelijke vanuit zijn verantwoordelijkheid verplicht is, ook als zijn eigen verplichting op zich neemt. Er wordt geen aparte bewerkersovereenkomst aangegaan: de onderhavige machtiging aan de functionaris of instelling (= bewerker) tot het verwerken van persoonsgegevens geeft duidelijk aan dat deze de persoonsgegevens uitsluitend verwerkt in het kader van de bevoegdheid die het college van Ben W heeft op grond van de Jeugdwet en dat passende beveiligingsmaatregelen worden genomen door de bewerker.

B2)

1. *Aan het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling als bedoeld in artikel 12a van de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt machtiging verleend om zorgmeldingen over vermoedens van kindermishandeling af te handelen via de Collectieve opdrachtrouteervoorziening namens het college van de gemeente [naam gemeente].*
2. *[functionaris/functie] kan met betrekking tot de bevoegdheid in het eerste lid machtiging verlenen aan de onder hem ressorterende functionarissen.*
3. *De uitoefening van de machtiging geschiedt met inachtneming van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en een bewerkersovereenkomst tussen het college van de gemeente [naam van gemeente] en bewerker.*
4. *De bewerker neemt op grond van de bewerkersovereenkomst alle passende technische en organisatorische maatregelen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking.*

NB. In de WMO is al rekening gehouden met het volgende:

§ 2a. Advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling

Artikel 12a

1. Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de organisatie van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. ...
2. Het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling verstrekt aan degene die een vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling heeft, desgevraagd advies over de stappen die in verband daarmee kunnen worden ondernomen en verleent daarbij zo nodig ondersteuning.
3. Het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling oefent de volgende taken uit:
 - a. *het fungeren als meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling;*
 - b. *het naar aanleiding van een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan, onderzoeken of daarvan daadwerkelijk sprake is;*
 - c. *het beoordelen van de vraag of en zo ja tot welke stappen de melding van huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan aanleiding geeft;*
 - d. *het in kennis stellen van een instantie die passende professionele hulp kan verlenen bij huiselijk geweld of kindermishandeling, van een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan, indien het belang van de betrokkene dan wel de ernst van de situatie waarop de melding betrekking heeft daartoe aanleiding geeft;*
 - e. *het in kennis stellen van de politie of de raad voor de kinderbescherming van een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan, indien het belang van de betrokkene dan wel de ernst van de situatie waarop de melding betrekking heeft daartoe aanleiding geeft;*
 - f. *indien het advies- en meldpunt een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kinderbescherming doet, het in kennis stellen daarvan van het college van burgemeester en wethouders, en*
 - g. *het op de hoogte stellen van degene die een melding heeft gedaan, van de stappen die naar aanleiding van de melding zijn ondernomen.*

4. Het college van burgemeester en wethouders bevordert een goede samenwerking tussen het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, de hulpverlenende instanties, de gecertificeerde instellingen, de raad voor de kindbescherming en de politie.

Artikel 12b

Het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling verwerkt persoonsgegevens ten behoeve van de goede vervulling van de taken, bedoeld in artikel 12a, tweede en derde lid. Het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling is de verantwoordelijke voor deze verwerking.

C1) Medewerker binnen een gemeente:

1. *Aan [functiebenaming / functionaris] wordt machtiging verleend om via de Collectieve opdrachtroutevoorziening berichten te versturen en notificaties⁸ te ontvangen namens het college van de gemeente [naam gemeente].*
2. *[functionaris/functie] kan met betrekking tot de bevoegdheid in het eerste lid machtiging verlenen aan de onder hem ressorterende functionarissen.*
3. *De uitoefening van de machtiging geschiedt met inachtneming van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en een bewerkersovereenkomst tussen het college van de gemeente [naam van gemeente] en bewerker.*
4. *De bewerker neemt op grond van de bewerkersovereenkomst alle passende technische en organisatorische maatregelen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking.*

C2): Medewerker in een gemeentelijk samenwerkingsverband: wijziging⁹ van de tekst van de gemeenschappelijke regeling

De bevoegdheid om via de Collectieve opdrachtroutevoorziening berichten te versturen en notificaties te ontvangen wordt door de deelnemende bestuursorganen overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling.

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling kan vervolgens deze bevoegdheid via machtiging overhevelen naar een medewerker:

1. *Aan [functiebenaming / functionaris] wordt machtiging verleend om via de Collectieve opdrachtroutevoorziening berichten te versturen en notificaties¹⁰ te ontvangen namens [bestuursorgaan en naam van het samenwerkingsverband van de gemeenschappelijke regeling].*

⁸ Aan de notificaties over jeugdreclasseringsmaatregelen zijn aparte voorwaarden verbonden, omdat het gaat om justitiële gegevens. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het ontvangen van deze gegevens. Tevens moet het college er voor zorgdragen dat de ambtenaar of functionaris die deze gegevens ontvangt in bezit is van een verklaring omtrent het gedrag (VOG). Deze VOG mag niet ouder zijn dan twee jaar en wordt door de Dienst Justis gescreend op het omgaan met vertrouwelijke informatie.

⁹ Wijziging van de bestaande gemeenschappelijke regeling ligt waarschijnlijk voor de hand omdat deze bevoegdheden van de Jeugdwet nog niet als zodanig vanuit de deelnemende gemeenten zijn overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling. Het hangt er overigens sterk van af welk artikel van de gemeenschappelijke regeling aangepast moet worden en hoe de tekst van de regeling er uit ziet. Het tekstvoorstel doet een voorstel hiertoe. In de praktijk wordt ook wel gewerkt met een bijlage van overgedragen bevoegdheden en dan zou deze bijlage aangepast/aangevuld moeten worden.

¹⁰ Zie opmerking bij noot 5.

2. *De uitoefening van de machtiging geschiedt met inachtneming van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en een bewerkersovereenkomst tussen het college van de gemeente [naam van gemeente] en bewerker.*
3. *De bewerker neemt op grond van de bewerkersovereenkomst alle passende technische en organisatorische maatregelen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking.*

D)

1. *Aan [functiebenaming / functionaris] wordt machtiging verleend om via de Collectieve opdrachtrouteervoorziening berichten te versturen en notificaties¹¹ te ontvangen in het kader van kindbeschermingsmaatregelen namens het college van de gemeente [naam gemeente].*
2. *De uitoefening van de machtiging geschiedt met inachtneming van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en een bewerkersovereenkomst tussen het college van de gemeente [naam van gemeente] en bewerker.*
3. *De bewerker neemt op grond van de bewerkersovereenkomst alle passende technische en organisatorische maatregelen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking.*

NB1. Voor de uitoefening van JR-taken zal een gecertificeerde instelling ingeschakeld moeten worden. De raad voor de kindbescherming verstrekt een toezichtopdracht aan de gecertificeerde instelling als de gecertificeerde instelling het verzoek heeft gedaan en niet het college van burgemeester en wethouders. De gecertificeerde instelling die een verzoek tot onderzoek heeft gedaan m.b.t. een kindbeschermingsmaatregel, doet daarvan onverwijld mededeling aan het college of aan een daarvoor door het college aangewezen jeugdhulpaanbieder (art. 3.2 Jeugdwet). Het is in de Jeugdwet niet nader bepaald hoe deze mededeling zal worden gedaan.

NB2. De regeling van het inzagerecht en bewaren en vernietigen van bescheiden van de artikelen 7.3.1 e.v. geldt als een bijzondere regeling die derogeeft aan de Wbp, maar slechts voor zover het gegevens betreft met betrekking tot degene aan wie hulp wordt verleend.

¹¹ Aan de notificaties over jeugdreclasseringsmaatregelen zijn aparte voorwaarden verbonden, omdat het gaat om justitiële gegevens. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het ontvangen van deze gegevens. Tevens moet het college er voor zorgdragen dat de ambtenaar of functionaris die deze gegevens ontvangt in bezit is van een verklaring omtrent het gedrag (VOG). Deze VOG mag niet ouder zijn dan twee jaar en wordt door de Dienst Justis gescreend op het omgaan met vertrouwelijke informatie.

Bijlage

Bijlage

1. Juridisch kader

Het kader bestaat uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) m.b.t. de begrippen mandaat, delegatie en machtiging en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) speelt hierbij ook een rol bij gemeentelijke samenwerking.

Algemene wet bestuursrecht:

Mandaat: art. 10:1 Awb

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.

Delegatie: art. 10:13 Awb

Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.

Uit bovenstaande wettelijke definities volgt dat het zowel bij mandaat als bij delegatie moet gaan om het nemen van besluiten. In artikel 1:3 lid 1 van de Awb is het begrip 'besluit' nader gedefinieerd: 'een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling'.

Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen kent een aantal samenwerkingsmogelijkheden (bijvoorbeeld centrumregeling of het instellen van een openbaar lichaam). Het openbaar lichaam is de enige samenwerkingsvorm die rechtspersoonlijkheid heeft; het kenmerk is dat een rechtspersoon zelfstandig aan het rechtsverkeer kan deelnemen. Aan een openbaar lichaam kunnen bevoegdheden worden *overgedragen* (delegatie). Indien de wet hieraan niet in de weg staat en de aard van de bevoegdheid zich niet tegen mandatering verzet, kunnen bestuursorganen in beginsel hun bevoegdheden ook in mandaat *opdragen* aan een (orgaan van een) gemeenschappelijk openbaar lichaam. De mogelijkheid hiertoe wordt geregeld in Afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht. De mandaatverlening aan een (bestuursorgaan of ambtenaar van een) gemeenschappelijk openbaar lichaam moet wel overeenstemmen met het belang ter behartiging waarvan de gemeenschappelijke regeling is getroffen en moet in de omschrijving van het belang de verlening van mandaten aan de gemeenschappelijke regeling niet uitsluiten. Bij mandatering aan organen of ambtenaren van het gemeenschappelijk openbaar lichaam door de deelnemende gemeentebesturen is sprake van mandaat aan niet-ondergeschikten.

2. Juridische analyse¹²

Inleiding

Vooraf wordt opgemerkt dat er vanuit wordt gegaan dat instellingen die bepaalde taken overgeheveld krijgen uit de Jeugdwet zijn aangesloten op de routevoorziening CORV en dat vervolgens de vraag beantwoord wordt op welke wijze de overheveling juridisch geregeld zou kunnen worden.

¹² Deze juridische analyse is onder voorbehoud van eventuele wijzigingen in nadere regelgeving. Het ministerie van VenJ bezig is thans nog bezig met nadere regelgeving in het kader van jeugdhulp, in het bijzonder met betrekking tot de keteninformatisering in de Jeugdwet.

Delegatie en mandaat?

Uit bovenstaande weergave van wetgeving volgt dat het in de Jeugdwet inzake de aansluiting op CORV niet gaat om een bestuursbevoegdheid om besluiten ('een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling') te nemen. Mandaat en delegatie zijn dus op grond van de Jeugdwet in beginsel niet mogelijk omdat de bevoegdheid niet betreft het nemen van besluiten. In de Jeugdwet is overigens niet voorzien in een wettelijke grondslag voor delegatie die overdracht van de betreffende bevoegdheid mogelijk maakt.

Mandaat / machtiging?

In de Awb is in artikel 10:12 Awb een schakelbepaling opgenomen. Dit artikel luidt als volgt: '*Deze afdeling [10.1.1 van de Awb] is van overeenkomstige toepassing indien een bestuursorgaan aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid, volmacht verleent tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen of machtiging verleent tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn.*'

Het artikel ziet volgens de Memorie van Toelichting¹³ op zowel het verlenen van volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, als op het verlenen van *machtiging tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn*. De Memorie van Toelichting bij dit artikel is overigens vrij summier en is onderhevig geweest aan discussie¹⁴.

Bij de bevoegdheid van het sec regelen van de aansluiting op CORV gaat het niet om een privaatrechtelijke rechtshandeling, maar om een feitelijke handeling waardoor er geen sprake is van volmacht. Er zou wel een machtiging kunnen worden verleend op grond van bovenstaande artikel 10:12 Awb. Het gaat dan om niet-schriftelijke beslissingen en andere handelingen niet zijnde privaatrechtelijke rechtshandelingen. Echter, deze machtiging kan volgens de wettekst alleen verleend worden aan degene die *ondergeschikt* is aan het college van BenW. In Tekst en Commentaar op de Awb wordt echter gesteld dat' de bepalingen van mandaat [afdeling 10.1.1 Awb] *van overeenkomstige toepassing* zijn in het geval van machtiging tot het verrichten van handelingen die noch een besluit noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn. Met deze aanname zou via artikel 10:4 Awb (*Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, behoeft de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt*) door instemming te geven toch een machtiging verleend kunnen worden aan de functionaris die niet ondergeschikt is het college van BenW. Over deze juridische aanname is echter geen jurisprudentie aanwezig en op voorhand kan niet een oordeel worden gegeven over de juridische houdbaarheid ervan bij een rechter.

¹³ MvT II, 23 700, p. 176–177.

¹⁴ Zie De Groot/van Rossum in Mandaat en volmacht, RMTh 1003.

Jeugdwet

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om een VTO in te dienen bij de raad voor de kindbescherming. Het doen van een VTO is geen besluit conform de Awb en om de bevoegdheid van een VTO over te kunnen hevelen naar een andere entiteit is de weg van delegatie en mandaat uitgesloten; voor delegatie is voor deze bevoegdheid geen wettelijke grondslag aanwezig in de Jeugdwet en mandateren is niet aan de orde omdat er niet in naam van een bestuursorgaan een besluit kan worden genomen. Volmacht ziet op het uitoefenen van privaatrechtelijke rechtshandelingen en bij een VTO is hiervan geen sprake. Resteert de mogelijkheid van machtiging tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling (inclusief niet schriftelijke beslissingen) zijn conform artikel 10:12 Awb, tenzij het verlenen van een machtiging niet is geoorloofd wanneer de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (art. 10:3 Awb).

Delegatie in de Wgr

In artikel 30, lid 1, van de Wgr is het volgende opgenomen:

Aan het bestuur van het openbaar lichaam ... kunnen bij de regeling ten aanzien van de belangen ter behartiging waarvan zij wordt getroffen, en voor het gebied waarvoor zij geldt, zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen als aan de besturen van de aan de regeling deelnemende gemeenten toekomen...

In de toelichting bij artikel 30 Wgr wordt vermeld dat: Al hetgeen bestuursorganen van de gemeente afzonderlijk mogen, mogen zij ook in samenwerking met andere gemeenten. Op grond van dit lid zijn gemeentelijke bestuursorganen in staat bevoegdheden tot regeling en bestuur over te dragen aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dit betekent dat gemeentelijke bestuursorganen in beginsel zowel autonome als medebewindsbevoegdheden tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften mogen overdragen als ook bevoegdheden tot het nemen van andere besluiten dan algemeen verbindende voorschriften *en tot het verrichten van andere handelingen dan besluiten (waaronder het geven van advies en het voeren van overleg)*.

In beginsel kunnen gemeentelijke bestuursorganen alle bevoegdheden tot regeling en bestuur overdragen aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Uit voorgaande volgt dat de bevoegdheid van het college om aansluiting op CORV te regelen via de gemeenschappelijke regeling geregeld kan worden.

Conclusie

Delegatie en mandaat zijn uitgesloten. Machtiging lijkt uitgesloten, maar door onduidelijkheid in de wet en toelichting en bij gebreke van jurisprudentie is de houdbaarheid van dit instrument op voorhand niet uitgesloten als (pragmatisch) alternatief.

Bij een gemeenschappelijke regeling is het op basis van de toelichting op de wet voor gemeenten mogelijk om via delegatie ook andere handelingen dan besluiten over te dragen aan de gemeenschappelijke regeling.

Relevante bepalingen

Jeugdwet:

Artikel 7.3.11, vierde lid, van de Jeugdwet

4. Bij regeling van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor zover nodig in overeenstemming met Onze Minister van Veiligheid en Justitie, kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud van het dossier en de wijze waarop de verwerking van gegevens door en de uitwisseling van gegevens tussen het college, de jeugdhulpaanbieders, de gecertificeerde instellingen en de raad voor de kinderbescherming plaatsvindt. Daarbij kan worden bepaald welke maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat de uitwisseling van gegevens veilig en zorgvuldig plaatsvindt.

MvT: bij artikel 7.3.11, vierde lid

Deze bepaling biedt een basis voor het bij ministeriële regeling vastleggen van standaarden voor de verwerking en uitwisseling van gegevens door jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, de raad voor de kinderbescherming en gemeenten. Gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders krijgen met vele gemeenten of bovenlokale samenwerkingsverbanden te maken en gemeenten met meerdere jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Daarnaast krijgen al deze actoren mogelijk met de raad voor de kinderbescherming te maken. Voorkomen moet worden dat er een diversiteit aan facturerings- en verantwoordingsinformatie ontstaat. Door hierover in dossiers en bij de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende partijen eenduidige terminologie te hanteren en dezelfde systemen te gebruiken, wordt de duidelijke communicatie in de keten bevorderd. Deze eenduidigheid is ook nodig voor de informatieverschaffing richting de gemeenten en het Rijk. Daarnaast is het stellen van nadere regelgeving over uitwisseling van gegevens noodzakelijk omdat in bepaalde gevallen geheimhoudingsplichten zich tegen het verstrekken van gegevens verzetten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het verstrekken van gegevens over een rechtelijke uitspraak in het kader van jeugdbescherming of jeugdreclassering door de raad voor de kinderbescherming aan gemeenten of voor het verstrekken van gegevens door gecertificeerde instellingen over de uitvoering van rechtelijke uitspraken. Eventuele doorbreking van geheimhoudingsverplichtingen moet zorgvuldig worden vormgegeven. Bij de hier aangegeven keteninformatisering is de raad voor de kinderbescherming als landelijke organisatie belast met gegevensuitwisseling met diverse partijen binnen het jeugdveld. Gemeenten, AMHK's en door gemeente aangewezen jeugdhulpaanbieders kunnen bij de raad voor de kinderbescherming een verzoek tot onderzoek doen. Landelijk dient daarbij de uitgangspositie voor een beschermingsonderzoek door de raad voor de kinderbescherming uniform te zijn: er moet mede in het kader van rechtszekerheid dezelfde informatie worden aangeleverd door de verzoeker. Uniformiteit borgt dat langs één lijn de benodigde inzet van zorg beoordeeld kan worden, ook bij andere communicatie, bijvoorbeeld bij casusoverleg en verhuizingen. Bovendien mag bij de verzoeker geen onduidelijkheid bestaan over hetgeen aangeleverd dient te worden aan de raad voor de kinderbescherming. Om die redenen kan het stellen van nadere regels over de uitwisseling van gegevens noodzakelijk zijn. Om de uniformiteit te bevorderen bij de uitwisseling van gegevens tussen de ketenpartners zal daarnaast een voorziening voor de uitwisseling van deze gegevens worden ingericht. Het gaat om de Collectieve opdrachtrouteervoorziening (CORV). Deze voorziening dient als een tussenstation bij de

uitwisseling van de (persoons)gegevens. De persoonsgegevens worden hierin niet blijvend bewaard, doch worden tijdens validatie en de transformatie van het inkomende bericht naar een uitgaand bericht omgezet. Dit zal, mede ter beveiliging en afscherming, plaatsvinden in een afgesloten systeem zonder menselijke toegang. Ook bij een dergelijke voorziene afscherming is de Wbp van toepassing. De nadruk ligt daarbij op informatiebeveiliging. Door de gekozen opzet van de routeervoorziening wordt «privacy by design» toegepast. Vooral omdat er bij de berichten tussen ketenpartners ook sprake is van bijzondere gegevens als bedoeld in art. 16 Wbp, dient er een afdoende basis te zijn dat de verantwoordelijke voor de voorziening dergelijke bijzondere gegevens inderdaad tijdens het transport van de berichten en de opdrachten mag verwerken. Daartoe biedt het vierde lid een grondslag.

Jeugdwet: artikel 7.4.1

- 1. Onze Ministers verwerken gegevens die betrekking hebben op de toegang tot de jeugdhulp, preventie, jeugdhulp, het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering teneinde een zorgvuldig en samenhangend jeugdbeleid te kunnen voeren en hun stelselverantwoordelijkheid te kunnen waarborgen.*
- 2. Het college verwerkt gegevens ten behoeve van de totstandbrenging van een doelmatig, doeltreffend en samenhangend gemeentelijk beleid ten aanzien van preventie, jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, ten behoeve van de verwerking, bedoeld in het eerste lid, en ten behoeve van de toegang van jeugdigen en hun ouders tot de jeugdhulp.*

MvT bij artikel 7.4.1:

In het tweede lid wordt geregeld dat ook de gemeenten voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleid en de eventuele benodigde aanpassingen van dat beleid, deze gegevens moeten verwerken. Daarnaast moeten zij natuurlijk de gegevens verwerken die het Rijk vervolgens nodig heeft om haar stelselverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Deze doelen van de verwerking door de gemeenten zijn in het tweede lid gegeven. De gemeente zal verder gegevens moeten verwerken over de toegang tot de jeugdhulp van jeugdigen en hun ouders. De gemeente is immers verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen op het gebied van jeugdhulp voor jeugdigen en ouders die dat nodig hebben.

Artikel 7.4.5

- 1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de inhoud van de in de artikelen 7.4.1 tot en met 7.4.3 bedoelde gegevens, de wijze waarop de verwerking en de verstrekking plaatsvindt, de tijdvakken waarop de gegevens die worden verwerkt betrekking hebben en de termijnen waarbinnen of de tijdstippen waarop de gegevens verstrekt dienen te worden en kunnen de categorieën van verstrekkers, bedoeld in artikel 7.4.3, nader worden bepaald.*
- 2. Bij of krachtens de in het eerste lid bedoelde maatregel kan worden bepaald dat de gegevens, bedoeld in de artikelen 7.4.2 en 7.4.3, door de aanbieders van preventie, de jeugdhulpaanbieders, de gecertificeerde instellingen, de raad voor de kinderbescherming*

en het college, op een bij of krachtens die maatregel aangewezen wijze verstrekt worden aan en verwerkt worden door Onze Ministers of een door hen aan te wijzen instantie.

3. De voordracht voor een krachtens het eerste of tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wens en bedenkingen ter kennis van Onze Ministers te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

MvT bij artikel 7.4.5:

Op grond het eerste lid wordt bij of krachtens AMvB aangegeven welke beleidsgegevens het rijk en het college moeten verwerken en welke gegevens jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, de raad voor de kindbescherming en de AMHK's concreet moeten aanleveren.

Daarnaast worden bij of krachtens AMvB regels gesteld over de wijze waarop de verwerking en de verstrekking dient plaats te vinden, binnen welke termijn de verstrekking dient plaats te vinden en de tijdvakken waarop de gegevens betrekking moeten hebben. Ook kunnen de categorieën van verstrekkers nader worden bepaald. Deze laatste toevoeging ziet vooral op de aanbieders van preventie. Nu preventie een heel breed begrip is en daar vele aanbieders onder kunnen vallen, zal hier bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een beperking in worden aangebracht door daar meer specifieke categorieën te noemen.

De benodigde gegevens zullen door de instellingen op de bij of krachtens de maatregel aangegeven manier aangeleverd moeten worden. De gegevens die de gemeente nodig heeft dienen niet alleen betrouwbaar te zijn, maar moeten ook onderling vergelijkbaar zijn. De gemeente kan immers geen beleid vormen voor jeugdhulp of bijstellen als de gegevens van de verschillende jeugdhulpaanbieders en instellingen niet inhoudelijk eenduidig zijn, omdat iedereen op zijn eigen manier rapporteert of onderling uitwisselt (zie ook artikel 7.3.11, vierde lid). De verwerking van de gegevens dient daarom gestandaardiseerd plaats te vinden. Deze eenduidigheid zal door de professionals in het veld worden uitgewerkt in landelijke standaarden. De standaarden kunnen zowel betrekking hebben op een inhoudelijke standaardisatie van de gegevens zelf als een technische standaardisatie van de systemen waarmee de gegevens worden verwerkt of verstrekt. Het hanteren van deze standaarden bij de verwerking en uitwisseling van gegevens kan bij ministeriële regeling worden voorgeschreven op grond van artikel 7.3.11, vierde lid.

Op grond van het tweede lid bestaat de mogelijkheid om te regelen dat de gegevens moeten worden aangeleverd bij een door de Ministers aan te wijzen instantie, die voor de gemeenten en het Rijk de nodige bewerkingen uitvoert. Zo kan worden voorkomen dat jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen (waaronder het Nidos), de raad voor de kindbescherming en de AMHK's telkens met meerdere, per gemeente verschillende uitvragen te maken krijgen. Gemeenten kunnen de bewerkte informatie voor onder andere hun inkoop- en kwaliteitsbeleid benutten.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Daarmee wordt het tevens mogelijk dat gemeenten verschillende aanbieders met elkaar vergelijken. Het Rijk kan over een beperkte set van de verzamelde gegevens beschikken. Het Rijk heeft immers minder beleidsinformatie nodig dan gemeenten. De mogelijkheden voor beperking van de administratieve lasten onder andere door instelling van een informatiepunt worden in overleg met gemeenten nader verkend.