



Informatieblad

Gemeentelijke samenwerkingsverbanden en de Basisregistratie Personen

Gemeenten werken steeds meer samen, waarbij gemeentelijke (publieke) taken worden op- of overgedragen aan een van de deelnemende gemeenten of aan een andere organisatie (beide hierna genoemd: samenwerkingsverband). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in overleg met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de Leidraad samenwerkingsverbanden opgesteld. Hierin wordt meer duidelijkheid gegeven over de wijzen waarop deze samenwerkingsverbanden gegevens verstrekt kunnen krijgen uit de Basisregistratie Personen (BRP).

De Leidraad samenwerkingsverbanden is (groten)deels toegeschreven naar de toekomstige situatie waarin het nieuwe BRP-systeem in gebruik is genomen. Op dit moment bestaat de BRP echter nog uit verschillende componenten: de centrale GBA-V, de lokale gemeentelijke GBA's en de RNI (Registratie niet-ingezetenen). Om gemeenten en samenwerkingsverbanden meer duidelijkheid te geven over de huidige situatie bevat dit informatieblad een nadere uitwerking van de Leidraad samenwerkingsverbanden. Het betreft de mogelijkheden voor de gemeentelijke samenwerkingsverbanden om aan te sluiten op de GBA-V als afnemer.¹ Dit informatieblad is opgesteld door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) in samenwerking met de VNG, NVVB en Drechtsteden.

¹ Dit informatieblad bevat dus geen informatie voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden waaraan de bijhouding van de BRP is opgedragen.

Systematische gegevensverstrekking uit de GBA-V aan samenwerkingsverbanden

De taken die zijn op- of overgedragen aan het samenwerkingsverband

Samenwerkingsverbanden kunnen alleen in aanmerking komen voor systematische gegevensverstrekking uit de GBA-V indien deze verstrekking noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak of taken die aan hen zijn op- of overgedragen.² Het moet daarbij gaan om overheidstaken. Daarvan is sprake indien het gaat om handelingen van een overheidsorgaan die zijn terug te voeren op een publiekrechtelijke bevoegdheid. Dat kunnen in voorkomende gevallen ook privaatrechtelijke handelingen zijn, mits deze worden verricht in het kader van de overheidstaak.

De taken waarvoor gemeenten nu zijn geautoriseerd in hun zogenoemde 'GABA-autorisatie'³ zijn voorbeelden van taken die voortvloeien uit een publiekrechtelijke bevoegdheid. Het sluiten van bijvoorbeeld een overeenkomst in het kader van deze taken is weliswaar een privaatrechtelijke handeling, maar deze handelingen worden niettemin verricht in het kader van de overheidstaak van de gemeente. Voor deze werkzaamheden kunnen derhalve gegevens uit de BRP worden verstrekt. Het voeren van een personeelsadministratie daarentegen is een voorbeeld waarin geen gegevens uit de BRP kunnen worden verstrekt, omdat de daaraan verbonden werkzaamheden niet zijn terug te voeren op een overheidstaak. Het handelen van de gemeente onderscheidt zich in dit geval niet wezenlijk van het handelen van een particuliere werkgever.

Samenwerkingsverbanden: delegatie en mandaat

Of aan een samenwerkingsverband systematisch gegevens kunnen worden verstrekt en onder welke voorwaarden, is mede afhankelijk van de vraag of er sprake is van mandaat of delegatie.

Wat zegt de Algemene wet bestuursrecht?

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

Mandaat: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.

Samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten taken uitbesteden, komen in veel vormen voor. Om te bepalen op welke manier en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verstrekt aan het samenwerkingsverband, is slechts één aspect van belang. Het moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taak.

Is het samenwerkingsverband na uitbesteding van de taak verantwoordelijk geworden voor de taak (delegatie), of is de verantwoordelijkheid voor de taak bij de opdracht gevende gemeenten gebleven (mandaat)?

Wat zegt de Wet gemeenschappelijke regelingen?

In de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt niet gesproken van delegatie en mandaat, maar van het overdragen (*delegatie*) en opdragen (*mandaat*) van taken en bevoegdheden.

Wanneer een taak is gedelegeerd, krijgt het samenwerkingsverband een zelfstandige bevoegdheid voor het uitvoeren van een taak en is het samenwerkingsverband bevoegd tot het nemen van besluiten op eigen titel. De gemeente die de taak heeft gedelegeerd, verliest daarmee de bevoegdheid deze taak zelf uit te voeren.

Bij mandaat wordt de uitvoering van een taak opgedragen aan een samenwerkingsverband, maar blijft de beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de betreffende taak bij de gemeente. Het samenwerkingsverband neemt dan besluiten namens de gemeente.

Samenwerkingsverbanden waaraan gemeentelijke bevoegdheden zijn gemandateerd

Wanneer aan een samenwerkingsverband de uitvoering van taken wordt opgedragen in mandaat, blijft de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de taak en de hiervoor benodigde verwerking van persoonsgegevens. Het ligt voor de hand dat de gemeente die een bevoegdheid mandateert aan een samenwerkingsverband, dit samenwerkingsverband ook voorziet van de benodigde gegevens. Indien de gemeentelijke BRP-verordening hierin voorziet, kan de gegevensverstrekking plaatsvinden uit het lokale GBA-systeem van de gemeente(n). Het is ook mogelijk om de gegevens uit het gemeentelijk gegevensmagazijn te verstrekken als de verstrekking binnen de doelbinding van dit magazijn valt.

² Meer uitleg over het verstrekkingregime van de GBA-V: zie Leidraad samenwerkingsverbanden.

³ De 'GABA'-autorisatiebesluiten zijn te vinden op de website van RVIG: www.rvig.nl.

Gemeenten kunnen voor de taken die zijn opgenomen in de GBA-autorisatie gegevens opvragen van inwoners van andere gemeenten. Als de gemeente deze taken niet zelf uitvoert, maar de uitvoering van deze taken heeft gemandateerd aan een samenwerkingsverband, dan kunnen deze gegevens (al dan niet met tussenkomst van het gegevensmagazijn) (door) worden verstrekt aan het samenwerkingsverband.

De gemeente beslist zelf over de toegang van (de medewerkers van) het samenwerkingsverband tot de gemeentelijke gegevens. Afspraken over de toegang tot de gegevens kunnen bijvoorbeeld worden vastgelegd in de bewerkersovereenkomst tussen gemeente en samenwerkingsverband.

Als gegevenslevering door de gemeenten zelf een inspanning vergt die onder de omstandigheden niet van de gemeente kan worden gevraagd, is het mogelijk om het samenwerkingsverband aan te sluiten op de GBA-V. Het samenwerkingsverband moet wel bestaan uit meerdere gemeenten, er mag geen sprake zijn van uitbesteding van taken door één enkele gemeente. Daarnaast moet sprake zijn van een substantiële bevraging (meer dan 5000 verstrekkingen per jaar).

Het samenwerkingsverband heeft voor de gemeente hierbij de rol van bewerker als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. De gegevensverstrekking aan een overheidsorgaan kan alleen plaatsvinden als die noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taak. Indien gegevens worden verstrekt aan het samenwerkingsverband in de hoedanigheid als bewerker, is dit juridisch gezien een verstrekking aan de gemeente die de uitvoering van een taak aan het samenwerkingsverband heeft gemandateerd. Het is immers nog steeds de taak van de gemeente en valt onder haar verantwoordelijkheid. De afspraken over de verwerking van gegevens die het samenwerkingsverband namens de gemeenten uitvoert, worden vastgelegd in een bewerkersovereenkomst tussen die gemeenten en het samenwerkingsverband. Om te worden geautoriseerd voor systematische gegevensverstrekking uit de GBA-V moet een formeel verzoek worden ingediend bij de minister van BZK (in de praktijk bij RvIG). Dit verzoek wordt getoetst aan de wettelijke criteria. Na een positieve beoordeling wordt de autorisatie tot gegevensverstrekking vastgelegd in een autorisatiebesluit.

Omdat de gemeenten uiteindelijk verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van de taak, zijn het ook de gemeenten die het formele verzoek tot autorisatie moeten indienen. Het autorisatiebesluit wordt ook verleend aan de gemeenten. De levering van gegevens kan wel rechtstreeks plaatsvinden aan het samenwerkingsverband als bewerker voor de gemeenten. Maar het samenwerkingsverband moet wel bij elke opvraag van gegevens aangeven namens welke gemeente de opvraag wordt gedaan. In de GBA-V kan op deze manier worden vastgelegd welke geautoriseerde partij de gegevens heeft opgevraagd en verantwoordelijk is voor de verwerking.

Samenwerkingsverbanden waaraan gemeentelijke bevoegdheden zijn gedelegeerd

Bij delegatie van gemeentelijke bevoegdheden aan bijvoorbeeld een door gemeenten gezamenlijk opgerichte publiekrechtelijke rechtspersoon (een openbaar lichaam), wordt het orgaan van deze rechtspersoon waaraan de bevoegdheden zijn gedelegeerd verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken en de bijbehorende verwerking van persoonsgegevens. Wanneer voor de uitvoering van die taak gegevens uit de BRP noodzakelijk zijn, kan het openbare lichaam een aansluiting krijgen op de GBA-V. Hiervoor kan de betreffende rechtspersoon zelf een verzoek indienen. Het opvragen van de gegevens uit de GBA-V wordt onder de eigen naam gedaan.

Voor samenwerkingsverbanden waaraan bevoegdheden zijn gedelegeerd op het gebied van werk en inkomen, leerplicht en belastingen, is een zogenoemde 'modelautorisatie' opgesteld. Deze organisaties voeren dezelfde wettelijke taken uit en hebben een overeenkomstige informatiebehoefte voor de uitvoering van deze taken. Daarom kunnen deze organisaties allemaal op dezelfde wijze worden geautoriseerd voor gegevensverstrekking uit de GBA-V. Dit gebeurt volgens de modelautorisatie die bestaat uit een model-autorisatieaanvraagformulier en een model-autorisatiebesluit. De modelautorisatie is opgesteld door RvIG in overleg met vertegenwoordigers uit de betreffende sector.

Oriëntatie op aansluiting GBA-V

Voor veel samenwerkingsverbanden is een efficiënte verwerking van persoonsgegevens cruciaal voor een goed verloop van de bedrijfsprocessen. De wijze waarop het samenwerkingsverband wordt vormgegeven, kan bepalend zijn voor de wijze waarop persoonsgegevens kunnen worden verstrekt aan het samenwerkingsverband.

De inhoud van dit informatieblad kan u helpen te onderzoeken welke manier van verstrekken mogelijk en/of het meest wenselijk is voor uw samenwerkingsverband. Het is aan te raden om u al te oriënteren op de mogelijkheden voordat het samenwerkingsverband daadwerkelijk is opgericht.

Wanneer u van mening bent dat uw (toekomstig) samenwerkingsverband in aanmerking komt voor aansluiting op de GBA-V en u deze mogelijkheid wilt onderzoeken, dan kunt u dit voorleggen aan RvIG. U kunt hiervoor een e-mail sturen naar: info@rvig.nl. In de e-mail moeten de volgende zaken worden opgenomen:

- Een opsomming van de gemeenten die bevoegdheden hebben op- of overgedragen aan het samenwerkingsverband of van plan zijn om taken onder te brengen in een samenwerkingsverband.
- Een korte omschrijving van die taken en de regelgeving en/of andere documenten waarin de taken zijn vastgelegd.
- De manier waarop de taken bij het samenwerkingsverband zijn of worden belegd: delegatie of mandaat?
- Waarom systematische verstrekking van persoonsgegevens uit de GBA-V noodzakelijk is. En voor (toekomstige) samenwerkingsverbanden waaraan de taken zijn gemandateerd: Waarom vergt gegevenslevering door samenwerkende gemeenten zelf een onevenredige inspanning?

U dient de documenten waarin de samenwerking of het voornemen tot samenwerking is vastgelegd (voor zover reeds aanwezig) mee te sturen in de e-mail. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een gemeenschappelijke regeling of een besluit van de deelnemende gemeenten waarin het voornemen tot samenwerking is vastgelegd.

Als u samen met RvIG tot de conclusie komt dat een aansluiting op de GBA-V voor uw (toekomstig) samenwerkingsverband mogelijk en wenselijk is, kan worden begonnen met het autorisatie- en aansluitproces. Voor toekomstige samenwerkingsverbanden kan het proces pas worden opgestart als zeker is dat het samenwerkingsverband daadwerkelijk wordt vormgegeven zoals in de oriëntatiefase is besproken en de benodigde informatie is overgelegd. Er kan pas een autorisatiebesluit worden verleend als de samenwerking formeel is vastgelegd, bijvoorbeeld bij gemeenschappelijke regeling.

Autorisatie- en aansluitproces

Als RvIG heeft vastgesteld dat uw samenwerkingsverband in aanmerking komt voor aansluiting op de GBA-V, kan het autorisatie- en aansluitproces worden opgestart. Het autorisatieproces verloopt in een aantal stappen en kent technische, juridische en organisatorische aspecten.

Voorlichting

Uw relatiebeheerder licht u voor over het BRP-stelsel, de mogelijkheden en functionaliteiten waar u gebruik van kunt maken, de techniek die u moet aanschaffen en de stappen van het autorisatie- en aansluitproces.

Vorbereiding

In deze stap wordt de autorisatie van uw samenwerkingsverband voorbereid. U brengt hiervoor in kaart op welke wijze de verstrekking van persoonsgegevens uit de GBA-V aan uw informatiebehoefte kan voldoen. Hierbij zijn onder meer de volgende vragen relevant:

- Wat is de juridische grondslag van de taken die door de samenwerkende gemeenten zijn op- of overgedragen?
- Welke gegevens zijn nodig voor de uitvoering van elke taak die door de samenwerkende gemeenten zijn op- of overgedragen? Waarom zijn deze gegevens nodig?
- Op welke wijze wilt u gegevens verstrekken krijgen uit de GBA-V?
- Wat is de frequentie van die vragen? Op welk moment binnen uw werkproces worden de gegevens opgevraagd?
- Wat is de prognose van het aantal vragen dat uw samenwerkingsverband zal gaan stellen?
- Op welke wijze worden de persoonsgegevens nu ontvangen?
- Welke verandering in de wijze van aanlevering brengt het gebruik van de GBA-V met zich mee?

Aan de hand van uw inventarisatie van de benodigde gegevens en gewenste wijze van verstrekking toetst RvIG of uw samenwerkingsverband hiervoor in aanmerking komt op grond van de criteria die zijn opgenomen in de BRP-regelgeving. Hierbij wordt onder meer bezien of de verstrekking van de door u gevraagde gegevens daadwerkelijk noodzakelijk is voor de uitvoering van uw taak. Eventuele onduidelijkheden bespreekt RvIG met uw samenwerkingsverband. Zo wordt in onderling overleg vastgesteld welke gegevens, over welke personen op welke wijze aan uw samenwerkingsverband verstrekt kunnen worden. Er is dan al afgestemd over de 'formele' aanvraag die uiteindelijk wordt ingediend.

In deze stap inventariseert u ook welke aanpassingen in uw samenwerkingsverband nodig zijn om goed gebruik te kunnen maken van de gegevens. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan aanpassingen in de technische systemen, maar ook aan de gevolgen voor o.a. de administratieve procedures, privacy-procedures, financiën en bijscholing van personeel.

Ook maakt u in deze fase de afweging welke programmatuur u aanschaft en maakt u hierover afspraken met uw leverancier. De voorbereidingsfase kent geen vaste doorlooptijd. Deze is onder meer afhankelijk van de complexiteit van de informatie-vraag en de gevolgen van de aansluiting op de GBA-V voor uw samenwerkingsverband en systemen.

Definitieve aanvraag en planning aansluitmoment

Voor de definitieve ('formele') autorisatieaanvraag maakt u gebruik van een door de minister vastgesteld formulier (het autorisatieaanvraagformulier). De aanvraag is het resultaat van wat in de voorbereidingsfase is besproken en afgestemd. In het formulier geeft u ook aan dat u de benodigde techniek voor aansluiting heeft aangeschaft waarmee uw samenwerkingsverband klaar is om aan te sluiten op de GBA-V.

Bij samenwerkingsverbanden waaraan de uitvoering van gemeentelijke taken is gemandateerd, moeten de gemeenten het formele verzoek indienen. Zij kunnen in het autorisatieaanvraagformulier aangeven dat zij het samenwerkingsverband machtigen om namens hen gegevens uit de GBA-V op te vragen.

RvIG verifieert of het autorisatieaanvraagformulier conform de afspraken is ingevuld en door de daartoe bevoegde persoon is ondertekend. Ook controleert RvIG of alle benodigde stukken zijn ingediend. Indien dit het geval is en de aanvraag positief wordt beoordeeld, wordt de aansluitdatum vastgesteld. De aansluiting wordt binnen drie maanden na ontvangst van het goedgekeurde autorisatieaanvraagformulier ingepland en vindt altijd plaats op de eerste dag van de maand. Het aansluitmoment wordt per e-mail bevestigd aan uw samenwerkingsverband.

Autorisatiebesluit en inregelen autorisatie in de GBA-V

Uw samenwerkingsverband ontvangt voor de aansluitdatum het autorisatiebesluit. Het autorisatiebesluit is de formele toestemming voor uw samenwerkingsverband voor gegevensverstrekking uit de GBA-V. Bij de bevraging van GBA-V dient uw samenwerkingsverband zich te houden aan de bepalingen die zijn opgenomen in dit autorisatiebesluit. Het autorisatiebesluit wordt voor zover mogelijk vertaald in techniek, dit is de autorisatietabelregel. De autorisatietabelregel wordt in GBA-V geïmplementeerd. Aan de hand van het autorisatiebesluit en de autorisatietabelregel vindt de systematische gegevensverstrekking plaats.

Bij samenwerkingsverbanden waaraan de uitvoering van taken is gemandateerd, kan de levering van gegevens wel rechtstreeks plaatsvinden aan het samenwerkingsverband als bewerker voor de gemeenten. Het samenwerkingsverband zal wel bij elke opvraag van gegevens aangeven namens welke gemeente de opvraag wordt gedaan. Hiervoor wordt in de GBA-V per gemeente een autorisatietabelregel geïmplementeerd. Ook krijgt elke aan het samenwerkingsverband deelnemende gemeente een eigen gebruikersnaam (username).

Aansluiting

Op het afgesproken moment realiseert RvIG de technische aansluiting op de GBA-V.

Kosten

Een aansluiting op de GBA-V brengt kosten met zich mee in verband met de aanpassingen binnen uw samenwerkingsverband, uw systemen, etc. Daarnaast brengt RvIG kosten in rekening voor het in stand houden van de BRP-infrastructuur. Dit gebeurt in de vorm van een abonnementsstructuur die uitgaat van een indeling in klassen naar het aantal ontvangen en verzonden berichten. Per klasse geldt een vastgesteld tarief. De abonnementsstructuur wordt jaarlijks vastgesteld door de minister van BZK op basis van de verwachte kosten en het verwachte aantal berichten. Het actuele tarief staat vermeld op www.rvig.nl. Toetst u als zoekterm 'abonnementsstructuur' in.

Komt uw samenwerkingsverband in aanmerking voor aansluiting op de GBA-V?

Als u onderstaand schema doorloopt, kunt u vaststellen of uw samenwerkingsverband in aanmerking komt voor aansluiting op de GBA-V.

