



**VERTROUWELIJK**

Aan BMC Advies

T.a.v. mevrouw M. Sibma en de heer F. Vos

Alleen per e-mail:

[marijesibma@bmc.nl](mailto:marijesibma@bmc.nl) en [fransvos@bmc.nl](mailto:fransvos@bmc.nl)

■ Capra Advocaten 's-Gravenhage

■ Laan Copes van Cattenburch 56  
2585 GC 's-Gravenhage

■ T 070-364 81 02  
F 070-361 78 47

■ s-gravenhage@capra.nl  
www.capra.nl  
KvK nr. 27333997

■ Capra 's-Hertogenbosch  
Bastion Vught 1  
5211 CZ 's-Hertogenbosch  
T 073-613 13 45  
F 073-614 82 16

■ Capra Zwolle  
Terborchstraat 12  
8011 GG Zwolle  
T 038-423 54 14  
F 038-423 47 84

■ Capra Maastricht  
Spoorweglaan 7  
6221 BS Maastricht  
T 043-7 600 600  
F 043-7 600 609

■ Datum

**8 maart 2017**

■ Onderwerp

Inzake uitvoering participatiewet.

Referentie: D22741/PB/EB.

■ mr. P.R.M. Berends-Schellens  
[p.berends@capra.nl](mailto:p.berends@capra.nl)

Geachte mevrouw Sibma, geachte heer Vos.

Beste Marije en Frans,

BMC Advies gaat voor een gemeente na of, en zo ja op welke wijze de uitvoering van de verschillende gemeentelijke taken binnen het Sociaal Domein extern en in samenwerking met andere partijen kan worden belegd. In verband met de Participatiewet (Pw) doet zich daarbij de vraag voor of de uitvoering van die wet voor het inkomens- en/of het werk-deel, door de gemeente door middel van mandatering kan worden opgedragen aan een coöperatie waarvan de gemeente ook zelf deel uitmaakt.

Op basis van deze vraagstelling heb ik de achtergrond van de wet, aanpalende wetgeving en relevante jurisprudentie bestudeerd. Hieruit moet, samengevat, worden afgeleid dat de uitvoering van de Pw voorbehouden is aan de gemeente of aan een publiekrechtelijk vormgegeven gemeentelijke samenwerking, en in ieder geval binnen het publieke domein moet worden gerealiseerd. Ik zie daarbij geen ruimte om de uitvoering op basis van een mandaat van het bestuursorgaan, bij een coöperatie te beleggen.

Ter toelichting dient het volgende.

**De wet**

Hoofdstuk 1, paragraaf 2 van de Pw bevat de bepalingen waarin de opdracht aan de gemeente in het kader van de uitvoering van de Pw is neergelegd. De opdrachten aan het college en aan de gemeenteraad, zijn imperatief verwoord. In dit verband zij verwezen naar de tekst van artikel 7 e.v. Pw. Dit betreft een eerste aanwijzing dat geen ruimte aanwezig is om de zorg voor de uitvoering van de opdrachten over te dragen. Uitzondering op dit punt betreft artikel 8c Pw.



Dit artikel creëert de mogelijkheid om de uitvoering van de Pw volledig over te dragen aan het bestuur van een openbaar lichaam zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In een gemeenschappelijke regeling vindt aldus gemeentelijke samenwerking plaats, één en ander geheel op publiekrechtelijke grondslag.

Terzijde zij opgemerkt dat de Wgr het op zich mogelijk maakt dat ook andere rechtspersonen dan openbare lichamen aan een gemeenschappelijke regeling deelnemen. Voorwaarde hiervoor is onder meer dat het bestuur van die rechtspersoon bij koninklijk besluit daartoe is gemachtigd (artikel 93 Wgr). Deze mogelijkheid vergt nadere bestudering voor het antwoord op de vraag of de mogelijkheid voor de onderhavige situatie een werkbaar alternatief zou kunnen zijn.

### **Parlementaire geschiedenis**

Een andere aanwijzing dat de uitvoering van de Participatiewet voorbehouden is aan de gemeente is te vinden in de parlementaire geschiedenis van de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Pw en de wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). De parlementaire stukken zijn uitvoerig. Ik beperk mij dan ook tot een aantal kernoverwegingen. In de memorie van toelichting (MvT) op de WWB is onder meer het volgende vermeld:

*“Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de twee hoofdtaken van deze wet. Het gaat om het ondersteunen van personen die algemene bijstand ontvangen, van personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) en niet-uitkeringsgerechtigden, bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. Bij deze ondersteuning zijn burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor het bepalen en aanbieden van voorzieningen, indien dit naar hun oordeel noodzakelijk is voor de arbeidsinschakeling. Daarnaast gaat het om het verlenen van bijstand.”* (kamerstukken 28 870, nr. 3, blz. 34).

In de toelichting is voorts expliciet vermeld dat in het kader van de re-integratie activiteiten (toeleiding naar werk) gebruik gemaakt kan worden van marktpartijen. Aangedragen voorbeelden zijn Regionale Opleidingscentra (ROC) en welzijnsorganisaties.

Uit de MvT kan voor wat betreft het verlenen van bijstand afgeleid worden dat dit in eigen beheer en onder directe verantwoordelijkheid van het college dient te geschieden. Daarbij is overwogen dat, als gevolg van bijvoorbeeld inhuur de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie feitelijk is ontmanteld, materieel sprake is van een ongeoorloofde uitbesteding (MvT, blz. 37). Tevens is overwogen dat *“de in een gemeente te treffen mandaatregeling er de facto niet toe mag leiden dat het verbod van uitbesteding wordt omzeild.”*

Deze overweging moet geacht worden op mandaat aan niet-ondergeschikten te zien, daar mandaatverlening aan eigen ambtenaren niet wordt beperkt.



Eerder is bij de voorbereiding van de wet SUWI eveneens gediscussieerd over de gemeentelijke taken van onder meer de Algemene Bijstandswet (Abw). In zijn algemeenheid is destijds naar voren gebracht dat de uitvoering van de sociale zekerheid geheel binnen het publieke domein werd gebracht zodat van enige belangenvermenging geen sprake zou zijn. Overheidstaken zouden daarbij voorbehouden moeten blijven aan de organisaties in het publieke domein, die op hun beurt geen marktactiviteiten zouden mogen ontplooiën. Voor de burger moest helder blijven wie de wettelijke uitvoerder was van de sociale zekerheid en de werknemersverzekeringen. Voorts dienden kerntaken van de wet binnen het publieke domein te worden uitgevoerd (zie kamerstukken 27 588, nr. 8, blz. 27-32).

Hoewel het hier ging om de invoering van de wet SUWI en de oprichting van het UWV, is het gevoerde debat ook relevant voor de vraag over de mogelijkheid van uitbesteding van de Pw.

### **Jurisprudentie**

Dit blijkt wel uit de jurisprudentie die betrekking heeft op een aantal kerntaken uit de Pw. In de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 16 september 2014 (ECLI:NL:CRVB:2014:2947) is ter onderbouwing van de stelling dat bepaalde taken niet konden worden uitbesteed namelijk verwezen naar de hiervoor genoemde parlementaire stukken. Deze jurisprudentie is nog steeds actueel. In dit verband verwijs ik naar de uitspraak van de CRvB van 28 februari 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:685).

### **Kerntaken**

De uitvoering van de kerntaken van de wet kunnen mijns inziens dan ook niet worden uitbesteed. Met name de overwegingen ter zake van mandaatverlening acht ik in deze sterk beperkend. In dit verband verwijs ik nog naar de Awb (artikel 10:3) waarin bepaald is dat mandaatverlening is toegestaan tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Gelet op de MvT moeten de bevoegdheden uit de Pw van dien aard worden geacht dat alleen mandaat aan eigen ambtenaren is toegestaan.

Uit de wet en de onderliggende stukken kan afgeleid worden dat het bij de kerntaken in ieder geval gaat om het vaststellen en toekennen van rechten/aanspraken (in de meest brede zin) en het eventueel opleggen van verplichtingen/sancties.

### **Samenwerking**

De wens, respectievelijk de noodzaak, om op het vlak van het Sociaal Domein samenwerking te bevorderen tussen 'keten'-partners, wordt bemoeilijkt door de hiervoor geschetste juridische beperkingen. Een ander punt dat bij samenwerking een rol speelt en voor welk belang ook in parlementaire stukken aandacht wordt gevraagd, is de privacy van de burgers. Dit aspect heb ik hier buiten beschouwing gelaten maar moet wel worden meegenomen bij het streven naar een gezamenlijke benadering van kwetsbare burgers/doelgroepen door betrokken organisaties.



Veel meer dan de wens om de uitvoering van de Pw, in meer figuurlijke termen, 'naar buiten te brengen', kan vanuit de op te richten coöperatie mogelijk een proces ingericht worden dat leidt tot het 'naar binnen brengen' van informatie zodat de noodzakelijke afstemming tussen 'keten'-partners ten behoeve van een samenhangende uitvoering van de Pw toch kan plaatsvinden.

Ik vertrouw jullie hiermee voor dit moment voldoende geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Paula Berends