

Kenmerk	W03.12.0430/II
Datum advies	3 december 2012
Vindplaats	Staatscourant 2013, nr. 3516

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit SUWI in verband met de aanscherping van het sanctiebeleid van de SZW-wetgeving, met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 24 oktober 2012, no.12.002504, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit SUWI in verband met de aanscherping van het sanctiebeleid van de SZW-wetgeving, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Bjsgr) en het Besluit SUWI en strekt er met name toe een grondslag te creëren voor de verstrekking van justitiële gegevens aan de verschillende uitkeringsinstanties. Deze verstrekking dient ter uitvoering van de recidiveregeling uit de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. (zie noot 1)

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de in het ontwerpbesluit opgenomen doelbinding voor de verwerking van de justitiële gegevens en de reikwijdte van het type justitiële gegevens dat verstrekt gaat worden. Daarnaast maakt zij een opmerking over de rol van het Inlichtingenbureau en het bureau keteninformatisering werk en inkomen bij de verwerking van deze gegevens en de wettelijke grondslag voor tussenkomst van deze organisaties bij de verstrekking van justitiële gegevens aan bestuursorganen.

De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Reikwijdte ontwerpbesluit

In de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving is bepaald dat bestuursorganen bij het opleggen van een bestuurlijke boete wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting rekening houden met een herhaalde overtreding van de inlichtingenverplichting. Ter uitvoering van deze recidiveregeling is het, volgens de toelichting, noodzakelijk dat de bestuursorganen beschikken over justitiële gegevens met betrekking tot onherroepelijke strafrechtelijke sancties die aan de uitkeringsgerechtigde zijn opgelegd ter zake van het overtreden van de inlichtingenverplichting.

a. Doelbinding

De Afdeling merkt op dat, zoals de toelichting ook vermeldt, de voorgestelde gegevensverstrekking een inbreuk betekent op het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer, zoals vervat in artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Vanuit een oogpunt van proportionaliteit van de inbreuk is het nodig dat het doel waarmee (bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt zo concreet en zo nauw mogelijk wordt omschreven. Ook de Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Zij mogen niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.

De Afdeling leidt af uit de toelichting dat de verwerking van justitiële gegevens op grond van het ontwerpbesluit plaatsvindt in twee fases. In de eerste fase worden de justitiële gegevens verstrekt door de Justitiële Informatiedienst aan de betrokken bestuursorganen. In de tweede fase vindt, waar nodig, de uitwisseling van deze gegevens plaats tussen de bestuursorganen onderling. De eis van doelbinding geldt in beide fasen.

Met betrekking tot de eerste fase kent het voorgestelde artikel 13, derde lid, Bsij een mogelijkheid tot verstrekking van justitiële gegevens door de Justitiële Informatiedienst aan uitkeringsinstanties met het oog op het nemen van besluiten ter uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving. Wat de tweede fase betreft noemt de toelichting artikel 62 van de Wet SUWI en artikel 64 en 67 van de WWB als grondslagen voor de uitwisseling van de justitiële gegevens tussen bestuursorganen onderling. De doelomschrijvingen in deze beide fasen zijn naar het oordeel van de Afdeling zeer ruim en niet in overeenstemming met de beperkte reikwijdte van de recidiveregeling. Hierdoor is niet wettelijk verzekerd dat de verwerking van justitiële gegevens alleen plaatsvindt ten behoeve van de uitvoering van de recidiveregeling. Naar het oordeel van de Afdeling voldoet het ontwerpbesluit op dit punt dan ook niet aan de hierboven genoemde eisen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de voorgestelde verwerking van justitiële gegevens in die zin te beperken dat zij slechts toegestaan is ten behoeve van de beoordeling door de betrokken bestuursorganen of een verhoging van de bestuurlijke boete aan de orde is wegens recidive.

b. Type justitiële gegevens

In de toelichting wordt gesteld dat de verstrekking van justitiële gegevens van uitkeringsgerechtigden alleen plaatsvindt naar aanleiding van een eerdere aangifte van een uitvoeringsinstelling of gemeente wegens het niet nakomen van de inlichtingenverplichting. Daarmee wordt gewaarborgd dat niet alle justitiële gegevens worden verstrekt, maar slechts gegevens over de overtreding van de inlichtingenverplichting. Hierbij gaat het in hoofdzaak om, zo stelt de toelichting, onherroepelijke strafrechtelijke sancties wegens valsheid in geschrifte, opgave van onware gegevens, nalaten van het verstrekken van gegevens en fraude. *(zie noot 2)* Deze beperkte reikwijdte van de verstrekking van justitiële gegevens is, zo blijkt uit de toelichting, een belangrijk aspect bij de beoordeling van de proportionaliteit van de voorgestelde regeling in verband met de bescherming van privacy van uitkeringsgerechtigden. *(zie noot 3)*

De Afdeling onderkent het belang van de beperkte verstrekking van justitiële gegevens. De Afdeling merkt evenwel op dat, hoewel uit de toelichting blijkt dat de gegevensverstrekking in de praktijk zo zal worden ingericht dat deze wordt beperkt tot justitiële gegevens over de overtreding van een inlichtingenplicht, het ontwerpbesluit dit niet regelt. Het ontwerpbesluit sluit aan bij de algemene regeling van artikel 13 Bsij. Daarin zijn geen specificaties

opgenomen ten aanzien van het type justitiële gegevens dat verstrekt mag worden.

De Afdeling adviseert in het ontwerpbesluit te bepalen dat de voorgestelde verwerking van justitiële gegevens slechts toegestaan is ten aanzien van justitiële gegevens die betrekking hebben op het niet nakomen van de inlichtingenplicht in deze wetgeving.

2. Gegevensverwerking door het Inlichtingenbureau en het bureau keteninformatisering werk en inkomen

In de toelichting wordt ingegaan op de manier waarop de verstrekking van justitiële gegevens door de Justitiële Informatiedienst aan bestuursorganen plaats zal vinden. (zie noot 4) Daarbij wordt de indruk gewekt dat deze verstrekking zowel aan de gemeenten als aan de SVB en het UWV plaats zal vinden door tussenkomst van het Inlichtingenbureau dan wel het bureau keteninformatisering werk en inkomen.

De Afdeling wijst er echter op dat in het ontwerpbesluit slechts een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor de rol van het Inlichtingenbureau bij de verstrekking van justitiële gegevens door de Justitiële Informatiedienst aan de gemeenten. (zie noot 5) Ziet de Afdeling het goed dat eveneens ten behoeve van het UWV en de SVB justitiële gegevens door tussenkomst van het Inlichtingenbureau dan wel het bureau keteninformatisering werk en inkomen worden verstrekt, dan wijst zij erop dat onduidelijk is op welke wettelijke grondslag dit is gebaseerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken welke rol het Inlichtingenbureau en het bureau keteninformatisering werk en inkomen zullen hebben wat de verstrekking van justitiële gegevens aan het UWV en de SVB betreft en voor zover nodig te voorzien in toereikende wettelijke grondslagen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 17 januari 2013

1. Reikwijdte ontwerpbesluit

De adviezen van de Afdeling over het beperken van het doel waarvoor mag worden verstrekt (doelbinding) en over het beperken van de justitiële gegevens die voor dit doel mogen worden verstrekt (type justitiële gegevens) zijn beide opgevolgd.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt in het ontwerpbesluit voor de beoogde verstrekking van justitiële gegevens niet meer aangesloten bij de algemene bepaling voor het verstrekken van gegevens met het oog op het nemen van bestuursbesluiten (artikel 13 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg)). In plaats daarvan wordt voor de verstrekking van justitiële gegevens voor het sanctiebeleid van de sociale zekerheids-wetgeving voorzien in een apart artikel 13a Bjsg. In dit nieuwe artikel is bepaald dat justitiële gegevens uitsluitend aan de verantwoordelijke uitvoeringsinstellingen kunnen worden verstrekt voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de beoordeling of bij een voorgenomen boetebesluit sprake is van herhaalde overtreding van de in het tweede lid van de bepaling genoemde sociale zekerheidswetgeving. Voor deze beoordeling van de recidive zijn alleen eerdere overtredingen van de sociale zekerheids-wetgeving relevant. De omvang van de verstrekking door de Justitiële Informatiedienst blijft om deze reden beperkt tot justitiële gegevens ter zake van het overtreden van inlichtingenverplichtingen. In het derde lid van artikel 13a Bjsg is een grondslag opgenomen voor het voor hetzelfde doel onderling verder verstrekken van deze justitiële gegevens door de verantwoordelijke

uitvoeringsinstellingen. Artikel 5.23a van het Besluit SUWI ziet op de eisen die worden gesteld aan de verwerking van de ontvangen justitiële gegevens. In deze bepaling is eveneens expliciet opgenomen dat deze gegevens uitsluitend ten behoeve van het nemen van een besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete op grond van de sociale zekerheidswetgeving worden verwerkt, met gebruikmaking van de elektronische voorzieningen (suwi-net).

Op deze manier wordt – overeenkomstig het advies van de Afdeling – gewaarborgd dat slechts voor het doel van toepassing van de recidiveregeling, justitiële gegevens over eerdere overtredingen kunnen worden verstrekt aan de verantwoordelijke uitvoeringstellingen en tussen deze uitvoeringstellingen onderling. De aldus in het ontwerpbesluit vastgelegde beperkingen aan de gegevensverstrekking in dit kader zijn toegelicht in de nota van toelichting.

2. Gegevensverwerking door het Inlichtingenbureau en het bureau keteninformatisering werk en inkomen

De Afdeling gaat in op de rol van het Inlichtingenbureau en het bureau keten-informatisering werk en inkomen bij de in dit ontwerpbesluit geregelde gegevens-uitwisseling en adviseert dit te verduidelijken.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting op artikel 5.23a van het Besluit SUWI verduidelijkt over het gebruik van de gemeenschappelijke elektronische voorzieningen door het UWV, de SVB en de gemeenten ten behoeve van hun taken op het terrein van werk en inkomen (suwi-net). Daarbij heeft het genoemde bureau, dat is gesitueerd bij het UWV, een beheertaak. Daarnaast is de rol van het Inlichtingenbureau als bewerker ten behoeve van de verwerking van de justitiële gegevens door de gemeenten nader toegelicht, evenals de wijziging van artikel 5.24 van het Besluit SUWI op grond waarvan het Inlichtingenbureau wordt belast met deze bewerkerstaak.

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Veiligheid en Justitie

(1) Stb. 2012, 462.

(2) Toelichting, paragraaf 2.

(3) Toelichting, paragraaf 5.

(4) Toelichting, paragraaf 3.

(5) Zie het voorgestelde artikel 5.24, tweede lid, van het Besluit SUWI.