

Model privacy protocol

Handleiding binnengemeentelijke gegevensuitwisseling
ten behoeve van de bestrijding van ondermijning

Inhoudsopgave

1	LEESWIJZER	3
1.1	<i>Algemeen</i>	3
1.2	<i>Evaluatie</i>	4
2	(DE AANPAK VAN) ONDERMIJNING	5
2.1	<i>Problematiek en noodzaak van de aanpak van ondermijning</i>	5
2.2	<i>Doel (bestuurlijke en geïntegreerde) aanpak "ondermijning"</i>	6
2.3	<i>Doel van dit protocol</i>	7
3	HET PROTOCOL: EEN OVERZICHT	8
3.1	<i>Schematische weergave</i>	8
3.2	<i>Toelichting op de 4 fases van het protocol</i>	9
3.3	<i>Waarborgen in de verschillende fases</i>	13
4	UITWERKING VAN DE TWEE PRIVACY CHECKS IN FASE 3 EN 4	15
	BIJLAGE 1: CHECKLIST TEN BEHOEVE VAN DE SIGNAALANALYSE	19
	BIJLAGE 2: ANALYSES VAN DE RUIMTE VOOR BINNENGEMEENTELIJKE GEGEVENSUITWISSELING IN RELEVANTE WET- EN REGELGEVING	30
	<i>A. APV/Openbare orde-bevoegdheden</i>	31
	<i>B. Wet politiegegevens</i>	34
	<i>C. Drank- en Horecawet</i>	38
	<i>D. Huisvestingswet</i>	42
	<i>E. Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek</i>	45
	<i>F. Woningwet</i>	51
	<i>G. Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur</i>	54
	<i>H. Algemene wet inzake rijksbelastingen</i>	57
	<i>I. Invorderingswet 1990</i>	61
	<i>J. Wet basisregistratie personen</i>	63
	<i>K. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht</i>	65
	<i>L. Participatiewet</i>	70
	<i>M. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015</i>	75
	<i>N. Jeugdwet</i>	79
	<i>O. Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen</i>	84

1 Leeswijzer

1.1 Algemeen

Dit model privacy protocol kan voor gemeenten een handleiding en basis voor een eigen privacy protocol vormen voor de binnengemeentelijke gegevensuitwisseling ten behoeve van de bestrijding van ondermijning.

Het gaat om een *model* voor een mogelijk privacy protocol. Op bepaalde punten moet het model worden aangevuld aan de hand van de concrete lokale omstandigheden. In dit model is aangegeven op welke punten een gemeente dat kan doen, bijvoorbeeld door het model op dat punt aan te vullen met een analyse van de lokale situatie, of aan de hand van de concrete organisatorische structuur van de gemeente, of door aanvullend beleid te formuleren.

In dit model zijn verschillende stappen geformuleerd. Door die stappen langs te lopen, komt de gemeente tot een aanpak van ondermijning die voldoet aan de eisen van de privacywetgeving. Op deze manier kan elke gemeente dit model gebruiken en desgewenst aanpassen aan de eigen organisatie.

Dit model is niet bedoeld als enige mogelijkheid om de aanpak van ondermijning in te richten. Veel gemeenten hebben al een aanpak ontworpen, waarbij op andere wijze aan de privacyregelgeving zal zijn voldaan.

De aanleiding voor dit model protocol is de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 maart 2019 over *De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning*. De Afdeling adviseerde onder meer om te voorzien in een gemeentelijk model privacy protocol voor binnengemeentelijke gegevensuitwisseling rond ondermijnende criminaliteit.

Het doel van het protocol is om gemeenten, die binnengemeentelijk gegevens willen uitwisselen ten behoeve van de aanpak van de bestuurlijke en bestuursrechtelijke aanpak van ondermijning door gemeenten en zich afvragen of en wat mag, langs de vragen te leiden die zij dan moeten beantwoorden. Daarbij staat steeds voorop dat er een gemeentelijke taak of bevoegdheid moet zijn waarvoor de gegevensuitwisseling wordt overwogen.

Het model kent twee soorten waarborgen. In de eerste plaats gaat het om procesmatige waarborgen. Doel van deze waarborgen is onder andere om te voorzien in een proportionele aanpak. In de tweede plaats gaat het om rechtmatigheidswaarborgen. Het gaat dan om de privacy-vragen die de gemeente in ieder geval moet beantwoorden. Van belang daarbij is om steeds aan te knopen bij bestaande gemeentelijke wettelijke taken en bevoegdheden. Het zal daarbij veelal

gaan om wettelijke taken en bevoegdheden die zien op openbare orde bevoegdheden en bevordering van de leefbaarheid.

In hoofdstuk 2 wordt de aard van de ondermijnende criminaliteit en de noodzaak van de aanpak ondermijning uiteengezet. In hoofdstuk 3 volgt een schematische weergave van de werking van dit protocol en een toelichting op de vier fases die daarin worden onderscheiden. Daarin komen de procesmatige en de rechtmatigheidswaarborgen terug.

Aan de basis van dit model privacy protocol staat het privacy protocol dat de gemeente Rotterdam heeft vastgesteld¹. De belangrijkste toevoegingen aan het Rotterdams privacy protocol worden gevormd door twee "privacy checks" in fase 3 en 4 van het protocol en een analyse van de belangrijkste wetten die in de gemeentelijke praktijk het meest relevant zijn voor het verkrijgen van gegevens ter bestrijding van ondermijning. Daarbij zijn de gemeentelijke wettelijke taken en bevoegdheden steeds leidend. De analyses zijn als bijlage 2 bij dit model protocol gevoegd. In die analyses is per wet aangegeven of, en zo ja, in hoeverre, er ruimte bestaat om binnen een gemeente persoonsgegevens te delen met als oogmerk de bestrijding van ondermijning. De aanpak die in de analyses is gevolgd, kan ook als voorbeeld dienen voor nog verder te analyseren andere relevante wet- en regelgeving die (onder meer) taken en bevoegdheden van gemeenten regelen. De analyses van de verschillende wetten vormen het kader voor de privacy checks in fase 3 en 4 van het protocol. Met de privacy checks zal de inhoudelijke beoordeling van de vraag of, en zo ja, in hoeverre gegevens binnengemeentelijk kunnen worden gedeeld, kunnen worden vormgegeven en wordt invulling gegeven aan de rechtmatigheidswaarborgen.

1.2 Evaluatie

Na vaststelling zal de gemeente periodiek evalueren of in de praktijk ook conform het privacy protocol wordt gehandeld en daarnaast beoordelen of het privacy protocol of de bijlagen daarbij aanpassing behoeven, bijvoorbeeld indien wet- en regelgeving wordt aangepast en/of als sprake is van nieuwe verschijningsvormen van ondermijning. Dergelijke veranderingen kunnen immers van invloed zijn op de rechtmatigheid van de verwerkingen van persoonsgegevens en dit kan leiden tot aanpassing van het protocol.

¹ De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies *De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning* van 20 maart 2019 naar de aanpak van Rotterdam verwezen (p. 52 van het advies).

2 (De aanpak van) ondermijning

2.1 Problematiek en noodzaak van de aanpak van ondermijning

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit start, wordt ondersteund en in stand gehouden met ondermijnende activiteiten. De negatieve gevolgen hiervan blijken omvangrijker te zijn en dieper in de samenleving geworteld te zijn dan eerder werd gedacht. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst in haar voorlichting van 20 maart 2019 over *De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning* op het inzicht dat ondermijnende criminaliteit niet alleen langs strafrechtelijke weg kan worden bestreden. Gemeenten hebben in de aanpak van ondermijning een belangrijke rol. Een optreden als één overheid en één gemeente waarbij alle partijen hun eigen rol en bevoegdheden uitoefenen is noodzakelijk. De sluimerende aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit en bijbehorende ondermijnende activiteiten leiden tot aantasting van de leefbaarheid in de wijken en hebben ernstige gevolgen voor de samenleving op het gebied van veiligheid en maatschappelijke integriteit. Door de verwevenheid van onder- en bovenwereld, hetgeen kenmerkend is voor ondermijnende activiteiten, is het ook mogelijk dat de overheid deze onbewust faciliteert middels subsidies, vergunningen, uitkeringen etc. Dit leidt tot aantasting van de integriteit van de overheid. Hierdoor ontstaan malafide economische machtsposities binnen de samenleving die zijn opgebouwd met op ondermijnende wijze vergaard kapitaal.

Gemeenten ontvangen soms signalen van ondermijnende activiteiten die niet of niet direct passen binnen een georganiseerd criminaliteitsverband en daardoor niet direct onder de criteria van het RIEC-samenwerkingsverband vallen, maar wel relevant zijn voor de gemeentelijke taakuitvoering. De gemeente is veelal een toegangspoort voor burgers en organisaties om meldingen te doen van onrechtmatige zaken. De gemeente heeft hierdoor een belangrijke signaalfunctie. Via haar organisatiestructuur heeft de gemeente veelal ook goed zicht op de lokale (sociale) structuren. Op basis van haar wettelijke taken en bevoegdheden beschikt de gemeente over informatie waarmee ondermijnende activiteiten in kaart kunnen worden gebracht. De gemeente heeft ook verschillende bestuursrechtelijke instrumenten die haar in staat stellen om, in samenhang met de kennis van de fysieke en sociale omgeving van de wijken, barrières op te werpen tegen ondermijnende activiteiten en deze te voorkomen of te verminderen.

Voor een effectieve aanpak van deze ondermijnende activiteiten (en mogelijk georganiseerde criminaliteit) is een geïntegreerde bestuurlijke aanpak binnen de gemeente een noodzakelijk vereiste. De signalen, afkomstig van burgers en

organisaties, dienen als input voor het signaleren en aanpakken van ondermijnende en mogelijk georganiseerde criminaliteit.

In dit rapport wordt voor definiëring van ondermijnende criminaliteit aangesloten bij de kenmerken die de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies noemt:²

- het gaat om georganiseerde criminaliteit (zij het vooral georganiseerd in flexibele netwerken en niet zozeer in hiërarchieën),
- waarmee meestal grote hoeveelheden geld worden verdiend,
- waarbij de criminele activiteiten en de gehanteerde methodes kunnen wisselen. Zij worden bepaald door winstgevendheid en de kans om onopgemerkt te blijven,
- waarbij de grote winsten worden gebruikt om de bovenwereld te ondermijnen (witwaspraktijken, normvervaging binnen gemeenschappen en wijken, inschakeling van advocaten, accountants en notarissen),
- en waarbij de ondermijning ook dreigt door te werken naar de overheid (corruptie, aantasting van integriteit).

2.2 Doel (bestuurlijke en geïntegreerde) aanpak “ondermijning”

Het doel van deze aanpak³ is om door middel van binnengemeentelijke samenwerking:

- ondermijnende activiteiten te signaleren en te analyseren;
- te voorkomen dat de gemeente ondermijnende activiteiten (onbewust) faciliteert;
- vroegtijdig te kunnen signaleren en interveniëren middels een bestuurlijke aanpak;
- onrechtmatigheden en maatschappelijke bedreigingen veroorzaakt door criminele activiteiten te voorkomen, en daarmee bedreigingen voor de leefbaarheid en openbare orde in de gemeente te voorkomen.

Het gaat bij deze aanpak om (rechts)personen/netwerken die binnen de gemeente actief zijn in illegale en of onrechtmatige (criminele) activiteiten:

- a. waarbij de gemeente mogelijkheden heeft om de rechtmatige situatie te herstellen, bedreigingen voor de leefbaarheid of openbare orde tegen te gaan, of onrust weg te nemen en/of;
- b. die de gemeente (onbewust) mogelijk faciliteert.

² Zie het rapport van de Raad van State, 'De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning', Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 maart 2019, p. 17.

³ Let op: voor de vraag of gegevens binnengemeentelijk mogen worden verstrekt zal, zoals hierna nog verder zal worden toegelicht, steeds moeten worden aangeknoopt bij bestaande gemeentelijke wettelijke taken en bevoegdheden.

Tevens draagt een goede informatiepositie van gemeenten bij aan de voorfase van de RIEC-samenwerking, althans voor zover gemeenten informatie in RIEC-verband kunnen verstrekken.⁴

2.3 Doel van dit protocol

Dit protocol bevat de benodigde randvoorwaarden om te realiseren dat de gemeentelijke aanpak van ondermijning in lijn met privacywet- en regelgeving plaatsvindt. Deze waarborgen vallen in twee delen uiteen:

- Allereerst gaat het om meer **procesmatige randvoorwaarden**. Hierbij vormen gefaseerdheid (voorkomen van bovenmatig gebruik van gegevens), transparantie (vaststellen van een protocol waarbij zichtbaar en inzichtelijk wordt met welk doel en op welke wijze de gemeente persoonsgegevens verwerkt) en noodzaak (zicht krijgen op waar ondermijning binnen de grenzen van de gemeente aanwezig is) de basisuitgangspunten. Hierdoor worden alleen de gegevens gebruikt die ten behoeve van de analyse en het plan van aanpak relevant zijn.⁵

De procesmatige waarborgen worden gevormd door de opzet van het modelprotocol, zoals opgenomen en toegelicht in hoofdstuk 3.

- Daarnaast gaat het om **rechtmatigheidswaarborgen**. Toepassing van het protocol moet steeds in lijn met privacy wet- en regelgeving zijn. Zowel de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (UAVG) als sectorale wetten stellen beperkingen aan het uitwisselen en combineren van persoonsgegevens. Het gaat daarbij veelal om abstracte normen, die in iedere specifieke casus moeten worden geïnterpreteerd en toegepast. Dit protocol biedt handvatten voor de analyse die steeds moet worden gemaakt.

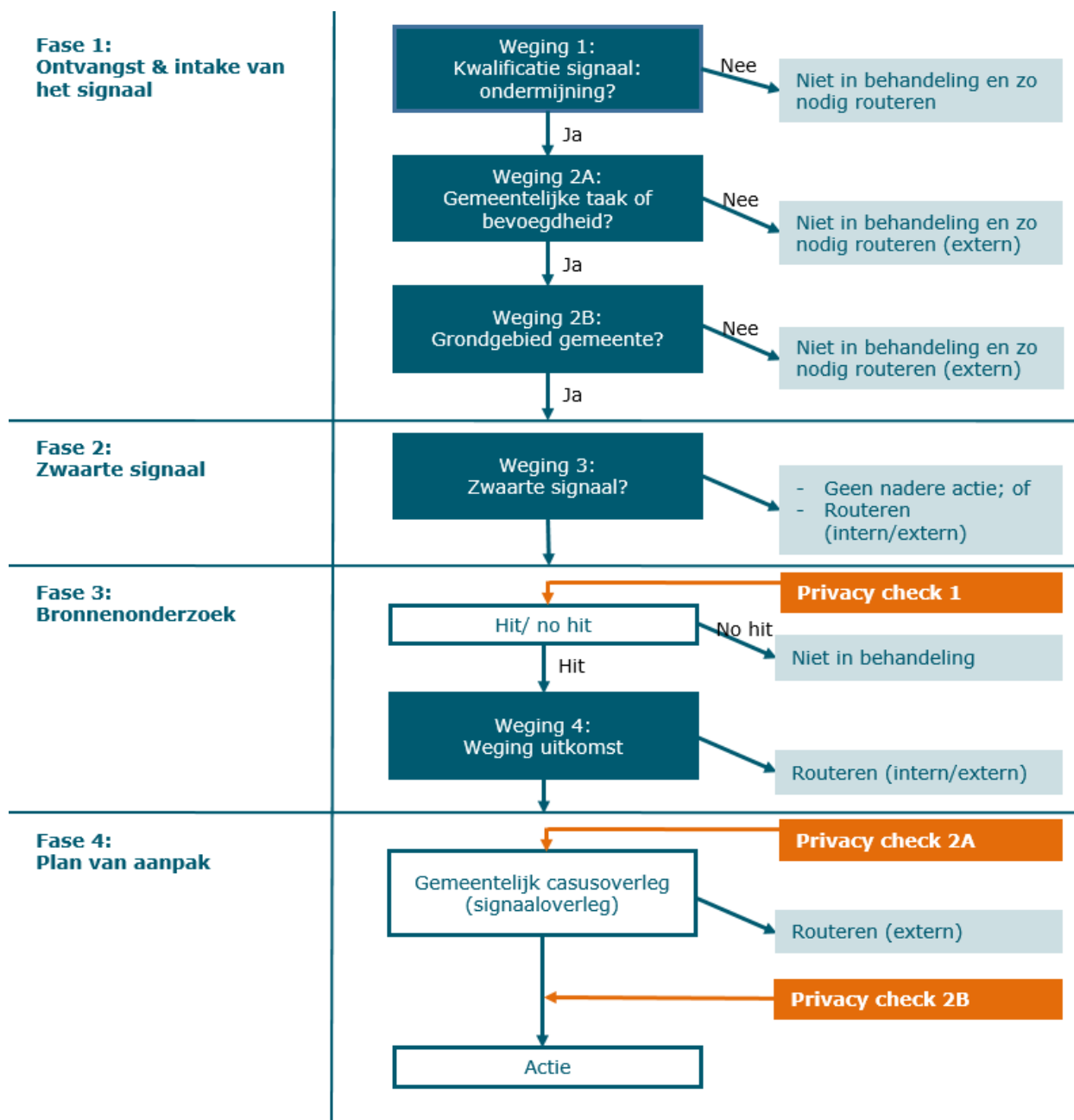
De rechtmatigheidswaarborgen komen in hoofdstuk 4 aan bod in de vorm van een uitwerking van de privacy checks die gedurende het proces moeten worden verricht.

⁴ Onderhavig document heeft geen betrekking op de vraag of en zo ja, in hoeverre gegevens met het RIEC kunnen worden gedeeld.

⁵ De procesmatige randvoorwaarden vormen in zekere zin ook rechtmatigheidswaarborgen.

3 Het protocol: een overzicht

3.1 Schematische weergave



3.2 Toelichting op de 4 fases van het protocol

Het proces van het signaleren en aanpakken van signalen van ondermijnende activiteiten verloopt met het oog op proportionaliteit en subsidiariteit in vier fases, en met de inzet in die fases van een daartoe aangewezen functionaris (hierna: de regisseur ondermijning) die waarborgt dat de verschillende fases ook op juiste wijze worden gevolgd. Hieronder worden de verschillende fases toegelicht. Daarbij geldt dat de beoordeling van een binnengekomen signaal het startpunt van het protocol vormt. Er wordt in dit protocol dan ook tot uitgangspunt genomen dat het delen van signalen met de regisseur ondermijning op rechtmatige wijze geschiedt. Vanzelfsprekend zal een verstrekker van een signaal wel steeds moeten vaststellen of die verstrekking in lijn is met de privacyregelgeving.

Fase 1 heeft betrekking op de ontvangst en de intake van een signaal. Een signaal kan op verschillende manieren binnenkomen, zoals via een telefonische, schriftelijke (vaak digitale) melding van een burger of professional of een melding via Meld Misdaad Anoniem.

Het signaal wordt na ontvangst beoordeeld door de regisseur ondermijning. Voor de beoordeling van een signaal is van belang wat het signaal inhoudt en of het betrekking heeft op ondermijning. Dat betreft de **eerste weging**. Een signaal wordt bij intake beoordeeld op grond van een aantal kenmerken en indicatoren.

Deze signaalanalyse is nader uitgewerkt in bijlage 1 van dit model protocol: de 'Checklist ten behoeve van beoordelingskader Ondermijning'. De beoordeling van een signaal vindt plaats binnen het kader 'ondermijnende criminaliteit'. In aanvulling hierop is tenminste sprake van één van de indicatoren 'situationale en lokale verankering'. Daarna wordt gekeken naar de indicatoren 'signalering', die nader uitgewerkt zijn in een lijst met 'red flags'.

Zodra aan de hand van bijlage 1 – die geen limitatief overzicht bevat en die ook kan worden aangepast al naar gelang de eigen gemeentelijke praktijk en ervaringen⁶ – is vastgesteld dat sprake is van een ondermijningssignaal, vindt de **tweede weging** plaats.

De eerste weging valt uiteen in twee delen: weging 2A en weging 2B.

Weging 2A betreft de vraag of het binnengekomen signaal betrekking heeft op een taak of bevoegdheid van de gemeente, en niet op een taak of bevoegdheid van een

⁶ De checklist is overgenomen uit het eerder genoemde privacyprotocol van de gemeente Rotterdam.

andere instantie (bijvoorbeeld van de politie, kinderbescherming, etc.). Het is hierbij dus van belang na te gaan of het signaal in beginsel tot gemeentelijk optreden kan leiden. Een dergelijke gemeentelijke taak is bijvoorbeeld een van de openbare orde-bevoegdheden van de burgemeester.⁷

Vervolgens zijn er twee opties:

- ➔ Het signaal kan mogelijk aanleiding vormen voor inzet van een gemeentelijke taak of bevoegdheid. In dat geval wordt overgegaan naar weging 2B;
- ➔ Het signaal kan geen aanleiding vormen voor inzet van een gemeentelijke taak of bevoegdheid. Het signaal wordt niet in behandeling genomen door de gemeente en zo nodig doorverwezen naar de bevoegde instantie.⁸

Weging 2B betreft de vraag of het signaal betrekking heeft op het grondgebied van de gemeente. Het gaat, met andere woorden, om de vraag of het subject of object waar het signaal betrekking op heeft binnen de gemeente woont respectievelijk is gevestigd. De volgende vragen moeten daarbij achtereenvolgend worden beantwoord:

1. Gaat het om een object of een subject?
2. In het geval van een object: is het object binnen de gemeentegrenzen gelegen (dan wel is er anderszins een link met de gemeente)?
3. In het geval van een subject: is het subject woonachtig binnen de gemeentegrenzen (dan wel is er anderszins een link met de gemeente)?

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van informatie uit openbare bronnen zoals de basisregistraties. Daarbij zullen in ieder geval het handelsregister van de Kamer van Koophandel, het Kadaster, de Basisregistratie personen (BRP) en de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) vaak van belang zijn.⁹

Ook nu zijn er weer twee opties:

- ➔ Het signaal heeft betrekking op het grondgebied van de gemeente. In dat geval gaat men door naar fase 2;
- ➔ Het signaal valt buiten het grondgebied van de gemeente. Het signaal wordt niet in behandeling genomen door de gemeente en zo nodig doorverwezen naar een andere gemeente of instantie.¹⁰

⁷ Zie voor een uitwerking van de verschillende openbare orde-bevoegdheden van de burgemeester het rapport van de Raad van State, 'De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning', Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 maart 2019, hoofdstuk 3.

⁸ Onderhavig document heeft geen betrekking op de vraag of en zo ja, in hoeverre gegevens met andere (wel bevoegde) instanties kunnen worden gedeeld.

⁹ Zie www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/basisregistraties-en-afsprakenstelsels/inhoud-basisregistraties/stelselplaat/ voor een overzicht van basisregistraties. Bijlage 2 onder I bevat een uitwerking van de Wet basisregistratie personen.

¹⁰ Onderhavig document heeft geen betrekking op de vraag of en zo ja, in hoeverre gegevens met een andere gemeente of instantie kan worden gedeeld.

*Aan het einde van **fase 1** is vastgesteld of het signaal:*

*-betrekking heeft op ondermijning (zie daarvoor bijlage 1);
-mogelijk aanleiding kan vormen voor inzet van een gemeentelijke taak of bevoegdheid (het zal hierbij veelal gaan om wettelijke taken en bevoegdheden die zien op openbare orde bevoegdheden en bevordering van de leefbaarheid); én
-betrekking heeft op een subject of object dat binnen de gemeente woont resp. is gevestigd.*

Alleen als dat zo is, komt fase 2 in beeld.

In **fase 2** vindt de beoordeling van signalen van burgers en professionals plaats. Hier vindt dan ook de **derde weging** plaats. De gemeente weegt de zwaarte van het signaal en beoordeelt waar het signaal het beste kan worden afgehandeld.

De gemeente zou ten aanzien van de 'zwaarte-weging' kunnen vastleggen, bijvoorbeeld in gemeentelijk beleid, hoe een dergelijke weging, aansluitend bij lokale omstandigheden, wordt uitgevoerd en welke factoren daarbij relevant zijn, zoals 'is het signaal voldoende concreet?' 'is het signaal van recente datum?', 'heeft het signaal betrekking op een onderwerp ter zake waarvan een trend- en fenomeenanalyse is uitgevoerd waaruit blijkt dat er bijzondere aandacht voor een bepaald fenomeen vereist is?', etc. Ook kan in dit beleid worden opgenomen onder welke omstandigheden in aanvullende openbare bronnen, waaronder op internet, onderzoek kan worden gedaan naar het signaal.¹¹ Het zal in beide gevallen steeds moeten gaan om objectieve criteria.

Na deze tweede weging volgt een beslismoment bij het ondermijningsteam:

- ➔ er gebeurt niets met het signaal. Het signaal wordt niet in behandeling genomen (waarbij het signaal gedurende een jaar versleuteld bewaard wordt en daarna vernietigd wordt); of
- ➔ een signaal wordt naar een gemeentelijk onderdeel gestuurd dat de regie vervolgens voert; of
- ➔ een signaal wordt naar het RIEC gestuurd dat de regie vervolgens voert¹²; of
- ➔ er volgt een vervolganalyse, waarmee fase 3 ingaat.¹³

*Aan het einde van **fase 2** is vastgesteld of het signaal zwaar genoeg is om daar een nadere analyse op te verrichten. Alleen in dat geval komt fase 3 in beeld. Of een*

¹¹ Hierbij zou aansluiting gezocht kunnen worden bij het Protocol internetonderzoek door gemeenten. Zie <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/besluit-internetonderzoek-door-gemeenten>.

¹² Zie in dit verband voetnoot 4.

¹³ In dit protocol wordt tot uitgangspunt genomen dat het delen van signalen met (de regisseur ondermijning van) het ondermijningsteam en het verder verwerken van die signalen op rechtmatige wijze geschiedt.

signaal zwaar genoeg is, kan worden bepaald aan de hand van daartoe te definiëren gemeentelijke criteria.

In **fase 3** van het protocol bepaalt de privacy officer¹⁴ in het kader van **Privacy check 1** (zie daarover hoofdstuk 4 hierna) of en zo ja welke gemeentelijke bronnen naar aanleiding van het concrete signaal kunnen worden geraadpleegd, en, na raadpleging van de betrokken gemeentelijke bronnen door middel van een hit/no hit-vraag, welke gegevens relevant zijn voor het signaal. Soms zal aan de hand van 'dat'-informatie kunnen worden geconstateerd dat verdere 'wat-informatie' niet nodig is, bijvoorbeeld als uit de 'dat-informatie' blijkt dat het om (te) oude informatie gaat. In dat geval zal geen 'wat-informatie' mogen worden opgevraagd. Onderdeel van de hit/no hit-check is de beoordeling of het om voor het signaal relevante informatie gaat.

- ➔ Als van een persoon bepaalde, voor het signaal relevante, gegevens in een bronbestand van een gemeentelijk onderdeel voorkomen, is sprake van een 'hit': de betrokken persoon/bepaalde info is bekend binnen het betreffende gemeentelijke domein. Zie hierna voor de vervolgstappen.
- ➔ Als er geen hit is dan wordt verder geen actie ondernomen: het signaal wordt niet in behandeling genomen.

Bij een hit volgt de **vierde weging**, waarbij de uitkomsten van de hit(s) worden gewogen. Concreet gaat het om de vraag of de hit(s) een signaal in voldoende mate bevestigen om door te gaan met het onderzoek naar het signaal. De analyse leidt tot:

- a. een mono- of multidisciplinaire aanpak door één gemeentelijk onderdeel of meerdere samenwerkende gemeentelijke onderdelen: er hoeft geen ondermijnende activiteit te zijn, de regie en uitvoering liggen bij desbetreffende gemeentelijke onderdeel/onderdelen op grond van de daarvoor bedoelde wettelijke bevoegdheid(heden). Hierbij is een regierol vanuit het ondermijningsteam niet benodigd;
- b. het gemeentelijk casusoverleg met betrokken afgevaardigden van de desbetreffende gemeentelijke onderdelen waar sprake is van een relevante hit en waarbij de regie bij het ondermijningsteam ligt. Dit is dan op grond van het gegeven dat het signaal en de informatie uit de fases 1, 2 en 3 op ondermijning duiden. Het vormt de start van fase 4;
- c. doorgeleiding naar het RIEC-samenwerkingsverband, omdat er sprake is van georganiseerde criminaliteitsverband waarvoor de partners in het RIEC benodigd zijn.¹⁵

¹⁴ Of een andere daartoe aangewezen deskundig persoon. Hierna wordt het begrip privacy officer gebruikt.

¹⁵ Zie in dit kader voetnoot 4.

Aan het einde van **fase 3** is door de privacy officer in het kader van **Privacy check 1** vastgesteld welke gemeentelijke bronnen naar aanleiding van het concrete signaal kunnen worden geraadpleegd, en, na raadpleging van de betrokken gemeentelijke bronnen door middel van een hit/no hit-vraag, vastgesteld welke gegevens relevant zijn voor het signaal. Op basis daarvan wordt beoordeeld of het signaal (verder) in behandeling wordt genomen en zo ja of sprake is van situatie a, b of c hierboven. Alleen in geval van situatie b, treedt fase 4 in werking.

Fase 4 van het protocol gaat over het ontwikkelen van een plan van aanpak en het voeren van regie op het plan en het afsluiten van de casus. Voorafgaand aan het gemeentelijk casusoverleg (signaaloverleg) voert de privacy officer **Privacy check 2** uit (zie daarover hoofdstuk 4 hierna): er wordt vastgesteld of en zo ja, welke van de in de fases 1 t/m 3 verzamelde gegevens mogen worden gedeeld met het/de relevante, bij het signaal betrokken, gemeentelijke onderdeel/onderdelen ten behoeve van de verdere aanpak. De privacy officer kan daarbij ook beoordelen of eventuele onderliggende gegevens uit een concreet dossier voor de verdere aanpak van de casus binnengemeentelijk mogen worden gedeeld en zo ja, met welk gemeentelijk onderdeel/welke gemeentelijke onderdelen.

Als de (gezamenlijke of volgordelijke) aanpak op basis van het signaaloverleg is bepaald en duidelijk is welke concrete aanpak en bevoegdheden de gemeente wil inzetten en welke binnengemeentelijke gegevensuitwisseling daarvoor nodig is, controleert de privacy officer tot slot of de verzamelde gegevens mogen worden gedeeld met het relevante gemeentelijke onderdeel/de relevante gemeentelijke onderdelen ten behoeve van de verdere aanpak en beoogde inzet van bevoegdheden door die gemeentelijke onderdelen. Deze beoordeling vindt opnieuw plaats aan de hand van de bij de privacy checks te stellen vragen. Dit betreft **weging 5**.

Terzijde: tijdens het signaaloverleg kan alsnog blijken dat er geen binnengemeentelijke actie vereist is, maar dat het signaal bij het RIEC moet worden ingebracht.¹⁶

Aan het einde van **fase 4** is door de privacy officer in het kader van **Privacy check 2** vastgesteld:

- i) welke in de fases 1 t/m 3 verzamelde gegevens met de relevante, bij het signaal betrokken, gemeentelijke onderdelen mogen worden gedeeld ten behoeve van de vaststelling van de verdere aanpak (**privacy check 2A**); en
- ii) welke binnengemeentelijke gegevensuitwisseling nodig is voor het verwezenlijken van die aanpak en of dat toelaatbaar is (**privacy check 2B**).

¹⁶ Zie in dit kader voetnoot 4.

Tot slot

De gemeente bepaalt hoe lang na afsluiting van een casus monitoring volgt (in een actieve omgeving), en hoe lang de informatie over de casus daarna nog bewaard moet worden (in een niet actieve omgeving).

3.3 Waarborgen in de verschillende fases

Het bewaren van signalen en nadien verkregen informatie

Uit de hierboven opgenomen toelichting op de vier fases volgt dat in iedere fase de conclusie kan zijn dat een signaal niet (verder) wordt behandeld. De gemeente bepaalt of en zo ja, hoe lang dergelijke signalen (versleuteld) worden bewaard (en wanneer er aanleiding is om een signaal te ontsleutelen). Datzelfde geldt voor informatie betreffende een afgesloten casus. Hoofdregel is dat niet-relevante signalen moeten worden verwijderd.

Het informeren van betrokkenen

Daarnaast legt de gemeente, bijvoorbeeld in beleid, vast wanneer de betrokken persoon of het betrokken bedrijf wordt geïnformeerd over een onderzoek. Vanuit transparantie-oogpunt is het uitgangspunt dat betrokkenen zo snel en volledig mogelijk worden geïnformeerd over onderzoek dat naar hen wordt gedaan. Dat is evenwel niet altijd mogelijk, omdat het informeren van betrokkenen het onderzoek kan schaden. Dat doet niet af aan de mogelijkheid om meer in algemene zin te informeren over de mogelijkheid dat gegevens verder worden verwerkt ter bestrijding van ondermijning, bijvoorbeeld in het algemene privacybeleid van de gemeente of, beter nog, bij het in eerste instantie verzamelen van de gegevens bij de betrokkene. In beleid over het informeren van betrokkenen kan worden aangesloten bij de informatieplicht van de artikelen 13 en 14 AVG en de uitzonderingen daarop zoals opgenomen in artikel 23 AVG en artikel 41 UAVG. Bij verwerkingen van persoonsgegevens die onder het toepassingsbereik van de AVG vallen, is het vanzelfsprekend verplicht te voldoen aan deze bepalingen inzake de informatieplicht.

Rechten van de betrokkenen

Verder hebben betrokkenen, in ieder geval als het gaat om de verwerking van persoonsgegevens, het recht te verzoeken om inzage in de persoonsgegevens die ten aanzien van hen worden verwerkt (artikel 15 AVG). Desgewenst kunnen zij verzoeken om rectificatie, wissing of beperking van die verwerking (artikel 16, 17 en 18 AVG). Ook hierbij kunnen de uitzonderingen van artikel 23 AVG en artikel 41 UAVG aan inwilliging van de verzoeken in de weg staan.

4 **Uitwerking van de twee privacy checks in fase 3 en 4**

In **fase 3** van het protocol bepaalt de privacy officer in het kader van **Privacy check 1** of en zo ja welke gemeentelijke bronnen naar aanleiding van het concrete signaal kunnen worden geraadpleegd. In **fase 4** stelt de privacy officer in het kader van **Privacy check 1** vast:

- i) welke in de fases 1 t/m 3 verzamelde gegevens met de relevante, bij het signaal betrokken, gemeentelijke onderdelen mogen worden gedeeld ten behoeve van de vaststelling van de verdere aanpak; en
- ii) welke binnengemeentelijke gegevensuitwisseling nodig is voor het verwezenlijken van die aanpak en of dat toelaatbaar is.

De vraag welke binnengemeentelijke gegevensdeling is toegestaan moet steeds worden beantwoord aan de hand van de specifieke wettelijke regeling die op de betreffende gemeentelijke informatie van toepassing is.

Dat is nog niet zo eenvoudig: niet alleen zijn op de verschillende soorten gemeentelijke bronnen verschillende wettelijke regelingen van toepassing, ook is iedere casus anders en zal daarom steeds een op het geval toegespitste afweging moeten worden gemaakt. Er is dan ook niet één simpel antwoord te geven op de vraag wie, wanneer, welke informatie binnen de gemeente mag delen ter bestrijding van ondermijning.

Privacy check 1 (start van fase 3)

Privacy check 1 vormt de belangrijkste privacybeoordeling en vindt plaats in het kader van de hit/no hit-analyse (start van fase 3). Per geval moeten steeds de volgende privacyvragen worden beantwoord.

A. Wat is de wettelijke basis voor het primaire gebruik?

Allereerst wordt bepaald welke gegevens nodig zijn voor het onderzoek naar een signaal. Op basis daarvan wordt vastgesteld op basis van welke gemeentelijke taak deze gegevens aanvankelijk zijn verkregen (ook wel: het primaire gebruik van de gegevens). Deze taak zal steeds een wettelijke basis hebben, bijvoorbeeld in de Gemeentewet of een andere sectorale wet.

De wettelijke regeling op basis waarvan gegevens aanvankelijk zijn verkregen, is in sterke mate bepalend voor de vraag of gegevens (ook) kunnen worden gebruikt voor de bestrijding van ondermijning. Zo kan die wettelijke regeling een geheimhoudingsbepaling bevatten die het (verdere) gebruik van gegevens beperkt of anderszins regelen of en zo ja, in hoeverre de gegevens voor bepaalde doeleinden of taken mogen worden gebruikt.

B. Is bestrijding van ondermijning verenigbaar met het oorspronkelijk doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?

In aanvulling daarop geldt dat het gebruik van gegevens ter bestrijding van ondermijning een toelaatbare verdere verwerking moet zijn. Van een toelaatbare verdere verwerking is sprake als het gebruik van de gegevens verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens aanvankelijk zijn verkregen. Daarbij moeten de volgende vragen worden beantwoord:

1. Wat is het doel van de wet en/of de wettelijke bepaling op basis waarvan de gegevens aanvankelijk zijn verkregen?
2. Is het bestrijden van ondermijning verenigbaar met dat primaire doel?
3. Wat is het kader waarin de persoonsgegevens zijn verzameld?
4. Wat is de aard van de verwerkte persoonsgegevens?
5. Wat zijn de mogelijke gevolgen voor de betrokkene?
6. Worden er passende waarborgen getroffen?¹⁷

Van verenigbaarheid in de zin van de vragen 1 en 2¹⁸ zal sneller sprake zijn als de wettelijke basis voor het primaire gebruik gerelateerd is aan het bestrijden van ondermijning, bijvoorbeeld een openbare orde bevoegdheid van de burgemeester. Dat wordt lastiger als de wettelijke basis betrekking heeft op een geheel ander domein, zoals het sociaal domein.

“Het bestrijden van ondermijning” als doel voor een verdere verwerking is breed. In het concrete geval wordt dit doel daarom gepreciseerd door het te vertalen naar de gemeentelijke wettelijke bevoegdheden die de gemeente ten behoeve van de aanpak van het signaal zou willen inzetten. Het zal hierbij veelal gaan om wettelijke taken en gemeentelijke bevoegdheden die zien op openbare orde bevoegdheden en bevordering van de leefbaarheid. Van belang hierbij is dat aan het voorzienbaarheids criterium wordt voldaan: een betrokkene moet kunnen voorzien dat de bedoelde gegevensverstrekking zou kunnen plaatsvinden.

Indien de privacy officer concludeert dat sprake is van onverenigbaarheid, kan het gebruik van de gegevens ter bestrijding van ondermijning toch toelaatbaar zijn als er een expliciete wettelijke grondslag voor dat gebruik is (zie onder het kopje: *Wat is de wettelijke basis voor het primaire gebruik?*).

Bijlage 2 bevat voorbeelden van bovenstaande analyse met betrekking tot wetten op basis waarvan gegevens kunnen worden verkregen die vaak relevant zullen zijn voor het tegengaan van ondermijning door gemeenten (als gezegd zal het hierbij veelal

¹⁷ Zie artikel 6, vierde lid, AVG voor de factoren waar rekening mee moet worden gehouden bij de vraag of een verdere verwerking verenigbaar is met het doel waarvoor (persoons)gegevens aanvankelijk zijn verkregen.

¹⁸ Zie hierna achter C voor de vragen 3 t/m 6.

gaan om wettelijke taken en bevoegdheden die zien op openbare orde bevoegdheden en bevordering van de leefbaarheid).

Voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens geldt een bijzonder regime: die gegevens mogen in beginsel alléén worden verwerkt als uit de wet op basis waarvan die gegevens zijn verkregen blijkt dat dat – voor de in die wet genoemde doelen – mag. Voor strafrechtelijke gegevens geldt nog een andere relevante uitzonderingsgrond: een gemeente zal die gegevens mogen verwerken als zij krachtens de Wet politiegegevens of Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn verkregen (zie voor een uitwerking van verstrekking op grond van de Wet politiegegevens bijlage 2).

C. Is het gebruik van de gegevens noodzakelijk en proportioneel en wordt aan het subsidiariteitsvereiste voldaan?

Gegevens mogen alleen worden gebruikt voor de bestrijding van ondermijning als dat gebruik noodzakelijk en proportioneel is en er geen minder ingrijpende middelen voorhanden zijn. Bij de vraag of een verstrekking noodzakelijk en proportioneel is, spelen onder meer de volgende omstandigheden een rol:

- de aard en ernst van een binnengekregen signaal. Bij aanwijzingen dat er ernstige feiten spelen, zal informatie eerder mogen worden gedeeld;
- de ernst van de inbreuk die op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene wordt gemaakt. Daarbij kan onder meer acht worden geslagen op:
 - de voorzienbaarheid van de (cumulerende) inbreuk die op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt;
 - de vraag in hoeverre een compleet beeld van de betrokkene ontstaat;
 - in hoeverre een betrokkene negatieve gevolgen zal ondervinden van de gemaakte inbreuk;
 - de aard van de gegevens (hoe gevoeliger, hoe terughoudender ermee moet worden omgegaan);
 - of een betrokkene zich effectief kan verweren tegen gemaakte inbreuken (bijv. rechtsbescherming).

In het kader van de vraag naar subsidiariteit moet bijvoorbeeld, als is vastgesteld dat sprake is van een verenigbare verdere verwerking of een expliciete wettelijke grondslag voor het gebruik, eerst een 'hit/no hit'-check worden gedaan (met andere woorden: eerst nagaan dat er bepaalde informatie bij de gemeente berust), alvorens de informatie zelf kan worden geraadpleegd (wat is de informatie waarover de gemeente beschikt). In sommige gevallen kan de eerste vorm van informatie volstaan (subsidiariteit).

Aanvullende waarborg: privacy check 2A en 2B

Als aanvullende waarborg is in dit protocol een tweede privacy beoordelingsmoment opgenomen: privacy check 2A en 2B.

Deze wordt door de privacy officer uitgevoerd voorafgaand aan het signaaloverleg (start fase 4). De privacy officer stelt bij iedere casus vast of en zo ja welke verzamelde gegevens daadwerkelijk mogen worden gedeeld met de/het relevante, bij het signaal betrokken, gemeentelijke onderdeel/de relevante gemeentelijke onderdelen ten behoeve van de verdere aanpak. De privacy officer kan daarbij ook beoordelen of eventuele onderliggende gegevens uit een concreet dossier voor de verdere aanpak van de casus binnengemeentelijk mogen worden gedeeld en zo ja, met welk gemeentelijk onderdeel / gemeentelijke onderdelen. Met name de beoordeling van de *noodzaak* om informatie te delen, zal daarbij centraal staan. Het gaat dan niet alleen om de hoeveelheid gegevens, maar ook om de vraag of alle deelnemers de betreffende informatie nodig hebben. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een signaal op maar 3 domeinen ziet en de informatie ten aanzien van dat signaal dus ook alleen aan de deelnemers vanuit die domeinen mag worden verstrekt (in plaats van aan alle domeinen die aan tafel zitten).

Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 kan ook in fase 4 – bij het bepalen van het plan van aanpak voor een casus – een privacy check nodig zijn, te weten om te bepalen of de verzamelde gegevens daadwerkelijk mogen worden gedeeld met het relevante gemeentelijke onderdeel/de relevante gemeentelijke onderdelen ten behoeve van de verdere aanpak en beoogde inzet van bevoegdheden. Daartoe zullen dezelfde vragen moeten worden gesteld als hierboven omschreven.

Bijlage 1: checklist ten behoeve van de signaalanalyse (niet limitatief)¹⁹

Aan de hand van onderstaande checklist wordt stapsgewijs beoordeeld of het signaal betrekking heeft op ondermijning. De checklist is afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen en kan reeds daarom niet als limitatief worden beschouwd. Vanzelfsprekend kan de checklist worden aangepast al naar gelang de eigen gemeentelijke praktijk en ervaringen.

De ontvangst van een signaal door de regisseur ondermijning vormt het startpunt voor het protocol. Er wordt tot uitgangspunt genomen dat het delen van signalen met de regisseur ondermijning op rechtmatige wijze geschiedt. Vanzelfsprekend zal een verstrekker van een signaal wel steeds moeten vaststellen of die verstrekking in lijn is met de privacyregelgeving.

Stap 1:

Het signaal heeft betrekking op een dan wel meer van de volgende categorieën personen.

Openbare inrichtingen

- a. pandeigenaar
- b. verhuurder
- c. huurder/pachter
- d. exploitant
- e. beheerder/Leidinggevende
- f. tussenpersoon
- g. geldschietters

Georganiseerde hennepteelt/drugs(-handel)

- a. Huis/pandeigenaar
- b. Verhuurder
- c. Huurder
- d. Tussenpersoon (verhuurmakelaar, evt. andere vormen?)

Mensenhandel, -smokkel en uitbuiting (o.a. illegale prostitutie)

- a. Huis/pandeigenaar
- b. Verhuurder
- c. Huurder
- d. eigenaar (illegale) seksinrichting
- e. eigenaar (illegale) massagesalon
- f. exploitant van een vergunde seksinrichting
- g. beheerder van een vergunde seksinrichting

¹⁹ De checklist is overgenomen uit het eerder genoemde privacyprotocol van de gemeente Rotterdam.

- h. illegaal werkende prostituee (dwz zonder vergunning)

Fraude in de vastgoedsector

- a. Huis/pandeigenaar
- b. Verhuurder
- c. Huurder
- d. Tussenpersoon (verhuurmakelaar, andere vormen?)
- e. stichting, vereniging of andere ondernemingsvorm (of bestuurders hiervan)

Misbruik in de vastgoedsector

- a. Huis/pandeigenaar
- b. Verhuurder
- c. Huurder
- d. Tussenpersoon (verhuurmakelaar, andere vormen?)
- e. stichtingvereniging of andere ondernemingsvorm (of bestuurders hiervan)

Fraude en/of witwassen en daaraan gerelateerde vormen of andere vormen van financieel-economische criminaliteit

(o.a. ook illegaal gokken/heling/underground banking)

- a. ontvanger/begunstigde uitkering vanuit de gemeente
- b. ontvanger/begunstigde subsidie vanuit de gemeente
- c. andersoortige begunstigende beschikking vanuit de gemeente
- d. een tussenpersoon/gemachtigde met betrekking tot zorg
- e. pandeigenaar

Overig

- a. overige faciliteerders die ondermijnende of criminele activiteiten mogelijk maken en/of (on)bewust in stand houden;
- b. en/of personen die een rol spelen bij een regionaal thema of een handavingsknelpunt zoals:
 - o Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's): leden van OMG's;
 - o Woonwagencentra: eigenaren woonwagens, huurders, bewoners;
 - o Windhappers (personen met veel geld en geen inkomen dan wel personen van wie de levensstijl niet past bij het bekende inkomen);
 - o Harddrugs.

Stap 2:

Het signaal kan een van onderstaande kenmerken omvatten:

Kader/begripsbepaling 'ondermijnende criminaliteit'	
Aantasting van instituten die zich richten op legale perspectieven en de werking van het samenlevingssysteem borgen en sturen	
Aantasting van de gezagspositie van bestuur, politie en/of andere overheidsorganen	
Aantasting of latente c.q. mogelijke aantasting van de openbare orde en veiligheid	
Ontwrichting of latente c.q. mogelijke ontwrichting van de maatschappelijke, politieke en/of economische structuren	
Onrechtmatigheden, maatschappelijke bedreigingen en/of georganiseerde criminaliteit	

In aanvulling is tenminste sprake van één van onderstaande locatiewe-, persoons- en/of bedrijfsgebonden indicatoren binnen het grondgebied van gemeente.

Indicator 'situatieve en lokale verankering'	
Gelegenheidsstructuren (of criminaliteit bevorderende condities) in de bestuurlijke omgeving (wet en regelgeving; toezicht en handhaving)	
Gelegenheidsstructuren (of criminaliteit bevorderende condities) in de (sociaal-)maatschappelijke omgeving (fysieke omgevingskenmerken, maatschappelijke ontwikkelingen, sociale relaties of netwerken, informele controle)	
Gelegenheidsstructuren (of criminaliteit bevorderende condities) in de zakelijke / economische omgeving (beroepen, branches, marktpartijen).	
Processen, procedures, instructies en/of structuren binnen (een) (publieke) organisatie(s) die het mogelijk maakt (on-)bewust te faciliteren	
Bij de gelegenheidsstructuren is een locatie (zoals een pand of bedrijf/onderneming), een persoon, een groep, een familie en/of netwerk (meerdere personen die samenwerken) betrokken	

Stap 3

En kan tenminste sprake zijn van één van onderstaande indicatoren, hetgeen nader uitgewerkt is in de bijbehorende lijst met 'red flags'.

Indicator 'signalering'	
Incongruenties (omstandigheden en gedragingen); feit dat indicaties niet goed bij elkaar passen, niet goed overeenstemmen in aard, omvang en intensiteit	
Malafide en/of criminele activiteiten, hinder en/of overlast	
Veelal systematisch en structureel gepleegd	
Latent aanwezig	
Complex	

Lijst met 'red flags'

Algemeen	
• Salaris uitbetalen per week en/of per kas. • Financiële man/financieel 'directeur' kan factuur niet plaatsen en moet navraag doen/fiat vragen bij de baas. • Sterke waardeestijging van moeilijk waardeerbare aandelen. • Grootaandeelhouder heeft geen weet van wat überhaupt in de onderneming gaande is. • De officiële eigendomsverhoudingen in rechtspersoon zijn niet in verhouding met de daadwerkelijke gezagsverhoudingen. • Huurders/gebruikers/kopers die ook op een andere wijze een functie bij koper of verkoper van een onroerende zaak vervullen • Onmogelijkheid om gezien inkomen en/of vermogen onroerende zaken te kopen en/of financiering te krijgen. • Waarde van afzonderlijke appartementsrechten na splitsing (in het bijzonder indien een deel in de privé- en een deel de zakelijke sfeer terecht komen. • Leningen met aflossingen/geldstromen vanuit het buitenland. • Plotselinge stijgingen in vermogensopstellingen box 3 inkomstenbelasting. • Niet gebruikelijke juridische vastgoedconstructies, mede in combinatie met verzoek om vrijstelling ex art. 15 lid 1 letter h WBR. • Vastgoedondernemingen die volgens het handelsregister geen werkzame personen hebben. • Aangifte door huurder van bedreiging/ intimidatie omdat hij het idee heeft dat de verhuurder hem uit de woning wil hebben. (Een dergelijke aangifte kan duiden op een criminele verhuurder.) • Meerdere provisies naar verschillende personen. Personen die voor elkaar betalen. • Onlogische geldstromen en/of facturen. • Vaste 'functionele' relatie tussen bankmedewerker en specifieke personen van overige zakelijke dienstverleners. • Onvoldoende waarborgen binnen de financiële onderneming voor de bescherming van de integriteit van medewerkers door functiescheiding.	

- Exclusieve relatie tussen medewerker van hypotheekbank, notaris en belastingadviseur.
- Geconstateerd is dat grote bedragen niet opvallen en vertrouwen wekken. Juist bij grote bedragen dient de financiële onderneming echter alert te zijn omdat daarin schijn en wezen kunnen verschillen
- Het gebruik van waardeverklaringen in plaats van officiële taxatierapporten.
- Afwijkend tarief voor (ogenschijnlijke) standaardopdracht.
- Waardebepaling van panden met krakers en panden met mogelijke bestemmingswijziging.
- Het gebruik van oude beschikbare bronnen (bijvoorbeeld oud kadastraal uittreksel of bewijs van eigendom).
- Meerdere sterk wisselende taxaties voor eenzelfde vastgoed in een relatief korte periode.
- Exclusieve relatie (volume- en/of prijsafspraken) tussen de makelaar/taxateur en de intermediair/financiële onderneming voor taxaties ten behoeve van de financiering.
- Eigen belang bij de uitkomst van de taxatie of de hoogte van het taxatiebedrag.
- Retourprovisie of commerciële afspraken met intermediairs en financiële onderneming.
- Ontbreken van vaste onderdelen in het onderzoek ten behoeve van de waardebepaling door de makelaar/taxateur (informatie over vergelijkbare panden, WOZ-waarden, gebruik van het puntensysteem voor het vaststellen van de waarde of de hoogte van de huren, sloop-/handhavenafweging).
- Ontbreken standaarddossieropbouw met onderliggende documentatie en uitzonderingsrapportages
- Onvoldoende waarborgen bij de makelaar/taxateur voor de bescherming van de integriteit van medewerkers door functiescheiding (afhankelijk van omvang kantoor; bijvoorbeeld scheiding tussen de intake en de uitvoering van opdrachten en review van uit te brengen taxatierapporten en waardeverklaringen).
- Exclusieve relatie tussen notaris, belastingadviseur en medewerker van hypotheekbank.
- Aparte belastingadviseur voor offshore structuur.
- Hoge vergoeding voor belastingadviseur (vast maandbedrag en uurtarief).
- De koper verricht betalingen aan de (fiscaal) adviseur van de verkoper.
- Exclusieve relatie tussen belastingadviseur, notaris en medewerker van hypotheekbank.
- Bedrijfskosten van de onderneming zijn zeer laag.
- Een combinatie van een beperkt inkomen en een grote investering in vastgoed.
- Personen die bij volmacht handelen (dit kan wijzen op het buiten beeld houden van de 'ultimate beneficial owner').
- Doorverwijzen van Nederlandse cliënten door trustkantoren naar buitenlandse banken, waar men coderekeningen kan aanhouden.
- Trustkantoor geeft opdracht terug en/of beëindigt de relatie.
- Aanpassen jaarstukken door accountant t.b.v. het verkrijgen van hypothecaire lening.
- Investeerder is een wereldburger die nergens of ieder geval niet in Nederland belastingplichtig is.
- Een combinatie van een beperkt inkomen en een grote investering in vastgoed.
- Grote afhankelijkheid overige zakelijke dienstverlener van één klant.
- Iemand met een minderheidsbelang heeft feitelijke leiding over de onderneming, terwijl de overige partijen met een belang opvallend passief zijn en blijven.
- Makelaar/verhuurmakelaar/tussenpersoon die bij meerdere panden betrokken is geweest waar overtredingen zijn geconstateerd

Loveboys: minderjarigen (< 18 jaar)

- Spijbelen
- Haalt ('ineens') slechte cijfers
- Lijkt ineens veel geld te hebben (dure kleding, telefoon etc.)
- Keert zich af van ouders/vrienden
- Grensoverschrijdend gedrag
- Komt alleen nog thuis om te slapen
- Heeft onverklaarbare schulden
- Loopt regelmatig weg, is veel weekenden en nachten weg

Financiering

T.a.v. partijen

- Gebruik vennootschappen in een land waar niet wordt geregistreerd wie de aandeelhouder is.
- Combinatie van een offshore vennootschap en een geldstroom die uit een land met een bankgeheim komt.
- Complexe vennootschappelijke constructies.

T.a.v. kredietdossiers

- Onvoldoende CDD.
- Onvolledig kredietdossier en (te) oude stukken (bijvoorbeeld niet aantreffen van originele door de makelaar/taxateur gewaarmerkte taxatierapporten).
- Financiële onderneming gaat akkoord met passeren akte, terwijl het dossier nog incompleet is.
- Kredietdossier is in één keer compleet/ spoed.
- Kredietbeoordelaar controleert niet de door kredietaanvrager opgegeven vermogensbestanddelen, inkomen en/of winst.
- Bij financiering wordt verkoopwaarde van een pand meegenomen, terwijl persoon pand niet op naam heeft staan.
- ABC-constructie (specifiek igv financiële problemengeld- lener: risico dat A voor te lage waarde uit boedel wordt getild, B-C transactie wel tegen normale waarde)
- Hypotheken worden verstrekt aan personen met (financiële) antecedenten (bijvoorbeeld persoon staat opgenomen in BKR als wanbetaler van geldleningen).
- Meerdere malen BKR getoetst in korte tijd.
- BKR-registratie recent beëindigd (check BKR historie)
- Op de loonstrook die wordt overgelegd aan de hypotheekverstrekker staat aangegeven dat het salaris per kas wordt uitbetaald.
- Vormfouten in aangeleverde documenten, zoals loonstrook, werkgeversverklaringen, taxatierapporten en depotnota's.
- Recente datum indiensttreding.
- Afwijkende adressen op verschillende documenten.
- Aanvragers hebben meerdere onderpanden.
- Gefingeerd samenwonen (personen 'bij elkaar geplakt').
- Taxatierapporten zijn niet in fysieke originele vorm opgenomen in het kredietdossier.
- Het aantreffen van meerdere – kort na elkaar – vervaardigde / gedateerde taxatierapporten (kan wijzen op een situationeel gebruik hiervan).
- Aanvraag financiering voor verbouwing terwijl verbouwing al (nagenoeg) gereed is.
- Makelaar/taxateur/notaris/bouwkundig deskundige betrokken bij transactie die niet afkomstig is uit 'de streek'.

T.a.v. de taxatie

- Huren die gezien de locatie / pand opvallend hoog zijn (hiermee kan een te hoge taxatie worden bewerkstelligd en kan worden witgewassen).
- Aanwezigheid van risicovolle ondernemingen en/of bedrijfsomschrijvingen volgens gegevens van de KvK op het adres van het te financieren vastgoed.
- Taxaties voor financieringsaanvraag die de waarde na verbouwing vermelden, zonder dat de financiële onderneming een goede controle laat plaatsvinden op de relatie waardevermeerdering vs. verbouwing en op de nota's.
- Exclusieve relatie tussen de financiële onderneming en de makelaar/taxateur die taxaties verricht ten behoeve van de financiering.
- Opdrachtgever taxatie is (onbekende) derde.
- Het als financiële onderneming slechts gebruik maken van één vaste makelaar/taxateur voor taxaties, zonder dat er een controle plaatsvindt indien de gevraagde kredietfaciliteit onder een bepaald bedrag blijft.

T.a.v. verstrekking hypotheek en bouwdepot

- De bewuste bankmedewerker (accountmanager) is de medewerker met hoogste provisie.
- Het verstrekte bedrag van de hypotheek staat niet in verhouding tot de (legale) inkomsten (salaris, huur of uit onderneming)/ verhouding leeftijd vs. inkomen vs. Beroep
- Meerdere hypotheeken gevestigd op één pand in combinatie met herhaaldelijk oversluiten.
- Hypotheken worden in korte tijd meerdere keren substantieel verhoogd.
- Onttrekkingen aan bouwdepots zonder facturen.

Financiering

- (Ver)bouw nota's worden onwaarschijnlijk snel achter elkaar ter uitbetaling ingezonden.
- Offertes ingediend als factuur.
- Werkzaamheden op factuur zijn niet gespecificeerd (indicator valse factuur)/ hoogte van het uit te betalen bedrag staat in geen verhouding tot de uitgevoerde werkzaamheden/geleverde goederen.
- Op factuur wordt niet verwezen naar de termijn van de aannemingsovereenkomst (indicator valse factuur).
- Het onttrekken van gelden inclusief omzetbelasting aan bouwdepots van zakelijke entiteiten.
- Nationale Hypotheek Garantie (NHG) meerdere keren verstrekt tbv dezelfde partij.
- Adres volgens Basisregistratie Personen (BRP) wijkt af van adres volgens NHG.

T.a.v. transport hypotheekakte

- Discrepancie aan begin of eind van transactie tussen degene die het geld fourneert en degene die eigenaar wordt.
- Op het moment van transport wordt de hypotheek doorgehaald. Het lijkt alsof (een deel van) de verkoopopbrengst voor verrekening wordt gebruikt. Dit is echter niet het geval. Op de afrekening van de notaris staat ("aflossing hoofdsom X: nihil").
- Waarborg wordt niet ingeroepen dan wel niet opgeëist (wijst op gelieerde partijen).

T.a.v. gebruik rekeningen

- Omschrijving 'one of our clients' op bankafschriften.
- Contante stortingen middels sealbags op rekeningen waarvoor geen dergelijke overeenkomst is afgesloten met de bank.

- Sealbagstortingen op derdengeldenrekeningen (of andere rekeningen) van advocatenkantoren of notariskantoren (verschoningsgerechtigden).
- Kosten voor contante geldtransporten in opdracht van de bank die worden doorbelast aan de cliënt.
- Grote aflossing hypotheek zonder dat dat onderbouwd kan worden door verkoop vorige woning of andere bronnen.
- Ontvangen aflossingen vanaf derdengeldenrekeningen van advocaten, terwijl geen sprake is van een boedel- scheiding of een faillissement.
- Taxaties voor financieringsaanvraag die de waarde na verbouwing vermelden.

T.a.v. financierende partijen

- Financierende partij is een buitenlandse niet-financiële instelling.
- Financierende partij is een (constructie met) offshore vennootschap(pen) en/of komt uit land met een bankgeheim en/of kort na het ontstaan van een dergelijke constructie wordt vastgoed aangeschaft.
- Financierende partij is een vennootschap waarvan de aandelen aan toonder zijn
- Financiering door verkoper.
- De waarborgsom wordt bijeengebracht door anderen dan de juridische eigenaar of diens hypotheeknemer.
- Financierende partij is een niet-zakelijke partij.
- Financierende partij is onbekend.
- Financierende partij is een vennootschap waarvan de aandelen aan toonder zijn.

T.a.v. financiering zelf

- Hypotheek is niet beschikbaar op datum van levering.
- Financiering, waarbij geen hypotheek wordt gesteld.
- Grote aankoop vindt plaats zonder financiering.
- Koper blijft bedrag schuldig aan verkoper.
- Financiering door verkoper, waarbij ten gunste van verkoper een hypotheek wordt gevestigd.
- Financiering vindt plaats door verkoper tegen een hoge rente.
- Niet betaalde interest, waar geen (juridisch) gevolg aan wordt gegeven (Dit kan duiden op een feitelijke macht en/of eigendomsverhouding die niet strookt met de geregistreerde juridische overeenkomsten).
- Herfinanciering gaat niet naar de verkoper, de verkoper wordt uit andere bron betaald.
- Financiering, waarbij geen hypotheek wordt gesteld.

T.a.v. geldstroom

- Geldstroom komt van een niet-financiële instelling in het buitenland.
- Geldstroom komt vanuit (constructie met) offshore structuur en/of komt uit een land met een bankgeheim.
- Geldstroom komt van een vennootschap waarvan de aandelen aan toonder zijn.
- Geldstroom is afkomstig van buitenlandse coderekening.
- Uitbetaling aan derde partij die niet betrokken is bij de akte.
- Aflossing niet aan degene die oorspronkelijk heeft gefinancierd.

Financiering

T.a.v. ongebruikelijke geldstroom

- Geldstroom komt van een niet zakelijke partij.
- Geldstroom komt van een vennootschap waarvan de aandelen aan toonder zijn.
- Geldstroom afkomstig van de derdengeldenrekeningen van verschoningsgerechtigden in Nederland.

- Betalingen provisies, commissies, advieskosten.

Koop/verkoop

T.a.v. partijen

- De koper heeft geen kennis van het te kopen object / de te kopen objecten.
- Kopende partij 'houdt' voor een ander.
- Levering aan verschillende rechtspersonen die door dezelfde persoon worden vertegenwoordigd.
- Gebrek aan transparantie m.b.t. uiteindelijke koper ('nader te noemen meester').
- Transacties tussen gelieerde partijen(privé/B.V., familieleden)
- De personen in de koopovereenkomst komen niet allen terug in de akte van levering.
- Koper in koopakte en in uiteindelijke leveringsakte verschillen, er is een partij bijgekomen (mutaties in partijen gedurende traject).
- Huurder koopt een woning van een verhuurder die een buitenlandse rechtspersoon is.
- Betrokkenheid bij transport van een persoon die niet aanwijsbaar bij de transactie is betrokken.

T.a.v. transport vastgoed

- ABC-transactie met opvallende waardeinstijgingen.
- Groot aantal transporten bij de notaris in een zeer kort tijdsbestek.
- Naadloze aansluiting tussen taxatiewaarde en koopsom.

T.a.v. financiële afwikkeling

- Bij verkoop stort de notaris het aankoopbedrag op een door de verkoper opgegeven rekening, niet zijnde zijn eigen rekening of die van de kredietverstrekker (hypotheeknemer).
- Notaris stort aanbetaling van cliënt terug op andere rekening(en).
- Bij het niet doorgaan van de transactie omdat de koper niet afneemt, betaalt de verkoper een afkoopsom aan de partij die zou kopen.

Algemeen

- Een combinatie van een beperkt inkomen en een grote investering in vastgoed.
- Verhouding koopsom t.o.v. huur is heel hoog.
- Verlies op vastgoedtransactie na recente verkrijging.
- Overdracht economisch eigendom.
- Constructie die bestaat uit een combinatie van nieuwe rechtspersonen in het buitenland en overgenomen vennootschappen in Nederland die handelt en beheert.
- Bij ABC-transactie: Verkoop B-C vindt plaats vóór A-B transactie (wijst op orkestreren, gelieerde partijen).
- In het jaar voorafgaand aan de koop/verkoop door de institutionele belegger heeft een ABC-transactie plaats- gevonden waarbij sprake is van onverklaarbare waar- de-stijgingen en/of dubieuze partijen.
- In het jaar na de koop/verkoop door de institutionele belegger heeft een ABC-transactie plaatsgevonden waarbij sprake is van onverklaarbare waardeinstijgingen en/of dubieuze partijen.
- 'Handelingsvrijheid' vermogensbeheerder.
- In het jaar voorafgaand aan de koop/verkoop door het pensioenfonds heeft een ABC-transactie plaatsgevonden waarbij sprake is van onverklaarbare waardeinstijgingen en/of dubieuze partijen.
- In het jaar na de koop/verkoop door het pensioenfonds heeft een ABC-transactie plaatsgevonden waarbij sprake is van onverklaarbare waardeinstijgingen en/of dubieuze partijen.

- Commissiebetalingen/winstdelingen/aanbrengprovisies.
- Provisiebetalingen zonder zichtbare tegenprestatie.
- De verkoper factureert ten tijde van de verkoop aan koper voor advieskosten.
- Bevoordeling sociaal netwerk (familielid/relatie). Betrokken partijen melden een verschillende koopsom. (Sommige partijen hebben het over de officiële koopsom, andere partijen bedoelen vermoedelijk de totale koopsom inclusief betalingen buiten de akte om.)

Koop/verkoop

- Transactie wordt met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt.
- Grote afwaardering in het jaar van aankoop ten laste van de (fiscale) winst.
- Zeer snel groeiende vastgoedportefeuille.
- Onverklaarbare waardesprongen (in verhouding tot verstreken tijdspanne).
- 'Handelingsvrijheid' vermogensbeheerder.
- De naadloze aansluiting van de taxatiewaarde bij de koopsom op het moment van verkoop.

Gebruik/exploitatie van een pand

Algemeen

- Wijziging van beheerder vastgoed of andere adviseur kan duiden op wijziging van de ubo.
- De als stroman naar voren geschoven koper, bestuurder en/of aandeelhouder heeft geen daadwerkelijke bemoeienis met exploitatie, maar komen alleen met een volmacht naar voren bij de notaris. Voorts heeft bijv. een belasting- adviseur of advocaat een relatief grote rol.
- Criminelen zijn direct (loondienst) of indirect (verrichten van diensten, inzet sociaal netwerk) betrokken bij exploitatie in risicovolle sectoren.
- Commissies voor het aanbrengen van werkzaamheden aan een partij buiten de directe keten.
- Huurder wordt geïnformeerd over het vestigen van een hypotheek op het gehuurde.
- Niet betaalde huren, waar geen (juridisch) gevolg aan wordt gegeven. (Dit kan duiden op een feitelijke macht en/of eigendomsverhouding die niet strookt met de geregistreerde juridische overeenkomsten.)
- Verzekeringsclaims voor brand- en/of opstalverzekeringen, net voordat een grote verbouwing gaat plaatsvinden.
- Contante huurontvangsten (op rekening van persoon die het betreffende pand niet in bezit heeft).
- Grote contante opnamen.
- Betalingen protectiegelden.
- Een vreemde verhouding tussen ontvangen huren en getaxeerde waarde.
- Huren die gezien de locatie / pand opvallend hoog zijn (hiermee kan een te hoge taxatie worden bewerkstelligd en kan worden witgewassen).
- De als stroman naar voren geschoven koper, bestuurder en/ of aandeelhouder heeft geen daadwerkelijke bemoeienis met exploitatie, maar komen alleen met een volmacht naar voren bij de notaris. Voorts heeft bijv. een belastingadviseur of advocaat een relatief grote rol.
- Criminelen zijn direct (loondienst) of indirect (verrichten van diensten, inzet sociaal netwerk) betrokken bij exploitatie in risicovolle sectoren.
- Commissies voor het aanbrengen van werkzaamheden aan een partij buiten de directe keten.
- Huurder wordt geïnformeerd over het vestigen van een hypotheek op het gehuurde.

T.a.v. gebruik pand voor mensenhandel

- Er is geen arbeidsovereenkomst, de arbeidsvoorwaarden zijn slecht gedefinieerd of de arbeidsovereenkomst is opgesteld in een taal die de betreffende persoon niet machtig is.
- Lijkt bang te zijn voor de man/vrouw die hem/haar begeleidt
- De personen beschikken niet zelf over eigen identiteitspapieren
- Slechte huisvesting
- Er is sprake van hoge huren
- Huur wordt inhouden op salaris
- Ontbreken van huurcontracten
- Vertoont tekenen van angst of lijkt zich ongemakkelijk te voelen, vooral in de aanwezigheid van de supervisor,
- Tijdens gesprek vertelt hij/zij tegenstrijdigheden
- De persoon/personen lijken niet goed te weten waar men is/verblijft
- Iemand anders voert steeds het woord, er lijkt sprake te zijn van controle/gezagsverhouding
- De betalingen vinden onregelmatig en/of vaak te laat plaats.
- Weet niet hoeveel hij/zij verdient.
- Niet vrijelijk kunnen beschikken over (een deel) van de eigen verdiensten, geen eigen bankrekening/ bankpas in bezit
- Inhouden boetes, (onduidelijke) kosten werkgever en/of borg
- Verplicht om transport, levensmiddelen en/of andere diensten bij één aanbieder (werkgever) af te nemen
- Illegaal verblijf.
- Moet een buitensporige vergoeding terugbetalen voor werving, vervoer, huisvesting, eten, gereedschap of veiligheidsuitrusting en die vergoeding wordt rechtstreeks ingehouden op zijn/haar loon.
- De terugbetalingsregeling voor voorschotten op het loon is onduidelijk of gemanipuleerd.

Gebruik/exploitatie van een pand

- Personen verklaren lange werkdagen te moeten maken
- Bevindt zich in een situatie waarin hij/zij op meerdere manieren van anderen afhankelijk is (hij/zij is bijvoorbeeld afhankelijk van de werkgever voor onderdak, eten, banen voor familieleden of voor andere behoeften).
- Men beschikt niet over eigen inkomsten
- Schaars gekleed en weinig bezit
- Er zijn diverse telefoons en/of laptops in de woning
- Wonen en slapen op de werkplek
- Er lijkt een vorm van toezicht te zijn (een persoon in de woning aanwezig, of de telefoon gaat zeer regelmatig over tijdens pandcontrole)
- Vertoont tekenen van angst of lijkt zich ongemakkelijk te voelen, vooral in de aanwezigheid van de supervisor,
- Weet niet wat zijn/haar verblijfplaats of adres is.
- Heeft regelmatig klanten, maar geen geld om bijv. huur te betalen
- Wordt bij ziekte of zwangerschap gedwongen te werken
- Huren de woning niet zelf
- Alle vragen worden door de begeleidende persoon beantwoordt in plaats van door het potentiële slachtoffer.
- De opmerkingen van het potentiële slachtoffer vertonen geen samenhang of komen ingestudeerd over, door middel van indoctrinatie.

**Bijlage 2: analyses van de ruimte voor binnengemeentelijke
gegevensuitwisseling in relevante wet- en regelgeving**

A. APV/Openbare orde-bevoegdheden

Doelstelling

Zowel in de Gemeentewet als in de meeste APV's zijn bevoegdheden voor de burgemeester opgenomen op het terrein van de openbare orde en bevordering van de leefbaarheid. De burgemeester is in artikel 172 lid 1 Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde, en op grond van artikel 172 lid 2 Gemeentewet bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde te beletten of te beëindigen. Voorbeelden van meer concrete taken en bevoegdheden zijn artikel 172a Gemeentewet (gebiedsverbod), toezicht houden op openbare samenkomsten en vermakelijkheden en op voor het publiek openstaande gebouwen (artikel 174 Gemeentewet), diverse sluitingsbevoegdheden (zoals artikel 174a Gemeentewet, artikel 13b Opiumwet, en sluitingsbevoegdheden in APV's) en toezicht en regulering van activiteiten als de exploitatie van seksinrichtingen en evenementen (zie daarvoor ook APV-bepalingen).

De doelstellingen van deze taken en bevoegdheden zijn gelegen op het terrein van de handhaving van de openbare orde, waaronder het voorkomen van (veiligheids)risico's, tegengaan van overlast en bevorderen van de leefbaarheid.

Wettelijke grondslag²⁰

De Gemeentewet en APV's kennen geen specifieke bepalingen die de burgemeester de bevoegdheid geven bepaalde persoonsgegevens te verwerken. Daarvoor moet worden teruggevallen op de algemene grondslagen voor een rechtmatige gegevensverwerking in de AVG, in het bijzonder de grond dat de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak in het kader van een taak van algemeen belang of de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de burgemeester is opgedragen.

In het kader van de vergunningverlening – bijvoorbeeld een evenementenvergunning of een vergunning voor de exploitatie van een seksbedrijf – is de burgemeester dus in ieder geval bevoegd de gegevens te verwerken die nodig zijn om de vergunningaanvraag te kunnen beoordelen, waaronder de gegevens die de aanvragers hebben verstrekt.

Voor zover in het kader van de vergunningverlening een Bibob-toets wordt uitgevoerd, wordt verwezen naar de juridische analyse over de Wet Bibob.

²⁰ Veelal in verbinding met artikel 6 onder c en/of e AVG.

In het kader van het uitoefenen van toezicht geldt in algemene zin voor toezichthouders dat zij op grond van de Awb inlichtingen kunnen vorderen (artikel 5:16 Awb) en zakelijke gegevens en bescheiden kunnen opvragen (artikel 5:17 Awb). Op grond van deze bepalingen kunnen ook kopieën van stukken en bescheiden worden gevorderd. In beginsel kunnen inlichtingen van een ieder worden gevorderd, mits dat in lijn is met het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:13 Awb). Het uitgangspunt is dat de toezichthouder zijn bevoegdheden niet mag uitoefenen als dat niet noodzakelijk is en dat hij zijn bevoegdheden op een voor de burger zo min mogelijk belastende wijze uitoefent. Deze gegevens mogen ook worden verwerkt voor zover dat voor de uitoefening van het toezicht nodig is.

In het kader van de handhaving van de openbare orde geldt dat evenzeer.

Voor zover de burgemeester bij de uitvoering van zijn taken gebruik maakt van persoonsgegevens die in bestuurlijke rapportages van de politie zijn opgenomen, wordt verwezen naar de juridische analyse over de Wet politiegegevens.

Geheimhoudingsplicht

De Gemeentewet en APV's bevatten geen specifieke geheimhoudingsplicht.

Doelbinding

Het doelbindingsbeginsel vindt zijn uitwerking in artikel 5 lid 1 sub b en 6 lid 4 AVG. De openbare ordebevoegdheden van de burgemeester in de Gemeentewet en APV's bieden de mogelijkheid om gegevens te verwerken met als doel om een goede invulling aan die bevoegdheden te kunnen geven, en kort gezegd de openbare orde te handhaven, risico's in dat verband tegen te gaan, overlast te bestrijden en de leefbaarheid te bevorderen.

Vraag is vervolgens of deze gegevens ook kunnen worden geraadpleegd als ter bestrijding van ondermijning de inzet van gemeentelijke bevoegdheden wordt overwogen. Voor zover het daarbij ook om de mogelijke inzet van bevoegdheden van de burgemeester gaat op het terrein van openbare orde, bestrijden van overlast en bevordering van leefbaarheid – wat bij de bestrijding van ondermijning vaak het geval zal zijn – zal al snel aan het doelbindingsbeginsel zijn voldaan. Als de mogelijke inzet van eventuele andere bevoegdheden wordt onderzocht, zal de vraag of aan het doelbindingsvereiste wordt voldaan, scherp moeten worden beoordeeld en van geval tot geval moeten worden bezien.

Conclusie

- In de Gemeentewet en APV's zijn taken en bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde, bestrijden van overlast, en bevorderen van de leefbaarheid opgenomen.
- Die regelingen kennen geen specifieke bepalingen omtrent geheimhouding of doelbinding.
- De ratio achter de bestrijding van ondermijning ligt op het terrein van openbare orde, bestrijden van overlast en bevorderen van de leefbaarheid.
- Als de inzet van bevoegdheden op die terreinen wordt overwogen, kunnen in aangewezen gevallen gegevens die zijn verkregen bij de uitoefening van burgemeestersbevoegdheden worden geraadpleegd ter bestrijding van ondermijning.

B. Wet politiegegevens

Doelstelling

De Wet politiegegevens (hierna: Wpg) regelt de verwerking van politiegegevens. Politiegegevens zijn persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de uitoefening van de politietaak (artikel 1, sub a, Wpg). De Wpg voorziet naast bepalingen over de verwerking van gegevens binnen de politie, ook in bepalingen over de verstrekking van politiegegevens aan anderen buiten de politie, waaronder aan gezagdragers.²¹ Onder gezagdragers vallen ingevolge artikel 16, lid 1, sub b, Wpg ook burgemeesters.

Wettelijke grondslag

Artikel 16, lid 1, sub b, onder 1 en 2 Wpg bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke²² politiegegevens aan burgemeesters verstrekt voor zover zij deze behoeven (i) in verband met hun gezag en zeggenschap over de politie, of (ii) in het kader van de handhaving van de openbare orde.

De taak van de burgemeester met betrekking tot het gezag en zeggenschap over de politie volgt uit artikel 11 Politiewet 2012. Die bepaling luidt:

"1 Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.

2 De burgemeester kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken."

In het kader van het gezag dat en de zeggenschap die de burgemeester binnen de gemeente over de politie heeft, voert de burgemeester onder meer overleg met de officier van justitie, het hoofd en zo nodig de politiechef van de regionale politie-eenheid over de taakuitvoering van de politie en het beleid ten aanzien van de taakuitvoering (het zogenoemde driehoeksoverleg). Zie daarover artikel 13 Politiewet 2012:

"1 De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid binnen welker grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en zo nodig met de

²¹ Kamerstukken II 2005-06, 30327, nr. 3, p. 5.

²² Dat is bij de politie de korpschef, bij de rijksrecherche het College van procureurs-generaal, bij de Koninklijke marechaussee de Minister van Defensie en bij een gemeenschappelijke verwerking de verwerkingsverantwoordelijke die is belast met de feitelijke zorg voor de verwerking en het treffen van de maatregelen ten behoeve van onder meer de juistheid, volledigheid en de beveiliging van de gegevens (artikel 1, sub f, Wpg).

politiechef van een regionale eenheid, over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering (driehoeksoverleg).

2 In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over de inzet van de politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, onderscheidenlijk ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie. De afspraken worden mede gemaakt op basis van de doelen, bedoeld in artikel 38b, eerste lid.

3 Op verzoek van de burgemeester vindt het driehoeksoverleg plaats op gemeentelijk niveau.

4 In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.”

De taak van de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde volgt uit artikel 172 Gemeentewet:

"1 De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.

2 De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.

3 De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.

4 De commissaris van de Koning geeft, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan wel ernstige vrees voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring zulks noodzakelijk maakt, de burgemeesters in de provincie zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid. De aanwijzingen worden zo enigszins mogelijk schriftelijk gegeven.”

Daarnaast bevatten artikel 19 en 20 Wpg grondslagen voor de verwerkingsverantwoordelijke²³ om, in overeenstemming met het bevoegd gezag,²⁴ te beslissen incidenteel politiegegevens te verstrekken aan personen of instanties respectievelijk structureel politiegegevens te verstrekken ten behoeve van een samenwerkingsverband van de bevoegde autoriteiten met personen of instanties. De verstrekking moet daarbij steeds noodzakelijk zijn met oog op een zwaarwegend algemeen belang en bedoeld zijn voor de volgende doeleinden:

²³ Zie voetnoot 21.

²⁴ Als bedoeld in de artikelen 11, 12 en 14 van de Politiewet 2012.

- a. het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
- b. het handhaven van de openbare orde;
- c. het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
- d. het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

Een bestuursorgaan van de gemeente zou een dergelijke persoon of instantie kunnen zijn.²⁵

Geheimhoudingsplicht

Artikel 7 Wpg bevat een geheimhoudingsplicht voor politiegegevens. Deze geldt zowel voor degenen binnen de politie aan wie politiegegevens ter beschikking zijn gesteld (artikel 7 lid 1 Wpg) als voor personen buiten de politie aan wie politiegegevens zijn verstrekt (artikel 7 lid 2 Wpg).

In artikel 7 lid 1 Wpg is voor de ambtenaar van de politie bepaald dat de geheimhoudingsplicht niet geldt voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking verplicht, de bepalingen van paragraaf 3 verstrekking toelaten of de politietaak in bijzondere gevallen tot verstrekking noodzaakt. De mogelijkheid om politiegegevens te verstrekken aan burgemeesters (artikel 16, lid 1, sub b, onder 1 en 2, de Wpg) is opgenomen in paragraaf 3 van de Wpg en is daarmee een toelaatbare doorbreking van de geheimhoudingsplicht.

De burgemeester is vervolgens op grond van artikel 7 lid 2 Wpg verplicht tot geheimhouding, behoudens voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking verplicht of zijn taak daartoe noodzaakt.

Doelbinding

In artikel 3 Wpg is het vereiste van doelbinding opgenomen. Uit het vierde lid volgt dat politiegegevens voor een ander doel dan de politietaak kunnen worden verwerkt door personen of instanties die bij of krachtens de wet met het oog op een zwaarwegend algemeen belang of wetgeving van de Europese Unie zijn aangewezen.

Conclusie

- Burgemeesters krijgen politiegegevens verstrekt voor zover zij deze behoeven (i) in verband met hun gezag en zeggenschap over de politie of (ii) in het kader van de handhaving van de openbare orde. Ook kunnen bestuursorganen van de gemeente bijvoorbeeld incidenteel politiegegevens

²⁵ Hiervoor is geen uitputtend overzicht gegeven van de mogelijkheden om politiegegevens aan (bestuursorganen binnen) gemeenten te verstrekken op basis van de Wet politiegegevens (en daarop gebaseerde regelgeving, zoals het Besluit politiegegevens, het Besluit politiegegevens buitengewoon opsporingsambtenaren en het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten). Zo kan bijvoorbeeld ook nog worden gewezen op artikel 18 Wpg jo. artikel 4:3 Besluit politiegegevens.

verstrekt krijgen dan wel structureel ten behoeve van een samenwerkingsverband.

- Gelet op (de expliciete doelbindingsbepaling en) de strikte geheimhoudingsplicht in de Wpg zien wij geen ruimte voor burgemeesters om politiegegevens binnen de gemeente verder te verwerken voor andere doeleinden. Dat betekent ons inziens dat niet bij ieder signaal een hit/no hit-vraag kan worden gesteld aan de burgemeester met betrekking tot de politiegegevens die hij heeft ontvangen.
- Wel kan een signaal op zichzelf aanleiding vormen voor de burgemeester om informatie op te vragen bij de politie in het kader van zijn openbare orde-taak of om de politie op te dragen op te treden ten aanzien van bepaalde verstoringen.
- Verder staat de geheimhoudingsplicht van de Wpg niet in de weg aan het delen van *het gegeven dat de burgemeester een besluit heeft genomen* op basis van politiegegevens binnen de gemeente. Daarvoor achten wij relevant dat het gegeven dat een bepaald besluit is genomen op zichzelf geen politiegegeven is, nu dat gegeven niet wordt verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak (vgl. artikel 1, sub a, Wpg).

C. Drank- en Horecawet

Doelstelling

Het doel van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW) is gezondheidsschade door alcohol bij (met name) jongeren voorkomen en verstoring van de openbare orde door alcoholmisbruik terug te dringen. De DHW regelt de bevoegdheid om horecaverunningen te verlenen en hierop toezicht te houden. De gemeente is verantwoordelijk om het toezicht op en de handhaving van deze wet te organiseren. Bij gemeentelijke verordening kunnen voorts nadere regels worden gesteld over het verstrekken van alcoholhoudende dranken (artikel 25a e.v. DHW).

Wettelijke grondslag²⁶

Verstrekking van gegevens aan de burgemeester in het kader van vergunningverlening

De burgemeester is bevoegd kennis te nemen van de informatie die een aanvrager van een horecaverunning verstrekt op grond van artikel 3 DHW jo. artikel 26 DHW jo. Regeling aanvraaggegevens en formulieren DHW.

- Zie voor de inhoud van het aanvraagformulier artikel 26 DHW jo. Regeling aanvraaggegevens en formulieren DHW.
- In de vergunning zelf worden diverse gegevens opgenomen (artikel 29, eerste lid, DHW).²⁷
- Ook vermeldt het aanhangsel bij de vergunning de leidinggevende(n) (artikel 29, tweede lid, DHW).

De burgemeester kan vervolgens een horecaverunning verlenen op grond van artikel 3 DHW. Een horecaverunning wordt geweigerd indien de leidinggevende(n) in enig opzicht van slecht leefgedrag is/zijn (artikel 27 lid 1 sub a DHW jo. artikel 8 lid 1 sub b DHW).

Wat slecht leefgedrag precies inhoudt, wordt nader uitgewerkt in het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999. Het gaat hier onder andere om:

- Plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis;
- Veroordeling tot een gevangenisstraf wegens een misdrijf binnen de afgelopen vijf jaar;

²⁶ Veelal in verbinding met artikel 6 onder c en/of e AVG.

²⁷ In de vergunning worden vermeld (i) de vergunninghouders, (ii) tot welke bedrijfsuitoefening de vergunning strekt, (iii) de plaats waar de inrichting zich bevindt (iv) de situering en de oppervlakten van de horeca- en slijterijlokaliteiten en terrassen en (v) de voorschriften of beperkingen welke aan de vergunning zijn verbonden.

- Veroordeling tot een geldboete van 500 euro of meer binnen de afgelopen vijf jaar;
- Leiderschap over een inrichting waarvan de vergunning is ingetrokken of die tenminste een maand is gesloten binnen de afgelopen vijf jaar.

In het kader van de vergunningverlening is de burgemeester bevoegd de gegevens te verwerken die nodig zijn om te kunnen beoordelen of de leidinggevende(n) in enig opzicht van slecht leefgedrag is/zijn. Bij deze beoordeling kunnen dus bijvoorbeeld strafrechtelijke gegevens worden verwerkt.

Verder kan zowel de burgemeester als de DHW-toezichthouder een register raadplegen dat wordt bijgehouden door de minister van VWS en waarin bewijsstukken zijn opgenomen over de kennis en het inzicht van de leidinggevende in sociale hygiëne. Dat is mogelijk op grond van artikel 8 lid 5 DHW. Dit register bevat de volgende bewijsstukken:

- een verklaring afgegeven door de examencommissie van de Stichting Vakbekwaamheid Horeca 2.0; en
- een verklaring van vakbekwaamheid.²⁸

Raadpleging van het register door de burgemeester is toegestaan in het kader van:

- het verlenen van een horecavergunning;
- het verlenen van een ontheffing;
- het beoordelen van een melding van het instellen van een nieuwe leidinggevende.

Raadpleging van het register door de DHW-toezichthouders is mogelijk zonder nadere voorwaarden (artikel 8 lid 5 sub b DHW).²⁹

Ook geldt een meldingsplicht van een vergunninghoudende inrichting aan de burgemeester indien zich voor de vergunning relevante wijzigingen voordoen (artikel 30 DHW).

De burgemeester is bevoegd meldingen te ontvangen van een vergunninghoudende instelling over wijzigingen ten aanzien van de leidinggevende op grond van artikel 30a DHW.

De burgemeester kan toepassing geven aan de Wet Bibob en het Landelijk Bureau Bibob om een advies vragen in het kader van de vergunningverlening (artikel 27 lid 3 en 4 DHW), van een verzoek tot het bijschrijven van een leidinggevende (artikel 30a

²⁸ Artikel 1 Regeling bewijsstukken sociale hygiëne Drank- en Horecawet 2015.

²⁹ Het register is overigens voor een ieder toegankelijk via www.svh.nl.

lid 5 en lid 6 DHW) en om een reeds verleende vergunning intrekken (artikel 31 lid 3 sub a DHW).

Verwerking van gegevens in het kader van toezicht en handhaving

De DHW kent geen specifieke bepalingen die DHW-toezichthouders de bevoegdheid verschaffen bepaalde persoonsgegevens te verwerken, afgezien van de bevoegdheid van zowel de burgemeester als de DHW-toezichthouders het register te raadplegen dat wordt bijgehouden door de minister van VWS en waarin bewijsstukken zijn opgenomen over de kennis en het inzicht van de leidinggevende in sociale hygiëne (artikel 8 lid 5 sub b DHW).

In algemene zin geldt voor toezichthouders dat zij op grond van de Awb inlichtingen kunnen vorderen (artikel 5:16 Awb) en zakelijke gegevens en bescheiden kunnen opvragen (artikel 5:17 Awb). Op grond van deze bepalingen kunnen ook kopieën van stukken en bescheiden worden gevorderd. In beginsel kunnen inlichtingen van een ieder worden gevorderd, mits dat in lijn is met het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:13 Awb). Het uitgangspunt is dat de DHW-toezichthouder zijn bevoegdheden niet mag uitoefenen als dat niet noodzakelijk is en dat hij zijn bevoegdheden op een voor de burger zo min mogelijk belastende wijze uitoefent. Ook ligt het in de rede dat de DHW-toezichthouder zijn vordering motiveert. In beginsel is een ieder verplicht tot medewerking aan dergelijke vorderingen (artikel 5:20 Awb).

Geheimhoudingsplicht

De DHW bevat geen specifieke geheimhoudingsplicht.

Doelbinding

Het doelbindingsbeginsel vindt zijn uitwerking in artikel 5 lid 1 sub b en 6 lid 4 AVG. De DHW biedt mogelijkheden gegevens te verwerken met als doel het al dan niet verlenen van horecavergunningen en – breder – de regulering van alcoholgebruik.

Vraag is vervolgens of DHW-gegevens ook kunnen worden geraadpleegd ter bestrijding van ondermijning. Ons lijkt dat op voorhand niet uitgesloten, omdat zowel de regulering van alcoholgebruik als de bestrijding van ondermijning verband houden met de leefbaarheid en goede zeden binnen een gemeente. Ook wordt in de memorie van toelichting op de DHW het tegengaan van criminaliteit als een van de doelstellingen van de Drank- en Horecawetgeving genoemd.³⁰ Gelet op deze tot op zekere hoogte vergelijkbare doelen kunnen wij ons voorstellen dat DHW-gegevens in voorkomende gevallen kunnen worden geraadpleegd als ter bestrijding van

³⁰ Kamerstukken II 1997-1998, 25 969, nr. 3, p. 4-5.

ondermijning de inzet van gemeentelijke bevoegdheden wordt overwogen die soortgelijke doelen dienen (bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde, bestrijden van overlast en bevordering van leefbaarheid). Eventuele stafrechtelijke gegevens zullen alleen kunnen worden bekeken als de betrokken medewerkers van de gemeente daarvoor een expliciete grondslag hebben.

Conclusie

- De DHW regelt de bevoegdheid om horecaverGUNningen te verlenen en daarop toezicht te houden;
- De DHW kent geen specifieke bepalingen omtrent geheimhouding of doelbinding;
- De ratio achter de bestrijding van ondermijning en achter de drank- en horecawetgeving ligt in zekere zin in elkaars verlengde, nu in beide gevallen wordt beoogd de leefbaarheid en goede zeden in een gemeente te bevorderen;
- Gelet daarop kunnen in aangewezen gevallen DHW-gegevens worden geraadpleegd ter bestrijding van ondermijning.

D. Huisvestingswet

Doelstelling

Doelstelling van de Huisvestingswet 2014 is om gemeenten een instrumentarium te bieden om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte³¹. Als er schaarste is, kunnen maatregelen om in te grijpen op de samenstelling van de woonruimtevoorraad ook de bevordering van leefbaarheid als motief hebben³².

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten een grondslag voor het vaststellen van een huisvestingsverordening. Daarin kunnen regels over woonruimteverdeling worden opgenomen; denk aan regels over urgentie, en regels over het verplicht stellen van een huisvestingsvergunning. Daarnaast kunnen daar regels over de samenstelling van de woonruimtevoorraad worden opgenomen. Denk bijvoorbeeld aan vergunningplichten voor onttrekking aan de bestemming tot bewoning, voor het samenvoegen van woonruimte, voor het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte, voor het verbouwen van één woonruimte tot twee of meer woonruimten en voor het splitsen van gebouwen (artikel 21 en 22 Huisvestingswet 2014).

De doelstelling van de gemeentelijke huisverordening is dus eveneens ingrijpen in de woonruimteverdeling en/of ingrijpen in de samenstelling van de woonruimtevoorraad om onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste te bestrijden, en leefbaarheid te bevorderen.

Wettelijke grondslag

Ten behoeve van deze doelstellingen en de daarmee verbonden gemeentelijke taken zullen gemeenten onder meer de volgende soorten gegevens verwerken:

- gegevens die woningzoekenden aan de gemeente verstrekken als zij een huisvestingsvergunning aanvragen, zoals: naam, adres, samenstelling van het huishouden en een verklaring over de hoogte en bron van het inkomen;
- gegevens die eigenaren aan de gemeente verstrekken als zij een onttrekkingsvergunning, een vergunning voor kamerbewoning, een vergunning voor woningvorming of een splitsingsvergunning aanvragen, zoals: naam, adres, aantal personen dat van de om te zetten woonruimte gebruik zal maken (o.a. bij kamerbewoning), namen eventuele huidige bewoners;

³¹ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 271, nr. 3, blz. 1.

³² ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3620; Kamerstukken I, 2013/2014, 32 271, nr. C, blz. 7.

- gegevens die de gemeente verkrijgt als zij toezicht houdt op de naleving van de Huisvestingswet 2014 en de huisvestingsverordening, zoals: gegevens over illegale kamerbewoning, splitsing of woningvorming (artikel 32 e.v. Huisvestingswet 2014).

Vooraf die laatste soort gegevens lijken relevant in het kader van binnengemeentelijke gegevensuitwisseling ter bestrijding van ondermijning. In algemene zin geldt daarvoor dat toezichthouders op grond van de Awb inlichtingen kunnen vorderen (artikel 5:16 Awb) en zakelijke gegevens en bescheiden kunnen opvragen (artikel 5:17 Awb). Op grond van deze bepalingen kunnen ook kopieën van stukken en bescheiden worden gevorderd. In beginsel kunnen inlichtingen van een ieder worden gevorderd, mits dat in lijn is met het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:13 Awb). Het uitgangspunt is dat de toezichthouder zijn bevoegdheden niet mag uitoefenen als dat niet noodzakelijk is en dat hij zijn bevoegdheden op een voor de burger zo min mogelijk belastende wijze uitoefent. Ook ligt het in de rede dat de toezichthouder zijn vordering motiveert. In beginsel is een ieder verplicht tot medewerking aan dergelijke vorderingen (artikel 5:20 Awb).

In de Huisvestingswet 2014 is geen specifieke regeling voor gegevensverwerking of gegevensuitwisseling opgenomen.

Geheimhoudingsplicht en doelbinding

De Huisvestingswet 2014 bevat ook geen specifieke geheimhoudingsplicht. Het doelbindingsbeginsel van artikel 5 lid 1 aanhef en onder b en 6 lid 4 AVG is vanzelfsprekend van toepassing.

De vergunningplicht voor kamerbewoning, splitsing en woningvorming wordt gehandhaafd om de gewenste samenstelling van de woonruimtevoorraad te bevorderen, maar kan door gemeenten ook worden ingezet om, als er schaarste is, de leefbaarheid te bevorderen. Zo kunnen illegale kamerbewoning of illegale splitsing van woonruimte tot overlast en verloedering leiden, met negatieve effecten op de leefbaarheid tot gevolg. Dat geldt ook voor onttrekking van woonruimte ten behoeve van bijvoorbeeld hennepkwekerijen. Handhaving van de huisvestingsverordening kan in dit soort gevallen nauw samenhangen met de bestrijding van ondermijning. Als de inzet van andere bevoegdheden wordt overwogen die doelen hebben die dicht tegen de doelstellingen van de gemeentelijke huisvestingsverordening aan liggen, zal uitwisseling van die gegevens mogelijk snel gerechtvaardigd zijn. Daarbij zou ook een rol kunnen spelen of op basis van ervaring kan worden aangenomen dat bijvoorbeeld illegale kamerverhuur vaak samengaat met en dus een risico vormt op gebreken in de brandveiligheid. Daarbij kan gedacht worden aan gebruik van gegevens ten behoeve van bevoegdheden in het kader van bouw- en woningtoezicht.

Er zal in het concrete geval moeten worden afgewogen of de bevoegdheden die men overweegt in te zetten, dicht genoeg tegen de doelstellingen van de huisvestingsverordening aanliggen om de uitwisseling en verder gebruik van persoonsgegevens te rechtvaardigen.

Conclusie

- Doelstellingen van de Huisvestingswet 2014 zijn: bestrijding van nadelige effecten van schaarste aan woonruimtevoorraad door in te grijpen in de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad, en, als er schaarste is, door ingrijpen in de samenstelling van de woonruimtevoorraad de leefbaarheid te bevorderen.
- De Huisvestingswet 2014 kent geen specifieke geheimhoudingsbepaling.
- Gegevens mogen worden verwerkt voor zover aan het vereiste van doelbinding wordt voldaan.
- De regisseur ondermijning zal in het concrete geval moeten afwegen of de bevoegdheden die de gemeente wil inzetten, dicht genoeg tegen de doelstellingen van de huisvestingsverordening aanliggen om de uitwisseling en verder gebruik van persoonsgegevens te rechtvaardigen.
- Denk daarbij bijvoorbeeld aan bouw- en woningtoezicht.

E. Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

Doelstelling

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) heeft tot doel de leefbaarheid in bepaalde buurten of wijken te vergroten door middel van selectieve woningtoewijzing. De gemeenteraad kan hiervoor wooncomplexen, straten of gebieden laten aanwijzen door de minister op basis van bepaalde selectiecriteria te weten: (i) aard van het inkomen, (ii) sociaal-economische kenmerken en (iii) overlast en crimineel gedrag.

Wettelijke grondslag

Algemene verwerkingsgrondslagen³³

Op grond van artikel 5 lid 3 juncto artikel 10b lid 9 Wbmgp is het Besluit verwerking persoonsgegevens bij selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag (het Besluit) van toepassing indien de burgemeester of het college persoonsgegevens verwerkt in het kader van het afgeven van een woonverklaring of in het kader van een besluit op aanvraag van een huisvestingsvergunning voor een complex, straat of gebied. Het Besluit bevat zowel verwerkingsgrondslagen voor het college als voor de burgemeester. De volgende grondslagen kunnen worden onderscheiden:

- Verwerking van persoonsgegevens door het college in een bestand in het kader van de aanvraag van een huisvestingsvergunning door een woningzoekende waarvoor een verklaring omtrent gedrag is vereist (artikel 3 lid 1 Besluit).

Indien in de huisvestingsverordening is bepaald dat een verklaring omtrent gedrag is vereist voor het verlenen van een huisvestingsvergunning in het aangewezen gebied, dan verwerkt het college de volgende persoonsgegevens in een bestand:

- a. de datum van de aanvraag;
- b. de naam, de geboortedatum, de geboorteplaats en het adres, bedoeld in artikel 1.1, onderdeel q, van de Wet basisregistratie personen, van de woningzoekende;
- c. het adres van de woonruimte waarvoor de huisvestingsvergunning wordt aangevraagd;

³³ Het is mogelijk dat de bevoegdheden van het college op basis van artikel 19 Huisvestingswet 2014 zijn gemandateerd aan eigenaren of beheerders van woonruimte. Op basis van artikel 10 Besluit verwerking persoonsgegevens bij selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag hebben zij dan dezelfde bevoegdheden (in het kader van de Wbmgp) als het college.

- d. de bereidverklaring;
- e. de verklaring omtrent het gedrag van de woningzoekende.

- Verwerking van persoonsgegevens van de woningzoekende door het college in een bestand ten behoeve van de beoordeling van een aanvraag waarvoor een woonverklaring is vereist (artikel 3 lid 2 Besluit).

Indien in de huisvestingsverordening is bepaald dat bij een aanvraag van een huisvestingsvergunning een onderzoek op basis van politiegegevens is vereist, dan verwerkt het college de volgende gegevens in een bestand:

- a. de datum van de aanvraag;
- b. de naam, de geboortedatum, de geboorteplaats en het adres, bedoeld in artikel 1.1, onderdeel q, van de Wet basisregistratie personen, van de woningzoekende;
- c. het adres van de woonruimte waarvoor de huisvestingsvergunning wordt aangevraagd;
- d. de bereidverklaring.

- Komt de woningzoekende op basis van de criteria die zijn opgenomen in de huisvestingsverordening en die geen betrekking hebben op gedragingen uit de politiegegevens, bedoeld in artikel 10a lid 2 Wbmgp in aanmerking voor een huisvestingsvergunning, dan stelt het college de burgemeester in kennis van de aanvraag en verstrekt het college de gegevens als bedoeld in artikel 3 lid 2 sub a-c van het Besluit aan de burgemeester (artikel 4 lid 2 Besluit).
- Op grond van artikel 5 lid 5 Wbmgp houdt het college voor de evaluatie van de maatregel die op grond van de aanwijzing in een complex, straat of gebied is toegepast noodzakelijke gegevens bij. Welke gegevens dit betreffen is geregeld in artikel 9 van het Besluit. In artikel 10b lid 9 Wbmgp juncto artikel 13 lid 1, onder a, Besluit is bepaald dat het college ervoor zorgdraagt dat de persoonsgegevens in het bestand als bedoeld in artikel 3 van het Besluit worden bewaard voor de evaluatie van de maatregel.
- Verwerking van de beslissing/woonverklaring van de burgemeester in het bestand door het college (artikel 9 Besluit).

Het college is bevoegd tot het verwerken in een bestand van:

- de verlening of weigering van de huisvestingsvergunning door de burgemeester;
- de woonverklaring;
- de persoonsgegevens verkregen van eigenaren of beheerders van woonruimte.

- Als de burgemeester in kennis is gesteld van de aanvraag van een huisvestigingsvergunning, dan moet hij volgende persoonsgegevens in een bestand verwerken (artikel 7 Besluit):
 - de persoonsgegevens verkregen van het college;
 - de politiegegevens ontvangen van de politiechef;
 - het hoorverslag (indien de woningzoekende op grond van artikel 10b lid 6 Wbmgp is gehoord);
 - de woonverklaring;
 - een afschrift van de mededeling die de burgemeester heeft verstrekt aan de aanvrager van de huisvestigingsvergunning.
- Het bijhouden van een bestand van namen door de burgemeester van personen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn met betrekking tot de taken als bedoeld in artikel 5 lid 1, 6, 7, 11 en 13 lid 2 van het Besluit (artikel 8 lid 1 Besluit).

Verstrekking van gegevens aan de burgemeester

De beoordeling van de vergunningaanvraag is in handen van de burgemeester. Met het oog daarop zijn voor de burgermeester verschillende verstrekkinggrondslagen opgenomen in het Besluit:

- Verstrekking van de gegevens van de woningzoekende door het college aan de burgemeester (artikel 4 lid 2 Besluit).³⁴
- Verstrekking van een overzicht van de politiegegevens door de politiechef van de lokale eenheid van de betreffende gemeente aan de burgemeester ten behoeve van de beoordeling van de aanvraag van een huisvestigingsvergunning in een aangewezen gebied waarvoor een woonverklaring is vereist (artikel 10b lid 1 Wbmgp jo. artikel 5 Besluit).
 - Er mag slechts een overzicht van de relevante politiegegevens van de vier jaren vóór het tijdstip van de aanvraag van de huisvestigingsvergunning worden verstrekt door de politiechef;
 - Deze periode bedraagt ten hoogste twee jaren indien de betrokkene op het tijdstip van die aanvraag nog niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt;
 - De politiechef geeft duiding aan de politiegegevens;³⁵

³⁴ Het is mogelijk dat de bevoegdheden van het college op basis van artikel 19 Huisvestingswet 2014 zijn gemandateerd aan eigenaren of beheerders van woonruimte. Op basis van artikel 10 van het Besluit hebben zij dan dezelfde bevoegdheden (in het kader van de Wbmgp) als het college.

³⁵ Artikel 10b lid 3 Wbmgp.

- De politiegegevens bevatten geen tot andere personen dan de woningzoekende herleidbare persoonsgegevens.³⁶

Verstreking van gegevens door de burgemeester

Tot slot biedt de Wbmgp ook grondslagen voor gegevensverstrekking door de burgemeester:

- Verstreking van de woonverklaring door de burgemeester aan het college (artikel 6 lid 2 Besluit).
- Verlenen van inzage in de in het bestand opgenomen persoonsgegevens over de woningzoekende door de burgemeester bij bezwaar en beroep aan het bestuursorgaan dat belast is met de beslissing op bezwaar respectievelijk aan de bestuursrechter (artikel 11 Besluit).

Geheimhoudingsplicht

De Wbmgp bevat geen specifieke geheimhoudingsplicht. Wel geldt een geheimhoudingsplicht voor politiegegevens die op basis van de Wet politiegegevens zijn verkregen (artikel 7 Wet politiegegevens).³⁷

Doelbinding

De Wbmgp en het onderliggende Besluit kennen een strikte doelbinding ten aanzien van de te verwerken gegevens. Dit blijkt uit de volgende bepalingen:

- De politiegegevens en de duiding daarvan die de burgemeester heeft verkregen van de politiechef in het kader van het onderzoek naar de woonverklaring mag uitsluitend worden gebruikt voor de beoordeling van de aanvraag van de huisvestigingsvergunning (artikel 10b lid 7 Wbmgp).
- Daarnaast is de burgemeester verplicht om te voorkomen dat onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen de persoonsgegevens in het bestand voor andere doeleinden dan de uitvoering van de Wbmgp gebruiken (artikel 8 lid 3 Besluit).
- Persoonsgegevens in het bestand van de burgemeester als bedoeld in artikel 7 van het Besluit moeten – na het onherroepelijk worden van het besluit – door de burgemeester worden verwijderd en vernietigd (artikel 13 lid 2 Besluit).

³⁶ Artikel 5 lid 2 van het Besluit.

³⁷ Artikel 18 Wpg jo. artikel 4:3 lid 1 sub b onder 2 en sub m Besluit politiegegevens.

- Uit artikel 13 lid 3, onder a, van het Besluit volgt dat de persoonsgegevens die het college verwerkt in een bestand als bedoeld in artikel 3 van het Besluit mogen worden bewaard in het kader van de evaluatie van de maatregel en de evaluatie ten behoeve van het verslag. Na het onherroepelijk worden van het besluit tot het al dan niet verlenen van een huisvestingsvergunning, mogen deze persoonsgegevens daarom uitsluitend ter beschikking worden gesteld aan degenen die belast zijn met de evaluatie op basis van een schriftelijke machtiging van het college, na raadpleging door het college van de functionaris gegevensbescherming (artikel 13 lid 3, onder b, Besluit). Zodra de desbetreffende gegevens niet meer noodzakelijk zijn voor de evaluatie(s) dient over te worden gegaan tot verwijdering en vernietiging van de gegevens (artikel 13 lid 3, onder c, Besluit).

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de gegevens in het bestand als bedoeld in artikel 7 van het Besluit dat door de burgemeester wordt bijgehouden alleen mogen worden gebruikt voor de uitvoering van de Wbmgp. Voor de politiegegevens is daar nog een specifieke bepaling (artikel 10b Wbmgp) aan toegevoegd en bovendien moeten al deze gegevens in het bestand zo snel mogelijk na het onherroepelijk worden van het besluit worden vernietigd. De gegevens die het college verwerkt in een bestand als bedoeld in artikel 3 van het Besluit mogen na het onherroepelijk worden van het besluit uitsluitend voor evaluatiedoeleinden ter beschikking worden gesteld aan degenen die belast zijn met de evaluatie(s). Wanneer deze gegevens hiervoor niet meer noodzakelijk zijn moeten ook deze gegevens worden verwijderd en vernietigd. Ieder andere vorm van verwerking is niet toegestaan, met uitzondering van het geven van inzage aan degene wiens persoonsgegevens zijn verwerkt.

Zie in dit verband ook de Nota van Toelichting bij het Besluit, p. 10:

“Gezien de privacygevoeligheid van de persoonsgegevens is in de wet uitdrukkelijk bepaald dat de burgemeester de aan hem verstrekte politiegegevens, de duiding ervan en de periode waarop deze gegevens betrekking hebben, mag gebruiken voor de beoordeling van de aanvraag van een huisvestingsvergunning waarvoor hij een woonverklaring afgeeft aan het college van burgemeester en wethouders. De overige persoonsgegevens mogen op basis van deze algemene maatregel van bestuur worden bewaard voor evaluatie van deze maatregel. Deze persoonsgegevens kunnen na het onherroepelijk worden van het besluit van het college van burgemeester en wethouders tot het al dan niet verlenen van een huisvestingsvergunning uitsluitend ter beschikking worden gesteld nadat het college van burgemeester en wethouders daartoe een machtiging heeft gegeven aan personen die zijn belast met de evaluatie van de screeningsmaatregel op lokaal niveau of de evaluatie van de wet op rijksniveau. Zulke een machtiging wordt slechts verleend nadat het college de functionaris voor de

gegevensbescherming hierover heeft geraadpleegd. Ieder andere vorm van verwerking is niet toegestaan met uitzondering van het op verzoek van de persoon wiens persoonsgegevens in het bestand zijn verwerkt, inzage geven in diens persoonsgegevens.”

Conclusie

- De Wbmgp heeft tot doel de leefbaarheid in bepaalde buurten of wijken te vergroten door middel van selectieve woningtoewijzing. Om dit doel te verwezenlijken wordt onder andere rekening gehouden met de mate van criminaliteit.
- Op grond van de Wbmgp kunnen verscheidene gegevens worden verwerkt, waaronder politiegegevens over de aanvrager van een huisvestingsvergunning.
- Deze gegevens zijn gebonden aan een strikte wettelijke doelbinding en, waar het politiegegevens betreft, een strikte geheimhoudingsplicht.
- Gezien deze strikte doelbinding (en geheimhoudingsplicht) kunnen de gegevens die op grond van de Wbmgp zijn verzameld in de regel niet verder worden verwerkt voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

F. Woningwet

Doelstelling

De Woningwet stelt regels over het handelen van woningcorporaties en over de algemene (bouwkundige) staat van woningen en overige bouwwerken. Voor de aanpak van ondermijning is vooral van belang dat het college zorgdraagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van de regels uit hoofdstuk I tot en met III van de Woningwet. In deze hoofdstukken staan onder andere voorschriften waaraan woningen moeten voldoen. De bestuursrechtelijke handhaving van deze voorschriften heeft als doel dat er geen gevaar ontstaat voor de gezondheid of veiligheid van bewoners en omwonenden.

Wettelijke grondslag

In de Woningwet staan verschillende grondslagen voor verkrijging van gegevens door het college. Bij de aanpak van ondermijning kan met name gedacht worden aan:

- Het verkrijgen van gegevens en bescheiden in het kader van de aanvraag van vergunningen voor bouw- of sloopwerkzaamheden (artikel 2 lid 3 Woningwet).
- Het verkrijgen van een verplicht gesteld onderhoudsplan van de vereniging van eigenaars (artikel 12d lid 4 Woningwet).
- De bepaling die het bevoegd gezag (veelal het college) verplicht zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van hetgeen is bepaald in hoofdstuk I tot en met III Woningwet (artikel 92 lid 1 Woningwet). Het college kan gegevens verzamelen bij de handhaving van onder andere de volgende voorschriften:
 - De eigenaar van een bouwwerk moet voorkomen dat als gevolg van de staat van het bouwwerk, open erf of terrein gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt (artikel 1a Woningwet). Deze bepaling dient als vangnet om in te kunnen grijpen bij een noodsituatie.³⁸
 - De eigenaar moet bepaalde (technische of omgevingsrechtelijke/ruimtelijke) voorschriften over het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik van bepaalde bouwwerken en het slopen daarvan hanteren (artikel 1b jo. 2-12c Woningwet).
- De bepaling op basis waarvan het bevoegd gezag, indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk is, de eigenaar (of een ander die bevoegd is tot het treffen van voorzieningen) van een gebouw of bouwwerk kan verplichten tot het treffen van de nodige voorzieningen (artikel 13 Woningwet). Deze voorzieningen

³⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29392, 3 p. 21 en 26

moeten ervoor zorgen dat de staat van het gebouw daarna komt te liggen tussen het niveau voor bestaande bouw en het niveau voor nieuwbouw. Deze voorwaarden worden verder uitgewerkt in het Bouwbesluit.

In algemene zin geldt voor toezichthouders dat zij op grond van de Awb inlichtingen kunnen vorderen (artikel 5:16 Awb) en zakelijke gegevens en bescheiden kunnen opvragen (artikel 5:17 Awb). Op grond van deze bepalingen kunnen ook kopieën van stukken en bescheiden worden gevorderd. In beginsel kunnen inlichtingen van een ieder worden gevorderd, mits dat in lijn is met het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:13 Awb). Het uitgangspunt is dat de toezichthouder zijn bevoegdheden niet mag uitoefenen als dat niet noodzakelijk is en dat hij zijn bevoegdheden op een voor de burger zo min mogelijk belastende wijze uitoefent. Ook ligt het in de rede dat de toezichthouder zijn vordering motiveert. In beginsel is een ieder verplicht tot medewerking aan dergelijke vorderingen (artikel 5:20 Awb).

Geheimhoudingsplicht en doelbinding

De Woningwet bevat, behoudens de geheimhoudingsplicht voor woningcorporaties met betrekking tot inkomensgegevens van de huurders (55 lid 4 Woningwet), geen specifieke geheimhoudingsplicht.

In de Woningwet is geen specifiek doelbindingsbeginsel opgenomen. Rekening moet worden gehouden met het algemene doelbindingsbeginsel uit artikel 5 lid 1 sub b en 6 lid 4 AVG.

De hierboven opgesomde verwerkingsgrondslagen hebben veelal betrekking op de bouwkundige staat van de woning. Handhaving van de voorschriften heeft tot doel de veiligheid en gezondheid van bewoners en omwonenden te waarborgen. Vraag is vervolgens of de ter uitvoering van de Woningwet verkregen gegevens ook kunnen worden geraadpleegd als ter bestrijding van ondermijning de inzet van gemeentelijke bevoegdheden wordt overwogen. Er zal in het concrete geval moeten worden afgewogen of de bevoegdheden die men overweegt in te zetten, dicht genoeg tegen de doelstellingen van de Woningwet aanliggen om de uitwisseling en verder gebruik van persoonsgegevens te rechtvaardigen.

Conclusie

- De Woningwet stelt, voor zover relevant in dit kader, regels met betrekking tot de handhaving van bepaalde woningvoorschriften. Het gaat daarbij veelal om voorschriften met betrekking tot gebouwen;
- De Woningwet kent, behoudens voor woningcorporaties met betrekking tot de inkomensgegevens, geen specifieke bepalingen omtrent geheimhouding of doelbinding;

- De informatie die verwerkt wordt op grond van de Woningwet zou onder omstandigheden gebruikt kunnen worden voor de aanpak van ondermijning. Daarbij dient te vraag te worden beantwoord of de bevoegdheid die de gemeente wil inzetten dicht genoeg aanligt tegen de doelstellingen van de Woningwet, te weten: het voorkomen van gevaar voor de veiligheid en gezondheid van bewoners en omwonenden.

G. Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Doelstelling

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) verschaft bestuursorganen³⁹ de mogelijkheid om een vergunning, ontheffing of subsidie (gedeeltelijk) te weigeren of in te trekken indien zich het gevaar voordoet dat de beschikking wordt gebruikt voor – kort gezegd – het plegen van strafbare feiten dan wel voor het benutten van uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen op geld waardeerbare voordelen. Ook bij vastgoedtransacties en bij bepaalde aanbestedingen kunnen bestuursorganen onderzoek doen naar de integriteit van de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie wordt aangegaan respectievelijk die in aanmerking komt voor het uitvoeren van een overheidsopdracht.

Een bestuursorgaan verkrijgt bij het onderzoek dat het doet bij toepassing van de Wet Bibob (het zgn. “eigen onderzoek”) persoonsgegevens over de aanvrager/gegadigde (hierna: de betrokkene). Daarnaast kan een bestuursorgaan zich wenden tot het Landelijk Bureau Bibob voor een advies over de mate van gevaar dat een vergunning, ontheffing, subsidie, vastgoedtransactie of opdracht wordt misbruikt. Een dergelijk advies zal ook persoonsgegevens bevatten. Het Landelijk Bureau Bibob heeft toegang tot meer relevante (gesloten) bronnen dan dat bestuursorganen bij het eigen onderzoek hebben.

Wettelijke grondslag

Een bestuursorgaan kan voor het eigen onderzoek in het kader van de Wet Bibob verschillende bronnen gebruiken:⁴⁰

- Dat betreft allereerst de door de betrokken (rechts)persoon aangeleverde informatie via het Bibob-vragenformulier (artikel 30 Wet Bibob);
- Daarnaast kunnen bestuursorganen ten behoeve van het eigen onderzoek in openbare bronnen zoeken en – in beperkte mate – uit niet-openbare bronnen informatie opvragen over de betrokkene. Voor wat betreft de niet-openbare bronnen gaat het om gegevens die gemeenten bij of krachtens andere wetten mogen ontvangen ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob. Het gaat dan bijvoorbeeld om justitiële gegevens, politiegegevens en

³⁹ Afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval gaat het hier om het college of de burgemeester.

⁴⁰ Op het moment van schrijven van deze analyse is een voorstel tot wijziging van de Wet Bibob aanhangig. Dat wetsvoorstel beoogt onder meer de informatiepositie van bestuursorganen bij het eigen onderzoek te verbeteren. Het wetsvoorstel bevat onder andere een rechtstreekse tipfunctie van het Landelijk Bureau Bibob aan bestuursorganen. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35 152, nr. 2. Zie ook de toelichting op dat wetsvoorstel, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 11-12. Met deze wijzigingen is in onderstaande analyse nog geen rekening gehouden.

strafvorderlijke gegevens (artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens; artikel 4:3, eerste lid, onder I, Besluit politiegegevens; en artikel 39f lid 1, onder d en g, en lid 2 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens jo. hoofdstuk III, onderdeel 3, onder d en g, van de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Ook kunnen bestuursorganen netwerktekeningen ontvangen van de Dienst Justis, waarin de onderlinge relaties tussen bevroegde natuurlijke personen en/of rechtspersonen worden weergegeven, evenals relevante faillissementen en ontbindingen (artikel 6, onder g, Besluit controle op rechtspersonen);

- Ook kan gebruik worden gemaakt van een mededeling van het Landelijk Bureau Bibob over eerdere advisering ten aanzien van dezelfde betrokkene (artikel 11a Wet Bibob), van de tipfunctie van de officier van justitie (artikel 26 Wet Bibob) en van informatie die in een Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) wordt gedeeld (artikel 28, tweede lid, onder d, Wet Bibob);
- Tot slot kunnen bestuursorganen gebruikmaken van interne bronnen die gegevens bevatten die in het kader van andere taken zijn verzameld, bijvoorbeeld van de bij een vergunningaanvraag door de aanvrager aangeleverde informatie.⁴¹

Daarnaast kan een bestuursorgaan het Landelijk Bureau Bibob verzoeken advies uit te brengen over de mate van gevaar. Dat advies wordt vervolgens aan het bestuursorgaan verstrekt (artikel 9 Wet Bibob). Het advies mag gedurende twee jaar worden gebruikt voor een andere beslissing (artikel 29 Wet Bibob).

Geheimhoudingsplicht

Artikel 28 lid 1 Wet Bibob bevat een geheimhoudingsplicht voor een ieder die krachtens de Wet Bibob de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, tenzij de verstrekking uitdrukkelijk is toegestaan in de Wet Bibob.

Artikel 28 lid 2 Wet Bibob bepaalt vervolgens dat bestuursorganen de gegevens uit het Bibob-advies niet mogen doorgeven, behalve aan de in datzelfde lid genoemde (potentiële) ontvangers. Op grond van artikel 30 lid 6 Wet Bibob is artikel 28 lid 2 Wet Bibob van overeenkomstige toepassing op de bevindingen van het eigen onderzoek van het bestuursorgaan.

Uit het voorgaande volgt dat informatie die wordt verkregen door toepassing van de Wet Bibob alleen mag worden gedeeld met de in artikel 28 lid 2 Wet Bibob genoemde ontvangers. Een team dat verantwoordelijk is voor de aanpak van ondermijning en/of een ander gemeentelijk team wordt niet genoemd als ontvanger. In het kader van het eigen onderzoek verkregen informatie en de via het Landelijk Bureau Bibob verkregen

⁴¹ Vgl. de conceptmemorie van toelichting tot wijzigingen van de Wet Bibob (www.internetconsulatie.nl/wetbibob), p. 3; en *Kamerstukken II* 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 11-12.

informatie mag dus niet worden gedeeld met een ondermijningsteam en/of een ander team van de gemeente. Andersom mogen de medewerkers van de gemeente die belast zijn met de toepassing van de Wet Bibob wel kennisnemen van de informatie die bij andere gemeentelijke teams berust.

Doelbinding

Het doelbindingsbeginsel wordt ingekleurd door de geheimhoudingsplicht van artikel 28 en 30 lid 6 Wet Bibob. Genoemde artikelen staan eraan in de weg dat een bestuursorgaan de gegevens die het krachtens de Wet Bibob heeft verkregen aanwendt voor andere doeleinden.

Conclusie

- De Wet Bibob biedt bestuursorganen de mogelijkheid de integriteit van partijen te beoordelen in het kader van vergunningen, ontheffingen, subsidies, (bepaalde) aanbestedingen en vastgoedtransacties, met als uiteindelijk doel om de integriteit van het bestuursorgaan te beschermen;
- Daartoe kan een bestuursorgaan zelf onderzoek doen (het zogenoemde eigen huiswerk) en zo nodig advies vragen van het Landelijk Bureau Bibob;
- Op de in het kader van de Wet Bibob verkregen gegevens rust een geheimhoudingsplicht. Een ieder die krachtens de Wet Bibob over gegevens beschikking krijgt, is verplicht tot geheimhouding. De partijen met wie wel gegevens mogen worden gedeeld, zijn limitatief opgesomd in artikel 28 lid 2 Wet Bibob. Daaruit volgt dat de gegevens die zijn verkregen in het kader van de Wet Bibob niet mogen worden gebruikt voor andere taken/doelen van de gemeente;
- Tegelijkertijd hebben de medewerkers van gemeenten die belast zijn met de Wet Bibob toegang tot verschillende open, gesloten en interne bronnen over een betrokkene. Daarmee bestaat binnen gemeenten bij (beslissingen rondom de verlening van) vergunningen, ontheffingen, subsidies, (bepaalde) aanbestedingen en vastgoedtransacties de mogelijkheid om een grote verscheidenheid aan informatie te verzamelen over natuurlijke personen en rechtspersonen.

H. Algemene wet inzake rijksbelastingen

Doelstelling

In de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) zijn regels opgenomen met betrekking tot het heffen van de rijksbelastingen. De AWR en de bijbehorende Uitvoeringsregeling AWR 1994 bevatten verschillende grondslagen voor gegevensverwerking, met name voor de Belastingdienst en de inspecteur. Een deel van de bepalingen uit de AWR is ook van toepassing bij de heffing van gemeentelijke belastingen.

Wettelijke grondslag

Algemene verwerkingsgrondslagen

De AWR bevat voornamelijk informatieverplichtingen aan en verwerkingsgrondslagen voor de inspecteur/Belastingdienst. In het kader van de gemeentelijke belastingheffing moet in plaats van de inspecteur/Belastingdienst gelezen worden: de gemeenteambtenaar die belast is met de heffing van gemeentelijke belastingen. Op grond van de AWR:⁴²

- verkrijgt de inspecteur of gemeenteambtenaar gegevens of bescheiden die noodzakelijk zijn voor het doen van aangifte van belastingplichtigen (artikel 7 jo. artikel 8 AWR);
- ontvangt de inspecteur of gemeenteambtenaar mededelingen van belastingplichtige / inhoudingsplichtige over eventuele onjuistheden / onvolledigheden in de relevante gegevens (artikel 10a lid 1 AWR);
- is de inspecteur of gemeenteambtenaar belast met het bijhouden en uitvoeren van de basisregistratie inkomen (artikel 21b jo. 21a AWR);
- verkrijgt de inspecteur alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de belastingheffing en die vallen onder de informatieverplichting van artikel 47 en 47b AWR.⁴³

⁴² Op grond van artikel 231 Gemeentewet gelden de opgesomde bepalingen in de AWR ook voor de gemeentelijke belastingheffing.

⁴³ Vgl. voor de overige informatieverplichtingen en bijkomende verplichtingen artikelen 47b – 51 AWR.

Verstreking van inkomensgegevens aan het college/de gemeente

Het verstrekken van inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen (inclusief authentieke gegevens uit andere basisregistraties) door de inspecteur aan het college⁴⁴ is geoorloofd op grond van artikel 21b lid 1 jo. artikel 21e AWR.

Geheimhoudingsplicht

Het is een ieder op grond van artikel 67 AWR verboden hetgeen hem uit of in verband met de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van een rijksbelasting als bedoeld in de Invorderingswet 1990. Deze geheimhoudingsverplichting kan volgens het tweede lid slechts doorbroken worden:

- c. indien er een wettelijk voorschrift is dat tot bekendmaking verplicht (een voorbeeld is artikel 64 lid 1, onderdeel c, Participatiewet, dat de Belastingdienst verplicht tot verstrekking aan het college);
- d. indien de Minister van Financiën in een regeling heeft bepaald dat de bekendmaking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan. Dat is uitgewerkt in artikel 43c van de Uitvoeringsregeling AWR 1994. Artikel 43c lid 1 aanhef en onder j,⁴⁵ m⁴⁶ en w⁴⁷ van de Uitvoeringsregeling AWR geven een mogelijkheid tot verstrekking van bepaalde gegevens aan de gemeente voor specifiek bepaalde doelen;
- e. indien gegevens worden verstrekt aan degene op wie de gegevens betrekking hebben en die gegevens ook door of namens diegene zijn verstrekt.

⁴⁴ Het college is een afnemer in de zin van artikel 21, onder f, AWR voor zover hij bevoegd is tot het uitvoeren van inkomensafhankelijke regelingen zoals bijvoorbeeld de Participatiewet.

⁴⁵ Dat zijn: 1) gegevens over winst uit onderneming, loon, en resultaat uit overige werkzaamheden in de zin van de Wet inkomsten belasting 2001 over een bepaalde periode en identificerende gegevens van een eventuele inhoudingsplichtige in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964 van (voormalige) ambtenaren, ten behoeve van de vaststelling van en controle op betalingen van werkloosheidsuitkeringen op grond van gemeentelijke verordeningen; 2) gegevens over het inkomen van voormalige ambtsdragers ter uitvoering van de wachtgeldregeling; 3) gegevens over uit te betalen voorlopige teruggaven inkomstenbelasting wegens toegekende heffingskortingen, op naam van de belastingschuldige staande bankrekeningnummers, kentekenregistergegevens en identificeerbare gegevens van een eventuele inhoudingsplichtige ten behoeve van de inning van gemeentelijke belastingen; 4) gegevens over bewoning van eigen woning ten behoeve van het tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen; 5) kentekenregistergegevens van circus- en kermisauto's ten behoeve van de uitvoering en handhaving van het gemeentelijke ontheffingenbeleid inrijverbod milieuzones; 6) NAW-gegevens van erfgenamen voor het innen van openstaande gemeentelijke belastingschulden van de overledene; en 7) gegevens die van belang kunnen zijn voor vergunningverlening en het houden van toezicht in het kader van de Wet milieubeheer.

⁴⁶ Het gaat daarbij om gegevens die nodig zijn om de samenwerking in het kader van de integrale toepassing en handhaving van overheidsregelingen effectief en efficiënt te laten verlopen voor zover een convenant is gesloten met deze bestuursorganen, zoals het RIEC-convenant.

⁴⁷ Het gaat daarbij om gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van samenwerkingsprojecten door middel van interventieteams ter voorkoming en terugdringing van belasting- en premiefraude, toeslagenfraude, uitkeringsfraude, overtredingen van arbeidswetgeving en de daarmee samenhangende misstanden.

Daarnaast kan de minister ontheffing verlenen voor het doorbreken van de geheimhoudingsplicht (artikel 67 lid 3 AWR).

De geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR is ook van toepassing op 'gemeentelijke belastinggegevens'. In artikel 67 AWR staat, zoals besproken, onder meer dat de geheimhoudingsplicht niet geldt als bij regeling van de minister is bepaald dat bekendmaking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan. Die regeling is de Uitvoeringsregeling AWR (artikel 43c), zoals eveneens reeds is toegelicht. De vraag is dan of de doorbrekingsgronden uit artikel 43c van de Uitvoeringsregeling AWR óók gelden voor zover het gaat om gemeentelijke belastinggegevens. Dat is niet zo, omdat de Uitvoeringsregeling AWR (anders dan de AWR en de Iw 1990 zelf) níet van overeenkomstige toepassing is.⁴⁸ Daar staat echter tegenover dat het college ter zake gemeentelijke belastinggegevens een soortgelijke doorbrekingsregeling kan treffen in de vorm van een college-besluit, mits de bekendmaking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan. In dat besluit zal dan heel precies moeten worden uitgewerkt ten behoeve van welke publiekrechtelijke taken van welke bestuursorganen het noodzakelijk is dat de geheimhoudingsplicht ten aanzien van de gemeentelijke belastinggegevens niet geldt (zie artikel 231 lid 3 Gemeentewet⁴⁹).

Ook ten aanzien van inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen geldt een geheimhoudingsplicht. Het college is niet bevoegd om een inkomensgegeven verder bekend te maken dan noodzakelijk voor de uitvoering van de hiervoor bedoelde wettelijke bevoegdheid (artikel 21f lid 2 AWR).

Doelbinding

Artikel 67 AWR bevat, als gezegd, een strikte geheimhoudingsplicht die alleen in een aantal limitatief bedoelde gevallen kan worden doorbroken. Dat kleurt het doelbindingsbeginsel in. Bij de bespreking van de doorbreking van de geheimhoudingsplicht is genoemd dat gemeenten fiscale gegevens verkrijgen voor specifiek bepaalde doelen. Deze gegevens mogen alleen voor die doelen worden gebruikt. Verdere verwerking voor andere doelen is niet toegestaan.

Voorts geldt ten aanzien van de inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen een specifieke doelbindingsbepaling. Het college mag deze inkomensgegevens als afnemer uitsluitend gebruiken voor bij de uitoefening van een op grond van een wettelijk voorschrift verleende bevoegdheid tot gebruik van dit gegeven (artikel 21f lid 1 AWR).

⁴⁸ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 771, nr. 3, p. 26.

⁴⁹ En zie *Kamerstukken II 1995/96*, 24 771, nr. 3, p. 26 en *Kamerstukken II 1996-1997*, 25 280, nr. 3, p. 70-71.

Conclusie

- In de AWR zijn regels opgenomen met betrekking tot het heffen van de rijksbelastingen. Deze regels zijn deels van overeenkomstige toepassing op het heffen van gemeentelijke belastingen. Daarnaast kan het college voor zover hij bevoegd is tot het uitvoeren van inkomensafhankelijke regelingen inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen ontvangen.
- De AWR kent een strikte geheimhoudingsplicht, die alleen in limitatief omschreven gevallen kan worden doorbroken.
- Fiscale gegevens kunnen worden geraadpleegd ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, voor zover dat is te brengen onder de in de Uitvoeringsregeling AWR omschreven gevallen of, waar het gaat om gemeentelijke belastinggegevens, een eventueel college-besluit dat een doorbrekingsgrond bevat.
- Ten aanzien van de inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen geldt nog een specifieke doelbindingsbepaling. Het college mag deze inkomensgegevens als afnemer uitsluitend gebruiken voor bij de uitoefening van een op grond van een wettelijk voorschrift verleende bevoegdheid tot gebruik van dit gegeven.

I. Invorderingswet 1990

Doelstelling

De Invorderingswet 1990 (Iw 1990) regelt de invorderingsbevoegdheden van de ontvanger. De ontvanger is in de eerste plaats de invorderingsambtenaar van de Belastingdienst. Dit kan ook de gemeenteambtenaar zijn die is belast met de invordering van gemeentelijke belastingen.⁵⁰ Een deel van de bepalingen uit de Iw 1990 is ook van toepassing op de heffing van gemeentelijke belastingen.

Wettelijke grondslag

De invorderingsbevoegdheden van de (gemeentelijke) invorderingsambtenaren gaan gepaard met diverse informatieverplichtingen en bijbehorende verwerkingsgrondslagen. Wij wijzen onder meer op:⁵¹

- de inlichtingenverplichting, met betrekking tot gegevens die van belang kunnen zijn voor de invordering, van een ieder jegens de ontvanger (artikel 58 Iw 1990) en van bepaalde financiële ondernemingen (artikel 62bis Invorderingswet);
- de inlichtingenverplichting van rechtspersonen om gegevens over te leggen aan de ontvanger die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de betalingsonmacht of voor de bepaling van de financiële situatie, indien blijkt dat de rechtspersoon niet in staat is belasting te betalen (artikel 36 lid 2 Iw 1990 jo. artikel 8 Uitvoeringsbesluit Invorderingswet 1990).

Geheimhoudingsplicht

De Iw 1990 bevat een geheimhoudingsplicht die vergelijkbaar is met de geheimhoudingsplicht van artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (artikel 67 Iw 1990). Wij verwijzen op dit punt dan ook naar hetgeen bij de AWR is opgemerkt over de geheimhoudingsplicht.

Artikel 43c Uitvoeringsregeling AWR 1994, waarin de doorbrekingsgronden van de geheimhoudingsplicht staan opgesomd, geldt ook voor de geheimhoudingsplicht van artikel 67 Iw 1990. Goed verdedigbaar is dat het college ter zake gemeentelijke invorderingsgegevens een soortgelijke doorbrekingsregeling kan treffen in de vorm van een college-besluit, mits de bekendmaking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan. In dat besluit zal

⁵⁰ Artikel 3 Iw 1990 belast de ontvanger met de invordering van Rijksbelastingen. Artikel 231 lid 2 Gemeentewet bepaalt kort gezegd dat voor 'ontvanger' de 'gemeenteambtenaar' moet worden gelezen bij gemeentelijke belastingheffingen.

⁵¹ Op grond van artikel 231 Gemeentewet gelden de volgende bepalingen in de AWR ook voor de gemeentelijke belastingheffing.

dan heel precies moeten worden uitgewerkt ten behoeve van welke publiekrechtelijke taken van welke bestuursorganen het noodzakelijk is dat de geheimhoudingsplicht ten aanzien van de gemeentelijke invorderingsgegevens niet geldt (zie artikel 231 lid 3 Gemeentewet⁵²).

Doelbinding

Zie de bespreking van de geheimhouding en doelbinding bij de AWR. Hier zijn de doelen genoemd waarvoor de gemeente op grond van de Iw 1990 verkregen gegevens mag gebruiken. Verdere verwerking voor andere doelen zal niet zijn toegestaan.

Conclusie

- De Iw 1990 regelt de invorderingsbevoegdheden van de (gemeentelijke) ontvanger.
- De Iw 1990 kent een strikte geheimhoudingsplicht, die alleen in limitatief omschreven gevallen kan worden doorbroken.
- Op grond van de Iw 1990 verkregen gegevens kunnen worden geraadpleegd ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, voor zover dat is te brengen onder de in de Uitvoeringsregeling AWR omschreven gevallen of, waar het gaat om gemeentelijke invorderingsgegevens, een eventueel college-besluit dat een doorbrekingsgrond bevat.

⁵² En zie *Kamerstukken II* 1995/96, 24 771, nr. 3, p. 26 en *Kamerstukken II* 1996-1997, 25 280, nr. 3, p. 70-71. Vgl. daarnaast onderdeel H hiervoor bij geheimhoudingsplicht

J. Wet basisregistratie personen

Doelstelling

De Brp is een centrale database met persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen) en van personen die Nederland hebben verlaten (niet ingezetenen). Overheidsorganen die voor de uitvoering van hun taken persoonsgegevens nodig hebben en derden⁵³, kunnen verzoeken om informatie uit de Brp. Beide verstrekkingen worden geregeld in de Wet basisregistratie personen en het besluit Brp. Zoals blijkt uit de artikelen 3.1 t/m 3.9 Wet Brp, moet daarbij onderscheid gemaakt worden tussen verstrekkingen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)) en verstrekkingen door colleges van B&W van een gemeente. Verstrekkingen door colleges van B&W kunnen onderscheiden worden in verstrekkingen over alle ingeschrevenen en verstrekkingen over (in beginsel) de ingezetenen van de eigen gemeente.

Een bestuursorgaan dat bij de vervulling van zijn taak informatie over een ingeschrevene nodig heeft die in de vorm van een authentiek gegeven beschikbaar is in de basisregistratie (zoals het woonadres van ingezetenen⁵⁴) is op grond van de Wet Brp *verplicht* dat authentieke gegevens te gebruiken, enkele uitzonderingen daargelaten.⁵⁵

Wettelijke grondslag

De minister van BZK verstrekt Brp-gegevens aan een overheidsorgaan⁵⁶, voor zover dat is bepaald in een zogenaamd autorisatiebesluit van de minister van BZK. Criterium daarbij is dat de gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de taak van het overheidsorgaan dat om de autorisatie verzoekt. Het betreft een zogenaamde systematische verstrekking, waarbij het gaat om Brp-gegevens over zowel binnengemeentelijke als buitengemeentelijke inwoners.⁵⁷

Daarnaast kan het college van B&W op verzoek van een overheidsorgaan aan hem Brp-gegevens verstrekken, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de taak van dat overheidsorgaan.⁵⁸ Voorwaarde daarbij is wel dat het aantal verstrekkingen per jaar aan het overheidsorgaan naar redelijke verwachting van het college niet meer zal zijn dan vijfduizend verstrekkingen.⁵⁹ Het gaat hier om Brp-

⁵³ Gelet op de irrelevantie daarvan voor het onderwerp zal hierna geen aandacht meer worden besteed aan de verstrekking aan derden.

⁵⁴ Zie artikel 1.1 aanhef en onder n jo. artikel 1.6 Wet Brp jo. artikel 2 en bijlage 1 Besluit Brp. Het woonadres van de niet-ingezetene is geen authentiek gegeven.

⁵⁵ Zie artikel 1.7 Wet Brp.

⁵⁶ Dat is i) een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of ii) een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

⁵⁷ Artikel 3.1 t/m 3.3 Wet Brp.

⁵⁸ Artikelen 3.4 en 3.5 Wet Brp.

⁵⁹ Artikel 3.5 Wet Brp j. artikel 40 Besluit Brp.

gegevens over zowel binnengemeentelijke als buitengemeentelijke inwoners.

Tot slot wijzen wij op artikel 3.8 Wet Brp. Op grond van dat artikel kunnen bij of krachtens gemeentelijke verordening regels gesteld worden omtrent de verstrekking van Brp-gegevens aan overheidsorganen die een orgaan zijn van de gemeente. Daarbij geldt wel de eis dat slechts Brp-gegevens aan een overheidsorgaan worden verstrekt voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van zijn taak. Het gaat hierbij slechts om gegevens over *binnengemeentelijke* inwoners.⁶⁰

Geheimhoudingsplicht

De Wet Brp geen specifieke geheimhoudingsplicht. Overheidsorganen (zoals gemeentelijke bestuursorganen) hebben juist een ruime bevoegdheid – en soms zelfs een verplichting – om van Brp-gegevens gebruik te maken, namelijk voor zover dat noodzakelijk is voor de goede vervulling van hun taak.

Doelbinding

Voor zover de raadpleging van Brp-gegevens is te koppelen aan de vervulling van die taak, hetgeen bij de bestrijding van ondermijning (waarbij wordt aangeknoopt bij gemeentelijke wettelijke taken en bevoegdheden) al snel aan de orde zal zijn, speelt het doelbindingsbeginsel niet: er wordt dan primair (en geen secundair) gebruik van Brp-gegevens gemaakt.

Conclusie

- Gemeentelijke bestuursorganen hebben een ruime bevoegdheid – en soms zelfs een verplichting – om van Brp-gegevens gebruik te maken, namelijk voor zover dat noodzakelijk is voor de goede vervulling van hun taak.
- Bij de bestrijding van ondermijning (waarbij wordt aangeknoopt bij gemeentelijke wettelijke taken en bevoegdheden) is van een dergelijke publieke taak al snel sprake.
- Dat betekent dat ten behoeve van de bestrijding van ondermijning Brp-gegevens zullen kunnen worden geraadpleegd.

⁶⁰ "over ingeschrevenen ten aanzien van wie het college op grond van artikel 1.4 verantwoordelijk is voor de bijhouding van de persoonslijst", zie art. 3.7 lid 2 Wet Brp.

K. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Doelstelling

Doelstelling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is om de regels over de toestemmingen om te slopen, te bouwen, op te richten of (in strijd met het bestemmingsplan) te gaan gebruiken te verzamelen in één wettelijke regeling. Het samenvoegen van deze toestemmingen in één omgevingsvergunning heeft administratieve (schaal)voordelen en zorgt voor een betere dienstverlening aan de burger en bedrijven. Daarnaast moest de samenvoeging leiden tot een impuls om samenwerking binnen en tussen overheden te verbeteren. De Wabo zorgt ervoor dat er voor een fysiek project één integrale vergunningprocedure kan worden doorlopen. Er is dan ook één bestuursorgaan eindverantwoordelijk voor de beoordeling van het fysieke project. De Wabo heeft een reguliere en een uitgebreide procedure om tot een oordeel over de verzochte omgevingsvergunning te kunnen komen met het oog op de fysieke leefomgeving. Ook de handhaving wordt in de Wabo zo veel mogelijk geüniformeerd. In paragraaf 5.2 Wabo zijn regels opgenomen omtrent de samenwerking tussen verschillende bestuursorganen. Hier komt ook de onderlinge uitwisseling van gegevens aan de orde.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Regeling omgevingsrecht (Ror) worden de regels uit de Wabo nader uitgewerkt.

Wettelijke grondslag

De specifieke verwerkingsgrondslagen uit de Wabo gaan uit van het 'bevoegd gezag'. Het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning. Dat is in beginsel het college van burgemeester en wethouders, maar kunnen ook gedeputeerde staten of de betrokken minister zijn. In dat geval zijn de hiernavolgende wettelijke grondslagen van belang.

Aanvraag omgevingsvergunning

De aanvrager van een omgevingsvergunning is verplicht tot het verstrekken van gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag (artikel 2.8 lid 1 Wabo jo. artikel 4.4 Bor jo. artikel 1.3 Ror). Het gaat daarbij om de volgende gegevens:

- a. de naam, het adres en de woonplaats van de aanvrager, alsmede het elektronisch adres van de aanvrager, indien de aanvraag met een elektronisch formulier wordt ingediend;
- b. het adres, de kadastrale aanduiding dan wel de ligging van het project;
- c. een omschrijving van de aard en omvang van het project;

- d. indien de aanvraag wordt ingediend door een gemachtigde: zijn naam, adres en woonplaats, alsmede het elektronisch adres van de gemachtigde, indien de aanvraag met een elektronisch formulier wordt ingediend;
- e. indien het project wordt uitgevoerd door een ander dan de aanvrager: zijn naam, adres en woonplaats.

De aanvrager en de vergunninghouder dienen diverse persoonsgegevens te vermelden bij het doen van een melding aan het bevoegd gezag van de overgang van een omgevingsvergunning (artikel 2.25 lid 2 van de Wabo en artikel 4.8 Bor). Het gaat daarbij om de volgende gegevens:

- a. zijn naam en adres;
- b. de omgevingsvergunning of omgevingsvergunningen krachtens welke de activiteiten worden verricht;
- c. de naam, het adres en het telefoonnummer van degene voor wie de omgevingsvergunning zal gaan gelden;
- d. een contactpersoon van degene voor wie de omgevingsvergunning zal gaan gelden;
- e. het beoogde tijdstip dat de omgevingsvergunning zal gaan gelden voor de onder c bedoelde persoon.

Het bevoegd gezag moet de gegevens en bescheiden die betrekking hebben op aanvragen van omgevingsvergunningen opnemen in de landelijke voorziening (Omgevingsloket online). Deze gegevens kunnen worden geraadpleegd door het bevoegd gezag en overige bestuursorganen die betrokken zijn bij de verlening van de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het beheer en de verstrekking van de gegevens aan de overige bestuursorganen (artikel 7.6 Wabo en artikel 1.2 Ror).

Handhaving Wabo

Het bevoegd gezag kan gegevens die nodig zijn voor de bestuursrechtelijke handhaving van de geldende voorschriften verzamelen en registreren (artikel 5.2 lid 1 onder a en b, van de Wabo). Daarbij kunnen de betrokken ministers en betrokken bestuursorganen aan elkaar en aan instanties die belast zijn met strafrechtelijke handhaving van de Wabo gegevens delen die zij/de omgevingsdienst hebben verkregen (artikel 5.8 Wabo). Het gaat daarbij om gegevensuitwisseling van gegevens die het bestuursorgaan/de omgevingsdienst hebben verkregen in het kader van de uitvoering en handhaving van de Wabo.⁶¹

⁶¹ Juridisch gezien wijst artikel 5.8 lid 1 Wabo naar artikel 5.3 lid 4 Wabo, waarin geregeld is dat bij amvb taken worden aangewezen voor de omgevingsdienst. In artikel 7.1 Bor worden deze taken uitgewerkt. Het gaat daarbij om toezicht op de naleving van omgevingsvergunningen en andere ruimtelijke voorschriften.

Het college is op grond van artikel 7.2 Bor verplicht tot het opstellen van een handhavingsbeleid inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht. Het handhavingsbeleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma (artikel 7.3 Bor). Ter monitoring van het handhavingsbeleid is het college op grond van artikel 7.6 Bor verplicht om de gegevens verkregen in het kader van de handhaving van het Bor te verwerken in de landelijke voorziening. Volgens artikel 10.6 Ror bevat het geautomatiseerde systeem in ieder geval een overzicht van:

- a. uitgevoerde controles;
- b. geconstateerde overtredingen;
- c. opgelegde bestuurlijke sancties;
- d. processen-verbaal;
- e. over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

Het doel van deze verwerking in de landelijke regeling is het monitoren en bewaken van de resultaten en de voortgang van (a) de uitvoering van het uitvoeringsprogramma en (b) het bereiken van de doelen van het handhavingsbeleid (artikel 7.6 Bor).

In sommige (uitzonderlijke) gevallen is het college weliswaar niet het bevoegd gezag, maar verwerkt het college of de burgemeester toch gegevens. Hiervan is in de volgende gevallen sprake:

- Het toezenden van een afschrift van de beschikking op aanvraag door het bevoegd gezag aan het college (artikel 6.13 Bor).
- Het toezenden van de aanvraag voor een activiteit binnen een hogedrempelinrichting en de bijbehorende (persoons)gegevens en bescheiden door het bevoegd gezag aan de burgemeester voor zover de inrichting geheel of gedeeltelijk gelegen is in de gemeente (artikel 6.15, eerste lid, Bor).
- Het toezenden van een afschrift van een omgevingsvergunning voor een BRZO-inrichting door het bevoegd gezag aan het college (artikel 6.15, tweede lid, Bor).
- Het toezenden van (een samenvatting van) de risicoanalyse door het bevoegd gezag aan de burgemeester, voor zover de betreffende inrichting geheel of gedeeltelijk is gelegen in de gemeente (artikel 6.16 Bor).
- Het toezenden van het veiligheidsrapport door het bevoegd gezag aan de burgemeester van de gemeente die kan worden getroffen door een zwaar

ongeval bij een inrichting waarop het veiligheidsrapport betrekking heeft (artikel 6.17, eerste lid, Bor).

Inspectieview Milieu

Vanaf 1 januari 2018 bestaat de mogelijkheid voor toezichthouders en vergunningverleners om gebruik te maken van de zgn. Inspectieview Milieu. Dit is ingevoerd met het *Besluit verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving*. Deze nieuwe manier van gegevensuitwisseling is opgenomen in artikel 7.8-7.12 van het Bor en dient ter uitwerking van de bovengenoemde mogelijkheid (of eigenlijk verplichting) om gegevens te delen in verband met de handhaving van de Wabo.

In de toelichting bij het Besluit wordt de Inspectieview Milieu als volgt omschreven:

“Inspectieview Milieu is een beveiligde website die vooral toezichthouders, maar ook vergunningverleners in staat stelt via een gestandaardiseerd format informatie over (toezicht)objecten te raadplegen die afkomstig is van de database van andere inspectie- en omgevingsdiensten. Het systeem voorziet in de mogelijkheid van enkelvoudige bevraging, maar ook in de mogelijkheid van bulkbevraging. In het eerste geval worden de inspectiegegevens van één enkel bedrijf door een inspecteur opgevraagd en bekeken. Dat kan zijn vanwege een vergunningaanvraag, een melding of het voorbereiden van een concrete toezichtactie. In het tweede geval wordt informatie door een analist opgevraagd, bijvoorbeeld over een groep bedrijven binnen een bepaalde branche of binnen een bepaalde regio, voor de analyse en selectie ten behoeve van de prioritering van inspecties.” (Stb. 2017, 193, p. 16)

Hierbij moet opgemerkt worden dat de Inspectieview slechts een tool is om gegevens onderling uit te wisselen:

“Het systeem wordt uitsluitend gebruikt voor het voor elkaar toegankelijk maken van gegevens. Met Inspectieview Milieu wordt geen dossier opgebouwd, maar kunnen gegevens worden opgevraagd en ingezien. Inspectieview Milieu voorziet niet in de mogelijkheid om gegevens op te slaan of te bewaren. Na bevraging verdwijnen de opgevraagde gegevens uit Inspectieview Milieu. De gegevens, belegd bij inspectie- en omgevingsdiensten door het bevoegde gezag, blijven aanwezig in de eigen database van die diensten en zijn opnieuw opvraagbaar.” (Stb. 2017, 193, p. 16)

Geheimhoudingsplicht

De Wabo, het Bor en de Ror bevatten geen specifieke geheimhoudingsplicht.

Doelbinding

In de Wabo is geen specifiek doelbindingsbeginsel opgenomen. Rekening moet worden gehouden met het algemene doelbindingsbeginsel uit artikel 5 lid 1 sub b en 6 lid 4 AVG.

De vraag is dan of gegevens verkregen op grond van de Wabo (en het Bor en de Ror) ook kunnen worden geraadpleegd ter bestrijding van ondermijning. Op voorhand is lastig in te zien hoe de bestrijding van ondermijning zich verhoudt tot het doel van de Wabo, te weten het samenvoegen van regels omtrent de fysieke leefomgeving.

Conclusie

- De Wabo (alsmede het Bor en de Ror) regelt de samenvoeging van regels omtrent de fysieke leefomgeving, waarbij onder meer regels worden gesteld over de toestemming om te slopen, te bouwen, op te richten of grond (in strijd met het bestemmingsplan) te gaan gebruiken.
- De Wabo kent geen specifieke bepalingen omtrent geheimhouding of doelbinding.

De ratio achter de bestrijding van ondermijning en achter de Wabo verschillen dusdanig van elkaar, dat op voorhand lastig denkbaar is in welke gevallen de bestrijding van ondermijning verenigbaar is met doel waarvoor gegevens op grond van de Wabo zijn verkregen. In specifieke gevallen kan wellicht tot een andere conclusie worden gekomen.

L. Participatiewet

Doelstelling

De Participatiewet (hierna: Pw) vervangt de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een gedeelte van de oude Wajong. De Pw bundelt de regelingen op het terrein van werk en inkomen. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) is verantwoordelijk voor verschillende taken, waaronder het vaststellen van het recht op bijstand, het verlenen van individuele inkomenstoeslag en het verlenen van tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting (artikelen 43/44, 36 en 9 Pw). Bij de uitvoering van de Pw spelen onder meer het college, het UWV en de SVB een belangrijke rol. De Pw biedt specifieke verwerkingsgrondslagen, gekoppeld aan bijbehorende geheimhoudingsplichten en doelbindingsprincipes. Deze onderwerpen komen hierna achtereenvolgend aan de orde.

Wettelijke grondslag

De Pw bevat verschillende bepalingen over de uitwisseling van gegevens, waaronder begrepen persoonsgegevens als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG).⁶² Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de artikelen 17 en 53a (inlichtingenplicht belanghebbende), 47e (gegevensverstrekkingen aan en door de Sociale Verzekeringsbank), 63 (inlichtingen van werkgever), 64 (inlichtingen van instanties), 66 (vermoeden misdrijf) en 67 (inlichtingen door college) Pw.

De verwerking van gegevens voor, kort gezegd, de aanpak van ondermijnende criminaliteit zal niet kunnen worden gebaseerd op de artikelen 17, 53a, 63 en 64 Pw, nu die artikelen verstrekking van anderen, buiten de gemeente, *aan* de gemeente (het college) mogelijk maken.⁶³ Ook artikel 47e Pw zal geen uitkomst bieden, reeds omdat geen verstrekking aan de SVB is beoogd.

Aan de artikelen 66 en 67 Pw besteden wij nadere aandacht. Artikel 66 verplicht het college ertoe om het "betrokken orgaan" ervan in kennis te stellen als er een gegrond vermoeden bestaat dat een misdrijf is gepleegd ten nadele van, voor zover van belang, i) een uitvoeringsorgaan van de sociale verzekeringswetten of ii) een overheidsorgaan, voorzover dit is belast met het verrichten van uitkeringen, het doen van verstrekkingen dan wel het heffen van bijdragen. Een team of afdeling binnen de gemeente dat verantwoordelijk is voor het bestrijden van ondermijning (hierna ook:

⁶² Zie artikel 6a Pw: "In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder gegevens mede verstaan persoonsgegevens als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming."

⁶³ Een uitzondering hierop geldt voor artikel 53 lid 6 Pw, dat het college de bevoegdheid geeft om zo nodig onderzoek in te stellen naar gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van bijstand. Deze bepaling lijkt geen ruimte te bieden voor binnengemeentelijke gegevensuitwisseling ter bestrijding van ondermijning, omdat de bepaling is gericht op de vaststelling van aanspraken van betrokkenen op basis van de Pw.

een ondermijningsteam) lijkt niet als een dergelijk betrokken orgaan te kunnen worden aangemerkt. Om die reden zal ook artikel 66 Pw geen soelaas kunnen bieden.

Artikel 67 Pw geeft het college de bevoegdheid om uit de administratie terzake van de uitvoering van de Pw aan verschillende instanties gegevens te verstrekken. Die instanties zijn genoemd in het eerste lid, samen met het doel waarvoor de gegevens aan de betreffende instanties verstrekt mogen worden. De ontvangers zijn:

- het UWV en de SVB;
- de Belastingdienst;
- het college van andere gemeenten (voor de uitvoering van de Pw, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen);
- het CAK, de Nederlandse Zorgautoriteit, zorgverzekeraars en Wlz-uitvoerders;
- derden die in het kader van de uitoefening van beroep op bedrijf de arbeidsinschakeling van personen bevorderen;
- buitenlandse organen (voor de vervulling van een taak van zwaarwegend algemeen belang);
- bestuursorganen van Aruba, Curaçao, en Sint Maarten (voor de vervulling van een taak van zwaarwegend algemeen belang);
- de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voor de uitvoering van de Wet inburgering);
- de minister van Veiligheid en Justitie (in verband met de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen).

Op grond van het eerste lid zullen ten behoeve van de aanpak van ondermijning door de gemeente dus geen gegevens mogen worden verstrekt. Mogelijk zou lid 5 van artikel 67 Pw op termijn echter uitkomst kunnen bieden. Op grond van dat lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur namelijk andere instanties dan genoemd in het eerste lid worden aangewezen. Een dergelijke amvb is er nu nog niet, maar daarop zou wel aangestuurd kunnen worden.⁶⁴ Dit mede tegen de achtergrond dat aan *buitenlandse organen (wel)* Pw-gegevens kunnen worden verstrekt voor de vervulling van een taak van zwaarwegend algemeen belang.

Verder wijzen wij volledigheidshalve op artikel 76a Pw, waarin is bepaald dat het college bij besluit ambtenaren kan aanwijzen die met de toezicht op de naleving van de Pw zijn belast. Het biedt geen oplossing deze toezichthouder (ook) onderdeel uit te

⁶⁴ In het concrete geval zou dan wel nog moeten worden nagegaan of, kort gezegd, degene van het ondermijningsteam die de gegevens ontvangt, bevoegd is te achten de gegevens te verkrijgen, zie artikel 65 lid 4 Pw.

laten maken van het ondermijningsteam, omdat de gegevens waarover die persoon in zijn toezichthoudende rol beschikt, gelet op de strikte geheimhoudingsplicht van artikel 65 Pw (zie hierna), geheim zal moeten blijven.

Vraag is tot slot nog of kan worden teruggevallen op de grondslagen uit artikel 6 van de AVG. Dat zal gelet op de strikte geheimhoudingsplicht van artikel 65 Pw, waarop wij in het volgende onderdeel nog verder in gaan, slechts het geval zijn als de betrokkene toestemming heeft gegeven in de zin van artikel 6 lid 1 aanhef en onder a AVG en, als sprake zou zijn van bijzondere persoonsgegevens of strafrechtelijke persoonsgegevens⁶⁵, van uitdrukkelijke toestemming als bedoeld in artikel 9 lid 2 aanhef en onder a AVG jo. artikel 22 lid 2 aanhef en onder a Uitvoeringswet AVG (hierna: UAVG; voor bijzondere persoonsgegevens) respectievelijk artikel 32 aanhef en onder a UAVG (voor strafrechtelijke persoonsgegevens). Toestemming kan slechts een grondslag vormen indien sprake is van een vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting (artikel 4 aanhef en onder 11 AVG). Van een vrije toestemming zal i.c. doorgaans geen sprake zijn, omdat de betrokkene in een afhankelijkheidsrelatie verkeert ten opzichte van de overheid. Dit nog afgezien van de vraag of een betrokkene bereid zou zijn toestemming te geven voor een gegevensverwerking waarvan hij of zij mogelijk nadeel zal ondervinden. Een andere optie zou kunnen zijn een wettelijke verplichting als bedoeld in artikel 6 lid 1 aanhef en onder c AVG. Met een dergelijke wettelijke verplichting zijn wij echter niet bekend.

Volledigheidshalve merken wij op dat als toestemming in een voorkomend geval (toch) als grondslag kan gelden, die toestemming dan óók zo zou kunnen worden begrepen dat de betrokkene geen bezwaar heeft tegen verstrekking van de gegevens. Dat is een doorbrekingsgrond van de geheimhoudingsplicht van artikel 65 Pw (zie hierna). Blijkens artikel 65 lid 4 Pw zal dan wel nog steeds moeten worden nagegaan of, kort gezegd, de ontvanger (de aangewezen persoon uit het ondermijningsteam) bevoegd is te achten de gegevens te verkrijgen.

Geheimhoudingsplicht

Artikel 65 Pw bevat een strikte geheimhoudingsplicht. Het is blijkens het eerste lid een ieder verboden om hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de Pw over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan voor de uitvoering van de Pw noodzakelijk is (die situatie zal zich bij de beoogde verstrekking ten behoeve van de aanpak van ondermijning naar verwachting niet voordoen) dan wel op grond van de Pw is voorgeschreven of toegestaan (zoals hiervoor is beschreven is dat op dit moment niet het geval, maar zou dat anders kunnen worden als de verstrekkingmogelijkheid bij amvb zou worden geregeld).

⁶⁵ In artikel 9 AVG worden de bijzondere persoonsgegevens genoemd en in artikel 10 AVG strafrechtelijke persoonsgegevens.

De geheimhoudingsplicht kan blijkens het tweede lid worden doorbroken als i) enig wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht, ii) degene op wie de gegevens betrekking hebben schriftelijk heeft verklaard tegen de verstrekking van gegevens geen bezwaar te hebben, of tot slot iii) de gegevens niet herleidbaar zijn tot individuele natuurlijke personen. De enige relevante uitzondering is die beschreven achter ii (geen bezwaar tegen verstrekking). Het is echter de vraag of een betrokkene bereid zou zijn toestemming te geven voor een gegevensverwerking waarvan hij of zij mogelijk nadeel zal ondervinden. Zou dat wel het geval zijn, dan bepaalt het vierde lid van artikel 65 Pw nog dat degene die op grond van, voor zover van belang, artikel 67 lid 5 en 65 lid 2 Pw gegevens verstrekt, moet nagaan of de ontvanger (de aangewezen persoon uit het ondermijningsteam) redelijkerwijs bevoegd is te achten om die gegevens te verkrijgen.

Het voorgaande neemt volgens ons niet weg dat het in zeer uitzonderlijke omstandigheden (conflict van plichten) toch mogelijk kan zijn om de geheimhoudingsplicht te doorbreken c.q. de gegevens verder te verwerken. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld levensgevaar of een zeer ernstig strafbaar feit.

De vraag zou nog kunnen rijzen of dat-informatie ('deze betrokkene is binnen het Participatiewet-domein bekend'), anders dan wat-informatie ('deze betrokkene maakt op grond van a, b en c aanspraak op x'), wellicht niet onder het bereik van de geheimhoudingsplicht valt, waarbij de redenering dan zou zijn dat de geheimhoudingsplicht zo moet worden uitgelegd dat deze slechts ziet op gegevens die de betrokkene zelf heeft verstrekt.⁶⁶ Wij achten de kans dat een dergelijke redenering zou slagen klein. Zou die redenering toch stand houden, dan zou vervolgens nog moeten worden beoordeeld of er een grondslag is voor de verstrekking in de zin van de AVG. Vraag is dan of verstrekking van de dat-informatie kan worden gebaseerd op artikel 6 lid 1 AVG – dat zal vermoedelijk niet het geval zijn, omdat de verstrekking niet de publieke (Participatiewet-)taak van de verstrekker zal dienen – of een verenigbare verdere verwerking vormt in de zin van artikel 6 lid 4 AVG. Bij de verstrekking van gegevens die zijn verkregen op grond van de Pw ten behoeve van de bestrijding van ondermijning valt lastig vol te houden dat sprake is van een verenigbare verdere verwerking. Daarvan zou bijvoorbeeld eerder sprake kunnen zijn bij (gegevens verkregen op grond van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW)), omdat de doelstellingen van de DHW meer raken aan het voorkomen van ondermijning, dan de doelstellingen van de Pw.

Volledigheidshalve merken wij op dat college desgevraagd wel Participatiewet-gegevens kan verstrekken aan het Landelijk Bureau Bibob. Dat betekent dat in het

⁶⁶ Vgl. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 81: "Degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van deze wet dragen kennis van persoonlijke informatie van degenen die bijstand aanvragen of ontvangen dan wel gebruik maken van een reïntegratietraject."

kader van een Bibob-onderzoek wel acht kan worden geslagen op relevante gegevens die zijn verkregen op basis van de Pw. Voorwaarde daarvoor is dat de gegevens noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de taak van het Bureau (artikel 27, lid 1, onder g, Wet Bibob) en geen van de uitzonderingen op deze verstrekingsgrondslag aan de orde is (zoals een zwaarwegend belang van het college bij het niet-verstrekken van de gegevens).

Ook gegevens die worden verwerkt voor de uitvoering van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen kunnen desgevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob worden verstrekt.

Doelbinding

De hiervoor beschreven geheimhoudingsplicht kleurt naar ons oordeel het doelbindingsbeginsel in. De Pw-gegevens zullen alleen verder mogen worden verwerkt voor de aanpak van ondermijning als dat in een op artikel 67 lid 2 Pw gebaseerde amvb wordt geregeld (artikel 67 lid 5 Pw) of als de betrokkene toestemming geeft (artikel 65 lid 2 Pw) én de ontvanger (de aangewezen persoon uit het ondermijningsteam) bevoegd is te achten de gegevens te verkrijgen.

Conclusie

- Het college is op grond van de Pw verantwoordelijk voor verschillende taken, waaronder het vaststellen van het recht op bijstand, het verlenen van individuele inkomensvoorziening en het verlenen van tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting;
- Vanwege de geheimhoudingsbepaling van artikel 65 Pw zijn de mogelijkheden om Pw-gegevens te gebruiken ter bestrijding van ondermijning op dit moment beperkt;
- Er zal binnen het huidige stelsel van de Pw sprake zijn van een wettelijke grondslag voor de verstrekking van Pw-gegevens voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit (en derhalve voor verstrekking aan de aangewezen persoon uit het ondermijningsteam) als dat in de in artikel 67 lid 5 Pw bedoelde amvb zou worden geregeld of als de betrokkene schriftelijk toestemming voor de verstrekking geeft (artikel 65 lid 2 Pw) én de ontvanger (de aangewezen persoon uit het ondermijningsteam) bevoegd is te achten de gegevens te verkrijgen (artikel 65 lid 4 Pw).
- Deze conclusie volgt (mede) uit de geheimhoudingsbepaling van artikel 65 Pw, welke bepaling ook het doelbindingsbeginsel inkleurt.
- Het Landelijk Bureau Bibob kan in het kader van zijn adviestaak wel gegevens verwerken die het college in verband met de Participatiewet verwerkt.

M. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Doelstelling

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) is de gemeente verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning van haar inwoners op het gebied van zelfredzaamheid en participatie. Vanzelfsprekend verwerkt het college hierbij tal van persoonsgegevens, waaronder bijzondere (medische) persoonsgegevens.

Wettelijke grondslag

Algemene verwerkingsgrondslagen

Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (hierna: AMHK)⁶⁷ is op grond van artikel 4.2.12 Wmo 2015 verplicht kosteloos gegevens aan het college te verstrekken ten behoeve van de verwerking als bedoeld in de artikelen 7.4.0 lid 1 en 7.4.1 lid 1 en 2 Jeugdwet (hierna: Jw) (kort gezegd: bepaalde jeugdwet-taken resp. beleid). Het kan daarbij ook gaan om persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens en het burgerservicenummer (zie artikel 4.2.12 Wmo 2015 lid 2 jo. artikel 7.4.4 Jw).

Artikel 5.1.1 Wmo 2015 biedt het college de wettelijke grondslag voor de verwerking van bepaalde persoonsgegevens, over bepaalde personen en ten behoeve van bepaalde doelen (die verband houden met de uitvoering van Wmo-taken), soms gekoppeld aan bepaalde voorwaarden (zoals ondubbelzinnige toestemming van de betrokkene, bijvoorbeeld als het gaat om gegevens die het college heeft verkregen ten behoeve van de uitvoering van de taken die bij of krachtens de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening aan het college zijn opgedragen). Een en ander is uitgewerkt in artikel 5.1.1 Wmo 2015.

Artikel 5.1.5 Wmo 2015 biedt aan de toezichthoudende ambtenaren een grondslag om bepaalde persoonsgegevens over bepaalde personen te verwerken die noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van het toezicht of het nemen van maatregelen ter handhaving van wettelijke voorschriften. Met het toezicht is bedoeld het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wmo 2015 bepaalde (artikel 4.3.1, 6.1 of 6.2 Wmo 2015). Hoewel het begrip 'wettelijke voorschriften' in de wet niet nader is uitgewerkt en daar ook in de parlementaire geschiedenis geen (expliciete) aandacht aan is besteed, moet naar ons oordeel worden aangenomen dat het ook bij wettelijke voorschriften gaat om het bij of krachtens de Wmo 2015 bepaalde, nu de

⁶⁷ Tegenwoordig heet het AMHK 'Veilig Thuis'. Omdat de wet nog wel spreekt van het AMHK doen wij dat ook in dit advies.

toezichthoudende ambtenaren juist zijn belast met het toezicht op de naleving van de Wmo 2015.⁶⁸

Hierna zal verder steeds worden gesproken over “noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van het toezicht of het nemen van maatregelen ter handhaving van wettelijke voorschriften”. Daarmee is dan het bovenstaande bedoeld.

De toezichthoudende ambtenaren zijn, voor zover dat voor de vervulling van hun taak noodzakelijk is en in afwijking van artikel 5:20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bevoegd tot inzage in dossiers.

Verstrekking van gegevens aan het college

Op grond van artikel 5.2.4 lid 3 Wmo 2015 zijn de toezichthoudende ambtenaren bevoegd uit eigen beweging en desgevraagd verplicht persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid, die zijn verkregen ten behoeve van de uitoefening van het toezicht, bedoeld in artikel 6.1 Wmo 2015, te verstrekken aan het college, voor zover deze noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de collegebetaken genoemd in artikel 2.1.4, 2.1.5, 2.3.6, 2.3.9, 2.3.10 of 2.4.3 Wmo 2015.

Daarnaast zijn er nog een aantal andere partijen bevoegd om ten behoeve van bepaalde doelen bepaalde persoonsgegevens aan het college te verstrekken. Zie voor de wettelijke grondslagen en uitwerking daarvan de volgende artikelen in Wmo 2015:

- artikel 5.2.2 (aanbieder die een maatwerkvoorziening levert + een derde aan wie ten laste van een persoonsgebonden budget (PGB) betalingen worden gedaan);
- artikel 5.2.3 (rijksbelastingdienst);
- artikel 5.2.4 (CAK + de instantie die in de (gemeentelijke) verordening is aangewezen als instantie die de bijdragen voor een maatwerkvoorziening dan wel een PGB voor opvang vaststelt en int + de SVB);
- artikel 5.2.5 (zorgverzekeraar + zorgaanbieder als bedoeld in de Zorgverzekeringswet + CIZ).

Verstrekking van gegevens door het college

Artikel 5.2.1 Wmo 2015 bevat een grondslag voor het college om bepaalde persoonsgegevens aan bepaalde derden te verstrekken ten behoeve van bepaalde doelen. Het gaat daarbij onder meer om toezichthoudende ambtenaren, aan wie het college de in lid 1 van het artikel bedoelde persoonsgegevens mag verstrekken voor

⁶⁸ Hierna zal verder steeds worden gesproken over “noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van het toezicht of het nemen van maatregelen ter handhaving van wettelijke voorschriften”.

zover die gegevens noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van het toezicht of het nemen van maatregelen ter handhaving van wettelijke voorschriften.

Geheimhoudingsplicht

De Wmo 2015 kent een strikte geheimhoudingsplicht (artikel 5.3.3 Wmo 2015). Blijkens het eerste lid is het – tenzij sprake is van toestemming van de betrokkene⁶⁹ – het college, een aanbieder, een derde aan wie ten laste van een persoonsgebonden budget betalingen worden gedaan, het CAK en een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid Wmo 2015, de Sociale verzekeringsbank, toezichthoudende ambtenaren en het AMHK verboden aan anderen dan de betrokkene⁷⁰ inlichtingen over betrokkene, dan wel inzage in of afschrift van de bescheiden te verstrekken.

Voor de toezichthoudende ambtenaren kan daar nog een afgeleide geheimhoudingsplicht aan worden toegevoegd (artikel 6.1 lid 3 Wmo 2015). Hierbij geldt dat voor zover de toezichthoudende ambtenaar door inzage in bescheiden bij de vervulling van zijn taak dan wel door verstrekking van gegevens in het kader een melding als bedoeld in artikel 3.4 Wmo 2015 (een calamiteits- of geweldmelding), gegevens, daaronder begrepen bijzondere persoonsgegevens, heeft verkregen, ter zake waarvan de beroepskracht uit hoofde van zijn beroep tot geheimhouding verplicht is, een gelijke verplichting voor de toezichthoudende ambtenaar geldt, onverminderd het bepaalde in artikel 5.2.4 Wmo 2015.

Doelbinding

Voor gegevens verkregen in verband met de Wmo 2015 geldt een strikt doelbindingsprincipe. Om de doelbinding te waarborgen, is, zo staat in de MvT, per actor zo concreet en nauw mogelijk omschreven voor welke specifieke taken gegevensverwerking en gegevensverstrekking is toegestaan. Dat is gebeurd door in Wmo-bepalingen per actor de taak neer te leggen waarvoor gegevensverwerking of gegevensverstrekking mag plaatsvinden. Die artikelen zijn hiervoor in grote lijnen genoemd. Voor andere verwerkingen zal gelet op het doelbindingsprincipe in beginsel geen ruimte zijn.

De vraag naar de mogelijkheid van verdere verwerking en domeinoverstijgend gebruik van gegevens is in de Eerste Kamer (ook) aan de orde gekomen:

⁶⁹ Uit het tweede lid volgt dat indien de betrokkene minderjarig is, in plaats van diens toestemming de toestemming van zijn wettelijke vertegenwoordiger is vereist, indien hij jonger is dan twaalf jaren, of de leeftijd van twaalf jaren heeft bereikt en niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake.

⁷⁰ Het derde lid bepaalt dat onder 'anderen dan betrokkene' niet begrepen zijn degenen van wie beroepshalve de medewerking vereist is bij de uitvoering van de taken van het college, een aanbieder, een derde aan wie ten laste van een persoonsgebonden budget betalingen worden gedaan, het CAK en een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid Wmo 2015, de Sociale verzekeringsbank, toezichthoudende ambtenaren en het AMHK.

“Als een vraag van verdere verwerking aan de orde komt, is het uitgangspunt in het kader van de decentralisaties (...) nadrukkelijk de hulpvraag. Het is deze hulpvraag die in het concrete geval het doel van het verzamelen en het verdere verwerken van gegevens bepaalt. In het beperkte aantal gevallen dat een hulpvraag zich uitstrekt over meerdere deeldomeinen en waarbij sprake is van multiproblematiek, is het deze hulpvraag die aanleiding geeft tot eventueel domeinoverstijgend gebruik van gegevens. Het gebruik van gegevens moet in relatie staan tot en noodzakelijk zijn voor het beantwoorden van de hulpvraag. In die zin is er dan ook geen sprake van (...) ‘grootschalig gebruik van gegevens’.”⁷¹

Het voorgaande neemt volgens ons niet weg dat het in zeer uitzonderlijke omstandigheden (conflict van plichten) toch mogelijk kan zijn om de geheimhoudingsplicht te doorbreken c.q. de gegevens verder te verwerken. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld levensgevaar of een zeer ernstig strafbaar feit.

Conclusie

- De Wmo 2015 regelt (onder meer) de gemeentelijke taak voor de maatschappelijke ondersteuning van haar inwoners op het gebied van zelfredzaamheid en participatie;
- In de Wmo 2015 is specifiek geregeld wie voor welke specifieke taken gegevens mag verzamelen en verstrekken. De Wmo 2015 kent geen bepaling om gegevens te verwerken ten behoeve van de bestrijding van ondermijning;
- Daar komt bij dat artikel 5.3.3 Wmo 2015 een geheimhoudingsplicht bevat. Alleen met toestemming van de betrokkene kunnen Wmo-gegevens worden gedeeld met anderen dan de betrokkene en de organisaties die Wmo-voorzieningen uitvoeren. In aanvulling daarop geldt voor de toezichthoudende ambtenaar een afgeleide geheimhoudingsplicht in voorkomende gevallen.
- Mede gezien de strikte geheimhoudingsplicht van artikel 5.3.3 Wmo 2015 is naar onze mening geen sprake van een wettelijke grondslag voor de verstrekking van Wmo-gegevens ten behoeve van de aanpak van ondermijning, tenzij sprake is van toestemming van de betrokkene. Hierbij is ook van belang dat de Wmo 2015 een strikt doelbindingsprincipe kent en het aanpakken van (ondermijnende) criminaliteit niet als een van de doelen wordt genoemd. Het voorgaande is slechts anders wanneer sprake is van een uitzonderlijke omstandigheid, zoals onderzoek naar een zeer ernstig strafbaar feit.

⁷¹ Kamerstukken II 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 66.

N. Jeugdwet

Doelstelling

Gemeenten zijn op grond van de Jeugdwet (hierna: Jw) verantwoordelijk voor (de organisatie van) verschillende jeugdzorgtaken. Vanzelfsprekend krijgt het college in dit kader de beschikking over persoonsgegevens, waaronder bijzondere (medische) persoonsgegevens van jeugdigen en andere betrokkenen. De Jw bevat strikte gegevensbeschermingsregels, afhankelijk van de soort gegevens.

Wettelijke grondslagen, geheimhoudingsplichten en doelbinding

Bij de beoordeling van de Jw maken wij een onderscheid naar type (persoons)gegevens:

1. gegevens in het kader van de verwijsindex risicojongeren;
2. gegevens uit het dossier van de jeugdhulpverlener;
3. 'gemeentelijke' gegevens ter uitvoering van de Jeugdwet; en
4. gegevens in het kader van gemeentelijk jeugdwetbeleid.

1. Gegevens in het kader van de verwijsindex risicojongeren

De verwijsindex risicojongeren is een landelijk elektronisch systeem, waarin persoonsgegevens alsmede andere gegevens worden verwerkt (artikel 7.1.2.1 lid 1 Jw). De verwijsindex heeft tot doel vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen, opdat zij jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kunnen verlenen om daadwerkelijke bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen (artikel 7.1.2.1 lid 2 Jw). De verwijsindex mag *uitsluitend* worden gebruikt voor dat doel (artikel 7.1.2.1 lid 3 Jw). Daar wordt in artikel 7.1.4.4 Jw nog aan toegevoegd dat de verwerking van gegevens betreffende gezondheid en strafrechtelijke persoonsgegevens *uitsluitend* plaatsvindt om meldingsbevoegden uit de domeinen jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg en politie en justitie in staat te stellen een jeugdige aan de verwijsindex te melden en andere meldingsbevoegden in staat te stellen van deze melding kennis te nemen. Reeds op dit samenstel van bepalingen zal er geen wettelijke grondslag zijn de gegevens, die in het kader van de verwijsindex worden verwerkt, aan een ondermijningsteam te verstrekken ten behoeve van de aanpak van ondermijning.

2. Gegevens uit het dossier van de jeugdhulpverlener

Een jeugdhulpverlener moet op grond van artikel 7.3.8 Jw een dossier inrichten.⁷² Wij gaan daar op in, omdat de jeugdhulpverlener, afhankelijk van de inrichting van het gemeentelijke jeugdstelsel, een gemeentelijke medewerker zou kunnen zijn.

De jeugdhulpverlener mag aan een ander alleen inlichtingen over de jeugdige geven en inzage in of afschrift van het betreffende dossier verstrekken als de jeugdige⁷³ daar toestemming voor verleent aan de jeugdhulpverlener (artikel 7.3.11 lid 1 Jw⁷⁴). Indien verstrekking plaatsvindt, mogen alleen gegevens worden verstrekt voor zover daardoor de persoonlijke levenssfeer van een ander niet wordt geschaad.

Als die 'ander' wordt, voor zover van belang, niet gezien degene die rechtstreeks betrokken is bij de verlening van de jeugdhulp en degene die optreedt als vervanger van de jeugdhulpverlener, voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor de door hen in dat kader te verrichten werkzaamheden (artikel 7.3.11 lid 2 aanhef en onder a Jw⁷⁵). Hierbij dient het te gaan om andere hulpverleners die ingeschakeld zijn en daadwerkelijk werkzaamheden verrichten bij de verlening van die *specifieke* hulp aan de jeugdige.

Er zijn wel uitzonderingen op deze geheimhoudingsplicht mogelijk. Naast de hiervoor al genoemde toestemming, is er een aantal gronden op basis waarvan de geheimhoudingsplicht van de jeugdhulpverlener kan worden doorbroken en dus informatie over de jeugdige aan een ander kan worden verstrekt:

- Als het belang van de jeugdige vereist dat informatie aan een ander wordt verstrekt (artikel 7.3.2 lid 3 Jw⁷⁶);
- Als er een wettelijke verplichting op de jeugdhulpverlener rust om informatie te verschaffen (artikel 7.3.11 lid 1 Jw⁷⁷ respectievelijk artikel 7:457 BW lid 1);
- Als sprake is van een zogenaamd conflict van plichten c.q. van een overmachtsituatie;

⁷² Het gaat hier om jeugdhulp zónder dat sprake is van een geneeskundige behandelingsovereenkomst. Als wel van een geneeskundige behandelingsovereenkomst sprake is, geldt een zelfde dossierplicht, maar dan op grond van artikel 7:454 BW.

⁷³ In bepaalde gevallen is de toestemming van bijvoorbeeld de met het gezag belaste ouders vereist. Zie artikel 7.3.15 Jw / 7:465 BW.

⁷⁴ Zie artikel 7:457 als sprake is van een geneeskundige behandelingsovereenkomst. Op de BIG-geregistreerde professionals is bovendien artikel 88 van de Wet BIG van toepassing. Op grond van dat artikel is eenieder die zorg verleent op het gebied van de individuele gezondheidszorg verplicht tot geheimhouding van datgene wat hem in de uitvoering van het beroep is toevertrouwd.

⁷⁵ Zie artikel 7:457 lid 2 BW als sprake is van een geneeskundige behandelingsovereenkomst.

⁷⁶ Zie artikel 7:448 lid 3 BW als sprake is van een geneeskundige behandelingsovereenkomst.

⁷⁷ Zie artikel 7:457 lid 1 BW als sprake is van een geneeskundige behandelingsovereenkomst.

De jeugdhulpverlener mag zijn geheimhoudingsplicht doorbreken als dat noodzakelijk is om een belang te dienen dat zwaarder weegt dan het belang dat met de geheimhouding is gediend. De jeugdhulpverlener moet zelf afwegen of sprake is van een conflict van plichten en welk belang hij laat prevaleren. Een conflict van plichten mag niet snel worden aangenomen; het betreft hoogst uitzonderlijke situaties.⁷⁸ Er zal moeten zijn voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zo moet bijvoorbeeld alles in het werk zijn gesteld om toestemming tot doorbreking van het geheim te verkrijgen. Verder zal het niet doorbreken van het geheim een ernstig nadeel moeten opleveren en moet doorbreking van de geheimhoudingsplicht dat nadeel kunnen voorkomen of beperken. Daarnaast mag er geen andere weg zijn dan doorbreking van het geheim om het probleem op te lossen.

- Als sprake is van een zwaarwegend belang.

Een andere uitzonderingsgrond betreft de aanwezigheid van een zwaarwegend belang, zonder dat zich (direct) een conflict van plichten aandient. Als er voldoende concrete aanwijzingen zijn dat door handhaving van de geheimhoudingsplicht een ander zwaarwegend belang wordt geschaad en het medisch dossier of de inlichting opheldering kan verschaffen, welke opheldering niet op andere wijze kan worden verkregen, dan zal de geheimhoudingsplicht mogen worden doorbroken.⁷⁹ Een voorbeeld kan zijn de verdediging van de jeugdhulpverlener in een straf- of tuchtaak. Ook kan gedacht worden aan de situatie dat de gegevensverwerking noodzakelijk is ter bescherming van een vitaal belang van de betrokkene (vgl. artikel 6 lid 1 sub d AVG).

Gelet op deze uitzonderingsmogelijkheden is dus niet uitgesloten dat het in zeer uitzonderlijke situaties ook mogelijk is om buiten het kader van de hulpvraag persoonsgegevens te verwerken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan levensgevaar of een zeer ernstig strafbaar feit.

3. Gemeentelijke gegevens ter uitvoering van de Jeugdwet

De Jeugdwet geeft in artikel 7.4.0 Jw een grondslag aan, voor zover van belang, (een door) het college (aangewezen persoon) om (bijzondere) persoonsgegevens over de jeugdige en zijn ouders te verwerken voor die gegevens noodzakelijk zijn voor:

- de toeleiding naar, advisering over, bepaling van of het inzetten van een voorziening op het gebied van de jeugdhulp;

⁷⁸ *Kamerstukken II* 1989-90, 21 561, nr. 3, p. 40.

⁷⁹ Zie HR 20 april 2001, *NJ* 2001, 600.

- het doen van een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kinderbescherming of de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering;
- de bekostiging van preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering of werkzaamheden als bedoeld in de artikelen 6.1.2, zesde lid, 6.1.3, derde lid, en 6.1.4, vierde lid Jw;⁸⁰
- het verrichten van controle of fraudeonderzoek.⁸¹

De verwerking van gegevens voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit zal hier niet onder kunnen worden gebracht. De wetgever lijkt ook te hebben beoogd dat de (persoons)gegevens niet voor andere doelen mogen worden verwerkt, tenzij de betrokkene daarvoor toestemming geeft.⁸² Voor wat betreft het derde doel (bekostiging) kan in dit verband worden gewezen op artikel 6a.7 Regeling Jeugdwet, dat bepaalt dat de bekostigingsgegevens slechts mogen worden verwerkt voor zover zij noodzakelijk zijn ten behoeve van het verrichten van formele controle, het betalen van het gedeclareerde bedrag of het zo nodig bij de declarant opvragen van nadere persoonsgegevens. Ten aanzien van het vierde doel (controle of fraudeonderzoek) wijzen wij op artikel 6b.7 Regeling Jeugdwet, dat bepaalt dat het college bij het fraudeonderzoek verkregen gegevens slechts verder verwerkt voor zover dat noodzakelijk is voor het verrichten van werkzaamheden die uit dat onderzoek voortvloeien.

4. Gegevens in het kader van gemeentelijk jeugdwetbeleid

De Jeugdwet geeft in artikel 7.4.1 lid 2 en 7.4.4 Jw een grondslag aan het college voor de verwerking van (persoons)gegevens, waaronder het BSN en bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van, kort gezegd, een doelmatig, doeltreffend en samenhangend gemeentelijk beleid ten aanzien van preventie, de toegang tot en verlening van jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. De verwerking van persoonsgegevens mag alleen plaatsvinden voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor:

⁸⁰ Zie de artikelen 6a.1 t/m 6a.8 van de Regeling Jeugdwet voor een nadere uitwerking hiervan.

⁸¹ Zie de artikelen 6b.1 t/m 6b.7 van de Regeling Jeugdwet voor een nadere uitwerking hiervan.

⁸² Vgl. *Kamerstukken II* 2013-14, 33 684, nr. 3, p. 71: "Het vereiste van doelbinding houdt in dat persoonsgegevens alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze verzameld zijn. In hoofdstuk 7 van deze wet wordt omschreven in welke gevallen en voor welke doelen persoonsgegevens verwerkt mogen worden."; *Kamerstukken II* 2013-14, 33 684, F, p. 68 : "Dit betekent dat de gemeenten gebonden zijn aan de regels zoals deze gelden op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens, de Jeugdwet en de wetgeving inzake de andere domeinen. Er is geen specifieke wettelijke grondslag voor domeinoverschrijdende uitwisseling van persoonsgegevens, buiten toestemming van de betrokkene."

- het doelmatig en doeltreffend functioneren van de toegang tot de jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
- het doelmatig en doeltreffend functioneren van de aanbieders van preventie, de jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en van de raad voor de kinderbescherming;
- de doelmatigheid en doeltreffendheid van het aanbod van preventie, jeugdhulp en gecertificeerde instellingen;
- het waarborgen van de stelselverantwoordelijkheid.

Conclusie

- Op grond van de Jw zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorgtaken.
- De gegevens die in het kader van de verwijzindex worden verwerkt zullen in beginsel niet aan de regisseur ondermijning kunnen worden verstrekt.
- Dat geldt ook voor gegevens uit het dossier van de jeugdhulpverlener, 'gemeentelijke' gegevens ter uitvoering van de Jeugdwet en gegevens in het kader van gemeentelijk jeugdwetbeleid, tenzij de betrokkene daarvoor toestemming geeft of sprake is van de uitzonderlijke situatie van een conflict van plichten / zwaarwegend belang.

O. Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

Doelstelling

De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: Wet SUWI) bevat regels over de uitvoering van de regelingen op het gebied van werk en inkomen en de samenwerking die in dat kader plaatsvindt tussen onder meer het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) en de Sociale verzekeringsbank (hierna: SVB). De Wet SUWI maakt het mogelijk dat bij de uitvoering van de Wet SUWI betrokken personen en bestuursorganen samenwerkingsverbanden aangaan – en in dat kader persoonsgegevens met elkaar uitwisselen – ter voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, de voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude en het niet naleven van de arbeidswetten (hierna: bestrijding van sociale zekerheidsfraude). De Wet SUWI biedt in dat kader de mogelijkheid tot het verrichten van een Systeem risico indicatie (hierna: SyRY’)-analyse.

Wettelijke grondslag

De Wet SUWI bevat verschillende bepalingen over de uitwisseling van gegevens. In artikel 1, tweede lid, Wet SUWI is bepaald dat onder ‘gegevens’ mede wordt verstaan persoonsgegevens als bedoeld in de AVG.

Artikel 9 lid 1 Wet SUWI bevat een samenwerkingsverplichting tussen het UWV, de SVB en het college. In het kader van deze samenwerking verstrekken de betrokken partijen elkaar uit eigen beweging en op verzoek alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn (artikel 62 Wet SUWI). De samenwerking genoemd in artikel 9 lid 1 Wet SUWI ziet op de (doeltreffende en klantgerichte) uitvoering van de taken op grond van de Wet SUWI en enkele andere sociale wetten⁸³ en heeft ingevolge artikel 9 lid 2 Wet SUWI ook betrekking op andere taken waarmee de het UWV, de SVB en het college zijn belast. Deze andere taken moeten wel verband houden met de taken op grond van de Wet SUWI en de andere in artikel 9 lid 1 Wet SUWI genoemde wetten. Het gaat dan vooral om de andere taken dan de uitvoering van de Participatiewet en aanverwante wetten met betrekking tot gemeentelijke voorzieningen op grond van andere wetten die de colleges van B&W uitvoeren.⁸⁴ Hierbij kan worden gedacht aan de Wet maatschappelijk ondersteuning (WMO) en de Jeugdwet.

⁸³ Artikel 9, eerste lid, Wet SUWI noemt ook de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 514, nr. 3, p. 32

Een andere samenwerkingsvorm op grond van de Wet SUWI is, kort gezegd, die ter bestrijding van sociale zekerheidsfraude.⁸⁵ Met het oog daarop kunnen de in artikel 64 genoemde bestuursorganen en personen onder omstandigheden persoonsgegevens uitwisselen. Het gaat daarbij op dit moment om het UWV, de SVB, de Belastingdienst, toezichthouders op het beleidsterrein van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) en de IND⁸⁶. (Partijen in) het samenwerkingsverband kan (kunnen) de Minister van SZW in dat kader ook vragen het instrument SyRI toe te passen. Met behulp van SyRI kunnen onder bepaalde strikte (wettelijke) voorwaarden⁸⁷ en afhankelijk van de opzet van het onderzoek in kwestie, (persoons)gegevens die partijen in het samenwerkingsverband hebben verkregen en die onder andere zijn verzameld om controle en toezicht te kunnen uitoefenen, met elkaar worden vergeleken. Die vergelijking wordt uitgevoerd door een derde partij, het Inlichtingenbureau⁸⁸, dat de gegevens pseudonimiseert. De vergelijking van gegevens strekt er toe op basis van risico-indicatoren discrepanties tussen de verschillende bestaande gegevens waar te nemen, en op die manier gevallen te selecteren waarin nader onderzoek kan worden gedaan naar de rechtmatigheid van aanspraken op bijvoorbeeld een uitkering.

De Wet SUWI bevat voorts nog enkele andere aan het college gerelateerde verstrekkingbepalingen. Zo kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) aan het college alle gegevens verstrekken die het nodig heeft voor de goede uitvoering van zijn wettelijke taken (artikel 73 lid 8 Wet SUWI). Verder is het college bijvoorbeeld verplicht tot het desgevraagd verstrekken van gegevens en inlichtingen aan de Inspectie SZW (artikel 42, eerste lid, wet SUWI), en bevoegd (of op verzoek verplicht) gegevens en inlichtingen te verstrekken aan toezichthouders genoemd in artikel 5.4 Besluit SUWI.

Geheimhoudingsplicht

De Wet SUWI kent twee bepalingen inzake geheimhouding waar het college bij de vraag naar binnengemeentelijke uitwisseling ten behoeve van de aanpak van ondermijning rekening mee dient te houden.

Allereerst bevat artikel 74 Wet SUWI een geheimhoudingsplicht voor een ieder die bij de uitvoering van de Wet SUWI de beschikking krijgt over gegevens. Die gegevens mogen niet verder bekend worden gemaakt dan voor de uitvoering van de Wet SUWI noodzakelijk is dan wel op grond van de Wet SUWI is voorgeschreven of toegestaan.

⁸⁵ Het gaat meer precies om voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, de voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude en het niet naleven van de arbeidswetten.

⁸⁶ Artikel 64 lid 1 sub d jo. *Stcrt.* 2017, 17799.

⁸⁷ Artikel 64 en 65 Wet SUWI en hoofdstuk 5a Besluit SUWI.

⁸⁸ Zie artikel 1, lid 1 aanhef en onder m Wet SUWI: "de als zodanig door Onze Minister aangewezen instelling die is belast met de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van de gemeenten bij de verwerking van gegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van taken op het gebied van sociale zekerheid."

De geheimhoudingsplicht geldt niet indien i) een wettelijke voorschrift tot bekendmaking verplicht, ii) degene op wie de gegevens betrekking hebben schriftelijk heeft verklaard geen bezwaar tegen de verstrekking te hebben of iii) de gegevens niet herleidbaar zijn tot individuele natuurlijke personen (artikel 74, tweede lid, Wet SUWI).

Naast deze 'algemene' geheimhoudingsplicht bevat de Wet SUWI ook nog een aanvullende geheimhoudingsplicht ten aanzien van risicomeldingen die voortkomen uit toepassing van het instrument SyRI. Artikel 65, vierde lid, SUWI bepaalt dat een ieder die krachtens artikel 65 Wet SUWI de beschikking krijgt over in een risicomelding neergelegde gegevens verplicht is tot geheimhouding daarvan met overeenkomstige toepassing van de ten aanzien van die gegevens geldende wettelijke geheimhoudingsplicht. Dit betekent dat de geheimhoudingsplicht van de organisatie die de gegevens heeft verstrekt voor de betreffende SyRI-analyse onverkort van kracht blijft.⁸⁹

Het voorgaande neemt niet weg dat het in zeer uitzonderlijke omstandigheden (conflict van plichten) toch mogelijk kan zijn om de geheimhoudingsplicht te doorbreken c.q. de gegevens verder te verwerken. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld levensgevaar of een zeer ernstig strafbaar feit.

Doelbinding

De hiervoor beschreven generieke geheimhoudingsplicht van artikel 74 Wet SUWI kleurt naar ons oordeel het doelbindingsbeginsel in. Gegevens die het college op grond van de Wet SUWI heeft verkregen mogen alleen worden verwerkt (bekend gemaakt) voor zover dat voor de uitvoering van de Wet SUWI noodzakelijk is dan wel op grond van de Wet SUWI is voorgeschreven of toegestaan. Dat betekent bijvoorbeeld dat het college gegevens die het op grond van artikel 9 jo artikel 62 Wet SUWI heeft verkregen, alleen mag verwerken voor i) de taken die bij of krachtens de Wet SUWI, de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening aan het college zijn opgedragen en ii) de taken die met deze wetten verband houden (artikel 9 jo. artikel 62 Wet SUWI).

Het voorgaande geldt ook voor de gegevens die het college binnen samenwerkingsverbanden gericht op, kort gezegd, de bestrijding van sociale

⁸⁹ Dit betekent bijvoorbeeld dat op gegevens afkomstig van de Belastingdienst de geheimhoudingsplicht van artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen van toepassing blijft (*Kamerstukken II* 2012/13, 33 579, nr. 3, p. 39).

zekerheidsfraude heeft verkregen.⁹⁰ Die verkregen gegevens mag het college alleen voor dat doel gebruiken.

Conclusie

- De Wet SUWI bevat diverse grondslagen die het voor het college (onder meer) mogelijk maakt om ter voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, de voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude en het niet naleven van de arbeidswetten persoonsgegevens te verwerken.
- Hoewel de bestrijding van ondermijning in het verlengde kan liggen van de voorkoming en bestrijding van dergelijke sociale zekerheidsfraude, lijken de strikte geheimhoudingsbepalingen en de strikte doelbinding van de Wet SUWI een belemmering te vormen voor het binnengemeentelijk uitwisselen van persoonsgegevens die in het kader van de Wet SUWI door het college zijn verkregen ten behoeve van de aanpak van ondermijning.

⁹⁰ Het gaat meer precies om voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, de voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude en het niet naleven van de arbeidswetten.

