



Advies Raad van State betreffende het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit SUWI in verband met de aanscherping van het sanctiebeleid van de SZW-wetgeving

Nader Rapport

17 januari 2013,
nr. 337073
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit SUWI in verband met de aanscherping van het sanctiebeleid van de SZW-wetgeving

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 oktober 2012, nr. 12.002504, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 december 2012, nr. W03.12.0430/II, bied ik U hierbij aan.

1. Reikwijdte ontwerpbesluit

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

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt in het ontwerpbesluit voor de beoogde verstrekking van justitiële gegevens niet meer aangesloten bij de algemene bepaling voor het verstrekken van gegevens met het oog op het nemen van bestuursbesluiten (artikel 13 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg)). In plaats daarvan wordt voor de verstrekking van justitiële gegevens voor het sanctiebeleid van de sociale zekerheidswetgeving voorzien in een apart artikel 13a Bjsg. In dit nieuwe artikel is bepaald dat justitiële gegevens uitsluitend aan de verantwoordelijke uitvoeringsinstellingen kunnen worden verstrekt voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de beoordeling of bij een voorgenomen boetebesluit sprake is van herhaalde overtreding van de in het tweede lid van de bepaling genoemde sociale zekerheidswetgeving. Voor deze beoordeling van de recidive zijn alleen eerdere overtredingen van de sociale zekerheidswetgeving relevant. De omvang van de verstrekking door de Justitiële Informatiedienst blijft om deze reden beperkt tot justitiële gegevens ter zake van het overtreden van inlichtingenverplichtingen. In het derde lid van artikel 13a Bjsg is een grondslag opgenomen voor het voor hetzelfde doel onderling verder verstrekken van deze justitiële gegevens door de verantwoordelijke uitvoeringsinstellingen. Artikel 5.23a van het Besluit SUWI ziet op de eisen die worden gesteld aan de verwerking van de ontvangen justitiële gegevens. In deze bepaling is eveneens expliciet opgenomen dat deze gegevens uitsluitend ten behoeve van het nemen van een besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete op grond van de sociale zekerheidswetgeving worden verwerkt, met gebruikmaking van de elektronische voorzieningen (suwi-net).

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

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

De Afdeling gaat in op de rol van het Inlichtingenbureau en het bureau keteninformatisering werk en inkomen bij de in dit ontwerpbesluit geregelde gegevensuitwisseling en adviseert dit te verduidelijken.



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

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

*De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten*



Advies Raad van State

's-Gravenhage, 3 december 2012
No. W03.12.0430/II

Aan de Koningin

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

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

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

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

1. Reikwijdte ontwerpbesluit

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

a. Doelbinding

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

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

Met betrekking tot de eerste fase kent het voorgestelde artikel 13, derde lid, Bjsjg een mogelijkheid tot verstrekking van justitiële gegevens door de Justitiële Informatiedienst aan uitkeringsinstanties *met het oog op het nemen van besluiten ter uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving*. Wat de tweede fase betreft noemt de toelichting artikel 62 van de Wet SUWI en artikel 64 en 67 van de WWB als grondslagen voor de uitwisseling van de justitiële gegevens tussen bestuursorganen onderling. De doelomschrijvingen in deze beide fasen zijn naar het oordeel van de Afdeling zeer ruim en niet in

¹ Stb. 2012, 462.



overeenstemming met de beperkte reikwijdte van de recidiveregeling. Hierdoor is niet wettelijk verzekerd dat de verwerking van justitiële gegevens alleen plaatsvindt ten behoeve van de uitvoering van de recidiveregeling. Naar het oordeel van de Afdeling voldoet het ontwerpbesluit op dit punt dan ook niet aan de hierboven genoemde eisen.

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

b. Type justitiële gegevens

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

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

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

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

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

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

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

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

² Toelichting, paragraaf 2.

³ Toelichting, paragraaf 5.

⁴ Toelichting, paragraaf 3.

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



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit SUWI in verband met de aanscherping van het sanctiebeleid van de SZW-wetgeving

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van ... 2012, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ..., gedaan mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Gelet op artikel 13, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, artikel 62, vierde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, artikel 64, achtste en tiende lid, van de Wet werk en bijstand, artikel 45, zevende en negende lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, en artikel 45, zevende en negende lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr....);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van ..., Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ..., uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma, worden aan artikel 13, derde lid, van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens veertien onderdelen toegevoegd, luidende:

- g. de Toeslagenwet;
- h. de Werkloosheidswet;
- i. de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen;
- j. de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen;
- k. de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering;
- l. de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten;
- m. de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen;
- n. de Ziektewet;
- o. de Algemene Kinderbijslagwet;
- p. de Algemene nabestaandenwet;
- q. de Algemene Ouderdomswet;
- r. de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- s. de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- t. de Wet werk en bijstand.

ARTIKEL II

Het Besluit SUWI wordt als volgt gewijzigd:

A

In paragraaf 5.6 wordt na artikel 5.23 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.23a Gebruik elektronische voorzieningen voor justitiële gegevens

1. Ten behoeve van het ontvangen en uitwisselen van justitiële gegevens op grond van artikel 13, eerste en derde lid, onderdelen g tot en met t, van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, die noodzakelijk zijn met het oog op het nemen van besluiten op grond van de wetten, genoemd in die onderdelen, zijn de elektronische voorzieningen, bedoeld in artikel 62, tweede lid, van de Wet SUWI van toepassing.
2. Artikel 5.20 is van overeenkomstige toepassing, waarbij voorts regels worden gesteld voor de bewaartermijnen van de gegevens, bedoeld in het eerste lid.



B

Onder vernummering van het tweede tot derde lid wordt in artikel 5.24 een lid ingevoegd, luidende:

2. Het eerste lid is van toepassing op het verwerken van justitiële gegevens, die aan de colleges van burgemeester en wethouders worden verstrekt op grond van artikel 13, eerste en derde lid, onderdelen r, s, en t, van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens met het oog op het nemen van besluiten op grond van de wetten, genoemd in die onderdelen.

ARTIKEL III

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In verband met de bij de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Kamerstukken 33 207) (verder ook: de wet) ingevoerde recidiveregeling is het noodzakelijk dat de uitvoeringsinstellingen op het terrein van de sociale zekerheid kunnen beschikken over justitiële gegevens ter zake van de relevante overtredingen waarvoor deze uitvoeringsinstellingen na inwerkingtreding van de wet aangifte hebben gedaan. Naar verwachting betreft dit tussen de 100 en 200 zaken per jaar. Dit besluit tot wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (verder: Bjsjg) strekt ertoe de grondslag voor deze gegevensverstrekking te creëren voor de betreffende uitvoeringsinstellingen, te weten het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (verder: UWV) met betrekking tot de werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank (verder: SVB) met betrekking tot de volksverzekeringen en de gemeenten met betrekking tot de sociale voorzieningen. Daarnaast wordt het Besluit structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (verder Besluit SUWI) gewijzigd voor de regels die gelden voor het gebruik en het beheer van de verstrekte justitiële gegevens.

Advies CBP

Het College bescherming persoonsgegevens (verder: CBP) heeft over het ontwerpbesluit een advies uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het CBP mist een onderbouwing van de noodzaak van de maatregel door middel van een concrete, inhoudelijke belangenafweging (artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM)). Naar aanleiding van dit advies is in paragraaf 5 van de nota van toelichting uitgebreider ingegaan op de toetsing aan artikel 8 van het EVRM. Verder adviseert het CBP in de nota van toelichting aandacht te besteden aan de informatieplicht over de gegevensverwerking ten aanzien van betrokkenen. Ook dit punt is overgenomen (paragraaf 6). Tot slot mist het CBP een evaluatiebepaling. Overeenkomstig dit advies is in artikel III van dit besluit een evaluatiebepaling opgenomen.

2. Recidiveregeling en noodzaak tot de verstrekking van justitiële gegevens aan UWV, SVB en gemeenten

In de uitkeringswetten die met de wet worden gewijzigd, is geregeld dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd aan de belanghebbende indien hij de inlichtingenverplichting met betrekking tot het recht, de hoogte of de duur van de uitkering heeft overtreden. Hierbij is ook een regeling gegeven ingeval sprake is van herhaalde overtreding van de inlichtingenverplichting. Deze recidiveregeling heeft enkel betrekking op overtreding van inlichtingenverplichtingen uit een uitkeringswet, eventuele andere door de belanghebbende gepleegde strafbare feiten zijn in dit verband niet relevant. Wel is het zo dat overtreding van de inlichtingenverplichting op grond van de ene uitkeringswet meetelt bij de beoordeling van de recidive bij een besluit op grond van een andere uitkeringswet die of door het UWV, of door de SVB of door de gemeenten wordt uitgevoerd. De bestuurlijke boete wordt verhoogd indien binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan het begaan van de overtreding een eerdere bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie is opgelegd wegens een eerdere overtreding ter zake die onherroepelijk is geworden. Voor de toepassing van de recidiveregeling is het noodzakelijk voor de uitvoeringsinstellingen te beschikken over de justitiële gegevens met betrekking tot eventueel aan betrokkene opgelegde onherroepelijke strafrechtelijke sancties die volgen op de door deze uitvoeringsinstellingen gedane aangifte van overtreding van een inlichtingenplicht in de sociale zekerheidswetgeving. Hierbij gaat het in hoofdzaak om onherroepelijke strafrechtelijke sancties wegens valsheid in geschrifte, opgave van onware gegevens, nalaten van het verstrekken van gegevens en fraude (overtreding van de artikelen 225, 227a, 227b, 447c of 447d van het Wetboek van Strafrecht) in het kader van een sociale verzekeringsuitkering of een sociale voorziening. Bij de geraadpleegde strafrechtelijke sancties gaat het niet alleen om strafrechtelijke veroordelingen, maar ook om in de justitiële documentatie geregistreerde onherroepelijke strafbeschikkingen en transactievoorstellen. Deze gegevens zijn alleen nodig voor het kunnen nemen van een boetebesluit in geval van recidive en worden niet gebruikt voor andere doeleinden. Dit brengt met zich mee dat de desbetreffende justitiële gegevens na ommekomst van de recidivetermijn door de uitvoeringsinstellingen definitief uit de registratie worden verwijderd. Zie voor dit punt hierna de toelichting op de wijziging van het Besluit SUWI en de hierop gebaseerde regelgeving (paragraaf 4).

Van bijzonder belang is of voor de (eerste) overtreding van de inlichtingenplicht een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. Indien dit het geval is wordt de recidivetermijn verlengd tot tien jaar. Niet relevant zijn gegevens over strafbare feiten die geen verband houden met overtreding van een inlichtingenplicht in de sociale zekerheidswetgeving. Gegevens over andere strafbare feiten worden dus ook niet verstrekt aan de genoemde uitvoeringsinstellingen.

Op grond van de artikelen 64, vierde lid, van de Wet werk en bijstand (verder: WWB) en 54, derde lid,



onderdeel j, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (verder: Wet SUWI) zijn rechterlijke instanties nu al verplicht desgevraagd gegevens en inlichtingen te verstrekken in de vorm van uittreksels uit of afschriften van uitspraken, registers en andere stukken. Dit is echter niet voldoende voor het toepassen van de wettelijke recidiveregeling omdat het in voorkomende gevallen, zoals hiervoor is aangegeven, ook kan gaan om gegevens van buitengerechtelijke afdoeningen door het openbaar ministerie met een strafbeschikking of transactie. Dit is de reden dat artikel 13, eerste lid, van het Bjsjg wordt gewijzigd, zodat aan de uitvoeringsinstanties ook deze gegevens kunnen worden verstrekt voor het nemen van besluiten over het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van de uitkeringswetten. In dit verband is vermeldenswaardig dat de betreffende justitiële gegevens door het UWV, de SVB en de gemeenten uitsluitend worden gebruikt voor de toepassing van de recidiveregeling en niet voor andere doeleinden in het domein van werk en inkomen.

De recidiveregeling is alleen aan de orde voor de toepassing van die uitkeringswetten die of door het UWV, of de SVB of de gemeenten worden uitgevoerd. Omdat zowel de gemeenten als de SVB de WWB uitvoeren, worden deze gegevens noodzakelijkerwijs raadpleegbaar gemaakt voor de SVB en voor de gemeenten. Dit gebeurt op grond van de artikelen 62 van de Wet SUWI en de artikelen 64 en 67 van de WWB. De bijzondere bepalingen van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (verder: Wjsg) over de geheimhoudingsplicht zijn van toepassing op de gegevensverstrekking door de Justitiële Informatiedienst aan UWV, SVB en gemeenten. Op de uitwisseling van de gegevens tussen gemeenten onderling en tussen de SVB en de gemeenten is de Wet bescherming persoonsgegevens (verder: Wbp) van toepassing. De Wbp kent een verbod op de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens (artikel 16 Wbp), tenzij de verantwoordelijken deze gegevens hebben verkregen krachtens de Wjsg (artikel 22 Wbp). Deze uitzondering is van toepassing op de gegevensverstrekking die met dit besluit in het Bjsjg wordt geregeld.

3. De gegevensverstrekking door de Justitiële Informatiedienst

De Justitiële Informatiedienst, de uitvoeringsinstantie van het ministerie van Veiligheid en Justitie die onder meer verantwoordelijk is voor het beheer van de justitiële documentatie, zal de desbetreffende justitiële gegevens verstrekken op een wijze die nader met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt afgestemd en die past bij de gegevensverwerking binnen het domein werk en inkomen, zoals dat is geregeld in de Wet SUWI. In artikel 62 van de Wet SUWI is bepaald dat voor de gegevensverwerking door de gemeenten, het UWV en de SVB gezamenlijk elektronische voorzieningen in stand worden gehouden. Deze voorzieningen worden ook wel aangeduid als suwinet. Voor het gebruik en het beheer van de gegevensverwerking in suwinet gelden regels ter beveiliging en aanduiding van de gegevens, die worden verwerkt op die wijze, uitgewerkt bij of krachtens het Besluit SUWI. Voor het beheer is een apart organisatieonderdeel van het UWV verantwoordelijk (bureau keteninformatisering werk en inkomen). Daarnaast is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Stichting Inlichtingenbureau aangewezen. Het Inlichtingenbureau, bedoeld in artikel 1, onderdeel m, juncto artikel 63 van de Wet SUWI is de intermediaire organisatie die belast is met de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van de gemeenten bij de verwerking van gegevens op het terrein van de sociale zekerheid. De Stichting inlichtingenbureau is daarbij bewerker voor de gegevensverwerking met dit doel door de gemeenten.

Praktisch gesproken zullen de volgende uitgangspunten gelden bij de verstrekking van de desbetreffende justitiële gegevens:

- Het Inlichtingenbureau en/of het bureau keteninformatisering werk en inkomen zullen vanaf de inwerkingtreding van de wet bij elke aangifte van sociale zekerheidsfraude door een gemeente, UWV of SVB het uit die aangifte volgende parketnummer in een bestand opnemen.
- De Justitiële Informatiedienst zal voor deze specifieke verzameling van naar verwachting per jaar tussen de 100 en 200 in behandeling genomen aangiften worden verzocht een terugmelding te doen zodra er een wijziging in de betreffende strafzaak optreedt.
- De registratie op grond van het parketnummer waarborgt dat alleen justitiële gegevens over sociale zekerheidsfraude en niet over andere delicten worden verstrekt.
- Zodra de strafzaak onherroepelijk is afgerond, volgt daarvan een definitieve melding aan de aangevende partij en wordt de betreffende zaak uit het genoemde bestand verwijderd. De aangevende partij neemt de uitkomst van de strafzaak dan in zijn eigen bestanden op, tot het moment dat de bij de sanctie horende recidivetermijn is verstreken. Dit is 5 jaar, tenzij onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd, waarna de termijn 10 jaar bedraagt.
- Deze werkwijze stelt de aangevende partijen (gemeenten, UWV en SVB) in staat om geautomatiseerd kennis te nemen van de afloop van een door hun gedane aangifte. Zoals hierboven aan de orde was beschikken zij thans reeds de bevoegdheid kennis te nemen van rechterlijke uitspraken ter zake, alleen gebeurt het nu schriftelijk door de rechterlijke instanties en niet geautomatiseerd vanuit de justitiële documentatie.
- Daarnaast gebruiken gemeenten, UWV en SVB deze afloop voor de vaststelling of bij een eventuele latere bestuurlijke boete de recidiveregeling van toepassing is. Voor gemeenten geldt



hierbij dat de oorspronkelijk aangevende gemeente de strafrechtelijke sanctie in zijn bestand opneemt, en dat een andere gemeente waar betrokkene later eventueel bijstand ontvangt (als gevolg van verhuizing naar die gemeente) dit gegeven kan raadplegen via de onderlinge gegevens uitwisseling suwinet.

- De recidivebepalingen van de wet zijn zodanig dat er alleen sprake kan zijn van recidive binnen het domein van of UWV of SVB of het domein van de bijstand.
- Specifiek en uitsluitend voor de bijstand brengt dit met zich mee dat de betreffende justitiële gegevens tussen organisaties moeten worden uitgewisseld: tussen gemeenten onderling (zie boven) of tussen gemeenten en SVB (aangezien de SVB de bijstand voor 65-plussers uitvoert). In geen enkel ander geval is er sprake van gegevensuitwisseling tussen de drie genoemde partijen.

4. Wijziging van het Besluit SUWI: gebruik suwinet en rol Inlichtingenbureau

In artikel 64, derde lid, van de WWB en in de overeenkomstige bepalingen in artikel 45, tweede lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) is bepaald dat het verstrekken van gegevens aan de colleges van burgemeester en wethouders voor de uitvoering van de WWB, IOAW respectievelijk IOAZ kan geschieden door tussenkomst van het Inlichtingenbureau zoals dit is gedefinieerd in de Wet SUWI. Deze artikelen 64 WWB en artikelen 45 IOAW/IOAZ hebben betrekking op de verstrekking met als doel de uitvoering van deze wetten. In deze artikelen is een algemene delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan voor de gegevensverstrekking door tussenkomst van het Inlichtingenbureau nadere regels kunnen worden gesteld en instanties kunnen worden aangewezen die gegevens verstrekken.

Het Besluit SUWI bevat in artikel 5.24 nadere regels voor de gegevensverwerking door het Inlichtingenbureau van gegevens die aan de colleges van burgemeester en wethouders worden verstrekt op grond van enig wettelijk voorschrift. Het Inlichtingenbureau is dan bewerker en de gegevens die worden verwerkt, worden via het gegevensregister Inlichtingenbureau (geregeld in de Regeling SUWI) bekend gemaakt. Door in het nieuwe tweede lid van artikel 5.24 te bepalen dat deze rol van het Inlichtingenbureau ook van toepassing is op de gegevensverstrekking die in dit besluit in artikel 13 van het Bjsjg wordt geregeld, wordt daarmee bepaald dat deze gegevensverstrekking door de Minister van Veiligheid en Justitie door tussenkomst van het Inlichtingenbureau plaats vindt. Voorts worden deze gegevens dan ook opgenomen in het gegevensregister Inlichtingenbureau (artikel 6.2, tweede lid, van de Regeling SUWI).

Artikel 62, tweede lid, van de Wet SUWI bepaalt, dat de elektronische voorzieningen mede betrekking hebben op het verwerken door UWV, SVB en de colleges van burgemeester en wethouders van gegevens die zijn verkregen op grond van enig wettelijk voorschrift, in dit geval de Wjsg en artikel 13 van het Bjsjg. Op grond van artikel 62, vierde lid, van de Wet SUWI worden daartoe bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld. Dit betreft de regeling van de hiervoor genoemde beheerorganisatie, maar ook de aansluiting van die instanties. Op deze grondslag wordt in dit besluit een nieuw artikel 5.23a in het Besluit SUWI opgenomen, waarin bepaald wordt dat de elektronische voorzieningen ook van toepassing zijn op de gegevens die zijn verstrekt door de Minister van Veiligheid en Justitie op grond van de onderhavige wijziging van het Bjsjg.

Daardoor wordt het mogelijk gemaakt dat de gegevensverstrekking door de Minister van Veiligheid en Justitie kan plaatsvinden met toepassing van suwinet met de daarbij geldende waarborgen, die geregeld zijn in paragraaf 5.6 van het Besluit SUWI. Dat de justitiële gegevens worden verwerkt, wordt verder uitgewerkt in het gegevensregister SUWI (artikel 6.2, eerste lid, van de Regeling SUWI). Dat dit geregeld dient te worden, is bepaald in artikel 5.20 van het Besluit SUWI. In het tweede lid van artikel 5.23a is bepaald dat artikel 5.20 van toepassing is op deze gegevensverstrekking via suwinet. Daarbij is voorts bepaald, dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld voor de bewaartermijnen. Op die grondslag zullen in de Regeling SUWI de bewaartermijnen van de gegevens worden bepaald. Hierbij gaat het om een termijn van 5 jaar, gelijk aan de recidivetermijn, en 10 jaar voor gevallen waarin onvoorwaardelijk gevangenisstraf is opgelegd, gelijk aan de verlengde recidivetermijn.

5. Verhouding tot het recht op eerbiediging persoonlijke levenssfeer

Verstrekking van justitiële gegevens betekent een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het EVRM. Deze artikelen laten beperkingen op dit recht toe, mits die bij of krachtens de (formele) wet zijn voorzien, daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd en de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Op grond van artikel 13, eerste lid, van de Wjsg kunnen bij algemene maatregel van bestuur personen of instanties die met een publieke taak zijn belast, worden aangewezen aan wie justitiële gegevens



kunnen worden verstrekt. Deze bepaling is nader uitgewerkt in artikel 13 Bjsj, dat thans wordt gewijzigd. Op grond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM is een inbreuk op het recht op eerbiediging persoonlijke levenssfeer slechts toegestaan indien daarmee één van de limitatief in dat artikellid opgesomde doelen wordt nagestreefd. Tot de in artikel 8 van het EVRM genoemde legitieme doelen behoren de bescherming van het economisch welzijn van het land en het voorkomen van strafbare feiten. Het economisch welzijn van een land wordt gediend door een gezond sociaal zekerheidsstelsel. Onder het behartigen van het belang van het economisch welzijn moet derhalve mede worden verstaan het bestrijden en voorkomen van misstanden op het terrein van de sociale zekerheid. De bestrijding van uitkeringsfraude, het verwijtbaar overtreden van de inlichtingenverplichtingen als gevolg waarvan ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen, is noodzakelijk om de solidariteit met en de betaalbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid te behouden. Gelet op de omvang en hardnekkigheid van de problematiek van uitkeringsfraude (in 2011 was sprake van € 153 miljoen aan geconstateerde sociale verzekeringsfraude) en omdat blijkt dat een relatief kleine maar gestaag groeiende groep hardnekkige fraudeurs verantwoordelijk is voor een steeds groter deel van het totale fraudebedrag, is de recidiveregeling, zoals beschreven in paragraaf 2, nodig om uitkeringsfraude ook daadwerkelijk effectief te kunnen bestrijden (zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3). Dit betreft een essentieel onderdeel van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Wanneer UWV, SVB en gemeenten niet kunnen beschikken over de relevante justitiële gegevens, kunnen zij niet beoordelen of er sprake is van recidive en kan de recidiveregeling, die onderdeel vormt van de bovengenoemde wet, niet worden uitgevoerd. Voor een nadere onderbouwing van de noodzaak tot het verstrekken van justitiële gegevens aan UWV, SVB en gemeenten voor de uitvoering van de recidiveregeling wordt verwezen naar paragraaf 2.

Relevant in verband met de beoordeling van de subsidiariteit en proportionaliteit van de regeling is nog het volgende. Bij de invulling van de gegevensverstrekking is gekozen voor de minst ingrijpende wijze waarop zekerheid kan worden geboden aan de uitvoeringsinstellingen dat zij tijdig deze gegevens ontvangen om de recidiveregeling adequaat te kunnen uitvoeren. De verstrekking van justitiële gegevens vindt alleen plaats naar aanleiding van een eerdere aangifte wegens sociale zekerheidsfraude van een uitvoeringsinstelling of gemeente. Dit waarborgt dat alleen gegevens over sociale zekerheidsfraude en niet over andere delicten worden verstrekt (zie paragraaf 3). Daarbij is het zo dat de aangiftegrens wordt verhoogd naar een benadelingsbedrag van € 50.000. Hierdoor daalt naar verwachting het aantal aangiftes per jaar naar tussen de 100 en 200. Alleen ten aanzien van dit beperkte aantal aangiftes zal terugkoppeling plaatsvinden met gebruikmaking van suwinet.

De alternatieve mogelijkheid om de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten bij gelegenheid van een bestuurlijke boete steeds te laten informeren naar het strafrechtelijk verleden van betrokkenen is geen reële optie. Op jaarbasis worden ongeveer 87.000 overtredingen van de inlichtingenverplichtingen geconstateerd die tot een bestuurlijke boete kunnen leiden. Gelet op dit omvangrijke aantal is het niet goed uitvoerbaar en ook minder proportioneel om bij iedere beoordeling van een bestuurlijke boete bij de Justitiële Informatiedienst na te vragen of er ten aanzien van betrokkene sprake is geweest van een strafrechtelijk verleden in relatie tot uitkeringsfraude. Gelet hierop is het noodzakelijk om de desbetreffende justitiële gegevens, naar aanleiding van een aangifte van sociale zekerheidsfraude, door de Justitiële Informatiedienst via suwinet te laten verstrekken aan de uitvoeringsinstellingen. Zoals hierboven aangegeven, betreft dit naar verwachting tussen de 100 en 200 zaken per jaar.

Verder wordt erop gewezen dat wanneer de gegevensverstrekking op de voorgestelde wijze niet zou zijn toegestaan en de betrokken burgers hiervoor toestemming moeten verlenen, de kans reëel is dat, met name door herhaalde fraudeurs, geen toestemming wordt verleend voor gegevensverstrekking. Zie paragraaf voor een toelichting op waarom niet kan worden volstaan met de in artikelen 64, vierde lid, van de WWB en 54, derde lid, onderdeel j, van de Wet SUWI vastgelegde verplichting voor rechterlijke instanties om desgevraagd gegevens en inlichtingen te verstrekken in de vorm van uittreksels uit of afschriften van uitspraken, registers en andere stukken.

De gegevensverstrekking is beperkt tot de justitiële gegevens van personen die de afgelopen vijf jaar onherroepelijk strafrechtelijk zijn gesanctioneerd of die de afgelopen tien jaar zijn gestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (zie paragraaf voor de verlenging van de recidivetermijn) wegens overtreding van de inlichtingenverplichtingen in het kader van een sociale verzekeringsuitkering of sociale voorziening. Niet relevant zijn gegevens over strafbare feiten die geen verband houden met overtreding van een inlichtingenplicht in de sociale zekerheidswetgeving. Gegevens over andere of eerdere strafbare feiten worden dus ook niet verstrekt. De gegevensverstrekking vindt alleen plaats aan de desbetreffende uitvoeringsinstelling en de gegevens mogen alleen worden gebruikt voor de toepassing van de recidiveregeling en niet voor andere doeleinden in het domein van werk en inkomen. Omdat zowel de gemeenten als de SVB de WWB uitvoeren, worden de gegevens zoals hiervoor is opgemerkt wel noodzakelijkerwijs uitgewisseld tussen gemeenten onderling en tussen de SVB en gemeenten. De toegang tot de gegevens in suwinet is beperkt tot de medewerkers van het UWV en de SVB en de ambtenaren van de gemeenten die de gegevens nodig hebben voor de



uitvoering van de betreffende sociale zekerheidswetgeving en die daarvoor zijn geautoriseerd. De gegevens worden vernietigd, zodra de recidivetermijn is verstreken. Gelet op voornoemde omstandigheden is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen zoveel mogelijk beperkt.

Het onderhavige besluit is gelet op het vorenstaande in overeenstemming met artikel 10 van de Grondwet, de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en 8 van het EVRM.

6. Informatieplicht

In deze paragraaf wordt naar aanleiding van het advies van het CBP ingegaan op de plicht de betrokkene te informeren over de gegevensverstrekking. De Wjsg kent geen verplichting betrokkenen actief te informeren over gegevens die op grond van deze wet worden verstrekt. In Afdeling 3 van de Wjsg zijn wel specifieke bepalingen opgenomen voor de rechten van de betrokkene op kennisgeving en verbetering van de gegevensverwerking. In artikel 19 van de Wjsg is bepaald dat de Minister van Veiligheid en Justitie een ieder op diens verzoek schriftelijk binnen vier weken mededeelt of (mede) namens hem betreffende persoonsgegevens zijn verstrekt, zoals een gegevensverstrekking op grond van artikel 13 van het Bjsg. Verder wordt er op gewezen dat in voorlichtingsbrochures van de uitvoeringsinstellingen en gemeenten over de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving aandacht wordt besteed aan het feit dat wanneer betrokkene een onherroepelijke strafrechtelijke sanctie opgelegd heeft gekregen in verband met uitkeringsfraude, dit gegeven kenbaar wordt gemaakt aan de uitvoeringsinstelling of gemeente in verband met de toepassing van de recidiveregeling voor de bestuurlijke boete.

Voor zover gegevensverstrekking tussen gemeenten onderling en gemeenten en de SVB plaatsvindt, geldt de Wbp. Hoewel de informatieplicht op grond van artikel 34, vijfde lid, is uitgezonderd voor gegevensverstrekkingen bij of krachtens de wet, zoals in casu het geval is, zal in de voornoemde voorlichtingsbrochure aandacht worden besteed aan de onderlinge gegevensverstrekking tussen gemeenten en tussen gemeenten en de SVB.

7. Evaluatiebepaling

Het CBP wijst in het advies bij dit besluit op de motie Franken van 17 mei 2011 (Kamerstukken I 2010/11, 31 051, D) betreffende de opname van een evaluatiebepaling bij wetgeving op het terrein van de persoonlijke levenssfeer. Met het oog hierop is in het besluit een specifieke evaluatiebepaling opgenomen. In de evaluatie zal aandacht worden geschonken aan de vastlegging en naleving van de bewaartermijnen voor de verstrekte gegevens, de ontwikkeling van de verstrekking van de justitiële gegevens in het licht van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Kamerstukken 33 207) en de verdere verwerking van de justitiële gegevens in suwinet.

De Minister van Veiligheid en Justitie,