

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Directie Maatschappelijke Ondersteuning

t.a.v. [REDACTED]

Postbus 20350

2500 EJ Den Haag

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

T +31 88 699 11 00

www.om.nl

Datum 06 mei 2020
Onderdeel WBOM
Ons kenmerk WBOM/18270
Uw kenmerk 1658979-202869-DMO

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Onderwerp Adviesaanvraag wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein

Geachte [REDACTED]

Bij brief van 20 maart 2020 heeft u namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel, inhoudende een wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en enkele andere wetten met het oog op een integrale en gecoördineerde aanpak bij meervoudige problematiek en daarvoor benodigde gegevensverwerking (Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein).

In de inleiding van de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat een van de belangrijkste doelen van de decentralisatie van verschillende taken van het gemeentebestuur per 2015 was om burgers passende integrale ondersteuning te kunnen bieden bij het behouden en vergroten van zelfredzaamheid en participatie. Integrale ondersteuning betekent dat problematiek op het gebied van werk en inkomen, gezondheid, zorg, schulden, veiligheid, huisvesting en onderwijs op samenhangende wijze wordt benaderd. Het wetsvoorstel beoogt gemeenten zodanig te positioneren dat zij die integrale ondersteuning aan burgers daadwerkelijk kunnen bieden.

In hoofdstuk 3.2 worden de knelpunten genoemd die zich voordoen bij de verwerking van persoonsgegevens. Zo wordt onder andere op pagina 12 van de memorie van toelichting gewezen op het ontbreken van een juridische grondslag voor de verwerking van gegevens, de wettelijke belemmeringen ten aanzien van

het hergebruik van persoonsgegevens binnen de context van het sociaal domein, de beperkingen die gelden bij verstrekking van gegevens door partijen als gevolg van de vereisten van doelbinding, geheimhoudingsbepalingen en gesloten verstrekkingenregimes en beperkingen aan verstrekking van gegevens door partijen aan elkaar. Het wetsvoorstel beoogt de gesignaleerde knelpunten weg te nemen en een wettelijke grondslag te creëren voor de verwerking van gegevens die noodzakelijk zijn in het sociale domein.

Het College heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en is gaarne bereid daarover te adviseren. Daarbij tekent het College aan dat het zich in dit advies vooral zal concentreren op de regeling voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard.

In artikel I van de wet wordt artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: WMO) gewijzigd. Aan dit artikel worden toegevoegd een definitie van het begrip "sociaal domein" en een definitie van het begrip "aanpalende domeinen". Het valt op dat onder aanpalende domeinen ook wordt begrepen de "openbare orde en veiligheid" terwijl onder het begrip sociaal domein "de jeugdreclassering zoals bedoeld in de Jeugdwet" wordt geschaard.

Het College merkt op dat deze definities tot misverstanden kunnen leiden. Het is van belang dat er zo helder en eenduidig mogelijk onderscheid wordt gemaakt niet alleen tussen vrijwillige en verplichte jeugdhulp, maar ook tussen civiele en justitiële jeugdhulp, zodat in alle gevallen duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de toeleiding naar deze diverse vormen van jeugdhulp. Dat gebeurt bij de jeugdreclassering via het strafrecht, immers, reclassering volgt op een contact met de strafrechter dan wel met het openbaar ministerie. Hoewel het op het eerste gezicht niet onbegrijpelijk is dat de wetgever alle taken binnen de Jeugdwet wil laten behoren tot het sociale domein, vallen de taken van de jeugdreclassering bij nadere beschouwing veeleer onder het veiligheidsdomein en zou de jeugdreclassering als bedoeld in de Jeugdwet daarom eerder thuishoren in de definitie van de "aanpalende domeinen", welke definitie immers ook de "openbare orde en veiligheid" omvat.

Dit onderscheid is tevens van belang voor de wijze waarop het college van B&W op grond van artikel 2.1.8 de taken met relevante personen en instanties dient af te stemmen, met inachtneming van de wettelijke taken en bevoegdheden van die andere personen en instanties. Het College hecht eraan om in dit verband op te merken dat dit evenzeer geldt voor de taken en bevoegdheden van instanties

zoals het openbaar ministerie c.q. de officier van justitie. Juist in verband met de integrale en gecoördineerde aanpak die in het wetsvoorstel wordt beoogd, is het van belang dat niet in elkaars bevoegdheden wordt getreden. Er dient zorgvuldig te worden omgegaan met de diverse wettelijke regimes die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens door de partijen die in al die domeinen werkzaam zijn (dus zowel het sociaal domein als de aanpalende domeinen). Een goede definitie, waarbij de verschillende onderdelen juist worden gecategoriseerd, is daarvoor een eerste vereiste.

In artikel 5.4.1 lid 3 en artikel 5.4.4 lid 3 (en daarna op nog negen andere plaatsen) is sprake van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard "als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming" (hierna: Uitvoeringswet). De woorden "als bedoeld in" zijn kennelijk bedoeld om te verwijzen naar een definitie. In de genoemde paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet wordt echter geen definitie gegeven van het begrip 'persoonsgegevens van strafrechtelijke aard'. De definitie van 'persoonsgegevens van strafrechtelijke aard' is opgenomen in artikel 1 van de Uitvoeringswet. Om die reden kan in de artikelen 5.4.1 lid 3 en 5.4.4 lid 3 het voorgestelde "paragraaf 3.2" beter worden vervangen door "artikel 1".

Paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet is echter voor het onderhavige wetsvoorstel wel degelijk van belang. In paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet zijn de voorwaarden opgenomen waaronder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt. Voor zover voor dit wetsvoorstel van belang bepaalt artikel 33 lid 1, onderdeel b, onder 1° van de Uitvoeringswet dat persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt indien de verwerking geschiedt door en ten behoeve van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van (groepen van) verwerkingsverantwoordelijken indien de verwerking noodzakelijk is voor de taak van deze verwerkingsverantwoordelijken. Echter, uitdrukkelijk wordt in artikel 33 lid 1, onderdeel b, onder 2° bepaald dat bij de uitvoering moet worden voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

Het voorschrift dat ziet op het treffen van voldoende waarborgen als het gaat om de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is er niet voor niets. Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn gevoelige gegevens, waarvan de verwerking een (soms grote) inbreuk maakt of kan maken op de persoonlijke levenssfeer. Het feit dat iemand wordt aangemerkt als verdachte van een strafbaar feit kan bijvoorbeeld al zeer ernstige gevolgen hebben voor de

carrière van deze persoon en zijn inkomenspositie. Met instemming heeft het College opgemerkt dat in artikel 5.4.2 lid 1, 5.4.3 lid 2 en 5.5.3 de verstrekking van deze categorieën persoonsgegevens geschiedt op grond van en met inachtneming van de Wpg en de Wjsg. Op deze wijze is verzekerd dat de initiële verstrekking van gegevens van strafrechtelijke aard, met inachtneming van alle ter zake doende belangen, op grond van artikel 20 Wpg door de politie of op grond van artikel 39f Wjsg door het openbaar ministerie kan geschieden.

Het College vraagt zich echter af of de verdere verstrekking – ook wel doorverstrekking genoemd – van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard afdoende is geregeld. De verstrekking van strafvorderlijke gegevens door het openbaar ministerie is gebaseerd op artikel 39f Wjsg. Dat betekent dat deze gegevens zijn onderworpen aan de geheimhoudingsplicht van artikel 52 Wjsg en dat verdere verwerking van deze gegevens voor een ander doel dan zij in eerste instantie door het openbaar ministerie zijn verstrekt niet is toegestaan. In de voorgestelde regeling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, zoals opgenomen in de artikelen 5.4.2, 5.4.3, 5.4.4 en 5.5.2, wordt wel een grondslag – inclusief doorbreking van de geheimhouding – gevestigd voor verdere verwerking van de persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, maar er is afgezien van het in de wet opnemen van expliciete waarborgen als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet ter voorkoming van onevenredige schade aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Het College zou menen dat als dient te worden gewaarborgd dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad in geval van verdere gegevensverwerking ten behoeve van een integrale en gecoördineerde aanpak van problematiek in het sociale domein, de bij die waarborging behorende belangenafweging in de wet behoort te worden opgenomen. Het is niet voldoende om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in bijvoorbeeld een convenant, werkinstructie of andere werkafspraken op te nemen. Deze belangenafweging behoort een op een wettelijke grondslag gebaseerde toets te zijn. Voorkomen moet worden dat iedere gemeente zelf deze toets gaat invullen, waardoor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verschillende gemeenten verschillend wordt uitgelegd. Ook voor landelijke organisaties, zoals het openbaar ministerie, wordt het uiterst moeilijk werken indien er geen uniforme belangenafweging omtrent de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt gecreëerd.

De onevenredige schade aan de persoonlijke levenssfeer is echter niet het enige belang dat moet worden gewogen als het gaat om de verdere verwerking van

gegevens van strafrechtelijke aard. In dit verband verwijst het College naar de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.¹ In deze Aanwijzing wordt uiteengezet dat het openbaar ministerie de verantwoordelijkheid heeft om een effectieve bijdrage te leveren aan een rechtvaardige en veilige samenleving en dat het verstrekken van strafvorderlijke informatie aan anderen – binnen de wettelijke kaders – daartoe een belangrijke bijdrage kan leveren. Echter, alvorens tot verstrekking op grond van artikel 39f Wjsg wordt overgegaan wordt steeds een belangenafweging gemaakt van het belang dat de ontvanger heeft bij het verkrijgen van de informatie ten opzichte van de belangen van opsporing en vervolging. Bij die belangenafweging wordt zeker de omstandigheid betrokken dat onoordeelkundige verwerking en verdere verstrekking van gegevens die afkomstig zijn uit een opsporingsonderzoek of een strafvorderlijk onderzoek zeer ernstige nadelige gevolgen kunnen hebben voor een lopend strafrechtelijk onderzoek. Immers, het gebruik van deze gegevens kan er onbedoeld toe leiden dat verdachten worden gealarmeerd dat een opsporingsonderzoek is ingesteld, hetgeen er weer toe kan leiden dat verdachten voortijdig zullen trachten om bewijsmateriaal te laten verdwijnen om vervolging te ontlopen. Om die reden en gelet op de geheimhoudingsplicht van artikel 52 Wjsg is het College er geen voorstander van dat de partijen in het sociale domein zonder nadere controle elkaar persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kunnen verstrekken nadat zij deze hebben verkregen van de politie of het openbaar ministerie, zoals de artikelen 5.4.2 lid 2 en lid 4, 5.4.3 lid 2, 5.4.4 lid 3, 5.5.2 en 5.5.3 lijken te suggereren. Omdat vooraf niet is te voorzien waar en op welke wijze deze gegevens worden gebruikt zal het openbaar ministerie zich vanuit het belang van opsporing en vervolging wellicht genoodzaakt zien om minder snel over te gaan tot initiële verstrekking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Het college van B&W kan immers voor een onderzoek naar betrokkene zoals bedoeld in artikel 5.4.3 van het wetsvoorstel de daarvoor noodzakelijke partijen uitnodigen voor een casusoverleg. Welke partijen dit zijn wordt telkens aan het College van B&W overgelaten, maar aangezien het onderzoek meerdere leefgebieden behelst, is de verwachting dat een breed palet aan partijen kan worden uitgenodigd voor het casusoverleg.² Dit kan er vervolgens ook toe leiden

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041090/2018-07-01>

² Volgens de WMO 2015 dienen gemeenten samen te werken met: 'zorgverzekeraars, zorgaanbieders en andere betrokken partijen op het gebied van jeugdzorg, onderwijs, preventieve gezondheidszorg, welzijn, wonen en werk en inkomen'(Kst. 33841, nr. 3, pag. 2). In de Jeugdwet worden de volgende leefgebieden

dat strafrechtelijke persoonsgegevens breed bekend zullen worden, ook bij private partijen.

Daarmee komt de controle over de verwerking van deze gevoelige gegevens in het gedrang. Het wordt voor de partijen in de strafrechtketen onduidelijk wie er nog meer over strafrechtelijke persoonsgegevens beschikt en wat daar verder mee gebeurt.

Omdat vooraf dus niet is te voorzien waar en op welke wijze deze gegevens worden gebruikt, zal het openbaar ministerie zich, met het oog op de belangen van opsporing en vervolging, in bepaalde gevallen derhalve wellicht genoodzaakt zien om minder snel over te gaan tot initiële verstrekking van strafvorderlijke gegevens, justitiële gegevens en tenuitvoerleggingsgegevens. Het moment waarop betrokkene wordt geïnformeerd heeft het openbaar ministerie anders immers niet meer zelf in de hand.

Het College is derhalve van oordeel dat, teneinde het openbaar ministerie in de gelegenheid te stellen zijn volledige medewerking te verlenen aan een succesvolle uitvoering van deze wet, in alle gevallen waarin het gaat om politiegegevens of strafvorderlijke gegevens de politie respectievelijk het openbaar ministerie in de gelegenheid moet worden gesteld te beoordelen of de doorverstrekking aan andere instanties eventueel op bezwaren stuit in verband met het opsporingsonderzoek of het strafvorderlijk onderzoek. Dit sluit aan bij de huidige bevoegdheden in de Wpg en de Wjsg.

Daarom stelt het College voor dat het wetsvoorstel wordt gewijzigd in die zin dat het college van B&W de andere partijen dienen te verwijzen naar de politie of het openbaar ministerie indien verstrekking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard noodzakelijk wordt geacht voor hun taakuitoefening. Deze instanties kunnen dan de politie of het openbaar ministerie volgens de huidige procedure van de Wet politiegegevens (Wpg) respectievelijk de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) zelf verzoeken gegevens te verstrekken.

Hooqachtend,

procureur-generaal
