

## **Notitie taken burgemeester bij ondermijning en binnengemeentelijke gegevensuitwisseling;**

### **Samenvatting**

Het voorkomen en aanpakken van ondermijning en de rol van gemeenten (burgemeester) daarbij is een actueel onderwerp met tevens een juridische component. Bij die juridische component gaat het om de beschrijving van de taken en werkzaamheden van de burgemeester in de gemeentewet en gaat het om gegevensverwerking bij de aanpak van ondermijning. In deze notitie gaat het om de gegevensverwerking door de burgemeester en de intra-gemeentelijke gegevensverstrekking aan de burgemeester bij de aanpak van ondermijning.

Kort gezegd gaat het bij de juridische randvoorwaarden om bij de aanpak van ondermijning gegevens te kunnen verwerken om de volgende vier onderwerpen c.q. deelvragen:

- op welke wijze is of kan de taak c.q. de bevoegdheid van de burgemeester om gegevens te verwerken juridisch vorm gegeven worden;
- zijn er voor de burgemeester juridische mogelijkheden om bijzondere persoonsgegevens, strafrechtelijke persoonsgegevens en wettelijke nummers zoals het BSN te verwerken;
- kunnen gemeentelijke diensten en afdelingen gegevens aan de burgemeester verstrekken, ook als dit verstrekken niet verenigbaar is met het eerdere doel waarvoor de gegevens verzameld zijn (is er een mogelijkheid om doelbinding te doorbreken);
- kunnen gemeentelijke diensten en afdelingen gegevens aan de burgemeester verstrekken, ook als er bij die gegevens een specifieke wettelijke geheimhouding is (is er een mogelijkheid om een geheimhouding te doorbreken).

Deze vier onderwerpen c.q. deelvragen staan in deze notitie centraal en daarbij worden twee scenario's geschetst.

In een eerste scenario gaat het om de (organieke) taken van de burgemeester zoals neergelegd in de artikelen 170 en 172 Gemeentewet en om aanpassing van die twee artikelen. Daarnaast gaat het om (aanvullende) regelgeving om gegevens te kunnen verwerken bij de aanpak van ondermijning.

In een tweede scenario wordt gezien of het (ook) mogelijk is om te volstaan met aanvullende regelgeving enkel over het verwerken en ontvangen van gegevens. Dit dan zonder een aanpassing of aanvulling van de artikelen 170 en 172 Gemeentewet..

Bij beide scenario's worden suggesties gedaan voor een aantal aanvullende bepalingen in de Gemeentewet. Bij deze scenario's en suggesties voor wettelijke bepalingen gaat het, zoals de term suggesties ook al aangeeft, om voorstellen en om een tweetal denkrichtingen voor verdere discussie. In die zin is deze notitie vooral bedoeld om de huidige discussie te voeden en om mogelijke richtingen om gegevensverwerking te regelen te verkennen.

### **1 Inleiding**

Het voorkomen en aanpakken van ondermijning en de rol van gemeenten (burgemeester) daarbij is een actueel onderwerp met tevens een juridische component. In het kader van die juridische component worden in bijvoorbeeld de Proeve van wetgeving 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning' van het Bureau Regioburgemeesters van september 2017 op verschillende terreinen voorstellen voor wetgeving gedaan om, kort gezegd, de ondermijnende werking c.q. de ondermijnende gevolgen van georganiseerde criminaliteit voor de samenleving en de rechtsstaat aan te pakken. Het gaat om wetgevende maatregelen over o.a. het verwerken van informatie door de burgemeester en intra-gemeentelijke informatieverstrekking aan de burgemeester (onderdeel 1.1), informatie verstrekking door niet gemeentelijke partijen (politie en andere organisaties) aan de burgemeester (1.2), Integrale intelligence met behulp van big data (1.3) en voorstellen voor nieuwe wetgeving op het gebied van het bestuurlijk instrumentarium, de Wet BIBOB, het strafrecht en

anti witwaswetgeving. Ook wordt naast nieuwe wetgeving aandacht besteed aan onderwerpen zoals de rol van BOA's en grensoverschrijdende zaken.

Net2Legal Consultants is door het Bureau Regioburgemeester gevraagd om, uitgaande van de Proeve, in het licht van de inmiddels geldende Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en in verband met de discussie over gegevensverwerking door de burgemeester bij de aanpak van ondermijning, een review op de proeve uit te voeren en om daarbij gelet op met name de AVG (nadere) suggesties te doen in verband met privacy en de regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens. Deze notitie ziet daarbij op het verwerken van persoonsgegevens bij twee onderdelen van de Proeve, namelijk de gegevensverwerking door de burgemeester en de intra-gemeentelijke gegevensverstrekking aan de burgemeester (zie onderdeel 1.1 van de Proeve).

De twee centrale vragen die in deze notitie aan de orde komen zijn:

1. Op welke wijze dienen de taken en werkzaamheden c.q. bevoegdheden van de burgemeester bij ondermijning beschreven te zijn? Concreet gaat het dan om de vraag of met de huidige formuleringen in de Gemeentewet volstaan zou kunnen worden dan wel of aanpassing nodig is en, in het verlengde daarvan, of de in de Proeve voorgestelde aanpassingen van 170 lid 3 en 172, lid 1 haalbaar en toereikend zijn;
2. Hoe kan de intra-gemeentelijke uitwisseling bij ondermijning juridisch vorm gegeven worden? Concreet gaat het hierbij om de vraag of de voorgestelde passage "Gemeentelijke diensten en bedrijven zijn verplicht ten behoeve van deze taak de noodzakelijke gegevens te verstrekken." toereikend is.

Ten aanzien van de eerste vraag gaat het in deze notitie over de taakomschrijving van de burgemeester in de in de Proeve nieuw voorgestelde artikelen 170, lid 3 en 172, lid 1, Gemeentewet. Bij de tweede vraag over de intra-gemeentelijke informatieuitwisseling gaat het om het nieuw voorgestelde art. 170, lid 3, Gemeentewet. In de Proeve wordt voorgesteld de volgende passage op te nemen: "Gemeentelijke diensten en bedrijven zijn verplicht ten behoeve van deze taak de noodzakelijke gegevens te verstrekken."

Als achtergrond bij de intra-gemeentelijke gegevensuitwisseling wordt in de Proeve het volgende aangegeven.

Belangrijk aandachtspunt is hierbij de benodigde informatie-uitwisseling binnen een gemeente en met externe partijen om ondermijnende criminaliteit zichtbaar te maken. Op het moment dat tussen de samenwerkende partners en zelfs binnen de eigen gemeentelijke organisatie informatie niet mag worden gedeeld of vrijgegeven voor gebruik, kan de overheid onmogelijk de georganiseerde criminaliteit effectief bestrijden.

Als achtergrond bij de intra-gemeentelijke gegevensuitwisseling wordt in de Brief aan de Tweede Kamer van 11 juli 2018 over hoe het kabinet de aanpak van ondermijnende criminaliteit de komende jaren wil versterken en versnellen over informatieverwerking door de burgemeester en intra-gemeentelijk gegevensgebruik het volgende aangegeven.

TK 2017–2018, 29 911, nr. 207, p. 7

"Belangrijk onderwerp is het delen van informatie tussen en binnen betrokken overheidspartijen. Uitgangspunt is om hen maximaal in staat te stellen om een effectieve bijdrage aan de integrale aanpak van ondermijning te leveren. Eén van de hoofdthema's hierbij is intra-gemeentelijke gegevensdeling."

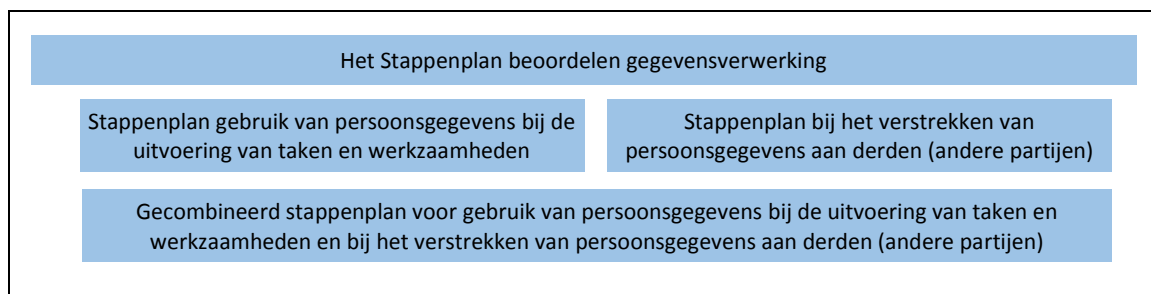
"Gemeenten hebben aangegeven een betere bijdrage te kunnen leveren aan de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit indien zij de mogelijkheid krijgen om dwarsverbanden te leggen tussen de informatie waarover zij beschikken op grond van diverse taken en als zij meer kunnen doen met signalen van ondermijning. Ook kunnen zij door deze gegevensdeling de andere (justitiële) partners beter informeren. Vanuit rechtstatelijk perspectief rijzen daarbij voor mij vragen. Hoe verhoudt zich de wens om het bestuur adequaat in positie te brengen om, door de genoemde

informatiedeling, een actieve bijdrage te leveren aan de bestrijding van ondermijning tot de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen het openbaar bestuur enerzijds en de opsporings- en vervolgings-autoriteiten anderzijds? Daarnaast is de vraag hoe deze informatiedeling verenigbaar is te maken met de Algemene verordening gegevensbescherming.”

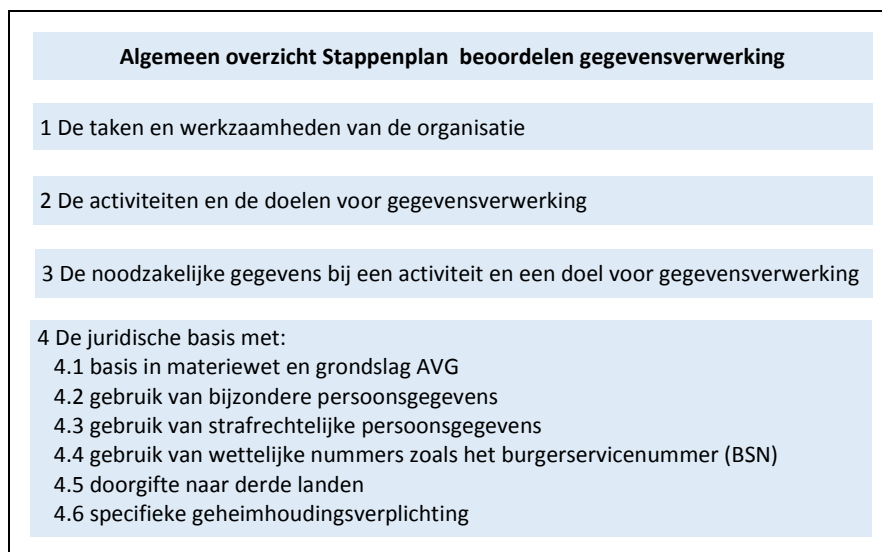
## 2 Beoordeling met gebruik van een Stappenplan

Om de twee centrale vragen te kunnen beantwoorden kan als beoordelingsschema een stappenplan gebruikt worden. Het gaat hierbij om een stappenplan dat toegesneden is op het (kunnen) beoordelen van de vraag of verwerking van persoonsgegevens (in een bepaald geval) rechtmatig is.

Het Stappenplan voor het beoordelen van gegevensverwerking kan voor een drietal situaties gebruikt worden.



Het stappenplan bevat op hoofdlijnen vier stappen. Als eerste gaat om drie stappen over de feitelijke situatie. Als de feitelijke situatie (het werkproces) duidelijk is, dan kan als stap vier een juridische beoordeling gedaan worden. Bij de juridische beoordeling kunnen, afhankelijk van de situatie, zes verschillende aspecten aan de orde komen.



De volgorde van de hierboven weergegeven stappen in het stappenplan is zeker niet willekeurig. Zo geven (1) de taken en werkzaamheden die uitgevoerd worden richting aan (2) het doel van de gegevensverwerking. Anders gezegd: als de taken of de werkzaamheden waarvoor gegevens verwerkt worden niet voldoende duidelijk zijn of als er niet eens een taak is, dan is het niet mogelijk om het doel van de gegevensverwerking voldoende nauwkeurig vast te stellen. Als er onduidelikheden zijn op het gebied van (wettelijke) taken en werkzaamheden, dan kan door bij stap 2 de activiteiten waarvoor gegevens gebruikt worden in kaart te brengen, informatie verzameld worden om daarmee meer duidelijkheid over de (wettelijke) taken te kunnen creëren.

Het doel van de gegevensverwerking geeft vervolgens richting aan (3) welke persoonsgegevens daarvoor daadwerkelijk noodzakelijk zijn. Anders gezegd: als het doel waarvoor gegevens verwerkt worden niet voldoende duidelijk is, dan kan ook niet vastgesteld worden welke gegevens daadwerkelijk noodzakelijk zijn.

Deze drie onderdelen zijn vooral feitelijk c.q. beschrijvend van aard. Het zijn deze drie meer feitelijke uitgangspunten die vervolgens bepalend zijn voor (4) de juridische basis voor het verwerken van persoonsgegevens.

Hetzelfde geldt bij het verstrekken van persoonsgegevens. Ook daarbij zal duidelijk moeten zijn welke taken en werkzaamheden bij het verstrekken een rol spelen, voor welk doel gegevens verstrekt worden en welke gegevens dan noodzakelijk zijn. Pas als die elementen duidelijk zijn, kan (4.1) de juridische basis voor verstrekken beoordeeld worden en kan (4.6) de vraag aan de orde komen of en in welke mate een specifieke geheimhoudingsverplichting een rol speelt.

In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van een uitgewerkt gecombineerd stappenplan voor gebruik en het verstrekken van persoonsgegevens. De rode tekst ziet daarbij specifieke op het verstrekken van gegevens.

Het stappenplan wordt in deze notitie zowel gebruikt voor de gegevensverwerking door de burgemeester als voor intra-gemeentelijke gegevensverstrekking aan de burgemeester.

### **3 Enkele juridische randvoorwaarden bij het gebruik van persoonsgegevens**

Voordat het stappenplan toegepast zal worden, wordt in dit onderdeel kort een overzicht gegeven van de belangrijkste juridische randvoorwaarden die bij het gebruik van persoonsgegevens bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning een rol spelen.

Als eerste is bijvoorbeeld artikel 8 EVRM van belang. Hierin is als eerste het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy) opgenomen. Als tweede geeft art. 8 in lid 2 aan voor welke doelen en belangen een inbreuk toegestaan is. Daarbij geldt onder andere dat de wetgeving die het gebruik van persoonsgegevens mogelijk maakt, voldoende duidelijk dient te zijn.

Voor wat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) betreft zijn vooral de volgende algemene elementen van belang:

1) het beginsel van doelbinding (art. 5, lid 1, onder b);

2) de mogelijkheden die er zijn om het beginsel van doelbinding te doorbreken (art. 6, lid 4, AVG). In overweging 50 bij de AVG wordt over het doorbreken van het doelbindingsbeginsel aangegeven: "wanneer de verwerking gebaseerd is op Unierecht of lidstatelijk recht dat in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt voor met name het waarborgen van belangrijke doelstellingen van algemeen belang, moet de verwerkingsverantwoordelijke de mogelijkheid hebben de persoonsgegevens verder te verwerken, ongeacht of dat verenigbaar is met de doeleinden"

Als doorbreking van het beginsel van doelbinding in nationaal recht opgenomen wordt (de lidstatelijke bepalingen van art. 6, lid 4), dan dient er sprake te zijn van één of meer van de situaties als bedoeld in art. 23 AVG. Bij ondermijning kan gedacht worden aan de volgende onderdelen van art. 23 AVG:

- c) de openbare veiligheid;
- d) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid;
- e) andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid;
- h) een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt, al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de in de punten a), tot en met e);
- i) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen;

3) het uitgangspunt dat altijd een grondslag voor gegevensverwerking aanwezig dient te zijn (art. 6). Bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning zal het om de grondslag van art. 6, lid 1, onder e, AVG gaan: de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Uitgaande van de

Nederlandse situatie gaat het hierbij dan om de goede taakuitvoering van publiekrechtelijke taken van een bestuursorgaan (de burgemeester).

Een bijzonderheid van de AVG is dat als onderdeel e (openbaar gezag c.q. publiekrechtelijke taak) de grondslag voor gegevensverwerking is, dit openbaar gezag c.q. deze publiekrechtelijke taak vastgesteld moet zijn bij Unierecht of lidstatelijk recht (art. 6, lid 3, AVG). Uit overweging 45 bij de AVG blijkt dat er wetgeving moet zijn die als basis fungeert voor gegevensverwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag en moet het lidstatelijke recht zijn die het doel van de verwerking bepaalt. Dat er op grond van de AVG een dergelijk taak-bepaling aanwezig moet zijn, sluit aan bij het vereiste van art. 8 EVRM dat er voldoende duidelijke wetgeving dient te zijn. Voor de aanpak van ondermijning betekent dit dat het Nederlands recht daarvoor een afdoende wettelijke bepaling dient te bevatten waaruit blijkt dat – in dit geval de burgemeester – een taak heeft bij de aanpak van ondermijning. In het algemeen zijn dergelijke taak-bepalingen opgenomen in zogenaamde materiewetten (materiewetten zijn de wetten over de taken en werkzaamheden van organisaties). Voor wat de burgemeester betreft gaat het als materiewet dan met name om de Gemeentewet.

4) bij gebruik van bijzondere gegevens (art. 9 AVG), strafrechtelijke gegevens (art. 10 AVG) en bij identificerende nummers zoals het BSN (art. 87 AVG) is het uitgangspunt dat dergelijke gegevens enkel gebruikt mogen worden als er daarvoor een specifieke wettelijke basis is. Voor Nederland zijn daarbij bepalingen opgenomen in de Uitvoeringswet AVG. Vaak bevatten ook materiewetten bepalingen over het gebruik van dergelijke gegevens.

Als men deze juridische voorwaarden samenvat, dan gaat het om de volgende vier onderwerpen c.q. deelvragen:

- op welke wijze is of kan de taak c.q. de bevoegdheid van de burgemeester om gegevens te verwerken juridisch vorm gegeven worden;
- zijn er voor de burgemeester juridische mogelijkheden om bijzondere persoonsgegevens, strafrechtelijke persoonsgegevens en wettelijke nummers zoals het BSN te verwerken;
- kunnen gemeentelijke diensten en afdelingen gegevens aan de burgemeester verstrekken, ook als dit verstrekken niet verenigbaar is met het eerdere doel waarvoor de gegevens verzameld zijn (is er een mogelijkheid om doelbinding te doorbreken);
- kunnen gemeentelijke diensten en afdelingen gegevens aan de burgemeester verstrekken, ook als er bij die gegevens een specifieke wettelijke geheimhouding is (is er een mogelijkheid om geheimhouding te doorbreken).

#### **4 Twee mogelijke scenario's**

Bij het behandelen van de twee hoofdvragen (op welke wijze dienen de taken en werkzaamheden c.q. bevoegdheden van de burgemeester bij ondermijning beschreven te zijn en hoe kan de intra-gemeentelijke uitwisseling bij ondermijning juridisch vorm gegeven worden) worden in deze notities twee scenario's geschetst.

In het eerste scenario gaat het om de (organieke) taken van de burgemeester zoals neergelegd in de artikelen 170 en 172 Gemeentewet en (aanvullende) regelgeving om gegevens te kunnen verwerken en te kunnen ontvangen bij de aanpak van ondermijning. Dit is, kort gezegd, het in de Proeve beschreven scenario.

In een tweede scenario wordt bezien of het ook mogelijk is om te volstaan met (aanvullende) regelgeving enkel over het verwerken en ontvangen van gegevens zonder een aanpassing of aanvulling van de artikelen 170 en 172 Gemeentewet.

#### **5. Een scenario met aanpassing van de artikelen 170 en 172 Gemeentewet en met aanvullende bepalingen over gegevensverwerking**

## 5.1. Achtergrond taken en werkzaamheden burgemeester en ondermijning

Bij de taken van de burgemeester en de aanpak van ondermijning gaat het vooral om Hoofdstuk XI van de Gemeentewet. Het gaat daarbij om meer algemeen omschreven taken die met name zorgplichten voor de burgemeester bevatten zoals de artikelen 170 en 172 Gemeentewet. Daarnaast zijn er een aantal specifieke taken in verband met de openbare orde en veiligheid zoals bijvoorbeeld de artikelen 172a, 172b, 174a. Bepalingen over taken van de burgemeester zijn verder ook opgenomen in bijvoorbeeld de Opiumwet (art.13b) en de Wet tijdelijk huisverbod.

De Proeve is gericht op bepalingen betreffende de aanpak van ondermijning en stelt daarbij voor om de artikelen 170, lid 3 en 172 lid 1 van de Gemeentewet aan te passen. Bij ondermijning gaat het, kort samengevat, om (de gevolgen van) georganiseerde criminaliteit waardoor en waarbij er sprake is van aantasting van de integriteit van de overheid, er een ondermijnend en ontwrichtend effect is op de samenleving en waarbij de rechtsstaat wordt aangetast. Anders gezegd: de overheid en burger ondervinden last en hinder, de overheid wordt 'strategisch gebruikt en misbruikt' en door 'wetteloosheid' en 'strategisch gebruik en misbruik' wordt de rechtsstaat aangetast.

Wat er bij ondermijning gebeurt en wat daarvan de gevolgen zijn wordt in de Proeve als volgt beschreven.

“Ondermijnende criminaliteit nestelt zich bij voorkeur in zwakke buurten van steden, in tal van kleine bedrijven zoals belwinkels, ijssalons, kapperszaken, maar breidt zich ook steeds verder uit tot het platteland en is te vinden bij noodlijdende vakantieparken, boerenbedrijven etc. We zien dit steeds evidenter in het zuiden van het land, maar ook in andere delen worden steeds meer signalen van ondermijnende criminaliteit zichtbaar. Uit onderzoek van Tops en van der Torre blijkt dat in Nederland in sommige wijken een samenleving aan het ontstaan is waarin criminaliteit en crimineel geld als ‘normaal’ worden beschouwd. Mensen zien dat er veel geld wordt verdiend, zonder dat daar belasting over wordt betaald. De georganiseerde criminaliteit biedt een “alternatieve kansenstructuur”; waarom zou je je inzetten voor een lang niet zekere respectabele en productieve carrière, wanneer je buurjongen met betrekkelijk geringe inspanningen over een mooie auto en dito vriendin beschikt? Het gaat daarbij niet alleen om min of meer actieve deelname aan criminele activiteiten. Het gaat ook om iets wat kan worden aangeduid als ‘normvervaging’ bij bewoners die niet actief aan criminaliteit deelnemen, maar er in het grijze gebied tussen legaal en illegaal van profiteren en in voorkomende gevallen ‘de andere kant op kijken’. Deze conclusie wordt bevestigd door observaties in verschillende deelrapportages behorend bij het Nationaal Dreigingsbeeld 2017, zoals die over hennep, afpersing, georganiseerde vermogenscriminaliteit, cocaïne, heroïne en arbeidsuitbuiting. Steeds vaker bedient de georganiseerde criminaliteit zich bij hun activiteiten van faciliterende actoren in de bovenwereld en maakt daarbij gebruik van voorzieningen en vergunningen(rechtsmiddelen) van de overheid.”

In de Kamerbrief over hoe het kabinet de aanpak van ondermijnende criminaliteit de komende jaren wil versterken en versnellen worden ondermijnende criminaliteit en de gevolgen als volgt omschreven.

TK 2017–2018, 29 911, nr. 207, p. 1 en 2

“Bij ondermijnende criminaliteit gaat het om een breed scala aan criminele fenomenen en de ondermijnende werking die daarvan uitgaat op de samenleving. «Ondermijning» verwijst vooral naar de effecten van de georganiseerde criminaliteit: de verwevenheid van onder- en bovenwereld, de innesteling in woonwijken en in legale sectoren. Georganiseerde criminaliteit is altijd geworteld in de lokale samenleving. Plegers van georganiseerde criminaliteit maken gebruik van dezelfde legale structuren en voorzieningen als gewone burgers: transportvoorzieningen, financiële en juridische dienstverlening, recreatierreinen, de vastgoedsector etc. Deze verwevenheid met de legale wereld heeft vergaande consequenties. De combinatie van omvangrijke criminele vermogens en de toegang tot zware gewelddmiddelen stelt criminele netwerken in staat invloed te verwerven in maatschappelijke sectoren en ongewenste sociale druk uit te oefenen in de samenleving. Dit gaat gepaard met bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur en van overheidsambtenaren. Dit leidt tot aantasting van het rechtsgevoel en van de rechtsstaat en zijn instituties.”

“De aanpak moet breed zijn, een combinatie van preventie, toezicht en handhaving en repressie. Aandacht is nodig voor sleutelpersonen (subjecten, groepen, negatieve rolmodellen), sleutelplaatsen (locaties, logistieke knooppunten), kwetsbare branches en sectoren en het verstoren van criminele processen. Kwetsbare sectoren zijn bijvoorbeeld transport en logistiek, financiële dienstverlening, de vastgoedsector, lokale horeca en detailhandel.”

In de Proeve wordt het volgende vermeld over de rol van de burgemeester.

“Door de voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet wordt juridisch geborgd dat de gemeente onder regie van de burgemeester een expliciete verantwoordelijkheid krijgt voor het voorkomen en bestrijden van, al dan niet georganiseerde, ondermijnende activiteiten en daarmee samenhangende criminaliteit en het voorkomen van gebruik van gemeentelijke voorzieningen en gemeentelijke bevoegdheden (zoals vergunning) voor het plegen dan wel faciliteren van strafbare feiten. Er is voor gekozen om deze taak bij de burgemeester neer te leggen, gezien zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde én gezien zijn verantwoordelijkheid voor de integriteit van de gemeentelijke organisatie en het belang van eenheid van beleid hierbij.”

Gelet op voorgaande beschrijvingen van ondermijning en ondermijnende criminaliteit wordt in deze notitie over de rol van de burgemeester aangenomen (als stelling geponeerd) dat het bij het door de burgemeester aanpakken van ondermijning gaat om het beschermen van zowel de overheid zelf als van de burgers tegen de gevolgen van (georganiseerde) criminaliteit (lees: de gevolgen van ondermijning). Het gaat dan om bescherming tegen concrete aantastingen, tegen concreet misbruik en tegen concrete hinder, overlast en onveiligheid(sgevoelens). In algemene zin gaat het om de leefbaarheid in de gemeente. En daarbij gaat het bij de taak van de burgemeester niet (zoeer) om het opsporen van de strafbare feiten zelf, maar het gaat het veeleer om bescherming van de maatschappij (overheid en burgers) tegen allerlei gevolgen van ondermijning en tegen de invloed op en beïnvloeding van de maatschappij door ondermijning. Het gaat om de bescherming van de leefbaarheid.

Uitgaande van de stelling dat het bij de door de burgemeester aanpakken van ondermijning gaat om het beschermen van zowel de overheid zelf als van de burgers tegen de gevolgen van (georganiseerde) criminaliteit (lees: de gevolgen van ondermijning) en het daarbij gaat om bescherming tegen concrete aantastingen, tegen concreet misbruik en tegen concrete hinder, overlast en onveiligheid(sgevoelens), is een eerste vraag of de al bestaande bepalingen aangemerkt kunnen worden als bepalingen die al voldoen aan de vereiste voorzienbaarheid (art. 8 EVRM) en duidelijkheid over bijvoorbeeld het doel waarvoor gegevens verwerkt worden (art. 6, lid 3, AVG). Nog los van de vraag wat onder het begrip “openbare orde” van art. 172 Gemeentewet zou kunnen vallen, moet vastgesteld worden dat daarover zoveel discussie speelt, dat alleen al gelet op de discussie over de inhoud van het begrip “openbare orde”, de huidige bepaling en omschrijving geen afdoende duidelijke wettelijke basis biedt voor gegevensverwerking door de burgemeester bij de aanpak van ondermijning. Dat betekent dat de conclusie kan zijn dat door die discussie met de huidige tekst niet voldaan wordt aan het vereiste van voorzienbaarheid en duidelijke doelstelling zoals deze in het EVRM en AVG zijn neergelegd.

Ten aanzien van de taken en werkzaamheden van de burgemeester is de conclusie dan ook, dat - linksom of rechtsom - op grond van het EVRM en de AVG - een (aanvullende) wettelijke basis nodig is voor het door de burgemeester kunnen verwerken van persoonsgegevens bij de aanpak van ondermijning.

## **5.2. Voorgestelde wijzigingen artikelen 170 en 172 Gemeentewet**

In de Proeve wordt voorgesteld om een aanvullende wettelijke basis voor de aanpak van ondermijning door de burgemeester op te nemen in de artikelen 170 en 172 Gemeentewet.

### *Artikel 170 Gemeentewet*

Artikel 170, lid 2 en lid 3, Gemeentewet luiden thans:

2 De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.

3 De burgemeester bevordert overigens een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden.

In de Proeve wordt voorgesteld art. 170, lid 3 als volgt te wijzigen:

3 De burgemeester draagt zorg voor een integere en goede behartiging van gemeentelijke aangelegenheden waaronder het voorkomen van inzet van gemeentelijke taken, voorzieningen en diensten voor het faciliteren dan wel plegen van criminele activiteiten. Gemeentelijke diensten en bedrijven zijn verplicht ten behoeve van deze taak de noodzakelijke gegevens te verstrekken.

Opmerkingen bij de Proeve:

- de passage "het voorkomen van inzet van gemeentelijke taken, voorzieningen en diensten voor het faciliteren dan wel plegen van criminele activiteiten" lijkt (nogal) op het terrein van de Wet Bibob en de Wwft te komen, waardoor dit waarschijnlijk te beperkt is voor de praktijk.
- de voorgestelde tekst lijkt vooral gericht op de handelingen van de criminelen zelf en wat minder op de gevolgen.

#### *Suggestie*

Overweeg om voor te stellen om art. 170, lid 2, als volgt te wijzigen:

2 De burgemeester draagt zorg voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente, waaronder het voorkomen en verminderen van de gevolgen van strafbare feiten en aantastingen van de rechtsorde voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente.

Opmerking: in deze bepaling is gekozen voor de 'strafbare feiten' en 'aantastingen van de rechtsorde' om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de mogelijkheden die art. 23 AVG biedt om het beginsel van doelbinding te kunnen doorbreken.

Overweeg om voor te stellen om art. 170, lid 3, als volgt te wijzigen:

3 De burgemeester draagt zorg voor overigens een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden, waaronder het voorkomen en verminderen van de gevolgen van strafbare feiten en aantastingen van de rechtsorde voor gemeentelijke aangelegenheden.

OF

3 De burgemeester draagt zorg voor een integere en goede behartiging van gemeentelijke aangelegenheden, waaronder het voorkomen en verminderen van de gevolgen van strafbare feiten en aantastingen van de rechtsorde voor gemeentelijke aangelegenheden

#### *Artikel 172 Gemeentewet*

Artikel 172, lid 1, Gemeentewet luidt thans:

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

In de Proeve wordt voorgesteld art. 172, lid 1 als volgt te wijzigen:

1 De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde waaronder ook het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten.

Opmerkingen bij de Proeve:

- bestrijden is een term waarbij de burgemeester belast wordt met taken en werkzaamheden die van oudsher (exclusief) op het terrein van politie en OM liggen. Bestrijden is een begrip waarmee, in de bewoordingen van de Kamerbrief, rechtstatelijke vragen rijzen ten aanzien van de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen het openbaar bestuur enerzijds en de opsporings- en vervolgingsautoriteiten anderzijds.
- het zorgdragen voor de gemeentelijke veiligheid is als zodanig niet opgenomen in het voorstel en 'bestrijden van criminele feiten' is een brede formulering. De term "bestrijden" raakt daarbij nadrukkelijk ook de bevoegdheden van bijvoorbeeld politie en OM. De term "criminele activiteiten" is vrij onbestemd en het is in wetgevingszin een nieuw begrip, waarbij niet duidelijk wordt waarom niet volstaan zou kunnen worden het al bestaande begrip "strafbare feiten" of "aantastingen van de rechtsorde".
- een suggestie is om in een nieuwe formulering het begrip "veiligheid" ook op te nemen. Het is in de praktijk ook al algemeen aanvaard dat de burgemeester taken heeft op het gebied van de 'openbare orde en veiligheid'. Daar waar de term 'openbare orde' toch vooral ziet op problemen in de openbare



ruimte, is 'veiligheid' een term die ziet op de gevolgen voor de inwoners van openbare ordeverstoringen en strafbare feiten. Het begrip 'veiligheid' geeft daarmee aan dat het om meer zaken gaat dan enkel problemen in de openbare ruimte.

- het voorkomen van strafbare feiten (preventie) wordt volgens vaste opvatting al tot de openbare orde-taak van de burgemeester gerekend. Het is inderdaad aan te bevelen om deze preventie expliciet te vermelden.

- in plaats van de passage 'bestrijden van criminele activiteiten' wordt voorgesteld om een passage te gebruiken die meer aansluit bij het optreden tegen de gevolgen van strafbare feiten (ondermijning) voor de openbare orde en veiligheid. Bij de hier bedoelde veiligheid gaat het om de gemeentelijke veiligheid voor met name burgers.

### *Suggestie*

Overweeg om voor te stellen om art. 172, lid 1, als volgt te wijzigen:

1 De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde en gemeentelijke veiligheid, waaronder het voorkomen van strafbare feiten en het voorkomen en verminderen van de gevolgen van strafbare feiten en aantastingen van de rechtsorde voor de openbare orde en gemeentelijke veiligheid.

Opmerking: in deze bepaling worden begrippen gebruikt die zoveel mogelijk aansluiten bij art. 23 AVG.

Bij een keuze voor aanpassing van de artikelen 170 en 172 Gemeentewet blijft, ongeacht voor welke bewoordingen dan gekozen wordt, nog enigszins in het midden welke concrete activiteiten en handelingen de burgemeester dan zal (gaan) ondernemen bij de aanpak van ondermijning. In die zin biedt een aanpassing van de artikelen 170 en 172 nog niet veel zicht op wat de burgemeester dan in concreto gaat doen. Dit komt hieronder nader aan de orde.

### **5.3 Activiteiten en doelen gegevensverwerking**

De centrale vraag ten aanzien van de doelen van gegevensverwerking is hier of, gelet op de hierboven aangegeven wijzigingen van de artikelen 170 en 172 van de Gemeentewet en de al bestaande formuleringen in de andere artikelen van Hoofdstuk XI van de Gemeentewet, het (nog) nodig is om in de Gemeentewet zelf ook bepalingen op te nemen over de doelen waarvoor door de burgemeester bij de taken en werkzaamheden van Hoofdstuk XI persoonsgegevens verwerkt worden. In algemene zin kan gesteld worden dat de doelen voor gegevensverwerking gelegen zijn in de uitvoering van een bepaalde taak (bevoegdheid) in een concreet geval. Bij de doelen waarvoor gegevens verwerkt worden dient aangesloten te worden bij de activiteiten die gedaan worden.

De taken en werkzaamheden in bijvoorbeeld de artikelen 171, lid 1, 172a, 172b, 174, 174a, 174b, 175, 176, 176a en 180 Gemeentewet zijn dermate concreet beschreven dat de uitvoering van een bepaalde taak in een specifiek geval als doel van gegevensverwerking aangemerkt kan worden. In die zin geven de taakstellende artikelen (bevoegdheidsverlenende artikelen) voldoende zicht op de doelen van gegevensverwerking. Hetzelfde geldt voor de taken/bevoegdheden van de burgemeester op grond van de Wet tijdelijk huisverbod, de Opiumwet en het in de Proeve voorgestelde nieuwe art. 56b Wet Wapens en Munitie en het voorgestelde bestuursverbod bij OMG's.

Bij de artikelen 170, lid 2 en 3 en 172 lid 1 gaat het om meer algemene (wat kapstok-achtige) bepalingen. In die zin komt bijvoorbeeld het aanpakken van ondermijning wat minder concreet naar voor in deze artikelen. In de Proeve wordt over de aanpak van ondermijnende criminaliteit het volgende aangegeven.

De rol van de gemeenten bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit bevat over het algemeen drie pijlers:

1. Signaleren: het gaat hier om het creëren van bewustwording bij en het detecteren van signalen van criminele investeringen en activiteiten, waaronder verwevenheid met de bovenwereld, door gemeentelijke medewerkers. Te denken valt aan medewerkers van Burgerzaken (verantwoordelijk voor het bijhouden van de Basisregistratie personen), medewerkers die zich bezighouden met gemeentelijke voorzieningen (uitkeringen, subsidies,

zorg, vergunningen) en toezichhouders en handhavers, onder wie BOA's.

2. Voorkomen: het gaat hier allereerst om het voorkomen van misbruik van gemeentelijke voorzieningen. Maar van groeiend belang is ook het opwerpen van barrières tegen ondermijnende criminaliteit onder regie van de gemeenten in samenwerking met lokale publieke en private partners in de relevante domeinen. Pas door een gecombineerde inspanning te leveren samen met partners van buiten de gemeente is vroegtijdig ingrijpen mogelijk.

3. Bestrijden en aanpakken: intensivering van de inzet van het bestuurlijk instrumentarium, zoals het intrekken en verstrekken van vergunningen, terugvorderen van uitkeringen, sluiten van panden, het weren van personen etc.

Enkele concrete voorbeelden die in de Proeve vermeld worden zijn.

“Een wijkteam medewerker die in contact is met een slachtoffer vanuit mensenhandel kan het vermoeden hebben dat er sprake is van witwassen en dat daarbij gemeentelijke voorzieningen worden gebruikt.”

“het kan ook gaan om het doorgeven van signalen door medewerkers van verschillende diensten die bij elkaar gebracht duiden op misstanden, zoals het signaal van een medewerker van de BRP dat op een bepaald adres wel heel regelmatig nieuwe personen worden in- en uitgeschreven, het signaal van een BOA dat het pand gebruikt wordt voor andere doeleinden dan in het bestemmingsplan staat, het signaal dat de hoofdbewoner bij verschillende diensten van de gemeente subsidie heeft aangevraagd en inmiddels ook een aanvraag heeft lopen voor een PGB voor het verzorgen van de mensen in het betreffende pand.”

“de casus, waar een wethouder in het college van B&W voorstelt zaken te gaan doen met een grote vastgoedonderneming waarvan de burgemeester vanuit zijn rol als deelnemer aan de gezagsdriehoek weet dat er een grote opsporingsonderzoek loopt tegen deze onderneming.”

Voor een nadere concretisering van activiteiten en doelen van gegevensverwerking bij de aanpak van ondermijning kunnen twee scenario's gevolgd worden. Deze komen hieronder aan bod.

#### 5.4 Gemeentelijk plan

Voor een nadere concretisering van activiteiten, doelen van gegevensverwerking etc. bij de toepassing van met name de artikelen 170 en 172 in de praktijk, kan een gemeentelijk plan opgesteld worden om de algemene kapstok-achtige bepalingen nader in te vullen voor een bepaalde gemeente. In veel gemeenten is een dergelijk plan over openbare orde en veiligheid ook al gebruikelijk. Door een gemeentelijk plan op te stellen is het tevens mogelijk om de gemeenteraad en het College van B&W een rol te geven bij de aanpak van ondermijning. Bij een dergelijk plan gaat het om de thema's van ondermijning waar men zich in een bepaalde gemeente op richt en over welke activiteiten daarbij ondernomen worden.

Bij de thema's kan gedacht worden aan bijvoorbeeld georganiseerde hennepsteelt, witwassen, fraude en misstanden met vastgoed, mensenhandel en -smokkel, misstanden in de prostitutiesector, woonwagencentra, OMG's (ook wel criminele motorbendes genoemd), Milieucriminaliteit, Problematiek in bepaalde gebieden, of met bepaalde groepen personen of woon- en zorgfraude.

Bij de activiteiten die ondernomen worden kan gedacht worden aan het inzetten van de mogelijkheden die de burgemeester en het college van B&W hebben in verband met bijvoorbeeld maatregelen in verband met de openbare orde en maatregelen in verband met bijvoorbeeld vergunningen en contracten en aanbestedingen.

Om een nadere concretisering van de te ondernemen activiteiten te bewerkstelligen en om de gemeenteraad en het College van B&W een rol te geven, wordt voorgesteld om te overwegen om in zowel art. 170 als art. 172 Gemeentewet een lid toe te voegen in de trant van:

art. 170: De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast met betrekking tot de door de burgemeester uit te voeren werkzaamheden bij het voorkomen en verminderen van de gevolgen van strafbare feiten en

aantastingen van de rechtsorde voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente en gemeentelijke aangelegenheden.

art. 172: De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast met betrekking tot de door de burgemeester uit te voeren werkzaamheden bij het verminderen van de gevolgen van strafbare feiten en aantastingen van de rechtsorde voor de openbare orde en gemeentelijke veiligheid.

### **5.5 Noodzakelijke gegevens**

Het is duidelijk dat de burgemeester bij de aanpak van ondermijning allerlei informatie nodig heeft. Bij die informatie kan het gaan om meer algemene informatie en ook zal het gaan om gegevens over specifieke bedrijven (niet zijnde persoonsgegevens) en om persoonsgegevens. Voor het door de burgemeester gebruiken van algemene informatie waarbij het niet gaat om gegevens over specifieke bedrijven of persoonsgegevens, is geen bijzondere wettelijke regeling nodig. Bij gegevens over bedrijven kan de Wet bescherming bedrijfsgeheimen een rol spelen. Dit bijvoorbeeld als informatie over een bedrijf (informatie over bedrijfsgeheimen) die opgenomen is in een vergunningaanvraag hergebruikt wordt door de burgemeester. Daarnaast is het duidelijk dat er sprake zal zijn van het door de burgemeester gebruiken van persoonsgegevens. Om deze redenen zal bij regelgeving over het gebruik van informatie gesproken moeten worden over gegevens (waaronder bedrijfsgeheimen) en over persoonsgegevens.

Het is duidelijk dat er sprake zal zijn van het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Dit zijn persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen als bedoeld in artikel 10 AVG, alsmede persoonsgegevens betreffende een door de rechter opgelegd verbod naar aanleiding van onrechtmatig of hinderlijk gedrag

Bij de aanpak van ondermijning zal er ook sprake kunnen zijn van het gebruik van bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in art. 6 AVG. Mogelijkerwijs gaat het dan om gegevens betreffende ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, gezondheid of seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.

### **5.6 Juridische basis gegevensverwerking door de burgemeester en intra-gemeentelijke verstrekkingen aan de burgemeester**

#### **5.6.1 basis / grondslag**

In de Proeve is niets specifiek opgenomen over de juridische basis gegevensverwerking door de burgemeester. Een mogelijk wat impliciete aanname zou bij de Proeve geweest kunnen zijn dat de juridische basis voor gegevensverwerking door de burgemeester te vinden is in (ten tijde van de Proeve de Wbp en thans) de AVG en Uitvoeringswet AVG.

Voor wat het gebruik van persoonsgegevens betreft is de grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens gelegen in de uitvoering van de publiekrechtelijke taken van de burgemeester. In termen van art. 6, lid 1, onder e, AVG gaat het om een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag van de burgemeester.

Zoals in onderdeel 5.4 al is aangegeven kan voor een nadere concretisering van activiteiten, doelen van gegevensverwerking etc. bij de toepassing van 170 en 172 in de praktijk een gemeentelijk plan opgesteld worden en kan daarover een bepaling toegevoegd worden in art. 170 en art. 172 Gemeentewet.

Om, in aanvulling op de wijziging van de artikelen 170 en 172 Gemeentewet de bevoegdheid tot het verwerken van gegevens, waaronder persoonsgegevens, te regelen, wordt een nieuw artikel in de Gemeentewet voorgesteld. Gemakshalve wordt daarvoor een nieuw artikel 181 gebruikt.

#### *Artikel 181 Gemeentewet (nieuw)*

*1. De burgermeester is bevoegd gegevens, waaronder persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in de Uitvoeringswet AVG, alsmede het burgerservicenummer, te verwerken voor zover dit noodzakelijk is ten behoeve van de goede*

uitvoering van de taken en werkzaamheden als bedoeld in dit Hoofdstuk. De burgemeester is de verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in de AVG.

Opmerking: evt. ook bevoegdheden van burgemeester uit andere bepalingen in de Gemeentewet en andere wetten in deze bepaling opnemen. Denk bijvoorbeeld aan de Wet tijdelijk huisverbod, de Opiumwet en aan het in de Proeve voorgestelde nieuwe art. 56b Wet Wapens en Munitie en het bestuursverbod bij OMG's.

### 5.6.2 Intra-gemeentelijke verstrekking aan de burgemeester

Voor intra-gemeentelijke verstrekkingen is in de Proeve in 170, lid 3 de passage "Gemeentelijke diensten en bedrijven zijn verplicht ten behoeve van deze taak de noodzakelijke gegevens te verstrekken." opgenomen.

In de Proeve wordt als achtergrond over deze bepaling vermeld:

Door het opnemen van deze wettelijke grondslagen kan een gemeente onder regie van de burgemeester in situaties dat aanwijzingen voor het ontstaan of bestaan van ondermijning aanwezig zijn, informatie die verkregen is in het kader van de uitoefening van verschillende gemeentelijke taken bundelen. Deze bundeling maakt het mogelijk om dit verschijnsel te signaleren, en vervolgens te voorkomen of indien nodig aan te pakken.

In gevallen waarin de betrokken sector het verstrekken van informatie niet (direct) kan terugvoeren op de eigen taak, gelden de sector specifieke geheimhoudingsbepalingen. Deze zijn niet van toepassing, indien er een wettelijke verplichting bestaat om de informatie te verstrekken. De onder 1.1. voorgestelde wijziging van de Gemeentewet biedt hiervoor de basis

Gelet op bijvoorbeeld art. 6, lid 3, AVG schiet dit voorstel thans tekort. Aanbevolen wordt om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat:

- zowel de burgemeester als het college van B&W bevoegd zijn om door hen verzamelde gegevens her te gebruiken voor de aanpak van ondermijning;
- het college van B&W gegevens aan de burgemeester kan verstrekken;
- de burgemeester gegevens aan het college of andere partijen kan verstrekken als dit voortvloeit uit de taken van de burgemeester;
- het college van de burgemeester ontvangen gegevens kan gebruik om maatregelen te nemen.

Het gaat te ver om een verplichting tot verstrekken aan de burgemeester te introduceren. Bij een dergelijke bevoegdheid om gegevens her te gebruiken, kan gedacht worden aan een onderstaande bepaling die tevens het hergebruik en verstrekken door de burgemeester zelf regelt.

*2. De burgemeester en het college van B&W van de gemeente waarvan de burgemeester de burgemeester is, zijn bevoegd de door hen verwerkte gegevens, waaronder persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in de Uitvoeringswet AVG, alsmede het burgerservicenummer, verder te verwerken, waaronder te verstrekken, voor zover dit noodzakelijk is ten behoeve van de goede uitvoering van het bepaalde in lid 1.*

Bovenstaande bepaling biedt de mogelijkheid om het doelbindingsbeginsel te doorbreken voor de in lid 1 bedoelde taken en werkzaamheden. Dit doorbreken van de doelbinding zal in bepaalde gevallen nodig zijn. Het is een bepaling van lidstatelijk recht zoals bedoeld in art. 6, lid 4, AVG. Een dergelijke bevoegdheid om het doelbindingsbeginsel te doorbreken is ook voldoende om specifieke wettelijke geheimhoudingsbepalingen die gekoppeld zijn aan de uitvoering van een bepaalde taak te kunnen doorbreken. Dergelijke specifieke wettelijke geheimhoudingsbepalingen zijn o.a. te vinden in de Wmo2015, de Participatiewet en in de Algemene wet rijksbelastingen (van toepassing voor gemeentelijke belastingen).

In bepaalde gevallen is er een specifieke wettelijke geheimhoudingsverplichting die specifiek aan een beroep gekoppeld is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het medisch beroepsgeheim en de geheimhoudingsplicht in de

Jeugdwet voor jeugdhulpverleners. In bepaalde gevallen kunnen deze beroepsgeheimen ook bij intra-gemeentelijke verstrekkingen een rol spelen. Dit bijvoorbeeld bij een arts in dienst van de gemeente of als de gemeente optreedt als jeugdhulpverlener. Om dergelijke beroepsgeheimen te doorbreken, kan niet volstaan worden met een bepaling zoals lid 2 hierboven en is een specifieke bepaling nodig. Om specifieke wettelijke geheimhoudingen te kunnen doorbreken kan aan het volgende gedacht worden:

*3. Ingeval het in lid 2 bedoelde verder verwerken van persoonsgegevens betrekking heeft op persoonsgegevens waarop een specifiek wettelijk beroepsgeheim van toepassing is (medisch beroepsgeheim en jeugdwet), kan het verder verwerken slechts plaatsvinden voor zover de persoonsgegevens betrekking hebben op financiële aspecten en deze noodzakelijk zijn ten behoeve van de goede uitvoering door de burgemeester van de taken en werkzaamheden als bedoeld in de artikelen 170 lid 2 en lid 3 en 172 lid 1, 2 en 3..*

Opmerking: op dit moment is niet erg duidelijk of het echt noodzakelijk is om dergelijke specifieke beroepsgeheimen te doorbreken. Of een bepaling zoals lid 3 opgenomen dient te worden, zal dan ook nog nadere aandacht vragen.

### **5.6.3 Enkele waarborgen**

Omdat in de leden 1 tot en met 3 een vrij ruime bevoegdheid om gegevens te verwerken wordt gecreëerd, is het van belang om ook een aantal waarborgen vast te stellen. Bij de waarborgen kan gedacht worden aan het volgende:

*4. Het verder verwerken van persoonsgegevens als bedoeld in lid 2 en lid 3 blijft achterwege als:*

- a. de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad;*
- b. volstaan kan worden met toepassing van de Wet BIBOB, of*
- c. volstaan kan worden met toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)*

*5. De door de burgemeester op grond van lid 1 verwerkte gegevens worden, onverminderd het bepaalde in lid 2, niet verder verwerkt voor andere doeleinden dan de doeleinden waarvoor deze verzameld zijn, behoudens voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking verplicht.*

*7. Een ieder aan wie door de burgemeester ter uitvoering van lid 1 gegevens zijn verstrekt, is verplicht tot geheimhouding daarvan behoudens voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking verplicht of zijn taak daartoe noodzaakt. Artikel 272, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is niet van toepassing.*

*8 De door de burgemeester ter uitvoering van de artikelen 170 lid 2 en lid 3 en 172 lid 1, 2 en 3 verwerkte gegevens worden uiterlijk 5 jaar na laatste wijziging vernietigd.*

## **6 Een scenario met enkel aanvullende bepalingen over gegevensverwerking**

### **6.1 Bevoegdheid tot gegevensverwerking**

Feit bij aanpassing van de artikelen 170 en 172 van de Gemeentewet blijft dat de aangepaste bepalingen in feite geen nieuwe instrumenten bevatten om maatregelen te nemen. In die zin komen er geen nieuwe mogelijkheden om instrumenten in te zetten tegen ondermijning. Ook met een aanpassing van de artikelen 170 en 172 Gemeentewet zullen maatregelen tegen ondermijning plaatsvinden en plaats dienen te vinden met behulp van de al bestaande instrumenten en de al bestaande bevoegdheden van burgemeester, college van B&W en andere partijen. Uit de Proeve blijkt overigens ook niet dat in die zin nieuwe instrumenten om maatregelen te kunnen nemen nodig zijn. Veeleer gaat het juist om het kunnen verzamelen en beoordelen van informatie (en persoonsgegevens) om als het ware een (voldoende) startpunt te hebben om de al bestaande instrumenten in te zetten en maatregelen te kunnen nemen.

Zo bezien gaat het met name om de behoefte aan een wettelijke basis voor de burgemeester om een informatiepositie te hebben om ondermijning te kunnen signaleren en om vervolgens maatregelen te initiëren.

Bij die maatregelen kan het gaan om maatregelen door de burgemeester zelf, door het college van B&W of door andere partijen, bijvoorbeeld in RIEC-verband.

Een alternatief in de plaats van aanpassing van de artikelen 170 en 172 Gemeentewet zou dan ook kunnen zijn om (in de Gemeentewet) een specifieke basis op te nemen dat de burgemeester bevoegd is (wordt) om gegevens (waaronder persoonsgegevens) te verwerken om ondermijning te kunnen signaleren en om vervolgens maatregelen te kunnen initiëren. Deze bevoegdheidstoekenning voor het verwerken van gegevens geeft daarbij tegelijkertijd ook een taak c.q. werkzaamheid voor de burgemeester en geeft uitvoering aan art. 6, lid 3 AVG. Daarbij valt dan te denken aan een bepaling in de trant van:

*De burgermeester is bevoegd gegevens, waaronder persoonsgegevens, te verwerken ter bescherming van de bestuurlijke integriteit van de gemeente, ter bescherming van gemeentelijke aangelegenheden en ter bescherming van de openbare orde en gemeentelijke veiligheid, voor zover dit noodzakelijk is ten behoeve van het voorkomen en verminderen van de gevolgen van strafbare feiten en aantastingen van de rechtsorde.*

In een privacyprotocol of reglement kan dan nader geconcretiseerd worden hoe deze gegevensverwerking door de burgemeester plaatsvindt.

Als men dit scenario met enkel bepalingen over het verwerken van gegevens kiest (geen aanpassing van de artikelen 170 en 172 Gemeentewet), kan aan het volgende gedacht worden:

*Artikel 181 Gemeentewet (nieuw)*

*1. De burgermeester is bevoegd gegevens, waaronder persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in de Uitvoeringswet AVG, alsmede het burgerservicenummer, te verwerken voor zover dit noodzakelijk is ten behoeve van de goede uitvoering van de taken en werkzaamheden als bedoeld in dit Hoofdstuk. De burgemeester is de verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in de AVG.*

Opmerking: evt. ook bevoegdheden van burgemeester uit andere bepalingen in de Gemeentewet en andere wetten in deze bepaling opnemen. Denk bijvoorbeeld aan de Wet tijdelijk huisverbod, de Opiumwet en aan het in de Proeve voorgestelde nieuwe art. 56b Wet Wapens en Munitie en het bestuursverbod bij OMG's.

*2. De burgermeester is bevoegd gegevens, waaronder persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in de Uitvoeringswet AVG, alsmede het burgerservicenummer, te verwerken ter bescherming van de bestuurlijke integriteit van de gemeente, ter bescherming van gemeentelijke aangelegenheden en ter bescherming van de openbare orde en gemeentelijke veiligheid, voor zover dit noodzakelijk is ten behoeve van het voorkomen en verminderen van de gevolgen van strafbare feiten en aantastingen van de rechtsorde. De burgemeester is de verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in de AVG. De burgemeester stelt een reglement vast waarin in ieder geval wordt bepaald op welke wijze gegevensverwerking plaatsvindt, welke aantastingen van de rechtsorde het betreft en welke gegevens verwerkt worden.*

## **6.2 Intra-gemeentelijke verstrekking aan de burgemeester**

Gelet op bijvoorbeeld art. 6, lid 3, AVG wordt aanbevolen om duidelijk tot uitdrukking te brengen dat:

- zowel de burgemeester als het college van B&W bevoegd zijn om door hen verzamelde gegevens her te gebruiken voor de aanpak van ondermijning;
- het college van B&W gegevens aan de burgemeester kan verstrekken;
- de burgemeester gegevens aan het college of andere partijen kan verstrekken als dit voortvloeit uit de taken van de burgemeester;
- het college van de burgemeester ontvangen gegevens kan gebruik om maatregelen te nemen.

Het gaat te ver om een verplichting tot verstrekken aan de burgemeester te introduceren. Bij een dergelijke bevoegdheid om gegevens her te gebruiken, kan gedacht worden aan een onderstaande bepaling die tevens het hergebruik en verstrekken door de burgemeester zelf regelt.

*3. De burgemeester en het college van B&W van de gemeente waarvan de burgemeester de burgemeester is, zijn bevoegd de door hen verwerkte gegevens, waaronder persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in de Uitvoeringswet AVG, alsmede het burgerservicenummer, verder te verwerken, waaronder te verstrekken, voor zover dit noodzakelijk is ten behoeve van de goede uitvoering van het bepaalde in lid 1 en 2.*

Bovenstaande bepaling biedt de mogelijkheid om het doelbindingsbeginsel te doorbreken voor de in lid 1 en 2 bedoelde taken en werkzaamheden. Het is een bepaling van lidstatelijk recht zoals bedoeld in art. 6, lid 4, AVG. Een dergelijke bevoegdheid om het doelbindingsbeginsel te doorbreken is ook voldoende om specifieke wettelijke geheimhoudingsbepalingen die gekoppeld zijn aan een bepaalde taak te kunnen doorbreken. Dergelijke specifieke wettelijke geheimhoudingsbepalingen zijn o.a. te vinden in de Wmo2015, de Participatiewet en in de Algemene wet rijksbelastingen (van toepassing voor gemeentelijke belastingen).

In bepaalde gevallen is er een specifieke wettelijke geheimhoudingsverplichting die specifiek aan een beroep gekoppeld is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het medisch beroepsgeheim en de geheimhoudingsplicht in de Jeugdwet voor jeugdhulpverleners. In bepaalde gevallen kunnen deze beroepsgeheimen ook bij intra-gemeentelijke verstrekkingen een rol spelen. Dit bijvoorbeeld bij een arts in dienst van de gemeente of als de gemeente optreedt als jeugdhulpverlener. Om dergelijke beroepsgeheimen te doorbreken, kan niet volstaan worden met een bepaling zoals lid 3 hierboven en is een specifieke bepaling nodig. Om specifieke wettelijke geheimhoudingen te kunnen doorbreken kan aan het volgende gedacht worden:

*4. Ingeval het in lid 3 bedoelde verder verwerken van persoonsgegevens betrekking heeft op persoonsgegevens waarop een specifiek wettelijk beroepsgeheim van toepassing is (medisch beroepsgeheim en jeugdwet), kan het verder verwerken slechts plaatsvinden voor zover de persoonsgegevens betrekking hebben op financiële aspecten en deze noodzakelijk zijn ten behoeve van de goede uitvoering door de burgemeester van de taken en werkzaamheden als bedoeld in lid 2.*

Opmerking: op dit moment is niet erg duidelijk of het echt noodzakelijk is om dergelijke specifieke beroepsgeheimen te doorbreken. Of een bepaling zoals lid 3 opgenomen dient te worden, zal dan ook nog nadere aandacht vragen.

### **5.6.3 Enkele waarborgen**

Omdat in de leden 1 tot en met 4 een vrij ruime bevoegdheid om gegevens te verwerken wordt gecreëerd, is het van belang om ook een aantal waarborgen vast te stellen. Bij de waarborgen kan gedacht worden aan het volgende:

*5. Het verder verwerken van persoonsgegevens als bedoeld in lid 3 en lid 4 blijft achterwege als:*

- a. de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad;*
- b. volstaan kan worden met toepassing van de Wet BIBOB, of*
- c. volstaan kan worden met toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)*

*5. De door de burgemeester op grond van lid 1 en 2 verwerkte gegevens worden, onverminderd het bepaalde in lid 3, niet verder verwerkt voor andere doeleinden dan de doeleinden waarvoor deze verzameld zijn, behoudens voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking verplicht.*

*7. Een ieder aan wie door de burgemeester ter uitvoering van lid 1 en 2 gegevens zijn verstrekt, is verplicht tot geheimhouding daarvan behoudens voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking verplicht of zijn taak daartoe noodzaakt. Artikel 272, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is niet van toepassing.*

*8 De door de burgemeester ter uitvoering van lid 1 verwerkte gegevens worden uiterlijk 5 jaar na laatste wijziging vernietigd.*

**Gecombineerd Stappenplan bij gebruik en bij het verstrekken van persoonsgegevens aan derden (andere partijen)**

*Stappen over de feitelijke situatie*

1 De taken en werkzaamheden van de organisatie of de bij de verstrekking betrokken partijen



2 De activiteiten en de doelen voor gegevensverwerking met bij verstrekken:  
 - de activiteiten en doelen waarvoor de verstrekken partij de gegevens verzameld heeft  
 - de activiteiten en doelen waarvoor de ontvangende partij de gegevens zal gebruiken



3 De noodzakelijke gegevens bij een activiteit en een doel voor gegevensverwerking met bij verstrekking tevens als aandachtspunten:  
 - of de te verstrekken gegevens inderdaad al gebruikt zijn voor de activiteiten van de verstrekker  
 - eventuele voorwaarden bij het eerder door de verstrekker verkrijgen van de gegevens die van invloed zijn op de verstrekking  
 - of er sprake is van een eigen privacyregeling met specifieke voorwaarden

De juridische basis geeft aan:

- op grond waarvan persoonsgegevens gebruikt of verstrekt mogen worden
- of en op welke basis bijzondere en / of strafrechtelijke gegevens en / of wettelijke nummers gebruikt of verstrekt mogen worden
- of en op welke basis gegevens door gegeven mogen worden naar derde landen (buiten de EU)
- wat de invloed is van de aandachtspunten bij de noodzakelijke gegevens

Tevens geeft de juridische basis aan of er rekening gehouden dient te worden met een specifieke geheimhoudingsverplichting voor de verstrekker

**Het WERKPROCES staat centraal**

De 3 stappen over de feitelijke situatie worden ingevuld bij een bepaald werkproces voor het gebruik van gegevens en bij verstrekken en vervolgens geeft het werkproces richting aan stap 4 over de juridische basis voor gebruik van gegevens en gegevensverstrekking bij het werkproces

Aan de hand van het werkproces bij verstrekken

*4 De juridische basis bij verstrekken met:*

- 4.1 basis in materiewet en grondslag in AVG bij de verstrekking
- 4.2 gebruik van bijzondere persoonsgegevens door de bij de verstrekking betrokken partijen
- 4.3 gebruik van strafrechtelijke persoonsgegevens door de bij de verstrekking betrokken partijen
- 4.4 gebruik van wettelijke nummers zoals het BSN door de bij de verstrekking betrokken partijen
- 4.5 doorgifte naar derde landen bij verstrekken
- 4.6 specifieke geheimhoudingsverplichting voor de verstrekken partij