

**Rapport
van de werkgroep herijking toezichtregelgeving**

Den Haag, 20 augustus 2008

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	7
2. Vormen van samenwerking	11
2.1 Wie werken samen.....	11
2.2 Vormen van samenwerking.....	13
2.3 Beschrijving van de samenwerking in de vier domeinen	16
3. (Potentiële) belemmeringen voor samenwerking.....	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 De gevonden belemmeringen.....	20
3.2.1 De interviews	20
3.2.2 Bevindingen uit het juridisch onderzoek	21
4. Voorstellen voor de aanpak van juridische problemen bij samenwerking	24
4.1 Algemene overwegingen.....	24
4.2 Het verzamelen en verstrekken van gegevens.....	25
4.2.1 Een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling?.....	25
4.2.2 Een algemene wet op de informatie-uitwisseling?	26
4.2.3 Aanzet voor een regeling voor de gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen, respectievelijk toezichthouders, onderling	27
4.2.4 Uitwisseling van politiegegevens	33
4.3 Toezichts- en opsporingsbevoegdheden	33
4.3.1 Inleiding: toezicht, opsporing en sanctionering.....	33
4.3.2 Aanwijzing als toezichthouder	34
4.3.3 Toezichtsbevoegdheden.....	35
4.3.4 Opsporingsbevoegdheden t.o.v. toezichtsbevoegdheden	35
4.4 Handhaving en sanctionering.....	36
4.5 Rechtsbescherming en klachtbehandeling	38
4.6 Convenanten	39
5. Achtergrondstudie naar het juridisch kader.....	41
5.1 Inleiding.....	41
5.2 Het verzamelen en verstrekken van gegevens: reikwijdte en terminologie.....	41
5.3 Verzamelen en verstrekken van gegevens aan en door toezichthouders.....	43
5.3.1 Bevoegdheden tot het verzamelen van persoonsgegevens door toezichthouders op grond van de Awb in verhouding tot de Wbp	43
5.3.2 Bevoegdheden tot gegevensverzekering door toepassing van toezichtsbevoegdheden uit bijzondere wetten.....	44
5.3.3 Bevoegdheid tot gegevensverzameling door toepassing van opsporingsbevoegdheden uit bijzondere wetten.....	47
5.3.4 Verdere verwerking van persoonsgegevens door toezichthouders, doorgifte van persoonsgegevens tussen toezichthouders, geheimhoudingsplichten	48
5.3.5 Verwantschap tussen doel oorspronkelijke verwerking en beoogde verwerking	49
5.3.6 Aard van de gegevens en de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene..	50
5.3.7 De wijze waarop de gegevens zijn verkregen	50
5.3.8 De mate waarin jegens betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.....	51
5.3.9 Artikel 43 Wbp.....	51

5.3.10 Geheimhoudingsplichten	51
5.3.11 Overdracht van persoonsgegevens op grond van de Wbp, waarborgen	53
5.3.12 Verkrijging door toezichthouders van politiegegevens op grond van de Wet politiegegevens	53
5.3.13 Positie van bijzondere opsporingsdiensten	55
5.3.14 Verdere verwerking van politiegegevens door toezichthouders, geheimhoudingsplichten	55
5.3.15 Verkrijging door toezichthouders van justitiële en strafvorderlijke gegevens op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens	56
5.3.16 Verstrekking door het OM van strafvorderlijke en justitiële gegevens aan samenwerkingsverbanden	57
5.3.17 Verdere verwerking door toezichthouders van justitiële en strafvorderlijke gegevens, geheimhoudingsbepalingen	58
5.3.18 Verstrekking en verkrijging van gegevens door toezichthouders op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002	58
5.3.19 Bedrijfsgegevens	59
5.4 Toezichts- en opsporingsbevoegdheden	60
5.4.1 Aanwijzing als toezichthouder	60
5.4.2 Algemene toezichtsbevoegdheden	60
5.4.3 Specifieke toezichtsbevoegdheden	61
5.4.4 Opsporingsbevoegdheden t.o.v. toezichtsbevoegdheden	63
5.4.5 Conclusie	65
5.5 Handhaving en sanctionering	65
5.5.1 Bestuursrechtelijke handhaving	65
5.5.2 Strafrechtelijke handhaving	66
5.5.3 Tuchtrechtelijke handhaving	66
5.5.4 Keuze tussen sanctiestelsels	67
5.6 Rechtsbescherming en klachtbehandeling	67
5.6.1 De Awb-regeling	67
5.6.2 Bijzonderheden m.b.t. bezwaar- en beroepsprocedures	67
5.6.3 Administratief beroep	68
5.6.4 Bijzonderheden m.b.t. klachtprocedures	68
Bijlage 1 Overzicht samenwerkende rijksinspecties per domein	70
Bijlage 3 Bevoegdheid tot binnentreden woningen zonder toestemming bewoner	74
Bijlage 4 Wetten waarin wordt afgeweken van bezwaar- en beroepsprocedures Awb	76
Bijlage 5 Regelingen waarin administratieve beroepsprocedures zijn opgenomen	80
Bijlage 6 Overzicht alternatieve sanctionering overtreding artikel 5:20 Awb	81
Bijlage 7 Wetten waarin een gegevensverstrekking tussen bestuursorganen en toezichthouders onderling geregeld is ten behoeve van de uitvoering en het toezicht op de naleving	83
Bijlage 8 Tekst van enige artikelen van de Wet bescherming persoonsgegevens	84
Bijlage 9 Geconsulteerde deskundigen	86
Bijlage 10 Werkgroepleden	87

Managementsamenvatting

Samenwerking als opgave en als probleem

Samenwerking tussen de verschillende rijksinspecties met het oog op een wijze van toezicht die uitgaat van (vertrouwen in) de ondertoezichtgestelde. Dat is een doelstelling van het kabinet. De Inspectieraad maakt zich sterk voor het bereiken van die doelstelling.

Er wordt thans al veel samengewerkt, er zijn bovendien de nodige stappen gezet om tot systematische samenwerking te komen. 'Samenwerking' kan de vorm aannemen van gezamenlijke risicoanalyse, van het gebruik van gemeenschappelijke databanken of toegang tot elkaars databanken, van gezamenlijke planning voor het bezoeken van ondertoezichtgestelden, van het samen opstellen van inspectierapporten, van het samen of voor elkaar interveniëren.

Die samenwerking spreekt niet vanzelf en gaat niet vanzelf. Er bestaan de nodige hindernissen, die verband houden met de verantwoordelijkheid voor het eigen toezichtsterrein en de kwaliteit van dat toezicht, met verantwoording, met ministeriële verantwoordelijkheid, met culturele bijzonderheden, met cognitieve mogelijkheden, met financiële onduidelijkheden. De omstandigheid dat er naast de rijksinspecties de nodige andere toezichthouders zijn met wie wordt samengewerkt, draagt daar extra aan bij. Ook zijn er wettelijke belemmeringen. Juridisch gesproken gaat het dan over gegevensverzameling en gegevensuitwisseling, toezichts- of opsporingsbevoegdheden, sanctionering en rechtsbescherming. Er staan verschillende belangen op het spel en die zijn in de nodige wettelijke voorschriften vastgelegd. Samenwerking kan belemmerd worden door die wettelijke grenzen.

Wettelijke belemmeringen voor samenwerking

De werkgroep heeft tot taak gekregen de juridische (wettelijke) belemmeringen in kaart te brengen en zonodig voorstellen te doen tot slechting van die belemmeringen. De werkgroep heeft daartoe gesprekken gevoerd met betrokkenen op vier domeinen van toezicht waar wordt samengewerkt tussen toezichthouders, gebruik gemaakt van de beschikbare literatuur en een zelfstandig onderzoek gedaan naar de wettelijke voorschriften die in beeld komen bij de diverse vormen van samenwerking, ook als die vorm thans nog in de kinderschoenen staat. Daarbij was niet ondenkbaar dat sommige veronderstelde belemmeringen in werkelijkheid niet zouden bestaan, maar bijvoorbeeld samenhangen met de ingewikkelde verhouding tussen diverse regelcomplexen.

De volgende wettelijke belemmeringen zijn gevonden:

- systematische gegevensuitwisseling is niet zomaar mogelijk door de doelbinding aan het gebruik van verkregen gegevens en wordt voorts belemmerd door de geheimhoudingsplicht via de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp),
- verwerking van politieke en justitiële gegevens wordt belemmerd door de geheimhoudingsplichten in de desbetreffende specifieke wetgeving,
- naar alle waarschijnlijkheid mag een toezichthoudend ambtenaar bij samenwerkend toezicht geen gebruik maken van de bevoegdheden van een ander toezichthoudend ambtenaar,
- gezamenlijke sanctionering is niet zonder meer mogelijk.

Voorstellen van de werkgroep

Het uitgangspunt voor het werk van de werkgroep is de bevordering van samenwerking en de slechting van wettelijke barrières daartoe. Daarbij past evenwel een belangrijke kanttekening. Er zijn bij toezicht in het algemeen en intensieve samenwerking daarbij, diverse belangen in het spel: de verantwoordelijkheid van de desbetreffende bewindslieden, de positie van de inspectiediensten zelf,

de positie van de toezichhoudende functionarissen die in staat moeten zijn of gesteld worden de gevraagde manier van werken op een professionele en rechtmatige manier uit te voeren, de positie van de ondertoezichtgestelde die recht heeft op duidelijkheid, op een faire en rechtmatige bejegening. Deze belangen zijn in diverse rechtsregimes verdisconteerd, rechtsregimes die soms vanuit andere of bredere perspectieven zijn opgesteld. Dat betekent dat het niet goed mogelijk is om vanuit de specifieke invalshoek van de samenwerking op het terrein van toezicht die regimes op de schop te nemen. En bij een op de samenwerking gerichte regulering van het toezicht, dienen genoemde belangen een plaats te krijgen. Voorts stelt het Europese recht grenzen aan de regelgeving, in het bijzonder de EU-richtlijn 95/46 inzake de doelbinding bij gegevensuitwisseling. Er zijn, met andere woorden, naast ongewenste ook gewenste wettelijke belemmeringen voor intensieve samenwerking tussen toezichhoudende diensten.

De werkgroep trekt de volgende conclusies en doet daarbij passende voorstellen.

1. Een algemene wet op het toezicht is niet mogelijk vanwege de veelheid van situaties (gegevensverwerking, bevoegdheden, sancties, rechtsbescherming), de interferentie van uiteenlopende belangen en de daarbij horende regelcomplexen.
Het belang van samenwerking dient echter wel te worden vastgelegd.
Voorstel:
In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt een bepaling worden opgenomen die inhoudt dat als samenwerking tussen toezichhoudende organen plaatsvindt, deze nadere afspraken maken over onder meer de verzameling en verwerking van gegevens, de wijze van optreden en de positie van de ondertoezichtgestelde. Een dergelijke bepaling sluit aan bij en biedt een rechtsbasis voor de praktijk dat convenanten en protocollen van samenwerking worden opgesteld.
2. Een algemene wet op de gegevensverwerking tussen toezichhouders heeft geen toegevoegde waarde. De concrete problemen liggen op het vlak van de belangenafweging (doelbinding), en die zal blijven bestaan.
Voorstel:
Voor de opheffing van enkele specifieke knelpunten beveelt de werkgroep maatwerk aan.
3. Maatwerk biedt een uit drie varianten bestaande 'modelbepaling gegevensverstrekking' voor een wettelijke regeling die nodig is als samenwerking tussen toezichhouders in domeinen of ketens vaste vormen heeft aangenomen.
Voorstel:
De werkgroep beveelt aan deze modelbepaling op te nemen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Op pagina 26 treft men een voorstel voor een modelbepaling aan.
4. De verhouding van de Wbp ten opzichte van andere wetgeving is niet altijd duidelijk.
Voorstel:
In de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' wordt het algemene karakter van de Wbp benadrukt door aanvulling van Ar 49 en par. 4.8 alsmede herziening van par. 4.11. (zie p.)

Voorstel:
In de toekomst wordt een leidraad ontwikkeld over de verhouding van de Wbp tot andere wetgeving.

Op het terrein van de bevoegdheden en sanctionering bestaan bij de huidige vormen van samenwerking nog geen knelpunten. Omdat intensivering van de samenwerking waarschijnlijk is, doet de werkgroep daarvoor de volgende aanbevelingen:

5. Indien de wens bestaat ambtenaren van andere diensten bevoegd te maken als toezichthouder, dient die bevoegdheid bij of krachtens de desbetreffende bijzondere wet verleend te worden; de werkgroep beveelt aan een dergelijke aanwijzing bij lagere (ministeriële) regeling te doen. Daarbij dient duidelijk te zijn welke minister (s) verantwoordelijk is (zijn) voor het optreden van die ambtenaren.
6. Indien bij voorgenomen samenwerking naast de algemene bevoegdheden die de Awb verleent bij het uitoefenen van toezicht bijzondere bevoegdheden nodig worden geacht, dienen deze in overeenstemming met de huidige praktijk bij specifieke wetgeving te worden toegekend.
7. Indien de samenwerking zich uitstrekt tot strafrechtelijke handhaving kan de bevoegdheid daartoe worden verschaft bij of krachtens de specifieke wet, in het bijzonder door de aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar.
8. Indien de samenwerking zich uitstrekt tot gemeenschappelijke sanctieoplegging, is een wettelijke voorziening nodig. Daarbij kunnen de indicatoren vermeld in de notitie van de minister van Justitie uit 2005 (Kamerstukken II, 29849, nr.30) als leidraad dienen.
9. Harmonisering van wettelijke bezwaar- en beroepsprocedures is pas aan de orde indien sprake is van gemeenschappelijke sanctieoplegging.
10. Voor het werken met een gezamenlijk klachtenloket is een voorziening nodig, die in een convenant of protocol wordt opgenomen en ter kennis moet worden gebracht van de ondertoezichtgestelde.

Ten slotte

Omdat het gaat om een ingewikkelde verhouding tussen diverse regelcomplexen en daarover in de praktijk de nodige vragen bestaan, heeft de werkgroep het verstandig geacht een overzicht te geven van die complexen en hun verhouding. Dit overzicht is in hoofdstuk 5 opgenomen; het kan als zelfstandig document gelezen worden.

Overigens heeft de werkgroep gemerkt dat er ook andere dan juridische grenzen zijn aan de mogelijkheden voor verdere samenwerking. Bedrijven hechten veel waarde aan de professionaliteit van de inspecteur ter plaatse. Cognitieve vaardigheden en inhoudelijke deskundigheid op het specifieke terrein bepalen daarom mede de grenzen aan de samenwerkingsmogelijkheden. Dit geldt met name overdacht van taken van de ene inspectiedienst aan de andere.

1. Inleiding

In het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan dit kabinet is het streven naar een andere wijze van toezicht verwoord. Het gaat daarbij in het bijzonder om vermindering van de toezichtlasten en om verbetering van de kwaliteit van het toezicht. Deze beleidslijn sluit aan op de motie-Aptroot¹ en de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVOT)² die in 2005 is uitgebracht door het ministerie van BZK. Met het programma Vernieuwing Toezicht³ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervolgens de ambities van het kabinet ten aanzien van de vormgeving van het inspectieapparaat bekendgemaakt, welke zijn uitgewerkt langs vier streeflijnen ('Modernisering en kwaliteit', 'Taakoverdracht en expertisebundeling', 'Regelgeving en beleid' en 'De reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de overheid'). Hiermee wordt onder andere uitvoering gegeven aan wat in de nota Vernieuwing Rijksdienst is opgenomen ten aanzien van toezicht en wordt aangesloten bij de motie-Van der Burg⁴ over uitbreiding van de samenwerking met lokaal toezicht. Een van de maatregelen in dat kader is de instelling van de Inspectieraad.

Een belangrijk element dat realisering van de beoogde doelstelling naderbij kan brengen, is het tot stand brengen van de samenwerking tussen de verschillende rijksinspecties. De in 2007 ingestelde Inspectieraad beoogt die samenwerking. Daarbij wordt de normadressaat, de aan het toezicht onderworpen, beschouwd als uitgangspunt voor de uitvoering van toezicht. Een voorbeeld van deze samenwerking is het werken met domeingerichte inspecties, waarbij verschillende inspecties en andere toezichthouders samenwerken per domein. Het object van toezicht staat daarbij centraal. Een domein is een branche (bijvoorbeeld land en tuinbouw, chemie, vervoer over water, vervoer over de weg), een keten (jeugdzorg, vuurwerk, vlees), een locatie (Schiphol) of een object (ziekenhuis), waar toezichtlast voorkomt. Bij de domeingerichte inspecties zijn niet de indeling in sectorale wetgeving en de daarin aangewezen inspectiedienst(en) leidend, maar wordt gekeken naar de instellingen/bedrijven zelf en de wetgeving waarmee zij te maken hebben.

De ambitie is dat bedrijven, instellingen en professionals het inspectietoezicht anno 2010 als volgt zullen ervaren:

Inspecteurs beginnen met het vertrouwen dat wij ons aan de regels willen houden. Bedrijfsprocessen met grote risico's worden intensiever gecontroleerd dan vroeger en processen met weinig risico juist veel minder.

De manier van controleren is ook veranderd. De inspecties maken optimaal gebruik van onze kwaliteitssystemen en onze gegevens. Als die goed zijn, kan de inspectie zich grotendeels beperken tot systeemtoezicht. De inspectiediensten vanuit het rijk, de gemeente enz. werken onderling goed samen, zodat wij door minder instanties worden benaderd en geen vragen meer dubbel hoeven te beantwoorden. De inspecteurs zijn deskundig en hebben oog voor onze bedrijfsprocessen. Zij zijn duidelijk over hun taak en over de inspectieresultaten.

De regels zijn eenvoudiger geworden en het zijn er minder. Het kost geen onevenredige moeite om je eraan te houden. Inspecteurs maken duidelijk welke regels voor ons gelden,

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 77.

² Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 25.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 212.

*hoe die regels in elkaar zitten en hoe je ermee moet omgaan. Wie met opzet de regels overtreedt, wordt snel en streng aangepakt.*⁵

Vanuit de praktijk worden geluiden vernomen over belemmeringen voor samenwerking tussen inspecties, zoals praktische, financiële en organisatiekundige hindernissen, verschillen in bevoegdheden van aangewezen toezichthouders en beperkingen in de uitwisseling van voor toezicht belangrijke informatie. Het beeld is daarbij dat de huidige wetgeving de samenwerking op onderdelen bemoeilijkt.

Bovendien zouden zekere juridische randvoorwaarden vervuld moeten worden. Immers, er is sprake van verschillende belangen, die alle bescherming verdienen. Te denken valt aan de belangen van de toezichthoudende organisaties en degenen aan wie zij verantwoording verschuldigd zijn, en aan het belang van de rechtspositie van de onder toezicht gestelde.

De Inspectieraad heeft eerder al onderzoek laten uitvoeren naar het aspect van de uitwisseling van gegevens tussen rijksinspecties. Dit heeft geresulteerd in het rapport 'Juridische belemmeringen' dat in juni 2007 door de Inspectieraad is vastgesteld. De geheimhoudingsbepalingen van de specifieke regelgeving en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zouden te veel beperkingen opleggen aan de gegevensuitwisseling die een voorwaarde zijn voor domeingerichte en regionaal gebonden samenwerking.

De uitwisseling van gegevens is echter slechts één van de relevante aspecten die bij vernieuwing van toezicht aan de orde zijn. Er bestaan mogelijke belemmeringen voor samenwerking door (verschillen in) bevoegdheden, sanctionering, en de behandeling van bezwaar, beroep en klachten. Door die (vermeende) belemmeringen te analyseren kan worden gezien of en zo ja, hoe hier iets aan gedaan kan worden.

Er is daarom een interdepartementale werkgroep in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, Justitie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Inspectieraad. Deze heeft de opdracht gekregen te onderzoeken welke – wettelijke – belemmeringen zich voordoen of zouden kunnen voordoen bij de samenwerking tussen toezichthoudende diensten en organen, te bezien of die belemmeringen uit de weg geruimd moeten worden en zonodig voorstellen te doen tot de aanpak daarvan.

Werkwijze

Om de mogelijke belemmeringen te traceren, zijn in de eerste plaats gesprekken gevoerd met personen die in de praktijk de gewenste samenwerking moeten realiseren. Uit de 24 toezichtsdomeinen zijn vier domeinen geselecteerd: Horeca, Wegvervoer, Primaire sector en Vuurwerkketen. Het zijn domeinen waar de samenwerking al gevorderd is (zodat eventuele belemmeringen aan den lijve ondervonden zijn) of waar de samenwerking nog in een beginstadium verkeert (zodat veronderstelde belemmeringen achterhaald kunnen worden). Aan de hand van een half open vragenlijst zijn interviews met de projectleiders en de betrokken inspectie medewerkers

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 25.

gehouden. Centraal stond de vraag welke belemmeringen zij ervaren bij de inrichting van de samenwerkingsverbanden en de operationalisering van de verschillende samenwerkingsvormen. Omdat op de genoemde domeinen diverse en verschillende toezichthouders samenwerking zoeken, meent de werkgroep dat een voldoende representatief beeld verkregen is. Van de mogelijkheid meer domeinen te onderzoeken is geen gebruik gemaakt. De verwachting was dat onderzoek naar een volgend domein geen nieuwe informatie op het vlak van samenwerking zou opleveren.

Daarnaast is de bestaande wetgeving nauwkeurig bestudeerd op – potentiële – hindernissen voor samenwerking. Immers, sprake is van een beleidslijn tot nauwere samenwerking tussen toezichthoudende inspecties. Als de werkgroep slechts de huidige stand van samenwerking als haar werkterrein zou beschouwen, zou op relatief korte termijn mogelijk weer een werkgroep in het leven geroepen moeten worden om de uitbreiding van samenwerking en de hindernissen daarbij in kaart te brengen. De werkgroep vond het daarom verstandig een dergelijk onderzoek in de wetgeving nu uit te voeren. Immers, de diverse vormen van samenwerking zijn op papier al tamelijk uitgewerkt. Dat betekent dat de werkgroep de taakopdracht ruim heeft opgevat.

De werkgroep heeft overigens ook op andere wijze haar taak ruim uitgelegd. De opdracht betrof de samenwerking tussen toezichthouders die verenigd zijn in het Inspectieeraad. In de praktijk reikt de samenwerking echter ook tot andere toezichthoudende organen, zoals de NMa en gemeentelijke overheden. Ook aan die samenwerking is, zij het kort, aandacht besteed.

Gebruik is gemaakt van de beschikbare literatuur, in het bijzonder genoemd rapport 'Juridische belemmeringen'.

Een conceptrapport is vervolgens besproken met de juridisch medewerkers van de verschillende rijksinspecties en daarna voor consultatie voorgelegd aan een groep van deskundigen uit de rechtswetenschap, het College bescherming persoonsgegevens, de inspectie- en toezichtpraktijk, het OM en de regiegroep regeldruk (zie bijlage).

Het op grond daarvan bijgestelde ontwerp is voorgelegd aan de Inspectieraad voor commentaar.

Inbedding van het project

In de brief aan de Kamer van de Minister President, de Minister van Algemene Zaken en de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie over het staatsbestel⁶ is de nota Vertrouwen in wetgeving aangekondigd. In deze nota kondigt de minister van Justitie, met het oog op de ontwikkeling van wetgevingskaders en reguleringsmodellen, (onder meer) aan een project te zullen starten over herijking van toezichtregelgeving. Dit past in de taak van het Ministerie van Justitie om bestaande wetgeving door te lichten op kwalitatieve aspecten als de noodzaak, helderheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De herijking is gericht op genoemde samenwerking tussen toezichthouders.

Het rapport wordt met het commentaar van de Inspectieraad aangeboden aan de Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW). Deze zal het rapport bespreken en begeleid van een advies over de verdere voortgang voorleggen aan de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 440, nr. 2.

Daarnaast ligt het in de rede dat het rapport wordt aangeboden aan de ministeriële stuurgroep regeldruk, door tussenkomst van het SG-Overleg Regeldruk (SGOR).

2. Vormen van samenwerking

2.1 Wie werken samen

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de partijen die samenwerken in de verschillende domeinen. Dit overzicht is van belang omdat taken en bevoegdheden van de verschillende instanties uit elkaar kunnen lopen en zo tot problemen zouden kunnen leiden.

Toezichthouders

De Arbeidsinspectie (AI), het Agentschap Telecom (AT), de Algemene inspectiedienst (AID), de Inspectie jeugdzorg (IJZ), de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ), de Inspectie openbare orde en veiligheid (IOOV), de Inspectie voor de sanctietoepassing (Ist), de Inspectie verkeer en waterstaat (IVW), de Inspectie van het onderwijs (IvHO), de Inspectie werk en inkomen (IWI), het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de VROM-inspectie (VI), de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en de Erfgoedinspectie (EI) werken samen in de Inspectieraad en zijn opdrachtnemer van de maatregelen die in het programma Vernieuwing Toezicht zijn vervat.

De samenwerking komt tot uitdrukking in de vastgestelde domeinen. Daarnaast wordt in de domeinen samenwerking gezocht met andere toezichthouders. Een overzicht van de samenwerkende rijksinspecties per domein is opgenomen in bijlage 1.

In de toelichting bij het Instellingsbesluit Inspectieraad is het volgende over de rol en functie van de Inspectieraad opgenomen:

De Inspectieraad is een samenwerkingsverband voor de modernisering van het (rijks)toezicht waarin samenwerking tussen rijksinspectiediensten verplicht is, waarbij mede geredeneerd wordt vanuit het perspectief van de onder toezichtstaande en gewerkt wordt op basis van een gezamenlijk programma voor het gehele toezichtsveld, dat door de samenwerkende inspecties wordt bestreken. Daarnaast is de Inspectieraad, in het kader van haar incidentele taak, de opdrachtnemer van de maatregelen die in het Projectplan Eenduidig Toezicht (tot eind 2007) en thans in het programma Vernieuwing Toezicht zijn vervat. Zowel voor de uitvoering van de structurele als de projectgebonden taken vormen de principes van goed toezicht zoals omschreven in de Kaderstellende visies op toezicht van 2001 en 2005 het fundament.

Voorop gesteld moet worden dat de instelling van de Inspectieraad de verantwoordelijkheid van de Ministers wie het aangaat voor de uitoefening van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden door de individuele inspecteurs-generaal en hoofden van de rijksinspectie- diensten onverlet laat. Met betrekking tot de positie van de Minister van BZK ten aanzien van de Inspectieraad dient opgemerkt te worden dat hij de eerstverantwoordelijke Minister is voor toezicht in brede zin en dientengevolge ten behoeve van een aantal handelingen van de Inspectieraad, genoemd in artikel 4 van het Instellingsbesluit, verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Opsporingsdiensten

Binnen de toezichtsdomeinen wordt ook met opsporingsdiensten samengewerkt. Dit zijn zowel de algemene opsporingsdiensten (openbaar ministerie en politie) als bijzondere opsporingsdiensten. Er bestaan vier bijzondere opsporingsdiensten: Belastingdienst/Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst-Economische Controledienst, VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst, Dienstonderdeel Opsporing van de Algemene Inspectiedienst en Sociale Inlichtingen- en

Opsporingsdienst. Met de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten is er een duidelijke scheiding gekomen in de organisatie van de bijzondere opsporingsdiensten tussen dienstonderdelen met een opsporingstaak en dienstonderdelen met inspectietaken. De bijzondere opsporingsdiensten beschikken over een algemene opsporingsbevoegdheid, op basis van artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering. Op deze manier is er op financieel-economisch, milieu-, landbouw- en sociaal-economisch gebied sprake van een specifiek bestuursorgaan dat voor de handhaving van de met strafrecht bedreigde normen zorgt. Bij de oprichting van deze organisaties is (ooit) besloten dat de handhaving daarvan een zodanige deskundigheid op het desbetreffende domein vergt dat deze beter aan een specifieke dienst kan worden gegeven.

Buitengewone opsporingsambtenaren

Daarnaast heeft de genoemde wet de mogelijkheid gehandhaafd dat er buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) werkzaam zijn bij inspecties en uitvoeringsorganisaties. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel merkte daarover het volgende op: *In de huidige en voorgestane systematiek wordt om redenen van effectiviteit en efficiency de beperkte opsporingsbevoegdheid gebruikt om binnen de sfeer van toezicht een slagvaardig optreden mogelijk te maken. Het opmaken van een proces-verbaal kan in de praktijk een eenvoudige onregelmatigheid helpen ten goede te keren. In veel gevallen zullen geconstateerde overtredingen niet gepaard behoeven te gaan met een echt opsporingsonderzoek. Het betreffen voorts situaties waarbij geen vertakkingen naar andere delicten aan de orde zijn. Overheveling van het opmaken van dit type processen-verbaal naar de reguliere politie of de bijzondere opsporingsdiensten zou een aanzienlijke extra werkdruk voor deze organisaties betekenen.*⁷. Dit betekent dat binnen een inspectie eigen boa's eenvoudige strafrechtelijke zaken kunnen afhandelen. Daarbij kan de boa gebruik maken van de hem in het Wetboek van Strafvordering toegekende dwangmiddelen, zoals het staande houden en het onderzoek aan de kleding.

Waar het gaat om meer complexe strafrechtelijke zaken, blijft men binnen het toezichtsdomein aangewezen op bijzondere opsporingsdiensten en/of politie en het openbaar ministerie.

Politie

Zowel het Korps landelijke politiediensten (KLPD) als de regionale politiediensten werken samen met de rijksinspectiediensten. Daar waar het toezicht zich met name richt op MKB-bedrijven, maken de rijksinspecties afspraken met de regionale politiekorpsen. Zowel voor de normadressaten (met vestigingen in meerdere regio's) als voor de rijksinspectiediensten is het van groot belang dat de verschillende regionale partijen overeenstemming bereiken over gemeenschappelijke afspraken voor de samenwerking. Andere domeinen, zoals wegvervoer, werken samen met het KLPD.

Decentrale overheden en andere semipublieke of private organisaties

Vernieuwing Toezicht gaat uit van regionale samenwerking. Voor elk domein is geïnventariseerd (aan de hand van uitgevoerde toezichtslastmetingen) welke partijen een toezichthoudende taak uitvoeren. Met deze partijen maken de Rijksinspecties afspraken over samenwerkingsvormen met als doel vermindering van de toezichtslast voor MKB-bedrijven. Een overzicht van de domeinen waar de rijksinspecties samenwerken met regionale partijen is opgenomen in bijlage 2.

⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 182, nr. 3, p. 10-11.

2.2 Vormen van samenwerking

Er bestaan diverse vormen van samenwerking. In de eerste plaats is er de incidentele samenwerking in concrete toezichtsituaties. In de tweede plaats zijn er meer structurele vormen van samenwerking. Deze vormen het onderwerp van de vraagstelling, met dien verstande dat juridische vraagstukken bij ad hoc samenwerking zich ook voordoen bij structurele vormen van samenwerking. Structurele samenwerking leidt tot meer juridische vragen.

De vormen van samenwerking kunnen verschillen al naar gelang de aard van het toezicht.

Selectief toezicht en samenwerking.

Met het programma Vernieuwing Toezicht (VT) als opvolger van het programma Eenduidig Toezicht (ET) wordt onder meer uitvoering gegeven aan de motie-Van der Burg voor MKB-bedrijven met als strekking: niet alleen één inspectiebezoek vanuit de Rijksinspecties, maar slechts één inspectiebezoek vanuit alle toezichthouders op lokaal niveau. Op lokaal niveau hebben bedrijven veelal te maken met toezicht in het kader van milieuhandhaving en toezicht vanuit vergunningverlening. Om uitvoering te geven aan de motie is een intensieve samenwerking op regionaal niveau noodzakelijk om de planning van te controleren bedrijven in een domein (branche) onderling af te stemmen. De samenwerkende toezichthouders binnen een domein wisselen daarbij basisgegevens zoals, naam, adres en woonplaatsgegevens, vergunningen en branchespecifieke gegevens van normadressaten uit, zodat dubbele bevraging kan worden voorkomen. Uitwisseling van gegevens uit eerdere inspectiecontroles vindt plaats om op basis van een gezamenlijke risicoanalyse de planning van nieuwe inspecties op elkaar af te stemmen. Zo kan door risicoanalyse tegemoet worden gekomen aan de beperking van het aantal controles op lokaal niveau (selectief toezicht).

Samenwerking draagt ook bij aan gedeelde kennis over de regelnormen waar de normadressaat mee te maken heeft. Tegenstrijdige aanwijzingen door verschillende toezichthouders komen hierbij aan het licht en worden op deze wijze binnen het samenwerkingsverband opgelost.

Waar mogelijk worden gezamenlijk uit te voeren controles beperkt door taakoverdracht van (delen van) de controletaken. Afhankelijk van de complexiteit en overdracht van kennis betreft de overdracht van taken alleen een signaleringsfunctie, de uitvoering van controles op basis van checklists, het meenemen van monsters tot aan het vaststellen van een overtreding en het opstellen van een proces-verbaal.

In juli 2008 is ook het rapport van de Commissie Mans⁸ aangeboden aan de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en van Justitie, met de aanbeveling om 25 regionale omgevingsdiensten in te richten om de handhaving van VROM-regelgeving beter te kunnen uitvoeren. De commissie concludeert het centrale probleem, dat een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat, wordt gevormd door fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering en bepleit de inrichting van 25 regionale omgevingsdiensten met behoud van de formele handhavingsbevoegdheden voor de deelnemende (decentrale) overheden.

⁸ De commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving.

Systemtoezicht

Systemtoezicht is een vorm van toezicht die inspeelt op de inzet van compliance managementsystemen (CMS) bij veelal grote en complexe bedrijven, zij het dat systeemtoezicht ook toepasbaar zal zijn bij kleinere bedrijven die een kwaliteitssystem hanteren.

Waar mogelijk wordt het toezicht op grote, complexe bedrijven gebaseerd op een combinatie van outputcontrole (toetsing van het nalevingsgedrag) en systeemtoezicht.

De beoordeling van het nalevingsgedrag door controle op de output wordt teruggebracht door de inzet van systeemtoezicht. Met het beoordelen van dat deel van het managementsysteem dat specifiek is gericht op het naleven van wettelijke eisen, sluit de toezichthouder beter aan op de professionaliteit van de bedrijfsvoering van grotere bedrijven. Binnen een branche kan echter sprake zijn van bedrijven met een hoge inzet op self compliance, en anderen die meer geholpen zijn met controle aan de hand van middelen.

Een extra aandachtspunt betreft de Europese regelgeving. Soms vereist deze het opnemen (en controleren op basis) van middelen.

Privaat toezicht (gecombineerd met overheidstoezicht)

Het systeem van certificeren en accrediteren biedt op tal van terreinen de mogelijkheid om controletaken aan private of semi-publieke certificeringsinstellingen (ci's) over te laten. Zoals ook blijkt uit diverse rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Inspectie werk en inkomen (IWI) zal daarnaast toezicht vanuit de overheid noodzakelijk blijven. Het risico van het teveel overlaten van (intern) toezicht aan de markt is wel dat de overheid geen kritische massa bij de eigen toezichtsorganisaties overhoudt. Voor de desbetreffende beleidsterreinen is er daarom sprake van gecombineerd toezicht. Samenwerking en informatie-uitwisseling met ci's is daarbij een randvoorwaarde.

Ketentoezicht

Ketentoezicht is een vorm van samenwerking waarin het maatschappelijke belang (of probleem) leidend is. Zoals bedrijven onderkennen dat de kwaliteit van diensten en producten mede afhankelijk is van andere organisaties en instellingen, zal het toezicht op de verschillende onderdelen van de keten effectiever en efficiënter kunnen verlopen door ketensamenwerking. In de keten is ook steeds vaker sprake van conglomeraten⁹ van bedrijven. Door samenwerking van toezichthouders in de keten, worden eventuele lacunes of overlappings in de handhaving ondervangen. Met de ketenbenadering maakt de toezichthouder, uitgaande van de informatie over toezichtcontroles van de andere toezichthouder, een betere schatting van de nalevingsrisico's en past haar controles daarop aan.

Pilots met ketentoezicht zijn de domeinen jeugd, vleesketen en vuurwerkketen.

Maatschappelijke vraagstukken zijn in toenemende mate onderhevig aan veranderingen. Waar thans een maatschappelijk belang is om integraal toezicht uit te oefenen in de vuurwerkketen of de vleesketen, zal over enige tijd een ander maatschappelijk probleem zich voordoen.

⁹ Een concern of conglomeraat is een economische eenheid waarin verschillende zelfstandige rechtspersonen gebundeld zijn. Deze samenwerkingsvorm is dan ook complex. De oorspronkelijke rechtspersonen worden niet opgeheven. Vanuit de diverse economische eenheden worden allerlei activiteiten ondernomen.

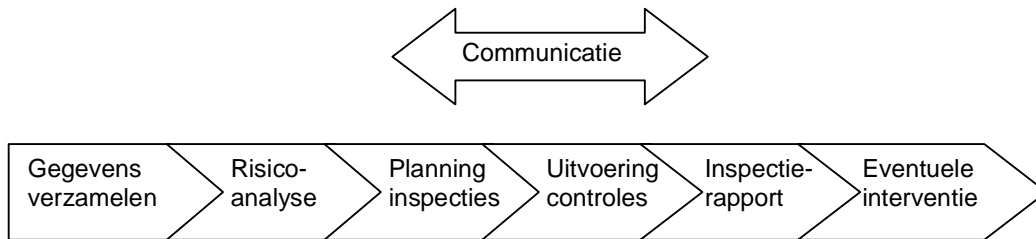
Internationale samenwerking

Met ketentoezicht volgen de betrokken toezichthouders van bedrijven en instellingen de grondstoffen, goederen, producten, distributie en diensten. Het gevolg daarvan is dat de samenwerking tussen toezichthouders en inspectiediensten binnen Europa toeneemt. Een aantal beleidsterreinen (voedselveiligheid, vervoerstromen) heeft bij uitstek een internationaal karakter. Samenwerking en afstemming tussen toezichthouders met dezelfde toezichtstaak, vaak direct voortvloeiend uit Europese regelgeving, vindt plaats. Deze samenwerking is thans vooral gericht op afstemming van uitvoeringsvoorschriften en specifieke wettelijke bepalingen betreffende het vervoer van bijvoorbeeld dieren.

De Europese samenwerking tussen verschillende toezichthouders op hetzelfde beleidsterrein of in een keten zullen verder worden ontwikkeld waarbij de daarvoor noodzakelijke informatiestromen moeten worden gerechtvaardigd.

Conclusie

De vormen van samenwerking die in de domeinen zijn en worden uitgewerkt, zijn thans gericht op de plannings- en controlefasen van het toezicht en op een heldere communicatie daarover richting de normadressaat. De (eventuele) interventiefase kan in de toekomst een logische vervolgstap zijn. De diverse fasen of vormen van samenwerking zijn in het onderstaande schema weergegeven:



De vormen van samenwerking leiden in de uitwerking tot de volgende processen:

1. Het inspectieloket als informatiepunt per domein. Elk domein heeft een eigen website waar de normadressaat informatie kan vinden over het toezicht en de toezichthouders in het specifieke domein.
2. Eén van de toezichthouders binnen een domein is aanspreekpunt voor de vragen en coördinatiepunt voor verzoeken om inzage, indiening van bezwaar en beroep, indiening van klachten en verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur.
3. Basisgegevens worden éénmalig gevraagd en uitgewisseld tussen de toezichthouders.
4. Inspectiehistorie van de verschillende toezichthouders wordt samengevoegd en is de basis voor de inschatting van nalevingsrisico's.
5. De planning van inspecties is gebaseerd op gezamenlijke risicoanalyses en lijdt tot één geïntegreerd inspectieprogramma.
6. (Delen van) inspectietaken van de ene inspectiedienst worden door taakoverdracht uitgevoerd door een andere inspectiedienst.
7. Tijdens een inspectie ter plaatse worden gegevens (of monsters) meegenomen voor andere toezichthouders.
8. De opstelling van geïntegreerde rapporten van bevindingen.

Voor een volgende fase kan worden gedacht aan de uitwerking van de volgende processtappen:

1. Geïntegreerde boeterapporten en of processen-verbaal, waaronder ten behoeve van de bestuurlijke strafbeschikking.
2. Interventies en sancties van de verschillende inspectiediensten worden geïntegreerd.
3. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties worden op elkaar afgestemd.
4. Taakoverdracht met betrekking tot bezwaar- en beroepsprocedures en klachtenbehandeling.

2.3 Beschrijving van de samenwerking in de vier domeinen

In pilots onderzoeken de samenwerkende inspecties op welke wijze de doelstellingen van Vernieuwing Toezicht kunnen worden bereikt. De voor dit rapport geïnterviewde projectmedewerkers van de domeinen hebben aangegeven wat de streefbeelden zijn waarmee zij werken voor het specifieke domein en welke belemmeringen zij ervaren bij de realisatie en implementatie van de nieuwe werkwijze.

Domein wegvervoer

Het domein wegvervoer richt zich op beroepsgoederenvervoer, busvervoer en taxivervoer. Onder het domein vallen naast specifieke vervoersbedrijven ook de 'eigen vervoerders' (broodbakkers, televisieverkopers e.d.). Het toezicht betreft toezicht langs de weg en toezicht bij bedrijven. De samenwerkende toezichthouders zijn KLPD, IVW, Douane, VWA, AID, AI en VI.

Door uitwisseling van inspectiegegevens kunnen toezichthouders op basis van risico-inschatting selectief vervoerders langs de weg controleren.

Het samenwerkingsverband maakt op basis van uitwisseling van inspectiegegevens een integrale risicoanalyse van bedrijven die een slecht nalevingsgedrag laten zien.

Uitwisseling van basisgegevens voorkomt het meervoudig bevragen van een bedrijf om dezelfde gegevens.

Het domein wegvervoer kenmerkt zich door enerzijds snelle beslissingen langs de weg over controle-items en anderzijds door een belangrijk aandeel van transportbedrijven in een bepaalde keten (vleesketen, gevaarlijke stoffen, vuurwerkketen e.d.). Er blijkt op sommige terreinen samenhang te bestaan in de mate van naleving op verschillende onderdelen. Zo kan het voorkomen dat vervoerders met een verminderde nalevingsbereidheid van bijvoorbeeld de rij- en rusttijden ook op andere onderdelen een verhoogd risico op niet-naleving opleveren; bijvoorbeeld overbelading, documentfraude of bij diertransporten. Dat blijft niet beperkt tot een bedrijf. Bedrijven werken samen in de keten of vormen een conglomeraat, waarbij bijvoorbeeld het ene bedrijf een aandeel heeft in het andere (transport)bedrijf. Een verhoogd risico op de nalevingsbereidheid van een wegvervoerder kan ook een verhoogd risico betekenen bij de bedrijven in de keten, en omgekeerd.

Voor selectief toezicht is uitwisseling van toezichtsinformatie binnen een domein en onafhankelijk van de bevoegdheden van de deelnemende toezichthouder een randvoorwaarde. Langs de kant van de weg moet snel kunnen worden besloten welke vervoerder voor een controle wordt aangehouden. Afstemming van interventies voorkomt een ongewenste opeenstapeling van interventies die het zelfde doel dienen.

Domein horeca

Het domein horeca betreft ruim 40.000 bedrijven waar vooral toezicht wordt gehouden door de VWA en door gemeentelijke instanties.

Het uitgangspunt van de motie-Van der Burg '*MKB bedrijven worden niet meer dan 1 tot 2 keer per jaar bezocht door een toezichthouder*' vraagt om een integrale aanpak van het toezicht op gemeentelijk niveau. De planning van te bezoeken bedrijven moet met de gemeentelijke toezichthouders (brandweer, bouw- en woningtoezicht, milieuhandhavers) worden afgestemd op basis van een gezamenlijke risicoanalyse. De VWA neemt op grond van een samenwerkingsovereenkomst een aantal taken in het kader van arbeidsomstandigheden en arbeidstijden van de AI over. Voor deze taakoverdracht is de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving op 15 juni 2007 gewijzigd. De VWA voert de inspecties uit voor de AI en stelt het boeterapport op. De verdere afhandeling van boeterapporten voert de AI uit.

Als er tijdens een gezamenlijke inspectie dubbele overtredingen (AI en VWA) worden geconstateerd, leiden deze constatering tot gescheiden boeterapporten en eventuele bezwaarprocedures.

Bij de VWA is voor de horeca een 'inspectieloket horeca' ingericht van waaruit de samenwerking tussen de rijksinspecties wordt geregisseerd. Het inspectieloket is voor de ondernemer het eerste aanspreekpunt voor klachten, informatieverzoeken, verzoeken om inzage, hulp bij starters en dergelijke. De samenwerking met de gemeenten zal zich voornamelijk richten op:

- planning van te controleren bedrijven;
- aanpak van slechte bedrijven;
- evenementen;
- de startende onderneming;
- het inspectieloket als aanspreekpunt voor bedrijven.

Naast de samenwerking in het kader van de planning van controles en taakoverdracht, is er behoefte aan een snelle en effectieve signaalfunctie daar waar onrechtmatigheden worden vermoed. De signalen worden elektronisch uitgewisseld door middel van zogenaamde aandachtsvestigingen. Gezamenlijke afhandeling van overtredingen is een volgende stap welke een logisch gevolg is van taakoverdracht.

Domein primaire sector

In de primaire sector neemt de AID ca 80% van de rijkstoezichtslast voor haar rekening. Na de fusie met de VWA en de PD zal dat ca 99% van de rijkstoezichtslast zijn. De vermindering van de toezichtslast zal in deze sector vooral gevonden moeten worden in regionale samenwerking, gefocust op de aard van de bedrijven in de regio. Zo werkt de AID samen met de milieudienst Rijnmond (DCMR) en hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard bij controles in de glastuinbouw. Met de milieudienst Midden-Holland is begonnen met een pilot in de veehouderij. In Noord-Limburg wordt samengewerkt met vier gemeentes, de provincie en het waterschap.

Het gaat hier vooral om controleobjecten met veel overlap. Zo moet de gemeente het aantal koeien van rundveehouders weten in verband met de milieuvergunning, de AID controleert de oormerken en de VWA het voer in het kader van de voedselveiligheid. De AID kan ook het buisje water mee nemen voor waterschappen in het kader van de controle op de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo). Bij de AID is voor de primaire sector een informatiepunt beschikbaar.

De regionale samenwerking richt zich vooral op:

- planning van te controleren bedrijven;
- de uitvoering van een controle door één dienst waarbij de andere partners op basis van geconstateerde overtredingen/omissies vervolgcacties kunnen ondernemen zonder opnieuw zelf de controle te moeten uitvoeren;

- het inspectieloket.

Gestreefd wordt naar gegevensuitwisseling ten behoeve van de planning van controles (selectief toezicht). Voor het opstellen van een controledossier dienen aandachtspunten uit het verleden te worden opgenomen om de kritieke punten te kunnen vaststellen. Daarvoor is uitwisseling van historische controle-informatie over de normadressaat noodzakelijk. Indien één toezichthouder de controle uitvoert voor de andere partners is uitwisseling van actuele controle-informatie een randvoorwaarde.

Niet alle toezichthouders zijn bevoegd om een proces-verbaal op te stellen. Om die reden zal de AID op basis van signalen van een andere toezichthouder een nader onderzoek instellen.

Domein vuurwerkketen

Het ketendossier vuurwerk is een samenwerkingsverband van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) dat is gericht op toezicht en opsporing van verboden consumentenvuurwerk. De keten betreft de producent (meestal in China), de importeur (havens van Rotterdam en Antwerpen), opslag (ook over de landsgrenzen, maar binnen de EU), de handel, het vervoer en evenementen. Het is gebleken dat professioneel vuurwerk weglekt naar de particuliere markt en zwaar vuurwerk met valse papieren wordt geïmporteerd, vervoerd en opgeslagen. Wet- en regelgeving is veelal nog gebaseerd op één op één relaties, terwijl ondernemingen steeds vaker samenwerken in conglomeraten binnen een keten en belangen hebben in andere onderdelen van de keten.

Bepaalde (in een convenant afgesproken) informatie van politie, functioneel parket, VI, IVW, VROM opsporingsdienst, belastingdienst, douane en via het landelijk meldpunt vuurwerk (VI) ook van gemeenten en provincies is voor de deelnemende partijen opvraagbaar via het digitaal ketendossier. Voor toezicht en opsporing wordt de ontwikkeling naar certificeringsinstellingen bij een terugtrekkende overheid als een mogelijk toekomstige belemmering gezien. De informatie bij deze instellingen zou ook (verplicht) beschikbaar moeten worden gesteld aan de met handhaving belaste overheidsinstanties.

Naast informatie-uitwisseling voor toezicht en opsporing bestaat de wens in de toekomst bij sanctionering de strafrechtelijke beslissingen af te stemmen op de bestuursrechtelijke beslissingen en omgekeerd.

De uitwisseling van gegevens binnen de EU loopt nu via de zusterorganisaties op basis van:

- een Richtlijn voor uitwisseling van informatie tussen belastingadministraties;
- de beschikbare Europese kaderbesluiten en andere instrumenten voor strafrechtelijke samenwerking en
- Richtlijn nr. 95/46/EG betreffende het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de EU.

Voorzien wordt de uitbreiding van het samenwerkingsverband over de landsgrenzen in het kader van de toenemende internationalisering van o.a. milieucriminaliteit.

De wettelijke regels voor informatieverstrekking gaan uit van individuele (rechts)personen, terwijl bedrijven veelal samenwerken in conglomeraten.

Voor de opsporing is informatie over partners/deelnemers in een bepaalde keten die gelieerd zijn aan een bepaald bedrijf, van groot belang.

In tegenstelling tot het strafrechtelijke terrein zijn er op het vlak van bestuursrechtelijke handhaving geen verdragen/overeenkomsten ten behoeve van internationale rechtshulp.

Bij samenwerking in de keten zal in ieder geval één instantie de regierol moeten nemen voor de analyse van de te delen informatie. Vanuit deze analyse en regierol kun je vervolgens bepalen wie (welke inspecteur) welke informatie nodig heeft voor de uit te voeren controle.

3. (Potentiële) belemmeringen voor samenwerking

3.1 Inleiding

Tussen de toezichtinspecties bestaat al de nodige samenwerking, zowel op ad hoc basis als in meer structurele zin. Het beleid van dit kabinet is die samenwerking te ondersteunen en te bevorderen. In de praktijk kunnen echter de nodige belemmeringen bestaan bij de (bevordering van) samenwerking tussen toezichthoudende organen. Deze zijn, het is in de inleiding al aangestipt, van verschillende aard.

Organisaties zijn mogelijk terughoudend, bijvoorbeeld vanuit de zorg de identiteit en de continuïteit van de eigen organisatie te bewaren. Een dergelijke terughoudendheid in de samenwerking wordt in veel beleidsevaluaties waargenomen; zij is ook heel begrijpelijk. Daarbij kan een rol spelen dat organen verantwoording verschuldigd zijn aan verschillende 'geldschietters' en/ of principalen. Dat geldt zeker op het onderhavige terrein waar uiteenlopende toezichthoudende organen bestaan in bestuurlijk onderscheiden contexten. Ook deze verantwoording kan tot gevolg hebben dat samenwerkingsrelaties niet vanzelf spreken, zelfs als samenwerking noodzakelijk wordt gevonden. Bij de vuurwerkketen loopt men in concreto op tegen de autonomie van sommige partijen, zodat een landelijke dekking van het toezicht niet goed mogelijk is.

Er zal naar alle waarschijnlijkheid een spanning bestaan tussen enerzijds de aspectgerichte inzet van de toezichthoudende organen en anderzijds de wens van een integrale domein- of objectgerichte benadering. Immers, een specifieke invalshoek brengt mee dat het niet altijd gemakkelijk is andere aspecten te zien. Beleid wordt immers geformuleerd met het oog op juist dat aspect; het handelen van toezichthouders is daarop gericht. Dat is niet alleen een kwestie van de hierboven vermelde organisatiegerichtheid, maar ook een kwestie van 'mind-set' en cognitie. Dat speelt op het niveau van organisaties, maar ook in de verhouding tussen toezicht en opsporing.

Toezicht wordt niet primair uitgeoefend met het oog op punitief ingrijpen. Dit betekent dat er tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde sprake is van een andere verhouding dan die tussen opsporingsambtenaar en verdachte. Als het toezicht behoorlijk functioneert, is er sprake van een zekere mate van wederzijds vertrouwen tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde. De wetenschap bij de onder toezicht gestelde dat de bij zijn bedrijf verzamelde gegevens ook worden doorgegeven aan instanties waar hij geen of een meer afstandelijke relatie mee heeft, kan de kwaliteit van een toezichtsrelatie beïnvloeden.

Vervolgens kunnen er beletselen zijn op praktisch niveau. Een belangrijk element van samenwerking bij toezichthoudende organisaties bestaat uit het delen en gebruiken van elkaars informatie. Deze informatie is veelal opgeslagen in aan een organisatie gelieerde databestanden. Feitelijke afstemming van databestanden kan technische ingrepen vergen en een daaraan verbonden verdeling van de kosten daarvan; procedures voor dataverwerking en beveiliging kunnen aangepast moeten worden. Dergelijke problemen kunnen ook bestaan bij de formering en instandhouding van gezamenlijke loketten of 'frontoffices'.

Financiële problemen kunnen zich voorts voordoen bij de verdeling van de kosten van gezamenlijke toezichtsoperaties en de opbrengsten van boeten.

Een vierde type belemmeringen zijn de juridische belemmeringen. Dat zijn belemmeringen in de samenwerking die voortvloeien uit de bestaande wet- en regelgeving. Zij staan centraal in dit rapport. Deze juridische belemmeringen kunnen zich voordoen op verschillende niveaus van samenwerking:

- verzamelen en verstrekken van gegevens
- toezichts- en opsporingsbevoegdheden
- handhaving en sanctionering
- rechtsbescherming en klachtbehandeling

Niet zonder reden zijn deze verschillende typen belemmeringen genoemd (en mogelijk zijn er meer). Het geeft aan dat de opheffing van juridische belemmeringen nog niet een goede samenwerking garandeert. Men moet bovendien rekening houden met de mogelijkheid dat gemelde juridische belemmeringen een rationalisering van andere belemmeringen vormen. Het noemen van het ontbreken van een plicht tot samenwerking als hinderpaal (zie hieronder) duidt daar in zekere zin op. In dit verband heeft de werkgroep zich afgevraagd of het zinvol is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uit te breiden met een algemene regeling van de samenwerking tussen bestuursorganen.

3.2 De gevonden belemmeringen

3.2.1 De interviews

In de interviews hebben de betrokkenen uit de domeinen van toezicht (horeca, primaire sector, vuurwerkketen, wegvervoer) de volgende beletselen of aandachtspunten gemeld op het terrein van samenwerking:

- het ontbreken van een verplichting tot samenwerking van de zeer verschillende partners;
- het gebruik van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke gegevens;
- de specifieke doelbinding van gegevens;
- de uiteenlopende bevoegdheden van medewerkers van verschillende toezichthoudende organen, zoals het betreden van plaatsen, en kunnen daarom geen volledige controle uitvoeren;
- de onbevoegdheid van sommige partners een proces verbaal op te stellen;
- het ontbreken van een helder onderscheid tussen toezicht en opsporing.

Waar de samenwerkingsverbanden in de praktijk ook tegenaan lopen, is de complexiteit die ontstaat doordat met verschillende rechtsregimes moet worden gewerkt. Het optreden als toezichthouder voor een 'andere' wet veronderstelt dat er voldoende kennis bij de toezichthouder aanwezig is over die andere wet. Die kennis moet zowel beleidsinhoudelijk (wanneer is er sprake van een overtreding van welke norm?) als procedureel (welke procedure moet gevolgd worden als er een overtreding is geconstateerd?) zijn.

Voorts wordt als knelpunt genoemd de verhouding tussen van toepassing zijnde wetgeving, zoals in de vuurwerkketen die tussen de vuurwerkregelgeving en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De werkgroep heeft slechts vier domeinen onderzocht en sluit niet uit dat dergelijke afstemmingsproblemen vaker voorkomen. Door de samenwerkingsverbanden komen dit soort problemen aan het licht. Zij kunnen vervolgens per domein worden opgelost.

Het beleid is gericht op intensieve samenwerking. Uit de interviews komt evenwel naar voren dat de samenwerking vaak nog in de kinderschoenen staat. Onduidelijk is dan of er juridische beletselen bestaan op het vlak van het verzamelen en verstrekken van gegevens, toezichts- en

opsporingsbevoegdheden, handhaving en sanctionering, en rechtsbescherming en klachtbehandeling. Dat was voor de werkgroep een belangrijke reden een nadere studie te doen naar het wettelijk kader op deze vier terreinen. Voorkomen dient te worden dat de toezichthoudende organen straks voor verrassingen komen te staan. Met andere woorden, de werkgroep heeft zich tevens gericht op problemen die men bij intensieve samenwerking mogelijk kan tegenkomen.

Een andere reden voor deze juridische exercitie is dat er diverse en soms onjuiste beelden over de juridische onmogelijkheden bestaan. Deze beelden zouden de aanzet tot samenwerking kunnen bemoeilijken. De werkgroep heeft daarom enige helderheid willen scheppen in de juridische mogelijkheden. Dat kan er tevens toe bijdragen dat geen onnodige wetgevingsactiviteiten in gang worden gezet. Een verslag van dit juridisch onderzoek treft men aan in hoofdstuk 5 van dit rapport.¹⁰ In dit hoofdstuk wordt vermeld welke vraagpunten zich mogelijk voordoen met het oog op samenwerking tussen toezichthoudende diensten. Belemmeringen die geopperd zijn in het rapport 'Juridische belemmeringen' zijn hierbij betrokken.

3.2.2 Bevindingen uit het juridisch onderzoek

1. Verzamelen en verstrekken van persoonsgegevens en bedrijfsgegevens

De Wbp staat de toepassing van de standaardbevoegdheden tot het verzamelen van persoonsgegevens uit de Awb die aan toezichthouders zijn toegekend, niet in de weg. Evenmin hoeft verwerking van gegevensverzamelingen op grond van specifieke bevoegdheden een probleem met de Wbp op te leveren, zij het dat er wel eisen aan bijvoorbeeld bevoegdheden en informatiehuishouding zijn te stellen.

Aan doorgifte van persoonsgegevens van de ene toezichthouder naar de andere staat de Wbp, anders dan dikwijls wordt aangenomen, niet principieel in de weg. Dit is van groot belang gelet op het uit de maatschappij blijkende verlangen naar een zogeheten éénmalige gegevensuitvraag. Er zijn echter enkele beperkingen die aandacht verdienen.

Doorgifte van persoonsgegevens van de ene toezichthouder of bestuursorgaan naar een andere toezichthouder of bestuursorgaan is een vorm van "verdere verwerking" in de zin van artikel 9 Wbp. Die bepaling stelt een aantal eisen aan verdere verwerking. Gegevens mogen in beginsel niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met het doel waarvoor zij zijn verkregen. Artikel 9, tweede lid, Wbp geeft de verantwoordelijke een aantal criteria om te beoordelen of er in concreto sprake is van onverenigbare verdere verwerking. Het blijkt dat die criteria vooral in praktijksituaties niet eenvoudig te hanteren zijn en zij lijken ongeschikt om daarop een bestendige wederkerige uitwisseling te baseren. Artikel 43 Wbp maakt daarop weliswaar weer een algemeen geformuleerde uitzondering, maar die uitzondering biedt geen ontsnapping voor het probleem – het is alleen in concrete gevallen toepasbaar en vormt daarom niet een grondslag voor structurele doorgifte.

Ook doorgifte van bijzondere persoonsgegevens (in de praktijk gaat het vooral om strafrechtelijke gegevens en gegevens betreffende de gezondheid), is niet zomaar mogelijk.

¹⁰ De werkgroep realiseert zich dat dit het standpunt van de werkgroep is, dat over sommige bevindingen discussie mogelijk is, en dat het onmogelijk was alle jurisprudentie in de beschouwing te betrekken.

Een tweede belangrijk beletsel vormt de werking van geldende geheimhoudingsplichten. Artikel 9, vierde lid, Wbp geeft aan dat geheimhoudingsplichten blijven gelden. Hoewel de gebruikelijke geheimhoudingsbepalingen in de Nederlandse wetgeving of in ambtseden of –beloftes zelden een absolute werking hebben, blijkt ook hier dat als voor verzender of de ontvanger een geheimhoudingsplicht geldt, doorgifte eerder niet dan wel mogelijk is. De geheimhoudingsplicht wordt in de praktijk veelvuldig als een beletsel ervaren voor rijksinspecties om persoonsgegevens rechtmatig tussen toezichthouders onderling over te dragen.

De betrokkenheid van buitengewoon opsporingsambtenaren bij het toezicht en samenwerking met politie en openbaar ministerie leidt tot de vraag naar de mogelijkheden van verwerking en verdere verwerking van politiegegevens en strafvorderlijke en justitiële gegevens. De geheimhoudingsplichten in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens vormen daarvoor in veel gevallen een barrière.

De verhouding tussen het strafvorderlijke en bestuursrechtelijke traject is ingewikkeld.

Wat *bedrijfsgegevens* betreft het volgende. Het recht beschermt bedrijfsgegevens waaraan een vertrouwelijk karakter moet worden toegekend op een andere wijze dan persoonsgegevens. Er bestaat in ieder geval geen algemene wet op het verwerken van bedrijfsgegevens die algemene problemen oproept bij de overdracht van bedrijfsgegevens tussen toezichthouders en inspectiediensten onderling. Dat levert nog niet op dat alle toezichthouders en inspectiediensten daarmee een onbeperkte mogelijkheid hebben tot het uitwisselen van bedrijfsgegevens. Soms is sprake van een wettelijke beperkingen op de bevoegdheid tot het overdragen van bedrijfsgegevens. In een enkel geval zijn deze beperkingen stringent. Deze beperkingen hebben echter geen algemene, maar een sectorale gelding. Voor voorbeelden zij verwezen naar artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 67 Invorderingswet 1990 voor het fiscale recht, naar de artikelen 90 en 91 Mededingingswet voor het mededingingsrecht en artikel 1:89 Wet financieel toezicht voor het toezicht op de financiële sector.

Dit rapport concentreert zich op de beschrijving en het doen van voorstellen tot oplossing van bestaande problemen rond de doorgifte van *persoonsgegevens* tussen toezichthouders en inspectiediensten.

2. Toezichts- en opsporingsbevoegdheden

Een vraag is of het geoorloofd is dat de ene toezichthouder gebruik maakt van de specifieke bevoegdheden van een andere toezichthouder met wie een gezamenlijke inspectie wordt uitgevoerd. Gezien het feit dat de gezamenlijke controles pas de laatste jaren echt in gang zijn gezet, is op dit terrein nog geen jurisprudentie gevonden. Op het eerste gezicht lijkt dit alleen mogelijk te zijn indien er een wettelijke grondslag voor is. Voor het betreden van plaatsen is een dergelijke grondslag opgenomen in artikel 5:15, derde lid, Awb: een toezichthouder kan zich laten vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen. Dat kunnen ook andere ambtenaren zijn en dat kan ook het binnentreden in woningen betreffen, mits de toezichthouder zelf een daarop gerichte specifieke wettelijke bevoegdheid heeft en een machtiging. Het is echter niet zo dat meegenomen derden de toezichtsbevoegdheden krijgen die de bevoegde binnentredende ambtenaar heeft doordat ze met hem meegaan.

Omdat de samenwerking zich kan gaan uitstrekken tot strafrechtelijke handhaving, naast het toezicht, doet de vraag zich voor of buitengewone opsporingsambtenaren bevoegd zijn om op andere terreinen zaken af te handelen.

3. Handhaving en sanctionering

De samenwerking kan verder gaan en zich uitstrekken tot sanctieoplegging. Dan doet zich de vraag voor of het mogelijk is dat een instantie verschillende sancties oplegt, als reactie op geconstateerde overtredingen van verschillende wetten, of één sanctie oplegt voor overtreding van verschillende wetten? Hoe zit het dan met de ministeriële verantwoordelijkheid?

4. Rechtsbescherming en klachtbehandeling

Omdat toezichtshandelingen feitelijke handelingen zijn, vallen zij niet onder het begrip 'besluit' in de zin van de Awb en zijn ze ook niet voor bezwaar en beroep vatbaar. In zoverre kunnen verschillen in bezwaar- en beroepsprocedures dus niet tot problemen leiden. Dat zal echter anders worden als er verder samengewerkt zal worden bij de sanctionering. Een bestuursrechtelijke sanctie is immers wel een besluit en staat daarom open voor bezwaar of beroep. Als sprake is van samenwerking bij de sanctionering, is het de vraag hoe tegen een sanctiebesluit kan worden opgekomen: bij wie moet je dan zijn en welke procedure geldt er dan? Ook hier komt de vraag naar de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde.

Tegen toezichtshandelingen staat wel de mogelijkheid van het indienen van klachten open. De vraag is hoe met dergelijke klachten in een samenwerking om wordt of zou moeten worden gegaan. Bij wie moet een klager zijn als er tegen een controle vanuit het samenwerkingsverband wordt geklaagd? Is gezamenlijke behandeling nodig en/of mogelijk? Onder de verantwoordelijkheid van welke minister valt dit?

4. Voorstellen voor de aanpak van juridische problemen bij samenwerking

In dit rapport staan de mogelijke juridische, dat wil zeggen wettelijke belemmeringen voor samenwerking centraal. In hoofdstuk 3 werden ook andere belemmeringen voor samenwerking genoemd die een rol kunnen spelen. In de interviews kwam impliciet aan de orde, en in het rapport 'Juridische belemmeringen' expliciet, dat er inderdaad andere dan juridische belemmeringen bestaan. Als er een terughoudendheid is tot samenwerking, is die niet zomaar terug te voeren op – veronderstelde- wettelijke beletselen. Beleidsmatig is deze constatering van belang. De werkgroep gaat thans in op de wetgevende aspecten.

Voordat ingegaan wordt op de belemmeringen en de mogelijke oplossing daarvan, hecht de werkgroep eraan enige algemene overwegingen weer te geven.

4.1 Algemene overwegingen

1. Als het gaat om toezicht, zijn diverse belangen aan de orde. In dit rapport is de inzet een intensieve samenwerking tussen toezichthoudende diensten en toezichthouders met het oog op reductie van toezichtslasten voor de normadressaat en bevordering van de effectiviteit van het toezicht. Bij de aanpak van belemmeringen voor samenwerking dient er echter rekening mee te worden gehouden dat er meer belangen zijn. Al genoemd in dit rapport zijn de belangen van de principalen van de toezichthouders, de toezichthoudende organisaties zelf, en de rechtspositie (met inbegrip van de persoonlijke levenssfeer) van aan toezicht onderworpen personen en bedrijven. Het betreft hier dus niet een technische operatie, maar één die de nodige normatieve aspecten kent. Met andere woorden, als er sprake is van samenwerking dient deze goed geregeld te worden, met het oog op die verschillende belangen.
2. Het uitgangspunt voor dit rapport is de bevordering van intensieve samenwerking tussen inspecties. De werkgroep wil daarbij, en in aansluiting op de voorgaande overweging, aandacht vragen voor een effect van die samenwerking, zeker waar die leidt tot een gezamenlijk optreden van toezichthouders in het kader van geconcentreerd toezicht en een loket. Uit het onderzoek is gebleken dat de wetgevingscomplexen van bestuursrecht en strafrecht ingewikkeld zijn voor de toezichthouders in het veld. Die complexiteit neemt toe indien zij voor elkaar toezicht uitoefenen. Maar niet alleen is kennis nodig over wat de rechtmatige uitoefening van toezicht inhoudt. Ook zal inhoudelijke kennis nodig zijn over aspecten die in beginsel bij andere inspecties zijn ondergebracht. Concentratie bij een of enkele personen betekent daarom een forse cumulatie van benodigde kennis. Dat kan de toezichthoudende medewerkers voor problemen zetten en mogelijk leiden tot perverse effecten als controle op de eenvoudigste zaken. Dergelijke effecten zijn niet met wetgeving te voorkomen- zij dienen een rol te spelen bij de beslissing tot concentratie van toezicht en zij kunnen aanleiding zijn tot flankerend beleid. Dit heeft een verderstrekkend belang. Zo zijn er aanwijzingen dat de legitimiteit van het overheidsoptreden beïnvloed wordt door de behandeling van justitiabelen door overheidsfunctionarissen. Die moet correct en respectvol zijn. Tevens dient overwogen te worden wat de gevolgen van deze concentratie van toezicht zijn voor de ondertoezichtgestelde. Mogelijk heeft deze baat bij een eenmalige visitatie. In termen van de bevoegdheden van de visiterende toezichthouder(s) en rechtsbescherming kan een dergelijke uitoefening van toezicht echter juist tot onduidelijkheid leiden voor de ondertoezichtgestelden.

3. Wetgeving kan gewenst gedrag stimuleren door rechten of bevoegdheden te geven, ongewenst gedrag van een sanctie te voorzien of anderszins normen te formuleren die aan gedragingen consequenties verbinden. In dit verband daarom een opmerking over de in hoofdstuk 3 gestelde vraag of een voorziening in de Awb wenselijk is om samenwerking tussen toezichthoudende organen te bevorderen. Een loutere oproep tot samenwerking heeft weinig betekenis; zij getuigt van goede bedoelingen, maar verbindt daaraan geen rechtsgevolgen. Dat kan pas indien normen worden gesteld. Twee typen normstelling zijn denkbaar. Of er worden bevoegdheden toegekend aan – bepaalde – samenwerkende organisaties dan wel sancties gesteld op niet-samenwerking, ofwel er worden procedurele voorschriften verbonden aan samenwerking. Het eerste type ligt, gelet op de diversiteit van betrokken organen en samenwerkingsrelaties, niet voor de hand. Het tweede type zou meer zin hebben. Men zou een bepaling kunnen formuleren dat indien samenwerking op structureel niveau plaatsvindt, diverse randvoorwaarden moeten worden vervuld, zoals een protocol voor gegevensverzameling en –uitwisseling, afspraken over bevoegdheden of andere arrangementen. Dat geeft mogelijk structuur en zekerheid aan toezichthouders die willen samenwerken; dat kan stimulerend werken. Een dergelijke bepaling biedt dan tevens een rechtsgrond voor de thans al bestaande praktijk van het opstellen van protocollen en/of convenanten met het oog op samenwerking.

4. In beginsel heeft de wetgever de keuze tussen een algemene regeling en een aantal specifieke regelingen. De gedachte kan bestaan dat de samenwerking tussen inspecties of meer algemeen toezichthoudende diensten, beheerst wordt door een algemeen regime dat is vastgelegd in een dergelijke algemene wet.

De werkgroep acht, gegeven het feit dat het hier gaat om zeer uiteenlopende vragen van gezamenlijk optreden (gegevensuitwisseling, gebruik van bevoegdheden, gezamenlijke sanctionering) waarvoor bovendien tal van algemene en specifieke regelingen bestaan, een algemene wet niet mogelijk.

5. 'Wetgeving' kan een tweesnijdend zwaard zijn. Men kan bevoegdheden formuleren, maar deze zullen op het onderhavige terrein al snel tamelijk specifiek zijn. Dat betekent dat zij een beperking betekenen voor verdere uitkristallisering van de samenwerking. Nieuwe wetgeving kan stimuleren tot samenwerking, maar door de wettelijke vastlegging consolideert zij tegelijkertijd.

4.2 Het verzamelen en verstrekken van gegevens

Bij de aanpak van juridische belemmeringen van gegevensuitwisseling is de eerste vraag of een wettelijke regeling nodig is. Zo min mogelijk regels is het uitgangspunt. De volgende vraag is of als een wettelijke regeling nodig is, deze algemeen kan zijn (het hele terrein bestrijkend) of maatwerk moet inhouden in de vorm van specifieke wettelijke regelingen. Op beide vragen gaat de werkgroep achtereenvolgens in.

4.2.1 Een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling?

De werkgroep meent dat in zijn algemeenheid niet kan worden volgehouden dat alle informatiebetrekkingen tussen bestuursorganen en toezichthouders onderling steeds op een wettelijke grondslag moeten berusten. De informatiebetrekkingen zijn geen onderwerp ten aanzien waarvan de Grondwet eist dat daarvoor een bij of krachtens de wet geldende regeling moet worden vastgesteld.

Evenmin leiden de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 24, 161,162) tot de noodzaak tot een Algemene wet op de informatie-uitwisseling te komen. Enige algemene uitgangspunten voor het regelen van informatiebetrekkingen zijn neergelegd in het Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990 (Besluit IVR 1990). Dit besluit moet worden aangemerkt als een interne regeling. De betekenis ervan is voor de regelgeving niet vérstrekkend. Het stelt geen inhoudelijke eisen aan regelgeving die mede ziet op informatiebetrekkingen. Wel schrijft het besluit voor dat in de memorie van toelichting bij daarvoor in aanmerking komende wetsvoorstellen een volledige beschrijving van de inrichting van de in het wetsvoorstel geregelde informatievoorziening wordt opgenomen. Inhoudelijk is het Besluit IVR 1990 misschien wat verouderd. Het lijkt vooral de bedoeling te hebben de lezer enigszins bewust te maken van de vele aspecten die verbonden zijn aan de grootschalige inzet van ICT-middelen ten behoeve van de overheid. Paragraaf 4.11 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 161 en 162) wijst nog wel op het belang van het Besluit IVR 1990, maar schrijft niet meer voor dan de al op grond van dat besluit voorgeschreven informatieparagraaf. In de toelichting op Ar 161 wordt wel gewezen op “de consequenties van de wet en regelgeving die specifiek ziet op (bepaalde vormen van) informatie of informatievoorziening, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens”.

Niettemin meent de werkgroep dat een wettelijke oplossing nodig is waar wettelijke bepalingen in de weg lijken te staan aan een in het kader van doelmatig toezicht op de naleving gewenste uitwisseling van informatie. Daarvoor heeft de werkgroep twee redenen.

De eerste reden is dat een verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van het toezicht op de naleving niet zelden een inbreuk betekent op het grondrecht op respect voor het privé-leven, gegarandeerd door artikel 8, eerste lid, van het Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, gegarandeerd door artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. Uiteraard kunnen deze grondrechten met behulp van de daarbij in acht te nemen waarborgen en procedures worden beperkt. Veelal zal dit echter niet kunnen zonder een behoorlijke wettelijke regeling.

De tweede reden is dat uit de systematiek van de als een algemene wet aan te merken Wbp vaak voortvloeit dat afwijkingen van de Wbp ook bij of krachtens de wet zullen moeten plaatsvinden. Gewezen zij op de formulering van de artikelen 6 en 8, onderdeel c, van de Wbp. Een voorziening voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens zal steeds op het niveau van de formele wet benodigd zijn. Immers, uit artikel 16 Wbp vloeit voort dat het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken alleen met een behoorlijke wettelijke grondslag mag worden doorbroken. Dit uitgangspunt is in § 2 van hoofdstuk 2 van de Wbp, waarin de regels voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens zijn neergelegd, consequent uitgewerkt en wordt met nadruk in de artikelen 23, eerste lid, onder e, en 24 Wbp genoemd.

4.2.2 Een algemene wet op de informatie-uitwisseling?

In het rapport ‘Juridische belemmeringen’ wordt een pleidooi gehouden voor een algemene wet op een onderdeel van samenwerking, de gegevensuitwisseling.¹¹ Een algemene wettelijke regeling heeft het voordeel dat voor alle daaronder vallende inspectiediensten een gelijk regime in het leven wordt geroepen. De werkgroep meent echter dat een dergelijke wet niet goed mogelijk is en niet wenselijk.

¹¹ De commissie die dit rapport opstelde was overigens verdeeld over deze aanbeveling

Sprake is immers van nogal uiteenlopende toezichthoudende organen, die gegevens van allerlei aard uitwisselen waarvoor diverse regimes gelden. Het is zeer de vraag of het zal lukken deze in een overkoepelende regeling onder te brengen en de verhouding tot gegevensbescherming in andere domeinen helder te regelen. Een dergelijke algemene wet zal dan bovendien al snel erg algemeen en tamelijk 'vaag' zijn. En daar zit een volgend probleem. 'Doelbinding' is genoemd als belangrijke belemmering voor de uitwisseling van gegevens. 'Doelbinding' is ook de centrale verplichting in het gegevensbeschermingsrecht. De doelbinding behoort ofwel in een wettelijke regeling, ofwel in een melding aan het College bescherming persoonsgegevens te zijn opgenomen. Een doelbinding behoort te voldoen aan de volgende eisen: welbepaaldheid, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd. Dit eisen artikel 7 Wbp en artikel 6, eerste lid, van richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281). Een algemeen geldende doelomschrijving voor de overdracht van gegevens voor inspectiedoeleinden, zal in relatie tot het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld eerder in vage, dan in exacte termen moeten worden geformuleerd. Dat roept het probleem op van de eis van "welbepaaldheid" uit evenbedoelde richtlijn.¹²

Geen algemene wet op de gegevensuitwisseling dus. Voor de specifieke knelpunten doet de werkgroep wel voorstellen om zo tot vergemakkelijking van de gegevensverwerking te komen.

De werkgroep meent dat maatwerk nodig is en dat voor een goede samenwerking tussen toezichthoudende diensten op specifieke onderdelen wel voorzieningen wenselijk zijn. Die komen hieronder aan de orde.¹³

4.2.3 Aanzet voor een regeling voor de gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen, respectievelijk toezichthouders, onderling

In het voorgaande (en in de achtergrondstudie) heeft de werkgroep geconcludeerd dat de overdracht van gegevens tussen toezichthouders (en de voor de toezichthouders verantwoordelijke bestuursorganen) niet onder alle omstandigheden onbepaald mogelijk is. Het betreft met name de vraag onder welke omstandigheden verdere verwerking van persoonsgegevens toelaatbaar kan worden geacht. Soms stuit dit af op de geldende wetgeving. Artikel 9 Wbp blijkt in dit verband een belangrijke bepaling. Alle elementen van deze bepaling blijken specifieke aandachtspunten op te roepen. Soms leidt de toepassing van deze bepaling tot problemen. Geheimhoudingsplichten, die ingevolge artikel 9, vierde lid, Wbp niet mogen worden doorbroken bij de doorgifte van gegevens, roepen vaak problemen op. De werkgroep meent dat deze problemen oplosbaar zijn, maar dat daarvoor in sommige gevallen actie van de wetgever gewenst is. De werkgroep heeft zich gebogen over de vraag hoe de wetgever daaraan tegemoet kan komen. Dat kan volgens de werkgroep het best door aan te sluiten bij de behoefte van de onderscheiden toezichtketens of –domeinen.

¹² Overigens zouden bij een vage wet in de praktijk vele vragen aan de rechter worden voorgelegd – hetgeen een periode van onzekerheid met zich zal meebrengen.

¹³ Maatwerk is tevens nodig om fricties op te lossen tussen concrete wetten, zoals die tussen de vuurwerkregelgeving en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Omdat de werkgroep niet alle ketens en domeinen heeft onderzocht, doet zij daarover verder geen concrete voorstellen.

Indien de samenwerking van toezichthouders in domeinen of ketens vaste vormen heeft aangenomen, kan in de daarvoor in aanmerking komende wetgeving worden voorzien in een bepaling van het type dat reeds in diverse wetten voorkomt. Een dergelijke modelbepaling kan, naar behoefte, betrekking hebben op de enkele gegevensoverdracht, voorzien in een grondslag voor het gebruik van persoonsidentificerende nummers, en eventueel voorzien in een grondslag voor het gebruik van bijzondere persoonsgegevens.

De werkgroep beveelt aan de bepaling zo op te stellen dat de overdracht van gegevens niet slechts is beperkt van toezichthouder tot toezichthouder. Ook het verantwoordelijk bestuursorgaan - althans het bestuursorgaan waaraan toezichthouders rapporteren - moet hierbij in veel gevallen worden genoemd. Immers, niet zelden zal de verantwoordelijkheid in de zin van de Wbp voor de gegevensverstrekking bij het bestuursorgaan en niet bij de toezichthouder liggen. Daarbij speelt ook een rol of de desbetreffende wet de bevoegde toezichthouder rechtstreeks aanwijst, dan wel een bestuursorgaan bevoegd verklaart die aanwijzing te doen. Ook moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat in bijzondere wetten niet steeds een volledige scheiding tussen toezicht op de naleving en uitvoering hoeft te zijn neergelegd.

Wanneer het niet mogelijk is een min of meer volledige omschrijving te geven van de over te dragen gegevens, beveelt de werkgroep aan een bepaling op te nemen waarin duidelijk tot uitdrukking komt dat de bevoegdheid tot gegevensverstrekking niet onbegrensd is. Steeds dient een afweging plaats te vinden tussen het belang van gegevensverstrekking en het belang van de persoonlijke levenssfeer. Indien wordt voorzien in de overdracht van bijzondere gegevens, verdient het aanbeveling te voorzien in de verplichting een nadere regeling te treffen met betrekking tot de voorwaarden waaronder dit kan plaatsvinden.

Een dergelijke bepaling zou als volgt kunnen luiden:

Modelbepaling gegevensverstrekking

Variant I

- 1. (Naam bestuursorgaan of bestuursorganen), onderscheidenlijk een bij of krachtens deze wet aangewezen toezichthouder, verstrekken andere bestuursorganen de gegevens betreffende (doelomschrijving en betrokkenen aanduiden) welke zij behoeven voor de uitvoering van hun taak.*
- 2. Andere bestuursorganen zijn bevoegd uit eigen beweging en desgevraagd verplicht aan (naam bestuursorgaan of bestuursorganen) de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering en het toezicht op de naleving van deze wet.*
- 3. De in het eerste en tweede lid bedoelde gegevensverstrekking vindt niet plaats indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad.*

of

Variant II

- 1. (Naam bestuursorgaan of bestuursorganen), onderscheidenlijk een bij of krachtens deze wet aangewezen toezichthouder, verstrekken andere bestuursorganen de navolgende gegevens welke zij behoeven voor de uitvoering van hun taak:*

a.(...)

b.(...)

c.(...) etc.

2. *Andere bestuursorganen zijn bevoegd uit eigen beweging en desgevraagd verplicht aan (naam bestuursorgaan of bestuursorganen) de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering en het toezicht op de naleving van deze wet.*

of

Variant III

1. *(Naam bestuursorgaan of bestuursorganen), onderscheidenlijk een bij of krachtens deze wet aangewezen toezichthouder, verstrekken (naam bestuursorgaan of bestuursorganen) de navolgende gegevens ten behoeve van de goede uitvoering van (citeertitel of aanhaling regeling):*

a.(...)

b.(...)

c.(...) etc.

2. *Andere bestuursorganen zijn bevoegd uit eigen beweging en desgevraagd verplicht aan (naam bestuursorgaan of bestuursorganen) de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering en het toezicht op de naleving van deze wet.*

Facultatieve bepalingen

4 (of 3). *Onverminderd artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer kunnen de bestuursorganen, bedoeld in het eerste en tweede lid, bij de verstrekking van gegevens op grond van het eerste of tweede lid gebruik maken van (omschrijving persoonsidentificerend nummer, anders dan het burgerservicenummer).*

5 (of 4). *Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens dienen te worden verstrekt.*

6 (of 5). *Bij de verstrekking van gegevens op grond van het eerste of tweede lid kunnen slechts bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens (of: gegevens betreffende de gezondheid etc.) worden verstrekt, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor (doelomschrijving).*

7(of 6). *De gegevens, bedoeld in het voorgaande lid, worden verwerkt door (naam bestuursorgaan en/of toezichthouder dat/die als verantwoordelijke(n) word(t)(en) aangewezen). Zij kunnen slechts worden verwerkt door derden, voor zover deze betrokken zijn bij de uitvoering van deze wet en daartoe noodzakelijkerwijs de beschikking over deze gegevens verkrijgen.*

8 (of 7). *Bij algemene maatregel van bestuur/regeling van Onze Minister worden regels gesteld ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij wordt in elk geval geregeld:*

a. *op welke wijze de verwerking bedoeld in het zesde (of vijfde) lid, plaatsvindt;*

b. *op welke wijze door passende technische en organisatorische maatregelen deze gegevens worden beveiligd tegen verlies of onrechtmatige verwerking;*

c. *welke gegevens, aan welke personen of instanties, voor welk doel en op welke wijze kunnen*

worden verstrekt;

d. op welke wijze wordt gewaarborgd dat de verwerkte persoonsgegevens slechts worden verwerkt voor het doel waarvoor zij zijn verzameld of voor zover het verwerken met dat doel verenigbaar is, alsmede hoe daarop wordt toegezien.

Toelichting

Algemeen

Toezichthouders, respectievelijk de bestuursorganen waaraan zij verantwoording schuldig zijn, dienen hun toezichtactiviteiten doelmatig in te richten. Een doelmatig toezicht betekent in ieder geval ook dat de maatschappelijke toezichtslast zoveel mogelijk wordt beperkt. Verschillende toezichthouders, belast met het toezicht op de naleving van verschillende wetten die betrekking hebben op één keten of één domein brengen hun activiteiten daartoe zoveel mogelijk samen en oefenen hun bevoegdheden zoveel mogelijk op een onderling afgestemde wijze uit. Een effectief keten- of domeintoezicht betekent dat de betrokken samenwerkende toezichthouders of bestuursorganen over en weer moeten kunnen beschikken over elkaars relevante gegevens.

Zodra deze gegevens moeten worden aangemerkt als persoonsgegevens in de zin van artikel 1, onder a, van de Wet bescherming persoonsgegevens verdient het aandacht dat persoonsgegevens door elke afzonderlijke toezichthouder uitsluitend mogen worden verzameld ten behoeve van een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel. De overdracht van persoonsgegevens aan een andere toezichthouder die deze vervolgens verwerkt ten behoeve van een ander doel is hiermee niet zonder meer verenigbaar. Artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens maakt het weliswaar mogelijk om persoonsgegevens verder te verwerken ten behoeve van andere doeleinden dan waarvoor zij zijn verzameld, maar de afweging die de verantwoordelijke op grond van die bepaling moet maken is in de praktijk niet steeds eenvoudig te maken. Bovendien staan geheimhoudingsbepalingen niet zelden uiteindelijk in de weg aan overdracht van persoonsgegevens. De correcte toepassing van de aan artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens ten grondslag liggende regels (met name zij gewezen op artikel 6, eerste lid, onder b, van richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281)) en beginselen kan bij wet echter nader worden vormgegeven. Bij (of krachtens) de wet kan zo nauwkeurig mogelijk worden aangegeven welke toezichthouders of bestuursorganen ten behoeve van welke doelen en onder welke omstandigheden welke persoonsgegevens mogen overdragen of ontvangen naar, respectievelijk van, andere bestuursorganen. Daartoe kunnen één of meer van de hierboven weergegeven modellen worden benut.

Vaststelling van een dergelijke regeling in elk van de daarvoor in aanmerking komende wetten komt alleen in beeld wanneer de desbetreffende keten of het desbetreffende domein een duidelijke bestendigheid kent. Zie in dit verband ook aanwijzingen 6 en 10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Een dergelijke regeling heft overigens niet de bestaande verantwoordelijkheden (artikel 1, onder d, Wet bescherming persoonsgegevens) of de meldplicht (artikel 27 Wet bescherming persoonsgegevens) en de transparantieverplichtingen (artikelen 33 en 34 Wet bescherming persoonsgegevens) ten aanzien van overdracht op. Evenmin doet een dergelijke regeling afbreuk aan de rechten van inzage, correctie en verzet van de betrokkene (artikelen 35, 36 en 40 Wet

bescherming persoonsgegevens).

Verder moet rekening worden gehouden met de wetgeving over basisregistraties. Bestuursorganen zijn op grond van de desbetreffende wetten verplicht bepaalde gegevens af te nemen uit aangewezen basisregistraties. De desbetreffende wetgeving voorziet in de nodige waarborgen met betrekking tot de juistheid, volledigheid en actualiteit van deze gegevens. Bij het ontwerpen van een wettelijke regeling van de overdracht van gegevens tussen bestuursorganen en toezichthouders dient vooraf te worden beoordeeld of de informatiepositie die met de overdracht wordt beoogd, niet reeds kan worden bereikt door middel van toepassing van de wetgeving inzake basisregistraties.

Modelbepalingen eerste en tweede lid

Het centrale element van een overdrachtsregeling bestaat uit de verplichting voor de desbetreffende bestuursorganen en toezichthouders elkaar wederzijds gegevens over te dragen. Zodra de overdracht betrekking heeft op persoonsgegevens moet er in alle gevallen, gelet op artikel 7 van de Wet bescherming persoonsgegevens, een uitdrukkelijke omschrijving van het doel van de overdracht aan worden toegevoegd. In veel gevallen kan, waar het gaat om het bestuursorgaan waaraan gegevens moeten worden overgedragen worden volstaan met een verwijzing naar de uitvoering van de taak van het desbetreffende bestuursorgaan. Daarbij wordt voorondersteld dat die taak in andere wetgeving behoorlijk is omschreven. Dit dient uiteraard wel te worden nagegaan. Voor zover blijkt dat dit elders niet of niet behoorlijk is vastgelegd, dient dit doel alsnog te worden geëxpliciteerd. Zie hiervoor het eerste lid van de drie hierboven weergegeven varianten. Voor een voorbeeld zij verwezen naar artikel 107, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

Voor zover het betreft de doelomschrijving voor het ontvangen van elders verwerkte gegevens, dient de doelomschrijving beperkt te blijven tot de uitvoering en het toezicht op de naleving van de wet waarin de overdrachtsregeling wordt opgenomen. Dit is in het tweede lid van de drie varianten uitgewerkt.

Varianten

Uit het oogpunt van bescherming van persoonsgegevens verdient het de voorkeur om de overdrachtsregeling zo nauwkeurig mogelijk te beperken tot de gegevens waarvan de noodzaak tot overdracht vaststaat. De praktijk leert dat het niet in alle gevallen goed mogelijk is hier een volledig beeld van te krijgen. Om die reden worden hier drie varianten voorgesteld.

Variant I komt in aanmerking wanneer het niet mogelijk blijkt om een nauwkeurige opsomming te geven van de gegevens die moeten worden overgedragen en wanneer moet worden teruggegrepen op min of meer algemene omschrijvingen van het doel van de overdracht, de gegevens die het betreft en de kring van betrokkenen op wie de gegevens betrekking hebben. In combinatie met het feit dat het eerste en tweede lid geen onderscheid maken tussen gegevens in algemene zin en persoonsgegevens in het bijzonder, dient in deze variant een toetsingsplicht van het verantwoordelijke bestuursorgaan te worden opgenomen. Wanneer het gaat om de overdracht van persoonsgegevens dient het bestuursorgaan een afweging te maken waarbij het belang van het toezicht en het belang van de bescherming van persoonsgegevens tegen elkaar worden afgewogen. Aspecten van subsidiariteit en proportionaliteit behoren daarbij tot uitdrukking te komen.

Variant II komt in aanmerking waarbij een limitatieve opsomming van de over te dragen gegevens mogelijk blijkt. Desgewenst kan ook het tweede lid van deze variant overeenkomstig het eerste lid

worden uitgewerkt.

Variant III komt in aanmerking wanneer het mogelijk is de concrete aanduiding van de gegevens te combineren met een aanduiding van de concrete wettelijke regeling die door het bestuursorgaan waaraan de overdracht plaatsvindt wordt uitgevoerd. Aangezien in de varianten II en III sprake is van een exacte opsomming van de gegevens bij wet, is het niet noodzakelijk aan de desbetreffende bestuursorganen of toezichthouders nog een expliciete afweging tussen de belangen die worden gediend met gegevensoverdracht en het belang van de bescherming van persoonsgegevens op te dragen.

Zonodig kan in elk van de varianten een zodanige omschrijving worden gekozen dat de overdracht van andere gegevens dan persoonsgegevens, zoals bijvoorbeeld bedrijfsgegevens, mogelijk is. Daarbij dient wel in het oog te worden gehouden dat dit op grond van een aantal sectorale wetten juist niet of slechts in beperkte mate mogelijk is. Het is dan ook noodzakelijk na te gaan of de desbetreffende wetten voorzien in een regeling met een gesloten verstrekkingsstelsel.

Facultatieve bepalingen

In sommige gevallen is het noodzakelijk of wenselijk de over te dragen gegevens te combineren met een persoonsidentificerend nummer. In verband met artikel 24 Wet bescherming persoonsgegevens is het noodzakelijk dat gebruik van een wettelijk voorgeschreven persoonsidentificerend nummer slechts is toegestaan voor de uitvoering van de desbetreffende wet, dan wel voor andere bij wet bepaalde doeleinden. In verreweg de meeste gevallen zal volstaan kunnen worden met het burgerservicenummer. De algemene grondslag voor het gebruik van dit nummer is neergelegd in artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Een afzonderlijke wettelijke regeling voor het gebruik van het burgerservicenummer is dan ook niet nodig. In sommige sectoren worden echter andere persoonsidentificerende nummers gebruikt. Daarvoor is wel een afzonderlijke grondslag benodigd. Het vierde lid voorziet daarin.

Indien de behoefte bestaat tot nadere regeling van de gevallen waarin gegevens mogen of moeten worden verstrekt en het noodzakelijk is onderscheid aan te brengen in die gevallen, kan het doelmatig zijn dit in lagere regelgeving uit te werken. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de keuze of de gegevens in individuele gevallen moeten worden overgedragen, of dat juist online toegang tot een databank waarin deze gegevens zich bevinden de voorkeur verdient. Het vijfde lid voorziet in een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin een dergelijke uitwerking kan plaatsvinden.

De verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens is verboden, tenzij de Wet bescherming persoonsgegevens daartoe een specifieke grondslag biedt. Dat geldt ook voor zover de verwerking bestaat uit de overdracht van die gegevens. Uit het systeem van de desbetreffende paragraaf van de Wet bescherming persoonsgegevens vloeit voort dat daarvoor in veel gevallen in een bijzondere wet een specifieke regeling wordt getroffen. Daarbij dient de doelomschrijving nauwkeurig te worden geformuleerd. Ook dient de verantwoordelijke expliciet te worden aangeduid. De aard van de gegevens brengt verder mee dat een restrictieve benadering van het gebruik daarvan uitgangspunt is. Zo verdient het aanbeveling tenminste in een gedelegeerde regeling voorschriften met betrekking tot organisatorische en technische beveiliging en een specifieke verstrekkingsregeling op te nemen. Ook dient aandacht te worden gegeven aan de omstandigheid dat de gegevens bij verwerking door een ontvanger van deze gegevens mede worden verwerkt door derden die niet de status hebben van een bewerker in de zin van de Wet bescherming

persoonsgegevens. Indien er meer dan één categorie bijzondere persoonsgegevens wordt verwerkt, kan het doelmatig zijn bij gedelegeerde regeling te bepalen dat de afzonderlijke typen gegevens slechts aan daarbij te vermelden ontvangers mogen worden overgedragen, eventueel met vermelding van de omstandigheden waaronder dit mag plaatsvinden. Het zesde, zevende en achtste lid bevatten de voorzieningen voor de overdracht van bijzondere persoonsgegevens.

De werkgroep meent dat op de wat langere termijn niet moet worden volstaan met het formuleren van een modelbepaling alleen. In de praktijk blijkt dat wetgevingsambtenaren niet altijd voldoende besef hebben van de betekenis van het gegevensbeschermingsrecht voor hun eigen wetgevingsproject. Met name de Wbp wordt als zeer abstract, en daardoor ontoegankelijk aangemerkt. Dat hoeft natuurlijk niet. Er kan een duidelijke leidraad worden ontwikkeld over de verhouding van de Wbp tot andere wetgeving. Daarvoor is alle aanleiding: de Wbp moet worden aangemerkt als een algemene wet die in beginsel van toepassing is op alle vormen van verwerking van persoonsgegevens.

Het algemene karakter van de Wbp zou ook beter tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan:

1. het opnemen van de Wbp in de opsomming in de toelichting op aanwijzing 49 Ar,
2. het expliciet noemen van het belang van een behoorlijke informatiehuishouding bij de toekenning van toezicht- en opsporingsbevoegdheden in een van de aanwijzingen van § 4.8 over toezicht en opsporing, en,
3. het integraal herzien van § 4.11 (informatievoorziening) van de Ar.

4.2.4 Uitwisseling van politiegegevens

Wat de toegang tot politiegegevens, respectievelijk justitiële en strafvorderlijke gegevens betreft, is er naar het oordeel van de werkgroep sprake van een andere situatie. De Wet politiegegevens (Wpolg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) vallen ten opzichte van de Wbp aan te merken als bijzondere wetten. Beide wetten kennen een gesloten stelsel van verstrekkingen. Verstrekking van gegevens aan derden, buiten de politie, respectievelijk de strafrechtspleging, is alleen mogelijk als de Wpolg of de Wjsg, en meer in het bijzonder de op deze wetten gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (het Besluit politiegegevens en het Besluit justitiële gegevens), daarvoor een uitdrukkelijke regeling kent. Indien er een zwaarwegend algemeen belang bestaat bij het verkrijgen van politiegegevens, justitiële gegevens of strafvorderlijke gegevens door toezichthouders en de bestaande wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen daarin thans nog onvoldoende voorzien, kan worden bezien of het Besluit politiegegevens, de daarop gebaseerde ministeriële regeling, het Besluit justitiële gegevens of de van toepassing zijnde Aanwijzing van het College van procureurs-generaal aanpassing verdient.

4.3 Toezichts- en opsporingsbevoegdheden

4.3.1 Inleiding: toezicht, opsporing en sanctionering

Zoals in de KVOT 2005 is aangegeven is de functie van toezicht breed. Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Onderscheid wordt gemaakt tussen drie soorten toezicht: nalevingstoezicht,

uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht. Uitvoeringstoezicht (het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties) en interbestuurlijk toezicht (het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden) worden in dit rapport buiten beschouwing gelaten. Dit rapport richt zich uitsluitend op nalevingstoezicht: *het toezicht op handelingen van burgers en bedrijven, gericht op de naleving van wet- en regelgeving*.

Toezicht op de naleving is een onderdeel van de bestuursrechtelijke handhaving. In de toezicht- en handhavingspraktijk is het onderscheid tussen de termen toezicht en handhaving minder strikt en wordt handhaving ook gezien als 'elke vorm van overheidsinterventie ter bevordering van *regelnaleving*'. Zo kan openbaarmaking van inspectieresultaten met als oogmerk "naming and shaming" of "naming and faming" bijdragen aan de bevordering van regelnaleving. Over dit element buigt een aparte, eveneens door Justitie ingestelde werkgroep zich momenteel.

De grens tussen toezicht en opsporing is veelal moeilijk te leggen. Een aantal toezichthouders heeft ook opsporingsbevoegdheden of er wordt samengewerkt met de politie en het openbaar ministerie. Door domeingericht toezicht (en domeingerichte sanctionering) doet zich ook de vraag voor welke gezamenlijke interventiestrategie bijdraagt aan de effectiviteit van het toezicht. Door de integrale aanpak en samenwerking binnen een domein ontstaat behoefte aan kaders of criteria op grond waarvan de verschillende interventies (van verscherpt toezicht, waarschuwing, intrekking van een vergunning, oplegging van een bestuurlijke boete, oplegging van een last onder dwangsom, oplegging van een last onder bestuursdwang, tot aan aangifte en strafrechtelijke vervolging) binnen een domein op elkaar kunnen worden afgestemd.

4.3.2 Aanwijzing als toezichthouder

Het is de bedoeling dat binnen de domeinen tot betere samenwerking tussen de inspecties wordt gekomen. Eén van de middelen hiertoe is dat de ene inspectie ook voor het werkterrein van de andere inspectie bevoegd is tot het houden van toezicht. Dit kan worden bereikt door in of op grond van een bijzondere wet ook ambtenaren van andere inspecties/toezichthouders aan te wijzen als toezichthouder voor de desbetreffende wet. In de *Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving*, is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de politie, het Staatstoezicht op de Mijnen en de Voedsel en Waren Autoriteit worden daarin bevoegd verklaard om toezicht te houden op verschillende (onderdelen van) SZW-wetten. In het domein horeca wordt op deze manier door de Voedsel en Waren Autoriteit de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet 'meegenomen' bij haar controles op grond van de Drank- en Horecawet. Ook in andere domeinen wordt op deze manier samengewerkt of bestaan hier wensen toe.

In algemene zin beveelt de werkgroep aan zo veel mogelijk gebruik te maken van de mogelijkheid op lager niveau dan in de wet zelf de toezichthouder aan te wijzen, zodat niet telkens een wetswijziging nodig is om tot een dergelijke aanwijzing over te gaan en een regeling als voor de SZW-wetgeving ook op andere terreinen kan worden gebruikt.

Bij dit alles moet wel worden bedacht dat er bij de beoogde toezichthouders voldoende kennis op zowel beleidsinhoudelijk als procedureel gebied over de te handhaven wet aanwezig zal zijn. Dit stelt natuurlijke grenzen aan het aanwijzen van een andere toezichthouder: indien heel specialistische kennis vereist is voor het constateren van een overtreding, kan de controle niet zo maar door anderen

uitgevoerd worden. Soms kan echter via opleidingen nog wel de benodigde kennis worden bijgebracht.

4.3.3 Toezichtsbevoegdheden

Uit de onderzochte samenwerkingsverbanden is niet gebleken dat er problemen zijn doordat voor de ene inspecteur/toezichthouder een beperking op de algemene toezichtsbevoegdheden van de Awb zou gelden, die voor de ander niet geldt. Ook is niet gebleken dat zich problemen voordoen doordat de ene inspectie-/toezichtsdienst bijzondere bevoegdheden heeft die de ander ontbeert. Een ander punt is dat er sprake zou kunnen zijn van het “meeliften” van de ene toezichthouder op de bevoegdheden van de ander. Een voorbeeld is dat de ene inspectie bevoegd is inlichtingen te vorderen met behulp van de sterke arm, en dat de andere inspectie, die de bevoegdheid niet heeft, bij dezelfde controle dan ook met de sterke arm gegevens vordert. We komen hier uit bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dan met name het verbod van détournement de pouvoir. Dit beginsel is vervat in artikel 3:3 Awb, dat via de schakelbepaling van artikel 3:1, tweede lid, Awb ook op andere handelingen dan besluiten van toepassing is. Het verbod houdt in dat een bevoegdheid niet voor een ander doel wordt gebruikt dan waarvoor deze is verleend. Dit omvat de plicht om:

1. een bevoegdheid te gebruiken in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever, en
2. met zuivere oogmerken en motieven te handelen.¹⁴

Duidelijk is hiermee dat een inspectie bijvoorbeeld niet de bevoegdheid tot het vorderen van inzage met behulp van de sterke arm die in de ene wet is toegekend kan inzetten om gegevens over naleving van de andere wet boven tafel te krijgen. Ook is het niet mogelijk om een andere inspectie ‘mee te laten profiteren’ van die bevoegdheid (tenzij hier een specifieke mogelijkheid voor gecreëerd is, zoals met betrekking tot het betreden van plaatsen (artikel 5:15 Awb) het geval is). Indien het nodig is om die bevoegdheid ook voor de controle op de naleving van die andere wet te hebben, die bevoegdheid in die wet toegekend zal moeten worden.

Indien het nodig is een bevoegdheid ook voor de controle op de naleving van een andere wet te hebben, zal die bevoegdheid in die wet toegekend moeten worden.

Anders wordt het als het gaat om een toevallige vondst van informatie over de naleving van de ene wet bij de controle op de naleving van de andere wet met gebruikmaking van de bevoegdheden van die andere wet. De informatie die op die manier boven tafel komt kan gewoon gebruikt worden. Dit volgt uit het leerstuk van de voortgezette toepassing van bevoegdheden¹⁵. Gaat het om informatie over de naleving van een wet waarvoor die inspectie als toezichthouder is aangewezen, dan kan ook meteen worden ‘doorgepakt’. Een vereiste is dan dat de desbetreffende inspectie bevoegd is om ook toezicht te houden op de naleving van de andere wet. Dat kan via een aanwijzing, zoals in de vorige paragraaf is besproken.

4.3.4 Opsporingsbevoegdheden t.o.v. toezichtsbevoegdheden

In de samenwerkingsverbanden wordt niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk opgetreden. Dit laatste kan op drie manieren aan de orde zijn:

¹⁴ Rapport Algemene bepalingen van administratief recht, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1984, p. 14.

¹⁵ G.J.M. Corstens, Het Nederlandse strafprocesrecht, Kluwer, Deventer 2005, p. 263.

1. de toezichthouder kan zelf strafrechtelijk optreden doordat hij ook beschikt over buitengewone opsporingsambtenaren, die een opsporingsbevoegdheid hebben,
2. er is een bijzondere opsporingsdienst binnen het samenwerkingsverband actief,
3. er wordt samengewerkt met de politie en het openbaar ministerie.

Een punt is de reikwijdte van de opsporingsbevoegdheden. Mocht de samenwerking zich ook gaan uitstrekken tot de strafrechtelijke handhaving dan kan de vraag opkomen of het wenselijk en/of nodig is de buitengewone opsporingsambtenaren bevoegd te maken om ook voor andere beleidsterreinen zaken af te handelen, naar analogie van de aanwijzing van toezichthouders voor 'andere' wetten. Naar het oordeel van de werkgroep is dit nodig vanwege de belangen die aan de orde zijn. Door de akte van opsporingsbevoegdheid van een buitengewoon opsporingsambtenaar waarin de te handhaven strafbare feiten zijn opgesomd, of (wat in het geval van inspecties vaker voorkomt) de categoriale algemene maatregel van bestuur waarin de ambtenaren van een bepaalde dienst zijn aangewezen, aan te vullen met strafbare feiten van andere wetten. Eenzelfde redenering geldt met betrekking tot bijzondere opsporingsdiensten.

4.4 Handhaving en sanctionering

Samenwerking in sanctionering kan drie vormen aannemen:

1. het onderling afstemmen van de op te leggen sancties;
2. het opleggen van een sanctie door de ene instantie voor een overtreding van de wetgeving 'van' een ander;
3. het opleggen van een gecombineerde sanctie voor de overtreding van verschillende wetten door één instantie.

Het eerste is wenselijk en zelfs noodzakelijk in de samenwerkingsverbanden, in verband met het vereiste van proportionaliteit en het verbod van opleggen van twee (punitieve) sancties voor één overtreding (het 'ne bis in idem-beginsel'). Het gaat dan om de uitwisseling van informatie over de (voorgenomen) sanctionering, die in paragraaf 4.2 is beschreven.

Bij het tweede gaat het om de situatie dat één overheidsinstantie ook overtreding van bepalingen in wetten die niet onder haar terrein vallen, kan handhaven en sanctioneren. Op die manier kan één instantie sancties opleggen voor de overtreding van verschillende wetten. De betrokkene heeft daardoor met maar één aanspreekpunt te maken, wat de eenvoud vergroot.

Hiermee wordt tevens voorkomen dat er na de inspectie 'van de één voor de ander' binnen de overheid toch weer gescheiden trajecten moeten worden gevolgd. Op SZW-terrein is op het gebied van de handhaving al sprake van deze mogelijkheid. Zo kan de IVW in de sector vervoer een dwangsom opleggen voor overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet. Met betrekking tot de punitieve sanctionering wordt vooralsnog minder ver gegaan. De IVW wordt in de Arbeidstijdenwet bevoegd gemaakt om zelf bestuurlijke boetes op te leggen. Maar voor het overige is het opleggen van bestuurlijke boetes opgedragen aan een "daartoe door Onze Minister aangewezen, *onder hem ressorterende* ambtenaar". De samenwerking blijft op dat punt beperkt tot het opmaken van een boeterapport.

In veel gevallen zal de sanctionering, en dan met name de punitieve, niet aan de toezichthouder, maar aan de minister zijn opgedragen. In dat geval zou voor de mogelijkheid van sanctionering door een

andere toezichthouder een aparte mandaatregeling moeten worden gemaakt (of de wet moeten worden gewijzigd).

Een punt dat een rol speelt bij een mogelijke keuze voor samenwerking op het terrein van sanctionering is de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het om de vraag wat leidend is: de te handhaven wet of de dienst die met de handhaving is belast. In het eerste geval treedt de handhavende dienst op namens een andere minister dan de minister waaronder hij ressorteert. In het tweede geval wordt de verantwoordelijkheid voor de handhaving door de ene minister aan een andere minister overgedragen. Beide benaderingen zijn in principe mogelijk. De wetgever kan daarbij een keuze maken door de rechtsbeschermingsprocedure die van toepassing wordt verklaard. Zo is op het SZW-terrein gekozen voor de eerstgenoemde optie door middel van een administratieve beroepsprocedure bij de minister van SZW bij het opleggen van een sanctie door ambtenaren van een andere inspectiedienst dan de Arbeidsinspectie. Op die manier kan de minister de juiste uitvoering van de sanctiebevoegdheid 'bewaken'. Wordt niet voor een bijzondere rechtsbeschermingsprocedure gekozen, dan geldt ingevolge de Awb de bezwaarprocedure bij het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd, en is dus de tweede optie van toepassing.

Dezelfde vraag doet zich voor als het gaat om het verweer in een rechterlijke procedure: wie voert dit verweer, de minister waaronder de dienst ressorteert of de minister die eerstverantwoordelijk is voor de te handhaven wet? Ook hier zijn beide benaderingen mogelijk en is de keuze aan de wetgever.

De aanpak die op het SZW-terrein is gekozen met betrekking tot de samenwerking in de handhaving, kan ook op andere terreinen worden gevolgd. Op deze manier houdt de samenwerking niet bij het toezicht op, maar kan deze worden voortgezet in de handhaving en de sanctionering. Daarmee wordt voorkomen dat het 'ontkokerde' toezicht een vervolg krijgt in verkokerde handhaving, doordat dan toch bij voorbeeld de AI bestuursdwang moet toepassen tegen een door de IVW geconstateerde overtreding van de Arbeidstijdenwet. Voor zover de aanwijzing van de ambtenaren die deze handhavingsbevoegdheden hebben op lager niveau dan op wetsniveau gebeurt, is de gewenste samenwerking op dit terrein eenvoudig te regelen. Wordt er op wetsniveau wel een beperking aangebracht doordat de sanctionering wordt opgedragen aan onder een bepaalde minister ressorterende ambtenaren of aan de minister zelf, dan is er uiteraard meer aan de hand. Zou het in een dergelijk geval wenselijk worden geacht om toch een andere instantie bevoegd te maken tot sanctieoplegging, dan zou per geval bezien moeten worden of wetswijziging daarvoor opportuun is.

Een stap verder dan het opleggen van verschillende sancties door één instantie is de derde vorm van samenwerking waarbij die instantie tot één sanctie komt voor de overtreding van verschillende wetten. Daarmee kan een stapeling van sancties worden voorkomen. Een vereiste is dan dat de sanctiestelsels op elkaar zijn afgestemd (b.v. in de verschillende wetten moet met een bestuurlijke boete gewerkt worden). Een andere vereiste is dat er met één rechtsbeschermingsregime gewerkt kan worden. Er is immers één beschikking, van één instantie, waartegen opgekomen moet kunnen worden.

De mogelijkheid van het opleggen van één sanctie voor de overtreding van verschillende wetten komt nog niet voor. Mocht in de toekomst die wens bestaan, dan is in de notitie van de minister van Justitie uit 2005¹⁶ een indicator opgenomen voor de keuze van een sanctiestelsel dat aansluit bij bestaande

¹⁶ Kamerstukken II2005/06, 29849, nr. 30

sanctiestelsels die vergelijkbare of samenhangende normen(complexen) regelen (indicator 4). Hoe verder de samenwerking gaat, hoe meer ook deze indicator een rol zal spelen. De conclusie kan dus zijn dat er op dit terrein op dit moment geen extra maatregelen nodig zijn.

Mocht de behoefte ontstaan om te komen tot één sanctie voor overtredingen van verschillende wetten, dan kan zo nodig op grond van indicator 4 uit de notitie van de minister van Justitie uit 2005 gekozen worden voor een wijziging van het ene sanctiestelsel naar het andere. Zo ver is het naar het oordeel van de werkgroep op dit moment echter nog niet

4.5 Rechtsbescherming en klachtbehandeling

Rechtsbescherming

Uit het voorgaande volgt dat de rechtsbescherming in de zin van bezwaar en beroep onlosmakelijk verbonden is met de samenwerking inzake de sanctionering. Het gaat daarbij om het opleggen van een sanctie door de ene instantie voor een overtreding van de wetgeving ‘van’ een ander (samenwerkingsvorm 2), of het opleggen van een gecombineerde sanctie voor de overtreding van verschillende wetten door één instantie (samenwerkingsvorm 3)..

In beide samenwerkingsvormen doen zich twee relevante vragen voor:

1. welke minister moet de verantwoordelijkheid voor de rechtsbescherming dragen: de minister onder wie de toezichthouder ressorteert of de minister die verantwoordelijk is voor de wet die gehandhaafd moet worden?
2. bij wie is de sanctioneringsbevoegdheid neergelegd: bij de toezichthouder of bij de minister (waarbij de toezichthouder dus in mandaat optreedt)?

De antwoorden op deze vragen vormen twee variabelen voor de te kiezen rechtsbeschermingsvorm. Deze keuze kan het beste in de volgende matrix duidelijk worden gemaakt:

	Wie legt de sanctie volgens de te handhaven wet op?		
Wie moet de verantwoordelijkheid voor de rechtsbescherming dragen?		De voor die wet verantwoordelijke minister (toezichthouder treedt op in mandaat)	Toezichthouder (aangewezen in/ op grond van de wet)
	Minister die verantwoordelijk is voor te handhaven wet	bezwaar, via de normale Awb-procedure	administratief beroep
	Minister onder wie de toezichthouder ressorteert	kan niet	bezwaar, via de normale Awb-procedure

Indien de bezwaarprocedure de uitkomst is, hoeft er verder geen regeling getroffen te worden. De algemene regeling van het bezwaar in de Awb is van toepassing. Is een administratieve beroepsprocedure de uitkomst, dan dient hiervoor een aparte regeling te worden getroffen. Een voorbeeld hiervan is de Arbeidstijdenwet (artikel 7:2).

Voor samenwerkingsvorm 3, waarbij één sanctie voor de overtreding van meerdere wetten wordt opgelegd, is een vereiste dat met één rechtsbeschermingsregime wordt gewerkt. Dat is in de vorige paragraaf al geconstateerd. Ook hierbij geldt dat een eventuele harmonisering van bezwaar- en beroepsprocedures, met inbegrip van de rechterlijke instanties, pas aan de orde is indien de wens tot een dergelijke samenwerking in de toekomst bestaat.

Klachtbehandeling

Wordt een instantie bevoegd om toezicht te houden op het terrein van een andere instantie, dan doet zich de vraag voor bij wie iemand een klacht kan indienen als er iets mis gaat bij dat toezicht, bij voorbeeld doordat hij of zij onheus bejegend wordt. In beginsel is dat de instantie die heeft opgetreden. Daarmee ontstaat wel de situatie dat bij voorbeeld bij toezicht in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet de ene keer volgens de ene procedure bij de Arbeidsinspectie geklaagd zou moeten worden en de volgende keer volgens een andere procedure bij de VWA. Het is uiteraard de vraag of dit erg is. Zo lang beide instanties een fatsoenlijke klachtbehandelingsprocedure hebben, zal het de betrokkene waarschijnlijk niet veel uitmaken.

Anders wordt het wellicht als er van een gezamenlijk optreden sprake is. Wordt bij dat optreden in gezamenlijkheid onheus opgetreden, dan zou de gedupeerde bij verschillende instanties moeten klagen, al naar gelang de personen die bij het optreden betrokken zijn. Dit betekent dus verschillende brieven aan verschillende instanties en verschillende hoorzittingen en verschillende termijnen.

Het antwoord hierop is harmonisering. Die harmonisering zou twee kanten op kunnen:

1. het op elkaar afstemmen van de klachtregelingen, en
2. het werken met één klachtenloket, waardoor de gedupeerde slechts één klacht hoeft in te dienen, ook als deze betrekking heeft op het optreden van inspecteurs/toezichthouders van verschillende diensten.

Deze voorstellen richten zich beide op de klachtregelingen van de inspecties/toezichthouders

Voor het werken met één klachtenloket zal naar het oordeel van de werkgroep een voorziening in de klachtregelingen moeten worden opgenomen die het mogelijk maakt dat de klacht in het kader van de samenwerking wordt behandeld door ofwel de instantie waarmee wordt samengewerkt, ofwel een andere instantie (het inspectieloket). Dit vereist geen wettelijke regeling. De inspecties kunnen de samenwerkingafspraken op dit terrein in hun eigen klachtregelingen verwerken of zelfs besluiten tot het opstellen van één klachtregeling voor het samenwerkingsverband.

4.6 Convenanten

In aansluiting op de aanbevelingen in de voorgaande paragrafen beveelt de werkgroep aan om per domein de samenwerkingsafspraken vast te leggen in een convenant. Het is belangrijk daarbij helder te zijn over de procesafspraken, over de onderlinge taken en verantwoordelijkheden, over de aard van de verplichtingen (inspanningsverplichtingen of resultaatverplichtingen), over de omgang met de rechten van betrokkenen (informatieplicht, inzagerecht, klachtenregeling) en de ministeriële verantwoordelijkheid (t.a.v. gezamenlijke producten). Dit naast onderdelen zoals de wijze waarop het samenwerkingsverband wordt aangestuurd (wie voert de regie?, stuurgroep e.d.), de veiligheidseisen die gesteld moeten worden aan het beheer en de wijze waarop de gegevens worden uitgewisseld en verwerkt, eigenaarschap over de ICT systemen, archiefbescheiden, financiën, geschillenregeling,

verslaglegging en verantwoording. Zo zal de beheerder, indien in het samenwerkingsverband gegevens van verschillende bestuursorganen bij elkaar komen, in een informatiebeveiligingsplan op basis van het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging (VIR 2007 en de VIR-BI) moeten vastleggen welke passende maatregelen zijn getroffen om de gegevensverzameling en de datacommunicatie afdoende te beveiligen.

Informatieplicht

Een publiceerbare versie van het convenant kan zich vervolgens specifiek richten op de sector of branche om op deze wijze de normadressaten op de hoogte te stellen van de samenwerking en de daarvoor noodzakelijke gegevensverwerking (artikel 33 en 34 Wbp). Indien de samenwerkingsvorm binnen een domein verder gaat dan gegevensuitwisseling ten behoeve van de uitoefening van de eigen toezichtstaak, zal ook helder moeten zijn waar de normadressaat en andere belanghebbenden terecht kunnen indien zij gebruik wensen te maken van hun rechten. Hierbij moet worden gedacht aan het recht op inzage, correctie of verwijdering (Wbp), hoe om te gaan met verzoeken in het kader van de Wet openbaar bestuur (Wob), een klachtenregeling en indiening bezwaar en/of beroep.

5. Achtergrondstudie naar het juridisch kader

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens vier terreinen besproken waarop samenwerkende inspectiediensten elkaar ontmoeten: gegevensverwerking, de toepassing van toezichts- en opsporingsbevoegdheden, de interventie en sanctionering, en de rechtsbescherming en klachtbehandeling.

De volgorde waarin deze terreinen worden besproken is niet willekeurig. De basis voor het samenwerken van inspectiediensten is een goede informatiepositie. Inspectiediensten verzamelen én verstrekken informatie om hun eigen en elkaars taakuitoefening te ondersteunen. Met behulp van een behoorlijke informatiepositie kunnen inspectiediensten gericht gebruik maken van hun bij of krachtens de wet toegekende bevoegdheden. Verschillende inspectiediensten kunnen over verschillende bevoegdheden beschikken, toegekend op grond van verschillende wetten. Onderzocht wordt of die verschillende bevoegdheden elkaar aanvullen bij de uitvoering van inspectietaken op verschillende terreinen en wat de bestuursrechtelijke consequenties daarvan zijn.

Samenwerking van inspectiediensten kan naar aanleiding van het gebruik van toezichtsbevoegdheden aanleiding geven tot het toepassen van sancties, zowel in bestuursrechtelijk als in strafrechtelijk opzicht. Samenwerking kan leiden tot een doelmatiger, wellicht ook rechtvaardiger vorm van sanctieoplegging. De werkgroep verkent wat de mogelijkheden zijn en inventariseert wat de consequenties voor de onderscheiden verantwoordelijkheden van de samenwerkende inspectiediensten zijn.

Het sluitstuk van samenwerking is een behoorlijke rechtsbescherming en klachtbehandeling. Sanctietoepassing is in de regel aanleiding voor beroep en bezwaar of het in gang zetten van een traject gericht op strafrechtelijke afdoening door OM of strafrechter. De werkgroep onderzoekt wat de consequenties zijn van die samenwerking ten opzichte van de rechter. Ook hier speelt de vraag onder wiens verantwoordelijkheid de afwikkeling van, met name, de beslissing tot bestuursrechtelijke afdoening van zaken valt.

Dit hoofdstuk bevat voornamelijk, maar niet uitsluitend, het juridische kader waarbinnen inspectiediensten werkzaam zijn. Het verkrijgen en verstrekken van informatie, het uitoefenen van andersoortige toezichtshandelingen en het opleggen van sancties zijn immers uitsluitend mogelijk op grond van expliciete wettelijke bevoegdheden. Dat betekent ook dat oplossingen voor de geconstateerde problemen voor een belangrijk deel ligt in de aanpassing van regelgeving.

5.2 Het verzamelen en verstrekken van gegevens: reikwijdte en terminologie

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de informatiepositie van toezichthouders. Onderzocht wordt op grond van welke wettelijke bevoegdheden zij gegevens kunnen verzamelen en verstrekken en welke waarborgen daarbij in acht moeten worden genomen. Inspectiediensten en toezichthouders worden geconfronteerd met problemen bij de uitwisseling van die gegevens. Daarvoor worden oplossingen voorgesteld.

Reikwijdte

Gegevens kunnen betrekking hebben op *natuurlijke personen* of *rechtspersonen*. Natuurlijke personen kunnen zowel uit internationaalrechtelijk als uit grondwettelijk perspectief aanspraak maken op respect

op het privé-leven, respectievelijk op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In dit rapport wordt niet ingegaan op de omvang van bescherming die deze grondrechten bieden. Ook wordt in dit rapport niet ingegaan op de specifieke omstandigheden waaronder rechtspersonen aanspraak kunnen maken op een zekere bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig. De werkgroep gaat wel kort in op de bescherming van vertrouwelijke bedrijfsgegevens. Genoemde grondrechten zijn, deels ter implementatie van EU-richtlijnen, deels ter uitvoering van de door de Grondwet aan de wetgever verstrekte regelingsopdracht en deels uit andere motieven, uitgewerkt in Nederlandse wetten: de Wbp, de Wpolg en de Wjsg en een aantal bijzondere wetten. Met de toepassing van deze wetten, de Wbp voorop, worden inspectiediensten in de dagelijkse praktijk geconfronteerd. In het onderstaande wordt daarom geïnventariseerd op welke wijze de Nederlandse gegevensbeschermingswetgeving ingrijpt op de toezichtspraktijk. In sommige opzichten brengt de toepassing van de gegevensbeschermingswetgeving met zich dat gegevens niet zonder meer aan andere diensten kunnen worden verstrekt. De werkgroep doet voorstellen voor oplossingen. De werkgroep wijst erop dat met de totstandkoming van de wetgeving op de zogeheten basisregistraties van, onder meer, personen, bedrijven, adressen, percelen en voertuigen al veel is bereikt op het gebied van de eenmalige gegevensuitvraag door de overheid en het verplichte gebruik van die gegevens door de overheid¹⁷. Hetzelfde geldt voor het gebruik van het burgerservicenummer, dat op grond van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer kan worden benut als het algemene persoonsidentificerende nummer in Nederland. Voor het gebruik van andere bij wet geregelde persoonsidentificerende nummers is overigens wel steeds een wettelijke regeling vereist. Artikel 11 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer bevat ook een regeling van de overdracht van gegevens met gebruikmaking van het burgerservicenummer tussen bestuursorganen onderling.

Terminologie

De in deze paragraaf gehanteerde terminologie sluit aan bij de terminologie die wordt gehanteerd in de Wbp. Voor een goed begrip van het rapport zijn de belangrijkste begrippen uit de Wbp hieronder verklaard.

Gegevens of toezichtgegevens zijn alle met gebruikmaking van toezichtsbevoegdheden verzamelde gegevens. Zij kunnen worden onderscheiden in persoonsgegevens en andere gegevens.

Persoonsgegevens zijn alle gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Onder andere gegevens vallen mede gegevens die betrekking hebben op rechtspersonen of bedrijven. (In dit rapport wordt niet ingegaan op omstandigheden waaronder rechtspersonen aanspraak kunnen maken op bescherming van de hun betreffende gegevens of wanneer er sprake is van zakelijke bescheiden die mede persoonsgegevens kunnen bevatten. Daartoe bestaat geen grond. Er is in Nederland buiten artikel 8 EVRM, geen specifieke wetgeving die daarop ziet.) Bijzondere persoonsgegevens zijn persoonsgegevens betreffende godsdienst of levensovertuiging, de gezondheid, het seksuele leven, het lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke gegevens en gegevens betreffende onrechtmatig of hinderlijk gedrag, voortvloeiend uit een opgelegd verbod naar aanleiding van dit gedrag. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is verboden, behoudens de gevallen waarin de wet dit toestaat. Op gelijke wijze behandelt de Wbp het gebruik van persoonsidentificerende nummers. Ook dit is alleen toegestaan wanneer de formele wet daartoe een

¹⁷ Zie voor de uitgangspunten daarvan de Wetgevingsnotitie basisregistraties - bijlage bij de brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 30 augustus 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 362 en 26 387, nr. 20).

expliciete grondslag biedt. Het verwerken van persoonsgegevens omvat iedere handeling of geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens. Onder verdere verwerking wordt verstaan: verwerking voor een ander doel dan waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verwerkt. Onder het verzamelen van persoonsgegevens wordt verstaan het verkrijgen van persoonsgegevens. Verstrekken van persoonsgegevens omvat het bekend maken of ter beschikking stellen van persoonsgegevens. De verantwoordelijke voor het verwerken van persoonsgegevens is degene die doel en middelen van de verwerking vaststelt. De betrokkene is degene op wie de persoonsgegevens betrekking hebben.

5.3 Verzamelen en verstrekken van gegevens aan en door toezichthouders

5.3.1 Bevoegdheden tot het verzamelen van persoonsgegevens door toezichthouders op grond van de Awb in verhouding tot de Wbp

Toezichthouders verzamelen bij de uitoefening van hun taak gegevens. Daartoe heeft de wetgever hun een aantal bevoegdheden toegekend. Toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb hebben op grond van artikel 5:17 Awb de bevoegdheid inzage te vorderen van zakelijke gegevens of bescheiden. Deze bevoegdheid omvat ook het maken van kopieën van zakelijke gegevens of bescheiden en het voor dat doel voor korte tijd meenemen van zakelijke gegevens en bescheiden, indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden. Daarnaast hebben toezichthouders op grond van artikel 5:16a Awb de bevoegdheid inzage te vorderen van een identiteitsbewijs in de zin van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

Ten opzichte van de onder toezicht gestelde of derde gaat het niet om vrijblijvende bevoegdheden. Ten aanzien van beide bevoegdheden geldt dat ingevolge artikel 5:20 Awb een ieder verplicht is aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Medewerking kan echter worden geweigerd voor zover dit voortvloeit uit een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift. De aldus verkregen gegevens kunnen betrekking hebben op natuurlijke of rechtspersonen, op ondertoezichtgestelden of derden.

De werkgroep is nagegaan hoe de bevoegdheden van de Awb zich verhouden tot de Wbp en of die verhouding aanleiding geeft tot problemen

Uit de parlementaire geschiedenis van de Awb vloeit voort dat de bevoegdheid van de toezichthouder gegevens te vorderen en de verplichting daaraan medewerking te verlenen moest worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de toentertijd geldende Wet persoonsregistraties (Wpr). Op grond van die bepaling gold de Wpr niet als een belemmering voor het verstrekken van persoonsgegevens¹⁸.

Sinds de inwerkingtreding van de Wbp geldt een vergelijkbaar regime. Artikel 8 Wbp somt een aantal, limitatief omschreven, rechtvaardigingsgronden op voor het verwerken van gegevens. De verstrekking aan en verkrijging door toezichthouders van persoonsgegevens is gerechtvaardigd indien dit noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen

¹⁸ Kamerstukken II 1994/95, 23700, nr.5, p.64

is (artikel 8, onder c, Wbp). Ook is de verwerking toegestaan indien dit noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt (artikel 8, onder e, Wbp).

Een verschil is met de vorige wetgeving is wel dat uit hoofde van artikel 11, derde lid, Wpr een verplichting bestond tot het weigeren persoonsgegevens te verstrekken voor zover dit voortvloeit uit een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift. Deze regel verschilt van artikel 9, vierde lid, Wbp. Het daarin neergelegde verbod op verstrekking van gegevens indien een geheimhoudingsplicht daaraan in de weg staat heeft alleen betrekking op verdere verwerking van gegevens.

De werkgroep concludeert dat de Wet bescherming persoonsgegevens niet in de weg staat aan de toepassing van de standaardbevoegdheden uit de Awb die aan toezichthouders zijn toegekend.

In veel gevallen vindt het starten van min of meer gericht toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften of voorwaarden bij vergunningen en daarmee op één lijn te stellen besluiten plaats met gebruikmaking van ten behoeve van de uitvoering verzamelde gegevens. Te denken valt aan vergunningenadministraties e.d. Dat is in veel gevallen zonder meer toegelaten. Artikel 22, derde lid, onder b, van het Vrijstellingsbesluit Wbp stelt het desbetreffende verantwoordelijke bestuursorgaan vrij van meldplicht van deze gegevensverwerkingen. Daarbij gaat de wetgever er uitdrukkelijk van uit dat deze verwerkingen niet slechts bestaan ten behoeve van de goede uitvoering van de regeling op grond waarvan deze vergunningen of andere besluiten worden verleend, maar ook dienen ten behoeve van het toezicht op de naleving. Wel stelt artikel 22, derde lid, van het Vrijstellingsbesluit Wbp enkele algemene beperkingen aan de inhoud van de verwerkingen. Voor zover een verwerking buiten de grenzen van het Vrijstellingsbesluit valt, en er dus een melding moet plaatsvinden, is het verstandig bij de melding te denken aan het aspect toezicht op de naleving.

5.3.2 Bevoegdheden tot gegevensverrijking door toepassing van toezichtsbevoegdheden uit bijzondere wetten

In veel bijzondere wetten zijn aan de bij of krachtens die wetten aangewezen toezichthouders andere bevoegdheden toegekend dan die opgenomen in afdeling 5.2 Awb. Hieronder wordt een aantal specifieke bevoegdheden bij wijze van voorbeeld behandeld. De werkgroep heeft bewust niet gestreefd naar volledigheid. De selectie is niet willekeurig. Gezocht is naar zo uiteenlopend mogelijke bevoegdheden.

Zo beschikt de douane over een afgerond geheel van toezichtsbevoegdheden dat geheel los staat van de Awb. Met gebruikmaking van die specifieke bevoegdheden kunnen in de regel ook persoonsgegevens worden verzameld. In andere gevallen blijkt niet altijd onmiddellijk uit de desbetreffende wettelijke bepalingen dat die benut kunnen worden om persoonsgegevens te verzamelen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij sommige vormen van cameratoezicht. Soms geeft de desbetreffende wet een duidelijke bepaling op grond waarvan een toezichthouder rechtstreeks gegevens kan verzamelen en uitwisselen. Dat is bijvoorbeeld het geval in de vreemdelingenwetgeving.

De werkgroep is nagegaan hoe de toepassing van specifieke toezichtsbevoegdheden uit bijzondere wetten zich verhoudt tot de Wet bescherming persoonsgegevens en of die verhouding aanleiding geeft tot problemen

Douanebevoegdheden

Artikel 1:33 Algemene douanewet verleent de inspecteur de bevoegdheid de gegevens en inlichtingen die hij voor de uitvoering van de wettelijke bepalingen behoeft, te vragen aan "Onze Ministers, openbare lichamen en rechtspersonen die bij of krachtens een bijzondere wet rechtspersoonlijkheid hebben verkregen, de onder hen ressorterende instellingen en diensten, alsmede personen die hoofdzakelijk uitvoering geven aan het beleid van het Rijk". Uit deze bepaling vallen verder geen andere beperkingen van deze bevoegdheid af te leiden dan de opsomming van de organen op wie de verplichting rust die inlichtingen te verschaffen en de bepalingen dat het inlichtingenverzoek wel gerelateerd moet zijn aan de uitvoering van de Algemene douanewet zelf. Daaruit valt wel af te leiden dat de inspecteur ook bevoegd is persoonsgegevens te vorderen die door het desbetreffende overheidsorgaan worden verwerkt.

Indien aldus door enig bestuursorgaan of publiekrechtelijk lichaam persoonsgegevens aan de inspecteur worden verstrekt, is dit gerechtvaardigd uit hoofde van artikel 8, onder c, Wbp. Het betreft een wettelijke verplichting waaraan de verantwoordelijke is onderworpen.

Overigens blijkt uit de memorie van toelichting dat de wetgever deze verplichting mede in het leven heeft geroepen met het oog op de eenmalige gegevensuitvraag door de overheid aan het bedrijfsleven¹⁹. De gedachte is blijkbaar dat de inspecteur gerechtigd is de nodige gegevens, waar deze zich ook binnen de overheid bevinden, kan opvragen. Toch is de wetgever kennelijk niet uitgegaan van een geheel vrij gegevensverkeer binnen overheid. De Algemene douanewet bevat geen bepalingen die het gegevensverkeer van de inspecteur naar andere (Nederlandse) overheidsorganisaties regelen. Ook moet worden aangenomen dat de algemene verplichting van artikel 1:33 Algemene douanewet wijkt voor specifieke regelingen, zoals het verbod op de verstrekking van bijzondere persoonsgegevens uit de Wbp, en de gesloten verstrekkingregelingen op grond van de Wpg en de Wjsg.

Artikel 1:28, derde lid, Algemene douanewet bevat een bevoegdheid van de inspecteur om reizigers die het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen of verlaten met een vervoermiddel te vorderen hun plaats- of vervoerbewijs te tonen. Ook al is niet uitdrukkelijk geregeld dat de inspecteur daarvan een kopie mag maken, dan nog is dit ook een vorm van gegevensverkrijging.

Vreemdelingenrecht

Het vreemdelingenrecht biedt ook voorbeelden van specifieke regelingen van de gegevensverstrekking tussen bestuursorganen onderling. De Minister van Justitie en de korpschef verstrekken ingevolge artikel 107, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 andere bestuursorganen de gegevens betreffende de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling die zij behoeven ter uitvoering van hun taak. Het tweede lid van dat artikel regelt het gegevensverkeer in omgekeerde richting. Artikel 107 bevat voorts de uit hoofde van artikel 24 Wbp vereiste regeling voor het gebruik van het sociaal-fiscaal nummer bij het gegevensverkeer en een expliciete regeling van aspecten van subsidiariteit en proportionaliteit bij de gegevensverstrekking ("gegevensverstrekking vindt niet plaats indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad"). Artikel 107a Vreemdelingenwet 2000 bevat een aparte regeling voor de verstrekking van bijzondere persoonsgegevens. De regeling van de gegevensverstrekking is in detail nader uitgewerkt in de artikelen 8.1 en 8.2 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

¹⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 580, nr. 3, blz. 108 - 109

Een vergelijkbare regeling van het gegevensverkeer tussen bestuursorganen onderling, met een regeling van het gebruik van een persoonsidentificerend nummer en aspecten van subsidiariteit en proportionaliteit is te vinden in artikel 16 Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Indien aldus door enig bestuursorgaan of publiekrechtelijk lichaam persoonsgegevens aan andere bestuursorganen worden verstrekt, is dit gerechtvaardigd uit hoofde van artikel 8, onder c, Wbp. Het betreft een wettelijke verplichting waaraan de verantwoordelijke is onderworpen. De parlementaire geschiedenis van de desbetreffende artikelen uit de vreemdelingenwetgeving biedt weinig informatie over de eigenlijke bedoeling van de regeling van de gegevensuitwisseling. In de memorie van toelichting op de genoemde bepaling uit de Wav wordt wel melding gemaakt van destijds al bestaande vormen van gegevensuitwisseling tussen de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, het (toenmalige) Landelijk instituut sociale verzekeringen en de Vreemdelingendienst. Deels geschiedde dit op basis van convenanten. De wetgever had er behoefte aan de gegevensuitwisseling te baseren op een duidelijke wettelijke grondslag, waarbij aansluiting werd gezocht bij de toen voorgestelde regeling in de nog niet tot stand gekomen Vreemdelingenwet 2000²⁰.

Er moet op worden gewezen dat de hierboven besproken regeling uit de Vreemdelingenwet 2000 en de Wav zich niet in de eerste plaats richt tot toezichthouders, maar primair de gegevensstroom tussen *bestuursorganen* regelt. Dat is een bewuste keuze geweest. De wetgever had voor ogen dat de gegevensstroom primair de uitvoering van de zogenoemde koppelingswetgeving - die de toegang tot het sociale zekerheidsstelsel voor vreemdelingen bindt aan de eis van het rechtmatig verblijf in Nederland - moest ondersteunen. Dat neemt overigens niet weg dat de regeling zich mede uitstrekt tot toezichthouders.

Cameratoezicht in het openbaar vervoer

Een ander voorbeeld biedt de Wet personenvervoer 2000. Hoofdstuk IV van de Wet personenvervoer 2000 bevat verschillende regels gericht tot een ieder die zich in vervoermiddelen of in of bij stations en voorzieningen ten behoeve van het openbaar vervoer bevindt, om zich in het belang van de orde, rust en veiligheid of de goede bedrijfspgang op een bepaalde wijze te gedragen. De vervoerder kan in dat kader aanwijzingen geven, mits dit door hem duidelijk kenbaar wordt gedaan. Op grond van artikel 87, derde lid, Wet personenvervoer 2000 kan de vervoerder personen aanwijzen die met het toezicht op de naleving worden belast. Dat zijn niet noodzakelijkerwijs ambtenaren. Immers, niet iedere vervoerder is een openbaar lichaam in de zin van artikel 1, tweede lid, Ambtenarenwet. Toezicht op de naleving wordt in voorzieningen voor het openbaar vervoer niet zelden mede uitgeoefend door middel van cameratoezicht. Moderne gedigitaliseerde camera's vervaardigen beelden die naar huidig inzicht als persoonsgegevens moeten worden aangemerkt. Het vervaardigen, opslaan en bewaren van die beelden is het verwerken van persoonsgegevens.

Bij dit type toezicht zal voor de rechtvaardiging van de gegevensverwerking een andere grondslag gezocht moeten worden dan artikel 8, onderdelen c of e, Wbp. Er is immers geen wettelijk voorschrift dat verplicht tot cameratoezicht. Er zal ook niet snel sprake zijn van de vervulling van een publiekrechtelijke taak door een bestuursorgaan. Op grond van artikel 8, onder f, Wbp kunnen gegevens ook worden verwerkt indien dit noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert. De verantwoordelijke heeft een

²⁰ Kamerstukken II 1999/2000, 27 022, nr. 3, blz.11

gerechtvaardigd belang bij de verwerking van door cameratoezicht verkregen persoonsgegevens. De veiligheid van gebruikers en personeel van het openbaar vervoer en de bescherming van zijn eigendommen rechtvaardigen een relatief geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van iedere betrokkene. Dat houdt in dat de betrokkene kort in beeld is, deze beelden gedurende een korte periode mogen worden bewaard en uitsluitend ten behoeve van specifieke doelen (bijvoorbeeld geconstateerde overtredingen) langer kunnen worden bewaard en ter beschikking worden gesteld aan anderen.

De werkgroep constateert dat bij de behandelde voorbeelden met een juiste toepassing van de specifieke toezichtsbevoegdheden gegevensverzameling op grond van de Wbp gerechtvaardigd blijkt. Dit vergt wel een nauwkeurige analyse van bevoegdheden en verplichtingen. Een behoorlijke regeling van de informatiehuishouding van toezichthouders en inspectiediensten, zoals in de vreemdelingenwetgeving en diverse wetten op het terrein van het sociale recht, kan daarbij zeer behulpzaam zijn.

5.3.3 Bevoegdheid tot gegevensverzameling door toepassing van opsporingsbevoegdheden uit bijzondere wetten

De werkgroep is nagegaan hoe de toepassing van opsporingsbevoegdheden door toezichthouders die daarover beschikken zich verhoudt tot de Wbp en of die verhouding aanleiding geeft tot problemen. In bijzondere wetten die geheel of gedeeltelijk strafrechtelijk worden gehandhaafd, vindt niet slechts regeling plaats van het bestuursrechtelijk ingebedde toezicht op de naleving, maar wordt daarnaast ook een regeling getroffen voor de opsporing van strafbare feiten. Daartoe worden, overeenkomstig het in aanwijzing 136 van de Aanwijzingen voor de regelgeving voorgeschreven model, bij of krachtens de bijzondere wet buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) aangewezen. Deze boa's beschikken op grond van een dergelijke aanwijzing over de bevoegdheden tot gegevensverzameling uit het Wetboek van Strafvordering. Gedacht kan worden aan het verhoren van verdachten en getuigen en het vastleggen van deze verhoren in een proces-verbaal. Indien de desbetreffende wet wordt gehandhaafd door middel van het economisch strafrecht, dient de aanwijzing van boa's tevens op grond van artikel 17 Wet op de economische delicten (WED) plaats te vinden. De strafvorderlijke bevoegdheden op grond van de WED omvatten mede een aantal bevoegdheden die in afdeling 5.2 van de Awb aan toezichthouders zijn toegekend.

Niet zelden is sprake van een cumulatie van toezicht en opsporing. Verscheidene bijzondere wetten bieden de mogelijkheid om toezichthouders ook als boa aan te stellen. Zie voor enkele willekeurige voorbeelden de artikelen 34 en 44 Wet vervoer gevaarlijke stoffen en 32 en 34 Scheepvaartverkeerswet.

De aanstelling van boa's heeft weliswaar tot gevolg dat zij voor de uitoefening van hun strafrechtelijke bevoegdheden op grond van artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering onderworpen zijn aan het gezag van de officier van justitie, maar dit verandert in beginsel niets aan de toepasselijkheid van de Wbp op het geheel van hun activiteiten. Ook al vindt de gegevensverzameling plaats ten behoeve van een strafrechtelijke bejegening van betrokkenen, dan nog geldt dat de reikwijdte van de Wbp zich niet uitstrekt tot de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden die plaatsvinden *ter uitvoering van de politietaak*, zoals omschreven in de artikelen 2 en 6 Politiewet 1993, of ter uitvoering van de Wjsg. De toezichthoudende taak - met inbegrip van de daaraan toegevoegde opsporingsbevoegdheden - is geen onderdeel van de wettelijk omschreven politietaak, zelfs niet wanneer ambtenaren van politie zijn aangewezen als toezichthouders. Wel is het zo dat een door een buitengewoon

opsporingsambtenaar opgemaakt proces-verbaal dat aan het openbaar ministerie is ingezonden, na die inzending als een strafvorderlijk gegeven in de zin van de Wjsg moeten worden aangemerkt. De Wbp is daarop niet meer van toepassing.

Hetgeen in subparagraaf 5.3.1 is gesteld met betrekking tot de rechtvaardiging van gegevensverwerking is in beginsel ook van toepassing op gegevensverkrijging door middel van de toepassing van opsporingsbevoegdheden van toezichthouders: gegevensverkrijging is in de regel te rechtvaardigen met een beroep op artikel 8, onderdeel c, Wbp.

Dit zal naar verwachting op afzienbare termijn veranderen, indien er sprake is van de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden door ambtenaren die deel uitmaken van een bijzondere opsporingsdienst in de zin van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, wanneer een algemene maatregel van bestuur is vastgesteld op grond van artikel 46 Wet politiegegevens De informatiehuishouding van deze diensten zal dan aan de Wbp zijn onttrokken.

De werkgroep concludeert dat de Wet bescherming persoonsgegevens ook bij de toepassing van opsporingsbevoegdheden door toezichthouders die buitengewoon opsporingsambtenaar zijn of door buitengewoon opsporingsambtenaren die op een andere titel aan een inspectiedienst zijn verbonden geen aanleiding geeft tot bijzondere problemen. Wel constateert de werkgroep dat op het grensvlak van toezicht en opsporing sprake is van een ingewikkelde verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafvorderlijke bevoegdheden en de daaraan verbonden vragen van toepasselijkheid van de Wbp en de Wjsg. De werkgroep meent dat die ingewikkeldheid op zichzelf genomen geen aanleiding geeft tot nadere wettelijke voorzieningen. De complexiteit van deze materie is zodanig dat vereenvoudiging van deze wettelijke context op een acceptabele wijze in een acceptabel tijdbestek niet reëel is. De werkgroep vraagt wel aandacht voor bewustwording van die verhoudingen binnen de inspectiediensten. De werkgroep benadrukt het belang van voldoende aandacht voor de grondslagen van gegevensverwerking in de opleiding van toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren en politieambtenaren.

5.3.4 Verdere verwerking van persoonsgegevens door toezichthouders, doorgifte van persoonsgegevens tussen toezichthouders, geheimhoudingsplichten

De algemene toepasselijkheid van de Wbp op de verwerking van gegevens door toezichthouders, brengt met zich dat de Wbp in beginsel ook toepasselijk is op de *verdere* verwerking van die gegevens. Onder verdere verwerking van gegevens wordt in ieder geval mede verstaan de doorgifte van die gegevens aan andere toezichthouders.

Omdat verdere verwerking in de zin van de Wbp mede de doorgifte van gegevens van de ene inspectiedienst of toezichthouder naar de andere omvat is de werkgroep uitgebreid ingegaan welke mogelijkheden en welke moeilijkheden een correcte toepassing van de Wet bescherming persoonsgegevens oplevert. De werkgroep schenkt daarbij bijzondere aandacht aan de vraag of en in hoeverre geheimhoudingsbepalingen aan doorgifte van gegevens in de weg staan.

De Wbp staat aan verdere verwerking in ieder geval niet principieel in de weg. Artikel 9, eerste lid, Wbp staat alleen aan verdere verwerking in de weg wanneer die verdere verwerking onverenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen. Of er sprake is van onverenigbaarheid tussen het doel van verkrijging en het doel van de beoogde verwerking moet de verantwoordelijke bepalen.

Artikel 9, tweede lid, Wbp geeft de verantwoordelijke een aantal criteria mee om te beoordelen of er sprake is van onverenigbaarheid van doeleinden. Het betreft achtereenvolgens: verwantschap tussen

beide doelen, de aard van de desbetreffende gegevens, de gevolgen van de verdere verwerking voor de betrokkene, de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen. De opsomming is niet limitatief van aard. Ook andere criteria kunnen daarom onder omstandigheden aan de orde zijn.

De werkgroep concludeert dat artikel 9 Wbp niet categorisch in de weg staat aan de doorgifte van gegevens tussen inspectiediensten of toezichthouders onderling. Er is sprake van een bevoegdheid van de inspectiedienst of toezichthouder in zijn hoedanigheid als verantwoordelijke. Aan de uitoefening van die bevoegdheid stelt de wet wel aan een aantal grenzen.

De criteria van artikel 9 Wbp verdienen elk afzonderlijk nadere toelichting. Omdat de parlementaire geschiedenis weinig concreet is over de invulling van deze bepalingen, bruikbare jurisprudentie ontbreekt en de toepassingspraktijk van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) een zeer casuïstisch beeld toont, wordt hieronder nader ingegaan op de diverse onderdelen van artikel 9, tweede lid, Wbp, toegespitst op de overdracht van gegevens tussen toezichthouders en inspectiediensten onderling.

5.3.5 Verwantschap tussen doel oorspronkelijke verwerking en beoogde verwerking

Van een behoorlijke onderbouwing van een verwantschap zal in ieder geval sprake zijn wanneer de toepasselijke wettelijke regelingen daaromtrent een uitdrukkelijke regeling bevatten. Te denken valt aan bepalingen als artikel 64 Wet werk en bijstand, de artikelen 54 en 62 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, de artikelen 107 en 107a Vreemdelingenwet 2000 en artikel 16 Wav en de artikelen 1:46 tot en met 1:50 Wet financieel toezicht. Deze bepalingen voorzien in een uitdrukkelijke grondslag voor de overdracht van gegevens tussen verschillende bestuursorganen die allen een taak hebben bij de uitvoering van de desbetreffende wet. Een redelijke toepassing van dergelijke bepalingen brengt met zich dat gegevensoverdracht ook is toegestaan tussen aan die bestuursorganen ondergeschikte toezichthouders. Regelingen, zoals die voorkomen in de Wet werk en bijstand of de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen worden, in combinatie met de daaraan toegevoegde geheimhoudingsbepalingen, overigens dikwijls ervaren als gesloten verstrekkingenregimes.

Verwantschap tussen doelen zal ook kunnen worden aangenomen wanneer sprake is van uitvoering of toezicht op de naleving van één wet door verschillende organen en dit bij of krachtens de wet is geregeld. Een voorbeeld vormt artikel 10, tweede lid, tweede volzin, Schepenwet. Die bepaling maakt het mogelijk om bij koninklijk besluit ambtenaren van "andere diensttakken" ter beschikking te stellen van de met het toezicht op de naleving van de Schepenwet belaste Inspectie Verkeer en Waterstaat. Het is geen gegeven dat die organen tot hetzelfde ministerie of dezelfde bestuurslaag behoren. In het hierboven genoemde artikel 64 Wet werk en bijstand zijn organen van rijk en gemeente genoemd. Op grond van de evenbedoelde bepaling uit de Schepenwet plachten ambtenaren van het Agentschap Telecom (ressortend onder de Minister van Economische Zaken) de radio-installatie aan boord van zeeschepen te controleren namens het hoofd van de Scheepvaartinspectie (thans Inspectie Verkeer en Waterstaat, ressortend onder de Minister van Verkeer en Waterstaat). Van verwantschap is ook sprake in de bijzondere gevallen van een verplichting tot uitwisseling van gegevens tussen toezichthouders op hetzelfde terrein, maar dan van verschillende lidstaten van de Europese Unie, van derde landen of de Europese Commissie. Zie de artikelen 1:51 tot en met 1: 71 Wet financieel toezicht of artikel 61 Wbp voor enkele voorbeelden.

De werkgroep concludeert dat van verwantschap tussen de doeleinden van oorspronkelijke en beoogde verwerking in elk geval sprake is, wanneer de desbetreffende wetten een uitdrukkelijke regeling bevatten van de onderlinge gegevensuitwisseling tussen verschillende bestuursorganen, belast met de uitvoering, of toezichthouders, belast met het toezicht op de naleving, of wanneer de desbetreffende wet de grondslag biedt voor de toekenning van toezichtsbevoegdheden aan personen of instanties die onder verantwoordelijkheid van verschillende bestuursorganen werkzaam zijn.

5.3.6 Aard van de gegevens en de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene

Deze beide criteria hangen nauw met elkaar samen. Ervan uitgaande dat toezichtinformatie wordt overgedragen tussen toezichthouders en het gevolg van de overdracht van die informatie zou moeten zijn dat de toezichtlast voor de betrokkene vermindert, lijkt op het eerste gezicht dat deze criteria niet in de weg staan aan overdracht. Zeker de overdracht van basisgegevens, NAW-gegevens en daarmee op één lijn te stellen gegevens lijkt een belangrijk winstpunt te zijn voor onder toezicht gestelde bedrijven en burgers. Zij hoeven dan niet telkens dezelfde gegevens aan de toezichthouders te verstrekken.

Toch is dit maar één aspect dat bij de invulling van deze criteria aan de orde komt.

Het begrip "toezichtinformatie" kan immers van alles omvatten. Indien het toezicht wordt uitgeoefend door een boa, en deze stuit op strafbare feiten met de opsporing waarvan hij is belast, dient hij daarvan proces-verbaal op te maken. Een dergelijk proces-verbaal bevat in beginsel strafrechtelijke persoonsgegevens. De verdere verwerking daarvan is in beginsel verboden, tenzij de wet daarvoor een afzonderlijke grondslag biedt. Aangenomen mag worden dat het hier toepasselijke artikel 22 Wbp daaraan thans in de weg staat.

Bij het toezicht op de zorgsector is het niet onaannemelijk dat gegevens betreffende de gezondheid worden verwerkt. Ook daar gaat het om bijzondere persoonsgegevens. De overdracht van dergelijke gegevens tussen toezichthouders onderling lijkt thans af te stuiten op artikel 21 Wbp.

Naast de aard van de gegevens kunnen ook de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene een negatief criterium opleveren. Indien door de overdracht van toezichtgegevens het toezicht efficiënter verloopt, zou dit kunnen leiden tot een intensivering van de sanctionering van individuele betrokkenen. De vraag is echter of dit gevolg van een zekere inbreuk op het privé-leven van de betrokkene als disproportioneel moet worden aangemerkt. Het algemeen belang is immers gebaat bij een gerichte sanctionering van degenen die zich bij voortduring schuldig maken aan overtreding van regels. Een dergelijk belang kan naar het oordeel van de werkgroep in beginsel als zwaarwegender worden aangemerkt.

5.3.7 De wijze waarop de gegevens zijn verkregen

Overdracht van gegevens tussen toezichthouders zal eerder aanvaardbaar zijn wanneer elk van de betrokken toezichthouders over dezelfde algemene toezichtsbevoegdheden beschikt, zoals omschreven in subparagraaf 5.3.1. Gaat het om gegevens die zijn verkregen met gebruikmaking van bijzondere bevoegdheden die door de wet aan één afzonderlijke toezichthouder zijn toegekend zoals bedoeld in subparagraaf 5.3.1, dan ontstaat al gauw een situatie waarin indirect gebruik gemaakt wordt van bevoegdheden die men niet zelf heeft. Het is de vraag of een eventuele sanctieoplegging die mede gebaseerd is op een dergelijke wijze van informatieverkrijging de rechterlijke toets kan doorstaan.

5.3.8 De mate waarin jegens betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen

Wanneer gegevens worden overgedragen tussen verschillende toezichthouders, mag verwacht worden dat de verstrekende en de ontvangende toezichthouder op organisatorisch en technisch gebied geen sterk uiteenlopende voorzieningen in de zin van artikel 13 Wbp kennen die specifiek zijn getroffen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Denkbaar is ook dat voorafgaand aan gegevensoverdracht tussen de desbetreffende toezichthouders convenanten worden gesloten waarin wederzijdse toezeggingen worden gedaan met betrekking tot doel van de overdracht, bewaartermijnen en het al of niet bestaan van gronden tot verdere overdracht van de gegevens. Voorwaarde voor een dergelijk convenant is uiteraard dat de wet daaraan niet in de weg staat.

5.3.9 Artikel 43 Wbp

Op grond van artikel 43 Wbp kan de verantwoordelijke de afwegingsplicht van artikel 9, eerste lid, Wbp buiten toepassing laten. Toepassing van artikel 43 Wbp brengt met zich dat gegevens kunnen worden overgedragen voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verkregen. Dat mag alleen voor zover dat noodzakelijk is in een vijftal door artikel 43 Wbp opgesomde belangen. Het betreft het belang van de veiligheid van de staat, de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten, gewichtige economische en financiële belangen van de staat en andere openbare lichamen, het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de twee voorafgaand genoemde gronden en de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen. De noodzaak wordt beoordeeld door de verantwoordelijke. Uit de zeer casuïstische jurisprudentie over deze bepaling kan wel worden afgeleid dat toepassing van artikel 43 Wbp slechts is weggelegd voor uitzonderlijke gevallen.

Deze bepaling kan niet worden gebruikt als een grondslag voor de permanente of anderszins structurele overdracht van gegevens tussen toezichthouders onderling.

De werkgroep concludeert dat artikel 43 Wbp geen genoegzame grondslag vormt voor de structurele doorgifte van persoonsgegevens.

5.3.10 Geheimhoudingsplichten

Artikel 9, vierde lid, Wbp verplicht de verdere verwerking van persoonsgegevens achterwege te laten voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat. Het is de werkgroep gebleken dat er in de praktijk veel vragen bestaan over de exacte reikwijdte van artikel 9, vierde lid, Wbp.

De werkgroep stelt allereerst vast dat artikel 9, vierde lid, Wbp ten aanzien van de mogelijkheden om persoonsgegevens over te dragen een bijzonder belangrijke bepaling is. Toezichthouders zijn in de regel ambtenaar. Toezichthouders aangesteld bij een rijksinspectie zijn rijksambtenaar.

Toezichthouders die de hoedanigheid van buitengewoon opsporingsambtenaar hebben, zijn per definitie ambtenaar. Dat betekent dat voor deze categorieën toezichthouders een geheimhoudingsplicht uit hoofde van hun ambt geldt. Immers, de geheimhoudingsplicht maakt deel uit van de eed of belofte die geldt voor rijksambtenaren, respectievelijk buitengewoon opsporingsambtenaren. (Zie de regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken van 23 april 1998, Stcrt. 92, voor rijksambtenaren in algemene zin en bijlage A van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar voor boa's.) Dit levert op dat de overdracht van persoonsgegevens tussen toezichthouders onderling vrijwel altijd mede wordt beheerst door artikel 9, vierde lid, Wbp.

Voor de vermoedelijk zeldzame gevallen waarin de geheimhoudingsplicht niet geldt uit hoofde van het ambt, is kans groot dat het wettelijk voorschrift op de naleving waarvan toezicht gehouden wordt een geheimhoudingsbepaling bevat. Vele sectorwetten kennen specifieke geheimhoudingsplichten. (Voor voorbeelden zij verwezen naar het eindrapport "Juridische belemmeringen" van de Expertgroep Eenduidig toezicht, Den Haag, 2007.)

Voor zover er geen specifieke geheimhoudingsbepaling in een sectorwet valt aan te wijzen, moet worden teruggevallen op artikel 2:5 Awb. (Het bestaan van geheimhoudingsbepalingen in specifieke wetten is overigens in overeenstemming met de Awb. Artikel 2:5 Awb is een zogeheten gangbare bepaling. De bijzondere wetgever kan in plaats van een dergelijke bepaling anders besluiten.)

Hoe moeten die geheimhoudingsplichten worden beoordeeld in het licht van artikel 9, vierde lid, Wbp? Geheimhoudingsbepalingen bevatten, ongeacht of ze bij wettelijk voorschrift zijn vastgesteld of deel uitmaken van een eed of belofte, vrijwel altijd de volgende twee hoofdelementen:

1. geheimhouding dient te worden betracht ten aanzien van die gegevens waarvan een bij de uitvoering van de taak van het desbetreffende bestuursorgaan betrokken ambtenaar of andere persoon het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden;
2. een uitzondering op de geheimhoudingsplicht geldt indien een wettelijk voorschrift verplicht tot het openbaar maken van gegevens of voor zover uit de taak van de betrokkene de noodzaak tot mededeling aan een derde voortvloeit.

Soms is het tweede element strenger geformuleerd of aan specifieke voorwaarden verbonden, zie bijvoorbeeld artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 67 Invorderingswet 1990.

Het gaat in de praktijk in het bijzonder om de vraag wanneer uit de taak van een ambtenaar of toezichthouder de noodzaak voortvloeit *persoonsgegevens* over te dragen aan een andere ambtenaar of toezichthouder. De werkgroep meent dat hierover een duidelijke beginseluitspraak gerechtvaardigd is. De aard van zowel artikel 9, vierde lid, Wbp, als alle algemene en specifieke geheimhoudingsbepalingen brengt met zich dat de bewuste clausule in een geheimhoudingsplicht *niet* kan worden aangemerkt als een grondslag voor *systematische* gegevensverstrekking. Zou die stelling niet worden aanvaard, dan verliezen die geheimhoudingsvoorschriften hun zin.

Om die reden kan de werkgroep zich niet verenigen met de conclusie van de Expertgroep Eenduidig toezicht dat (de clausule in) de geheimhoudingsbepaling van artikel 2:5 Awb wel systematische gegevensverstrekking mogelijk zou maken en andere bepalingen daaraan juist in de weg staan. Daar komt nog bij dat artikel 2:5 Awb eerst toepassing vindt wanneer andere geheimhoudingsbepalingen niet van toepassing zijn. Aangenomen moet worden dat dit alleen in uitzonderlijke situaties het geval zal zijn. Zoals hierboven reeds is betoogd, vloeit in verreweg de meeste gevallen voor toezichthouders een geheimhoudingsplicht reeds voort uit een ambtseed of -belofte.

Dat neemt niet weg dat er wel een aantal omstandigheden te benoemen zijn waaronder de overdracht van gegevens *in concreto* wel gerechtvaardigd kan zijn. De werkgroep denkt aan de volgende situaties. In zijn algemeenheid lijkt het weinig bezwaarlijk dat tussen ambtenaren, belast met het toezicht op de naleving van hetzelfde wettelijke voorschrift gegevensoverdracht plaatsvindt. Dat zou ook kunnen gelden indien de desbetreffende ambtenaren tot verschillende diensten behoren. Verder volgt uit artikel 161 Sv dat een geheimhoudingsplicht in beginsel evenmin in de weg staat aan het doen van aangifte van enig bij de taakuitoefening door een toezichthouder geconstateerd strafbaar feit. Of een geheimhoudingsplicht vervolgens aanleiding behoort te zijn tot het invoeren van het in artikel 218 Sv toegekende verschoningsrecht (dat immers geldt ten aanzien van eenieder op wie een geheimhoudingsplicht geldt uit hoofde van een ambt, beroep of wettelijk voorschrift) zal alleen in

concreto kunnen worden beantwoord. De werkgroep meent echter dat het bijzonder moeilijk zal zijn deze mogelijkheden te vertalen in voor de praktijk voldoende bruikbare criteria. Voor de gevallen waarin een redelijke uitleg van artikel 9, vierde lid, Wbp en de toepasselijke algemene en bijzondere geheimhoudingsbepalingen onvoldoende soelaas bieden voor een vorm van structurele gegevensuitwisseling, zal een wettelijke regeling uitkomst moeten bieden. Volledigheidshalve merkt de werkgroep nog op dat artikel 9, vierde lid, Wbp niet beoogt het verder verwerken van *vertrouwelijke bedrijfsgegevens* te reguleren. Dat neemt niet weg dat geheimhoudingsplichten uit hoofde van wettelijk voorschriften, ambt of beroep deze categorie van gegevens ook beogen te beschermen. In paragraaf 5.3.19 wordt hierop teruggekomen.

De werkgroep concludeert dat uit artikel 9, vierde lid, Wbp en de gebruikelijke formulering van in de wetgeving en de geldende ambtseden - en beloftes opgenomen geheimhoudingsplichten in elk geval voortvloeit dat een 'ontsnappingsclausule' in een geheimhoudingsbepaling geen genoegzame grondslag biedt voor structurele doorgifte van gegevens tussen inspectiediensten en toezichthouders. Onder specifieke omstandigheden is incidentele gegevensuitwisseling wel te rechtvaardigen.

5.3.11 Overdracht van persoonsgegevens op grond van de Wbp, waarborgen

Wanneer de overdracht van persoonsgegevens op grond van de Wbp als rechtmatig moet worden aangemerkt, dan blijven de waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens die de Wbp biedt, gewoon gelden. De verantwoordelijke die persoonsgegevens overdraagt, is op grond van artikel 11 Wbp verplicht in staan voor de kwaliteit van de gegevens die hij overdraagt. Hij dient er zorg voor te dragen dat - voor zover de wet de doeleinden en middelen van verwerking (en verdere verwerking) niet bepaalt - de op grond van artikel 27 Wbp vereiste melding van de verwerking ook betrekking heeft op de overdracht van persoonsgegevens met een structureel karakter. Op grond van artikel 33 en 34 Wbp dient de verantwoordelijke te voldoen aan de informatieplicht aan betrokkenen met betrekking tot de overdracht. Een betrokkene kan de rechten van inzage, correctie en verzet invoeren, ook ten aanzien van de overdracht van gegevens. Wanneer zou blijken dat onjuiste gegevens zijn overgedragen, dan zal de verantwoordelijke op grond van artikel 38 Wbp, na uitvoering van correctiemaatregelen ten aanzien van de verwerking van onjuiste persoonsgegevens, de toezichthouders en bestuursorganen aan wie hij de gegevens overdroeg moeten benaderen opdat die organen ook de nodige correctiemaatregelen nemen.

5.3.12 Verrijging door toezichthouders van politiegegevens op grond van de Wet politiegegevens

De Wpolg kent een in beginsel gesloten verstrekkingenregime. Door de politie kunnen slechts politiegegevens aan anderen dan de politie en de Koninklijke Marechaussee worden verstrekt, indien de wet dit uitdrukkelijk toestaat, dan wel indien een zwaarwegend algemeen belang daartoe noodzaakt²¹.

Dit geldt dus ook voor het verstrekken of ter beschikking stellen van politiegegevens aan toezichthouders.

²¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3. p.3

De werkgroep is nagegaan welke mogelijkheden de Wpolg biedt om toezicht op de naleving te ondersteunen door middel van doorgifte van politiegegevens aan toezichthouders en inspectiediensten.

Op grond van artikel 18, eerste lid, Wpolg kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur personen of instanties worden aangewezen aan wie of waaraan, met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, politiegegevens worden of kunnen worden verstrekt ter uitvoering van de bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur aan te geven taak. In artikel 4:2, eerste lid, van het Besluit politiegegevens (Bpolg) zijn de desbetreffende organen opgesomd. Het betreft hier in alle gevallen specifieke aanwijzingen ten behoeve van uitdrukkelijk benoemde doeleinden. Artikel 4:2, tweede lid, Bpolg opent de mogelijkheid (bepaalde categorieën van) politiegegevens te verstrekken aan ambtenaren die bij of krachtens de wet zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van de bij ministeriële regeling aangegeven wetgeving, een en ander voor zover zij deze behoeven. Hieraan stelt het Bpolg wel een aantal voorwaarden. De verstrekking mag alleen betrekking hebben op de desbetreffende wetten en er dienen tussen de verantwoordelijke en de desbetreffende ambtenaren afspraken te worden gemaakt over welke gegevens worden verstrekt, in welke gevallen en onder welke voorwaarden. In de desbetreffende regeling '*Regeling van 1 februari 2008, nr. 5528485/08, houdende regels tot het aanwijzen van wetgeving, genoemd in artikel 4.2, tweede lid, van het Besluit politiegegevens*²² zijn aangewezen: 1 EU-verordening, 21 wetten op het terrein van VenW, VROM, SZW, EZ en LNV, alsmede (categoraal) gemeentelijke verordeningen betreffende het escortbedrijf.

Op grond van artikel 19 Wpolg kan de verantwoordelijke, in bijzondere gevallen, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, in overeenstemming met het bevoegd gezag in de zin van de Politiewet 1993, beslissen tot het verstrekken van politiegegevens aan personen of instanties voor, onder meer, het uitoefenen van toezicht op de naleving. Ingevolge artikel 20 Wpolg kan de verantwoordelijke, op dezelfde gronden en op dezelfde voorwaarden, beslissen tot het verstrekken van politiegegevens ten behoeve van samenwerkingsverbanden van de politie met andere personen of instanties, voor onder meer, het uitoefenen van toezicht op de naleving.

In de artikelen 18, 19 en 20 Wpolg is telkens sprake van een "zwaarwegend algemeen belang". Met deze term, ontleend aan artikel 8, vierde lid, van richtlijn nr. 95/46/EG, wordt aangegeven dat het om meer moet gaan dan een "gewoon" algemeen belang. Op de verstrekking van politiegegevens bestaat in die gevallen geen aanspraak. De verantwoordelijke, dan wel de bevoegde wetgever zal in die gevallen een afweging moeten maken of verstrekking geoorloofd is.

Voor zover een toezichthouder tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is, geldt een ruimer verstrekkingenregime.

Artikel 16, eerste lid, Wpolg staat de verstrekking van politiegegevens toe aan buitengewoon opsporingsambtenaren, bedoeld in artikel 142, eerste lid, onder c, Sv (personen bij bijzondere wetten belast met de opsporing van de daarin benoemde strafbare feiten en de bijzondere opsporingsambtenaren belast met het toezicht op de naleving van verordeningen, voor zover het betreft de in die verordening strafbaar gestelde feiten), alsmede aan andere buitengewoon opsporingsambtenaren, voor zover zij deze behoeven voor de opsporing van strafbare feiten bij het onderzoek waarbij zij zijn betrokken. Overigens zou deze beperking voor buitengewoon

²² Stcrt 38

opsporingsambtenaren ten opzichte van toezichthouders moeten worden vervangen door: *voor zover redelijkerwijs nodig voor het vervullen van zijn taak.*

De werkgroep concludeert dat de Wpolg de nodige mogelijkheden bevat op grond waarvan toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren en inspectiediensten politiegegevens kunnen verzamelen ten behoeve van hun taakuitoefening. De werkgroep meent dat de ministeriële regeling van 1 februari 2008, nr. 5528485/08 op grond van artikel 4:2 Besluit politiegegevens een flexibel instrument is dat zou kunnen worden benut om keten- of domeintoezicht verder te faciliteren.

5.3.13 Positie van bijzondere opsporingsdiensten

Artikel 46 Wpolg bevat een afzonderlijke regeling met betrekking tot de positie van de bijzondere opsporingsdiensten, in de zin van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (FIOD-ECD, een onderdeel van de VROM-inspectie, een onderdeel van de AID, en de SIOD). De taakuitvoering van deze diensten is geregeld in artikel 3 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, en daarmee afgezonderd van de politietaak van de artikelen 2 en 6 Politiewet 1993. Deze diensten behoren ook organisatorisch niet tot de politie, maar tot de desbetreffende ministeries. De bijzondere opsporingsdiensten vormen overigens een afzonderlijke organisatorische eenheid binnen het desbetreffende ministerie. In beginsel dienen ambtenaren van een bijzondere opsporingsdienst niet tevens te worden belast met toezicht - of inspectietaken.

Nu de reikwijdte van de Wpolg is gerelateerd aan de politietaak, wordt de informatiehuishouding van de bijzondere opsporingsdiensten in beginsel beheerst door de Wbp. Artikel 46 Wpolg maakt hierop echter een uitzondering voor de gegevensverwerking met betrekking tot de zware criminaliteit. Deze gegevensverwerking vindt binnen de bijzondere opsporingsdienst plaats in afzonderlijke organisatorische eenheden. Deze gegevensverwerking valt onder het regime van de Wpolg. Artikel 46 Wpolg opent echter ook de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur ook andere gegevensverwerkingen binnen de bijzondere opsporingsdiensten aan te wijzen die onder het regime van de Wpolg vallen. Over een dergelijke maatregel wordt thans gesproken. Uitkomst van die besprekingen kan zijn dat de gehele informatiehuishouding van de bijzondere opsporingsdiensten wordt onttrokken aan de Wbp ten gunste van de Wpolg.

Voor de bijzondere opsporingsdiensten heeft dit tot gevolg dat gegevensverstrekking door een bijzondere opsporingsdienst aan toezichthouders of toezichthoudende instanties uit hoofde van de artikelen 18, 19 en 20 Wpolg is toegestaan.

5.3.14 Verdere verwerking van politiegegevens door toezichthouders, geheimhoudingsplichten

Artikel 7 Wpolg kent een verdergaande geheimhoudingsplicht dan de geheimhoudingsplichten van de artikelen 2:5 Awb en artikel 9, vierde lid, Wbp. Uitgangspunt is dat een ieder gehouden is tot geheimhouding wanneer hij de beschikking krijgt over politiegegevens met betrekking tot derden. De verplichting tot geheimhouding staat, behoudens twee uitzonderingen, in de weg aan doorverstrekking van gegevens²³.

De geheimhoudingsplicht geldt niet voor de ambtenaar van politie voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking verplicht, verstrekking krachtens § 3 van het Bpolg is toegelaten of de politietaak in bijzondere gevallen tot verstrekking noodzaakt. Gegeven de omstandigheid dat laatstgenoemde grond in de parlementaire geschiedenis uitdrukkelijk als

²³ Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 37

uitzonderingsgrond is benoemd, en de politietaak niet mede het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften omvat, zal doorverstrekking van politiegegevens ten behoeve van het nalevingstoezicht in de regel afstuiten op de geheimhoudingsplicht.

De geheimhoudingsplicht geldt niet voor de verkrijger van politiegegevens voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking verplicht, of uit zijn taak de noodzaak van doorgifte voortvloeit. Naar het oordeel van de werkgroep kan verdedigd worden dat de taak wel ergens, bij voorkeur in een wettelijk voorschrift, omschreven moet staan om te kunnen beoordelen of de geheimhoudingsplicht onverkort geldt.

De werkgroep concludeert dat de geheimhoudingsplicht in de Wpolg in beginsel in de weg staat aan de verdere verwerking van politiegegevens die zijn ontvangen door toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren of inspectiediensten. Dit vloeit voort uit de aard van de Wet politiegegevens.

5.3.15 Verrijking door toezichthouders van justitiële en strafvorderlijke gegevens op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

De Wjsg maakt een onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens. Onder de eerste categorie vallen alleen de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens. Die aanwijzing heeft plaatsgevonden in het Besluit justitiële gegevens. Het betreft een verzameling persoonsgegevens betreffende: a. alle misdrijven ter zake waarvan een proces-verbaal door het OM in behandeling is genomen; b. de overtredingen ter zake waarvan de rechter vrijheidsstraf, taakstraf of bijkomende straf, dan wel een geldboete van meer dan € 100,= heeft opgelegd; c. de overtredingen waarvan het OM een transactie van € 100,= of meer heeft aangeboden; d. een aantal met name opgesomde overtredingen van het Wetboek van Strafrecht en een aantal bijzondere wetten terzake waarvan het proces-verbaal door het OM in behandeling is genomen. De Minister van Justitie is verantwoordelijke voor deze gegevensverwerking.

Onder de tweede categorie vallen alle gegevens betreffende natuurlijke (en rechts)personen die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het OM in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg verwerkt. Deze categorie is meer omvattend dan het begrip justitiële gegevens. Het College van procureurs-generaal is verantwoordelijke voor deze gegevensverstrekking. De werkgroep is nagegaan welke mogelijkheden de Wjsg biedt om toezicht op de naleving te ondersteunen door middel van doorgifte van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan toezichthouders en inspectiediensten

Op grond van artikel 9, eerste lid, Wjsg kunnen - voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang én een goede taakuitoefening van degene aan wie justitiële gegevens worden verstrekt - aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen personen of instanties die met een publieke taak zijn belast justitiële gegevens worden verstrekt. De artikelen 10 en 11 Wjsg bevatten beperkingen aan de verstrekkingmogelijkheden die zowel op de omvang van de verstrekking zien als op de tijd waarbinnen die verstrekking mag plaatsvinden.

De uitwerking van dit geheel is te vinden in het Besluit justitiële gegevens (Bjg). Het Bjg bevat geen algemene bevoegdheid om justitiële gegevens te verstrekken ten behoeve van het uitoefenen van toezicht op de naleving door toezichthouders of toezichthoudende instanties. Slechts in enkele concrete gevallen voorziet het Bjg daarin.

Op grond van artikel 8a Wjsg kan het College van procureurs-generaal - voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang - justitiële gegevens verstrekken, in die gevallen waarin het ingevolge de artikelen 39e of 39f Wjsg bevoegd is om strafvorderlijke gegevens te

verstrekken. Artikel 39e Wjsg opent de mogelijkheid om - alweer voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang - strafvorderlijke gegevens te verstrekken aan een groot aantal personen en instanties. Daaronder zijn in ieder geval begrepen ambtenaren van politie en alle buitengewoon opsporingsambtenaren. (Ambtenaren, aangesteld bij bijzondere opsporingsdiensten vallen hieronder niet: zij zijn immers noch ambtenaren van politie, noch buitengewoon opsporingsambtenaar.)

Op grond van artikel 39f Wjsg kan het College van procureurs-generaal - voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang - strafvorderlijke gegevens verstrekken aan personen of instanties voor - onder meer - de volgende doeleinden: het voorkomen en opsporen van strafbare feiten en het houden van toezicht op het naleven van regelgeving. De verstrekkingregeling is uitgewerkt in de *Aanwijzing verstrekken strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden* (Stcrt. 2008, 19). Hoofregel is dat de verstrekking van strafvorderlijke gegevens geen verplichting, maar een bevoegdheid is van het College. De afweging of sprake is van een voldoende zwaarwegend algemeen belang bij gegevensverstrekking wordt door het College verricht. De Aanwijzing geeft aan dat ten behoeve van het voorkomen en opsporen van strafbare feiten strafvorderlijke gegevens kunnen worden verstrekt aan alle opsporingsambtenaren. Ten behoeve van het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving kunnen de daarvoor benodigde gegevens worden verstrekt aan bestuursorganen. In een daarop volgende opsomming worden inspecties en bijzondere opsporingsdiensten daaronder uitdrukkelijk begrepen. Ook genoemd zijn toezichthouders als bedoeld in artikel 5:11 Awb. Verschil tussen deze twee categorieën wordt in zoverre gemaakt dat voor bestuursorganen in beginsel sprake is van een standaardverstrekking, en in het geval van toezichthouders sprake is van een niet-standaardverstrekking.

Tot slot van deze paragraaf wordt volledigheidshalve opgemerkt dat de gegevensoverdracht die is geregeld in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) niet in dit rapport wordt betrokken. De wet BIBOB ziet op het tegengaan van integriteitsrisico's bij vergunningverlening op grond van een aantal specifieke andere wetten en niet zozeer op de uitoefening van inspectietaken.

De werkgroep concludeert dat de Wjsg enkele mogelijkheden bevat op grond waarvan toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren en inspectiediensten politiegegevens kunnen verzamelen ten behoeve van hun taakuitoefening. Afzonderlijke aandacht verdient nog wel dat in de Aanwijzing verstrekken strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden nog geen rekening wordt gehouden met de aparte positie van ambtenaren aangesteld bij een bijzondere opsporingsdienst.

5.3.16 Verstrekking door het OM van strafvorderlijke en justitiële gegevens aan samenwerkingsverbanden

Het OM kan ter uitvoering van zijn wettelijke taken participeren in samenwerkingsverbanden waarvan toezichthouders en inspecties deel kunnen uitmaken. De *Aanwijzing verstrekken strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden* houdt afzonderlijk rekening met de verstrekking van gegevens ten behoeve van deze samenwerkingsverbanden. Een onderscheid wordt gemaakt in samenwerkingsverbanden waarbij een apart door elk van de partners raadpleegbaar bestand in het leven wordt geroepen en samenwerkingsverbanden waarbij dit niet het geval is. Indien geen afzonderlijk bestand in het leven wordt geroepen, kan het OM, mits er een samenwerkingsovereenkomst met de desbetreffende partner bestaat, rechtstreeks aan die partner op

grond van de Wjsg gegevens verstrekken. Dat betekent dat de geheimhoudingsverplichting van artikel 52 Wjsg ten aanzien van die partners geldt. Indien er wel sprake is van een afzonderlijk bestand kan het OM gegevens op grond van de Wjsg verstrekken ten behoeve van dat bestand. Dat bestand moet dan op grond van de Wbp wel worden gemeld bij het CBP. De informatiebetrekkingen tussen de verantwoordelijke voor het bestand en de andere daarbij betrokken verwerkers worden dan beheerst door de Wbp. Of, en zo ja, in hoeverre verdere verwerking toelaatbaar is, moet dan worden beoordeeld op grond van artikel 9 Wbp.

De werkgroep beveelt aan bij de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden tijdig rekening te houden met de modaliteiten die de Aanwijzing verstrekken strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspiegeling gelegen doeleinden biedt.

5.3.17 Verdere verwerking door toezichthouders van justitiële en strafvorderlijke gegevens, geheimhoudingsbepalingen

Op grond van artikel 52 Wjsg is een ieder die krachtens de Wjsg de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover een bij of krachtens de Wjsg gegeven voorschrift mededelingen toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt. De geheimhoudingsplicht strekt zich dus uit tot zowel justitiële als strafvorderlijke gegevens. Uit de parlementaire geschiedenis wordt duidelijk dat verdere verstrekking van strafvorderlijke en justitiële gegevens slechts toelaatbaar is wanneer dit, gelet op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en een incidenteel karakter heeft. Artikel 52 Wjsg is niet bedoeld als grondslag voor een structurele uitwisseling van strafrechtelijke informatie²⁴. Indien strafrechtelijke gegevens met inachtneming van artikel 52 Wjsg toch mogen worden doorverstrekt, zijn op degene die de gegevens vervolgens ontvangt, de bepalingen van de Wbp, in het bijzonder artikel 9, van toepassing.

De werkgroep concludeert dat de geheimhoudingsplicht in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in beginsel in de weg staat aan de verdere verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens die zijn ontvangen door toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren of inspectiediensten. Dit vloeit voort uit de aard van de Wet politiegegevens.

5.3.18 Verstrekking en verkrijging van gegevens door toezichthouders op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002

Artikel 17 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv) bevat een algemene bevoegdheid van de diensten (de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst en de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst) om zich voor het verzamelen van gegevens te wenden tot bestuursorganen, ambtenaren en voorts een ieder die geacht kan worden die gegevens te kunnen verstrekken, alsmede de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking. Daaronder vallen uiteraard ook toezichthouders. Worden de gegevens verstrekt door een verantwoordelijke op die grondslag, dan blijven de voor de verantwoordelijke geldende wettelijke voorschriften met betrekking tot de verstrekking van die gegevens buiten toepassing. Dat geldt dus ook voor de voorschriften in de Wbp.

²⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr.3, p.9

De werkgroep heeft zich, omwille van de volledigheid, afgevraagd of de Wiv nog bruikbare mogelijkheden of moeilijkheden oplevert voor de informatiepositie van toezichthouders en inspectiediensten

Op grond van artikel 36, eerste lid, onder b en c, Wiv zijn de diensten in het kader van een goede taakuitvoering bevoegd om over, door of ten behoeve van de dienst verwerkte gegevens mededeling te doen aan andere bestuursorganen of andere personen of instanties die deze aangaan. Niet uitgesloten is dat daaronder toezichthouders of toezichthoudende instanties mede zijn begrepen. Dergelijke mededelingen kunnen op grond van artikel 37 Wiv worden verstrekt onder de voorwaarde dat de desbetreffende gegevens niet aan anderen worden verstrekt. Ook artikel 85 Wiv is van belang. Indien volgehouden kan worden dat een toezichthouder na de ontvangst van gegevens afkomstig van een dienst betrokkenheid heeft bij de uitvoering van de Wiv geldt de desbetreffende geheimhoudingsplicht ook voor hem.

Op grond van artikel 39 Wiv kunnen de diensten, indien bij de verwerking van gegevens door of ten behoeve van een dienst daarvan is gebleken, op grond van een dringende en gewichtige reden, schriftelijk mededeling doen van gegevens aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen personen of instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van een publieke taak, voor zover de gegevens tevens van belang kunnen zijn voor de behartiging van de aan die personen en instanties opgedragen taken. Een dergelijke algemene maatregel van bestuur is niet totstandgekomen. Zou een dergelijke maatregel worden vastgesteld, dan is niet uitgesloten dat daarin ook toezichthouders of inspectiediensten worden aangewezen.

De werkgroep concludeert dat de Wiv zeer bescheiden mogelijkheden biedt op grond waarvan toezichthouders en inspectiediensten gegevens kunnen verzamelen ter ondersteuning van hun taakuitoefening. De absolute geheimhoudingsverplichtingen op grond van die wet maken de verdere verwerking van die gegevens vrijwel onmogelijk.

5.3.19 Bedrijfsgegevens

Toezichthouders verkrijgen in de uitoefening van hun taak veelvuldig gegevens met betrekking tot bedrijven. Voor een deel zullen deze bedrijfsgegevens kunnen worden aangemerkt als persoonsgegevens. Op persoonsgegevens is het in de voorgaande paragrafen beschreven regime van toepassing. Voor andere bedrijfsgegevens geldt dat niet. De Wbp is niet van toepassing op deze gegevens. Er bestaat ook geen andere algemene wettelijke regeling over de omgang met bedrijfsgegevens.

Niettemin is er aanleiding enige aandacht aan de status van deze gegevens te schenken in de samenwerkingsrelaties tussen toezichthouders en inspectiediensten. Bedrijven hebben groot belang bij het vertrouwelijk houden van sommige gegevens. Dikwijls zal het gaan om financiële bedrijfsgegevens en fabricagegeheimen. Ongecontroleerde kennisname van dergelijke gegevens door derden kan de concurrentiepositie of de financiële belangen van een bedrijf ernstig schaden. Bedrijfsgegevens die vertrouwelijk dienen te blijven verdienen daarom ook van toezichthouders afzonderlijke aandacht. In zijn algemeenheid genieten de belangen, gemoeid met de geheimhouding van vertrouwelijke gegevens in ieder geval strafrechtelijke bescherming. Artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht bedreigt schending van de geheimen, zonder onderscheid naar de aard van het geheim, met een straf. Geheimhoudingsplichten voortvloeiend uit andere wettelijke voorschriften dan art. 272 Sr, of uit ambt of beroep zullen zich doorgaans ook uitstrekken tot vertrouwelijke bedrijfsgegevens. Sommige geheimhoudingsbepalingen sluiten de toepasselijkheid van art. 272 Sr uit.

Dat is met name het geval wanneer die bepalingen een verdergaande bescherming beogen dan de gangbare geheimhoudingsbepaling van art. 2:5 Awb. (Zie bijv. art. 52 Wjsg en art. 85 Wiv.)

Hoewel ten aanzien van vertrouwelijke bedrijfsgegevens een pendant van art.9, vierde lid, Wbp ontbreekt, en daardoor ook de afweging of overdracht van vertrouwelijke bedrijfsgegevens tussen toezichthouders of inspectiediensten in concreto rechtmatig minder gecompliceerd is, kan een uitdrukkelijke wettelijke regeling, zoals in dit rapport bepleit in paragraaf 4.2.3 ten aanzien van persoonsgegevens, ook hier de nodige duidelijkheid bieden.

In een aantal gevallen heeft de wetgever die duidelijkheid overigens al geboden. De artikelen 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen en 67 Invorderingswet 1990 formuleren een restrictief regime ten aanzien van gegevens met betrekking tot de heffing en invordering van de rijksbelastingen. De artikelen 90 en 91 Mededingingswet formuleren een restrictief regime ten aanzien van gegevens met betrekking tot het algemene en sectorspecifieke mededingingsrecht, ook waar het gaat om de doorgifte van gegevens tussen toezichthouders onderling. Artikel 1:89 en volgende Wet financieel toezicht formuleren een gedetailleerde regeling met betrekking tot financiële toezichtgegevens.

5.4 Toezichts- en opsporingsbevoegdheden

5.4.1 Aanwijzing als toezichthouder

Een persoon moet bij of krachtens wettelijk voorschrift met het toezicht op de naleving van een wet worden belast, om als toezichthouder de in de Awb opgenomen bevoegdheden te kunnen uitoefenen. Aanwijzing 133 van de Aanwijzingen voor de regelgeving laat daarbij de keuze tussen een aanwijzing van de toezichthouders bij de wet zelf of krachtens de wet. Van het eerste is bij voorbeeld sprake op het onderwijsterrein: de Wet op het onderwijstoezicht draagt het toezicht voor alle onderwijswetten op aan de Inspectie van het onderwijs. Meestal geschiedt de aanwijzing echter krachtens de wet. In de meeste gevallen wordt daarbij gebruik gemaakt van de in Aanwijzing 133 opgenomen algemene formulering: "Met het toezicht op de naleving van ... (aanduiding desbetreffende voorschriften) zijn belast de bij besluit van ... (aanduiding bestuursorgaan) aangewezen ambtenaren/personen.". In een aantal gevallen is echter gekozen voor een specifiekere regeling. In de Drank- en Horecawet wordt de mogelijkheid om ambtenaren aan te wijzen beperkt tot ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid. Ingevolge de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet kunnen alleen onder de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ressorterende ambtenaren worden aangewezen als toezichthouder voor alle arbeid. Wel is er in beide wetten de mogelijkheid om andere ambtenaren aan te wijzen voor het toezicht op de naleving van de regels met betrekking tot door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen categorieën van arbeid. Dit is ook gebeurd in de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving. Hierin worden de ambtenaren van achtereenvolgens de IVW, de politie, het SodM en de VWA als toezichthouders aangewezen voor met name bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet, die op hun terrein liggen.

De Mededingingswet beperkt het toezicht tot ambtenaren van de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Wegenverkeerswet 1994 tot opsporingsambtenaren en ambtenaren van Rijksbelastingdienst, de Rijks- en de provinciale waterstaat, de Dienst Wegverkeer en de verkeersinspecties

5.4.2 Algemene toezichtsbevoegdheden

De Awb geeft algemene regels met betrekking tot bestuurlijk toezicht. Het gaat om Hoofdstuk 5 (Handhaving) en meer specifiek om afdeling 5.2 (Toezicht op de naleving). Deze afdeling definieert

eerst (in artikel 5:11) het begrip “toezichthouder”: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens wettelijk voorschrift. Vervolgens wordt een aantal bevoegdheden aan de toezichthouder toegekend: het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, het vorderen van inzage in gegevens, het onderzoeken van zaken en het onderzoeken van vervoermiddelen. Verder geldt een medewerkingsplicht voor een ieder. Deze bevoegdheden heeft elke toezichthouder, tenzij er bevoegdheden zijn uitgezonderd. Deze expliciet in de Awb opgenomen mogelijkheid (artikel 5:14) kan worden gebruikt om bevoegdheden voor specifieke toezichthouders uit te zonderen, zoals personeel beneden een bepaalde rang, of om bevoegdheden volledig uit te sluiten. Dat laatste gebeurt wel eens bij de onderzoeksbevoegdheden van artikel 5:18 en 5:19. Over het algemeen echter beschikken de toezichthouders over dezelfde algemene bevoegdheden.

5.4.3 Specifieke toezichtsbevoegdheden

Daarnaast bestaat de mogelijkheid – om zwaarwegende redenen – juist aanvullende bevoegdheden toe te kennen. Hiervan wordt in een aantal gevallen gebruik gemaakt. Het gaat daarbij enerzijds om specifiek op het desbetreffende beleidsterrein toegesneden bevoegdheden, die verder los staan van de Awb-bevoegdheden. Een voorbeelden hiervan is het vorderen van het rijbewijs in de Wegenverkeerswet 1994. Verder verdient de Algemene douanewet aparte vermelding. In deze wet is voor de douane een specifieke set aan bevoegdheden toegekend, voor een groot deel voortvloeiend uit Europese regelgeving. Anderzijds gaat het om uitbreidingen van de bevoegdheden die in de Awb worden toegekend. Deze laatste categorie bestaat uit:

1. Het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner

In artikel 5:15 Awb wordt een algemene regel gegeven over het betreden van plaatsen, waarbij het betreden van woningen zonder toestemming van de bewoner is uitgezonderd. Deze uitzondering wordt in een groot aantal bijzondere wetten weer ongedaan gemaakt. In bijlage 3 is hiervan een overzicht opgenomen.

Bij de Aanpassingswet derde tranche Awb I is ervoor gekozen de reeds bestaande aanvullingen op het bevoegdhedenpakket van de Awb in stand te laten. Dit geldt dus ook voor de bevoegdheid die in de verschillende bijzondere wetten was opgenomen om zonder toestemming een woning te betreden. Deze bevoegdheden bestonden vaak al van oudsher. Zo gaat artikel 18.5 Wet milieubeheer terug tot de daarvoor al bestaande Wet chemische afvalstoffen uit 1976. Bij de introductie van de Wet milieubeheer werd deze bevoegdheid overgenomen met de volgende korte mededeling: *In verband met de bijzondere risico's die chemische afvalstoffen opleveren, bestaat behoefte aan deze bijzondere bevoegdheid.*²⁵ Vaak wordt als argument voor het toekennen van de bevoegdheid genoemd dat hetgeen gecontroleerd moet worden zich ook in een woning kan bevinden, of daar – in de situatie dat de bevoegdheid niet zou bestaan – zelfs bewaard kan worden met als doel het aan controle te onttrekken. Zo wordt in de memorie van toelichting bij artikel 84 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden aangegeven dat *het regelmatig voorkomt dat gewasbeschermingsmiddelen of biociden niet in de daarvoor bestemde bewaarplaats worden bewaard doch in een woning. In de praktijk van het toezicht op de naleving is gebleken dat middelen soms aan het oog van de controle worden onttrokken door ze in een woning op te slaan. Om goed toezicht te kunnen uitoefenen op de naleving*

²⁵ Kamerstukken II 1988/89, 21 246, nr. 3, p. 121.

van het bepaalde bij of krachtens deze wet is het daarom noodzakelijk zo nodig ook zonder toestemming van de bewoner woningen te kunnen betreden.²⁶

Op het binnentreden is de Algemene wet op het binnentreden van toepassing. Deze wet stelt onder andere algemene regels met betrekking tot de bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner die in een bijzondere wet moet zijn verleend. Ingevolge artikel 9 van die wet kan de sterke arm worden ingeroepen.

2. Het doorzoeken van woningen

Artikel 55 Mededingingswet bevat nog een specifieke mogelijkheid om de woning vervolgens ook te doorzoeken en daartoe zo nodig de sterke arm in te zetten. De toekenning van deze bevoegdheid gebeurde om een specifieke reden²⁷. Het is daarmee ook het enige geval waarin deze bevoegdheid is opgenomen. De doorzoekingsbevoegdheid is wel al bekend in het strafrecht. In artikel 97 Wetboek van Strafvordering wordt de doorzoekingen van woningen geregeld. Deze bevoegdheid (toen nog huiszoeking geheten) is door de Hoge Raad gedefinieerd als het stelselmatig en gericht onderzoeken van een plaats op de aanwezigheid van voor inbeslagname vatbare voorwerpen²⁸.

Daartoe mag zo nodig proportioneel geweld, zoals het openbreken van een kast, worden aangewend.

3. Het vorderen van inzage met behulp van de sterke arm

In artikel 5:17 Awb wordt de algemene bevoegdheid verleend om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. In een aantal wetten wordt deze bevoegdheid aangevuld met de mogelijkheid om dit te doen met behulp van de sterke arm. Dit gebeurt op het terrein van met name het Ministerie van Economische Zaken en in mindere mate het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Op deze manier wordt veiliggesteld dat de informatie direct wordt verkregen, ook als degene die de informatie moet verstrekken niet bereid blijkt de informatie te verstrekken. Deze bevoegdheid is, afgezien van noodwetgeving, opgenomen in artikel 55, tweede lid, Mededingingswet, artikel 15.7, tweede lid, Telecommunicatiewet, artikel 30 Metrologiewet, artikel 5, tweede lid, Prijzenwet, artikel 60e, eerste lid, Advocatenwet, artikel 16, tweede lid, Wet op de vaste boekenprijs, artikel 18 Distributiewet, artikel 6a Hamsterwet, artikel 29 Vorderingswet, artikel 12b, vierde lid, In- en uitvoerwet, artikel 45i, derde lid, Loodsenwet, artikel 11b, vierde lid Wedervergeldingswet zeescheepvaart, artikel 7 Wet schadefonds olietankschepen, artikel 9, onderdeel d, Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied, artikel 4 jo. artikel 2 Wet uitvoering EG-mededingingsverordeningen en artikel 29 Wet vervoer over zee. In de Hamsterwet is de bevoegdheid uitgebreid tot de artikelen 5:18 (monstername) en 5:19 (onderzoek vervoermiddelen) Awb. In artikel 54, tweede lid, Waarborgwet 1986 is de bevoegdheid beperkt tot artikel 5:18 Awb.

In de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet derde tranche Awb l²⁹ wordt de reikwijdte van deze bevoegdheid en de reden voor het handhaven ervan gegeven:

²⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 474, nr. 3, p. 78.

²⁷ Die reden was erin gelegen dat in Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PbEU 2003, L1) de bevoegdheid aan de Europese Commissie is gegeven om woningen zonder toestemming van de bewoner te doorzoeken indien er een verdenking bestaat dat de bewoner daar administratie bewaart die bewijst dat de Europese mededingingsregels zijn overtreden. Omdat de Europese Commissie deze bevoegdheid uitvoert met ondersteuning van de nationale mededingingsautoriteit, en de NMa daarmee een doorzoekingsbevoegdheid in woningen kreeg, werd het opportuun geacht om deze bevoegdheid ook voor nationale situaties te openen.

²⁸ HR 28 mei 1985, NJ 1985, 822 m.nt. ThWvV.

²⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 82-83.

Zoals in de memorie van toelichting bij de beide genoemde wetsvoorstellen³⁰ is uiteengezet, betekent de mogelijkheid om de inzage van zakelijke gegevens en bescheiden zo nodig met behulp van de sterke arm te kunnen afdwingen dat kasten, laden en andere opbergplaatsen, waarvan het aannemelijk is dat zich daarin zakelijke gegevens en bescheiden bevinden die de aangewezen ambtenaren willen inzien, desnoods opengebroken kunnen worden. De bevoegdheid om niet alleen bij het betreden van plaatsen maar ook bij het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden zo nodig de hulp van de sterke arm in te roepen, verschilt inhoudelijk dan ook van de bevoegdheid tot het inroepen van de sterke arm bij alleen de betredingsbevoegdheid. Indien de sterke arm-bevoegdheid niet uitdrukkelijk aan de inzagebevoegdheid is gekoppeld, kunnen aangewezen ambtenaren zich namelijk geen toegang verschaffen tot zakelijke gegevens en bescheiden, indien deze zich bevinden in afgesloten kasten, laden en andere opbergplaatsen, en wanneer aan hen geen medewerking wordt verleend bij de uitoefening van hun inzagebevoegdheid. Daaraan doet niet af dat een ieder ingevolge artikel 5:20, eerste lid, van de Awb verplicht is tot het verlenen van medewerking bij de uitoefening van toezichtsbevoegdheden. Het niet naleven van die verplichting is weliswaar strafbaar ingevolge artikel 184 Wetboek van Strafrecht, maar daarmee is aan aangewezen ambtenaren geen bevoegdheid gegeven om zich toegang te verschaffen tot zakelijke gegevens en bescheiden die zich bevinden in afgesloten kasten en laden.

Gelet op het karakter van bovengenoemde wetten is het niet gewenst dat degene die verplicht is medewerking te verlenen aan de uitoefening van toezichtsbevoegdheden, in staat is een eigen afweging te maken tussen het risico van de sanctiedreiging van artikel 184 Wetboek van Strafrecht en zijn belang om toezichthouders de toegang tot informatie te beletten. Gelet op dit inhoudelijke verschil in reikwijdte van bevoegdheden is bij de bovengenoemde wetten telkens voorzien in een aanvulling van de in artikel 5:17 van de Awb geregelde inzagebevoegdheid met de bevoegdheid om daarbij zo nodig de hulp van de sterke arm in te roepen. Daarmee wordt aangesloten bij het in deze aanpassingswet gehanteerde uitgangspunt dat de omvang van het bevoegdhedenpakket van toezichthouders als gevolg van de aanpassing aan de Awb gehandhaafd blijft.

In dit verband wordt voorts opgemerkt dat de in de Waarborgwet 1986 en de Jkwt geregelde zelfstandige bevoegdheid van toezichthouders om kasten, laden en andere dergelijke bergplaatsen te openen, is vervangen door een bevoegdheid om bij de uitoefening van de bevoegdheid om zaken te onderzoeken (artikel 5:18 Awb) zo nodig de hulp van de sterke arm in te roepen. Dat betekent dat de gebruikelijke bergplaatsen desnoods kunnen worden opengebroken.

Alleen het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner vormt een specifieke toezichtsbevoegdheid die op relatief ruime schaal wordt toegepast.

5.4.4 Opsporingsbevoegdheden t.o.v. toezichtsbevoegdheden

Als bij het toezicht een overtreding van een wettelijk voorschrift wordt geconstateerd, gaat de toezichtsfase over in de sanctioneringsfase (mits er uiteraard reden is om die overtreding te sanctioneren). Bestaat de handhaving uit de toepassing van de zogenaamde bestuurlijke herstelsancties, de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom, dan is van deze overgang weinig te merken. De medewerkingsplicht blijft gewoon gelden tot het moment waarop de last wordt opgelegd. Bestaat de handhaving echter uit de toepassing van een bestraffende sanctie, de

³⁰ Het ging hierbij om de wetsvoorstellen waarmee de Mededingingswet en de Wet uitvoering EG-mededingingsverordeningen, met de daarin opgenomen bevoegdheden, werden ingevoerd.

bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie, dan is deze overgang wel van belang. Vanaf dat moment is namelijk sprake van een “criminal charge” in de zin van het EVRM of het IVBPR, waarvoor beide verdragen het “nemo tenetur”-beginsel hanteren. Dit beginsel houdt in dat niemand gehouden is tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen. Veelal wordt aangenomen dat sprake is van een “criminal charge” vanaf het tijdstip waarop de overtreder uit handelingen van het bestuursorgaan redelijkerwijs kan afleiden dat hem een bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie zal worden opgelegd. Wanneer dat het geval is, is uiteraard afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Als sprake is van ontdekking op heterdaad, dan is direct sprake van een ‘criminal charge’. Maar in veel gevallen zal de omslag plaatsvinden bij een constatering in het kader van het houden van toezicht. De omslag betekent dat de (vermeende) overtreder gewezen moet worden op zijn zwijgrecht, de zogenaamde cautie. Deze cautie is zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht geregeld: artikel 5.0.11, tweede lid, Awb en artikel 12g van het Wetboek van Strafvordering. Het gaat daarbij overigens slechts om het zwijgrecht in strikte zin. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Vierde tranche Awb wordt hierover het volgende gezegd:

Tegenover dit recht om te zwijgen staat dat de bestuursrechtelijke wetgeving burgers vaak verplichtingen oplegt om inlichtingen aan bestuursorganen te verstrekken, bijvoorbeeld ten behoeve van de belastingheffing. Dit roept de vraag op waar de inlichtingenplicht ophoudt en het zwijgrecht begint.

In dat verband is allereerst van belang, dat het “nemo tenetur”-beginsel volgens het Hof niet inhoudt dat iemand op geen enkele wijze kan worden gedwongen aan zijn eigen veroordeling mee te werken (EHRM 17 december 1996, NJ 1997, 699 (Saunders)). Zo kan een burger ook in een strafprocedure worden gedwongen materiaal over te leggen dat onafhankelijk van zijn wil bestaat, zoals geschriften, ademlucht en lichaamsmateriaal. [...] Ook het Nederlandse recht kent geen onvoorwaardelijk beginsel dat iemand op generlei wijze kan worden verplicht tot medewerking aan het verkrijgen van mogelijkerwijs bezwarend bewijsmateriaal (HR 26 oktober 1993, NJ 1994, 629). [...] Alles afwegende stellen wij daarom voor te bepalen dat aan een persoon het zwijgrecht toekomt, zodra hij met het oog op het opleggen van een bestraffende sanctie wordt verhoord. Deze formulering maakt in de eerste plaats duidelijk dat het gaat om situaties waarin het bestuursorgaan serieus overweegt om de overtreding «punitief» af te doen. Het bestuursorgaan overweegt derhalve niet (langer) om (alleen) een herstelsanctie op te leggen. [...] Het zwijgrecht laat – zoals ook uit het bovenstaande al blijkt – verplichtingen om inlichtingen te verschaffen ten behoeve van de uitvoering of het toezicht op de naleving van voorschriften in het algemeen onverlet. Het zwijgrecht heeft slechts betrekking op het afleggen van verklaringen over de overtreding waarvan iemand wordt beschuldigd.³¹

Corstens leidt ook uit de rechtspraak af dat een controlebevoegdheid ook mag worden gebruikt om na een verdenking meer informatie boven tafel te krijgen: *Zolang het maar niet gaat om een controlebevoegdheid die aan een spreekplicht is gekoppeld, bestaat er geen aanleiding bij het aanwenden van controlebevoegdheden een onderscheid te maken tussen verdachten en niet-verdachten. Indien de controlebevoegdheid wel aan een spreekplicht is gekoppeld, zal de verdachte zich steeds op zijn zwijgrecht mogen beroepen. Dit prevaleert.³²*

De overgang naar een “criminal charge” kan zich dus zowel in het strafrecht als het bestuursrecht voordoen. Binnen het strafrecht treedt vanaf dit moment een aantal opsporingsbevoegdheden in

³¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 95.

³² G.J.M. Corstens, Het Nederlandse strafprocesrecht, Kluwer, Deventer 2005, p. 297.

werking. Deze zijn geregeld in het Wetboek van Strafvordering en in de Wet op de economische delicten. Voorbeelden van die bevoegdheden zijn het doorzoeken van woningen zonder toestemming van de bewoner en het aftappen van telefoongesprekken. Daarbij gelden allerlei procedurele waarborgen. Bij vergaande bevoegdheden als de zojuist genoemde, komt altijd de rechter-commissaris eraan te pas. Dit zijn dus bevoegdheden die in het strafrecht wel voorkomen en in het bestuursrecht niet. De enige uitzondering hierop is de doorzoekingsbevoegdheid in woningen die de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) in artikel 55 Mededingingswet heeft. Voor het overige geldt dat als het nodig wordt geacht om dit soort bevoegdheden te kunnen hanteren, voor strafrechtelijke handhaving moet worden gekozen.

5.4.5 Conclusie

De Awb heeft gezorgd voor een vergaande harmonisering van de aan toezichthouders toegekende bevoegdheden. Dit betekent dat de 'basisset' aan bevoegdheden redelijk gelijk is. Desondanks bestaan er specifieke bevoegdheden die soms op ruime schaal zijn toegekend. Daarbij kan met name gedacht worden aan de bevoegdheid om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden. Voor de wijze waarop in de wetgeving de bevoegdheden worden toegekend geldt eigenlijk hetzelfde: vaak gebeurt dit op uniforme wijze – bij besluit van een bestuursorgaan – maar soms zijn er ook specifieke bepalingen die de mogelijkheden om de bevoegdheden toe te delen beperken. In paragraaf 5.3 is gezien in hoeverre deze verschillen tot problemen leiden. Ten slotte zagen we in deze paragraaf dat de overgang van de toezichtsfase in de opsporingsfase niet betekent dat de toezichtsbevoegdheden niet meer uitgeoefend zouden mogen worden, zolang betrokkene maar niet verplicht wordt verklaringen af te leggen. Wel betekent de overgang dat voor zover het gaat om strafrechtelijke handhaving, de 'extra' bevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten in beeld komen.

5.5 Handhaving en sanctionering

5.5.1 Bestuursrechtelijke handhaving

Binnen het bestuursrecht zijn de sancties te onderscheiden in herstelsancties (ook wel reparatoire of situatieve sancties genoemd) en punitieve sancties. Herstelsancties zijn typisch bestuurlijke sturingsinstrumenten: niet de bestraffing is het doel, maar het herstel van de rechtmatige situatie. Het gaat daarbij om bestuursdwang, dwangsom en het intrekken/ niet verlenen/ lager vaststellen van een begunstigende beschikking (hoewel deze laatste sanctie in sommige gevallen als punitieve sanctie wordt aangemerkt). Punitieve sancties zijn wel gericht op bestraffing, leedtoevoeging. Binnen het bestuursrecht kennen we hiervoor de bestuurlijke boete. Deze bestuurlijke boete is binnen het bestuursrecht geïntroduceerd als alternatief voor strafrechtelijke handhaving, die van oudsher het 'monopolie' op bestraffing had. De bestuurlijke boete bestaat onder andere in de volgende wetgevingsdomeinen: sociale zekerheidswetgeving, belastingwetgeving, mededingingswetgeving, arbeidswetgeving, toezicht op financiële markten en pensioenwetgeving.

Met betrekking tot SZW-wetgeving zijn in de *Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving* handhavingsbevoegdheden op grond van met name de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet ook aan ambtenaren van andere instanties toebedeeld. Zo kunnen ambtenaren van de IVW een eis tot naleving stellen, een bedrijf stilleggen en een last onder bestuursdwang of onder

dwangsom opleggen. Naast deze herstelsancties hebben zij ook de mogelijkheid om een bestuurlijke boeterapport op te stellen. In het kader van de Arbeidsomstandighedenwet wordt de boete vervolgens door een SZW-ambtenaar opgelegd, maar op grond van de Arbeidstijdenwet kunnen de IVW-ambtenaren dit ook zelf voor zover het gaat om beboetbare feiten die in de vervoerssectoren zijn geconstateerd.

Een specifiek punt betreft nog de handhaving van de medewerkingsplicht van artikel 5:20 Awb. Hierop is van oudsher artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht van toepassing. Via dit artikel kan degene “die opzettelijk niet voldoet aan een bevel of vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast [...]” strafrechtelijk worden aangepakt. Uiteraard betekent de toepassing van deze mogelijkheid de overgang van het bestuursrecht naar het strafrecht en daarmee naar de inschakeling van de strafrechtelijke autoriteiten (politie, openbaar ministerie). Omdat op veel terreinen de behoefte bestond om de handhaving volledig in handen van een bestuursorgaan te leggen en dus niet voor het niet-meewerken bij de politie aan te moeten kloppen, is er veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om overtreding van de medewerkingsplicht ook bestuursrechtelijk te handhaven. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van de wetgeving waarin bestuursrechtelijke handhaving van de medewerkingsplicht is opgenomen. Het gaat daarbij om de mogelijkheid van toepassing van het volledige bestuursrechtelijke instrumentarium: last onder dwangsom, bestuursdwang, bestuurlijke boete en het intrekken/ niet verlenen van een begunstigende beschikking.

5.5.2 Strafrechtelijke handhaving

De bestuurlijke boete heeft de strafrechtelijke handhaving op de verschillende ordeningsterreinen echter niet volledig verdrongen, integendeel: strafrechtelijke sanctionering is op veel terreinen mogelijk naast of in plaats van bestuursrechtelijke handhaving. Hier zijn verschillende redenen voor. Zo zijn bepaalde sancties, zoals vrijheidsstraffen, alleen binnen het strafrecht mogelijk, wordt het strafrecht als ‘zwaarder’ ervaren, mede door de openbare berechting die eraan vastzit en bestaan binnen het strafrecht, zoals we al gezien hebben, specifieke bevoegdheden en dwangmiddelen. Door de introductie van de OM-afdoening is er bovendien een alternatief voor de bestuurlijke boete gekomen. De bestuurlijke strafbeschikking, die van de OM-afdoening onderdeel uitmaakt, biedt namelijk de mogelijkheid aan bestuursorganen om binnen het strafrecht met een boete op te treden. Omdat het bij de OM-afdoening om een nieuw instrument gaat, dat zelfs nog in werking moet treden, is het nog niet duidelijk in welke mate van dit instrument gebruik gemaakt gaat worden.

Van oudsher zijn met name de milieu- en verkeerswetgeving strafrechtelijk georiënteerd waar het de punitieve sanctionering betreft. Verder is op de meeste ordeningsterreinen het strafrecht als sluitstuk van de handhaving opgenomen. De sanctionering is daarbij grotendeels opgenomen in de Wet op de economische delicten.

5.5.3 Tuchtrectelijke handhaving

Naast de twee meest voorkomende handhavingssystemen, de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke, hebben we binnen verschillende terreinen ook te maken met tuchtrectelijke handhaving. Te noemen zijn met name het medisch en het veterinaire tuchtrect, het tuchtrect voor het loodswezen en het tuchtrect voor de zeescheepvaart. Op al deze terreinen is sprake van wettelijk geregeld tuchtrect, waarbij een beroepsbeoefenaar op basis van een klacht voor een specifiek tuchtcollege kan worden

gedaagd. In het rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht³³ wordt een aantal criteria genoemd op grond waarvan voor de invoering van wettelijk geregeld tuchtrecht kan worden gekozen. Dit zijn de volgende criteria:

1. is het beroep wettelijk geregeld?
2. is de betrokken beroepsgroep voldoende als zodanig benoembaar?
3. is de handhaving van de norm primair in het belang van de beroepsgroep?
4. kent de beroepsgroep een goed werkend verenigingstuchtrecht?

5.5.4 Keuze tussen sanctiestelsels

Op 8 november 2005 heeft de toenmalige minister van Justitie in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening een notitie aan de Tweede Kamer gestuurd waarin indicatoren zijn opgenomen voor de keuze tussen de verschillende sanctiestelsels³⁴. Zoals in die notitie is aangekondigd wordt momenteel gewerkt aan een verdere operationalisering van deze indicatoren. In de bestaande wetgeving op de verschillende samenwerkingsdomeinen komen bestuursrechtelijke handhaving naast strafrechtelijke en tuchtrechtelijke handhaving voor. Van een eenduidig regime is er in veel gevallen geen sprake.

5.6 Rechtsbescherming en klachtbehandeling

5.6.1 De Awb-regeling

Voor zover het gaat om bestuursrechtelijke handhaving is het bestuursorgaan zelf verantwoordelijk voor de behandeling van bezwaar- en beroepsprocedures. Binnen het strafrecht ligt dit anders: de vervolging is daar in handen gelegd van het Openbaar Ministerie. Dit geldt ook voor (procedures in het kader van) de OM-afdoening.

De Awb bevat de algemene regels voor bezwaar- en beroepsprocedures in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 worden vervolgens regels gesteld over bezwaar en administratief beroep en in hoofdstuk 8 over beroep bij de rechtbank. De Awb laat het aan de bijzondere wetgever over om eventueel voor een administratieve beroepsprocedure te kiezen. Gebeurt dat niet, dan is ingevolge artikel 7:1, enkele bijzondere besluiten daargelaten, automatisch de bezwaarprocedure van toepassing.

Verder bevat de Awb een algemene regeling voor klachtafhandeling in hoofdstuk 9. Daarbij gaat het zowel om klachtbehandeling door een bestuursorgaan (titel 9.1) als om klachtbehandeling door een ombudsman (titel 9.2).

5.6.2 Bijzonderheden m.b.t. bezwaar- en beroepsprocedures

In een aantal wetten wordt van specifieke bepalingen van de Awb op het gebied van bezwaar- en beroepsprocedures (de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Awb) afgeweken. De belangrijkste afwijkingen zijn de volgende:

1. Afwijking van de indieningstermijn van een bezwaar- of beroepschrift: in 18 wetten wordt afgeweken van artikel 6:7 Awb.
2. Afwijking van de aanvang van de bezwaar- en beroepstermijn: deze afwijking van artikel 6:8 Awb komt in 9 wetten voor.

³³ Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 48.

³⁴ Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30.

3. Afwijking van de mogelijkheid om af te zien van het horen van belanghebbenden bij de behandeling van een bezwaarschrift: in 12 wetten wordt van artikel 7:3 Awb afgeweken.
4. Afwijkende beslistermijn bij bezwaar: in 29 wetten wordt afgeweken van de standaard beslistermijn van zes weken in artikel 7:10 Awb.
5. Afwijkende beslistermijn bij administratief beroep: in 4 wetten wordt afgeweken van de beslistermijn in artikel 7:24, tweede lid, Awb.
6. Afwijking van de mogelijkheid voor het beroepsorgaan om na vernietiging van het bestreden besluit een nieuw besluit te nemen: in 3 wetten wordt van artikel 7:25 Awb afgeweken.
7. Afwijkende rechterlijke instanties: in 38 wetten wordt expliciet afgeweken van artikel 8:7 Awb, waarin de bevoegde rechtbank geregeld is. Dit betekent dat er voor de beoordeling van beroepen in het kader van die wetten een specifieke rechterlijke instantie wordt aangewezen. Overigens komt het in regelingen veel vaker voor dat een specifieke rechterlijke instantie wordt aangewezen, zonder dat daarbij wordt aangegeven dat hiermee wordt afgeweken van de Awb.

In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de desbetreffende wetten en de artikelen van die wetten waar het om gaat. Wat opvalt, is dat de afwijkingen voornamelijk betrekking hebben op twee onderwerpen: de termijnen die in de Awb gehanteerd worden en de aanwijzing van een specifieke rechterlijke instantie.

In het overzicht zijn overigens alleen specifieke en expliciete *afwijkingen* van de Awb-bepalingen opgenomen. Bepalingen waarin artikelen, afdelingen of hoofdstukken over bezwaar en beroep van de Awb niet van toepassing worden verklaard zijn om praktische redenen buiten beschouwing gelaten.

5.6.3 Administratief beroep

De administratieve beroepsprocedure komt steeds minder voor. Dit volgt uit aanwijzing 155 van de Aanwijzingen voor de regelgeving die bepaalt dat administratief beroep slechts wordt opengesteld indien:

1. sprake is van een niet in overwegende mate gebonden besluit, en
2. het belang van de eenheid van beleid of van sturing door een hoger bestuursorgaan op een beleidsterrein waarvoor dit orgaan medeverantwoordelijkheid draagt, niet afdoende door andere bestuursinstrumenten kan worden verzekerd.

Als toelichting bij deze aanwijzing wordt genoemd dat uit het stelsel van de Awb volgt dat de bezwaarschriftprocedure regel en administratief beroep uitzondering is.

Administratief beroep is een mengvorm van rechtsbescherming tegen de overheid en intra- of interbestuurlijk toezicht. De gevallen waarin nog wel van administratief beroep sprake is, houden dan ook met name verband met het onder b genoemde belang van eenheid van beleid of sturing door een hoger bestuursorgaan. In het kader van dit onderzoek zijn 27 regelingen (25 wetten en 2 AMvB's) gevonden met een administratieve beroepsprocedure. Deze regelingen zijn opgenomen in bijlage 5.

5.6.4 Bijzonderheden m.b.t. klachtprocedures

De regeling die in hoofdstuk 9 van de Awb is ingevoerd beoogde een uniforme regeling van klachtbehandeling te bieden in de plaats van de uiteenlopende toen bestaande regelingen. Daarbij werd ervan uitgegaan dat het niet nodig zou zijn dat bestuursorganen in een eigen regeling een nadere invulling zouden geven aan de wijze waarop bij het bestuursorgaan klachtbehandeling vorm krijgt. Maar uitgesloten werd dat ook niet. De memorie van toelichting zei daarover het volgende: *De invoering van de interne klachtregeling van hoofdstuk 9 Awb leidt ertoe dat bestuursorganen verplicht*

*zijn klachten met toepassing van dit hoofdstuk te behandelen. Een eigen klachtregeling kan dus achterwege blijven, terwijl bestaande klachtregelingen kunnen worden ingetrokken dan wel aangepast voorzover zij regelen hetgeen reeds in de Awb is geregeld. Onder omstandigheden is het mogelijk naast de minimumeisen van hoofdstuk 9 in een bijzondere regeling extra voorschriften inzake de interne klachtprocedure op te nemen, in het bijzonder indien deze voorschriften extra waarborgen voor de klager bevatten. Ook kan worden gedacht aan een regeling van klachtregistratie en -evaluatie, zoals thans in artikel 61 van de Politiewet is voorgeschreven. In alle gevallen dient met het stellen van aanvullende regels de nodige terughoudendheid te worden betracht.*³⁵ Maar uit een evaluatieonderzoek blijkt dat bestuursorganen in overgrote meerderheid wél een eigen klachtregeling hebben gemaakt: 95% heeft een eigen regeling. De regelingen herhalen overwegend de bepalingen uit titel 9.1 Awb en vullen die vaak aan met bepalingen over de inrichting van de hoorprocedure en bepalingen over de verplichting een klager desgewenst terzijde te staan bij het op schrift stellen van de klacht.³⁶

Met betrekking tot buitengewone opsporingsambtenaren, die ook bij inspecties in dienst kunnen zijn, is een aparte circulaire tot stand gekomen: de Circulaire behandeling van klachten over buitengewoon opsporingsambtenaren 2008³⁷. Deze circulaire bevat een korte weergave van de klachtprocedure zoals beschreven in hoofdstuk 9 van de Awb en gaat verder specifiek in op de rol van de toezichthouder en de direct toezichthouder op de buitengewone opsporingsambtenaar, bij de behandeling van de klacht.

Voor bijzondere opsporingsdiensten geldt een aparte regeling in de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. Deze wet draagt de zorg voor de behandeling van de klacht op aan de voor de desbetreffende dienst verantwoordelijke minister. Verder wordt er een langere behandelingstermijn gehanteerd dan in de Awb: 14 weken in plaats van 6. De wet verplicht die ministers om een aparte klachtenregeling voor "hun" bijzondere opsporingsdiensten te maken. De ministers zijn echter niet overgegaan tot het opstellen van afzonderlijke klachtenregelingen, maar hebben gezamenlijk één Klachtenregeling bijzondere opsporingsdiensten opgesteld. De samenwerking op dit terrein heeft dus al praktisch vorm gekregen.

Door de regeling in de Awb is voor de behandeling van bezwaar, beroep en klachten een uniforme regeling tot stand gekomen. Hierdoor is het bestuursrecht op dit punt voor een groot deel geharmoniseerd. Desondanks blijken er in veel wetgevingscomplexen nog uitzonderingen en aparte regelingen met betrekking tot deze onderwerpen te bestaan. Verder is relevant dat 27 regelingen zijn gevonden waarin voor een administratieve beroepsprocedure is gekozen in plaats van de 'normale' bezwaarprocedure (zie bijlage 5).

³⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 6.

³⁶ Klagen bij bestuursorganen: evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen / Winter, H.B. ; Middelkamp, A. ; Herweijer, M. ; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2007, tevens verschenen als bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 51, p. 115.

³⁷ Staatscourant 29 februari 2008, nr. 43, p. 9.

Bijlage 1 Overzicht samenwerkende rijksinspecties per domein

	AI	AT	AID	IJZ	IGZ	IOOV	Ist	IVW	IvhO	IWI	PD	*SodIM	VI	VWA	EI
Horeca	x												x	x	
Land- en tuinbouw	x		x								x			x	
Ziekenhuizen	x				x			x					x	x	
Schiphol	x	x	x		x	x		x			x		x	x	
Vleesketen	x		x												
Wegvervoer	x		x					x					x		
Recreatie	x												x	x	
Metaalindustrie	x												x	x	
Kinderopvang	x								x					x	
Afval	x							x					x	x	
Chemische ind.	x							x					x		
Care zorg	x				x										
Nucleaire industrie	x												x		
Vervoer o. water	x							x					x	x	
Buisleidingen	x												x		
Bouwnijverheid	x							x						x	
Houtverw. ind.	x							x					x	x	
Sanctietoepassing	x			x	x	x			x					x	
Levensmiddelen	x		x								x		x	x	
Rampenbestrijding	x				x	x		x					x		
Delfstofwinning*	x	x						x					x		
ITJ jeugd				x	x	x			x	x					
Vuurwerkketen	x					x							x		

- AI: Arbeidsinspectie (SZW)
 AT: Agentschap Telecom (EZ)
 AID: Algemene Inspectiedienst (LNV)
 IJZ: Inspectie Jeugdzorg (VWS/Just)
 IGZ: Inspectie voor de Gezondheidszorg (VWS)
 IOOV: Inspectie openbare orde en veiligheid (BZK)
 Ist: Inspectie voor de sanctietoepassing (Just)
 IVW: Inspectie Verkeer en Waterstaat (V&W)
 IvhO: Inspectie van het Onderwijs (OCW)

IWI: Inspectie Werk en Inkomen (SZW)
PD: Plantkundige Dienst(LNV)
SodM: Staatstoezicht op de Mijnen (EZ)
VI: VROM-inspectie (VROM)
VWA: Voedsel en Warenautoriteit (LNV/VWS)
EI: Erfgoedinspectie

* SodM is aangewezen als integraal toezichthouder voor de mijnbouw sector voor alle regimes. SodM geeft uitvoering aan samenwerkingsoverdrachten op basis van taakoverdracht (voor de AI, VI en VWA), onderaanneming (IVW) en regie (AT en NMa).

Bijlage 2 Overzicht samenwerking met andere partijen per domein

	Belastingdienst	Douane	Rijkswaterstaat	NEA	NMa	Reg. milieudienst	Provincie	Gemeente/ GGD	Waterschap	CPE / PVE / PT	OM	KLPD	KMAR	havenautoriteit	KFD	Buma/STEMRA
Horeca	x							x								
Land- en tuinbouw								x	x	x						
Ziekenhuizen							x	x	x						x	
Schiphol		x				x	x	x	x			x	x	x		
Vleesketen							x	x	x	x						
Wegvervoer		x										x				
Recreatie	x		x				x	x	x							x
Metaalindustrie						x	x	x								
Kinderopvang							x									
Afval	x	x	x			x	x		x							
Chemische ind.			x	x		x	x	x	x							
Care zorg								x								
Nucleaire industrie						x									x	
Vervoer o. water		x	x								x	x		x		
Buisleidingen			x			x	x	x								
Bouwnijverheid								x								
Houtverw. ind.						x	x	x								
Sanctietoepassing							x	x								
Levensmiddelen	x	x						x	x			x				x
Rampenbestrijding						x	x	x				x				
Delfstofwinning				x	x											
ITJ jeugd								x								
Vuurwerkketen	x	x						x			x	x				

NEA: Ned. Emissie Autoriteit

NMa: Ned. Mededingingsautoriteit

GGD: Gemeentelijke gezondheidsdienst

CPE: Controle pluimvee en eieren

PVE: Productschap vee, vlees en eieren

PT: Productschap tuinbouw

OM: Openbaar ministerie

KFD: Kernfysische dienst

CI's Certificerende Instellingen hebben vaak ook een wettelijke toezichtstaak. Een overzicht van de CI's is te vinden op de website van de Raad voor accreditatie.

Bijlage 3 Bevoegdheid tot binnentreden woningen zonder toestemming bewoner

In de volgende artikelen komt deze bevoegdheid voor³⁸:

1. artikel 24 Arbeidsomstandighedenwet;
2. artikel 12 Belemmeringenwet Privaatrecht;
3. artikel 49 Binnenschepenwet;
4. artikel 53 Diergeneesmiddelenwet;
5. artikelen 13 en 15 Douanewet;
6. artikel 42 Drank- en Horecawet;
7. artikel 115 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren;
8. artikel 20 Havennoodwet;
9. artikel 77 Huisvestingswet;
10. artikel 18 Kaderwet diervoeders;
11. artikelen 59, 65 en 83b Kernenergiewet;
12. artikel 49 Loodsenwet;
13. artikel 55 Mededingingswet;
14. artikel 138b Mediawet;
15. artikel 63 Monumentenwet 1988;
16. artikel 43 Noodwet Arbeidsvoorziening;
17. artikelen 31 en 31a Noodwet Geneeskundigen;
18. artikel 9 Pleegkinderenwet;
19. artikel 4 Uitvoeringswet CSE-verdrag;
20. artikel 13 Uitvoeringswet verdrag chemische wapens;
21. artikel 9 Uitvoeringswet Visserijverdrag 1967;
22. artikel 25 Vaarplichtwet;
23. artikelen 45 en 53 Vreemdelingenwet 2000;
24. artikel 54 Waarborgwet 1986;
25. artikel 29 Warenwet;
26. artikelen 7 en 44 Waterstaatswet 1900;
27. artikel 14 Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs;
28. artikel 17 Wet arbeid vreemdelingen;
29. artikel 61 Wet bescherming persoonsgegevens;
30. artikel 7 Wet beschikbaarheid goederen;
31. artikel 63 Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen;
32. artikel 84 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden;
33. artikel 18.5 Wet milieubeheer;
34. artikel 22 Wet op de dierproeven;
35. artikel 21 Wet op de lijkbezorging;
36. artikel 55 Wet op de stads- en dorpsvernieuwing;
37. artikel 17 Wet tot behoud van cultuurbezit;
38. artikel 9 Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied;

³⁸ Artikel 33 Vorderingswet en artikel 11 Wet beschikbaarheid goederen koppelen de bevoegdheid aan het opsporen van strafbare feiten, waardoor de bevoegdheid niet in deze opsomming thuishoort.

39. artikel 19 Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart;
40. artikel 15 Wet voorkoming verontreiniging door schepen;
41. artikel 444 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering;
42. artikel 100a Woningwet en
43. artikel 15 Metingsbesluit Binnenvaartuigen 1978 (de enige AMvB).

Verder zijn er nog de volgende bijzondere bepalingen:

- Bij schepen wordt het vaak specifiek mogelijk gemaakt om, ook zonder toestemming van de eigenaar/opvarenden, de woongedeelten te betreden, omdat deze niet goed te scheiden zijn van de rest van het schip: artikel 12 Schepenwet, artikel 6, eerste lid, Wet buitenlandse schepen, artikel 18 Wet havenstaatcontrole, artikel 15 Wet voorkoming verontreiniging door schepen en artikel 50 Zeevaartbemanningwet.
- Een soortgelijke regeling wordt getroffen voor de onderzoeksbevoegdheden van de Onderzoeksraad voor veiligheid: artikel 36, eerste lid Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.
- In artikel 9, eerste lid, Opiumwet wordt deze bevoegdheid uitgebreid tot alle vervoermiddelen.
- Artikel 60, eerste lid, Luchtvaartwet spreekt over het betreden van luchtvaartterreinen en de daarbij behorende gebouwen en inrichtingen, met inbegrip van woongedeelten.
- Artikel 8 Kwaliteitswet zorginstellingen en artikel 11 Wet op bijzondere medische verrichtingen beperken de bevoegdheid tot de woning die deel uitmaakt van een (zorg)instelling.
- Artikel 17 Tabakswet beperkt de bevoegdheid tot het zich begeven naar en het betreden van de in de woning aanwezige bedrijfsruimten.
- In artikel 149a Gemeentewet ten slotte wordt aan de gemeenteraad de mogelijkheid gegeven om bij verordening aan de met het toezicht op de naleving of de opsporing belaste personen de bevoegdheid te geven, indien het toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van een voorschrift van een verordening, dat strekt tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of tot bescherming van het leven of de gezondheid van personen, dit vereist.

Bijlage 4 Wetten waarin wordt afgeweken van bezwaar- en beroepsprocedures Awb

Wetten waarin van artikel 6:7 Awb wordt afgeweken

1. Bankwet 1998: artikel 24
2. Kieswet: artikel G 5, artikel I 7
3. Militaire Ambtenarenwet 1931: artikel 3
4. Vreemdelingenwet 2000: artikel 69
5. Waterschapswet: artikel 21
6. Wegenverkeerswet 1994: artikel 90, artikel 91
7. Wet bescherming persoonsgegevens: artikel 47
8. Wet buitengewoon pensioen 1940-1945: artikel 37, artikel 38
9. Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet: artikel 44, artikel 45
10. Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers: artikel 33, artikel 34
11. Wet educatie en beroepsonderwijs: artikel 7.5.2: Bevoegdheid commissie van beroep voor de examens
12. Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden: artikel 13
13. Wet milieubeheer: artikel 20.1
14. Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: artikel 7.61: Bevoegdheid college van beroep voor de examens
15. Wet op het LSOP en het politieonderwijs: artikel 18
16. Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945: artikel 54, artikel 56
17. Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945: artikel 42, artikel 44
18. Ziektewet: artikel 75k

Wetten waarin van artikel 6:8 Awb wordt afgeweken

1. Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: artikel 35: Aanvang bezwaartermijn, artikel 36: Aanvang beroepstermijn
2. Algemene wet inzake rijksbelastingen: artikel 22j, artikel 26c
3. Gaswet: artikel 18h
4. Spoedwet wegverbreding: artikel 13: (beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State)
5. Tracéwet: artikel 25a
6. Wet geluidhinder: artikel 145
7. Wet milieubeheer: artikel 20.2
8. Wet op de Ruimtelijke Ordening: artikel 56a
9. Wet op de waterkering: artikel 7i

Wetten waarin van artikel 7:3 Awb wordt afgeweken

1. Algemene Kinderbijslagwet: artikel 29d
2. Algemene nabestaandenwet: artikel 64b
3. Algemene Ouderdomswet: artikel 51a
4. Toeslagenwet: artikel 37a
5. Werkloosheidswet: artikel 128
6. Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen: artikel 95b: Afzien van horen belanghebbende

7. Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten: artikel 69b: Afzien van horen belanghebbende
8. Wet financiering sociale verzekeringen: artikel 67a: Afzien van horen belanghebbende, artikel 78: Afzien van horen belanghebbende
9. Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering: artikel 87a
10. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen: artikel 113: Afzien van horen belanghebbende
11. Ziektewet: artikel 72d
12. Zorgverzekeringswet: artikel 69

Wetten waarin van artikel 7:10 Awb wordt afgeweken

1. Algemene Kinderbijslagwet: artikel 30
2. Algemene nabestaandenwet: artikel 65
3. Algemene Ouderdomswet: artikel 52
4. Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten: artikel 58
5. Gemeentewet: artikel 236
6. Militaire Ambtenarenwet 1931: artikel 3
7. Toeslagenwet: artikel 38
8. Vreemdelingenwet 2000: artikel 76
9. Waterschapswet: artikel 130, artikel 131
10. Werkloosheidswet: artikel 129
11. Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen: artikel 96: Beslistermijn Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen bij bezwaarschrift
12. Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten: artikel 70: Beslistermijn Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen bij bezwaarschrift
13. Wet buitengewoon pensioen 1940-1945: artikel 37b
14. Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet: artikel 44b
15. Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers: artikel 33b
16. Wet financiering sociale verzekeringen: artikel 79: Beslistermijn bezwaar
17. Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering: artikel 87c, artikel 87d
18. Wet op de expertisecentra: artikel 40: Toelating en verwijdering leerlingen
19. Wet op de rechtsbijstand: artikel 34e
20. Wet op het primair onderwijs: artikel 40: Toelating en verwijdering van leerlingen
21. Wet sociale werkvoorziening: artikel 11
22. Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen: artikel 83b: Beslistermijn bezwaarschriftprocedure
23. Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen: artikel XXVIIA
24. Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945: artikel 55
25. Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945: artikel 43
26. Wet waardering onroerende zaken: artikel 30
27. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen: artikel 111: Beslistermijn in bezwaar, artikel 112: Bijzondere beslistermijn in bezwaar
28. Ziektewet: artikel 74, artikel 75l
29. Zorgverzekeringswet: artikel 69

Wetten waarin van artikel 7:24, tweede lid, Awb wordt afgeweken

1. Wet educatie en beroepsonderwijs: artikel 7.5.2: Bevoegdheid commissie van beroep voor de examens
2. Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden: artikel 13
3. Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: artikel 7.61: Bevoegdheid college van beroep voor de examens
4. Wet op het LSOP en het politieonderwijs: artikel 18

Wetten waarin van artikel 7:25 Awb wordt afgeweken

1. Wet educatie en beroepsonderwijs: artikel 7.5.2: Bevoegdheid commissie van beroep voor de examens
2. Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: artikel 7.61: Bevoegdheid college van beroep voor de examens
3. Wet op het LSOP en het politieonderwijs: artikel 18

Wetten waarin van artikel 8:7 Awb wordt afgeweken

1. Algemene wet inzake rijksbelastingen: artikel 27
2. Elektriciteitswet 1998: artikel 82
3. Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië: artikel 9c
4. Gaswet: artikel 61
5. Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet: artikel 63: Behoud aanspraak op pensioen bij beëindiging deelneming
6. Kadasterwet: artikel 7w
7. Loodsenwet: artikel 60
8. Mededingingswet: artikel 93
9. Militaire Ambtenarenwet 1931: artikel 4
10. Overgangswet elektriciteitsproductiesector: artikel 15
11. Pensioenwet: artikel 220: Rechtsgang bij Rechtbank Rotterdam
12. Postwet: artikel 14
13. Rijksoctrooiwet 1995: artikel 81
14. Spoorwegwet: artikel 90
15. Tabakswet: artikel 6
16. Telecommunicatiewet: artikel 17.1
17. Uitkeringswet gewezen militairen: artikel 11
18. Vreemdelingenwet 2000: artikel 71
19. Warenwet: artikel 23
20. Wet bescherming oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderproducten: artikel 20
21. Wet financiële betrekkingen buitenland 1994: artikel 9
22. Wet financiële voorzieningen privatisering ABP: artikel 68
23. Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden: artikel 119: Beroep
24. Wet identificatie bij dienstverlening: artikel 8r
25. Wet inzake de geldtransactiekantoren: artikel 19
26. Wet luchtvaart: artikel 8.25i
27. Wet melding ongebruikelijke transacties: artikel 17s
28. Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002: artikel 57
29. Wet op de jeugdzorg: artikel 5

30. Wet op de rechtsbijstand: artikel 46
31. Wet op het financieel toezicht: artikel 1:110
32. Wet rechtspositionele voorzieningen rampbestrijders: artikel 43
33. Wet toezicht accountantsorganisaties: artikel 63
34. Wet toezicht effectenverkeer 1995: artikel 44
35. Wet toezicht trustkantoren: artikel 19
36. Wet verplichte beroepspensioenregeling: artikel 211: Bevoegde rechter
37. Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000: artikel 26: Awb
38. Wijzigingswet Pensioen- en spaarfondsenwet, enz. (wijziging PSW in verband met toezicht, verbod op uitstelfinanciering en waardeoverdracht): artikel VIII

Bijlage 5 Regelingen waarin administratieve beroepsprocedures zijn opgenomen

Wetten:

1. Advocatenwet: artikel 9b, artikel 9e
2. Arbeidsomstandighedenwet: artikel 31
3. Arbeidstijdenwet: artikel 7:2
4. Flora- en faunawet: artikel 42
5. Gemeentewet: artikel 176
6. Luchtvaartwet: artikel 37q
7. Politiewet 1993: artikel 32, artikel 34, artikel 35
8. Spoorwegwet 1875: artikel 13
9. Vreemdelingenwet 2000: artikel 77
10. Waterschapswet: artikel 153
11. Wegenverkeerswet 1994: artikel 90, artikel 91
12. Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften: artikel 6
13. Wet agrarisch grondverkeer: artikel 26
14. Wet medezeggenschap onderwijs 1992: artikel 19: Competentie commissie (NB Deze wet is enkel nog van kracht voor instellingen die onder de Wet educatie en beroepsonderwijs vallen. Voor de overige scholen en instellingen is inmiddels de Wet medezeggenschap op scholen van kracht welke, getuige artikel 31 en met name artikel 36 niet een administratieve beroepsprocedure kent.)
15. Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen: artikel 23
16. Wet op de expertisecentra: artikel 83: Opneming school in plan, artikel 141: Mededeling en beroep
17. Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek: artikel 30: Besluiten van een gebiedsbestuur
18. Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: artikel 9.40: Competentie commissie voor geschillen, artikel 10.27: Competentie commissie voor geschillen
19. Wet op het notarisambt: artikel 35
20. Wet op het primair onderwijs: artikel 22: Geschillencommissie samenwerkingsverbanden, artikel 80: Administratief beroep bij weigering opneming school in plan, artikel 147: Mededeling en beroep
21. Wet op het voortgezet onderwijs: artikel 96k: Uitkering overschrijdingsbedrag aan niet door de gemeente in stand gehouden scholen; beroep op gedeputeerde staten
22. Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993: artikel 3
23. Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart: artikel 8
24. Wet wapens en munitie: artikel 34
25. Wijzigingswet Wet op het voortgezet onderwijs, enz. (regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs): artikel IX: Landelijke geschillencommissie samenwerkingsverbanden

Algemene maatregelen van bestuur:

1. Rechtspositiereglement Korps van deskundigen voor de technische hulp aan ontwikkelingslanden: artikel 44
2. Waterleidingbesluit: artikel 23

Bijlage 6 Overzicht alternatieve sanctienering overtreding artikel 5:20 Awb

Last onder dwangsom:

- Artikel 1:79 Wet op het financieel toezicht,
- Artikel 175 Pensioenwet,
- Artikel 2.10 Wet handhaving consumentenbescherming,
- Artikel 8b Wet identificatie bij dienstverlening,
- Artikel 17c Wet melding ongebruikelijke transacties,
- Artikel 53 Wet toezicht accountantsorganisaties,
- Artikel 48b Wet toezicht effectenverkeer 1995,
- Artikel 20 Wet toezicht trustkantoren,
- Artikel 170 Wet verplichte beroepspensioenregeling,
- Artikel 18 Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000

Bestuursdwang:

- Artikel 28a Arbeidsomstandighedenwet,
- Artikel 44 Drank- en Horecawet,
- Artikel 114 Geneesmiddelenwet,
- Artikel 66 Kernenergiewet,
- Artikel 12 Plantenziektenwet,
- Artikel 32 Warenwet,
- Artikel 61 Wet bescherming persoonsgegevens,
- Artikel 86 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden,
- Artikel 7 Wet goedkeuring en uitvoering Markham-overeenkomst,
- Artikel 18.6 Wet milieubeheer,
- Artikel 24 Wet op de dierproeven,
- Artikel 14 Wet ruimtevaartactiviteiten,
- Artikel 5 Wet zwerfstromen

Bestuurlijke boete:

- Artikel 1:80 Wet op het financieel toezicht,
- Artikel 49 Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling,
- Artikel 77i Elektriciteitswet 1998,
- Artikel 60ad Gaswet,
- Artikel 176 Pensioenwet,
- Artikel 15b Postwet,
- Artikel 75 Spoorwegwet,
- Artikel 15.4 Telecommunicatiewet,
- Artikel 18 Wet arbeid vreemdelingen,
- Artikel 8c Wet identificatie bij dienstverlening,
- Artikel 72 Wet kinderopvang,
- Artikel 17d Wet melding ongebruikelijke transacties,
- Artikel 18.16q Wet milieubeheer,
- Artikel 22 Wet op de vaste boekenprijs
- Artikel 15 Wet ruimtevaartactiviteiten

- Artikel 54 Wet toezicht accountantsorganisaties
- Artikel 48c Wet toezicht effectenverkeer 1995
- Artikel 21 Wet toezicht trustkantoren
- Artikel 171 Wet verplichte beroepspensioenregeling

Intrekken/ niet verlenen begunstigende beschikking:

- Artikel 1a Leerplichtwet 1969: intrekking aanwijzing als school waarop de Leerplichtwet 1969 van toepassing is
- Artikel 25 Meetbrievenwet 1981: het niet verlenen van expeditie
- Artikel 65 Wegenverkeerswet 1994: intrekken erkenning voor in bedrijfsvoorraad opnemen motorrijtuigen en aanhangwagens,
- Artikel 103 Wegenverkeerswet 1994: intrekken erkenning wijziging constructie voertuigen,
- Artikel 6.2.2 Wet educatie en beroepsonderwijs: beëindiging diploma-erkenning ten aanzien van beroepsopleidingen, verzorgd door niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen,
- Artikel 11.1 Wet educatie en beroepsonderwijs: inhouding bekostiging,
- Artikel 146 Wet op de expertisecentra: inhouding bekostiging,
- Artikel 15.1 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: inhouding bekostiging,
- Artikel 164 Wet op het primair onderwijs: inhouding bekostiging,
- Artikel 59 Wet op het voortgezet onderwijs: intrekking aanwijzing school voortgezet onderwijs als bevoegd om diploma uit te reiken,
- Artikel 104 Wet op het voortgezet onderwijs: inhouding bekostiging,
- Artikel 10 Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen: intrekking of wijziging tegemoetkoming,
- Artikel 24 Besluit keuring spoorvoertuigen: intrekking goedkeuringscertificaat,
- Artikel 86, tweede lid, Gezondheids- en welzijnswet voor dieren jo. artikel 3 Besluit verlaging tegemoetkoming aangewezen dierziekten: verlaging tegemoetkoming schade bij dierziekten
- Artikel 10 Regeling eenmalig project herintroductie otters: intrekken of ten nadele wijzigen schadevergoeding

Aparte strafbaarstelling naast artikel 184 Sr.:

- Artikel 39 Noodwet Geneeskundigen (hechtenis van ten hoogste één maand of geldboete van de tweede categorie)

Bijlage 7 Wetten waarin een gegevensverstrekking tussen bestuursorganen en toezichthouders onderling geregeld is ten behoeve van de uitvoering en het toezicht op de naleving

- artikel 55 Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
- artikelen 107 en 107a Vreemdelingenwet 2000
- artikel 16 Wet arbeid vreemdelingen
- artikel 27 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
- artikel 48 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
- artikel 48 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
- artikelen 42, 62, 72, 73 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
- artikel 67 Wet werk en bijstand
- artikel 43 Wet werk en inkomen kunstenaars
- artikel 1:90 Wet financieel toezicht

Bijlage 8 Tekst van enige artikelen van de Wet bescherming persoonsgegevens

Artikel 6

Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op zorgvuldige wijze verwerkt.

Artikel 7

Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld.

Artikel 8

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt, indien:

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft gegeven;
- b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de overeenkomst;
- c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;
- d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
- e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiek rechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of
- f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

Artikel 9

1. Persoonsgegevens worden niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.
2. Bij de beoordeling of een verwerking onverenigbaar is als bedoeld in het eerste lid, houdt de verantwoordelijke in elk geval rekening met:
 - a. de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen;
 - b. de aard van de desbetreffende gegevens;
 - c. de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene;
 - d. de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en
 - e. de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.
3. Verdere verwerking van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden, wordt niet als onverenigbaar beschouwd, indien de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van deze specifieke doeleinden.
4. De verwerking van persoonsgegevens blijft achterwege voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.

Artikel 43

De verantwoordelijke kan de artikelen 9, eerste lid, 30, derde lid, 33, 34 en 35 buiten toepassing laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van:

- a. de veiligheid van de staat;
- b. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- c. gewichtige economische en financiële belangen van de staat en andere openbare lichamen;
- d. het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld en behoefte van de belangen, bedoeld onder b en c, of
- e. de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.

Bijlage 9 Geconsulteerde deskundigen

Een aantal deskundigen heeft hun opmerkingen gemaakt tijdens een consultatiebijeenkomst, enkelen hebben schriftelijk gereageerd op een conceptrapport.

Consultatiebijeenkomst, gehouden op 19 juni 2008

- prof. dr. P. (Philip) Eijlander, hoogleraar wetgevingsvraagstukken Universiteit van Tilburg/ voorzitter consultatiebijeenkomst
- mr. G.A. (Gustaaf) Biezeveld, Officier van Justitie Functioneel Parket, Openbaar Ministerie/ projectleider vuurwerkketen
- mw. mr T.E. (Ite) van Dijk, hoofd juridische zaken College Bescherming Persoonsgegevens
- mw. mr. drs. M.H. (Marieke) Fuijkschot, senior adjunct Inspecteur Inspectie Verkeer & Waterstaat/ Projectleider wegvervoer
- mr. H.J.E. (Harry) Hambeukers, Officier van justitie informatie & CIE, Openbaar Ministerie
- mw. M. (Martha) Hulshof, programmamanager Vermindering Regeldruk, VNG
- M (Marinus) Jordaan, senior beleidsmedewerker DCMR, milieudienst Rijnmond
- ir. J.A. (Jan) van Kooy, plv. hoofdinspecteur Voedsel en Warenautoriteit/ mede namens domein horeca
- mr. H.J.I.M. (Ric) de Rooij, hoofd inspectie Openbare Orde en Veiligheid en lid van de Inspectieraad
- prof. Mr. A.H.J. (Aernout) Schmidt, hoogleraar recht en informatica Universiteit Leiden
- mr. J.J. (Just) Stam, directeur handhaving, Ministerie van Justitie en adviserend lid van de Inspectieraad
- mw. Mr. A.M. (Toni) Verrijt, Regiegroep Regeldruk, Ministeries van FIN en EZ
- drs. R.R.M. (Ralph) Vossen, Expertisecentrum Rechtspleging & Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie
- drs. M.L. (Marcel) Zandvliet, Senior adviseur strategie Algemene Inspectiedienst / projectleider primaire sector

Schriftelijke consultatie

- prof. mr.drs. F.C.M.A. (Lex) Michiels, hoogleraar bestuursrecht, i.h.b. handhavingsrecht Universiteit van Tilburg
- prof. dr. K. J. (Ko) de Ridder, hoogleraar bestuurlijk toezicht Rijks Universiteit Groningen
- prof. mr. J.M.H.F. (Jos) Teunissen, hoogleraar staats- en bestuursrecht Open Universiteit

Bijlage 10 Werkgroepleden

- prof. dr. G.J. (Gert Jan) Veerman, hoofd kenniscentrum wetgeving, Ministerie van Justitie/ Universiteit Maastricht, voorzitter van de werkgroep
- mr. D.R.P. (Dennis) de Kok, raadadviseur, Ministerie van Justitie/ secretaris van de werkgroep
- mw. ing. C.E. (Elly) Romanesko programmamanager juridisch voor de Inspectieraad/ secretaris van de werkgroep
- W.D.M. (Wim) Klever, secretaris bureau Inspectieraad/ notulist

- mr. L.J. (Bert Jan) Clement, sectorhoofd algemeen wetgevingsbeleid en wegenverkeersrecht, Ministerie van V&W
- mr. M. (Marcelo) Goossens, senior wetgevingsjurist, Ministerie van LNV
- mr. D.J. (Dick) de Hek, senior jurist afd. sectorale wetgeving en wetstoepassing, Ministerie van VWS
- mr. A.J. (Arko) van Helden, senior wetgevingsjurist, Ministerie van VROM
- mr. J.A. (Jakob) Hofsteenge, coördinerend juridisch bestuurlijk medewerker, Ministerie van SZW
- mr. dr. J.P. (Jeroen) de Jong, raadadviseur, Ministerie van Justitie
- mw. mr. N. (Nicoline) van der Linden-Geertsema, teamleider dir. Juridische zaken, Ministerie van LNV
- mr. T.H.J.C. (Theo) Meester, coördinerend juridisch specialist, ministerie van BZK
- mw. mr. J.A.M. (Jeanine) Schukking-Kaptein, juridisch adviseur, Ministerie van OCW

Agendaleden

- drs. J.B.G.M. (Jos) Holtus, projectleider, regiegroep Regeldruk, Ministeries van FIN en EZ
- drs. R.R.M. (Ralph) Vossen, Expertisecentrum Rechtspleging & Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie