



De Minister van SZW
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
20 augustus 2019

Ons kenmerk
z2019-14661

Uw brief van
25 juni 2019

Onderwerp
Advies over het concept Wet inburgering

Geachte heer Koolmees,

Bij brief van 25 juni 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept Wet inburgering (hierna: het concept).

Een wetgevingsmaatregel als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel c en e, en derde lid, AVG, moet duidelijk en nauwkeurig zijn. De grondslag in artikel 33 van het concept¹ is daarentegen (veel) te algemeen geformuleerd.

Daarnaast – en in het verlengde hiervan – vereist de AVG dat persoonsgegevens worden verwerkt voor welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden (“doelbinding”). Doelbinding is een belangrijk uitgangspunt van gegevensbescherming en als zodanig verankerd in het EU Grondrechtenhandvest.² Het doel “uitvoering van deze wet” in artikel 33 voldoet in dit geval niet aan het criterium “welbepaald en uitdrukkelijk”. Zonder een (meer) precieze doelomschrijving kunnen de aard en de omvang van de in artikel 33 bedoelde gegevensverwerkingen niet worden afgebakend en kan de noodzaak ervan niet worden getoetst.

De in artikel 33 neergelegde grondslag is dus onvoldoende afgebakend en dit geldt ook en met name voor het in artikel 33 gestelde verwerkingsdoel.

¹ De minister van SZW, het college van B&W en andere aan te wijzen instanties verstrekken elkaar de gegevens “die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet”.

² Artikel 8, tweede lid, EU Grondrechtenhandvest.



Datum
20 augustus 2019

Ons kenmerk
z2019-14661

Verder is de delegatie van de regeling van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in het kader van de Inburgeringswet te onbepaald. De hoofdelementen van de regeling moeten in de wet worden opgenomen, waarbij – mede gezien het feit dat het hier om bijzondere persoonsgegevens gaat – terdege rekening dient te worden gehouden met de eisen die de AVG aan zo'n regeling stelt.

De AP heeft met name op deze punten bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij deze bezwaren zijn weggenomen.

Strekking van het concept

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd dat inburgeringsplichtigen³ zo snel mogelijk de taal leren, richting werk worden geactiveerd en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen.

Bij de uitvoering van de Wet inburgering zal een groot aantal instanties betrokken zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gemeenten, maar ook voor DUO, die namens de Minister van SZW verschillende taken zal gaan uitvoeren, en voor de instanties die belast zijn met de uitvoering van de voorbereiding op de inburgering en het afnemen van de leerbaarheidstoets⁴. Voor een goede uitvoering van de Wet inburgering wordt het van groot belang geacht dat iedere daarbij betrokken instantie tijdig kan beschikken over de juiste en relevante gegevens van andere instanties.

Advies

Gegevensverstrekking tussen de minister van SZW, het college van B&W en andere instanties (artikel 33)

De minister van SZW, het college van B&W en andere aan te wijzen instanties verstrekken elkaar de gegevens “die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet”.⁵

Deze grondslag betreft een onbepaalde set verwerkingen tussen een groot aantal verwerkingsverantwoordelijken zonder een duidelijke, concrete doelstelling. De AP wijst erop dat de grondslag (veel) te algemeen is geformuleerd. Een wetgevingsmaatregel als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel c en e, en derde lid, AVG, moet duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet

³ Een inburgeringsplichtige is: “de vreemdeling, die rechtmatig verblijf verkrijgt in de zin van artikel 8, onderdelen a en c, van de Vreemdelingenwet 2000, die 16 jaar of ouder is en de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, nog niet heeft bereikt, en:

a. anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijft, of
b. geestelijke bedienaar is” (artikel 3 van het concept).

Zie voorts artikel 4 voor enkele uitzonderingen hierop.

⁴ Dit is een toets die inzicht moet verschaffen in de snelheid waarmee de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal kan leren (MvT p. 6).

⁵ Artikel 33 van het concept.



Datum
20 augustus 2019

Ons kenmerk
z2019-14661

voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁶ Artikel 5, eerste lid, onder b, AVG vereist in het verlengde hiervan -onder andere- dat persoonsgegevens worden verwerkt voor welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden. Het doel “uitvoering van deze wet” voldoet in dit geval niet aan dit criterium.

Daarnaast is er samenloop van artikel 33 met de artikelen 34, 35 en 37 van het concept, die specifieke gegevensverstrekkingen regelen waarbij (deels) dezelfde partijen zijn betrokken.

De AP adviseert de reikwijdte van de in artikel 33 neergelegde grondslag nader af te bakenen en daarbij een of meer concrete doelen aan te wijzen. De AP adviseert voorts de hierboven genoemde samenloop te analyseren en de uitkomsten hiervan op te nemen in de memorie van toelichting.

Gegevensverstrekking aan de minister van SZW (artikel 35, eerste lid)

Het college en andere instanties verstrekken aan de minister van SZW “gegevens en inlichtingen die voor de statistiek, monitoring en evaluatie van bestaand beleid en de voorbereiding van toekomstig beleid nodig zijn”.⁷

Persoonsgegevens?

Artikel 35, eerste lid, spreekt van “gegevens en inlichtingen”. Daarmee blijft in het midden of het hier om persoonsgegevens gaat. In het algemeen kan bij verwerkingsdoelen als genoemd in artikel 35, eerste lid, veelal worden volstaan met geaggregeerde, anonieme informatie.

Artikel 5, eerste lid, onder c, AVG vereist onder andere dat het gebruik van persoonsgegevens moet worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden gebruikt.

De AP adviseert in de wettekst of eventueel in de Memorie van Toelichting aan te geven of het hier om persoonsgegevens gaat, en zo ja, waarom het gebruik van persoonsgegevens in dit geval noodzakelijk is en waarom in plaats daarvan niet kan worden volstaan met geaggregeerde, anonieme informatie.

Doel van de gegevensverstrekking

De verstrekking aan de minister van SZW heeft als doel “statistiek, monitoring en evaluatie van bestaand beleid en de voorbereiding van toekomstig beleid”.

⁶ Overweging (41) AVG.

⁷ Artikel 35, eerste lid van het concept.



Datum
20 augustus 2019

Ons kenmerk
z2019-14661

Indien het in artikel 35, eerste lid, inderdaad om persoonsgegevens zou gaan, vereist artikel 5, eerste lid, onder b, AVG onder andere dat deze persoonsgegevens worden verwerkt voor welbepaalde doeleinden. De in artikel 35, eerste lid, genoemde doelen zijn echter nauwelijks concreet te noemen.

De AP adviseert de verwerkingsdoelen in artikel 35, eerste lid, nader te concretiseren.

Gegevensverstrekking door de Belastingdienst aan de minister van SZW (artikel 35, tweede lid)

De Belastingdienst verstrekt op verzoek aan de minister van SZW de inkomensgegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de artikelen 20 en 21.⁸

Noch uit de redactie van de artikelen 20, 21 en 35, noch uit de Memorie van Toelichting blijkt waarom de minister van SZW gegevens van de Belastingdienst zou moeten ontvangen.⁹

Artikel 5, eerste lid, onder b, AVG vereist onder andere dat persoonsgegevens worden verwerkt voor welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden.

De AP adviseert in de artikelen 20, 21 en/of 34 en/of in de Memorie van Toelichting te verhelderen waarom de minister van SZW gegevens van de Belastingdienst moet ontvangen.

Gegevensverstrekking aan het College van B&W (artikel 37)

De instantie, die belast is met de voorbereiding op de inburgering, verstrekt aan het College van B&W de gegevens die zij voor de uitvoering van die taak hebben verkregen.¹⁰ Hierbij is niet vermeld, wat het doel is van deze gegevensverstrekking.

Artikel 5, eerste lid, onder b, AVG vereist onder andere dat persoonsgegevens worden verwerkt voor welbepaalde doeleinden.

De AP adviseert in artikel 37, tweede lid, aan te geven voor welk doel de gegevens worden verstrekt.

⁸ Artikel 35, tweede lid van het concept.

⁹ Wellicht gaat het om inkomensgegevens in verband met de verstrekking en kwijtschelding van de lening (artikel 20, eerste en vierde lid, resp. artikel 21, vijfde lid). Maar dit blijkt niet uit het concept.

¹⁰ Artikel 37, tweede lid van het concept.



Datum
20 augustus 2019

Ons kenmerk
z2019-14661

Verwerking van bijzondere persoonsgegevens (artikel 40)

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens worden aangewezen die door de minister van SZW en het college van B&W worden verwerkt, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Inburgeringswet.¹¹ In de Memorie van Toelichting worden enkele situaties beschreven waarin de verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is.¹²

De AP wijst er op dat het primaat van de wetgever meebrengt dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevat.¹³ Delegatie van regelgevende bevoegdheid dient daarnaast in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.¹⁴ Artikel 6, derde lid, AVG stelt inhoudelijke eisen aan de wettelijke basis voor verwerkingen op basis van de grondslag in artikel 6, eerste lid, onder e, AVG. Deze eisen gelden in versterkte mate indien de wettelijke basis niet alleen dient als grondslag maar ook als uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens¹⁵.

De AP adviseert de hoofdelementen van de amvb op te nemen in artikel 40 en de delegatie nauwkeuriger en concreter te begrenzen, één en ander met inachtneming van artikel 6, derde lid, AVG.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,
Overeenkomstig het door de Autoriteit Persoonsgegevens genomen besluit,

ir. M.J. Verdier
Vicevoorzitter

¹¹ Artikel 40 van het concept.

¹² MvT p. 54-55.

¹³ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴ Aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁵ Artikel 9, eerste lid, AVG.