



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

Datum
20 februari 2020

Ons kenmerk
z2019-26635

Uw brief van
14 november 2019

Onderwerp

Advies over het conceptwetsvoorstel Wet minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring

Geachte heer Koolmees,

Bij brief van 14 november 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 minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring (hierna: het concept).

Het concept begrenst onvoldoende door wie en aan wie, welke gegevens, waarom, mogen worden verstrekt. Hierdoor kan de burger niet overzien onder welke condities zijn persoonsgegevens eventueel zullen worden verwerkt in de verschillende onderdelen van de Wmz-toezichtsketen. De AP heeft vooral op dit punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

Strekking van het concept

Alleen artikel 21 van het concept heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 21 bevat een regeling voor de uitwisseling van gegevens tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de in artikel 13 aangewezen toezichthouders op de Wet minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring (Wmz) en andere betrokken bestuursorganen¹. Dit betreft soms persoonsgegevens, bijvoorbeeld als het gaat om zelfstandigen of particuliere opdrachtgevers die verplichtingen op grond van de Wmz hebben overtreden.

¹ Toezichthouders, vergunningverstrekkers en certificaatverleners (Artikelsgewijze toelichting, p. 47).



Datum
20 februari 2020

Ons kenmerk
z2019-26635

Wetshistorische context

Aan artikel 21 Wmz soortgelijke bepalingen zijn reeds opgenomen in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml)², de Arbeidstijdenwet (Artw)³ en de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)⁴ (2010) en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI; 2012)⁵.

De voorganger van de AP, het CBP, adviseerde destijds over artikel 18p Wml, artikel 8:7 Arbowet en artikel 29a in het kader van de Verzamelwet SZW-wetgeving 2009⁶.

Het CBP merkte toen onder andere het volgende op:

“Het wetsvoorstel gaat uitsluitend in algemene termen in op de afweging die bij de uitwisseling van persoonsgegevens moet worden gemaakt tussen de noodzaak van de uitwisseling voor de uitvoering en het toezicht en de mate waarin de persoonlijke levenssfeer van betrokkene door de uitwisseling kan worden geschaad. Het wetsvoorstel laat de concrete afweging over aan de uitvoering.

De ervaring wijst uit dat de uitvoering met name behoefte heeft aan duidelijkheid over de rechtmatigheid van verstrekking en uitwisseling van persoonsgegevens in concrete situaties. Zonder deze duidelijkheid wordt de kans op onrechtmatige verstrekking van persoonsgegevens vergroot. Verder moet worden voorkomen dat er een onnodige toename ontstaat in de verwerking van persoonsgegevens van onverdachte personen.

Het CBP kan zich voorstellen dat een te specifieke beschrijving van de doeleinden een gebrek aan flexibiliteit tot gevolg kan hebben. Daarom adviseert het CBP dat er op korte termijn nadere regels worden opgesteld waarin wordt aangegeven welke organisaties, in welke situaties, welke (persoons)gegevens mogen ontvangen en verstrekken. Hierbij dient tevens een nadere omschrijving te worden gegeven van de wijze waarop wordt voldaan aan de eisen van doelbinding en noodzakelijkheid.”⁷

Ook de Raad van State had destijds in zijn advies aandacht voor de bepalingen over gegevensuitwisseling:

“Op grond van het voorgestelde artikel 29a, eerste en tweede lid, Arbeidsomstandighedenwet is slechts in beperkte mate duidelijk door wie of aan wie, welke gegevens, waarom, mogen worden verstrekt [...] De Raad is van oordeel dat de mogelijkheid van gegevensverstrekking dient te worden beperkt tot die situaties waarin daadwerkelijk vorm gegeven is aan afspraken tussen inspecties en toezichthouders met betrekking tot de uitwisseling van gegevens. Het voorgestelde artikel 29a, vijfde lid, regelt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens worden verstrekt. De Raad constateert dat deze bepaling ook als dergelijke regels worden gesteld, geen beperking biedt van de mogelijkheden tot gegevensverstrekking tot de

² Artikel 18p.

³ Artikel 8:7.

⁴ Artikel 29a.

⁵ Artikel 14a.

⁶ Kamerstuk 31 811.

⁷ Advies CBP van 27 augustus 2008 (kenmerk: z2008-882), p. 4-5.



Datum
20 februari 2020

Ons kenmerk
z2019-26635

*bovengenoemde gevallen. De Raad adviseert het voorstel zodanig aan te passen dat de mogelijkheid van gegevensverstrekking wordt beperkt tot bovengenoemde situaties.*⁸

Advies

De noodzaak van de gegevensuitwisseling

Artikel 21, eerste en tweede lid, regelt de gegevensuitwisseling in het kader van het samenwerkingsverband. Voorwaarde voor deze gegevensuitwisseling is dat deze noodzakelijk moet zijn voor de uitvoering en het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wmz (of voor de uitvoering van de wettelijke taak van de andere betrokken bestuursorganen) *en dat dit noodzakelijk is ten behoeve van een samenwerkingsverband* tussen twee of meer van de in artikel 21, eerste en tweede lid, genoemde instanties.

De voorwaarde dat de gegevensuitwisseling noodzakelijk moet zijn ten behoeve van een samenwerkingsverband komt bovenop de doelbinding aan de Wmz-taak (of de wettelijke taak van de andere betrokken bestuursorganen), en is opgenomen naar aanleiding van het advies van de Raad van State:

“De aanbeveling van de Raad wordt overgenomen. Aan het eerste en tweede lid van artikel 29a is de voorwaarde toegevoegd dat de gegevensverstrekking noodzakelijk moet zijn ten behoeve van een samenwerkingsverband tussen de betrokken inspectiediensten en bestuursorganen met het oog op het uitoefenen van de toezichthoudende bevoegdheden en de uitvoering van de wettelijke taken.”⁹

Het concept geeft echter niet aan, wat onder een “samenwerkingsverband” wordt verstaan.

De Artikelsgewijze toelichting vermeldt het volgende:

“Niet is voorgeschreven welke vormgeving de samenwerking dient te hebben. Aan een samenwerkingsverband zullen meestal schriftelijke afspraken ten grondslag liggen [...] Ten behoeve van een samenwerkingsverband zal er doorgaans sprake zijn van een goed omschreven (gemeenschappelijk) doel en zullen er in de regel afspraken worden gemaakt over de onderlinge noodzakelijke verstrekking van (persoon)gegevens.”¹⁰

Kennelijk worden dus geen eisen gesteld aan de *vormgeving* van het samenwerkingsverband, waardoor nog steeds niet helder is door wie en aan wie, welke gegevens, waarom, mogen worden verstrekt. Het concept komt in dit opzicht, naar het oordeel van de AP, nog steeds niet of onvoldoende tegemoet aan hetgeen de Raad van State destijds heeft opgemerkt.

De AP adviseert de noodzaak van de gegevensuitwisseling nader toe te lichten. De AP adviseert daarnaast de gegevensverstrekkingen te beperken tot die situaties waarin daadwerkelijk vorm gegeven is aan afspraken tussen inspecties en toezichthouders met betrekking tot de uitwisseling van gegevens, en een definitie van het begrip “samenwerkingsverband” in de Wmz op te nemen.

⁸ Kamerstukken II, 2008/2009, 31 811, nr. 4, p. 2.

⁹ Kamerstukken II, 2008/2009, 31 811, nr. 4, p. 3.

¹⁰ Artikelsgewijze toelichting, p. 47.



Datum
20 februari 2020

Ons kenmerk
z2019-26635

Delegatiebepaling (artikel 21, vijfde lid)

In artikel 21, vijfde lid, wordt de mogelijkheid geboden om bij lagere regelgeving te bepalen in welke gevallen en de wijze waarop *in ieder geval* gegevens worden verstrekt.

Een soortgelijke delegatiebepaling is opgenomen in de Wml¹¹, de Artw¹², de Arbowet¹³ en de WAADI¹⁴. Voor zover de AP kan nagaan is van deze delegatiemogelijkheid in deze vier wetten nooit gebruik gemaakt. In de parlementaire geschiedenis van artikel 18p Wml, artikel 8:7 Artw en artikel 29a Arbowet heeft de minister aangegeven dat “[v]an deze delegatiemogelijkheid [...] gebruik [zal] worden gemaakt zodra een helder beeld ontstaat van de gegevensstromen in de samenwerkende toezichtsdomeinen”¹⁵.

Kennelijk is dit “helder beeld” nooit ontstaan, hetgeen naar het oordeel van de AP een zeer onwenselijke situatie is.

Los hiervan lijkt de formulering van artikel 21, vijfde lid, vanwege de toevoeging “in ieder geval” vanuit het perspectief van de bescherming van persoonsgegevens onevenwichtig en – gezien het feit dat soortgelijke delegatiebepalingen in het verleden niet zijn benut – wellicht onnodig restrictief.

De AP adviseert daarom de frase “in ieder geval” in artikel 21, vijfde lid, te schrappen.

De AP adviseert verder in het kader van dit wetsvoorstel een inventarisatie te maken van de bovenbedoelde gegevensstromen, opdat daarvan alsnog een helder beeld ontstaat. Dit “helder beeld” dient dan vervolgens te worden gebruikt om in lagere regelgeving te concretiseren in welke gevallen en de wijze waarop gegevens worden verstrekt. Vanwege de onbepaaldheid van artikel 21, eerste en tweede lid (zie ook de vorige paragraaf), zou deze delegatie niet facultatief moeten zijn. Daarom adviseert de AP in artikel 21, vijfde lid, “kunnen” te vervangen door “zullen”.

De uitzondering van artikel 21, vierde lid (onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer)

In artikel 21, vierde lid, is bepaald dat geen gegevensverstrekking plaatsvindt indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig zou worden geschaad.

De AP vraagt zich af hoe deze bepaling in de praktijk zal worden toegepast.

De AP adviseert artikel 21, vierde lid, Wmz nader te concretiseren, bijvoorbeeld aan de hand van de ervaringen met artikel 18p, vierde lid, Wml, artikel 8:7, vierde lid, Artw, artikel 29a, vierde lid, Arbowet en artikel 14a, vierde lid, WAADI.

¹¹ Artikel 18p vijfde lid.

¹² Artikel 8:7, vijfde lid.

¹³ Artikel 29a, vijfde lid.

¹⁴ Artikel 14a, vijfde lid.

¹⁵ Kamerstukken II, 2008/2009, 31 811, nr. 3, p. 2.



Datum
20 februari 2020

Ons kenmerk
z2019-26635

Het gebruik van het bsn (artikel 21, derde lid)

In artikel 21, derde lid, is bepaald dat bij het verwerken van persoonsgegevens gebruik kan worden gemaakt van het bsn. Deze bepaling is overbodig, omdat het gebruik van het bsn in dit geval reeds mogelijk is op grond van artikel 10 Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb).

De AP adviseert artikel 21, derde lid, te schrappen.

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,

ir. M.J. Verdier
Vicevoorzitter