

29362 Modernisering van de overheid
32761 Verwerking en bescherming persoonsgegevens
Nr. 386 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken
 en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2025

Op 10 oktober 2024 is een motie door het lid Palmen c.s. ingediend (Kamerstuk 36600 VII, nr. 24), waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken welke algemene wettelijke bepaling, zoals artikel 20 van de Grondwet juncto artikel 2:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), als grondslag gebruikt kan worden voor gegevensdeling in het belang van de burger om zo actieve toekenning van inkomensrechten verder vorm te geven. De motie is op 15 oktober 2024 aangenomen. Met deze brief reageer ik op genoemde motie.

Gegevensdeling tussen overheidsorganisaties voor het terugdringen van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen geniet brede belangstelling. Er lopen diverse (wetgevings)initiatieven om de gegevensdeling op dit terrein te verbeteren, bijvoorbeeld het wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW.¹ Daarnaast klinken er geluiden om een algemene grondslag voor gegevensdeling te creëren.² De Staatscommissie rechtsstaat beveelt aan om in een algemene regeling een grondslag op te nemen voor gegevensverwerking bij proactief overheidshandelen in het belang van de burger.³ De genoemde motie beoogt hetzelfde, maar richt zich specifiek op het huidige wettelijke kader.⁴

¹ Zie ook *Kamerstukken II* 2024/25, 29362, nr. 374 (Kamerbrief update knelpunten gegevensdeling) en Staat van de Uitvoering 2024.

² Zie position paper VNG bij rondetafelgesprek Verzamelwet gegevensbescherming, 4 december 2024.

³ “Regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling tussen overheidsorganisaties, voor proactief overheidshandelen in het belang van de burger”, rapport Staatscommissie rechtsstaat, p. 62.

⁴ Zie ook de verwijzing naar de Staatscommissie in de motie.

Het belang om niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan, onderschrijf ik. Mensen moeten eenvoudig kunnen krijgen waar ze recht op hebben. In bepaalde gevallen kan meer gegevensdeling een manier zijn om organisaties beter in staat te stellen de burger proactief te wijzen op regelingen. Ik onderken dan ook het belang van de motie Palmen.

Op het moment onderzoek ik de mogelijkheid en wenselijkheid van een algemene wettelijke grondslag voor gegevensdeling voor proactieve dienstverlening. In de kabinetsreactie op het rapport van de Staatscommissie Rechtsstaat is dit toegelicht. In deze brief ga ik in op de genoemde suggestie in de motie om artikel 20 van de Grondwet juncto artikel 2:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht als verwerkingsgrondslag te hanteren voor gegevensdeling in het belang van de burger.

De vraag die hierbij centraal staat is of deze artikelen zodanig concreet zijn dat zij de burger inzicht geven in wat de mogelijkheden en bevoegdheden van de overheid zijn. Het belang hiervan geldt temeer nu bij de verwerking van persoonsgegevens het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding is. Ik licht dit graag als volgt toe, waarbij ik eerst vermeld wat de inhoud is van de genoemde artikelen.

Artikel 20 van de Grondwet bepaalt dat de overheid zorgdraagt voor bestaanszekerheid. Artikel 20, tweede lid, draagt de wetgever op het sociaalezekerheidsstelsel in te richten en bescherming te verlenen bij ouderdom, weduw(naar)schap, ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en het derde lid ziet op een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. Artikel 2:1, eerste lid, Awb draagt bestuursorganen op te zorgen voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan (de zorgplicht).

Gegevensdeling is een vorm van verwerking van persoonsgegevens. Als (overheids)partijen persoonsgegevens verwerken, vormt dat een beperking van het in de Grondwet en internationale verdragen neergelegde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens.

De regels voor het verwerken van persoonsgegevens zijn voor de Europese Unie vastgelegd in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Een van de voorwaarden voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens, is het bestaan van

een grondslag.⁵ Voor overheidsorganisaties geldt als hoofdregel dat de verwerking van persoonsgegevens alleen mag als dat noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Die taak moet een basis in de nationale wetgeving hebben.⁶ Dit past ook binnen het legaliteitsbeginsel, dat vereist dat de overheid optreedt krachtens een wettelijke grondslag. Een inbreuk op artikel 10 Grondwet (recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) moet een wettelijke basis hebben en op grond van artikel 8 EVRM voorzienbaar zijn.

Het is vooral belangrijk dat het gaat om een taak die voldoende duidelijk en nauwkeurig is en waarvan de toepassing voorspelbaar is. De verwerking van persoonsgegevens mag geen zelfstandig doel zijn, maar kan alleen een middel zijn om tot een doel te komen. Dat geldt ook voor het delen van gegevens tussen publieke en/of private partijen. De uitwisseling van gegevens door de overheidsorganisaties kan alleen toegestaan zijn als deze nodig is ten behoeve van een doelstelling die past binnen een publiekrechtelijke taak.

De AVG stelt daarnaast verschillende eisen aan het rechtmatig verwerken van persoonsgegevens. Voor een betrokkene moet kenbaar zijn welke partij(en) zijn gegevens verwerken, hoe dit gebeurt en voor welk doel verwerking plaatsvindt (doelbinding, art. 5, lid 1, sub b, AVG). Daarbij moet als gezegd sprake zijn van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Het doel van de verwerking moet in de rechtsgrond (de grondslag waar de gegevensdeling op is gebaseerd) zijn opgenomen en er moet sprake zijn van evenredigheid met het nagestreefde doel (art. 6, lid 3, sub b, AVG). Daarnaast moet aan aanvullende eisen worden voldaan als het bijzondere persoonsgegevens betreft (art. 9, lid 1 AVG). Tot slot moet de verwerking ter zake dienend zijn en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor die doeleinden (dataminimalisatie).

Voor een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer – c.q. het delen van persoonsgegevens in het kader van proactieve dienstverlening door de overheid – dient dan ook een wettelijke grondslag te bestaan die voldoende specifiek is.⁷ Uit artikel 6 AVG volgt dat een

⁵ Artikel 6, eerste lid, onderdelen a tot en met, AVG.

⁶ Artikel 6, derde lid, AVG.

⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2008, no. 30562/04 en 30566/04 (S. en Marper/Verenigd Koninkrijk), r.o. 95-99; EHRM 29 april 2014, no. 52019/07 (L.H./Letland), r.o. 47-60; HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:286, r.o. 2.3.2-2.3.6; Rb. Den Haag 8 mei 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:5165, r.o. 8-11.

dergelijke grondslag die is neergelegd in een wet, kan bestaan in de vorm van een specifieke wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke (het bestuursorgaan) rust (art. 6, lid 1, sub c AVG) of in de vorm van een taak van algemeen belang die aan de verwerkingsverantwoordelijke (het bestuursorgaan) is opgedragen (art. 6, lid 1, sub e AVG). Hierbij geldt dat het bestuursorgaan in beginsel enkel persoonsgegevens mag verwerken (dus ook: mag verstrekken aan een ander bestuursorgaan) voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van diens eigen publiekrechtelijke taak of wettelijke verplichting.⁸

Artikel 20 van de Grondwet juncto artikel 2:1, eerste lid, van de Awb zijn in dit licht onvoldoende concreet om zelfstandig als basis voor de bedoelde gegevensdelingen te kunnen dienen.⁹ Daarbij is specifiek ten aanzien van de bepaling uit de Grondwet van belang dat de - op grond van het tweede en derde lid van dat artikel gegeven opdracht - opgestelde sectorale wetgeving invulling geeft aan de in de vorige alinea's genoemde eisen. Beide bepalingen zijn niet toegespitst op bepaalde gegevensdeling zoals gegevensdeling met het oog op proactieve dienstverlening. Ze bevatten geen informatie over de betrokken partijen, de (wijze van) verwerking zelf en het doel waarvoor verwerking plaatsvindt.¹⁰

Specifiek voor artikel 2:1, eerste lid, Awb geldt dat de zorgplicht uit die bepaling ziet op communicatie tussen bestuursorgaan en burger in het algemeen en de wijze waarop deze plaatsvindt. Burgers en bedrijven moeten adequaat worden geïnformeerd en voldoende in de gelegenheid zijn om het bestuursorgaan te informeren. Dit kan een proactieve component behelzen (bijvoorbeeld een mededeling dat het paspoort of het rijbewijs dreigt te verlopen), maar de zorgplicht is geen grondslag voor gegevensdeling tussen bestuursorganen.

Met de bepaling wordt beoogd dat bestuursorganen zich bewust zijn van de wijze waarop ze met belanghebbenden communiceren, hen te verplichten beleid te ontwikkelen over die communicatie en

⁸ Art. 6, lid 1, sub e AVG: "[...] de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen."

⁹ Zie ten aanzien van artikel 20 van de Grondwet ook de reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op het NSC pamflet "een offensief voor bestaanszekerheid" aan de Tweede Kamer van 18 november 2024. *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 XV, nr. 10.

¹⁰ Zie ook ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:497, r.o. 2.2.

de nodige maatregelen te nemen. Daarbij wordt de concrete invulling en vormgeving aan bestuursorganen gelaten, met inachtneming van de regels die de desbetreffende sectorale wetgeving stelt voor gebruik van persoonsgegevens. Zij hebben de ruimte om te bepalen welk type ondersteuning voor welke doelgroep in de rede ligt.¹¹ De tekst en achtergrond van de bepaling richten zich niet op de doelstellingen zoals genoemd in de motie, namelijk gegevensdeling in het belang van de burger om zo actieve toekenning van inkomensrechten verder vorm te geven. Gegevensverwerking en de bevoegdheid hiertoe volgen niet logischerwijs uit deze bepaling.

In het bestek van deze brief kom ik tot de conclusie dat beide in de motie genoemde bepalingen te weinig basis bieden voor gegevensdeling met het oog op proactieve dienstverlening.

Zoals gezegd onderzoek ik samen met de Staatssecretaris Rechtsbescherming de wenselijkheid en mogelijkheden voor een algemene wettelijke grondslag voor gegevensdeling in het kader van proactieve dienstverlening. Daarbij betrek ik de mogelijkheden van een mensgerichte benadering, door proactief mensen te kunnen attenderen, dan wel een aanvraag in te kunnen vullen of toe te kennen, indien alle informatie reeds aanwezig of met toestemming kan worden gebruikt. Dit ten behoeve van een nadere reactie op de motie en op de aanbeveling van de staatscommissie, en in afstemming met diverse partijen. In de kabinetsreactie op de staatscommissie is hierover meer vermeld.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

¹¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35261, nr. 3, p. 38-39 (memorie van toelichting bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer).