



De Minister van Justitie en Veiligheid  
Dhr. mr. dr. F.B.J. Grapperhaus  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum  
8 juli 2021

Ons kenmerk  
z2021-07959

Uw brief van  
12 april 2021

Contactpersoon  
070 8888 500

Uw kenmerk  
3286637

Onderwerp  
Advies over het concept Kaderbesluit overige JenV-subsidies

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 12 april 2021 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 Kaderbesluit overige JenV-subsidies (verder: het concept).

De AP heeft twee opmerkingen over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

### Strekking van het concept

Beoogd wordt uitvoeringsregels voor de verstrekking van subsidies op grond van de Kaderwet overige JenV-subsidies meer uniform te regelen door uit te gaan van een gemeenschappelijk kader. Voor subsidieontvangers zullen definities en procedures dan gelijk zijn, ongeacht het beleidsterrein waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Het betreft harmonisatie van reguliere subsidie voorschriften.

Uit oogpunt van bescherming van persoonsgegevens is in het bijzonder artikel 23 inzake de registratie van misbruik en oneigenlijk gebruik van belang.



Datum  
8 juli 2021

Ons kenmerk  
z2021-07959

## Advies

### Doel en criterium voor opnemning in het register

In lijn met het algemene rijksbeleid op dit punt en in lijn met de gangbare terminologie voorziet het concept in een departementale registratie met als doelstelling het tegengaan van ‘misbruik en oneigenlijk gebruik’.<sup>1</sup> De regeling omschrijft o.a. de concrete gevallen waarin geregistreerd wordt en de gegevens die geregistreerd worden. Registratie vindt plaats indien de subsidieontvanger een relevante boete heeft gehad of indien subsidie is ingetrokken, lager is vastgesteld of is gewijzigd en de subsidieontvanger hiervan een verwijt kan worden gemaakt.<sup>2</sup>

De AP merkt op dat het hier in feite om een soort ‘zwarte lijst’ gaat, zodat veel belang toekomt aan de eis dat wetgeving duidelijk, nauwkeurig en in de toepassing voorspelbaar moet zijn.<sup>3</sup> De vormgeving van de wettelijke criteria voor registratie en de doelstelling van de registratie maken ook een zorgvuldige indruk en lijken gebaseerd op rijksbreed beleid, maar laten toch ruimte voor onduidelijkheid.

Zowel het begrip ‘misbruik’, het begrip ‘oneigenlijk gebruik’ als het begrip ‘verwijtbaarheid’ zijn immers niet op zichzelf duidelijk. Aannemelijk is dat fraude (bedrog, valsheid in geschrifte) misbruik oplevert, maar niet duidelijk is of misbruik zonder (verdenking van) strafbaar handelen ook tot de mogelijkheden behoort en zo ja wat dat dan voor gedragingen zijn. Dit geldt des te sterker voor het begrip ‘oneigenlijk gebruik’; de betekenis hiervan volgens Van Dale is “niet overeenkomstig de bedoeling”. Het gaat dan dus kennelijk om subsidie die weliswaar geheel volgens de regels is besteed, maar op één of andere manier anders uitpakt dan de minister voor ogen stond. Dat roept de vraag op of verduidelijking van de regels niet eerder aangewezen is dan registratie van degene die verwijtbaar oneigenlijk blijkt te hebben gebruikt. Mogelijk is dat ook de reden dat de Aanwijzingen voor de subsidieverstrekking alleen het oog hebben op ‘misbruik’.<sup>4</sup>

Verwijtbaarheid laat zich in het concrete geval mogelijk wel vaststellen, maar roept toch de vraag op of beoogd is gevallen te registreren waarbij wel sprake is verwijtbaar handelen, resulterend in een formeel besluit tot verlaging, intrekking of wijziging van de subsidie, maar niet van (verdenking van) het plegen van een strafbaar feit. Aannemelijk is dat het in veel van deze gevallen zal (moeten) gaan over subsidiefraude. Als dat zo is, dan ligt het voor de hand het criterium voor registratie eveneens te beperken tot bijvoorbeeld gevallen waarin aangifte gedaan is van subsidiefraude of veroordelingen zijn gevolgd. Indien een ruimere categorie is beoogd ontbreekt in de toelichting duiding van die categorie en een rechtvaardiging voor het registreren van subsidieontvangers die niet van fraude verdacht worden, maar toch iets verweten wordt.

De AP adviseert doelstelling van en criteria voor registratie in het concept nader aan te scherpen en/of de toelichting op dit punt aan te vullen.

---

<sup>1</sup> Artikel 23 van het concept.

<sup>2</sup> Artikel 23, eerste lid, onder a respectievelijk onder b, van het concept.

<sup>3</sup> Vaste jurisprudentie, zie ook o. 41

<sup>4</sup> Aanwijzing 20 van de Aanwijzingen voor de subsidieverstrekking “Tegengaan van misbruik en borging rechtmatigheid”



Datum  
8 juli 2021

Ons kenmerk  
z2021-07959

### Centrale verwijsindex

Als waarborg is ook opgenomen dat de minister de ambtenaren aanwijst die toegang hebben tot het register. Het moet daarbij gaan om ambtenaren die zich bezighouden met het verstrekken van subsidies op het terrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.<sup>5</sup>

De AP onderschrijft het belang van ook de laatstgenoemde waarborg, maar wijst er op dat deze zich niet goed lijkt te verdragen met de rijksbrede systematiek van de centrale verwijsindex, zoals die blijkt uit het in de toelichting aangehaalde 'Protocol departementale registratie van ernstige onregelmatigheden bij subsidies (M&O-register) en het gebruik van de centrale verwijsindex'.<sup>6</sup> De centrale M&O registratie en de verwijsindex zijn er blijkens dit protocol immers juist op gericht andere ambtenaren die zich bezighouden met andere beleidsterreinen (van een andere verwerkingsverantwoordelijke) toegang te geven tot mogelijk ook voor hen relevante informatie.

Meer in den brede heeft de AP aarzeling of gegevens uit de departementale registraties aan de centrale registratie en/of andere bestuursorganen mogen worden verstrekt. Het gaat immers niet om een verwerking waarvan de noodzaak zonder meer kan worden afgeleid uit een taak of bevoegdheid van deze minister.<sup>7</sup> De vraag is dan ook of hier voldoende rechtsgrond voor is. Ook is niet zonder meer duidelijk hoe hier wordt voldaan aan de algemene eis dat de betrokken wetgeving duidelijk, nauwkeurig en in de toepassing voorspelbaar moet zijn, juist ook voor de geregistreerde.<sup>8</sup>

De AP adviseert in rijksbreed verband de verwerkingen voor de centrale M&O registratie en de verwijsindex te bezien op voldoende grondslag en het ontwerp en de toelichting op het punt van de toegang tot de departementale registratie aan te passen.

### Openbaarmaking

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

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

drs. C. E. Mur  
Bestuurslid

---

<sup>5</sup> Artikel 23, tweede lid.

<sup>6</sup> <https://docplayer.nl/164502653-Protocol-departementale-registratie-van-ernstige-onregelmatigheden-bij-subsidies-m-o-register-en-het-gebruik-van-de-interdepartementale-verwijsindex.html>

<sup>7</sup> Artikel 6, eerste lid, onder e en derde lid. Zie ook overweging 45.

<sup>8</sup> Vaste jurisprudentie, zie ook o. 41