

Vergaderjaar 2021–2022

35 447

Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden)

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2021

1. Inleiding

In de regeling van werkzaamheden van 9 november jl. heeft het lid Omtzigt verzocht om een reactie op het nadere advies¹ van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) over het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS).² Voorts heeft de commissie van Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer op 7 december jl. verzocht om een inhoudelijke reactie op de voorlichting³ van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering), het voornoemde advies van de AP en het nadere advies⁴ van 24 juni jl. van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM) over dit wetsvoorstel. Met deze brief geef ik graag gevolg aan voornoemde verzoeken, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Een gelijklopende brief heb ik gezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Achtereenvolgens komen hierna aan bod de noodzaak en waarborgen van het wetsvoorstel (§2), de hoofdlijnen van het advies van de AP (§3), de hoofdlijnen van de voorlichting van de Afdeling advisering (§4), een reactie op de thema's die aan bod komen in zowel de voorlichting van de Afdeling advisering als het advies van de AP (§5), een algemene reactie op het advies van de AP (§6) en tot slot een reactie op de aanbevelingen van de Afdeling advisering en het CRM om risico's op ongelijke behandeling en discriminatie te voorkomen (§7).

¹ Handelingen II 2021/22, nr. 19, item 17; Kamerstuk 35 447, G.

² Het bij koninklijke boodschap van 24 april 2020 ingediende voorstel van wet houdende regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Kamerstukken 35 447)).

³ Kamerstuk 35 447, H.

⁴ Kamerstuk 35 447, D.

De adviezen van de AP en het CRM en de voorlichting van de Afdeling advisering sterken mij in de opvatting dat dit wetsvoorstel op een verantwoorde wijze de gezamenlijke gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden in goede en rechtmatige banen kan leiden. Met het oog daarop moeten echter wel nog een aantal zorgpunten worden weggenomen. Dat vergt onder meer een aanpassing van de wet zodra die is aangenomen (zie §5.1) en een nadere regeling van een aantal onderwerpen in de amvb op basis van deze wet (zie §6).

2. Noodzaak en waarborgen wetsvoorstel WGS

Het doel van het wetsvoorstel is tweeledig.⁵ Enerzijds wordt beoogd om knelpunten⁶ in de gegevensuitwisseling weg te nemen bij een multidisciplinaire aanpak van georganiseerde criminaliteit, crimineel en onverklaarbaar vermogen, inbreuken op de integriteit van het financiële stelsel, en complexe problemen rond personen op het snijvlak van zorg en veiligheid. Het betreft de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), het Financieel Expertise Centrum (FEC), en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH). Voor een effectieve, samenhangende, en ketenbrede aanpak is het belangrijk dat hun deelnemers beter kunnen samenwerken en waar nodig gegevens uitwisselen. Omdat bestaande sectorale wetgeving onvoldoende rekening houdt met de integrale werkwijze van deze samenwerkingsverbanden, kampen zij met versnippering, onvolledigheid en grote complexiteit in de gegevensuitwisseling, evenals onduidelijkheden omtrent de grondslagen. Om hieraan een einde te maken, creëert het wetsvoorstel WGS heldere grondslagen voor multilaterale gegevensverwerking en voorziet het de huidige gegevensverwerkingen van een duidelijk juridisch kader.

Anderzijds is het doel van het wetsvoorstel om in aansluiting op de AVG waarborgen te bieden voor een goede bescherming van de persoonsgegevens die door deze samenwerkingsverbanden worden verwerkt. Die waarborgen zien op tal van aspecten; van het gebruik van gegevens tot het toezicht daarop en het afleggen van verantwoording door de samenwerkingsverbanden.⁷ Zo moeten er periodieke onafhankelijke privacy audits worden gehouden, waarvan de resultaten aan de AP moeten worden gezonden. Ook valt onder meer te denken aan de verplichte rechtmatigheidsadviescommissies, de loggingsplicht, de maximale bewaartermijn van vijf jaar, de jaarverslagleggingsplicht, de beperking op het aantal autorisaties, en nadere criteria op met name het gebied van betrouwbaarheid en kwaliteit van de signalen.⁸ Inzake geautomatiseerde gegevensanalyses bevat het wetsvoorstel een verplichting tot maatregelen om de kwaliteit en juistheid van gegevens te bewaken, een verplichting tot menselijke tussenkomst om te controleren op zorgvuldige totstandkoming van resultaten, een verbod op algoritmen waarvan de uitkomsten niet navolgbaar en controleerbaar zijn, en de verplichting tot uitleg op toegankelijke wijze aan het publiek over de gehanteerde patronen, indicatoren en andere onderliggende logica.⁹ Een

⁵ Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2020/21, 35 447, nr. 6, antwoord 4), de considerans van het wetsvoorstel en memorie van toelichting (Kamerstuk 35 447, nr. 3, blz. 1–2).

⁶ Het betreft de knelpunten, genoemd in §3.3 van de memorie van toelichting.

⁷ Zie nader onder meer de artikelen 1.8 tot en met 1.12 en paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting.

⁸ Dit betreft betrouwbaarheids- en kwaliteitscriteria overeenkomstig het bepaalde bij en krachtens de artikelen 2.6, tweede lid, 2.14, eerste en tweede lid, onder f, 2.23, derde en negende lid, en 2.31, twaalfde lid.

⁹ Artikel 1.9 van het wetsvoorstel.

dergelijke gedetailleerde uitwerking van waarborgen is nog niet eerder vastgelegd op wettelijk niveau.

3. Hoofdpijnen advies Autoriteit Persoonsgegevens

Het advies van de AP is gevraagd door de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer bij brief van 19 april 2021.¹⁰ Het advies is uitgebracht op 9 november 2021.¹¹ Dit is het derde advies van de AP over het wetsvoorstel WGS.¹² De AP adviseert om het wetsvoorstel niet in de huidige vorm aan te nemen en vindt het dringend noodzakelijk dat bepaalde aanpassingen worden doorgevoerd. De AP erkent wel dat het wetsvoorstel verbeterd is en dat de nodige waarborgen zijn ingebouwd. De AP vindt dit echter nog niet genoeg en adviseert om de gegevensverwerking van de vier in het wetsvoorstel geregelde samenwerkingsverbanden scherper af te bakenen. Daarnaast adviseert de AP de mogelijkheid te schrappen om bepaalde overige samenwerkingsverbanden bij amvb te regelen. Verder maakt de AP een aantal specifieke opmerkingen van uiteenlopende aard, bijvoorbeeld over de verhouding van sommige samenwerkingsverbanden tot andere (aangekondigde) wetgeving. In §6 geef ik een algemene reactie op het advies van de AP en in de bijlage ga ik in op de specifieke aanbevelingen.

4. Hoofdpijnen voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State

Op verzoek van de Eerste Kamer heeft de Afdeling advisering voorlichting (nader advies) uitgebracht over het wetsvoorstel, die is gepubliceerd op 24 november jl.¹³ De Afdeling advisering beschouwt gegevensverwerking onmiskenbaar als een belangrijk instrument om ernstige en ondermijnende criminaliteit tegen te gaan en stelt: «In die zin vormt niet alleen bescherming van persoonsgegevens, maar ook effectieve misdaadbestrijding rechtsstatelijk handelen.» De Afdeling advisering ziet in het wetsvoorstel een belangrijke verbetering in vergelijking met de huidige praktijk en spreekt haar waardering uit voor de aangebrachte wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke versie. De Afdeling advisering merkt op dat niet alles bij wet kan worden voorzien en benadrukt dat de wetgever moet kunnen vertrouwen op een kwalitatief goede uitvoeringspraktijk. Randvoorwaardelijk en daarmee urgent, is de adequate en zorgvuldige uitvoering en het investeren in professionaliteit en (juridische) deskundigheid op de werkvloer, ook voor wat betreft bijvoorbeeld de werking van algoritmen. Het gewijzigde wetsvoorstel komt volgens de Afdeling advisering in belangrijke mate tegemoet aan de eisen die worden gesteld door de Grondwet. Daarbij merkt de Afdeling advisering op dat op grond van het wetsvoorstel nog belangrijke elementen bij amvb moeten worden geconcretiseerd, en dat daarin in het licht van de proportionaliteit nog nadere afwegingen moeten plaatsvinden. De Afdeling advisering vindt dat de delegatiegrondslag om bij amvb overige samenwerkingsverbanden op te richten, moet worden beperkt tot tijdelijke spoedsituaties en stelt bovendien dat nader dient te worden beargumenteerd wat de plaats

¹⁰ Kamerstuk 35 447, C.

¹¹ Kamerstuk 35 447, G.

¹² Dit wetsvoorstel is alvorens het naar de Tweede Kamer is gezonden, tweemaal voorgelegd aan de AP en vervolgens aan de Afdeling advisering van de Raad van State ter advisering. Conform die adviezen is in het wetsvoorstel zelf een viertal concrete samenwerkingsverbanden geregeld. Ook is een reeks aan waarborgen toegevoegd. Waar de adviezen op enkele punten niet zijn overgenomen, is dit gemotiveerd. Dit betrof met name de mogelijkheid om bij amvb overige samenwerkingsverbanden te kunnen regelen. Die mogelijkheid is niet geschrapt, maar voorzien van een nahangprocedure waarmee het parlement zo'n amvb kan tegenhouden.

¹³ Kamerstuk 35 447, H.

is van de Zorg- en Veiligheidshuizen binnen de WGS. In §5 zal ik op beide laatstgenoemde punten ingaan. Op verzoek van de Eerste Kamer is de Afdeling advisering ook ingegaan op het onderwerp discriminatierisico's. Dit onderwerp komt aan bod in §7.

5. Reactie op thema's aangedragen door zowel de Afdeling advisering als de AP

Deze paragraaf gaat in op de twee thema's die aan bod komen in zowel de voorlichting van de Afdeling advisering als het advies van de AP.

5.1 De mogelijkheid om bij amvb nieuwe samenwerkingsverbanden te regelen

De AP adviseert de mogelijkheid van aanwijzing van nieuwe samenwerkingsverbanden bij amvb (artikelen 3.1 tot en met 3.3 van het wetsvoorstel) te schrappen. Volgens de AP brengt artikel 10 van de Grondwet namelijk met zich dat belangrijke regels over de verwerking en bescherming van persoonsgegevens – waaronder de aanwijzingen van samenwerkingsverbanden, de doelen en de deelnemers – door de wetgever zelf dienen te worden vastgesteld en dat dat niet mag worden overgelaten aan de regering.

De Afdeling advisering vindt niet dat de mogelijkheid om bij amvb overige samenwerkingsverbanden op te richten geheel moet worden afgesneden. Wel is de Afdeling advisering van mening dat die mogelijkheid moet worden beperkt tot tijdelijke spoedsituaties. Indien een samenwerkingsverband in geval van spoed tijdelijk bij amvb geregeld zou moeten worden, mag volgens de Afdeling advisering worden verwacht dat de wezenlijke elementen uiteindelijk alsnog op het niveau van de formele wet worden vastgelegd. De Afdeling advisering suggereert als alternatief om het wetsvoorstel aan te nemen onder de voorwaarde dat een separaat daartoe strekkend reparatiewetsvoorstel op termijn wordt ingediend.

Gelet op de voorlichting van de Afdeling advisering ben ik bereid om toe te zeggen dat de artikelen 3.1 tot en met 3.3, die de mogelijkheid regelen om nieuwe samenwerkingsverbanden bij amvb te regelen, niet in werking zullen treden, en dat een wetsvoorstel wordt ingediend waarmee die artikelen worden aangepast. Met deze toezegging hoeft in de tussentijd het wetsvoorstel dat die drie artikelen aanpast de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel niet op te houden. Ik deel de opvatting van de Afdeling advisering dat aldus op korte termijn recht kan worden gedaan aan het belang om de gegevensverwerking binnen bestaande samenwerkingsverbanden van een toereikende wettelijke grondslag te voorzien. Via het nieuwe wetsvoorstel zal in de artikelen 3.1 tot en met 3.3 van de WGS worden geregeld dat uitsluitend in geval van spoed een nieuw samenwerkingsverband bij amvb kan worden geregeld en dat in dat geval zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel moet worden ingediend om het betreffende samenwerkingsverband alsnog in de wet te regelen. Dit betreft «tijdelijke delegatie».¹⁴

¹⁴ Zie aanwijzing 2.39 Aanwijzingen voor de regelgeving: tijdelijke delegatie betekent dat na de plaatsing van de amvb in het Staatsblad zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel wordt ingediend. Indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal het wetsvoorstel verwierpt, wordt de amvb onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de amvb ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

5.2 Positie van de Zorg- en Veiligheidshuizen

De Afdeling advisering stelt dat nader dient te worden beargumenteerd wat de plaats is van de Zorg- en Veiligheidshuizen binnen de WGS. Indien dit niet mogelijk blijkt, dienen deze samenwerkingsverbanden volgens de Afdeling advisering uit het wetsvoorstel te worden geschrapt. Mede tegen de achtergrond van (de doelstellingen van) de andere samenwerkingsverbanden die in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel worden aangewezen, blijft het volgens de Afdeling advisering enigszins onduidelijk hoe het werkterrein van de ZVH's precies past binnen (de doelstelling van) de WGS. Daarmee blijft ook onduidelijk in hoeverre aan het vereiste van doelbinding wordt voldaan.

De Zorg- en Veiligheidshuizen passen binnen de doelstelling van het wetsvoorstel WGS (zie §2). Zoals eerder uiteengezet in de Kamerstukken,¹⁵ zijn de samenwerkingsverbanden in het wetsvoorstel WGS geselecteerd op basis van drie criteria, waaraan ook de Zorg- en Veiligheidshuizen voldoen: 1. het moet gaan om een samenwerkingsverband voor essentiële maatschappelijke vraagstukken op het terrein van het voorkomen en bestrijden van criminaliteit of op het snijvlak van zorg en veiligheid, 2. het samenwerkingsverband moet een bestendig karakter hebben, en 3. er moet sprake zijn van juridische knelpunten die een optimale samenwerking in de weg staan en die oplossing via wetgeving behoeven. De doelstelling van de Zorg- en Veiligheidshuizen is inderdaad anders dan van de andere drie samenwerkingsverbanden. Zorg- en Veiligheidshuizen richten zich op grond van de WGS op de aanpak van complexe problemen op het snijvlak van zorg en veiligheid waarbij sprake is van een onveilige situatie die voortvloeit uit multi-problematiek en waarbij een ketenoverstijgende aanpak nodig is. Dat wil echter niet zeggen dat de opname in het wetsvoorstel van de Zorg- en Veiligheidshuizen geen samenhang zou hebben met de andere drie samenwerkingsverbanden. Die samenhang bestaat eruit dat het werk van de Zorg- en Veiligheidshuizen een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van de escalatie van sociale en zorgproblematiek tot het niveau dat jeugdigen en kwetsbare personen afglijden naar onder meer (georganiseerde) criminaliteit, of ernstige gewelddelicten veroorzaken.

De AP vraagt zich af of de regeling van de Zorg- en Veiligheidshuizen nog nodig is gelet op de Wet verplichte GGZ en het ontwerp-wetsvoorstel Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams).¹⁶

De Wet verplichte GGZ (Wvvggz) regelt iets geheel anders dan de regeling voor de Zorg- en Veiligheidshuizen in de WGS beoogt. De Wvvggz regelt de procedure waarlangs personen verplichte zorg opgelegd kunnen krijgen en de gegevensuitwisseling tussen een beperkt aantal partijen in het kader van die procedure. De Wvvggz staat niet toe dat gegevens worden uitgewisseld met andere partijen ten behoeve van bijvoorbeeld een geïntegreerde aanpak. De regeling voor de Zorg- en Veiligheidshuizen beoogt een juridisch kader te bieden voor samenwerking tussen partijen uit het sociaal, zorg-, strafrecht- en openbare orde domein met het oog op het voorkomen, verminderen en bestrijden van criminaliteit en ernstige overlast en het voorkomen en verminderen van onveilige situaties. Daarbij kunnen elementen van psychische problematiek een rol spelen, maar dat is zeker niet in altijd het geval. Wat betreft het ontwerp-wetsvoorstel Wams en de WGS geldt dat beide voorstellen complexe meervoudige casuïstiek betreffen, maar Zorg- en

¹⁵ Nader rapport (Kamerstuk 35 447, nr. 4, blz. 8–9), nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 35 447, nr. 6, blz. 4, antwoord 3) en memorie van toelichting (blz. 6, 2^e alinea).

¹⁶ Dit is nog niet ingediend. Zie ook <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK010837>.

Veiligheidshuizen functioneren specifiek op het snijvlak van veiligheid en zorg. Daar komt bij dat de gecoördineerde aanpak in de Wams gecentreerd is rond de sociaal domeintaken van het college van B&W. In de WGS daarentegen is doorslaggevend of er sprake is van strafrechtelijke en/of veiligheidsproblematiek met of zonder sociaal domeinproblematiek. Artikel VII van het ontwerp-wetsvoorstel Wams regelt dat het college van B&W een casus kan doorgeleiden naar het Zorg- en Veiligheidshuis voor behandeling overeenkomstig de WGS indien dat geïndiceerd is. Paragraaf 4.3.5 van de memorie van toelichting van de Wams behandelt de verhouding met het wetsvoorstel WGS.

6. Algemene reactie op het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens

De AP concludeert dat het wetsvoorstel WGS onvoldoende waarborgen bevat om misbruik van persoonsgegevens te voorkomen. Inbreuken op het recht op bescherming van persoonsgegevens moeten beter afgebakend. Een preciezere afbakening van toegestane gegevensverwerkingen vereist – zoals de AP terecht constateert – nadere regels. Ik zou deze aanbevelingen van de AP willen concretiseren in het «Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden», dat momenteel in voorbereiding is.

Om te beginnen wil ik benadrukken dat het wetsvoorstel zelf een aantal belangrijke beperkingen bevat voor het verwerken van persoonsgegevens. De gezamenlijke gegevensverwerking moet te allen tijde passen binnen de in het wetsvoorstel omschreven doelomschrijvingen. Die doelomschrijvingen vergen tevens dat de gezamenlijke gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers.¹⁷ Ik onderschrijf in dit verband de stelling van de Afdeling advisering dat een zeker abstractieniveau bij de doelomschrijvingen onvermijdelijk is en dat een zorgvuldige uitvoeringspraktijk cruciaal is omdat in concrete gevallen telkens zal moeten worden gezien of en op welke wijze aan het doelbindingsbeginsel kan worden voldaan. Daarnaast somt het wetsvoorstel op welke categorieën gegevens mogen worden verwerkt en zijn bij amvb nadere preciseringen voorzien van de gegevensverwerkingen.¹⁸ Verder merk ik op dat het wetsvoorstel geen bevoegdheid regelt voor samenwerkingsverbanden om zelf nieuwe gegevens te vergaren. De samenwerkingsverbanden mogen uitsluitend gezamenlijk bepaalde gegevens verwerken waarover de deelnemers reeds rechtmatig beschikken.

In de bijlage ga ik in op de afzonderlijke aanbevelingen van de AP. Zoals daarin nader is toegelicht, ben ik voornemens om de aanbevelingen in de amvb om te zetten in voorschriften door het volgende te regelen (de nummers corresponderen met de paragrafen in de bijlage):

1. dat het startpunt van de gegevensverwerking zoveel mogelijk wordt geconcretiseerd en daarbij te expliciteren dat deelnemers alleen rechtmatig verkregen informatie mogen inbrengen in het samenwerkingsverband;

¹⁷ Aldus artikelen 2.2, 2.10, 2.17 en 2.25 in samenhang gelezen met 1.6, eerste lid, van het wetsvoorstel.

¹⁸ Bij of krachtens amvb kunnen nadere waarborgen, beperkingen en voorwaarden worden gesteld aan alle gegevensverwerkingen op grond van het wetsvoorstel (op grond van artikel 1.8, eerste en negende lid, WGS). Ook bevat het wetsvoorstel specifieke verplichtingen om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen over onder meer het startpunt van de gegevensverwerking, de uitvoering van de gegevensanalyse, en de wijze waarop de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nader wordt gewaarborgd (zie de artikelen 2.6, tweede lid, 2.7, tweede lid, 2.14, 2.22, tweede lid, van het wetsvoorstel).

2. dat iCOV voor de subsidiaire doelstellingen inzake markttoezicht en overheidsvorderingen gegevens mag verwerken mits dit gerelateerd is aan de primaire doelstellingen om onverklaarbaar of crimineel vermogen in kaart te brengen of om witwas- of fraudeconstructies te bestrijden;
3. dat bij iCOV een ondergrens wordt gesteld voor zover het gaat om de doelstelling inzake crimineel en onverklaarbaar vermogen, met het oog op de proportionaliteit;
4. dat de doelstelling van het FEC wordt gepreciseerd waar het gaat om risico's met betrekking tot «andere ernstige vormen van criminaliteit»;
5. dat bij de Zorg- en Veiligheidshuizen de gegevensverstrekking wordt beperkt tot de eerste schil rond een betrokkene, en dus niet de tweede en derde schil omvat;
6. dat er uitdrukkelijke criteria zullen worden gesteld voor incidentele deelname aan de Zorg- en Veiligheidshuizen;
7. dat het delen van persoonsgegevens tussen samenwerkingsverbanden nader wordt geclausuleerd door deze zoveel mogelijk te beperken tot hit/no hit bevraging;
8. wanneer persoonsgegevens in ieder geval eerder dan binnen vijf jaar moeten worden gewist en dat de mogelijkheid tot hernieuwde verwerking verder wordt beperkt;
9. dat de positie van de rechtmatigheidsadviescommissies verder wordt versterkt bij de vaststelling van regels over de werkwijze, samenstelling, benoeming en ontslag;
10. dat samenwerkingsverbanden bij de verstrekking van resultaten zoveel mogelijk moeten motiveren op basis van welke informatie de uitkomst tot stand is gekomen.

Ten aanzien van de vorenstaande tien punten geldt dat er nog een uitvoeringstoets moet worden uitgevoerd bij gelegenheid van de amvb.

7. Reactie op de aanbevelingen van de Afdeling advisering en het CRM om risico's op ongelijke behandeling en discriminatie te voorkomen

De Afdeling advisering en het CRM zijn op verzoek van de Eerste Kamer specifiek ingegaan op het tegengaan van risico's op ongelijke behandeling en discriminatie. In deze paragraaf ga ik in op de betreffende aanbevelingen. Tevens geef ik hiermee gevolg aan de in de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Van Nispen en Buitenweg waarin de regering werd verzocht om te verduidelijken op welke manieren de samenwerkingsverbanden verplicht worden discriminatie en andere mensenrechtenschendingen te voorkomen en hoe hier toezicht op gehouden wordt.¹⁹

7.1 Beoordeling van de waarborgen in het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat volgens de Afdeling advisering diverse waarborgen die de risico's op ongelijke behandeling en discriminatie kunnen verkleinen. Zo kan een resultaat van geautomatiseerde gegevensanalyse bijvoorbeeld uitsluitend aan een deelnemer of derde worden verstrekt na menselijke tussenkomst, waarbij beoordeeld moet worden of het resultaat op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Met het oog op de transparantie mag volgens de Afdeling bovendien worden verwacht dat het samenwerkingsverband bij de verstrekking van resultaten zoveel mogelijk motiveert op basis van welke informatie de signalering tot stand is gekomen. Het CRM stelt dat het vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming problematisch is dat beslissingen van deelnemers waarbij

¹⁹ Kamerstuk 35 447, nr. 17.

gegevens uit het samenwerkingsverband zijn gebruikt, voor de betrokken burger niet transparant en daardoor oncontroleerbaar zijn.

Voorop staat dat het discriminatieverbod voor elk overheidsonderdeel geldt. Ook onder de WGS mag dus geen ongerechtvaardigd onderscheid worden gemaakt. Gegevensverwerkingen onder de WGS moeten voldoen aan de AVG. De AVG vereist maatregelen om discriminerende gevolgen voor betrokkenen tegen te gaan.²⁰ Een verwerking waar discriminatie aan ten grondslag ligt, voldoet niet aan die normen en is onrechtmatig. In de WGS wordt bovendien bepaald welke gegevens door de samenwerkingsverbanden worden verwerkt. Persoonsgegevens over nationaliteit, ras of etnische afkomst vallen daar niet onder. De WGS stelt algemene waarborgen die risico's op discriminerende gevolgen moeten tegengaan en de zorgvuldigheid bevorderen. Die waarborgen zien op tal van aspecten zoals toegelicht in §2. In het bijzonder valt te wijzen op de aanvullende waarborgen bij geautomatiseerde gegevensanalyses, namelijk een verplichting tot maatregelen om de kwaliteit en juistheid van gegevens te bewaken, een verplichting tot menselijke tussenkomst om te controleren op zorgvuldige totstandkoming van resultaten, een verbod op algoritmen waarvan de uitkomsten niet navolgbaar en controleerbaar zijn, en de verplichting tot uitleg op toegankelijke wijze aan het publiek over de gehanteerde patronen, indicatoren en andere onderliggende logica.²¹

In aanvulling op de bovengenoemde waarborgen ben ik voornemens om bij amvb te regelen dat samenwerkingsverbanden bij de verstrekking van resultaten aan deelnemers of derden, zoveel mogelijk moeten motiveren op basis van welke informatie de uitkomst tot stand is gekomen.²² Ik ben het eens met de stelling van de Afdeling advisering dat dit mag worden verwacht van de samenwerkingsverbanden, niet alleen vanwege de transparantie maar ook vanwege de controleerbaarheid en de rechtsbescherming. Dit is van belang om bestuursorganen in staat te stellen om gevolg te geven aan de motiveringsplicht uit de Algemene wet bestuursrecht en de daaruit voortvloeiende verplichting om te toetsen of de feiten juist zijn vastgesteld en of een voorgenomen besluit op deze feiten mag worden gebaseerd. Wanneer een deelnemer na de gezamenlijke gegevensverwerking beslist om een interventie te plegen, bestaat daartegen de gebruikelijke rechtsbescherming die van toepassing is bij besluiten of strafrechtelijke handhaving.

7.2 Taak van rechtmatigheidsadviescommissies

Ook de in te stellen rechtmatigheidsadviescommissie kan volgens de Afdeling advisering bijdragen aan het verkleinen van de risico's op ongelijke behandeling en discriminatie. Daarbij is het wel van belang dat de bevoegdheden van de commissie zo worden gelezen dat deze ook toezicht op dergelijke risico's omvatten. Ook het CRM vindt dat de rechtmatigheidsadviescommissies niet alleen als taak moeten krijgen om te kijken naar de impact van de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens op de privacy van burgers, maar ook naar de eventuele discriminatoire gevolgen hiervan. Daarbij adviseert het CRM om experts op het gebied van gelijke behandeling op te nemen in de samenstelling van de commissie.

²⁰ Zie onder meer overweging 71 AVG.

²¹ Artikel 1.9 van het wetsvoorstel.

²² Op grond van de artikelen 1.8, negende lid, 2.7, tweede lid, 2.14, tweede lid en 2.23, negende lid van het wetsvoorstel.

Met de Afdeling advisering en het CRM ben ik van mening dat ook de rechtmatigheidsadviescommissies een taak hebben om bij te dragen aan het tegengaan van risico's op ongelijke behandeling en discriminatie. De wettekst laat een dergelijke lezing toe, zoals de Afdeling advisering opmerkt. Een dergelijke lezing is ook beoogd en past binnen de taak op grond van artikel 1.8, zesde lid, van het wetsvoorstel om de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens in het samenwerkingsverband structureel te beoordelen. Deze taak ziet ook op het signaleren van mogelijke discriminatierisico's. Die taak spitst zich toe op de fasen van gegevensverwerking, want de latere fasen waarin handhavingsbeleid wordt opgesteld en eventuele concrete interventies plaatsvinden, vallen buiten de reikwijdte van de WGS, zoals ook de Afdeling advisering opmerkt. Dat betekent dat de deelnemers en de rechtmatigheidsadviescommissies in de voorafgaande fasen van de gegevensverwerking, die binnen de reikwijdte van de WGS vallen, moeten anticiperen op mogelijke discriminatie of ongelijke behandeling voortvloeiend uit de verkregen resultaten.

7.3 Zorgvuldige uitvoering en professionaliteit

De Afdeling advisering benadrukt dat een zorgvuldige uitvoering van de wettelijke waarborgen in de praktijk cruciaal is, want niet alle risico's kunnen door nadere regels of protocollen worden uitgesloten. De Afdeling advisering stelt dat het cruciaal is dat de wetgever moet kunnen vertrouwen op een kwalitatief goede uitvoeringspraktijk en acht het van belang dat wordt geïnvesteerd in professionaliteit en (juridische) deskundigheid op de werkvloer, evenals in een cultuur waarin kan en mag worden afgeweken van algoritmische uitkomsten. Een samenwerkingsverband dient volgens de Afdeling advisering bovendien, voordat het overgaat tot geautomatiseerde gegevensverwerking, met het oog op de uitvoerbaarheid zeker te stellen dat het daadwerkelijk in staat is de vereiste zorgvuldigheid te betrachten. Daarnaast wijst de Afdeling advisering op de noodzaak van afwegingskaders voor een zorgvuldig gebruik van algoritmen, met respect voor relevante grondrechten, de noodzaak om relevante derde partijen te betrekken bij het ontwerp van algoritmes, en het belang van een zorgvuldige evaluatie en terugkoppeling van de resultaten van de toepassing van algoritmen.

Met de Afdeling advisering ben ik van mening dat de overheid vanzelfsprekend dient te waarborgen dat wordt geïnvesteerd in professionaliteit en (juridische) deskundigheid op de werkvloer, evenals in een cultuur waarin kan en mag worden afgeweken van algoritmische uitkomsten.²³ Ook ben ik van mening dat de delegatiegrondslagen voor vormen van geautomatiseerde gegevensanalyse²⁴ pas kunnen worden toegepast indien een zorgvuldige uitvoeringspraktijk zeker is gesteld.²⁵ Er zijn geen concrete voornemens om deze delegatiegrondslagen in te vullen. Zoals toegelicht in de nota van wijziging, zijn de betreffende delegatiegrondslagen opgenomen omwille van de toekomstbestendigheid en gelet op innovatieve technologische ontwikkelingen.²⁶ Bij gebruik van deze

²³ Artikel 1.8, negende lid, biedt de grondslag om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen over de waarborgen, waaronder opleidingseisen voor personen die zijn aangewezen ten behoeve van de inzet in het samenwerkingsverband.

²⁴ Geautomatiseerde gegevensanalyse is volgens artikel 1.1 een analyse van persoonsgegevens waarbij *tijdens* de analyse geen menselijke tussenkomst plaatsvindt. De gegevensanalyse wordt dus daadwerkelijk door een geautomatiseerd systeem uitgevoerd. Het wetsvoorstel vereist wel dat er menselijke tussenkomst plaatsvindt in de fase *nadat* de analyse is voltooid maar *voordat* de resultaten worden verstrekt aan de deelnemer van het samenwerkingsverband. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de nota van wijziging.

²⁵ Zie de artikelen 1.1, 2.5, tweede lid, en 2.18, tweede lid, van het wetsvoorstel.

²⁶ Kamerstuk 35 447, nr. 7.

grondslagen zal gevolg worden gegeven aan de aanbevelingen van de Afdeling advisering over een zorgvuldig gebruik van algoritmes. Een zorgvuldig gebruik van algoritmes heeft in algemene zin de volle aandacht van het kabinet. Daartoe zijn de nodige stappen gezet, die ook hun toepassing zullen hebben op gegevensverwerkingen onder de WGS.²⁷

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

²⁷ Zie onder meer Kamerstuk 26 643, nr. 765 (voortgangsbrief AI en algoritmen).

Reactie op afzonderlijke aanbevelingen advies Autoriteit Persoonsgegevens

Deze bijlage behandelt de afzonderlijke aanbevelingen van de AP, met uitzondering van de gezamenlijke thema's die aan bod komen in zowel de voorlichting van de Afdeling advisering als het advies van de AP. Daarop wordt ingegaan in §5 van de Kamerbrief.

Deel I: Aanbevelingen die aanpassing van regels betreffen

1. Startpunt van de gegevensverwerking verduidelijken

De AP adviseert om in de wet een duidelijk en objectief signaal op basis van voldoende aanwijzingen als startpunt te vereisen voor alle samenwerkingsverbanden, omdat duidelijke en precieze regels en criteria in de wetgeving vereist zijn.

Met de AP ben ik van mening dat de regels voldoende precies en duidelijk moeten zijn. Daarom ben ik voornemens om het startpunt van de gegevensverwerking bij amvb zoveel mogelijk te concretiseren door nadere criteria, met name op het gebied van betrouwbaarheid en kwaliteit, te verbinden aan signalen om aanleiding te kunnen zijn voor gezamenlijke gegevensverwerking ten behoeve van het doel van het samenwerkingsverband.²⁸ Voor zover het startpunt niet bestaat uit een signaal, maar uit een verzoek van een deelnemer om een rapportage (iCOV) worden ook daaraan startcriteria gesteld. Voornoemde criteria ontslaan de deelnemers bovendien niet van de verplichting op grond van artikel 1.5 van het wetsvoorstel om te allen tijde een gedegen afweging te maken of de gegevensverstrekking aan het samenwerkingsverband noodzakelijk is gelet op het doel daarvan, of er zwaarwegende redenen zijn die zich tegen gegevensverstrekking verzetten en of de gegevensverstrekking valt onder de in de WGS opgesomde categorieën gegevens. De enkele tip van een buurman is volstrekt onvoldoende voor gegevensverstrekking aan een samenwerkingsverband, nog los van het gegeven dat een samenwerkingsverband niet kan worden getipt. Deelnemers mogen bovendien alleen rechtmatig verkregen informatie inbrengen in het samenwerkingsverband. Ik ben voornemens dit bij amvb te expliciteren.

Als tweede argument voor het regelen van een duidelijk en objectief startpunt op basis van voldoende aanwijzingen, noemt de AP dat het wetsvoorstel nu bij gebrek aan een dergelijk startpunt op gespannen voet staat met de onschuldpresumptie. De AP stelt dat dit beginsel vereist dat interventies door de staat alleen mogen plaatsvinden bij een duidelijk criterium van objectieve verdenking, omdat dat het verschil maakt met massasurveillance (§1.a).

Samenwerkingsverbanden mogen geen interventies plegen. Artikel 1.3, vierde lid, bepaalt dat het wetsvoorstel aan de deelnemers van een samenwerkingsverband geen publiekrechtelijke taken en bevoegdheden toekent aan de deelnemers, anders dan bevoegdheden tot gezamenlijke gegevensverwerking. Ook de Afdeling advisering stelt in punt 5, onder b, van haar voorlichting dat het wetsvoorstel niet gaat over de fasen waarin handhavingsbeleid wordt opgesteld en eventueel interventies plaatsvinden, maar uitsluitend over de eerdere fasen van gegevensverwerking door het samenwerkingsverband. De rol van de samenwerkingsver-

²⁸ De benodigde delegatiegrondslagen zijn artikelen 2.6, tweede lid, 2.14, met name tweede lid, onder f, 2.23, negende lid, en 2.31, twaalfde lid. Voor de RIEC's bevat artikel 2.23, derde lid, overigens toetsingscriteria.

banden is het faciliteren van een samenkomst van deelnemers in de voorfase ten behoeve van het doorgronden van het vraagstuk en het afstemmen van mogelijke interventies, maar nooit als de ingrijpende actor.

Het vraagstuk van het startpunt van de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden staat los van de onschuldpresumptie. Dit is een strafvorderlijk beginsel dat personen voor onschuldig houdt zolang het tegendeel niet is bewezen, maar is geen beginsel dat aan het recht op bescherming van persoonsgegevens ten grondslag ligt. Een verdenking in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering is niet noodzakelijk om tot uitwisseling van gegevens te komen en andersom is het ook niet zo dat uitwisseling van gegevens het toekennen van schuld impliceert.

Van massasurveillance kan geen sprake zijn, reeds omdat het wetsvoorstel geen bevoegdheid geeft tot het inwinnen of vergaren van nieuwe gegevens, maar alleen tot uitwisseling van gegevens waarover de deelnemers reeds rechtmatig beschikken.

2. Schrappen van de subsidiaire doelstellingen van iCOV

De AP adviseert tot het schrappen van de subsidiaire doelstellingen van iCOV, te weten het innen van overheidsvorderingen die oninbaar dreigen te worden en het uitoefenen van toezicht op een goede werking van de markt. De AP vindt het belang van deze doelen niet dragend gemotiveerd en acht dit zodoende niet in balans met de vergaande inbreuk op het grondrecht van betrokkenen.

Naar aanleiding van dit advies ben ik voornemens om in de amvb te bepalen dat iCOV op grond van het wetsvoorstel voor de subsidiaire doelstellingen inzake markttoezicht en overheidsvorderingen gegevens uitsluitend mag verwerken als dit gerelateerd is aan de primaire doelstellingen om onverklaarbaar of crimineel vermogen in kaart te brengen of om witwas- of fraudeconstructies te bestrijden.²⁹

3. Ondergrens inzake crimineel en onverklaarbaar vermogen bij iCOV

Voor zover iCOV gegevens verwerkt inzake crimineel en onverklaarbaar vermogen, moet volgens de AP met het oog op de proportionaliteit worden vereist dat sprake is van aanwijzingen van een mogelijk substantieel vermogensbestanddeel, van een bepaalde hoogte of bepaald misdrijf.

Met de AP kan worden ingestemd dat het niet gewenst is dat elk onderzoek door iCOV naar een crimineel en onverklaarbaar vermogensbestanddeel gelegitimeerd zou zijn. Dit hangt mede af van de concrete omstandigheden van het geval. Naar aanleiding van deze aanbeveling ben ik voornemens bij amvb een ondergrens te regelen voor deze gegevensverwerkingen.³⁰

4. Preciseren doelstelling FEC inzake «andere ernstige vormen van criminaliteit»

De AP adviseert tot precisering van de doelstelling van het FEC waar het gaat om risico's met betrekking tot «andere ernstige vormen van criminaliteit» omdat anders het risico bestaat dat dit verband ook wordt

²⁹ Een dergelijke beperking kan worden gesteld op grond van artikel 1.8, eerste lid, WGS.

³⁰ Dit is een uitwerking van artikel 2.14, tweede lid, onder a, WGS dat verplicht tot nadere waarborgen bij iCOV.

gebruikt voor het opsporen en bestrijden van minder ernstige vormen van criminaliteit waardoor de vereiste balans tussen het doel en de inbreuk zoek is. De AP stelt voor om uit te gaan van delicten met bepaalde maximale gevangenisstraffen van, bijvoorbeeld, zes jaar of meer, met zo nodig enige uitzonderingen daarop.

Dit advies zal worden overgenomen door bij amvb de reikwijdte nader af te bakenen van gegevensverwerkingen met betrekking tot andere ernstige vormen van criminaliteit.³¹ In de amvb kan bijvoorbeeld per thema worden vermeld wat voor delicten de gegevensverwerkingen omvatten. In antwoord 168 van de nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt dat onder voornoemde criminaliteit in ieder geval moeten worden verstaan «misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren» in de zin van de Wet politiegegevens en het Wetboek van Strafvordering en dat dit een indicatie geeft van de hier vereiste ernst van de criminaliteit.

5. Gegevensverzameling Zorg- en Veiligheidshuizen beperken tot directe omgeving

De AP adviseert om de categorieën van te verstrekken persoonsgegevens bij de Zorg- en Veiligheidshuizen te beperken tot directe sociale contacten van betrokkene, en dus gegevensverstrekking over de tweede en derde schil rondom betrokkene uit te sluiten. De AP signaleert dat er een oneindig aantal schillen rondom een betrokkene kan ontstaan. Eerst de directe sociale omgeving, dan de sociale omgeving van mensen in die sociale omgeving, etc.

De formulering van artikel 2.30 kan hier aanleiding geven tot onduidelijkheid. Een oneindig aantal schillen is niet beoogd. Om dit buiten twijfel te stellen zal ik conform het advies van de AP voor de Zorg- en Veiligheidshuizen bij amvb regelen dat de gegevensverstrekking wordt beperkt tot de eerste schil rond een betrokkene, en niet de omgeving in de tweede of derde schil omvat.³²

6. Uitdrukkelijke criteria voor incidentele deelname aan Zorg- en Veiligheidshuizen

De AP adviseert uitdrukkelijk te voorzien in criteria voor incidentele deelname van derden aan de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Zoals opgemerkt in de memorie van toelichting kan incidentele deelname nodig zijn indien dat naar het oordeel van de betrokken deelnemers voor een goede behandeling van complexe persoonsgebonden casuïstiek noodzakelijk is. Bij amvb worden uitdrukkelijke criteria gesteld.³³ Volgens artikel 2.31, negende lid, van het wetsvoorstel moeten de reguliere publieke deelnemers, indien zij een casus in behandeling nemen, beoordelen of het voor het doel van de Zorg- en Veiligheidshuizen noodzakelijk is om een partij als incidentele deelnemer te betrekken.

³¹ Hiervoor bieden de artikelen 1.8, eerste lid, en 2.7, tweede lid, de benodigde delegatiegrondslagen.

³² Dit kan worden geregeld op grond van artikel 2.30, tweede lid, en artikel 1.8, eerste lid, WGS.

³³ De toepasselijke delegatiegrondslag is artikel 2.31, twaalfde lid, van het wetsvoorstel.

7. Schrappen van mogelijkheid gegevensdeling tussen samenwerkingsverbanden

De AP adviseert de mogelijkheid tot gegevensdeling tussen samenwerkingsverbanden te schrappen (ingevoegd met amendement van het lid Yeşilgöz-Zegerius³⁴), aangezien de doelen van de Zorg- en Veiligheidshuizen en de andere drie samenwerkingsverbanden fundamenteel verschillen.

Het is geenszins beoogd dat een ongedefinieerde gegevensuitwisseling op gang kan komen tussen de samenwerkingsverbanden. Het wetsvoorstel stelt reeds vier beperkingen.³⁵ De toelichting op het amendement noemt dat bij amvb nadere voorwaarden kunnen worden gesteld.³⁶ Het voornemen is om bij amvb de gegevensverstrekking tussen de samenwerkingsverbanden nader te clausuleren door deze zoveel mogelijk te beperken tot hit/no hit bevraging. Dat houdt in dat de samenwerkingsverbanden in principe uitsluitend bij elkaar kunnen toetsen of een persoon ook onderwerp is van onderzoek of casusbehandeling in een ander samenwerkingsverband, en inzicht kunnen geven in wie van de deelnemers in beide samenwerkingsverbanden betrokken is bij de casus, zodat eventuele afstemming vervolgens op reguliere wijze tot stand kan komen via zo'n deelnemer op grond van diens wettelijke taken. Voor gegevensuitwisseling tussen een RIEC en een Zorg- en Veiligheidshuis onderzoek ik een alternatieve vorm van nadere clausulering, bijvoorbeeld door de gegevensuitwisseling te beperken tot afstemming over geplande interventies in dezelfde casus. Het amendement is namelijk tot stand gekomen na een brief aan de Tweede Kamer, waarin de VNG en Regioburgemeesters schreven dat zonder wettelijke uitwisselingsmogelijkheid tussen een RIEC en een Zorg- en Veiligheidshuis het nodig is om dezelfde informatievraag met betrekking tot eenzelfde casus in beide samenwerkingsverbanden in te brengen. Volgens VNG en Regioburgemeesters is dat een «uiterst omslachtige benadering» voor de aanpak en preventie van jeugdcriminaliteit die de benodigde hulp en ondersteuning voor deze jongeren enorm vertraagt.³⁷

8. Preciseren bewaartermijn

Naar aanleiding van de maximale bewaartermijn van vijf jaar uit artikel 1.8, zevende lid, adviseert de AP uitdrukkelijk te bepalen dat persoonsgegevens in ieder geval moeten worden gewist in het geval dat de analyse en bewerkingen door het samenwerkingsverband geen aanwijzingen voor risico's met het oog op de doelen van het verband of sturingsinformatie hebben opgeleverd. De AP adviseert in te gaan op een intern adequaat controlemechanisme terzake en om de clausule over hernieuwde verwerking in «bijzondere gevallen» te beperken tot «nova».

Ik ben voornemens deze punten bij amvb te regelen met dien verstande dat de precieze uitwerking afhankelijk is van de uitvoerbaarheid.³⁸ In het controlemechanisme is voorzien door de functionarissen gegevensbe-

³⁴ Kamerstuk 35 447, nr. 14.

³⁵ Zie artikel 1.7, achtste lid: (a.) De resultaten *kunnen* worden verstrekt (dus niet moeten); (b.) aan een ander samenwerkingsverband *als bedoeld in deze wet*; (c.) voor zover de verstrekking *noodzakelijk* is voor het doel van het ontvangende samenwerkingsverband; (d.) *uitsluitend* voor zover de deelnemers die de betreffende persoonsgegevens aan het samenwerkingsverband hebben verstrekt, *daarmee instemmen*.

³⁶ Namelijk op grond van artikel 1.8, eerste lid, van het wetsvoorstel.

³⁷ Brief van 25-11-2020, https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/20201125_brief-parlement_inbreng-vng-en-regioburgemeesters-voor-wgo-wet-gegevensverwerking-door-samenwerkingsverbanden-7-december.pdf.

³⁸ Delegatiegrondslag is artikel 1.8, negende lid.

scherming, de rechtmatigheidsadviescommissies, de externe, onafhankelijke periodieke privacy audits (artikel 1.10) en uiteraard kan ook de AP onderzoek doen.

9. Toets door onafhankelijke bestuurlijke autoriteit bij verstrekking aan derden

De AP adviseert om bij verstrekking door het samenwerkingsverband van de resultaten aan derden te voorzien in de waarborg van een voorafgaande toets door een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit. De AP meent dat dit vereist is naar analogie van het bindend advies 1/15 van het Hof van Justitie uit 2017 over het destijds voorgenomen PNR-verdrag tussen de EU en Canada over de stelselmatige en continue doorgifte van passagiersgegevens. Volgens de AP staat niet vast dat de rechtmatigheidsadviescommissies voldoende onafhankelijk zijn en is slechts sprake van adviezen.

De rechtmatigheidsadviescommissies moeten goed worden toegerust. Zij zijn bevoegd rechtstreeks aan het samenwerkingsverband te adviseren, zonder tussenkomst van leidinggevenden, en worden geacht hierin onafhankelijk te opereren. Bij amvb wordt de positie van de rechtmatigheidsadviescommissies verder versterkt.³⁹ De vergelijking met de situatie waarover het bindend advies van het Hof van Justitie gaat, gaat echter niet op, zodat de conclusie dat moest worden voorzien in een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit, hier niet behoeft te worden overgenomen. Het betrof in die zaak de stelselmatige, doorlopende toegang van autoriteiten tot verkeers- en locatiegegevens voor de bestrijding van terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit. In het onderhavige wetsvoorstel WGS gaat het om andere soorten gegevens, worden geen nieuwe gegevens vergaard, is geen sprake van doorgifte naar een niet-EU land en is het doel niet louter strafrechtelijk maar wordt een geïntegreerde, multidisciplinaire aanpak beoogd.

10. Duidelijke regeling over uitzonderingen op rechten betrokkene en transparantie

De AP adviseert om een duidelijke regeling in de wetgeving zelf op te nemen over uitzonderingen op de rechten van betrokkenen en meer transparantie om te voorkomen dat betrokkene wordt geconfronteerd met een «black box».

Zoals nader toegelicht in §7.1 van de Kamerbrief ben ik met het oog op de transparantie, controleerbaarheid en de rechtsbescherming voornemens om samenwerkingsverbanden bij amvb te verplichten om bij de verstrekking van resultaten aan een deelnemer of derde zoveel mogelijk te motiveren op basis van welke informatie de uitkomst tot stand is gekomen.⁴⁰ Bij een dergelijke regeling zal echter rekening gehouden moeten worden met de verschillen in karakter van de werkzaamheden van de samenwerkingsverbanden. Voorkomen dient immers te worden dat de motivering in zichzelf leidt tot onnodige verspreiding van persoonsgegevens en daarmee tot aantasting van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene.

De uitzonderingen op de rechten van betrokkenen zijn al in wetgeving bepaald (AVG/Wpg/Wjsg). Artikel 14 van de AVG verplicht de deelnemers om de betrokkene te informeren over onder andere het feit dat gegevens over betrokkene worden verwerkt en voor welke doeleinden. Een

³⁹ Op grond van artikel 1.8, zesde lid, van het wetsvoorstel.

⁴⁰ Op grond van de artikelen 1.8, negende lid, 2.7, tweede lid, 2.14, tweede lid, 2.23, negende lid, van het wetsvoorstel.

relevante uitzondering doet zich voor als het verstrekken van de informatie de doeleinden van de gegevensverwerking zou doorkruisen (artikel 14, vijfde lid, onderdeel b, AVG). Dat kan betekenen dat de betrokkene pas na afronding van de gegevensverwerking kan worden geïnformeerd. Het betreft hier dan ook een tijdelijke uitzondering: zodra dit de doeleinden van de gegevensverwerking niet langer doorkruist, is de informatieplicht weer van toepassing.

De uitzondering uit artikel 14, vijfde lid, wordt door de AP niet genoemd. Ik zie geen noodzaak om een dergelijke uitzondering nogmaals in de WGS vast te leggen.

Transparantie zal vanwege opsporingsrisico's niet altijd gegeven kunnen worden bij samenwerkingsverbanden met opsporingspartijen. Het wetsvoorstel vergroot de voorzienbaarheid en transparantie door een wettelijk kader te geven. Bij geautomatiseerde gegevensanalyse moeten de samenwerkingsverbanden uitleg geven over gehanteerde patronen, indicatoren en andere onderliggende logica (artikel 1.9, derde lid, WGS). Hiermee wordt ook voldaan aan het advies van de AP om zoveel mogelijk inzicht te verschaffen over modellen, criteria en databases. Samenwerkingsverbanden moeten bovendien jaarverslagen publiceren (artikel 1.12 WGS).

11. Verstrekkingplicht wijzigen in bevoegdheid

De AP pleit ervoor van de verstrekkingplicht een verstrekkingbevoegdheid te maken.

Dit advies kan niet worden overgenomen, om de redenen die zijn genoemd in de memorie van toelichting⁴¹ en de nota naar aanleiding van het verslag.⁴² Voor een verstrekkingplicht is gekozen om te benadrukken dat de samenwerking niet vrijblijvend kan zijn, maar de plicht is niet absoluut: iedere deelnemer heeft enige beoordelingsruimte bij het bepalen welke gegevens noodzakelijk zijn voor het samenwerkingsverband, en kan wegens zwaarwegende redenen afzien van verstrekking.

Deel II. Aanbevelingen die nadere toelichting betreffen

12. Noodzaak FEC, RIEC's en iCOV in relatie tot Wwft en plan van aanpak witwassen

De AP adviseert de noodzaak van de samenwerkingsverbanden FEC, RIEC's en iCOV beter te motiveren in het licht van bestaande en aangekondigde maatregelen, met name het plan van aanpak witwassen. De AP stelt dat bij een adequate toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) er geen noodzaak bestaat voor deze verbanden.

Goede samenwerking is een absolute voorwaarde om de preventie van witwassen en financieren van terrorisme en onderliggende misdrijven aan banden te leggen. De Wwft en de WGS zijn niet te vergelijken, dienen andere doelen, en zijn complementair. Het doel van de Wwft is om te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor witwassen en terrorismefinanciering. De Wwft verplicht private instellingen, waaronder banken en financiële ondernemingen, om cliëntonderzoek uit te voeren en om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland (hierna: FIU-Nederland). De Wwft regelt geen gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden en laat onverlet dat geen enkele organisatie witwassen en ondermijnende criminaliteit alleen kan

⁴¹ Kamerstuk 3 5447, nr. 3, blz. 11 en 50.

⁴² Zie specifiek de antwoorden 47 en 53, Kamerstuk 35 447, nr. 6.

aanpakken. Een goede samenwerking tussen netwerkpartners is essentieel voor de effectiviteit van de aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. De FIU-Nederland en de Nederlandse Vereniging van Banken hebben daarop ook gewezen in hun reacties in de media op het advies van de AP. Het Openbaar Ministerie beschouwt het wetsvoorstel in brede zin als essentieel, waarbij de uitwisseling van gegevens uiteraard omkleed dient te zijn met goede voorwaarden en waarborgen.⁴³

De publieke samenwerking in iCOV bevordert de effectiviteit en de efficiency in het voorkomen en opsporen van witwassen, terrorismefinanciering en onderliggende misdrijven. De verbanden FEC, iCOV en de RIEC's bevorderen de wettelijke taakuitoefening van FIU-Nederland in substantiële mate, enerzijds door effectiviteitsbevordering die tot betere resultaten leidt en anderzijds door verbreding van kennis over hoe criminelen financiële dienstverlening gebruiken. De publiek-private samenwerking binnen het FEC levert veel bruikbare informatie op over patronen en netwerken van witwassers en draagt bij aan het bestrijden van witwassen.⁴⁴ Overigens functioneren FEC, iCOV en RIEC's op veel meer terreinen dan alleen het tegengaan van witwassen.⁴⁵ Het plan van aanpak witwassen⁴⁶ van juni 2019 behelst concrete maatregelen om de aanpak van witwassen nog effectiever te maken. Het bevorderen van samenwerking en gegevensdeling maakt daarvan onderdeel uit. De totstandkoming van het wetsvoorstel WGS is één van de maatregelen die in die context is genoemd. Ook hiervoor geldt dat het plan van aanpak witwassen niet in de plaats komt van het wetsvoorstel WGS, noch datgene regelt waarin de WGS voorziet.

13. Noodzaak FEC, RIEC's en iCOV in relatie tot doublures in de doelstellingen

De AP adviseert de noodzaak van FEC, RIEC's en iCOV beter te motiveren in het licht van het feit dat hun doelen elkaar deels overlappen omdat zij het bestrijden van fraude- en witwasconstructies tot onderwerp hebben. De AP vraagt zich af of regeling van samenwerkingsverbanden met deels dezelfde doelen en deels dezelfde deelnemers nodig is of dat kan worden volstaan met minder.

Hoewel enige overlap bestaat, betekent dat niet dat de samenwerkingsverbanden FEC, iCOV en de RIEC's allemaal op hetzelfde terrein zouden acteren. Ze hebben alle drie een andere samenstelling, ander doel, en andere vormen van samenwerking. De RIEC's richten zich op samenwerking bij de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit in regionale context. De omvang en aard van de uitwisseling kan bij (voornamelijk) lokale en regionale problematiek (RIEC's) significant verschillen van nationale problematiek (iCOV, FEC). Bij de gegevensverwerking door de RIEC's ten behoeve van de aanpak van georganiseerde criminaliteit is witwassen slechts één van de onderdelen, naast andere vormen van georganiseerde criminaliteit die regionaal plaatsvinden. Ook iCOV kent een witwascomponent maar kenmerkend voor iCOV is dat hierin alleen landelijke publieke partijen samenwerken en dat iCOV geen casusoverleggen kent, anders dan bij FEC en de RIEC's. Op verzoek van de

⁴³ Zie <https://nos.nl/artikel/2405016-nieuwe-datakoppelwet-zorgelijke-inbreuk-privacy-of-belangrijk-voor-opsporing-fraude> en <https://www.nvb.nl/nieuws/wgs-maakt-betere-bescherming-samenleving-tegen-fraude-en-witwassen-mogelijk/>.

⁴⁴ Memorie van toelichting, p. 22, 75–76 en <https://www.fec-partners.nl/fec-publiek-private-samenwerking/>.

⁴⁵ Zo werken de publieke deelnemers binnen het FEC samen ten behoeve van de naleving van financiële en fiscale toezichtwetgeving. De meerwaarde van elk samenwerkingsverband is toegelicht in antwoord 17 van de nota naar aanleiding van het verslag en hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.

⁴⁶ Kamerstuk 31 477, nr. 41.

deelnemers stelt iCOV rapportages op waaruit kan worden opgemaakt waar mogelijk crimineel of fiscaal ontdoken vermogen wordt verborgen. Het FEC (deels publiek-privaat) richt zich op de integriteit van de financiële sector en specifiek op de aanpak van illegale financiële activiteiten, fiscale risico's, terrorismefinanciering en witwassen.⁴⁷ Voor zover de doeleinden overlap vertonen, zegt dat niets over ontbrekende meerwaarde van samenwerkingsverbanden; deze meerwaarde is duidelijk gebleken uit de reeds bestaande operationele praktijk.

14. Noodzaak van cross sectorale gegevensdeling met private partijen

De AP is in zijn algemeenheid zeer kritisch over cross sectorale gegevensdeling tussen private partijen en constateert dat dit wetsvoorstel cross sectorale gegevensdeling tussen private en publieke partijen omvat. De AP adviseert in te gaan op de noodzaak voor en specifieke waarborgen bij het cross sectoraal delen van gegevens tussen (private) derden, in het bijzonder wat betreft persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Op de noodzaak van deelname van private partijen aan het FEC en de Zorg- en Veiligheidshuizen en de waarborgen is ingegaan in diverse eerdere Kamerstukken.⁴⁸ Zoals daarin toegelicht, ben ik voornemens om de bestaande praktijk, waarin banken en andere financiële instellingen deelnemen aan de Terrorismefinanciering Taskforce en de Serious Crime Taskforce van het FEC, te codificeren bij amvb. De aanwijzing door het wetsvoorstel van bepaalde private partijen als deelnemer aan de Zorg- en Veiligheidshuizen is essentieel omdat zorgverlening, hulp en begeleiding vaak geschiedt door deze private partijen. Zij worden niet «verwerkingsverantwoordelijk» in de zin van de AVG.

Nieuw is dat als gevolg van amendering een (ontwerp)amvb waarmee de deelnemers van een samenwerkingsverband worden uitgebreid, is onderworpen aan een voor- en nahangprocedure.⁴⁹

Wat betreft de vraag van de AP naar de waarborgen, wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel aanvullende waarborgen bevat inzake private deelnemers, zoals een hogere drempel voor aanwijzing als deelnemer (artikel 1.3, derde lid), de verplichting om personen in te zetten die niet tevens worden belast met commerciële werkzaamheden (artikel 1.4, derde lid), uitsluiting van gegevens van de Belastingdienst (artikelen 1.5, vierde lid, en 1.7, zesde lid), en de mogelijkheid om resultaten slechts te ontvangen voor doeleinden die verenigbaar zijn met het doel van het samenwerkingsverband (artikel 1.7, eerste lid, onder b). Zoals toegelicht in antwoord 159 van de nota naar aanleiding van het verslag, zijn de doeleinden van een private deelnemer doorgaans uitsluitend verenigbaar indien de private partij een publiek belang behartigt.

15. De verstrekking van de resultaten door het samenwerkingsverband aan politie en OM in verhouding tot strafvorderlijke bevoegdheden

De AP adviseert in te gaan op de verhouding tussen de verstrekking door een samenwerkingsverband van de uitkomst aan politie en justitie en de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens in strafvordering, in het bijzonder op de volgende drie punten:

⁴⁷ Jaarverslag FEC over 2020, p. 6, https://www.fec-partners.nl/media/lzvnxd01/fec_jaarverslag_2020.pdf.

⁴⁸ Nader rapport (Kamerstuk 35 447, nr. 4, blz. 13–15), MvT (Kamerstuk 35 447, nr. 3, blz. 22, 75–76, 111 en nota n.a.v. het verslag (Kamerstuk 35 447, nr. 6, blz. 56–61).

⁴⁹ Artikelen 2.3, tweede en derde lid, 2.11, tweede en derde lid, 2.19, derde lid, 2.27, vijfde lid, WGS.

a. Allereerst acht de AP het onwaarschijnlijk dat de uitkomst van een analyse («sturingsinformatie») geen verdenking kan opleveren.

Om de redenen die zijn toegelicht in onder meer antwoord 154 van de nota naar aanleiding van het verslag gaat het bij sturingsinformatie zoals gedefinieerd in artikel 1.1 van dit wetsvoorstel niet om een verdenking in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering. Ingestemd kan dan ook worden met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, die in de consultatie op het wetsvoorstel bijzondere aandacht heeft gevraagd voor het gegeven dat de uitkomst van een data-analyse of casusoverleg op zichzelf geen redelijk vermoeden zal opleveren dat een strafbaar feit is gepleegd of wordt voorbereid of beraamd. Die vaststelling blijft een zaak van «op de hand wegen» door de verantwoordelijke autoriteiten, met name door het OM. Mocht deze weging ertoe leiden dat sprake is van een verdenking, dan gelden de kaders vanuit het Wetboek van Strafvordering.

b. Er lijkt volgens de AP sprake van een cirkelredenering in de zin dat het OM en andere opsporingsambtenaren sturingsinformatie kunnen krijgen, maar zij zitten al als deelnemer «aan tafel» bij het samenwerkingsverband.

Opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie nemen niet *uitsluitend* deel aan samenwerkingsverbanden om tot opsporing en vervolging te komen. Niet alleen repressie, maar ook preventie en de bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit zijn belangrijk in de samenwerkingsverbanden. Bij de aanpak van complexe criminaliteit is het daarom nodig om domeinoverstijgend samen te werken. Specifiek in de Zorg- en Veiligheidshuizen gaat het om de aanpak van complexe multiproblematiek waarbij sprake is van complexe problemen op het snijvlak van veiligheid en zorg. Daarnaast is er bij sommige vormen van georganiseerde criminaliteit zoals mensenhandel, of drugsproblematiek, regelmatig sprake van een complexe mix van slachtoffer- en daderschap, die een goed afgestemde aanpak tussen partijen uit de verschillende ketens noodzakelijk maakt. Dus niet alleen met de opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie, maar bijvoorbeeld ook met toezichthouders, gemeenten, zorgpartijen of andere partners die een taak hebben bij het voorkomen en bestrijden van de problematiek. Het is dan nodig om gezamenlijk te komen tot zo effectief mogelijke en op elkaar afgestemde interventies. Voor zo'n samenhangende en multidisciplinaire aanpak is het cruciaal dat de wetgeving mogelijkheden biedt om informatie zo nodig domeinoverstijgend en multilateraal uit te wisselen.

c. Op de derde plaats is volgens de AP een vordering aan het samenwerkingsverband op grond van het Wetboek van Strafvordering vereist door een rechtbankuitspraak uit 2011. Volgens de AP betekent het wetsvoorstel de facto een grote verruiming omdat gegevens uit het samenwerkingsverband zonder vordering aan de strafvorderlijke overheid worden verstrekt.

Uit jurisprudentie van de Hoge Raad uit 2019 kan worden opgemaakt dat een vordering niet noodzakelijk is indien sprake is van een wettelijke grondslag voor gegevensverstrekking aan de politie wanneer zij deelneemt aan een samenwerkingsverband.⁵⁰ Het wetsvoorstel brengt geen verandering met betrekking tot de voorschriften inzake het vorderen

⁵⁰ Hoge Raad 18-06-2019, nr. 17/01268, ECLI:NL:HR:2019:856. Het arrest betrof de verstrekking van gegevens door de Belastingdienst aan de politie op grond van de bestaande bevoegdheid van de Belastingdienst om gegevens aan deelnemers van een RIEC te verstrekken (art. 43c Uitvoeringsregeling Awr).

van gegevens.⁵¹ De jurisprudentie is mutatis mutandis van toepassing op gegevensverstrekking aan de politie op grond van het wetsvoorstel WGS. De Hoge Raad oordeelde dat een vordering niet vereist is, en dat het ontbreken van een verdenking niet vereist is voor het opvragen van de informatie, noch daaraan in de weg staat.⁵²

⁵¹ Zie memorie van toelichting, blz. 17 en 53 en nota n.a.v. het verslag, blz. 62, antwoord 74 en noot 16.

⁵² Zie rechtsoverweging 2.6.