

Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is een beter juridisch kader te scheppen voor de gezamenlijke verwerking van gegevens door bepaalde samenwerkingsverbanden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1. Reikwijdte en definities

1. Deze wet is van toepassing op bij algemene maatregel van bestuur krachtens deze wet ingestelde of aangewezen samenwerkingsverbanden.
2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
deelnemers: op grond van artikel 3 aangewezen bestuursorganen en private partijen;
gegevens: persoonsgegevens en andere gegevens;
samenwerkingsverband: deelnemers die gezamenlijk gegevens verwerken voor het in artikel 2 bedoelde doel.

Artikel 2. Taak samenwerkingsverband

Het samenwerkingsverband heeft tot taak gegevens te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van een bij algemene maatregel van bestuur uitdrukkelijk omschreven, welbepaald en gerechtvaardigd doel van zwaarwegend algemeen belang met betrekking tot:

- a. het voorkomen van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen en overheidsvoorzieningen en het bevorderen dat aan wettelijke verplichtingen wordt voldaan tot betaling van belastingen, retributies en rechten bij in- en uitvoer;
- b. het uitoefenen van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften;
- c. het handhaven van de openbare orde of veiligheid, of
- d. het voorkomen en opsporen van strafbare feiten.

Artikel 3. Aanwijzing deelnemers

1. De deelnemers van het samenwerkingsverband worden op hun verzoek of na hun instemming aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, waarbij ten minste een van de deelnemers een bestuursorgaan is. Daarbij kunnen tevens categorieën van deelnemers worden omschreven waarvan bij ministeriële regeling de deelnemers worden aangewezen.
2. Aanwijzing geschiedt slechts indien deelname noodzakelijk is voor het in artikel 2 bedoelde doel.
3. Natuurlijke personen kunnen niet worden aangewezen als deelnemer.

Artikel 4. Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, werkwijze en rolverdeling

1. De deelnemers zijn aangewezen als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 26, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming.
2. Gelet op artikel 26, eerste en tweede lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over:
 - a. de werkwijze en de respectieve verantwoordelijkheden van de deelnemers;
 - b. de aanwijzing van een deelnemer als contactpunt.
3. De deelnemers wijzen een functionaris voor gegevensbescherming aan die optreedt voor het samenwerkingsverband.

Artikel 5. Verstrekking ten behoeve van het samenwerkingsverband

Elke deelnemer verstrekt gegevens, behorend tot de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën, aan het samenwerkingsverband voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van het samenwerkingsverband, tenzij naar het oordeel van de deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

Artikel 6. Verwerking binnen het samenwerkingsverband

1. Een samenwerkingsverband verwerkt gegevens voor de uitoefening van zijn taak.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de wijze waarop het samenwerkingsverband gegevens kan verwerken en welke resultaten de verwerking oplevert.
3. Voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald, kan het samenwerkingsverband gegevens systematisch verwerken, waaronder combineren, structureren, profileren en analyseren, teneinde daaruit voor de vervulling van het in artikel 2 bedoelde doel noodzakelijke informatie af te leiden en vast te leggen.
4. Zonder voorafgaande toestemming van de Autoriteit persoonsgegevens als bedoeld in artikel 36, vijfde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming, wordt door een samenwerkingsverband geen uitvoering gegeven aan een krachtens het derde lid vastgestelde grondslag voor profilering in de zin van artikel 4, onderdeel 4, van de Algemene verordening gegevensbescherming.

Artikel 7. Verstrekking van de resultaten aan deelnemers en derden

1. Tenzij naar het oordeel van de deelnemer die de gegevens aan het samenwerkingsverband heeft verstrekt, zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten worden de resultaten van de verwerking binnen het samenwerkingsverband verstrekt aan een deelnemer, voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor:
 - a. het in artikel 2 bedoelde doel, of
 - b. de taak van een deelnemend bestuursorgaan, indien dit geheel of gedeeltelijk buiten het in artikel 2 bedoelde doel valt, voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald ter waarborging van een of meer van de doelstellingen van zwaarwegend algemeen belang.
2. Tenzij naar het oordeel van een deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten kunnen de resultaten van de verwerking binnen het samenwerkingsverband aan een derde, niet zijnde een private partij, worden verstrekt, voor zover dat noodzakelijk is voor het in artikel 2 bedoelde doel, en bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

Artikel 8. Waarborgen

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorwaarden en beperkingen worden gesteld aan alle verwerkingen van gegevens op grond van deze wet en aan verstrekkingen van gegevens op grond van een andere wet aan een samenwerkingsverband.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de waarborgen die een private partij moet treffen om te zorgen dat de gegevensverwerkingen in het kader van de deelneming aan het samenwerkingsverband onafhankelijk van de gegevensverwerkingen in het kader van overige werkzaamheden van die private partij geschieden.
3. Met betrekking tot persoonsgegevens worden bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels gesteld over:
 - a. het bewaren en vernietigen;
 - b. indien van toepassing, het verwerken van risicomeldingen in een register om deelnemers te informeren over de verstrekte risicomeldingen en om subjecten van risicomeldingen op aanvraag te informeren of het register hun gegevens bevat.
4. Indien een samenwerkingsverband gegevens verwerkt op een wijze als bedoeld in artikel 6, derde lid, treft het bij algemene maatregel van bestuur omschreven maatregelen om de kwaliteit van de gegevensverwerking te waarborgen en de resultaten van de verwerking te valideren en verschaft het, tenzij naar het oordeel van een deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten, op een voor het publiek toegankelijke wijze informatie over:
 - a. de toepassing en het doel van deze verwerkingswijze;

- b. nuttige informatie over de onderliggende logica als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder g, van de Algemene verordening gegevensbescherming;
 - c. de eventuele toepassing van artificiële intelligentie bij de verwerking, en
 - d. de in de aanhef bedoelde maatregelen.
5. Bij algemene maatregel van bestuur worden de technische en organisatorische maatregelen omschreven inzake onderlinge toegang en afscherming om niet noodzakelijke verstrekking van gegevens aan deelnemers te voorkomen.
6. Gelet op artikel 28, derde lid, aanhef, van de Algemene verordening gegevensbescherming, wordt wanneer een verwerking namens een verwerkingsverantwoordelijke wordt verricht door een verwerker, de verwerking door een verwerker geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 9. Geheimhouding

1. Eenieder die betrokken is bij de uitoefening van de taak van het samenwerkingsverband en daarbij de beschikking krijgt over persoonsgegevens en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover artikel 7 of enig ander wettelijk voorschrift in verstrekking van de gegevens voorziet.
2. De ontvanger van het resultaat van de verwerking voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift in verstrekking van de gegevens voorziet.

Artikel 10. Wijziging Wet politiegegevens

De Wet politiegegevens wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 20 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Indien de verwerkingsverantwoordelijke deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden verstrekt de verwerkingsverantwoordelijke aan het samenwerkingsverband politiegegevens, voor zover dit met het oog op een zwaarwegend algemeen noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van dat verband, tenzij naar het oordeel van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

B

Artikel 21 komt te luiden:

Artikel 21

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de categorieën van politiegegevens die worden of kunnen worden verstrekt op grond van de artikelen 18, 19 en 20, eerste lid.

Artikel 11. Wijziging Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8a wordt 'artikel 39e, 39f, of 39ga' vervangen door 'artikel 39e, 39f, 39fa of 39ga'.

B

Na artikel 8a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8b

Indien de verwerkingsverantwoordelijke deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, worden aan het

samenwerkingsverband justitiële gegevens verstrekt, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van dat verband, tenzij naar het oordeel van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

C

Na artikel 39f wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 39fa

Indien de verwerkingsverantwoordelijke deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, worden aan het samenwerkingsverband strafvorderlijke gegevens verstrekt, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van dat verband, tenzij naar het oordeel van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

Artikel 12. Wijziging Wet op het financieel toezicht

Na artikel 1:93f van de Wet op het financieel toezicht wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1:93g

1. De toezichthouder verstrekt, indien hij deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, in afwijking van artikel 1:89, eerste lid, aan het samenwerkingsverband gegevens behorend tot de bij algemene maatregel van bestuur op grond van die wet aangewezen categorieën, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van dat samenwerkingsverband, tenzij naar het oordeel van de toezichthouder zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.
2. Indien voor de verstrekking aan bepaalde partijen op grond van de artikelen 1:90, 1:92, 1:93, 1:93b en 1:93f bijzondere regels gelden, geschiedt de in het eerste lid bedoelde verstrekking steeds met inachtneming van die regels.

Artikel 13. Wijziging Wet toezicht accountantsorganisaties

Na artikel 63e van de Wet toezicht accountantsorganisaties wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 63ea

1. De Autoriteit Financiële Markten verstrekt, indien zij deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, in afwijking van artikel 63a, eerste lid, aan het samenwerkingsverband vertrouwelijke gegevens of inlichtingen, verkregen bij de vervulling van de haar ingevolge deze wet opgedragen taak, en behorend tot de bij algemene maatregel van bestuur op grond van die wet aangewezen categorieën, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van dat samenwerkingsverband, tenzij naar het oordeel van de Autoriteit Financiële Markten zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.
2. Indien voor de verstrekking aan bepaalde partijen op grond van de artikelen 63b, 63c, 63cc en 63e bijzondere regels gelden, geschiedt de in het eerste lid bedoelde verstrekking steeds met inachtneming van die regels.

Artikel 14. Wijziging Wet toezicht trustkantoren 2018

Na artikel 56 van de Wet toezicht trustkantoren wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 56a

1. De Nederlandsche Bank verstrekt, indien zij deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, aan het samenwerkingsverband gegevens of inlichtingen verkregen bij de vervulling van de haar ingevolge deze wet opgedragen taak, en behorend tot de bij algemene maatregel van bestuur op grond van die wet aangewezen categorieën, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van dat samenwerkingsverband, tenzij naar het oordeel van de De Nederlandsche Bank zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

2. Indien voor de verstrekking aan bepaalde partijen op grond van de artikelen 56, 57 en 58 bijzondere regels gelden, geschiedt de in het eerste lid bedoelde verstrekking steeds met inachtneming van die regels.

Artikel 15. Wijziging Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 22c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 22d

1. De toezichthoudende autoriteit verstrekt, indien zij deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, in afwijking van artikel 22, eerste lid, aan het samenwerkingsverband gegevens of inlichtingen, die ingevolge deze wet zijn verstrekt of ontvangen of van een buitenlandse toezichthoudende instantie zijn ontvangen, en die behoren tot de bij algemene maatregel van bestuur op grond van die wet aangewezen categorieën, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van dat samenwerkingsverband, tenzij naar het oordeel van de toezichthoudende autoriteit zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.
2. Indien voor de verstrekking aan bepaalde partijen op grond van de artikelen 22 tot en met 22c bijzondere regels gelden, geschiedt de in het eerste lid bedoelde verstrekking steeds met inachtneming van die regels.

B

Na artikel 23a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 23aa

In afwijking van een geheimhoudingsplicht bedoeld in artikel 23, eerste, tweede en vierde lid, verstrekt een instelling, indien zij deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, aan het samenwerkingsverband gegevens behorend tot de bij algemene maatregel van bestuur op grond van die wet aangewezen categorieën, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van dat samenwerkingsverband, tenzij naar het oordeel van de instelling zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

Artikel 16. Evaluatiebepaling

1. Onze Minister van Justitie en Veiligheid zendt binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op algemene maatregelen van bestuur waarmee krachtens deze wet samenwerkingsverbanden worden ingesteld of aangewezen.

Artikel 17. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 18. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister voor Rechtsbescherming,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de mogelijkheid te scheppen om de verwerking van persoonsgegevens en andere gegevens door bepaalde, bij amvb ingestelde of aangewezen samenwerkingsverbanden voor de vervulling van een nader bij amvb omschreven doel van zwaarwegend algemeen belang van een adequate juridische basis te voorzien. Het voorstel bevat in aanvulling op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)¹ ook een aantal waarborgen voor een goede bescherming van persoonsgegevens die door deze samenwerkingsverbanden worden verwerkt. Met samenwerkingsverbanden wordt hier bedoeld op een verband van bestuursorganen en private partijen die gezamenlijk gegevens verwerken voor de vervulling van het bij amvb omschreven doel van zwaarwegend algemeen belang. Het kan om een verband gaan waaraan uitsluitend bestuursorganen deelnemen, maar ook om verbanden waaraan mede door private partijen wordt deelgenomen.

De behoefte aan dit wetsvoorstel wordt ingegeven door de wens om maatschappelijke vraagstukken meer dan voorheen van een integrale aanpak te voorzien, waarbij verschillende instanties uit de overheid maar soms ook de private sector met elkaar samenwerken om dat vraagstuk aan te pakken. Te denken valt aan een samenwerkingsverband van gemeenten, de politie, het openbaar ministerie en de Belastingdienst waarin zij de inzet van hun bestuurlijke, strafrechtelijke c.q. fiscale taken en bevoegdheden op elkaar afstemmen om tot de meest effectieve aanpak van bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit te komen. Een dergelijke aanpak impliceert vaak dat partijen met elkaar gegevens uitwisselen en deze vervolgens samen verwerken om daaruit informatie af te leiden die sturing kan geven aan de inzet van hun taken en bevoegdheden.

Tegen deze achtergrond laat de praktijk zien dat samenwerkingsverbanden bij het gezamenlijk verwerken van gegevens soms op knelpunten stuiten. De verstrekking van gegevens aan een samenwerkingsverband berust veelal op grondslagen om aan afzonderlijke deelnemers aan dat verband gegevens te verstrekken. Hierdoor dient de noodzaak van verstrekking *per individuele deelnemer* te worden aangetoond. Een heldere basis om gegevens voor *het doel van het samenwerkingsverband als zodanig* te verstrekken ontbreekt dus veelal. Een tweede knelpunt betreft de verwerking van gegevens *binnen een samenwerkingsverband*. Iedere deelnemer aan een samenwerkingsverband is gehouden de door hem individueel ontvangen gegevens vertrouwelijk te behandelen. Deze eis staat in de weg aan een gezamenlijke gegevensverwerking binnen zo'n verband. Dat belemmert de mogelijkheden om in een gezamenlijk casusoverleg² gegevens over bepaalde personen en ondernemingen met elkaar in verband te brengen of een gezamenlijke data-analyse uit te voeren teneinde risico-indicatoren of risico-modellen vast te stellen. Weer een ander knelpunt is dat sectorale wetten veelal geen goede grondslagen bevatten voor verstrekking aan en verdere verwerking van gegevens door samenwerkingsverbanden waaraan ook een of meer *private partijen* deelnemen, terwijl dat met het oog op de behartiging van een doel van zwaarwegend algemeen belang wel wenselijk kan zijn. Een laatste knelpunt dat hier wordt genoemd, is dat de verstrekking van de resultaten van de verwerking vanuit samenwerkingsverbanden thans vaak een gebrekkige grondslag heeft als gevolg van het feit dat de grondslag voor de verstrekking van gegevens aan en de verwerking daarvan binnen een samenwerkingsverband ook al gebrekkig is. Dit wetsvoorstel beoogt deze knelpunten weg te nemen bij de gegevensverwerking door samen-

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

² Het kan daarbij gaan om analyses in een concrete casus, bijvoorbeeld inzake de aanpak van criminaliteit, waarbij partijen gezamenlijk bepalen welke interventies de meeste geschikte zijn om in de desbetreffende casus op te treden.

werkingsverbanden die krachtens deze wet zijn ingesteld of aangewezen (zie nader § 3.3).

Om deze gegevensverwerking zorgvuldig te laten verlopen bevat dit wetsvoorstel ook een aantal waarborgen ter aanvulling of precisering van de meer algemene waarborgen die de bestaande wetgeving met betrekking tot persoonsgegevens al kent. Deze hebben betrekking op de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijken en van de categorieën van persoonsgegevens die deelnemers aan het samenwerkingsverband verstrekken, geheimhouding, het bewaren en vernietigen van gegevens en eventuele risicomeldingen, alsmede het treffen van maatregelen om de kwaliteit van de gegevensverwerking te waarborgen en het verschaffen van voor het publiek toegankelijke informatie bij het uitvoeren van gemeenschappelijke data-analyses (zie nader § 3.4).

In dit algemeen deel van de memorie van toelichting zal hierna achtereenvolgens aandacht worden besteed aan de volgende onderwerpen:

§ 2	Aanleiding
§ 3	Hoofdpijnen wetsvoorstel
§ 3.1	Inleiding
§ 3.2	Reikwijdte wetsvoorstel
§ 3.2.1	Instelling of aanwijzing bij amvb
§ 3.2.2	Zwaarwegend doel van algemeen belang
§ 3.3	Oplossing knelpunten in de gegevensverwerking in het kader van samenwerkingsverbanden
§ 3.3.1	Verstrekking van gegevens aan een samenwerkingsverband
§ 3.3.2	Verwerking van gegevens binnen een samenwerkingsverband
§ 3.3.3	Verwerking van gegevens met private partijen
§ 3.3.4	Verstrekking van de resultaten van de verwerking uit een samenwerkingsverband
§ 3.4	Waarborgen
§ 3.5	Voorafgaande toetsende rol van de Autoriteit persoonsgegevens
§ 3.6	Voorbeeld van een uitwerking voor een specifiek samenwerkingsverband
§ 4	Verhouding tot bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden
§ 5	Verhouding tot de AVG en andere wetgeving
§ 6	Grondrechtelijke aspecten
§ 7	Overige aspecten
§ 8	Advies Autoriteit persoonsgegevens
§ 9	Overige consultatiereacties

2. Aanleiding

Het voorstel vloeit voort uit een brief van het toenmalige kabinet van 14 december 2014 aan de Tweede Kamer over de aanpak van fraude (Kamerstukken II 2014/15, 32761, nr. 79). Het kabinet constateert in die brief dat de effecten van fraude met overheidsvoorzieningen verder reiken dan alleen de directe financiële schade voor de overheid zelf. Fraude ondermijnt ook de integriteit van het economisch stelsel en het vertrouwen in de financiële instellingen, tast de betaalbaarheid van voorzieningen aan en kan leiden tot een vermindering van het maatschappelijke draagvlak voor sociale voorzieningen en tot aantasting van het rechtsgevoel. Het kabinet stelt de aanpak van fraude dan ook te willen versterken. Dit vergt een brede en integrale benadering. Zo'n brede en integrale benadering vereist een efficiënte en doeltreffende samenwerking van alle betrokken partijen. Daarvoor is uitwisseling van informatie essentieel. Alleen dan kunnen partijen tot zo effectief mogelijke en op elkaar afgestemde interventies komen. Dit heeft tot gevolg dat overheidsorganisaties sinds een aantal jaren in toenemende mate in multidisciplinaire samenwerkingsverbanden opereren om aan die brede en integrale aanpak gestalte te geven. De ontwikkelingen op het terrein van ICT bieden partijen binnen de overheid immers steeds meer mogelijkheden om tot een snelle, accurate en volledige uitwisseling van informatie te komen en op grond van deze informatie analyses te maken die tot een inte-

graal en effectief optreden leiden. De intensivering en verbreding van de samenwerking tussen diverse organisaties bij het voorkomen en bestrijden van fraude heeft intussen scherper zicht gegeven op grenzen en belemmeringen waar deze organisaties op stuiten als het gaat om het uitwisselen van de voor die samenwerking noodzakelijke gegevens. Tegelijkertijd, zo stelt het kabinet in zijn brief, is van belang om te benadrukken dat, als wordt gezien of dergelijke belemmeringen kunnen worden weggenomen, rekening moet worden gehouden met bepaalde belangen, zoals het recht op bescherming van persoonsgegevens, en met grenzen die op Europees niveau aan gegevensuitwisseling worden gesteld.

Tegen deze achtergrond heeft het toenmalige kabinet een verkenning laten uitvoeren naar een kaderwet voor de gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden die als bijlage bij voornoemde brief van 14 december 2014 is gevoegd. Uit het rapport van de Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling "Kennis delen geeft kracht" blijkt dat zich bij deze gegevensuitwisseling knelpunten voordoen in relatie tot onder meer de juridische status van samenwerkingsverbanden, de uitwisseling met private partijen, de verstrekking van gegevens aan en door de opsporingsdiensten en het openbaar ministerie, alsmede het uitvoeren van geavanceerde data-analyses op basis van bronnen die onder verschillende wettelijke regimes vallen (zie bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 32761, nr. 79). In zijn brief schrijft het kabinet zich te herkennen in deze knelpunten en trekt het de conclusie dat een aanvang dient te worden gemaakt met het voorbereiden van wetgeving ter oplossing daarvan. Het onderschrijft daarbij de conclusie dat deze wetgeving een bredere reikwijdte dient te krijgen dan fraudebestrijding (zie nader § 3.2.2). De brief en het rapport zijn vervolgens besproken in het Algemeen Overleg van 8 april 2015 over de rijksbrede aanpak van fraude (Kamerstukken II 2014/15, 17050, nr. 505). In dat overleg zijn verschillende aandachtspunten naar voren gebracht waarmee bij de voorbereiding van het wetsvoorstel rekening zou moeten worden gehouden. Het betreft onder meer een nadere onderbouwing van nut en noodzaak van een kaderwet en van het uitgangspunt "ja, tenzij" bij gegevensuitwisseling volgens de beoogde kaderwet, het belang van goede waarborgen en het uitvoeren van een Privacy Impact Assessment. Verderop in deze toelichting moge blijken dat met deze aandachtspunten rekening is gehouden.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

3.1 Inleiding

Zoals in het rapport van de Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling al naar voren komt, heeft gegevensverwerking altijd een centrale plaats gehad bij de interne werkprocessen van veel overheidsinstanties en in de verhouding overheid-burger. Gegevensverwerking is immers een belangrijk onderdeel van en dienstbaar aan de opgedragen taak van praktisch elke overheidsinstantie. Iedere overheidsinstantie heeft zijn eigen taak en oefent een eigen gegevenshuishouding uit bij de uitvoering van die taak. Zolang de gegevensverwerking plaatsvindt door de overheidsinstantie zelf binnen het kader van de eigen taak, ligt de bevoegdheid tot dergelijke gegevensverwerking in beginsel opgesloten in de taakomschrijving van de desbetreffende instantie. Een rechtsgrond voor verwerking van persoonsgegevens is daarmee gegeven. In deze situatie is het opnemen van bepalingen rond gegevensverwerking veelal beperkt tot het opnemen van verplichtingen tot informatieverstrekking aan burgers die met de betrokken overheidsinstantie te maken hebben. Ook is meestal voor de betrokken overheidsinstantie sprake van een geheimhoudingsplicht³, zodat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat hun gegevens in veilige handen zijn.

Pas wanneer sprake is van een behoefte bij de ene overheidsinstantie aan gegevens waarover een andere overheidsinstantie beschikt en dus aan het uitwisselen van gege-

³ Zie onder meer artikel 7 Wet politiegegevens (Wpg), artikel 52 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en artikel 74 Wet Suwi.

vens tussen overheidsinstanties, ontstaat de noodzaak een dergelijke uitwisseling van gegevens van een adequate juridische grondslag te voorzien. Zo'n grondslag ontbreekt als de verstrekking van gegevens buiten de taken en bevoegdheden van de betrokken overheidsinstantie valt. De bevoegdheid gegevens te delen met een andere overheidsinstantie dient in dat geval expliciet in het leven te worden geroepen. Inmiddels is er dan ook een groot aantal bepalingen tot stand gekomen op grond waarvan de ene overheidsinstantie gegevens verstrekt aan de andere overheidsinstantie. Voor ieder rechtsgebied dan wel iedere overheidsinstantie is dit overigens op eigen wijze geregeld, passend binnen de regelgeving die geldt voor dat rechtsgebied of die instantie.

Voor zover sectorspecifieke regelingen bepalingen bevatten over verstrekking aan derden, hebben deze meestal betrekking op verstrekking aan één specifieke partij voor een specifiek doel en niet op verstrekking aan partijen die voor een gezamenlijk doel in een samenwerkingsverband opereren⁴, laat staan op verstrekking aan samenwerkingsverbanden als zodanig. Bovendien bevatten deze sectorspecifieke regelingen meestal geen bepalingen over de wijze waarop en voorwaarden waaronder de verstrekte gegevens door zo'n samenwerkingsverband mogen worden verwerkt.⁵ Een en ander leidt in de praktijk tot knelpunten die een optimale gegevensverwerking door bepaalde samenwerkingsverbanden, rekening houdend met het recht op bescherming van persoonsgegevens, in de weg staan.

Nadat in § 3.2 is stilgestaan bij de reikwijdte van het wetsvoorstel, komen in § 3.3 de knelpunten aan bod die dit voorstel beoogt op te lossen.

3.2 Reikwijdte wetsvoorstel

3.2.1 Instelling of aanwijzing bij amvb

Het rapport van de Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling schetste de contouren van een wet die de basis zou vormen voor bij convenant op te richten samenwerkingsverbanden. In zijn reactie op dit rapport ging ook het kabinet ervan uit dat voor de oprichting van een samenwerkingsverband dat onder deze wet zou vallen, een convenant zou volstaan.

Het kabinet is thans echter van oordeel dat aan de instelling of aanwijzing⁶ van samenwerkingsverbanden die onder de met dit wetsvoorstel beoogde Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) vallen, een zwaardere eis moet worden gesteld. Deze eis houdt in dat de instelling of aanwijzing daarvan bij amvb dient plaats te vinden. Het kabinet heeft hiervoor de volgende redenen. De eerste is dat het beter bij het legaliteitsbeginsel past als een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, is ingesteld of aangewezen bij amvb en als daarvoor bij amvb een doel van zwaarwegend algemeen belang wordt omschreven (zie hierna § 3.2.2). Een tweede reden is dat de keuze voor een amvb een betere legitimatie geeft om, zo nodig, de ruimte te benutten die artikel 6, derde lid, van de AVG biedt om persoonsgegevens te laten verwerken. Een derde reden is dat een amvb meer transparantie aan burgers kan bieden dan een convenant over de vraag wie gegevens over hen verwerkt en met welk doel. Een vierde en laatste reden is dat met een keuze voor de amvb als instellings- of aanwijzingseis, er een duidelijker verschil optreedt tussen samenwerkingsverbanden die op basis van de WGS zijn ingesteld of aangewezen, en andere samenwerkingsverbanden, die louter op een convenant berusten; op laatstbedoelde samenwerkingsverbanden is de WGS niet van toepassing.

⁴ Uitzonderingen hierop zijn te vinden in artikel 20 Wpg, artikel 28, tweede lid, onder d, Wet Bibob, artikel 64 Wet Suwi en artikel 43c, onder m, u en w, Uitvoeringsregeling Awr. Verder bevat ook de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) in artikel 33, eerste lid, onder b, een specifieke bepaling met betrekking tot verwerking van strafrechtelijke gegevens door en ten behoeve van samenwerkingsverbanden.

⁵ Een uitzondering hierop vormen artikel 64 Wet Suwi en de daarop berustende bepalingen in het Besluit Suwi.

⁶ Instelling ziet op de situatie dat het samenwerkingsverband nog niet bestaat, aanwijzing op de situatie dat het samenwerkingsverband al is ingesteld, bijvoorbeeld bij convenant.

De keuze voor een amvb als instellings- of aanwijzingseis laat onverlet dat het initiatief tot het instellen of aanwijzen van een samenwerkingsverband onder het regime van de WGS in de praktijk altijd bij de deelnemende partijen zal liggen. Zij zullen moeten afwegen of zij een verband willen aangaan waarin gegevens zullen worden verwerkt op een wijze waarvoor het beste een grondslag in de WGS kan worden gevonden. Als dat het geval is, kunnen deze partijen de wens kenbaar maken om hun samenwerkingsverband bij amvb in te stellen of aan te wijzen. Zij kunnen dat zo nodig doen door daartoe een convenant af te sluiten.

Overigens speelt bij de keuze voor een amvb als instellings- of aanwijzingseis mee dat de WGS naar verwachting in eerste instantie slechts voor een relatief gering aantal (typen) samenwerkingsverbanden een grondslag zal gaan bieden dat hooguit geleidelijk en stapsgewijs zal toenemen, zodat deze keuze geen onoverkomelijke last zal betekenen. De hier genoemde redenen wegen naar het oordeel van het kabinet zwaarder dan de voordelen die aan een keuze voor een convenant waren verbonden. Daarbij valt te denken aan het feit dat de toe- en uittreding van deelnemers aan een samenwerkingsverband waarschijnlijk sneller door middel van een convenant is te realiseren dan door een amvb. Een ander voordeel zou zijn geweest dat de keuze voor een convenant goed bij het horizontale karakter van een samenwerkingsverband zou hebben gepast. Dat geldt zeker in het geval dat ook private partijen aan een samenwerkingsverband deelnemen. Overigens staat het partijen vrij om in aansluiting op de amvb waarmee het samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, aanvullende afspraken in een convenant vast te leggen.

3.2.2 Doel van zwaarwegend algemeen belang

Het rapport van de Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling heeft betrekking op gegevensverwerking op een breder terrein dan fraudebestrijding. Een eerste reden die daarvoor in het rapport wordt aangedragen, is dat de meeste samenwerkingsverbanden die zich met de aanpak van fraude bezighouden, ook andere taken hebben. Een wet die zich beperkt tot gegevensverwerking ten behoeve van de fraudebestrijding zou tot gevolg hebben dat deze samenwerkingsverbanden ten dele wel en ten dele niet onder de werking van die wet vallen. Dat zou voor die samenwerkingsverbanden een onwerkbare situatie opleveren. Zo kunnen de RIEC's (Regionale Informatie- en Expertisecentra) bepaalde persoonsgegevens verwerken met het oog op tegelijkertijd georganiseerde hennepeteelt en fraude in de vastgoedsector. Het zou dan niet duidelijk zijn in hoeverre de verwerking van gegevens in dat geval onder het regime van de kaderwet zou plaatsvinden. Een andere reden is dat een kaderwet evenzeer van belang kan zijn met het oog op knelpunten bij de verwerking van gegevens door samenwerkingsverbanden op andere terreinen. Bij een relatief smalle kaderwet zou dus al gauw de behoefte ontstaan om voor aanpalende terreinen eveneens kaderwetgeving op te stellen.

Een en ander zou volgens het rapport pleiten voor een kaderwet die een breder terrein dan fraudebestrijding bestrijkt. Dit bredere terrein zou de volgende doeleinden kunnen omvatten:

- a. de voorkoming van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen en overheidsvoorzieningen en het bevorderen dat aan wettelijke verplichtingen wordt voldaan tot betaling van belastingen, retributies en rechten bij in- en uitvoer,
- b. de uitoefening van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften,
- c. de handhaving van de openbare orde en veiligheid,
- d. de voorkoming en opsporing van strafbare feiten.

Blijkens een inventarisatie van samenwerkingsverbanden die bij het rapport is gevoegd, is het immers dit brede terrein, opgesomd onder a tot en met d, waarop zich samenwerkingsverbanden manifesteren die gegevens binnen en tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke domein willen verwerken. Hierbij valt te denken aan samenwerkingsverbanden op het terrein van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit, de bestrijding van hennepeteelt, de aanpak van verschillende vormen van fraude (uitkeringsfraude,

vastgoedfraude, verzekeringsfraude, etc.) en de bestrijding van milieucriminaliteit, cybercrime en voertuigcriminaliteit.

In voornoemde brief van 14 december 2014 had het kabinet te kennen gegeven zich in deze brede reikwijdte goed te kunnen vinden. Het kabinet komt thans tot dezelfde afweging, aangevuld met het begrip "taak van zwaarwegend algemeen belang". Dit is een beperkter begrip dan het begrip "taak van algemeen belang", dat in artikel 6 AVG wordt gehanteerd in de formulering van een van de rechtsgronden voor verwerking van persoonsgegevens.

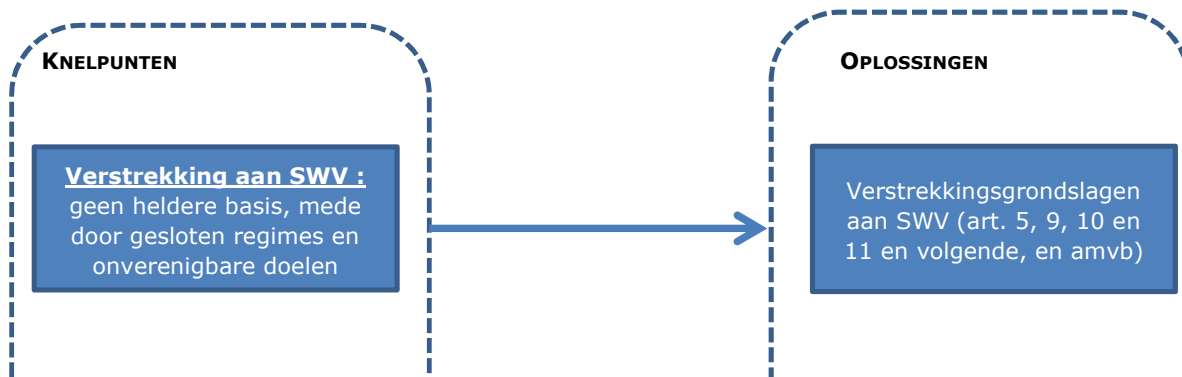
De term "zwaarwegend algemeen belang" is opgenomen omdat, gelet op de mogelijke impact van gezamenlijke verwerking van persoonsgegevens in een samenwerkingsverband voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, voorkomen moet worden dat deze gegevens al te gemakkelijk worden gedeeld. Door opname van de term "zwaarwegend algemeen belang" is de regering ertoe gehouden in de nota van toelichting bij een algemene maatregel van bestuur over een samenwerkingsverband, een concrete onderbouwing te geven van de aanwezigheid van een zwaarwegend algemeen belang, dat voor een specifiek samenwerkingsverband de verwerking van persoonsgegevens rechtvaardigt. Hierbij is een belangenafweging vereist tussen het belang dat gediend wordt met de gezamenlijke verwerking van persoonsgegevens en het belang van de persoonlijke levenssfeer van degenen op wie de persoonsgegevens betrekking hebben. Bij deze belangenafweging moeten ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken.

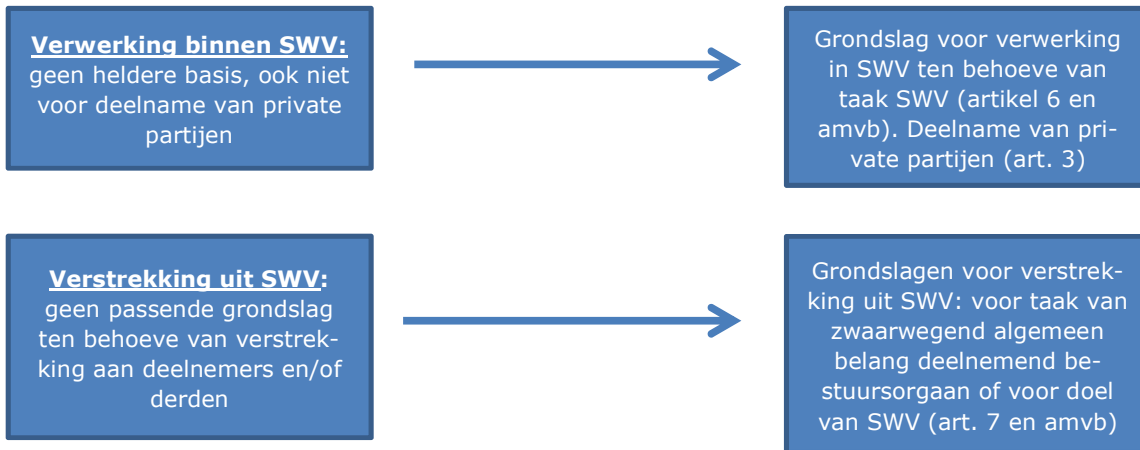
Een samenwerkingsverband is geen panacee om geheel op zichzelf staande publiekrechtelijke taken te kunnen creëren. Niet is beoogd dat het samenwerkingsverband een geheel op zichzelf staande taak wordt verleend; de taak van het samenwerkingsverband is uiteindelijk bedoeld om de behartiging van een zwaarwegend algemeen belang door één of meer deelnemers te dienen. De taak heeft dus louter betrekking op gegevensverwerking. Het bij amvb te omschrijven doel daarvan kan dan bijvoorbeeld bestaan uit het in kaart brengen of analyseren van witwassen met het oog op de bestrijding daarvan, terwijl dat op zijn beurt dan dient om deelnemers beter in staat te stellen hun rol bij de daadwerkelijke bestrijding van witwassen te vervullen.

De WGS laat onverlet dat voor een specifiek (type) samenwerkingsverband ook in de toekomst gekozen zou kunnen worden voor regeling daarvan in sectorale wetgeving. In het verleden is dat bijvoorbeeld al gebeurd voor samenwerkingsverbanden ten behoeve van de fraudeaanpak op het terrein van de sociale zekerheid, waarvoor artikel 64 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: Wet Suwi) een grondslag bevat. Gelet op de brede reikwijdte van de WGS heeft deze wet echter als voordeel dat zij een "kapstok" vormt waaraan samenwerkingsverbanden op uiteenlopende terreinen kunnen worden opgehangen, zodat het niet nodig is voor ieder (type) samenwerkingsverband waarvoor een wettelijke grondslag nodig is, een nieuwe formeelwettelijke grondslag te creëren. Volstaan kan worden met de vaststelling van een amvb waarmee het samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen.

3.3 Oplossing knelpunten in de gegevensverwerking in het kader van samenwerkingsverbanden

In schemavorm kan deze paragraaf als volgt worden ingeleid (SWV = samenwerkingsverband):





Paragraaf 3.3.1 gaat in op het bovenste knelpunt uit het schema en de oplossing, paragrafen 3.3.2 en 3.3.3 behandelen het middelste knelpunt en de oplossing en tot slot gaat paragraaf 3.3.4 in op het laatste knelpunt en de oplossing.

Met de term knelpunten wordt bedoeld op het ontbreken van de voornoemde heldere, passende wettelijke grondslagen. Dit zet een onnodige rem op het optimaal functioneren van samenwerkingsverbanden omdat bepaalde, noodzakelijke vormen van gezamenlijke, domeinoverstijgende gegevensverwerking nu niet mogen plaatsvinden of achterwege worden gelaten omdat er te veel onduidelijkheid bestaat over de grondslagen daarvoor. Dat laat onverlet dat er wettelijke beperkingen aan het verwerken van persoonsgegevens zijn die als waarborg ter bescherming van persoonsgegevens dienen. Dat dergelijke beperkingen soms als knelpunt worden ervaren, doet aan hun waarde niets af.

3.3.1 Verstrekking van gegevens aan een samenwerkingsverband

Een eerste knelpunt dat de WGS beoogt weg te nemen, ligt opgesloten in de bestaande geheimhoudingsbepalingen in combinatie met de vigerende mogelijkheden om gegevens aan derden te verstrekken, die verstrekking van gegevens aan samenwerkingsverbanden als zodanig veelal in de weg staan.

De mate waarin gegevens aan samenwerkingsverbanden kunnen worden verstrekt, wordt sterk bepaald door deze bestaande geheimhoudingsplichten en eventuele uitzonderingen daarop. Geheimhoudingsplichten kunnen zijn ingegeven met het oog op verschillende belangen. Het kan onder meer gaan om bescherming van private belangen (persoonlijke levenssfeer, bedrijfsgeheimen), bescherming van publieke belangen (veiligheid van de staat), bescherming van de bijzondere positie van bepaalde ambten (onschendbaarheid Koning) en de zorg voor de goede werking van het openbaar bestuur (mogelijkheid van intern beraad, geheimhouding van een bepaalde werkwijze, het belang van inspectie, toezicht en controle door bestuursorganen).⁷

Wetten waarin geheimhoudingsplichten zijn opgenomen, bevatten meestal ook bepalingen die de geheimhoudingsplicht doorbreken door mogelijkheden te creëren gegevens – al dan niet onder bepaalde voorwaarden – aan derden te verstrekken. Zoals hiervóór in § 3.1 al naar voren kwam, kennen de meeste sectorale wettelijke regelingen echter geen specifieke mogelijkheden tot verstrekking van gegevens aan samenwerkingsverbanden.

⁷ A.M. Klingenberg, A. Logemann en S.A.J. Munneke "Geheimhouding als juridische kwaliteitseis van primaire besluitvorming" in: M. Herweijer, A.T. Marseille, F.M. Noordam, H.B. Winter (red), Alles in één keer goed. Juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming, 2005, blz. 178-179.

Dat lijkt deels toe te schrijven aan het feit dat de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden nu meestal geen heldere juridische status heeft en evenmin een daarvoor bij amvb omschreven doel van (zwaarwegend) algemeen belang. Dit heeft tot gevolg dat men nu veelal moet terugvallen op mogelijkheden tot verstrekking aan individuele partijen. Op basis van deze mogelijkheden moet de noodzaak van verstrekking van gegevens per individuele deelnemer van een samenwerkingsverband worden aangetoond, in plaats van dat dit alleen voor het doel van het verband als geheel hoeft (vgl. Kamerstukken II 2012/13, 33632, nr. 4, blz. 18-19). Aldus houdt de bestaande wetgeving in onvoldoende mate rekening met de behoefte om gegevens aan een samenwerkingsverband als zodanig te kunnen verstrekken om deze gegevens voor het doel waarvoor dat verband in het leven is geroepen, gezamenlijk te verwerken in de vorm van bijvoorbeeld een gezamenlijke casus-analyse of een gezamenlijke data-analyse .

Aan deze behoefte wordt tegemoet gekomen door in dit wetsvoorstel de mogelijkheid te scheppen om aan de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden waarvoor deze behoefte geldt, een heldere wettelijke basis te geven. Dit geschiedt allereerst door te bepalen dat bij amvb samenwerkingsverbanden kunnen worden ingesteld of aangewezen waarop de WGS van toepassing is. Het dient daarbij te gaan om samenwerkingsverbanden waarbinnen gegevens worden verwerkt voor de vervulling van een bij amvb nader omschreven doel van zwaarwegend algemeen belang. Daarnaast schrijft het wetsvoorstel voor dat elke deelnemer aan een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, daaraan gegevens verstrekt die tot de bij amvb aangewezen categorieën behoren, voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband, tenzij naar het oordeel van de deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten. Daardoor is het niet alleen niet langer nodig om de noodzaak van de verstrekking per individuele deelnemer aan te tonen, maar wordt ook de basis gelegd om de verstrekte gegevens gezamenlijk te kunnen verwerken (zie § 3.3.2).

Met dit voorschrift wijkt het wetsvoorstel af van het standpunt dat het kabinet eerder in zijn brief uit 2014 heeft ingenomen. In die brief ging het kabinet ervan uit dat de grondslagen voor verstrekking aan samenwerkingsverbanden als bedoeld in de kaderwet uitsluitend in de sectorale wetgeving zouden worden opgenomen. Daarbij speelde op de achtergrond de gedachte dat het aldus mogelijk zou zijn in iedere betrokken wet en daarop berustende bepalingen op het punt van uitzonderingen en voorwaarden maatwerk te leveren, waarbij rekening zou kunnen worden gehouden met de specifieke belangen die aan de geheimhoudingsplicht in de desbetreffende wet zijn verbonden. Nu er echter voor gekozen is de instelling of aanwijzing van een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt niet bij convenant, maar bij amvb te laten plaatsvinden, is er ook ruimte om in de desbetreffende amvb nadere voorwaarden en beperkingen aan de verstrekking te stellen. Overigens geeft de WGS voor verstrekking van gegevens slechts een grondslag, voor zover sectorale wetten daarvoor ruimte laten, bijvoorbeeld door te bepalen dat bij wettelijk voorschrift van een eventueel gesloten verstrekkingenregime in die wet kan worden afgeweken. Voor zover die ruimte er niet is, dient in de sectorale wet zelf een grondslag voor verstrekking te worden opgenomen. De algemene grondslag voor verstrekking van gegevens die in de WGS wordt opgenomen, staat er niet aan in de weg dat in specifieke sectorale wetten een zelfstandige grondslag voor verstrekking wordt opgenomen. Met het oog op het specifieke karakter van strafrechtelijke gegevens gebeurt dat bijvoorbeeld in de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg). Een zelfstandige grondslag voor verstrekking wordt ingevolge dit wetsvoorstel verder gecreëerd in de Wet op het financieel toezicht, de Wet toezicht accountsorganisaties, de Wet toezicht trustkantoren 2018 en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Met betrekking tot de verstrekking van persoonsgegevens aan een samenwerkingsverband laat de praktijk nog een ander knelpunt zien. Dit knelpunt ligt opgesloten in het vereiste dat het doel van deze verstrekking in beginsel verenigbaar dient te zijn met het

doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld.⁸ Samenwerkingsverbanden stuiten soms op het probleem dat een verstrekking van gegevens aan dat verband door een van de deelnemers en de verwerking daarvan binnen het verband in onvoldoende mate beantwoordt aan dit principe van doelbinding. Daarmee is niet gezegd dat het wenselijk is dit principe voor samenwerkingsverbanden die op grond van de WGS worden ingesteld of aangewezen, te allen tijde buiten toepassing te laten. Het principe van doelbinding is immers één van de belangrijkste principes in het gegevensbeschermingsrecht en dient daarom ook voor dergelijke samenwerkingsverbanden het uitgangspunt te blijven. Wel is het wenselijk om, indien daartoe een duidelijke noodzaak bestaat, ruimte te scheppen voor een samenwerkingsverband waaraan deelnemers persoonsgegevens verstrekken voor een ander doel dan waarvoor zij deze hebben verzameld, ook als dit onvereenigbaar is met dat oorspronkelijke doel. Dit kan worden gerealiseerd door in een amvb waarmee een samenwerkingsverband op grond van deze wet wordt ingesteld of aangewezen, voor de gegevensverwerking binnen het samenwerkingsverband, afhankelijk van de noodzaak daartoe, een doel van zwaarwegend algemeen belang te formuleren dat niet op voorhand verenigbaar is met de doelen waarvoor de deelnemers de te verstrekken gegevens hebben verzameld.

3.3.2 Verwerking van gegevens binnen een samenwerkingsverband

Omdat de gegevensverwerking binnen een samenwerkingsverband meestal geen heldere wettelijke grondslag heeft, betekent het feit dat een wettelijke regeling de mogelijkheid geeft om gegevens aan bepaalde partijen te verstrekken, nog niet dat die gegevens ook binnen een samenwerkingsverband van die partijen mogen worden uitgewisseld. De desbetreffende partijen mogen deze gegevens slechts verstrekken in een één-op-één relatie met de in de wet genoemde partijen. Ieder van deze partijen is vervolgens gehouden deze gegevens vertrouwelijk te behandelen. Deze eis staat in beginsel in de weg aan gegevensuitwisseling binnen een samenwerkingsverband (vgl. Kamerstukken II 2012/13, 33632, nr. 4, blz. 18-19). Het gevolg daarvan is dat er thans slechts gebrekkige mogelijkheden zijn om binnen een samenwerkingsverband gegevens in een gemeenschappelijk informatiesysteem te verwerken ten behoeve van een gezamenlijk casuoverleg of een gezamenlijke data-analyse en de uitkomsten daarvan in dat systeem vast te leggen. Het wetsvoorstel lost dit knelpunt op door een expliciete grondslag te geven voor de verwerking van gegevens binnen een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt.

Voor zover het om data-analyses in samenwerkingsverbanden gaat, speelt er nog een ander knelpunt. Afhankelijk van het doel waarvoor zij zijn opgericht, mogen samenwerkingsverbanden thans op basis van gegevens van de deelnemers bepaalde patronen zichtbaar maken die op bijvoorbeeld fraude duiden, of groepsprofielen opstellen van bijvoorbeeld beroepsfraudeurs. Zij kunnen daartoe gebruikmaken van de mogelijkheid om ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek persoonsgegevens te verwerken. Deze mogelijkheid houdt in dat verwerking van gegevens voor wetenschappelijke en statistische doeleinden als niet onvereenigbaar wordt beschouwd met het oorspronkelijke doel waarvoor de desbetreffende gegevens zijn verzameld.⁹ Ook geldt bij verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek niet het verbod om zgn. bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken.¹⁰ Hetzelfde geldt met betrekking tot de verwerking van strafrechtelijke gegevens.¹¹

⁸ Zie artikel 5, eerste lid, onder b, AVG.

⁹ Verwezen zij naar artikel 5, eerste lid, onder b, AVG.

¹⁰ Zie artikel 9, tweede lid, onder j, AVG en artikel 24 UAVG. Bijzondere persoonsgegevens betreffen persoonsgegevens met betrekking tot (onder meer) iemands ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.

¹¹ Zie daarover artikel 32, onder f, UAVG. Zie voorts artikel 33, eerste lid, onder a, UAVG, op grond waarvan het verbod van verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens niet geldt, indien de verwerkingsverantwoordelijke de gegevens heeft verkregen krachtens de Wpg of de Wjsg. Dat geldt ook voor verkrijging van gegevens die op grond van artikel 22 Wpg, artikel 15 Wjsg of artikel 39g Wjsg voor wetenschappelijk onderzoek en statistiek zijn verstrekt.

Een en ander laat een individuele deelnemer aan een samenwerkingsverband voldoende ruimte de blootgelegde patronen en de groepsprofielen die hij van het samenwerkingsverband heeft ontvangen, te gebruiken om deze binnen de grenzen van zijn wettelijke taken en bevoegdheden te matchen met gegevens waarover hijzelf rechtmatig beschikt, om daaruit bijvoorbeeld lijsten te destilleren van personen die bepaalde risico's op het desbetreffende taakgebied vertonen. Dat is niet anders dan dat hij dergelijke lijsten opstelt aan de hand van patronen en profielen die op basis van meer "klassiek" wetenschappelijk onderzoek tot stand zijn gebracht. Wat op dit moment echter niet is toegestaan is dat samenwerkingsverbanden op basis van de door de deelnemers verstrekte persoonsgegevens gemeenschappelijke data-analyses verrichten die tot lijsten leiden van personen aan wie bepaalde risico's zijn verbonden, als het doel van deze analyse niet verenigbaar is met de doelen waarvoor de desbetreffende gegevens zijn verzameld. Omdat het dan om een verwerking voor operationele doeleinden zou gaan, kunnen de eerder bedoelde mogelijkheden van gegevensverwerking voor wetenschap en statistiek, met inbegrip van de mogelijkheid om voor onverenigbare doelen te verwerken, daarvoor geen basis bieden.¹² Als voor het onderzoek of de statistiek strafrechtelijke gegevens worden verwerkt die op grond van de Wpg en Wjsg zijn verstrekt, geldt bovendien expliciet dat de resultaten van de verwerking geen persoonsgegevens mogen bevatten.¹³ Een en ander brengt mee dat zo'n subjectgerichte data-analyse aan alle algemene voorwaarden voor gegevensverwerking moet voldoen, met inbegrip van de eisen rond doelbinding en met inachtneming van de verboden om bijzondere categorieën van persoonsgegevens of strafrechtelijke gegevens te verwerken.

Dit beperkt de mogelijkheden om in samenwerkingsverbanden met moderne analyse-technieken bepaalde risico's met betrekking tot individuele personen in beeld te brengen. Zo kan de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)¹⁴ de door haar ontwikkelde profielen niet matchen met de haar ter beschikking staande gegevens om een lijst te genereren van personen met een groot risico dat zij fraude (gaan) plegen. Eenzelfde knelpunt heeft zich destijds voorgedaan bij het project FinPro. In antwoord op Kamervragen over dat project heeft het kabinet dan ook de conclusie getrokken dat op dit moment een heldere basis ontbreekt voor het gebruik van de uitkomsten van moderne analyse-technieken door samenwerkingsverbanden ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken van de deelnemers.¹⁵ Immers, de basis die men daarvoor thans gebruikt, is het regime voor wetenschap en statistiek en op grond daarvan is verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van operationele doeleinden niet mogelijk.

Bij amvb zal, afhankelijk van de taak van een bepaald (type) samenwerkingsverband, nader vastgesteld moeten worden welke wijzen van verwerking door dat verband worden toegestaan. Dat kan het uitvoeren van een gemeenschappelijke casusanalyse zijn. Het kan ook gaan om gemeenschappelijke data-analyses waarmee patronen worden blootgelegd of groepsprofielen worden opgesteld, teneinde aan de hand daarvan een lijst te kunnen opstellen van personen, organisaties of bedrijven die met het oog op het doel van het samenwerkingsverband een verhoogd risico laten zien. Het is tegen deze achtergrond dat dit wetsvoorstel een duidelijke grondslag beoogt te geven voor het systematisch verwerken van gegevens, waaronder het combineren, structureren, profileren en analyseren daarvan, teneinde daaruit voor een deelnemer voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband noodzakelijke informatie af te leiden en vast te leggen. Hiertoe dient het voorgestelde artikel 6, derde lid.

¹² De Artikel 29 werkgroep - het onafhankelijke advies -en overlegorgaan van Europese privacytoezichthouders - hanteert in dit verband het principe van functionele scheiding: "This means that data used for statistical purposes or other research purposes should not be available to 'support measures or decisions' that are taken with regard to the individual data subjects concerned (unless specifically authorized by the individuals concerned)." Zie hoofdstuk III.2.3 van Opinion 03/2013 on purpose limitation (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf).

¹³ Zie artikel 22 Wpg en de artikelen 15 en 39g Wjsg.

¹⁴ iCOV is een samenwerkingsverband van de Belastingdienst, de Douane, de FIOD, de politie, FIU Nederland en het OM.

¹⁵ Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3413.

De behoefte aan voldoende mogelijkheden om in samenwerkingsverbanden gemeenschappelijke casusanalyses of data-analyses te kunnen verrichten, voor de taak van het samenwerkingsverband, is evident. Dergelijke analyses leveren immers doorgaans betere informatie op dan analyses die een individuele deelnemer aan het verband op grond van louter zijn eigen gegevens kan maken. Daarmee ontstaat een betere basis om deelnemers op een op elkaar afgestemde wijze op grond van eigen taken en bevoegdheden te laten optreden. Overigens wordt er hier nog op gewezen dat de uitkomst van een analyse binnen een samenwerkingsverband waaraan opsporingsdiensten en justitie deelnemen, onder de voorgestelde WGS weliswaar tot een lijst kan leiden met bijvoorbeeld personen die een verhoogd risico op het zijn van beroepsfraudeur laten zien, maar nog geen formele verdenking oplevert. Zeker als zo'n lijst met behulp van Big Data technologie louter correlatieve en geen causale verbanden laat zien, kan van een formele verdenking (nog) geen sprake zijn. Daarvoor dienen concrete feiten en omstandigheden met betrekking tot de desbetreffende persoon op tafel te komen die op fraude wijzen.

3.3.3 Verwerking van gegevens met private partijen

Publiek-private samenwerking kan beide kanten voordelen opleveren. Er zit veel kennis over nieuwe ontwikkelingen, risico's en technologieën bij het bedrijfsleven en ook kunnen private partijen over informatie beschikken die voor een integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken van belang is. Zowel de private partij als de publieke partij kan op basis van uitgewisselde informatie actie ondernemen of een interventie plegen die bijdraagt aan het voorkomen en bestrijden van criminaliteit. In het rapport van de Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling werden de volgende voorbeelden van publiek-private verbanden genoemd: energiebedrijven bij de aanpak van hennepkwekerijen, financiële dienstverleners bij het tegengaan van witwassen en transportondernemingen bij de handel in verboden goederen.

Een voorbeeld van een samenwerkingsverband waarin publiek-private samenwerking van eminent belang is, is het Financieel Expertise Centrum (FEC)¹⁶. De FEC-partners werken dan ook al enige jaren samen met de bankensector. Zij doen dit vanuit de visie dat de integriteit van de financiële sector niet slechts een zaak is van de overheid. Zo hebben financiële instellingen een belangrijke poortwachtersfunctie in het kader van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. In een brief van 21 juli 2017 aan de Minister van Veiligheid en Justitie hebben de FEC-partners, de betrokken banken¹⁷ en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) aangegeven een nauwere samenwerking als een belangrijke stap te zien om financieel-economische criminaliteit efficiënter en effectiever te bestrijden en de integriteit van de financiële markten te versterken. Deze behoefte aan nauwere samenwerking stuit evenwel, zo blijkt uit de brief, op een aantal belemmeringen in de mogelijkheden om met elkaar gegevens uit te wisselen. Zo kunnen in het kader van het voorkomen van faillissementsfraude, hypotheekfraude en kredietfraude de bij de bank opgegeven gegevens niet worden getoetst bij publieke partijen. Als gevolg daarvan ontbreekt een integraal en volledig inzicht op zowel subjectniveau als op het gebied van het vaststellen van specifieke indicatoren in het algemeen voor het herkennen van financieel-economische criminaliteit. Hiermee vergelijkbare problemen zien we in de relatie tussen toezichthouders en private partijen die willen samenwerken en daartoe gegevens uitwisselen. De oorzaak van deze problemen ligt in het feit dat sectorale wetten veelal geen grondslagen bevatten voor verstrekking van gegevens aan private partijen die aan samenwerkingsverbanden (willen) deelnemen, en voor een gezamenlijke verwerking binnen deze verbanden in de vorm van casus-analyses of data-analyses.

¹⁶ Het FEC is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken. Deelnemers aan het FEC zijn: Autoriteit Financiële Markten (AFM), Belastingdienst, De Nederlandsche Bank (DNB), Financial Intelligence Unit - Nederland (FIU), Fiscale Opsporingsdienst (FIOD), Openbaar Ministerie (OM) en Politie.

¹⁷ ABN AMRO Bank, Rabobank, Volksbank en ING Bank.

Het wetsvoorstel lost dit knelpunt op door in de WGS ruimte te bieden voor samenwerkingsverbanden waaraan ook private partijen deelnemen. Bij amvb kan dan voor een bepaald (type) samenwerkingsverband worden bepaald dat daaraan ook door een of meer met name genoemde private partijen wordt deelgenomen. Dit kunnen uitsluitend rechtspersonen zijn (artikel 3, derde lid). Daarbij geldt dan uiteraard dat de deelname daarvan dient te worden getoetst aan de voorwaarde dat deelname noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van zwaarwegend algemeen belang waarvoor het samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen. Door het creëren van ruimte voor deelname van private partijen geldt vervolgens dat, indien aan een samenwerkingsverband krachtens de WGS ook een private partij deelneemt, dan ook de grondslagen gelden voor verstrekking van gegevens aan dat verband, de verwerking daarvan binnen het verband en de grondslagen voor verstrekking uit dat verband van resultaten van de verwerking. Op deze wijze kunnen zowel overheidsinstanties als private partijen die aan dergelijke samenwerkingsverband deelnemen, daaraan gegevens verstrekken en kan het verband deze verwerken tot voor een deelnemer noodzakelijke informatie. Tegen deze achtergrond wijst het kabinet er graag op dat de FEC-partners, de betrokken banken en de NVB in hun brief van 21 juli 2017 het belang benadrukken dat zij hechten aan de totstandkoming van een WGS.

Overigens biedt de WGS een basis om in de amvb waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, nadere voorwaarden en beperkingen te stellen aan de verstrekking aan en verdere verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van dit verband. Aldus kan rekening worden gehouden met de specifieke belangen van overheidsinstanties die aan het verband deelnemen, om bepaalde gegevens niet of slechts onder voorwaarden aan dit verband te verstrekken en te laten verwerken. Dat kan vooral van belang zijn voor samenwerkingsverbanden waaraan ook private partijen deelnemen.

3.3.4 Verstrekking van de resultaten van de verwerking uit een samenwerkingsverband

De gezamenlijke verwerking van gegevens binnen een samenwerkingsverband zal informatie opleveren die elke deelnemer afzonderlijk nooit zou kunnen genereren. De hoeveelheid van relevante gegevens en de variëteit aan invalshoeken die deze kennen, zal bij een samenwerkingsverband immers aanmerkelijk groter zijn dan die van de deelnemers afzonderlijk. Daardoor kunnen bijvoorbeeld risico-taxaties worden uitgevoerd met betrekking tot personen of fenomenen die een veel completer beeld daarvan opleveren dan in het geval dat zo'n risico-taxatie uitsluitend op basis van eigen gegevens zou worden verricht.

Omdat de gegevensverwerking door een samenwerkingsverband meestal geen heldere wettelijke grondslag heeft, is echter de basis om het verband de informatieproducten die het genereert, aan deelnemers of aan derden te laten verstrekken, eveneens gebrekkig. Nu aan de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden die op grond van de WGS zijn ingesteld of aangewezen, een heldere wettelijke grondslag wordt toegekend, kan de WGS ook een duidelijke basis bieden voor de verstrekking van dergelijke producten aan deelnemers of aan derden. De WGS voorziet daarin door te bepalen dat het samenwerkingsverband de hier bedoelde informatieproducten aan de deelnemers van het verband verstrekt, voor zover verstrekking van deze resultaten noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. Daarbuiten is verstrekking daarvan ook mogelijk, voor zover dat bij amvb is bepaald, voor de taak van een deelnemer die bestuursorgaan is, indien deze taak geheel of gedeeltelijk buiten het doel van het samenwerkingsverband valt. In beide gevallen dient de verstrekking, als naar het oordeel van een deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten, achterwege te blijven. Hetzelfde geldt met betrekking tot verstrekking aan een derde, maar dan alleen als dat bij amvb is bepaald en op voorwaarde dat de verstrekking noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. Aldus kan in een amvb waarmee op grond van de WGS een specifiek (type) samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, worden bepaald dat dit verband ook resultaten aan derden mag verstrekken. Overigens zullen op basis van de WGS in de amvb waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, nadere

voorwaarden en beperkingen kunnen worden gesteld aan de verstrekking van resultaten van de verwerking aan zowel deelnemers als aan derden.

Met betrekking tot de verstrekking van de resultaten van de verwerking uit een samenwerkingsverband verdient de verstrekking daarvan aan opsporingsdiensten en OM nog bijzondere aandacht. Voor het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke domein gelden immers verschillende wettelijke regimes. Dit houdt verband met het feit dat ten aanzien van personen die verdacht worden van een strafbaar feit, al naar gelang de aard en ernst van het feit, verdergaande bevoegdheden kunnen worden ingezet en aan deze personen zwaardere sancties kunnen worden opgelegd dan in het bestuursrecht mogelijk is. Daar staat tegenover dat voor verdachten op grond van internationale verdragen ook meer waarborgen gelden. Het verschil in wettelijke regimes voor beide domeinen neemt niet weg dat bestuursrechtelijke handhaving, controle en toezicht in de praktijk soms hand in hand kunnen gaan met opsporing en vervolging. In dat verband is van belang dat opsporingsdiensten en OM een groeiende behoefte hebben om in samenwerkingsverbanden aan informatie te komen die hen in een fase waarin nog geen sprake van een (vermoeden van een) strafbaar feit en van een mogelijke verdachte is, kan helpen bij het signaleren van trends en het maken van analyses om de criminaliteit beter te kunnen bestrijden. Het kan daarbij onder meer gaan om analyses in een concrete casus, waarbij partijen gezamenlijk bepalen welke interventies de meest geschikte zijn om in de desbetreffende casus uit te voeren. Voor opsporingsdiensten en OM kan dat betekenen dat men op basis van de verkregen informatie een voorbereidend onderzoek start. Het kan ook gaan om een situatie die een meer pro-actief of preventief karakter heeft. Te denken valt aan het uitvoeren van een gemeenschappelijke data-analyse op grond waarvan de deelnemers het risico taxeren dat bepaalde personen fraude plegen. Overigens wordt hier, zoals dat ook in § 3.3.2 al is gedaan, er nadrukkelijk op gewezen dat de uitkomst van een analyse binnen een samenwerkingsverband waaraan opsporingsdiensten of OM deelnemen, onder de voorgestelde WGS weliswaar tot een lijst kan leiden met bijvoorbeeld personen die een verhoogd risico op het zijn van beroepsfraudeur laten zien, maar nog geen verdenking oplevert. Aldus geeft het wetsvoorstel een betere basis voor het verstrekken van informatieproducten aan OM en opsporingsdiensten uit een samenwerkingsverband waaraan zij deelnemen, in een fase waarin (nog) geen verdenking bestaat. Die blijkt nodig te zijn, omdat soms onvoldoende helder leek te zijn of en, zo ja, in welke omstandigheden opsporingsdiensten en OM op rechtmatige wijze dergelijke informatieproducten kunnen krijgen.¹⁸

3.4 Waarborgen

Met het oog op een rechtmatige en behoorlijke verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden als bedoeld in de WGS is het van essentieel belang dat deze verwerking met de nodige waarborgen is omringd.

Deze waarborgen zijn voor een belangrijk deel al verankerd in bestaande wetgeving, zoals die ook geldt voor gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden die niet onder de WGS vallen. Het gaat in de eerste plaats om de beginselen die in artikel 5 AVG zijn vastgelegd: rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, alsmede de verantwoordingsplicht van de verwerkingsverantwoordelijke. Verder kan worden gewezen op de rechten die betrokkenen hebben: het recht op inzage, rectificatie, wissing van gegevens, beperking van de verwerking en bezwaar.¹⁹ Tot slot valt te wijzen op de verplichtingen die voor de verwerkingsverantwoordelijken gelden, zoals de informatieverplichtingen, de verplichting tot gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen.

¹⁸ Dit blijkt onder meer uit een brief van 4 juni 2012 van de toenmalige voorzitter van het College van Procureurs-Generaal aan de toenmalige Minister van Veiligheid van Justitie waarin hij verzocht de wetgeving zo aan te passen dat een verstrekking van gegevens binnen een samenwerkingsverband mogelijk is zonder dat daaraan een vordering op grond van het stelsel van strafvorderlijke bevoegdheden ten grondslag ligt.

¹⁹ Zie de artikelen 15 tot en met 18 en 21 AVG.

gen, de verplichting tot het bijhouden van een register van de verwerkingsactiviteiten en de verplichting tot beveiliging van de verwerking.²⁰

Met betrekking tot de verplichting om betrokkenen te informeren over hen betreffende verwerkingen van persoonsgegevens wordt erop gewezen dat deze niet van toepassing is op de verstrekking van gegevens door deelnemers aan het samenwerkingsverband. Deze verstrekking wordt immers door de WGS voorgeschreven en is uit dien hoofde op grond van artikel 14, vijfde lid, onder c, AVG van de informatieplicht uitgezonderd. Hetzelfde geldt met betrekking tot de verstrekking van informatieproducten door het samenwerkingsverband aan zijn deelnemers. De verwerking van de ontvangen gegevens binnen het samenwerkingsverband en de eventuele verstrekking van informatieproducten door het verband aan derden hebben het karakter van bevoegdheden en vallen daarmee wel onder de informatieplicht. Overigens kan de verplichting om in dat geval informatie te verstrekken worden beperkt met een beroep op de uitzonderingsgronden die artikel 23, eerste lid, AVG vermeldt.

In aanvulling op de hier genoemde waarborgen bevat de WGS verspreid over een aantal artikelen verschillende waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden als bedoeld in de WGS. Hierbij is in aanmerking genomen dat in een samenwerkingsverband gegevens worden verwerkt die afkomstig zijn van verschillende deelnemers. Iedere deelnemer die bij amvb gedefinieerde gegevens verstrekt, heeft die eerder verzameld, geanalyseerd en gebruikt voor eigen doeleinden. De aard en inhoud van die te verstrekken gegevens, de context waarbinnen die worden gebruikt en de beoordeling daarvan verschilt per deelnemer. De mogelijkheden voor een samenwerkingsverband tot verwerking van die uit onderscheidenlijke bronnen verkregen gegevens met ieder een eigen achtergrond en doel, zijn ook om die reden voorzien van waarborgen.

Verwerking is uitsluitend toegestaan voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van het doel van het desbetreffende samenwerkingsverband. Dat doel moet bij amvb worden omschreven. De toetsing aan het vereiste van noodzakelijkheid van verwerking voor die taak houdt in dat aan de eisen die artikel 8, tweede lid, van het EVRM aan verwerking stelt, moet zijn voldaan (zie hierna nader onder § 6). Het wetsvoorstel bepaalt voorts dat bij amvb regels worden gesteld omtrent de wijze waarop het samenwerkingsverband gegevens kan verwerken. De wijze van verwerking omvat niet enkel het aggregeren van gegevens, maar ook het analyseren en beoordelen daarvan. Het bepalen van de wijze van verwerking bij amvb omvat daarmee verschillende fases van verwerking. Het betreft criteria waaraan bij verwerking moet worden voldaan of welke methode voor verwerking moeten worden toegepast. Bij die vaststelling is een belangrijk uitgangspunt dat toepassing van criteria of een methode niet tot discriminatie of andere ongewenste uitkomsten zal leiden. Ook dient inzicht te bestaan in herkomst, doel, actualiteit, betrouwbaarheid en totstandkoming van uit verschillende bronnen verkregen gegevens die een gemeenschappelijke verwerking ondergaan. Door bij amvb de wijze van verwerking vast te stellen, biedt dit waarborgen voor het op verantwoorde en behoorlijke wijze verwerken van gegevens binnen een samenwerkingsverband. Er kan bij de vaststelling van de wijze van verwerking voorts rekening worden gehouden met inherente verschillen tussen de verwerking van persoonsgegevens en andere dan persoonsgegevens, zoals bedrijfsgegevens die niet tot een natuurlijke persoon zijn te herleiden. Ook de mogelijkheid om bijvoorbeeld risicoprofielen te kunnen vastleggen, is uitsluitend mogelijk indien de ruimte daarvoor bij amvb is bepaald. Aldus wordt rekening gehouden met de aanbevelingen uit het rapport "Big Data in een vrije en veilige samenleving" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid omtrent versterking van regulering bij analyse en gebruik van gegevens.

Over bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard gaan andere wetten, zoals de Uitvoeringswet AVG, die een aantal uitzonderingen bevat op het verbod dergelijke gegevens te verwerken. Voor enkele specifieke cate-

²⁰ Zie de artikelen 12 tot en met 14, 25, 30 en 32 tot en met 34 AVG.

gorieën van dergelijke gegevens regelt dit wetsvoorstel een uitzondering op dit verbod, die overigens niet alleen de bevoegdheid maar ook een plicht regelt tot verstrekking. Het gaat dan om politiegegevens, strafrechtelijke en justitiële gegevens, waarvoor de voorgestelde artikelen 20, derde lid, van de Wpg en 8b en 39fa van de Wjsg een verstrekkingplicht gaan bevatten. De verwerking door het samenwerkingsverband van dergelijke ontvangen gegevens is op grond van de rechtstreekse werking van de AVG uitsluitend mogelijk voor doeleinden die binnen het toepassingsbereik van de AVG vallen. De verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming en de opsporing van strafbare feiten, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van bedreigingen voor de openbare veiligheid valt onder de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.²¹

De beoogde WGS bevat ook nog andere waarborgen. Zo bepaalt deze wet dat de deelnemers aan het samenwerkingsverband gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in de zin van artikel 26 AVG zijn. Aldus kan er geen onduidelijkheid bestaan over wie deze rol vervult. Daarbij moet bij amvb een contactpunt voor betrokkenen als bedoeld in dat artikel worden omschreven en moeten bij amvb regels worden gesteld over de werkwijze en de respectieve verantwoordelijkheden van de deelnemers. Verder dienen de categorieën van persoonsgegevens die deelnemers aan het samenwerkingsverband verstrekken, bij amvb te worden aangewezen. Dit draagt bij aan de transparantie van de gegevensverwerking. Ook schrijft de WGS voor dat de verwerkingsverantwoordelijken jegens derden verplicht zijn tot geheimhouding van de informatie die uit uitgevoerde analyses voortkomt. Deze verplichting lijdt alleen uitzondering, voor zover bij amvb (krachtens artikel 7, tweede lid) is bepaald dat deze informatie aan een derde wordt verstrekt, voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband.

Daarnaast bevat de WGS ook een artikel dat specifiek betrekking op waarborgen heeft (artikel 8). Ingevolge dat artikel kunnen bij amvb nadere voorwaarden en beperkingen te worden gesteld aan alle verwerkingen van gegevens op grond van deze wet, met inbegrip van de verstrekking van gegevens aan het samenwerkingsverband, en aan verstrekkingen van gegevens op grond van een andere wet aan een samenwerkingsverband. Daarnaast wordt bepaald dat met betrekking tot persoonsgegevens in ieder geval regels worden gesteld over het bewaren en vernietigen van persoonsgegevens. Voor zover er risicomeldingen door het verband worden gedaan, dienen ook regels te worden vastgesteld over het verwerken daarvan in een register teneinde deelnemers te informeren over de risicomeldingen die zijn verstrekt en om subjecten van risicomeldingen op aanvraag te informeren of zijn gegevens in het register zijn opgenomen. Indien een samenwerkingsverband gegevens verwerkt ten behoeve van een data-analyse als bedoeld in artikel 6, derde lid, dient het bij algemene maatregel van bestuur omschreven maatregelen te treffen om de kwaliteit van de gegevensverwerking te waarborgen en de resultaten van de verwerking te valideren. Afhankelijk van het samenwerkingsverband en het type data-analyse kan het daarbij gaan om het testen van te gebruiken algoritmes op basis van *test cases* of scenario's en het hanteren van standaardmethodieken van werken, zoals CRISP DM (Cross Industry Standard Process for Data Mining). Het samenwerkingsverband dient in het geval het dergelijke analyses uitvoert, voorts op een voor het publiek toegankelijke wijze informatie te verschaffen over de toepassing en het doel van de gehanteerde verwerkingwijze, nuttige informatie over de onderliggende logica als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder g, AVG, de eventuele toepassing van artificiële intelligentie bij de verwerking en – tot slot – over de hiervóór bedoelde maatregelen.

3.5 Voorafgaande toetsende rol van de Autoriteit persoonsgegevens

²¹ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L 119)

Zoals blijkt uit de vorige paragraaf, is het kabinet ervan doordrongen dat het creëren van meer mogelijkheden tot informatiedeling ook deugdelijke waarborgen vergt ter bescherming van de privacy. In aanvulling op deze waarborgen, zal de Autoriteit persoonsgegevens (hierna: AP) – naast haar adviserende rol ten aanzien van de desbetreffende regelgeving op grond van artikel 36, vierde lid, AVG – een toetsende rol vooraf hebben met betrekking tot concrete gegevensverwerkingen in samenwerkingsverbanden. Het gaat daarbij zowel om voorafgaande raadpleging (artikel 36, eerste lid, AVG) als om voorafgaande toestemming (artikel 36, vijfde lid, AVG).

Voorafgaande raadpleging AP

Een samenwerkingsverband moet de AP voorafgaand aan een voorgenomen verwerking van persoonsgegevens raadplegen wanneer de uitkomst van de gegevensbeschermings-effectbeoordeling (PIA) is dat er sprake is van een hoog risico wanneer het samenwerkingsverband geen maatregelen neemt om het risico te beperken. Dit vloeit voort uit artikel 36, eerste lid, AVG. Als de toezichthouder van oordeel is dat de voorgenomen verwerking niet aan de verordening zal voldoen, geeft zij een schriftelijk advies binnen acht weken na het verzoek om raadpleging. Overweging 94 van de verordening stelt hierover: *«Het uitblijven van een reactie van de toezichthoudende autoriteit binnen die termijn dient evenwel een optreden van de toezichthoudende autoriteit overeenkomstig haar in deze verordening neergelegde taken en bevoegdheden onverlet te laten, onder meer de bevoegdheid om verwerkingen te verbieden.»*

Voorafgaande toestemming AP

Artikel 36, vijfde lid, AVG biedt de mogelijkheid om bij nationale wetgeving andere gevallen dan die van artikel 36, eerste lid, AVG aan te wijzen waarin verwerkingsverantwoordelijken overleg dienen te plegen met de toezichthouder en waarbij om voorafgaande toestemming dient te worden verzocht, wanneer zij met het oog op de vervulling van een taak van algemeen belang verwerken. Met het voorgestelde artikel 6, vierde lid, van het wetsvoorstel wordt die mogelijkheid gebruikt. Deze bepaling regelt dat het samenwerkingsverband, voordat het uitvoering geeft aan een krachtens het voorgestelde artikel 6, derde lid, vastgestelde grondslag voor profilering,²² overleg met de AP pleegt en haar om voorafgaande toestemming vraagt als bedoeld in artikel 36, vijfde lid, AVG.

Risico's die bij profilering kunnen optreden zijn extra groot bij het combineren en analyseren van data die van verschillende organisaties afkomstig zijn, zoals bij samenwerkingsverbanden het geval is. Profilering kan het risico geven dat de betrokken individuele persoon een generiek kenmerk van een groep wordt tegengeworpen, terwijl dat kenmerk op hem niet van toepassing is en daarmee voor hem een zogenaemde *false positive* oplevert. Gelet op de combinatie van voornoemde risico's is het wenselijk voor een dergelijke vorm van gegevensverwerking door een samenwerkingsverband een extra waarborg in te bouwen, in de vorm van het hiervóór omschreven toestemmingsvereiste. Het verlenen van toestemming zal behalve van de naleving van de AVG ook afhankelijk zijn van de maatregelen die het samenwerkingsverband op basis van artikel 8, vierde lid, heeft getroffen om de kwaliteit van de gegevensverwerking te waarborgen (zie daarover nader § 3.4).

Indien de AP na concrete toetsing van de voorgenomen profilering constateert dat de voorgenomen profilering verantwoord is, dan kan de AP daarover duidelijkheid scheppen in de vorm van het verlenen van de voorafgaande toestemming. Zoals de AP in haar wetgevingsadvies op dit wetsvoorstel al constateert, kan de AP bij de voorafgaande toe-

²² Profilering is door artikel 4, onder 4, AVG omschreven als: "elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen".

stemming eventueel beperkingen opleggen om te voorzien in passende waarborgen, voor zover eventuele knelpunten niet reeds op andere wijze worden weggenomen. Dit volgt uit artikel 58, tweede lid, onder f, AVG, op grond waarvan de AP een tijdelijke of definitieve verwerkingsbeperking, waaronder een verwerkingsverbod, kan opleggen.

De voorafgaande toestemming van de AP dient betrekking te hebben op de uitvoering van de specifieke vorm van profilering voor een specifiek doel die in de amvb geregeld is (bijvoorbeeld ten behoeve van de opsporing van fraude). Concreet betekent dit dat toestemming niet ziet op elke keer dat deze profilering wordt toegepast, maar dat de toestemming betrekking heeft op een bepaalde profileringvorm die in de amvb is vastgelegd.

3.6. Voorbeeld van een uitwerking voor een specifiek samenwerkingsverband

Voor een beter beeld van wat de WGS met betrekking tot een specifiek samenwerkingsverband kan betekenen, wordt in deze paragraaf beschreven welke voorschriften een amvb zou kunnen bevatten die de gegevensverwerking door iCOV regelt. Met nadruk wordt hier gesteld dat deze beschrijving tentatief is en nog onvolledig. Pas bij het opstellen van een eventuele amvb met betrekking tot iCOV zal met meer precisie worden gekeken naar wat deze dient te bevatten.

Wel is op voorhand duidelijk dat zo'n amvb – hierna te noemen: Besluit iCOV – in de eerste plaats de aanwijzing zou moeten regelen van iCOV als samenwerkingsverband in de zin van de WGS. Het Besluit iCOV zou voorts in lijn met het Convenant iCOV 2018²³ als specifiek doel van iCOV kunnen beschrijven: het verwerken van gegevens met het oog op het in kaart brengen van onverklaarbare of criminele vermogensbestanddelen, het blootleggen van witwas- of fraudeconstructies en het kunnen innen van overheidsvorderingen en/of het anderszins ondersteunen van de publiekrechtelijke en/of toezichthoudende taakuitoefening van de deelnemende organisaties. Dit specifieke doel valt binnen de reikwijdte van artikel 2, onder a, b en d, WGS. Als deelnemers van iCOV zouden ingevolge artikel 3 WGS in het besluit de bestuursorganen van de in het convenant genoemde deelnemers kunnen worden aangewezen. Deze deelnemers zijn alle publiekrechtelijke partijen: het OM, het CJIB, de politie, de Rijksrecherche, de Belastingdienst (Belastingen/Toeslagen/Douane/FIOD), de Financial Intelligence Unit Nederland, de (inlichtingen-) opsporingsdiensten van de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie SZW en de NVWA, de Nederlandse Bank, de Autoriteit Consument en Markt en het Commissariaat voor de Media. De aanwijzing van al deze partijen is noodzakelijk voor het doel van iCOV.

In het Besluit zullen, zonder hierin nu al volledig te kunnen zijn, ingevolge artikel 5 WGS de volgende categorieën van persoonsgegevens kunnen worden aangewezen die de deelnemers aan iCOV verstrekken:

- a. personalia en identificerende gegevens van betrokkene;
- b. identificerende gegevens betreffende vermogensbestanddelen;
- c. gegevens die zicht geven op de relatie tussen betrokkene en zijn vermogensbestanddelen;
- d. gegevens betreffende eerdere onrechtmatigheid in de relatie tussen betrokkene en vermogensbestanddelen;
- e. inhoudelijke gegevens die zicht geven op relevante relaties of contacten van personen die eventueel in verband gebracht kunnen worden met mogelijke onverklaarbare of criminele vermogensbestanddelen of witwasconstructies;
- f. gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten.

De verwerkingsactiviteiten van iCOV zouden volgens het besluit tenminste kunnen bestaan uit:

- a. het verzamelen van gegevens van de verstrekte gegevens;

²³ Stcrt 1 maart 2019, nr. 11302.

- b. het structureren, combineren en analyseren van de verzamelde gegevens ten behoeve van het opstellen van rapportages, indicatoren en groepsprofielen;
- c. het uitvoeren van risico-taxaties aan de hand van deze profielen met betrekking tot individuele betrokkenen;
- d. het nader in het besluit te omschrijven verstrekken van resultaten van de verwerking aan deelnemers en derden

Het is in het licht van § 3.3.2 met name onderdeel c dat voor iCOV een werkwijze mogelijk zou maken die nu nog niet is toegestaan. Omdat het hier om profilering gaat, zou de AP ingevolge artikel 6, vierde lid, WGS hiervoor voorafgaande toestemming dienen te geven.

Het Besluit iCOV zal ook waarborgen dienen te bevatten met betrekking tot een zorgvuldige verkrijging en verwerking van persoonsgegevens. Zo vindt nu al ingevolge het Convenant voor ieder type informatieproduct vooraf een rechtmatigheidsbeoordeling plaats en wordt bij elke levering van zo'n product ten minste een aanduiding van de toepasselijke rechtmatigheidsbeoordeling gegeven. Dat zal ook in het besluit kunnen worden vastgelegd. Ook andere waarborgen uit het Convenant kunnen in het Besluit worden overgenomen. Zo zullen er, zoals ook nu al het geval is, een functionaris informatiebeveiliging en een Privacy Coördinator bij iCOV kunnen zijn. Aan verdere waarborgen, in aanvulling op die uit de AVG en het Convenant, zal bij de voorbereiding van een eventueel Besluit iCOV aandacht kunnen worden besteed. Die waarborgen zouden dan met name betrekking kunnen hebben op de wijze waarop iCOV zou mogen profileren, teneinde de risico's die dit kan meebrengen zoveel mogelijk te mitigeren.

Bij dit alles tekent het kabinet aan dat iCOV voor diens *bestaande* activiteiten voldoende wettelijke grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens heeft. In paragraaf 3.3.2 is reeds in het bijzonder ingegaan op de bestaande mogelijkheid van verdere verwerking van persoonsgegevens voor wetenschappelijke en statistische doeleinden. Ook is aldaar opgemerkt dat iCOV de door haar ontwikkelde profielen nu niet mag matchen met de haar ter beschikking staande gegevens om een lijst te genereren van personen met een groot risico dat zij fraude (gaan) plegen. Omdat iCOV in de toekomst mogelijk haar activiteiten op dit punt wil verbreden, is er behoefte aan een nieuw juridisch kader om in de toekomst gegevens te kunnen verwerken op een manier die nu nog niet mag, maar wel noodzakelijk is om effectiever te kunnen functioneren, bijvoorbeeld door profilering op het niveau van individuele personen (zie paragraaf 3.3.2).

Anders gezegd: de huidige werkwijze van iCOV vergt geen WGS en geen amvb op grond van die wet, maar de gewenste uitbreiding van die werkwijze wel.

4. Verhouding tot bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden

De WGS heeft niet tot doel een exclusief regime voor gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden te creëren. Zij heeft dan ook geen implicaties voor de talloze bestaande samenwerkingsverbanden die binnen de grenzen van het huidige recht voldoende ruimte hebben om op de door hen gewenste wijze persoonsgegevens te verwerken.

Voor zover er samenwerkingsverbanden zijn die gemeenschappelijke casusanalyses of data-analyses willen verrichten waarvoor thans geen of hooguit een gebrekkige grondslag bestaat, kan worden overwogen deze tot een samenwerkingsverband om te vormen dat krachtens de WGS bij amvb wordt aangewezen. Zo'n samenwerkingsverband zal uiteraard op het moment dat de desbetreffende amvb in werking treedt, ten volle aan de voorschriften uit de WGS en de amvb moeten voldoen.

De vraag welke bestaande samenwerkingsverbanden op enig moment onder de werking van de WGS worden gebracht, is een vraag die thans nog bewust is opengelaten. Dat heeft verschillende redenen. De belangrijkste is dat partijen die aan zo'n samenwerkingsverband deelnemen, eerst zullen willen afwachten hoe de WGS er precies uit gaat zien om goed te kunnen beoordelen welke meerwaarde deze voor het desbetreffende samenwerkingsverband zal hebben. Dat zal pas het geval zijn, als de Tweede Kamer het wetsvoorstel zal hebben aanvaard. Een andere reden is dat de WGS ruimte bevat om generie-

ke bepalingen in een algemene amvb op te nemen. Bestaande samenwerkingsverbanden zullen zich ook een beeld van een dergelijke amvb willen vormen, voordat zij kunnen beoordelen of zij onder de werking van de WGS willen gaan vallen.

Een en ander heeft er niet aan in de weg gestaan om bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel in het bijzonder te kijken naar de mogelijkheden om eventueel iCOV tot een samenwerkingsverband om te vormen dat onder de werking van de WGS wordt gebracht. Daarvoor is gekozen, omdat aan de hand van specifieke knelpunten, zoals die bij de gegevensverwerking door iCOV bestaan, een nog scherper beeld kon worden gecreëerd van wat de WGS als "kapstok" moet gaan bieden. Met de inzichten die dit heeft opgeleverd, is rekening gehouden bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Dit neemt niet weg dat over de vraag of iCOV te zijner tijd daadwerkelijk onder de werking van de WGS zal worden gebracht, nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Hetzelfde geldt, zoals gezegd, met betrekking tot andere samenwerkingsverbanden. Mede gelet op het rapport van de werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling kan al wel worden gesteld dat de WGS mogelijk een goede basis zou kunnen vormen voor samenwerkingsverbanden als de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's), het FEC en de Veiligheidshuizen. Zij voeren immers casusoverleggen uit, willen nauwere samenwerking met private partijen c.q. overwegen data-analyses te gaan uitvoeren. Hetzelfde kan gaan gelden voor andere samenwerkingsverbanden die in de toekomst wellicht vormen van gezamenlijke gegevensverwerking nastreven die rechtvaardigen dat zij onder de werking van de WGS worden gebracht. Ook hier geldt dat enigerlei besluitvorming over "toetreding" tot de WGS nog niet heeft plaatsgevonden.²⁴

Tot slot is de WGS uiteraard ook bestemd voor samenwerkingsverbanden die thans nog niet bestaan, maar in de toekomst mogelijk worden opgericht. Het moet dan gaan om samenwerkingsverbanden waarvan de deelnemers voor een gemeenschappelijk doel gezamenlijk persoonsgegevens willen verwerken in de vorm van casusanalyses en data-analyses. De verwachting bestaat dat de behoefte daaraan zal toenemen, nu blijkens de toename van het aantal samenwerkingsverbanden steeds meer wordt onderkend dat vraagstukken een integrale aanpak vergen waarvan het combineren en analyseren van gegevens een essentieel onderdeel uitmaakt.

5. Verhouding tot de AVG en andere wetgeving

De WGS past binnen de voorwaarden die de AVG stelt. De AVG biedt een rechtsgrond voor verwerking van persoonsgegevens, als deze voortvloeit uit een wettelijke verplichting of noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang en deze taak is vastgesteld bij lidstatelijk recht.²⁵ De WGS biedt deze lidstatelijke basis in combinatie met de krachtens de WGS vastgestelde amvb waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen en waarin het doel van zwaarwegend algemeen belang specifiek wordt omschreven.

De AVG biedt onder voorwaarden ook ruimte voor verstrekking van persoonsgegevens voor een ander doel dan waarvoor deze zijn verzameld. Zoals uit § 3.3.1 blijkt wordt met dit wetsvoorstel mede beoogd de mogelijkheid te scheppen om, indien daartoe ingeval van een specifiek samenwerkingsverband aanleiding bestaat, daaraan voor een bepaald doel door een deelnemer persoonsgegevens te laten verstrekken, ook als dit onverenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld.

Verder gelden voor de verstrekking van persoonsgegevens aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de WGS en de verwerking daarvan door het verband uiteraard ook de overige voorschriften uit de AVG. Dat betreft onder meer de voorschriften over de rech-

²⁴ Wel hebben de FEC-partners, de betrokken banken en de NVB inmiddels - zie § 3.3.3 - het belang benadrukt dat zij hechten aan de totstandkoming van een WGS.

²⁵ Artikel 6, eerste lid, onder c en e, en derde lid, aanhef en onder b, AVG.

ten van de betrokkenen en over de verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijken (zie hiervóór § 3.4).

De bepalingen over gegevensverwerking in sectorale wetten blijven met betrekking tot samenwerkingsverbanden als bedoeld in de WGS in beginsel hun gelding behouden. Dit geldt voor bijvoorbeeld voor de geheimhoudingsplicht uit artikel 28 Wet Bibob, waarvan geen afwijking bij wettelijk voorschrift is toegestaan. Wel geeft de WGS voor verstrekking van persoonsgegevens aan een samenwerkingsverband als bedoeld in deze wet een grondslag, voor zover sectorale wetten, zoals de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet Suwi, daarvoor ruimte laten, bijvoorbeeld door te bepalen dat bij wettelijk voorschrift van een eventueel gesloten verstrekkingenregime in die wet kan worden afgeweken. Overigens staat, zoals in § 3.3.1 al naar voren is gebracht, het bestaan van deze grondslag er niet aan de in de weg dat in sectorale wetten een zelfstandige grondslag voor verstrekking wordt opgenomen. Met het oog op het specifieke karakter van strafrechtelijke gegevens gebeurt dat in de Wpg en de Wjsg. Andere wetten die een specifieke verstrekkinggrondslag krijgen, zijn de Wet op het financieel toezicht, de Wet toezicht accountsorganisaties, de Wet toezicht trustkantoren 2018 en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

6. Grondrechtelijke aspecten

Het EVRM beschermt in artikel 8 het recht op respect voor het privéleven. Ingevolge het tweede lid van dit artikel is een inmenging in de uitoefening van dit recht slechts gerechtvaardigd, wanneer de inmenging bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Uit de eis dat de inmenging bij wet moet zijn voorzien, vloeit voort dat die inmenging moet berusten op een naar behoren bekend gemaakt wettelijk voorschrift waaruit de burger – in casu – met voldoende precisie kan opmaken welke op zijn privéleven betrekking hebbende gegevens met het oog op de vervulling van een bepaalde overheidstaak kunnen worden verzameld en vastgelegd, en onder welke voorwaarden die gegevens met dat doel kunnen worden bewerkt, bewaard en gebruikt.²⁶ Het gaat hierbij om een wettelijk voorschrift in materiële zin. Dit betekent dat aan de hier bedoelde eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid ook kan worden voldaan door een amvb. Waar de WGS zelf naar zijn aard voornamelijk generieke voorschriften bevat, zal vooral de amvb waarmee krachtens deze wet een specifiek (type) samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, aan eerder bedoelde eisen moeten voldoen. De WGS zelf schrijft met het oog daarop onder meer voor dat deze amvb moet omschrijven voor welk specifiek doel van zwaarwegend algemeen belang dit verband persoonsgegevens verwerkt, welke categorieën van persoonsgegevens moeten worden verstrekt, welke wijze van verwerking daarbij wordt gehanteerd en welke voorschriften gelden met betrekking tot het bewaren en vernietigen daarvan.

De eis dat de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving, wordt in de jurisprudentie van het EVRM nader ingevuld met het vereiste van een dringende maatschappelijke behoefte ("pressing social need"). Of hiervan sprake is, wordt bepaald aan de hand van een aantal criteria. Zo moet een maatregel om noodzakelijk te zijn, relevant zijn om het beoogde doel te bereiken en verder moet voldaan zijn aan het proportionaliteits- en het subsidiariteitsvereiste. In algemene zin kan worden gesteld dat samenwerkingsverbanden die op grond van de WGS zijn ingesteld, persoonsgegevens mogen verwerken ten behoeve van een gemeenschappelijke casusanalyse of data-analyse, die deelnemers met de uitkomsten van deze analyses in staat stelt op een effectievere wijze op te treden. Domeinoverstijgende, ge-

²⁶ ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2008.

zamenlijke gegevensverwerking is in de praktijk noodzakelijk voor zwaarwegende algemene belangen met betrekking tot bijvoorbeeld fraudebestrijding, de aanpak van witwassen en de bescherming van overheidsmiddelen. Dergelijke gegevensverwerking is in het bijzonder in het kader van de bestrijding van ondermijning een belangrijk instrument. Daar is het bij uitstek noodzakelijk dat meerdere partijen samenwerken en met het oog daarop (persoons)gegevens kunnen uitwisselen. Hier is in de praktijk grote behoefte aan, zo blijkt uit signalen van medeoverheden, private partijen, en partners in het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO). Er zijn nu geen goede grondslagen voor domeinoverstijgende, gezamenlijke gegevensverwerking. Dat blijkt ook uit een advies dat de Raad van State destijds over een wijziging van de Wet op het financieel toezicht heeft uitgebracht (Kamerstukken II 2012/13, 33632, nr. 4, blz. 18-19). De WGS is hiervoor nodig. Unilaterale verstrekking is weliswaar vaak al mogelijk, maar daar gaat de WGS niet over. De WGS voorziet daarom in de noodzakelijke grondslagen voor domeinoverstijgende, gezamenlijke gegevensverwerking en voorkomt bovendien dat regels over de samenwerkingsverbanden onnodig uiteenlopen.

Wat betreft de proportionaliteit is van belang dat de gegevensverwerking dient te worden beperkt tot gegevens van de deelnemers *die noodzakelijk zijn voor de taak van het samenwerkingsverband*. Op grond van artikel 7 kunnen de deelnemers slechts het *resultaat* van die verwerking terugontvangen van het samenwerkingsverband, en dan ook louter voor het doel van het samenwerkingsverband, of in expliciet te regelen uitzonderingsgevallen, voor het doel van een deelnemend bestuursorgaan.

Wat betreft de subsidiariteit geldt dat niet kan worden volstaan met lichtere, minder ingrijpende instrumenten. Hiervoor wordt verwezen naar de uitvoerige knelpuntenanalyse die reeds heeft plaatsgevonden, waarvan paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting een samenvatting vormt. Samenwerkingsverbanden moeten derhalve voor gezamenlijke, domeinoverstijgende gegevensverwerking worden voorzien van een wettelijke grondslag voor die gegevensverwerking.

Of de gegevensverwerking in een samenwerkingsverband ook in een concreet geval aan de hier genoemde vereisten voldoet, zal moeten worden getoetst voorafgaand aan de instelling of aanwijzing van het samenwerkingsverband en derhalve bij de voorbereiding van de amvb waarmee het verband wordt ingesteld of aangewezen.

Dat de inmenging noodzakelijk moet zijn met het oog op een van de in artikel 8 EVRM genoemde belangen, brengt mee dat het doel van zwaarwegend algemeen belang waarvoor binnen een samenwerkingsverband als bedoeld in de WGS persoonsgegevens worden verwerkt, een doel dient te zijn dat ten minste ook een of meer van de in het EVRM genoemde belangen vertegenwoordigt. Daarmee zal rekening moeten worden gehouden in de amvb waarin krachtens de WGS het desbetreffende doel van zwaarwegend algemeen belang uitdrukkelijk wordt omschreven.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie legt in artikel 8 het recht vast op bescherming van persoonsgegevens. Op basis van dit artikel moeten gegevens eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van betrokkenen of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Verder bepaalt dit artikel dat eenieder recht heeft op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan en dat een onafhankelijke autoriteit toeziet op de naleving. De WGS en de krachtens deze wet vast te stellen amvb's zullen voorzien in een gerechtvaardigde grondslag voor de gegevensverwerking door onder de WGS vallende samenwerkingsverbanden en in voorschriften voor een eerlijke verwerking voor specifieke doeleinden. De overige hier genoemde vereisten uit artikel 8 van het handvest worden ingevuld door de AVG en de Uitvoeringswet AVG. Zo zijn in de AVG geregeld de beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens (artikel 5), de rechten van betrokkene (artikelen 12-23), privacy by design (artikel 25), de verplichting tot een register van de verwerkingsactiviteiten (artikel 30), de verplichting tot beveiliging (artikel 32), de verplichting om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren (artikel 35) en voorafgaande raadpleging (artikel 36).

De Grondwet geeft in artikel 10, eerste lid, eenieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Ook dit recht is niet absoluut: bij of krachtens de wet kunnen daaraan beperkingen worden gesteld. De argumenten die hierboven zijn gegeven ter rechtvaardiging van de inbreuk op het recht op respect voor het privéleven in artikel 8 van het EVRM, gelden evenzeer ter onderbouwing van de wettelijke beperkingen op grond van artikel 10 van de Grondwet..

7. Overige aspecten

De AVG schrijft in artikel 35 voor in welke gevallen van gegevensverwerking een zgn. gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA) dient te worden uitgevoerd. Hoewel de WGS de basis verschaft om bij amvb samenwerkingsverbanden in te stellen of aan te wijzen waarbinnen gegevensverwerkingen kunnen plaatsvinden waarvoor een PIA moet worden uitgevoerd, kan zo'n PIA slechts naar behoren worden uitgevoerd bij de voorbereiding van deze amvb en de eventueel daarop berustende bepalingen. Het zijn immers die amvb en die bepalingen die voldoende specifiek aangeven wat het doel van de gegevensverwerking is, welke categorieën van gegevens daarvoor worden gebruikt, welke verwerkingswijzen worden gehanteerd, welke waarborgen worden getroffen etc. Deze specificiteit is nodig om een PIA te kunnen uitvoeren. Om deze reden is voor dit wetsvoorstel zelf geen PIA uitgevoerd.

Om dezelfde reden is aan de hand van louter dit wetsvoorstel geen indicatie te geven van eventuele financiële gevolgen of van administratieve lasten en bestuurslasten. Deze gevolgen en lasten hangen af van de samenwerkingsverbanden die krachtens de WGS zullen worden ingesteld of aangewezen en kunnen dan ook pas worden geïndiceerd bij de vaststelling van de amvb waarmee deze instelling of aanwijzing zal plaatsvinden.

8. Advies Autoriteit persoonsgegevens

8.1 Eerste advies

De AP bracht op 4 januari 2019 advies uit. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel aangepast op diverse punten.

Overgenomen punten

In het advies wordt een drietal alternatieve denkrichtingen in overweging gegeven. Het derde alternatief, getiteld "Versterken bestaande mogelijkheid AVG", houdt in dat de mogelijkheid uit artikel 36, vijfde lid, AVG wordt gebruikt, om bij nationale wet gevallen aan te wijzen waarin de AP om voorafgaande *toestemming* dient te worden verzocht. Dit advies is gevolgd door aan het wetsvoorstel artikel 6, vierde lid, toe te voegen, waarin is geregeld dat het samenwerkingsverband voorafgaande toestemming aan de AP moet vragen bij profilering. Dit betekent dat de AP in geval van een profilering een toetsende rol vooraf heeft, waarbij de start van profilering door een samenwerkingsverband afhankelijk wordt gemaakt van haar toestemming. Gelet op de risico's die verbonden zijn aan profilering is het passend als deze aan een voorafgaande toestemming door de AP zijn onderworpen. In de paragraaf 3.5 ("Voorafgaande toetsende rol van de Autoriteit persoonsgegevens") is hier uitgebreid op ingegaan.

Daarnaast is een aantal andere aanpassingen gepleegd, geheel of gedeeltelijk, naar aanleiding van het advies:

- Expliciet is geregeld dat een kandidaat-deelnemer pas bij amvb kan worden aangewezen na zijn instemming.
- De mogelijkheid om regels te stellen over de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling in een samenwerkingsverband is vervangen door een verplichting (artikel 4, tweede lid).
- Geregeld is dat de deelnemers één functionaris gegevensbescherming aanwijzen voor het samenwerkingsverband (artikel 4, derde lid). Dit voorkomt onduidelijkheden.

- De grondslagen voor subdelegatie naar het niveau van ministeriële regeling zijn geschrapt naar aanleiding van de opmerking van de AP dat het bij de aanwijzing van de deelnemers, de wijze van verwerking en de invulling van de waarborgen gaat om aspecten die zodanig belangrijk zijn voor de bescherming van persoonsgegevens dat naar verwachting maar in beperkte mate sprake zal kunnen zijn van voorschriften die volgens stand wetgevingsbeleid in een ministeriële regeling kunnen worden neergelegd.

Niet overgenomen punten

De AP noemt twee andere alternatieven. Het eerste alternatief houdt in dat in principe wordt volstaan met de bestaande wetgeving, dat betere naleving daarvan wordt bevorderd en dat slechts incidenteel de wetgeving wordt aangepast indien een inventarisatie van de knelpunten daartoe aanleiding geeft. Dit advies gaat voorbij aan de uitvoerige knelpuntenanalyse die reeds heeft plaatsgevonden, waarvan paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting een samenvatting vormt. Het advies gaat hier niet op in, maar weersprekt niet dat samenwerkingsverbanden voor gezamenlijke, domeinoverstijgende gegevensverwerking moeten worden voorzien van een wettelijke grondslag voor die gegevensverwerking.

Het tweede alternatief is het invoeren van een mechanisme dat vergelijkbaar is met de melding ongebruikelijke transacties, namelijk een melding "ongebruikelijke en mogelijk ondermijnende transactie". Het is lastig om inspiratie te ontleen aan het mechanisme van de melding ongebruikelijke transacties, omdat bij de WGS risicomeldingen – anders dan bij de melding ongebruikelijke transacties – niet het startpunt maar het product van de gegevensverwerking moeten zijn. Daardoor gaat de vergelijking mank. Ook gaat deze variant voorbij aan de behoefte aan een bredere scope, maar ook aan de knelpunten, zoals die in bestaande samenwerkingsverbanden worden ervaren.

Bezwaren van de AP tegen het wetsvoorstel

De AP heeft ernstige bezwaren vanuit rechtsstatelijk perspectief. Kern van de kritiek is dat de delegatiegrondslagen in de WGS –in theorie– schier oneindige mogelijkheden bieden. Daardoor zou het risico bestaan op omzeiling van finzinnige structuren en waarborgen uit de specifieke wetten die op de deelnemers aan het samenwerkingsverband normaal gesproken van toepassing zijn. Grote bezwaren zijn de (on)evenredigheid en de te ruime reikwijdte van de WGS. Doelbinding is in de WGS niet meer de natuurlijke begrenzing. Bovendien maakt een dergelijk ruime delegatiebepaling volgens de AP inbreuk op het primaat van de (formele) wetgever.

Het gevoelen van de AP wordt niet gedeeld. Het wetsvoorstel biedt louter een basis voor het instellen van samenwerkingsverbanden middels amvb. De mate waarin dergelijke samenwerkingsverbanden overeenkomen met rechtstatelijke vereisten zal dan ook grotendeels afhangen van de betreffende amvb. Het wetsvoorstel is wenselijk gelet op 1) de noodzaak van domeinoverstijgende, gezamenlijke gegevensverwerking in de praktijk, 2) de juridische noodzaak van grondslagen voor deze gegevensverwerking en 3) het gegeven dat een WGS voorkomt dat de regels over de samenwerkingsverbanden onnodig uiteenlopen.

De stelling van de AP dat de WGS tot een ernstige verwatering van de rechtstatelijke uitgangspunten zal leiden die voor de verschillende rechtsgebieden gelden, wordt niet onderschreven. In het licht van voetnoot 5 waarin deze uitgangspunten zijn beschreven, lijkt het vooral te gaan om de onschuldpresumptie in het strafrecht die meebrengt dat eerst bij een verdenking van een strafbaar feit bijzondere bevoegdheden tot het verzamelen van persoonsgegevens beschikbaar komen waarvan de uitoefening aan relatief zware voorwaarden dient te voldoen. De WGS laat een rechtsstatelijk uitgangspunt als dit evenwel volledig in stand: zij doet in geen enkel opzicht afbreuk aan de wettelijke waarborgen die gelden vanaf het moment waarop een verdenking ontstaat. De stelling van de AP dat in het strafrecht het verbod van zelfincriminatie en de presumptie van onschuld ernstig dreigen te worden gerelativeerd, mist dan ook grond. De AP lijkt er ook aan voorbij te gaan dat de scheiding tussen de verschillende rechtsgebieden nu al niet absoluut is. Er zijn immers nu al talrijke bepalingen die het mogelijk maken om persoonsgegevens uit

het ene rechtsgebied te benutten binnen een ander rechtsgebied (bijvoorbeeld het Besluit politiegegevens en de Uitvoeringsregeling Awr). Anders dan de AP stelt, valt niet in te zien waarom de WGS veel beschermende normen in belangrijke mate zou uithollen. De WGS bevat aanvullende waarborgen, onder meer in artikel 8. De door de AP veronderstelde relativering van bestuursrechtelijke beginselen doet zich onder de WGS evenmin voor.

Dat verantwoordelijkheden door de WGS worden veralgemeniseerd, valt evenmin in te zien. Aan de bestaande verantwoordelijkheden van overheidsinstanties voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden wordt immers niet getornd. Ook de veronderstelling dat private partijen verantwoordelijk worden voor publieke taken/verwerkingen is in haar algemeenheid onjuist. In de toedeling van publieke taken brengt de WGS geen verandering. Helder blijft wat overheidstaken zijn en wat niet. Dat laat onverlet dat er overheidstaken kunnen zijn waarmee min of meer dezelfde doelen worden nagestreefd als die welke door private partijen kunnen worden nagestreefd, zoals het tegengaan van fraude. Het is juist voor dit type gemeenschappelijke doelen waarvoor samenwerkingsverbanden in het leven worden geroepen.

Dat een instantie die zelf niet bevoegd is bepaalde gegevens te verzamelen, die gegevens op grond van de WGS kan verkrijgen van een andere deelnemer die wel bevoegd is die gegevens te verzamelen, is als constructie niet uitzonderlijk. Zij is niet wezenlijk anders dan andere, al bestaande legitieme constructies waarin instanties bepaalde gegevens mogen doorverstrekken aan andere instanties. Het principe van doelbinding is geen absoluut beginsel. Artikel 6, vierde lid, AVG staat ook verdere verwerking voor een niet-verenigbaar doel toe, mits wettelijk geregeld en in het kader van een zwaarwegend algemeen belang. Het wetsvoorstel beoogt zo'n grondslag te bieden.

Anders dan het advies impliceert, betekent dit niet dat alle persoonsgegevens van de deelnemers in één groot bestand worden samengevoegd, dat alle deelnemers vrijelijk kunnen raadplegen. Het samenwerkingsverband verwerkt de ontvangen gegevens; het gaat hierbij volgens artikel 5 slechts om de gegevens die noodzakelijk zijn voor de taak van het samenwerkingsverband. Op grond van artikel 7 van het wetsvoorstel kan het samenwerkingsverband vervolgens het *resultaat* van die verwerking verstrekken aan de deelnemende bestuursorganen. De deelnemers mogen dus niet vrijelijk elkaars databestanden raadplegen.

De veronderstelling dat de minister van JenV beslist over de deelname aan een samenwerkingsverband (en niet kan worden geweigerd), gaat eraan voorbij dat deelname uiteraard vrijwillig is. Om misverstanden te voorkomen is dit expliciet in de WGS vastgelegd (artikel 3, eerste lid). Los hiervan is het niet de minister van JenV die de deelname formaliseert. Dat geschiedt bij amvb. Hetzelfde geldt voor de beslissing welke gegevens wel en niet moeten worden gedeeld, zij het dat deze beslissing inderdaad volgens de oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel kon worden gedelegeerd aan een minister. Deze subdelegatiegrondslagen zijn – zoals hiervoor reeds genoemd – geschrappt naar aanleiding van het advies.

Dat een afwijking van een wettelijke geheimhoudingsbepaling bij amvb kan geschieden is, anders dan de AP stelt, legitiem, als die bepaling het zelf mogelijk maakt dat daarvan bij of krachtens de wet – dus ook bij amvb – kan worden afgeweken.

De deelname aan een samenwerkingsverband is inderdaad vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Daarom is gekozen voor een verstrekingsverplichting, echter met vele uitzonderings- en beperkingsmogelijkheden.

8.2 Aanvullend advies

Naar aanleiding van het eerste advies van de AP is het wetsvoorstel aangepast en eind februari voorgelegd aan de AP. Op 19 april heeft de AP haar aanvullende advies uitgebracht.

1. De AP merkt op dat het karakter van een brede kaderwet van onbepaalde duur die een nog onbekende maar potentieel forse inbreuk op de bescherming van persoons-

gegevens maakt, op gespannen voet staat met de eisen die het EU-recht op dit punt aan de wetgeving stelt. Pas bij de latere amvb's kan volgens de AP worden beoordeeld of de wezenlijke inhoud van het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens zal worden geëerbiedigd en of de verwerkingen noodzakelijk zijn. Als gevolg van het karakter van een inhoudelijk neutrale kaderwet hangt de vraag of de in het eerdere advies geschetste risico's inzake uitholling van rechtstatelijke waarborgen zich ook daadwerkelijk zullen verwezenlijken, vrijwel volledig af van de inhoud van de amvb's. De AP stelt dat de materiële en temporele reikwijdte vrijwel onbegrensd is. Ook wijst de AP erop dat het brede, facultatieve karakter van het wetsvoorstel niet leidt tot regulering en harmonisatie van de gegroeide praktijk aan samenwerkingsverbanden.

Terecht merkt de AP aan het begin van zijn advies op dat de vraag naar de noodzakelijkheid van de verwerking van persoonsgegevens en de vraag naar de eerbiediging van het recht op bescherming van persoonsgegevens pas kunnen worden beantwoord aan de hand van de concrete, latere amvb's. De stelling van de AP dat het wetsvoorstel een nog onbekende maar potentieel forse inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens maakt, kan ik dan ook niet delen. Evenmin deel ik de daaraan gekoppelde conclusie van de AP dat het karakter van de wet op gespannen voet staat met de eisen die het EU-recht op dit punt aan de wetgeving stelt.

Waar het wetsvoorstel in voorziet is uitsluitend een delegatie aan de regering van de bevoegdheid om regels te stellen inzake de verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden. Dat is bovendien allerm minst een blanco delegatie. Integendeel, die gedelegeerde regelgevende bevoegdheid wordt door de formele wetgever begrensd door allerhande voorwaarden en waarborgen. Bovendien moet de regering straks bij het opstellen van de amvb's uiteraard binnen de grenzen van de AVG opereren. Ik zie daarom ook niet in waarom het karakter van dit wetsvoorstel in strijd zou zijn met de eisen die het EU-recht stelt. In het verlengde hiervan hecht ik er nog aan op te merken dat - zoals ook de AP opmerkt - er inderdaad een wettelijke basis vereist is om een inbreuk op het recht van bescherming van persoonsgegevens te mogen maken. Maar anders dan de AP veronderstelt hoeft dat niet bij wet in formele zin te geschieden. Dat mag ook op basis van een amvb gebeuren, mits die een wettelijke grondslag heeft uiteraard.

De AP merkt verder in de inleidende passages van zijn advies op dat het wetsvoorstel qua materiële reikwijdte vrijwel onbegrensd is. Het is belangrijk om hier te wijzen op het onderscheid tussen de reikwijdte van de inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens en de reikwijdte van de delegatiegrondslagen. Wat het tweede aspect betreft, gunt de formele wetgever de regering een zekere ruimte. Wat het eerste aspect betreft gelden - zoals voor alle wetgeving en alle gegevensverwerkingen het geval is - de eisen die de AVG stelt. De mate waarin straks sprake zal zijn van een inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens zal grotendeels afhangen van de betreffende amvb. De WGS bevat naar zijn aard voornamelijk generieke voorschriften en generieke waarborgen en beperkingen, zoals wordt toegelicht in paragraaf 3.4 en 3.5. In paragraaf 6 wordt uiteengezet dat uit het Europese recht voortvloeit dat een amvb waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, een zodanige inhoud heeft dat een burger met voldoende precisie kan opmaken welke persoonsgegevens op grond daarvan kunnen worden verwerkt. Of hieraan wordt voldaan, moet dus worden beoordeeld aan de hand van de amvb. Dit staat los van vraag naar de reikwijdte van de delegatiegrondslagen. Zoals hierboven is toegelicht is geen sprake van blanco delegatie. De reikwijdte van de delegatiegrondslagen mag overigens ruim zijn: zowel het EVRM als de AVG kennen een materieel wetsbegrip.

De AP stelt dat een brede kaderwet een rechtvaardiging zou kunnen vinden als deze de gegroeide praktijk aan samenwerkingsverbanden zou reguleren voor alle samenwerkingsverbanden. Gelet op de verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden acht ik dat geen begaanbare weg. Voor een deel van de samenwerkingsverbanden bestaat geen noodzaak tot gezamenlijke verwerking van persoonsgegevens, bijvoorbeeld omdat zij geen persoonsgegevens verwerken, omdat zij louter bilateraal persoonsgegevens verwerken, en/of omdat zij behoorlijk kunnen functioneren met bestaande grondslagen voor gegevensverwerking, zoals grondslagen uit sectorale wetgeving, de grondslag om ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek persoonsgegevens te verwerken, of de grondslag om persoonsgegevens verder te verwerken voor verenigbare doelen. Voor wat

betreft de samenwerkingsverbanden die onder de WGS worden ingesteld of aangewezen, heeft de WGS natuurlijk wel een harmoniserende werking.

2. De AP adviseert om de inzet op een brede facultatieve kaderwet te heroverwegen en daarbij te zien of een op concrete, bestaande samenwerkingsverbanden toegespitst wetsvoorstel, zo mogelijk met een tijdelijk karakter, de komende tijd mogelijk al voldoende voorziet in een oplossing voor de geconstateerde knelpunten.

Zoals hierna in paragraaf 9, punt 4, uitgebreider wordt toegelicht leent deze materie zich niet goed voor regeling uitsluitend in formele wetgeving. Als de materie in wetten in formele zin moet worden geregeld en vervolgens alleen kan worden aangepast door wijziging van die wetten, kan dit inflexibel en vertragend werken op de gezamenlijke gegevensverwerking en de beoogde doelen. Doorontwikkeling van techniek, beveiliging en data-analyse, maar ook de aanpassingsnelheid van criminaliteit aan diezelfde ontwikkelingen, zouden dan niet gelijk oplopen met de aanpassing van regelgeving. Bij één wet per doel bestaat bovendien het risico dat er geen enkele harmonisatie tot stand komt en dat samenwerkingsverbanden telkens geheel verschillend worden geregeld. De WGS dient nu juist om de inrichting en het functioneren van samenwerkingsverbanden op een aantal belangrijke punten te harmoniseren. Het regelen van domeinoverstijgende, gezamenlijke gegevensverwerking past bovendien in domeinoverstijgende wetgeving. Bij de constructie van één formele wet per samenwerkingsverband zou er eveneens delegatie naar amvb's nodig zijn.

3. Indien de opzet ongewijzigd blijft, adviseert de AP te bepalen dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd waarbij in het bijzonder de reikwijdte voorwerp van aandacht zal moeten zijn. Ook adviseert de AP om te bepalen dat elke amvb uiterlijk 5 jaar na inwerkingtreding vervalt, behoudens verlenging bij amvb na evaluatie (horizonbepaling). Zodoende is periodieke heroverweging van de noodzaak van het desbetreffende samenwerkingsverband gegarandeerd.

Met de AP ben ik van mening dat het zinvol is om na vijf jaren de afweging te maken of een samenwerkingsverband nog steeds noodzakelijk is en of de wet op de juiste manier functioneert. Het wetsvoorstel is dan ook aangepast met een verplichting om zowel de wet als de amvb's na vijf jaar te evalueren. Een horizonbepaling daarentegen lijkt me hier niet op zijn plaats. Het gaat immers naar zijn aard niet om een tijdelijk probleem of een tijdelijk fenomeen. Het is duidelijk dat er altijd behoefte zal zijn aan het delen van informatie en dus ook persoonsgegevens. Natuurlijk kan het door gewijzigde omstandigheden zo zijn dat een samenwerkingsverband overbodig wordt of dat er geen behoefte meer is aan de deelname van bepaalde partijen of het gebruik van bepaalde persoonsgegevens. Maar in dat geval wordt de samenwerking beëindigd of wordt de reikwijdte ervan beperkt.

4. De AP adviseert primair om de meest vergaande inbreuken op grondrechten niet te onttrekken aan de volle betrokkenheid van de formele wetgever en adviseert subsidiair om voor de amvb's een zogenoemde voorhangprocedure bij het parlement voor te schrijven.

Uiteraard heeft de formele wetgever het primaat van wetgeving. Dit beginsel brengt echter ook met zich mee dat de formele wetgever regelgevende bevoegdheid mag delegeren aan de regering. Nu de beginselen inzake de bescherming van persoonsgegevens in de AVG en de UAVG zijn verankerd, vind ik het geenszins vanzelfsprekend dat alle verwerkingen van persoonsgegevens rechtstreeks door een wet in formele zin moeten worden gelegitimeerd. Het recht van de EU vereist dat evenmin. Een andere vraag is natuurlijk welke mate van betrokkenheid het parlement zelf wenselijk vindt. Dat is echter in eerste instantie ter overweging van het parlement zelf en niet van de AP. En uiteraard kan ook de Afdeling advisering daar een standpunt over innemen.

5. De AP adviseert om de memorie van toelichting aan te vullen met een concrete casusbeschrijving van een bij amvb aangewezen samenwerkingsverband waaruit in het

bijzonder duidelijk blijkt wat welke voorschriften in een amvb als beoogd zullen worden opgenomen.

Aan dit advies is gevolg gegeven door in een nieuwe § 3.6 te beschrijven welke voorschriften een amvb zou kunnen bevatten die de gegevensverwerking door iCOV regelt.

6. De AP adviseert in de toelichting een uiteenzetting op te nemen over de gevolgen van toepasselijkheid in voorkomend geval van het richtlijnregime in relatie tot samenwerkingsverbanden en de bepalingen van het wetsvoorstel en zo nodig ook bij de casusbeschrijving hier aandacht aan te schenken.

Op de verwerking van persoonsgegevens binnen samenwerkingsverbanden is alleen de AVG van toepassing. Het gaat in dit wetsvoorstel om het in kaart brengen van benodigde interventies, niet om het verrichten van daadwerkelijke interventies. In de fase van het in kaart brengen staat nog niet vast of een eventuele interventie noodzakelijk is. Evenmin is tevoren duidelijk of deze mogelijke interventie een strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of andere aard zou hebben. Het samenwerkingsverband doet niet aan opsporing of vervolging. Het samenwerkingsverband is ook geen bevoegde autoriteit²⁷ in de zin van de richtlijn, wat ook een voorwaarde is voor toepasselijkheid van de richtlijn. Bepalend voor de toepasselijkheid van de richtlijn zijn immers (1) het zijn van bevoegde autoriteit in de zin van de richtlijn, en (2) de doeleinden waarop de verwerking van persoonsgegevens door een bevoegde instantie betrekking hebben. Deze twee voorwaarden zijn cumulatief. De verstrekking van politiegegevens en van justitiële en strafvorderlijke gegevens door opsporingsambtenaren en officieren van justitie aan een samenwerkingsverband valt wel onder de reikwijdte van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging. Dit betekent dat die verstrekking moet voldoen aan de vereisten zoals die zijn neergelegd in de (voorgestelde wijzigingen van) Wpg en de Wjsg.

7. De AP adviseert in het wetsvoorstel voor te schrijven dat de amvb nauwkeurig bepaalt wat de resultaten van de verwerking zijn en in welke vorm deze worden verstrekt.

Gelet op het uitgangspunt van dataminimalisatie deel ik de opvatting van de AP dat de amvb nauwkeurig moet bepalen wat de resultaten van de verwerking zijn. Ofschoon artikel 6, tweede lid, reeds impliceerde dat ook de resultaten bij amvb moeten worden omschreven omdat het inherent is aan de werkwijze van samenwerkingsverbanden dat deze tot bepaalde resultaten moeten leiden, heeft dit advies mij doen besluiten om dit expliciet in artikel 6, tweede lid, te regelen.

8. De AP adviseert de geheimhoudingsbepaling zo te formuleren dat deze niet alleen geldt voor organisaties ten opzichte van derden, maar ook voor natuurlijke personen ten opzichte van de eigen organisatie en derden, voor zover het gaat om andere gegevens dan de resultaten van de verwerking.

De AP wijst terecht op het onderscheid tussen een geheimhoudingsplicht die slechts rust op de organisatie en een geheimhoudingsplicht die rust op een natuurlijke persoon. Hoewel een dergelijke beperkte reikwijdte van de geheimhoudingsplicht ook niet is beoogd, vind ik het bij nader inzien toch zinvol om dit in het wetsvoorstel buiten twijfel te stellen. Met het oog daarop bevat het nieuwe artikel 9, eerste lid, een geheimhoudingsplicht voor degenen die die betrokken zijn bij de uitoefening van de taak van het samenwerkingsverband en daarbij de beschikking krijgen over persoonsgegevens en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheim-

²⁷ Bevoegde autoriteit is (a) iedere overheidsinstantie die bevoegd is voor de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, of (b) ieder ander orgaan dat of iedere andere entiteit die krachtens het recht van de lidstaten is gemachtigd openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te oefenen met het oog op de onder punt a genoemde doelen (artikel 3, zevende lid, RI).

houdingsplicht geldt, behoudens voor zover artikel 7 of enig ander wettelijk voorschrift in verstrekking van de gegevens voorziet.

Artikel 9, tweede lid, bevat een (afgeleide) geheimhoudingsplicht voor de ontvangers van de resultaten, voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift in verstrekking van de gegevens voorziet.

9. De AP adviseert de bevoegdheid tot het aanwijzen van deelnemers neer te leggen bij de minister die het aangaat en per deelnemer een regulier besluit op aanvraag te laten nemen.

In zijn eerste advies adviseerde de AP om de aanwijzing van de deelnemers te regelen op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Dat advies heb ik opgevolgd, zoals in paragraaf 8.1 hierboven is opgemerkt, omdat het bij de aanwijzing van de deelnemers gaat om de kern en de aard van het samenwerkingsverband. Niettemin deel ik de opvatting van de AP uit het aanvullend advies in zoverre dat het bij amvb aanwijzen van concrete - ook private - partijen zich minder goed verhoudt met de vereiste snelle aanpassing van de samenstelling van het samenwerkingsverband. Daarom acht ik het passend om het in bepaalde gevallen mogelijk te maken om bij ministeriële regeling deelnemers aan te wijzen. Die mogelijkheid blijft dan wel beperkt tot het aanwijzen van deelnemers die onderdeel uitmaken van een reeds in de amvb aangewezen categorie, zoals gemeenten of banken. De amvb kan zodoende bepalen dat de bij ministeriële regeling aangewezen gemeenten (of banken) deelnemer zijn. Het zou niet proportioneel zijn om voor de toetreding of uittreding van elke gemeente of bank telkens een amvb tot stand te brengen. Bij deelnemers die geen onderdeel uitmaken van een categorie, zoals bijvoorbeeld de politie, het OM of de Belastingdienst blijft aanwijzing in de amvb zelf dus vereist.

10. De AP adviseert het wetsvoorstel zo in te richten dat het besluit tot aanwijzing het recht geeft om deel te nemen aan het samenwerkingsverband, maar niet de verplichting daartoe.

De toetreding tot een samenwerkingsverband is inderdaad vrijwillig in die zin dat toetreding van een kandidaat-deelnemer alleen geschiedt op zijn verzoek of met zijn instemming, maar dat betekent niet dat een deelnemer van de ene op de andere dag uit het samenwerkingsverband zou moeten kunnen treden. Dat zou zeer ongewenst zijn met het oog op het doel waarvoor een samenwerkingsverband is opgericht en de continuïteit ervan.

11. De AP adviseert zodanige wettelijke voorzieningen te treffen dat bij uittreding van een deelnemer is gegarandeerd dat onverminderd recht wordt gedaan aan de beginselen.

Ik ben het uiteraard eens met de AP dat recht gedaan moet worden aan de beginselen die gelden voor het verwerken en beschermen van persoonsgegevens. Die verplichting vloeit ook voort uit artikel 5 AVG. Bij uittreding vloeit daarnaast uit de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel voort dat de gegevenstoevoer door de uittredende deelnemer per direct moet worden beëindigd en dat de uittredende deelnemer per direct moet stoppen met de verwerking van gegevens binnen het samenwerkingsverband. De artikelen 5 en 6 zijn immers alleen van toepassing op deelnemers.

Een uitgetreden deelnemer ontvangt niet langer op grond van artikel 7 de resultaten. Artikel 7 is immers uitsluitend van toepassing op deelnemers. In het uitzonderlijke geval dat het noodzakelijk is dat de uitgetreden deelnemer de resultaten blijft ontvangen, dan is dat uitsluitend mogelijk als deze in de amvb wordt genoemd "derde, niet zijnde een private partij" op grond van artikel 7, tweede lid. Voor wat betreft reeds ontvangen resultaten geldt dat de ontvanger deze mag verwerken zolang dat noodzakelijk is voor de (afroning van) de vervulling van de doeleinden waarvoor deze gegevens op grond van artikel 7 zijn verkregen. Gelet op artikel 5, eerste lid, onder e, AVG mogen de gegevens daarna in beginsel niet meer worden bewaard.

12. De AP adviseert de toelichting aan te vullen met een duiding van de geschatte omvang van de voor de AP nieuwe taak inzake "voorafgaande toestemming" en, eventueel meerjarig, de bekostiging daarvan.

Een duiding van de omvang van deze nieuwe taak en de kosten die met de uitoefening daarvan gepaard gaan, is uiteraard relevant voor de AP met het oog op zijn bedrijfsvoering. Dat is op dit moment echter nog niet in te schatten. Immers, deze kosten hangen af van de vraag hoeveel samenwerkingsverbanden krachtens de WGS zullen worden ingesteld of aangewezen en of daarbij een taak inzake voorafgaande toestemming is voorzien. De kosten kunnen dan ook niet eerder worden geïndiceerd dan na de vaststelling van deze amvb's. De zeer globale inschatting is vooralsnog dat het niet gaat om een substantieel aantal gevallen.

13. De AP adviseert het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat op grond van de wet aan het besluit tot toestemming voorschriften en beperkingen zullen kunnen worden verbonden.

In vergunningstelsels is het niet ongebruikelijk om te regelen dat voorschriften en beperkingen aan een besluit tot vergunningverlening kunnen worden verbonden. Indien een amvb een grondslag voor profilering bevat, ligt het in de rede om de bijbehorende voorschriften en beperkingen in diezelfde amvb op te nemen. Dit onderwerp raakt de kern en de aard van het samenwerkingsverband, waardoor regeling bij amvb gerechtvaardigd is.

9. Overige consultatiereacties

Dit wetsvoorstel stond open voor (internet)consultatie van 6 juli tot 20 september 2018. Er zijn 72 burgerreacties ontvangen en 21 reacties van organisaties: de AP, Amnesty, College voor de rechten van de mens, FEC (Financieel Expertise Centrum), FIU, iCOV, Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, NJCM, Nederlandse Vereniging van Banken, NOvA, NVvR, OM, Piratenpartij, Platform Bescherming Burgerrechten, Politie, Privacy barometer, Privacy first, Reclassering, Regioburgemeesters, Verbond van verzekeraars en VNG.

Het advies van de AP is in de vorige paragraaf apart behandeld.

Steunbetuigingen zijn ontvangen van:

- *FEC*: "stap in de goede richting bij de totstandkoming van een sterkere en effectievere publiek-private samenwerking in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit";
- *iCOV*: "een solide basis ... aan samenwerkingsverbanden om hun werkzaamheden efficiënt, effectief en juridisch verankerd uit te voeren";
- *OM*: "instemming en waardering van het wetsvoorstel";
- *Politie*: "een oplossing ... voor het juridisch complexe vraagstuk van de uitwisseling van persoonsgegevens door partijen in samenwerkingsverbanden";
- *VNG en Bureau Regioburgemeesters*: "goede ontwikkeling dat er een wettelijk raamwerk met meer mogelijkheden wordt gemaakt voor informatie-uitwisseling in samenwerkingsverbanden";
- *NOvA*: "onderkent de wenselijkheid gegevensverwerking en -uitwisseling in samenwerkingsverbanden van een betere wettelijke grondslag te voorzien";
- *Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie*: "juicht het wetsvoorstel, dat met de nodige privacywaarborgen een wettelijke basis voor gegevensdeling binnen samenwerkingsverbanden doet ontstaan, ...toe";
- *Reclassering Nederland*: "Een wettelijke regeling voor gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden acht RN wenselijk".

Enigszins positieve reacties zijn ontvangen van:

- *NJCM*: "verwelkomt ... dat het kabinet de tot nu toe informele samenwerkingsverbanden voor het uitwisselen van data tussen verschillende overheidsinstanties onderling... formeel wil vormgeven... [maar] is tegelijkertijd uitermate bezorgd

- over de huidige opzet van de WGS... Volgens het NJCM dient de instelling van een samenwerkingsverband plaats te vinden per formele wet”;
- *Nederlandse Vereniging van Banken*: “De NVB en banken ondersteunen deze ambitie... Tegelijk bestaat er in de voorgestelde opzet nog te veel onduidelijkheid over onder meer de feitelijke reikwijdte van de wet, de privacy van burgers en klanten, de mate waarin medewerking en samenwerking al dan niet op basis van vrijwilligheid geschiedt en de voorgestelde wijzigingen in de geheimhoudingsplicht van toezichthouders die mogelijk deelnemer zijn in een bij amvb aangewezen samenwerkingsverband”.

Gedurende de consultatie zijn evenwel ook veel kritische reacties ontvangen. Deze kritiek richt zich vooral op de volgende hoofdpunten:

1. De *inbreuk op de privacy is niet gerechtvaardigd*, onder meer omdat de wettelijke basis niet voldoende duidelijk en precies is, niet is voldaan aan het voorzienbaarheidsvereiste en sprake is van een “big data carte blanche” (o.a. AP, College voor de Rechten van de Mens, Amnesty, Platform bescherming burgerrechten, Privacy First, burgerreacties). NVvR vindt het juridisch kader gelet op EVRM en EU-recht echter voldoende onderbouwd, maar zij benadrukt dat de uitkomst van een data-analyse pas na beoordeling door de verantwoordelijke autoriteiten (m.n. het OM) een verdenking oplevert.

Wat betreft de precisie van de wettelijke basis is van belang dat artikel 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat in de amvb een “uitdrukkelijk omschreven, welbepaald en gerechtvaardigd doel van zwaarwegend algemeen belang” moet worden omschreven. Dat is in lijn met de formulering van artikel 5, eerste lid, onder b, AVG, die verplicht tot “welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden”. Bovendien maakt niet het wetsvoorstel gegevensverwerking mogelijk, maar de amvb. De precisie van de wettelijke basis, zal dan ook grotendeels afhangen van de betreffende amvb. Er is geen sprake zijn van een big data carte blanche.

De wettelijke basis is wel voorzienbaar: de amvb maakt de gegevensverwerking voorzienbaar. Zie ook punt 4: EVRM kent een materieel wetsbegrip. Vanuit dat perspectief is het niveau van regelgeving niet te laag.

De stelling van de NVvR wordt onderschreven, dat de uitkomst van een data-analyse pas na beoordeling door de verantwoordelijke autoriteiten (m.n. het OM) een verdenking oplevert. Hierop wordt ingegaan bij punt 11.

2. *Noodzaak onvoldoende onderbouwd* (AP, Platform bescherming burgerrechten, Privacy barometer, Privacy first, burgerreacties). In de reacties van individuele burgers worden als alternatieven genoemd het 1) het samenwerken via verwerkingsovereenkomsten en 2) het intensiever handhaven van de bestaande wet.

Het wetsvoorstel is nodig omdat gezamenlijke, domeinoverstijgende gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden nu veelal goede grondslagen mist in sectorale wetgeving. Louter unilaterale verstrekking is weliswaar vaak al mogelijk, maar bij de WGS gaat het niet om unilaterale verstrekking maar om gezamenlijke gegevensverwerking, wat nu nog niet altijd kan. Uiteraard moeten hierbij de waarborgen van de AVG in acht worden genomen, maar de AVG staat als zodanig niet in de weg aan sectoroverstijgende vormen van informatie-uitwisseling. Een deugdelijke wettelijke grondslag is wel vereist. Het wetsvoorstel voorziet daarin, in combinatie met een amvb.

Gezamenlijke, domeinoverstijgende gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden is onder meer in het kader van de bestrijding van ondermijning een belangrijk instrument. Daar is het bij uitstek noodzakelijk dat meerdere partijen samenwerken en met het oog daarop (persoons)gegevens kunnen uitwisselen. Integrale informatie-uitwisseling is een goede mogelijkheid om ondermijning aan te pakken. Handhavingsorganisaties zijn het erover eens dat een integrale aanpak, waarbij een combinatie van instrumenten wordt ingezet, aanzienlijk effectiever is dan een enkelvoudige benadering, waarbij alleen één domein (bijvoorbeeld het strafrecht) wordt ingezet. Informatiegestuurd opsporen is belangrijk. Koppelen van gegevens van opsporingsdiensten en van informatie in bijvoorbeeld iCOV kan van grote dienst zijn voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Informatiegestuurde opsporing kan eraan bijdragen om grote witwasconstructies op te sporen.

Verschillende overheidsinstanties op zowel lokaal als landelijk niveau en ook sommige private partijen hebben gevraagd om met spoed domeinoverstijgende informatiedeling mogelijk te maken in de aanpak van ondermijning. Zo stelde MKB in zijn publicatie "Speerpunten MKB-Nederland voor Justitie en Veiligheid"²⁸: "Het beter uitwisselen van informatie kan criminaliteitsbestrijding én criminaliteit voorkomen veel effectiever maken. Verbeteringen zijn nodig in de informatie-uitwisseling publiek-publiek, publiek-privaat en privaat-privaat. Er moet nu eindelijk echt vaart gemaakt worden met de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden."

Wat betreft de alternatieven: alternatief 1 geeft geen soelaas en alternatief 2 scheert langs de problemen heen. Het waar nodig intensiever handhaven van bestaande wetgeving en de extra mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt, zijn bovendien complementair aan elkaar.

3. *Taken en doelen van samenwerkingsverbanden zijn veel te ruim (AP, NOvA, Amnesty, NJCM, Piratenpartij, Platform bescherming burgerrechten, Privacy barometer). De NOvA bepleit schrappen van de doelen "toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften" en "handhaven van de openbare orde of veiligheid". De Nederlandse Vereniging van Banken wil enerzijds "toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften" beperken tot "toezicht op de naleving van gewichtige wettelijke voorschriften" en wil anderzijds de reikwijdte uitbreiden met "bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel". Bureau Regioburgemeesters wil de zorg, intragemeentelijke samenwerkingsverbanden en niet-zwaarwegende algemene belangen aan de reikwijdte toevoegen. Verbond van Verzekeraars wil private belangen toevoegen.*

De taken en doelen zullen niet veel te ruim zijn doordat een amvb onder het wetsvoorstel niet alle vier de doelen uit artikel 2 kan omvatten; wel kunnen hieruit één of enkele nader gespecificeerde subdoelen worden geselecteerd. De doelen van iCOV zouden bijvoorbeeld concrete subdoelen binnen a, b en d betreffen. Bij het opstellen van een amvb voor een samenwerkingsverband dient dus het doel van het desbetreffende samenwerkingsverband te worden geconcretiseerd binnen de kaders van artikel 2.

Het voorstel om de doelen "toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften" en "handhaven van de openbare orde of veiligheid" te schrappen gaat eraan voorbij dat samenwerkingsverbanden onmisbaar zijn voor de doeleinden van toezichthouders en openbare orde en veiligheid.

Het voorstel om "toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften" te vervangen door "toezicht op de naleving van gewichtige wettelijke voorschriften" wordt niet overgenomen omdat de aanhef van artikel 2 reeds bepaalt dat sprake moet zijn van een zwaarwegend algemeen belang. Hieruit vloeit al voort dat het zal moeten gaan om gewichtige wettelijke voorschriften.

Het voorstel om "bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel" toe te voegen wordt niet overgenomen: dit valt reeds onder doel d.

Het voorstel om niet-zwaarwegende belangen toe te voegen, zou de drempel te laag maken gelet op de proportionaliteit.

4. *Amvb's zijn een te laag niveau van regelgeving (College voor de Rechten van de Mens, FEC, NJCM, Platform bescherming burgerrechten, Privacy barometer). Zij bepleiten instelling van een samenwerkingsverband per formele wet: één wet per doel. Bureau Regioburgemeesters, VNG en het Verbond van Verzekeraars vinden amvb's juist een te hoog niveau van regelgeving: zij zien dit als onwerkbaar, inflexibel en traag. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie vindt het acceptabel maar bepleit een voorhangprocedure.*

²⁸ https://www.mkb.nl/sites/default/files/speerpunten_justitie_en_veiligheid.pdf

Het gaat in de amvb's in dit geval om een materie die regeling van één formele wet per samenwerkingsverband lijkt te rechtvaardigen maar zich daarvoor bij nadere afweging toch niet goed leent. Als de materie in wetten in formele zin moet worden geregeld en vervolgens alleen kan worden aangepast door wijziging van die wetten, kan dit inflexibel en vertragend werken op de gezamenlijke gegevensverwerking en de beoogde doelen. Doorontwikkeling van techniek, beveiliging en data-analyse, maar ook de aanpassings-snelheid van criminaliteit aan diezelfde ontwikkelingen, zouden dan niet gelijk oplopen met de aanpassing van regelgeving.

Met het Verbond van Verzekeraars kan worden ingestemd dat slagvaardigheid in het kader van criminaliteitsbestrijding een eerste vereiste is. Bij één wet per doel bestaat bovendien het risico dat er geen enkele harmonisatie is en dat samenwerkingsverbanden telkens geheel verschillend worden geregeld. De WGS dient om de amvb's te harmoniseren. Het regelen van domeinoverstijgende, gezamenlijke gegevensverwerking past bovendien in domeinoverstijgende wetgeving. Bij de constructie van één formele wet per samenwerkingsverband zou er eveneens delegatie naar amvb's nodig zijn. Het EVRM kent overigens een materieel wetsbegrip, dus ook vanuit dat perspectief is het niveau van regelgeving niet te laag.

Een niveau dat lager is dan amvb's, te weten convenanten, zou echter een te laag niveau zijn, en wel om de redenen die zijn genoemd in paragraaf 3.2.1 van deze memorie van toelichting.

Geconstateerd moet worden dat de voorgestelde variant het midden houdt tussen de in de consultatie genoemde alternatieven: het niveau van formele wet en het niveau van convenant.

5. *Onvoldoende waarborgen om de privacy te beschermen (AP, College voor de Rechten van de Mens, Amnesty, Platform bescherming burgerrechten, Privacy First, burgerreacties), zoals analoge toepassing van de minimumvereisten voor heimelijke surveillance, toezicht zoals in de WIV, het vooraf uitsluiten van gegevenscategorieën, een onafhankelijke kwaliteitstoets van de gehanteerde analysemethodes, regels omtrent algoritmes, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, controle en bewaartermijn, etcetera. NOVA bepleit om in de amvb naarmate er grotere hoeveelheden gegevens worden gedeeld, een grotere mate van bescherming te regelen. Het OM vindt dat ook de categorieën betrokkenen bij of krachtens amvb dienen te worden bepaald.*

Duidelijke en precieze regels bij amvb (op grond van artikel 8) zullen effectieve waarborgen vormen. Deze waarborgen zullen gelden in aanvulling op de waarborgen die de AVG biedt, zoals de verplichting tot privacy by design op grond van de AVG, die een belangrijke waarborg vooraf vormt. De gegevensverwerkingen op grond van dit wetsvoorstel zullen aldus gepaard gaan met effectieve waarborgen om de risico's passend te beperken. Centraal zullen hierbij staan de bescherming van de privacy, het verbod van discriminatie, transparantie en de betrouwbaarheid van zowel data als analysemethoden.

De WGS gaat niet over initiële gegevensverzameling, maar over verdere verwerking. Analoge toepassing van de minimumvereisten voor heimelijke surveillance en toezicht zoals in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 zijn daarom niet aan de orde.

Op het vooraf uitsluiten van gegevenscategorieën wordt hierna ingegaan bij punt 14.

Wat betreft de kwaliteitstoets van de gehanteerde analysemethodes en regels omtrent algoritmes: artikel 8, vierde lid, verplicht om hierover regels te stellen. De functionaris voor gegevensbescherming heeft een rol bij de onafhankelijke kwaliteitstoets.

Wat betreft het voorstel voor regels omtrent doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, controle en het niet langer opslaan van gegevens dan noodzakelijk, wordt opgemerkt dat artikel 5 AVG hiertoe reeds verplicht.

Wat betreft het voorstel voor een grotere mate van bescherming naarmate er grotere hoeveelheden gegevens worden gedeeld: artikel 32 AVG voorziet hierin, doordat het ook "omvang" als factor noemt.

Wat betreft het bij of krachtens amvb bepalen van categorieën betrokkenen: het doel van het samenwerkingsverband bepaalt dit al.

6. *Onverenigbare verwerkingen mogelijk maken moet niet bij amvb maar bij formele wet geschieden of moet überhaupt worden beperkt tot zeer beperkte uitzonderingsgevallen (NOvA, Amnesty, NJCM, Platform bescherming burgerrechten, Verbond van Verzekeraars).*

Artikel 6, vierde lid, AVG beperkt deze mogelijkheid niet tot zeer beperkte uitzonderingsgevallen, maar spreekt van "een lidstaatrechtelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, lid 1, bedoelde doelstellingen". Bij het opstellen van de amvb zal kritisch moeten worden gekeken of de doeleinden voldoende afgebakend zijn en is voldaan aan de vereisten inzake noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit. In de nota van toelichting zal dit tot uitdrukking moeten komen, zodat het kenbaar en toetsbaar is.

7. *De verplichting tot verstrekking van gegevens door de deelnemers aan het samenwerkingsverband moet worden vervangen door een mogelijkheid tot gegevensverstrekking op grond van de taak van algemeen belang (aldus AP). Als het een verplichting tot gegevensverstrekking blijft, moet die worden beperkt (namelijk tot gegevens die van groot belang zijn, aldus Nederlandse Vereniging van Banken) of deze moet worden uitgebreid (door schrapping van de uitzonderingsclausule i.v.m. zwaarwegende redenen, aldus Bureau Regioburgemeesters).*

Een nadeel van het schrappen van de leveringsplicht van deelnemers aan het samenwerkingsverband is echter het volgende: in de evaluatie van de Wet controle op rechtspersonen (Kamerstukken II 2013/14, 33857, nr. 1, bijlage) is gebleken dat het ontbreken van een leveringsverplichting voor informatieleveranciers (uitzonderingen zijn de Belastingdienst en het UWV) geregeld leidde tot de vraag vanuit de informatieleverancier of deze voor het toezicht op rechtspersonen wel verplicht is tot levering en hoe deze plicht zich verhoudt tot de op de informatieleverancier rustende geheimhoudingsplicht. Daarbij kwam het voor dat om die reden niet werd geleverd, wat de volledigheid en bruikbaarheid van de risicomeldingen negatief kon beïnvloeden (Evaluatie Wcr, blz. 20). Om een dergelijke situatie te voorkomen is in de WGS gekozen voor een verplichting tot verstrekking van gegevens voor de deelnemers.

De voor artikel 5 gedane tekstsuggestie "gegevens die van groot belang zijn" zou een onvoldoende objectieve maatstaf zijn en daarmee onwerkbaar.

De uitzonderingsclausule inzake zwaarwegende redenen is van belang voor maatwerk.

8. *Gebrek aan transparantie: de informatieplicht is de uitzondering op de regel geworden, terwijl artikel 14, vijfde lid, onder c, AVG uitsluitend een uitzondering toestaat mits passende maatregelen worden getroffen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen. Die passende maatregelen ontbreken. Als iemand niet weet op welke lijstjes hij voorkomt, kan hij daartegen geen verweer voeren (NOvA, Amnesty, Piratenpartij, Platform bescherming burgerrechten, Privacy barometer, burgerreacties).*

Voorkomen moet worden dat potentiële criminelen een kijkje in de keuken hebben kunnen nemen en hun kennis over de informatiepositie en werkwijze van de handhavingsorganisaties hebben kunnen uitbreiden. Als (volledig) bekend wordt hoe het profiel werkt, is er het risico dat degenen op wie het toezicht is gericht hun gedrag daarop aanpassen, waardoor de bruikbaarheid van het profiel en de effectiviteit van het toezicht wordt verminderd. Op grond van de informatieverplichtingen uit de AVG moet weliswaar in beginsel nuttige informatie worden verschaft over de onderliggende logica, alsmede het belang en de verwachte gevolgen van die verwerking voor de betrokkene, maar de AVG bevat hier relevante uitzonderingen en beperkingen. Bij een wettelijke plicht geldt geen informatieplicht (artikel 14, vijfde lid, onder c, AVG), mits er passende waarborgen gelden (artikel 8 van het wetsvoorstel). De amvb op grond van artikel 5 WGS betreft een wettelijke plicht. De amvb maakt zo concreet mogelijk welke gegevensverwerkingen plaatsvinden. Er zijn ook mogelijkheden om verweer te voeren: de betrokkene kan een weigering om te voldoen aan een inzageverzoek in de zin van artikel 15 AVG voorleggen aan de rechter: indien een verwerkingsverantwoordelijke een bestuursorgaan is, dan worden beslissingen die genomen zijn inzake de rechten van betrokkene gelijkgesteld aan besluiten in de zin

van de Awb op grond van artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG, zodat bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Indien een verwerkingsverantwoordelijke geen bestuursorgaan is, dan gelden dergelijke beslissingen niet als besluiten, waardoor civielrechtelijke rechtsbescherming openstaat (artikel 35 Uitvoeringswet AVG).

9. *Rechtsbescherming ontbreekt*, bijvoorbeeld tegen onterechte verdachtmaking van mensen als gevolg van fouten en vooroordelen in algoritmen (Amnesty, Platform bescherming burgerrechten, Privacy barometer, burgerreacties).

Tegen de achterliggende besluiten bestaat rechtsbescherming.

Wat betreft de risico's van fouten en vooroordelen in algoritmen geldt dat deze geadresseerd zullen moeten worden, wil de gegevensverwerking in het samenwerkingsverband juridisch aanvaardbaar zijn. De deelnemers zullen zorgvuldig te werk moeten gaan, onder meer door te zorgen dat de gegevens van voldoende kwaliteit zijn en dat zij beschikken over de nodige expertise om goede analyses uit te voeren en de uitkomsten op een passende en controleerbare wijze te duiden.

Degene die op basis van een data-analyse tot een risicogroep behoort die bijzondere aandacht krijgt, heeft niet de status van verdachte en kan zich dus niet hiertegen verweren. Dit maakt het eens te meer van belang dat de deelnemers aan een samenwerkingsverband zorgvuldig omgaan met gegevens en niet zomaar op basis daarvan alsnog overgaan tot de inzet van ingrijpende bevoegdheden of het opleggen van sancties.

Voor zover het gebruik van big data uitmondt in een besluit als bedoeld in de Awb, kan de betrokkene de big-data-analyse in ieder geval in dat verband aan de orde stellen. Dat kan in beginsel al in de fase van voorbereiding van het besluit. Een belanghebbende moet immers in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze te geven, indien de beschikking mede zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door hemzelf zijn verstrekt (art. 4:7 en 4:8 Awb).

Van belang is dat reeds bij het ontwerpen van informatiesystemen en de daarin toe te passen analyses erin wordt voorzien dat betekenis toekomt aan rechtsbeginselen als het gelijkheidsbeginsel, het willekeursverbod, het formele en materiële gelijkheidsbeginsel. Zo is er rechtsbescherming vooraf.

In geen geval zal er sprake zijn van geautomatiseerde besluitvorming door het samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 22 AVG.

10. *Gebrek aan databeveiliging* (Piratenpartij en veel burgerreacties): geen controle of data worden gebruikt voor andere doelen; het samenbrengen van informatie maakt de risico's van hacken veel groter; de overheid heeft geen goed track record op het gebied van databeveiliging en niet voldoende deskundigheid op ICT-vlak; medewerkers van samenwerkingsverbanden die betrokken zijn bij ondermijnende activiteiten kunnen de gegevensuitwisseling saboteren of data lekken.

Uiteraard moet een aantal infrastructurele maatregelen worden getroffen en voorzieningen beschikbaar zijn om kwetsbaarheden zoals datalekken, misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Artikel 32 AVG verplicht tot databeveiliging. In gegevensbeschermingseffectbeoordelingen zal ook de databeveiliging worden onderzocht. Tot slot dient de voorafgaande raadpleging van de AP als aanvullende waarborg op dit punt (zie hiervoor paragraaf 3.5, eerste deel).

11. *Schending onschuldpresumptie* door datamining en profileren (Amnesty, Platform bescherming burgerrechten, Privacy First); bovendien staat in artikel 2 sub d dat de data kunnen worden gebruikt voor het 'vervolgen van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen', dus is onduidelijk waarom de gegevensuitwisseling binnen de samenwerkingsverbanden niet zou kunnen leiden tot een formele verdenking.

Zoals reeds toegelicht in paragraaf 3.3.4 van de memorie van toelichting wordt er nadrukkelijk op gewezen dat de uitkomst van een analyse binnen een samenwerkingsverband waaraan opsporingsdiensten of OM deelnemen, onder de voorgestelde WGS nog geen verdenking oplevert. Zij kunnen de uitkomst van een analyse meewegen bij de beslissing over het al dan niet starten van het strafrechtelijk onderzoek. Van een verande-

ring van de voorschriften in het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot het vorderen van gegevens is geen sprake. Wel geeft het wetsvoorstel een betere basis voor het verstrekken van informatieproducten aan OM en opsporingsdiensten uit een samenwerkingsverband waaraan zij deelnemen, in een fase waarin (nog) geen verdenking bestaat. Die blijkt nodig te zijn, omdat soms onvoldoende helder leek te zijn of en, zo ja, in welke omstandigheden opsporingsdiensten en OM op rechtmatige wijze dergelijke informatieproducten kunnen krijgen.

De zinsnede in artikel 2, onder d, die betrekking heeft op "vervolgving van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen" wordt gelet op het voorgaande geschrapt. Onderdeel d komt te luiden: "d. het voorkomen en opsporen van strafbare feiten". De zinsnede "voorkomen" kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de preventiefase uit het zogenoemde barrièremodel.

12. *Ongewenste neveneffecten (NOvA, Platform bescherming burgerrechten, Verbond van Verzekeraars, diverse burgerreacties). Genoemd worden: onjuiste persoonsgegevens kunnen een eigen leven gaan leiden terwijl onduidelijk is wie ze intussen allemaal heeft; deelnemers kunnen de deskundigheid missen om informatie op waarde te schatten; risico op datamisbruik; risico van bias via machine learning, algoritmes en AI; ambtenaren hebben onvoldoende kennis om 'false positives' eruit te halen omdat zij door het gebruik van statistische verbanden moeilijk kunnen herleiden waarom de burger geselecteerd is; verstrekking aan private partijen kan leiden tot bijvoorbeeld het onthouden van een hypotheek of zorg; de verplichting tot gescheiden gegevenshuishoudingen uit artikel 8, tweede lid, kan leiden tot een forse administratieve lastenverzwaring voor private partijen.*

Wat betreft de stelling "Onjuiste persoonsgegevens kunnen een eigen leven gaan leiden terwijl onduidelijk is wie ze intussen allemaal heeft" geldt dat uit artikel 5, eerste lid, onder d, AVG volgt dat verwerkingsverantwoordelijken de juistheid en actualiteit van de gegevens in het oog dienen te houden. De verwerkingsverantwoordelijke moet er ook voor zorgen dat de gegevens gedurende de bewaartermijn actueel blijven om het risico op onjuistheden te verminderen. Daarnaast volgt uit artikel 3:2 Awb dat gegevens eerst worden geverifieerd voordat ze ten grondslag worden gelegd aan een voorgenomen besluit. Het risico op fouten kan verder worden beperkt door bij het constateren van onjuistheden in de gegevens deze terug te melden bij de bron.

Uit artikel 19 AVG volgt bovendien dat een verwerkingsverantwoordelijke de eventuele ontvangers van persoonsgegevens in kennis moet stellen van een rectificatie die heeft plaatsgevonden op verzoek van betrokkene.

Artikel 5, eerste lid, onder a, AVG verplicht tot een behoorlijke gegevensverwerking. Dat gaat ook over de kwaliteit van het proces en kwaliteit van algoritmen.

Wat betreft het onthouden van een hypotheek wordt opgemerkt dat als het doel van het samenwerkingsverband fraudebestrijding is, het juist beoogd is dat verstrekking aan een (private) deelnemer mogelijk is voor het doel van dat samenwerkingsverband. In dat geval is het onthouden van een hypotheek aan bijv. een hypotheekfraudeur een goede uitkomst.

Wat betreft het onthouden van zorg geldt dat het wetsvoorstel geen betrekking heeft op zorg.

Tot slot dient de voorafgaande toetsende rol van de AP als aanvullende waarborg om ongewenste neveneffecten te voorkomen (zie paragraaf 3.5).

13. *Harmonisatie van samenwerkingsverbanden is niet haalbaar (Bureau Regioburgemeesters, Politie). Er moet afstemming plaatsvinden met het wetsvoorstel Verwijzingsportaal Bankgegevens (Nederlandse Vereniging van Banken). Een individuele burger merkt op dat een exclusief regime voor gegevensverwerking juist het doel van de WGS moet zijn, omdat daardoor inzichtelijk wordt wat voor samenwerkingsverbanden er zijn en wie er allemaal gegevens verwerkt en met welk doel.*

Harmonisatie is wel wenselijk en is ook mogelijk ten aanzien van de generieke bepalingen. Een exclusief regime is niet haalbaar gelet op de verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden. Een aantal samenwerkingsverbanden kan volstaan met de bestaande

*grondslagen voor verwerking van persoonsgegevens, zoals de mogelijkheid om ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek persoonsgegevens te verwerken. Deze mogelijkheid houdt in dat verwerking van gegevens voor wetenschappelijke en statistische doeleinden als niet onverenigbaar wordt beschouwd met het oorspronkelijke doel waarvoor de desbetreffende gegevens zijn verzameld.*²⁹

14. *Van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens moet verduidelijkt worden of het wetsvoorstel daarop betrekking heeft (NOvA, Bureau Regioburgemeesters, Amnesty, Nederlandse Vereniging van Banken, Platform bescherming burgerrechten).*

Het wetsvoorstel heeft op bijzondere categorieën van persoonsgegevens geen betrekking, omdat verwerking van dergelijke gegevens verboden is tenzij daarop een uitdrukkelijke uitzondering is gemaakt. Uit de AVG en UAVG vloeit reeds voort dat de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens in beginsel verboden is, tenzij in de wet een uitzondering op het verwerkingsverbod is geregeld. Een dergelijke uitzondering is uitsluitend voor strafrechtelijke persoonsgegevens gemaakt, namelijk in de artikelen uit de WGS die verstrekking op grond van de Wjsg en Wpg aan samenwerkingsverbanden mogelijk maken.

15. *De doorbreking van geheimhoudingsplichten is wellicht niet effectief geregeld en behoeft nader onderzoek (NOvA, Bureau Regioburgemeesters). Bovendien moet worden geëxpliciteerd dat bepaalde geheimhoudingsplichten niet worden doorbroken (Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, Nederlandse Vereniging van Banken, Reclassering Nederland, FIU-Nederland).*

Hierop is ingegaan in onder meer de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.

16. *De onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling behoeft aanscherping: de mogelijkheid om regels te stellen over verantwoordelijkheid en een contactpunt, moet worden vervangen door een verplichting (NOvA, Nederlandse Vereniging van Banken)).*

Dit punt is overgenomen: artikel 4, tweede lid, onderdelen a en b, zijn dwingend worden geformuleerd naar aanleiding van deze opmerkingen.

17. *Gedwongen aanwijzing als deelnemer moet worden uitgesloten door te regelen dat deelname aan een samenwerkingsverband uitsluitend geschiedt op vrijwillige basis (NOvA, Nederlandse Vereniging van Banken)*

Naar aanleiding van deze opmerking is in artikel 3 ingevoegd: op hun verzoek of na hun instemming.

18. *De mogelijkheid van deelname van private partijen is een punt van aandacht of kritiek (NVvR, Piratenpartij) of gaat juist niet ver genoeg (Verbond van Verzekeraars).*

Het wetsvoorstel is op dit punt in balans.

19. *Intragemeentelijke gegevensverwerking ontbreekt in WGS (VNG, Bureau Regioburgemeesters)*

Het wetsvoorstel is inderdaad niet bedoeld voor intragemeentelijke gegevensverwerking. Een conglomeraat of hybride constructie van lokale en nationale deelnemers is wel denkbaar.

20. *Overige punten: amvb moet beëindiging van samenwerkingsverbanden regelen (OM), samenwerkingsverband zou met een ander samenwerkingsverband een nieuw sa-*

²⁹ Verwezen zij naar artikel 5, eerste lid, onder b, AVG.

menwerkingsverband moeten kunnen aangaan (Bureau Regioburgemeesters), regel een hit/no hit systeem voor banken om juistheid gegevens te checken (Nederlandse Vereniging van Banken), voer PIA op WGS uit (Piratenpartij), de criteria voor wanneer wel/niet onderling afschermen ontbreken in artikel 8, vijfde lid (burgerreactie), uiteenlopende opmerkingen (Justid, niet-openbare reactie)

Voor de beëindiging van een samenwerkingsverband is per definitie een (intrekings)amvb nodig en dat biedt de gelegenheid om ook de afwikkeling dan te regelen.

Het is niet de bedoeling dat een samenwerkingsverband kan deelnemen aan een ander samenwerkingsverband. Dat zou te ver gaan. Wel biedt artikel 7, tweede lid, de mogelijkheid om de resultaten van de verwerking aan een derde, niet zijnde een private partij te verstrekken, voor zover dat noodzakelijk is voor het doel waarvoor het samenwerkingsverband verwerkt, en dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Onder een derde kan ook een samenwerkingsverband vallen.

Een hit/no hit systeem voor banken om de juistheid van gegevens te controleren is mogelijk op grond van artikel 6, tweede lid.

De criteria voor wanneer wel/niet onderling afschermen passen in de regels die op grond van artikel 8, vijfde lid bij amvb worden gesteld over de technische en organisatorische maatregelen omschreven inzake onderlinge toegang en afscherming.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Het eerste lid van dit artikel bevat de grondslag om samenwerkingsverbanden in te stellen of aan te wijzen waarop de WGS van toepassing is. Instelling ziet op de situatie dat het samenwerkingsverband nog niet bestaat, aanwijzing op de situatie dat het samenwerkingsverband al is ingesteld, bijvoorbeeld bij convenant. Samenwerkingsverbanden die op grond van artikel 1, eerste lid, bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld of aangewezen, krijgen daarmee voor hun verwerkingen een privacyrechtelijke grondslag, zonder rechtspersoonlijkheid of openbaar gezag toe te kennen (zie nader de toelichting bij artikel 4). De amvb wordt voorgedragen door de naast betrokken ministers, d.w.z. waar bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisaties onder ressorteren. Uit het eerste lid vloeit voort dat een krachtens het eerste lid ingesteld of aangewezen samenwerkingsverband enkel bij amvb kan worden opgeheven.

Het kan gaan om zowel een specifiek landelijk samenwerkingsverband als een specifiek stel van regionale samenwerkingsverbanden. Ook bevat het wetsvoorstel de ruimte om desgewenst generieke bepalingen in een algemene amvb te regelen, ingeval zou blijken van gemeenschappelijk te regelen onderwerpen voor de samenwerkingsverbanden.

Het eerste lid bepaalt tevens dat de wet uitsluitend van toepassing is op een samenwerkingsverband indien het krachtens deze wet bij algemene maatregel van bestuur is ingesteld of aangewezen. Op deze wijze zal geen misverstand kunnen bestaan over de vraag of een samenwerkingsverband onder de werking van de WGS valt. De WGS zal dus geen exclusieve regeling zijn. De WGS is niet van toepassing op –bestaande of toekomstige– samenwerkingsverbanden waarvoor geen amvb op basis van de WGS bestaat. Een dergelijk samenwerkingsverband kan met gebruikmaking van het bestaande recht blijven samenwerken zolang voor dat verband geen algemene maatregel van bestuur tot stand komt op grond van de WGS. Er verandert dus niets voor reeds bestaande samenwerkingsverbanden en evenmin voor een toekomstig samenwerkingsverband zolang voor dat verband geen amvb in de zin van de WGS bestaat.

Het tweede lid regelt enkele definities, namelijk een definitie van samenwerkingsverband en van deelnemers. Volgens de definitie van deelnemers kan het gaan om bestuursorganen en private partijen. Uiteraard kan het bij een bestuursorgaan ook gaan om een gemandateerde.

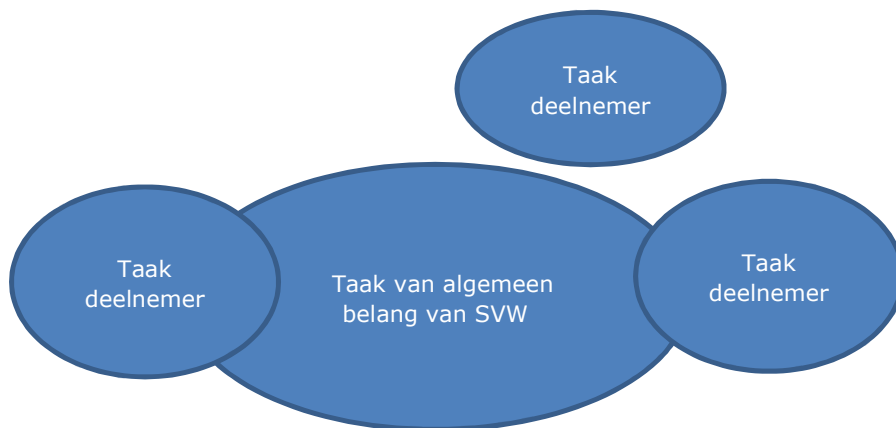
Aangezien de definities zoals opgenomen in artikel 4 van de AVG rechtstreekse werking hebben vanaf 25 mei 2018, spreekt het voor zichzelf dat deze van toepassing zijn op de WGS en de daarop berustende bepalingen.

Artikel 2

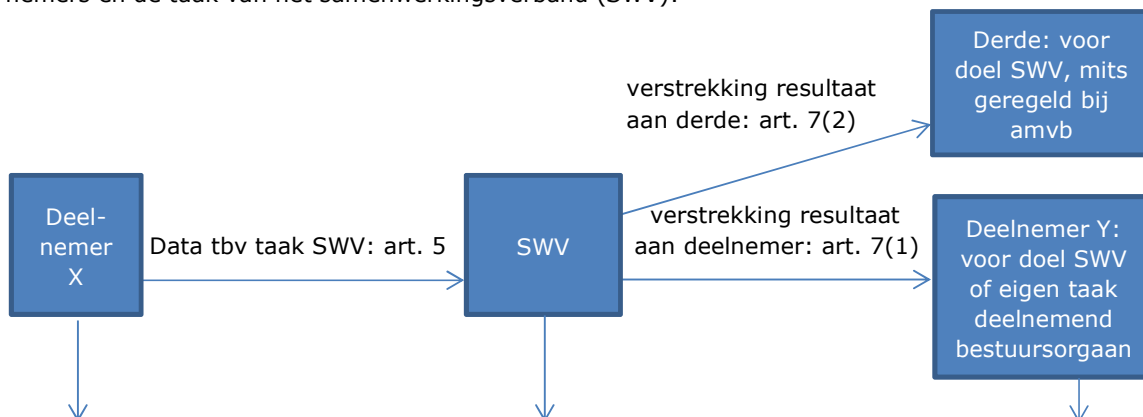
Het artikel bepaalt dat een samenwerkingsverband tot taak heeft gezamenlijk gegevens te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van een bij algemene maatregel van bestuur omschreven doel van zwaarwegend algemeen belang dat past binnen de in artikel 2 genoemde doeleinden. Dit is een taak van algemeen belang als bedoeld in 6, eerste lid, onder e, van de AVG. Zoals uit de tekst van artikel 2 blijkt, bestaat de taak uit gegevensverwerking. Artikel 2 is geen (delegatie)grondslag voor andere taken of zelfs bestuursrechtelijke bevoegdheden. Met artikel 2 is niet beoogd dat het samenwerkingsverband een geheel op zichzelf staande taak wordt verleend; de taak van het samenwerkingsverband is uiteindelijk bedoeld om de behartiging van algemene belangen van één of meer deelnemers te ondersteunen.

In onderdeel d is gekozen voor de formulering "het voorkomen en opsporen van strafbare feiten". In de consultatieversie bevatte onderdeel d ook een zinsnede die betrekking heeft op "vervolgning van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen". In de consultatie werd opgemerkt dat als de data kunnen worden gebruikt voor het 'vervolgen van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen', het onduidelijk is waarom de gegevensuitwisseling binnen de samenwerkingsverbanden niet zou kunnen leiden tot een formele verdenking. Om die onduidelijkheid weg te nemen, is de zinsnede geschrapt. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.3.4 is beoogd dat het wetsvoorstel een betere basis biedt voor het verstrekken van informatieproducten aan OM en opsporingsdiensten uit een samenwerkingsverband waaraan zij deelnemen, *in een fase waarin (nog) geen verdenking bestaat*. De zinsnede "voorkomen" kan overigens bijvoorbeeld betrekking hebben op de preventiefase uit het zogenoemde barrièremodel.

De taak van het samenwerkingsverband hoeft niet te overlappen met de taken van alle deelnemers, maar staat ook niet geheel op zichzelf:

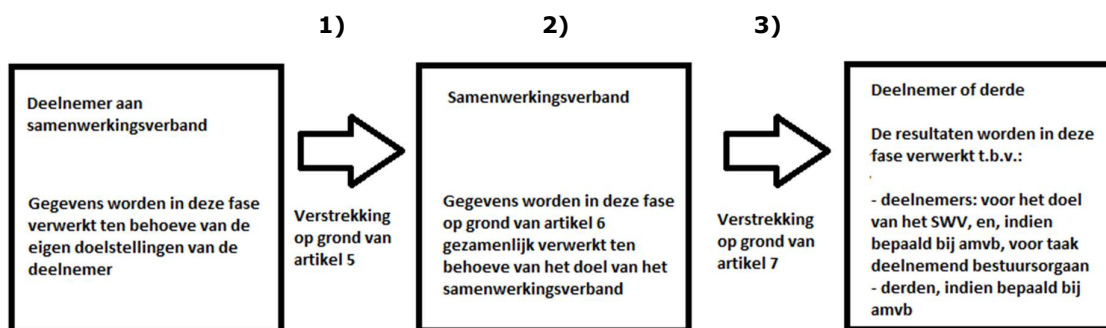


Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van de verhouding tussen de taak van de deelnemers en de taak van het samenwerkingsverband (SWV):





Er is in het wetsvoorstel aldus sprake van drie fasen van gegevensverwerking, namelijk: 1) verstrekking aan het samenwerkingsverband, 2) verwerking binnen het samenwerkingsverband en 3) verstrekking uit het samenwerkingsverband van de resultaten van de gegevensverwerking. In schemavorm ziet dit er als volgt uit:



Het doel van zwaarwegend algemeen belang van het samenwerkingsverband moet concreet worden geformuleerd. Daarom verplicht artikel 2 om het doel van algemeen belang bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven. Het is dus de regering die bij algemene maatregel van bestuur het doel van zwaarwegend algemeen belang omschrijft van het samenwerkingsverband. Het doel dient in relatie te staan tot de zwaarwegende algemene belangen die worden behartigd door één of meer deelnemende partijen.

Artikel 3

Van een samenwerkingsverband kunnen zowel bestuursorganen als private partijen deel uitmaken. Vanwege de publieke belangen die worden nagestreefd met een samenwerkingsverband, bepaalt het eerste lid dat het niet zal kunnen bestaan uit uitsluitend private partijen, maar er altijd ten minste één bestuursorgaan deel van zal uitmaken. Op grond van het eerste lid kunnen partijen uitsluitend deelnemen aan een samenwerkingsverband indien die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Ook het ongedaan maken van een aanwijzing verloopt bij algemene maatregel van bestuur. Expliciet is geregeld dat een kandidaat-deelnemer pas bij amvb kan worden aangewezen na zijn instemming of verzoek.

Het tweede lid bepaalt dat aanwijzing als deelnemer slechts geschiedt indien deelname noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. Deze waarborg betekent dat de kring van (al dan niet private) partijen die aan samenwerkingsverbanden kunnen deelnemen, wordt afgebakend tot de relevante partijen. Voorkomen moet worden dat partijen 'gratuit' aan een samenwerkingsverband gaan deelnemen terwijl het doel van het samenwerkingsverband niet aansluit bij hun werkzaamheden. Een samenwerkingsverband tussen politie, OM, FIU en banken zou dus wel onder de voorgestelde wet kunnen vallen zolang deelname noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. Wat echter ook onder de voorgestelde wet kan, zou een samenwerkingsverband zijn tussen politie, OM en containervervoerders ter bestrijding ladingdiefstal. Deelname van con-

tainervoerders kan noodzakelijk zijn voor het doel van het samenwerkingsverband. Andere voorbeelden van dergelijke semipublieke partijen zijn het Bureau Krediet Registratie en netbeheerders.

Een natuurlijk persoon kan door artikel 3, derde lid, niet als deelnemer worden aangewezen aan een samenwerkingsverband. Een dergelijke mogelijkheid zou niet noodzakelijk en niet evenredig zijn.

Artikel 4

Eerste lid

Terwijl het bestuursrecht in beginsel het bestuursorgaan als "bouwsteen" gebruikt en het burgerlijke recht uitgaat van natuurlijke en rechtspersonen, daar gaat het privacyrecht uit van "verwerkingsverantwoordelijken". Samenwerkingsverbanden zijn noch een bestuursorgaan, noch een natuurlijke of rechtspersoon. Aangezien geen sprake is van eigen rechtspersoonlijkheid van het samenwerkingsverband en het samenwerkingsverband als zodanig geen bestuursorgaan is, dient de verdeling van verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens anders te worden ingericht. Daarom worden de deelnemers als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken aangewezen door het onderhavige artikel.

Met het voorgestelde artikel 4 wordt uitvoering gegeven aan art. 4, zevende lid, tweede volzin, AVG: "wanneer de doelstellingen van en middelen voor deze verwerking in het (...) lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen". Het is uit een oogpunt van bescherming van persoonsgegevens van belang duidelijk vast te stellen wie met betrekking tot de gegevensverwerking als verwerkingsverantwoordelijken in de zin van de AVG zijn aan te merken. Op deze verantwoordelijken rusten immers verschillende verplichtingen, zoals de beveiligingsplicht en de verplichting betrokkenen gebruik te kunnen laten maken van hun inzage- en correctierecht. Op grond van artikel 82 AVG is in geval van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken elke verwerkingsverantwoordelijke voor de gehele schade aansprakelijk die wordt veroorzaakt door een verwerking die inbreuk maakt op de AVG.

Indien een verwerkingsverantwoordelijke een bestuursorgaan is, dan worden beslissingen die genomen zijn inzake de rechten van betrokkene gelijkgesteld aan besluiten in de zin van de Awb op grond van artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG, zodat bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Indien een verwerkingsverantwoordelijke geen bestuursorgaan is, dan gelden dergelijke beslissingen niet als besluiten, waardoor civielrechtelijke rechtsbescherming openstaat (artikel 35 Uitvoeringswet AVG). Overigens bepaalt artikel 26, derde lid, van de AVG dat onverminderd de onderlinge afspraken, betrokkenen hun rechten uit hoofde van de AVG tegen iedere verwerkingsverantwoordelijke kunnen uitoefenen.

Tweede lid (werkwijze en rolverdeling)

Uit artikel 26 van de AVG volgt dat gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken hun respectieve verantwoordelijkheden voor de nakoming van de uit de AVG volgende verplichtingen vaststellen door middel van een onderlinge regeling, tenzij en voor zover lidstatelijk recht dit regelt. Het tweede lid van het onderhavige artikel biedt de verplichting om dit bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Het is daarbij mogelijk om te differentiëren naar de verschillende verwerkingen: er kan bijvoorbeeld sprake zijn van afzonderlijke verantwoordelijkheid per (deel)verwerking.

Kortom, in de amvb wordt de verdeling van verantwoordelijkheid in de zin van artikel 26 van de AVG tussen de verschillende verwerkingsverantwoordelijken geregeld.

In het tweede lid, onder a, is dit geconcretiseerd doordat een wettelijke verplichting is opgenomen voor het nader uitwerken van de wijze waarop binnen het samenwerkingsverband door de deelnemers wordt samengewerkt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn, dat er voor specifieke vragen ad hoc samenwerking plaatsvindt tussen slechts enkele deelne-

mers. Ook kan de uitwerking van de verantwoordelijkheden vorm krijgen door te regelen dat aan bepaalde verwerkingsactiviteiten slechts enkele deelnemers mogen meedoen.

In het tweede lid, onder b, is geregeld dat een contactpunt moet worden aangewezen in de zin van artikel 26 AVG.

Derde lid

In het voorgestelde derde lid is geregeld dat de deelnemers één functionaris gegevensbescherming aanwijzen voor het samenwerkingsverband. Dit voorkomt onduidelijkheden.

Artikel 5

Deze bepaling bevat een verplichting voor de deelnemer om bij amvb aangewezen categorieën gegevens te verstrekken aan het samenwerkingsverband voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband. Uit de aanwijzing van de categorieën gegevens blijkt of het gaat om persoonsgegevens en/of andere gegevens en verder om welke categorieën het dan precies gaat.

Artikel 5 bevat een uitzondering op de verstrekingsplicht ingeval "zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten". De deelnemer die gegevens zou moeten verstrekken bepaalt exclusief of er zwaarwegende redenen zijn die zich daartegen verzetten. Andere deelnemers hebben daar in juridische zin geen zeggenschap over, om te voorkomen dat daarover rechtsonzekerheid ontstaat.

De tenzij-clausule maakt het ook mogelijk om de gegevens alleen aan bepaalde deelnemers niet te verstrekken.

Artikel 5 in combinatie met de amvb waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, vormt de basis voor de verstrekking van gegevens aan het samenwerkingsverband en is een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 6, eerste lid, onder c, en derde lid, aanhef en onder b, AVG (wettelijke plicht).

Uiteindelijk dient artikel 5 als de grondslag voor de verstrekking aan het samenwerkingsverband, ter invulling van artikel 6, derde lid, van de AVG. Weliswaar bevatten sector specifieke regelingen bepalingen over verstrekking aan derden, maar deze hebben meestal betrekking op unilaterale verstrekking en niet op verstrekking aan meerdere partijen tegelijk die deelnemen aan een samenwerkingsverband. Artikel 5 is van toepassing op alle bij amvb aangewezen categorieën van gegevens.

In diverse sectorale wetten is een verstrekkingenregime met geheimhoudingsbepaling geregeld. Dat betekent dat gegevens die binnen de betreffende sector worden verzameld, slechts mogen worden uitgewisseld met instanties buiten die sector, wanneer de betreffende sectorale wet dit uitdrukkelijk toestaat. Een dergelijk verstrekkingenregime geldt bijvoorbeeld bij instanties zoals de uitkeringsinstellingen, de belastingdienst, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en de Justitiële Informatiedienst. Een dergelijke geheimhoudingsbepaling kan op gespannen voet staan met het uitgangspunt van de integrale benadering door een samenwerkingsverband.

Artikel 5 maakt dan ook gebruik van de ruimte die bepaalde geheimhoudingsbepalingen toelaten om daarvan bij wettelijk voorschrift af te wijken. Wanneer een dergelijke exceptie bestaat, vormt artikel 5 in combinatie met de algemene maatregel van bestuur dan het wettelijk voorschrift op grond waarvan de geheimhouding kan worden doorbroken. Het gaat dan onder meer om de volgende geheimhoudingsplichten, die door de regeling van artikel 5 in combinatie met de amvb worden doorbroken:

- artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
- artikel 74 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
- artikel 65 van de Participatiewet;
- artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 5 laat onverlet de geheimhoudingsplichten uit sectorale wetgeving die geen afwijking bij wettelijk voorschrift toelaten, zoals artikel 1:89 Wet op het financieel toezicht en

artikel 28 Wet Bibob. Voor zover noodzakelijk is hiervoor wijziging van die sectorale wetten aangewezen.

Artikel 5 ziet niet op de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Op dergelijke persoonsgegevens zijn de AVG en andere wetten, zoals de Uitvoeringswet AVG van toepassing, die een aantal uitzonderingen bevatten op het verbod dergelijke persoonsgegevens te verwerken. Voor enkele specifieke categorieën van dergelijke gegevens regelt dit wetsvoorstel aanvullende uitzonderingen op dit verwerkingsverbod, die overigens niet alleen de bevoegdheid maar ook een plicht regelen tot verstrekking. Het gaat dan om politiegegevens, strafrechtelijke en justitiële gegevens, waarvoor de voorgestelde artikelen 20, derde lid, van de Wpg en 8b en 39fa van de Wjsg een verstrekkingsplicht bevatten (zie artikel 10 en volgende van het wetsvoorstel).

Artikel 6

Dit artikel regelt wat er met de gegevens die binnen het samenwerkingsverband worden verwerkt, mag worden gedaan.

Artikel 6 in combinatie met artikel 2 en de amvb waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, vormt de basis voor de verwerking van persoonsgegevens binnen het samenwerkingsverband en is een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 6, eerste lid, onder e, en derde lid, aanhef en onder b, AVG (verwerking voor taak van algemeen belang).

Artikel 6, tweede lid, verplicht ertoe om bij amvb de wijze(n) van de verwerking te concretiseren.

Artikel 6, derde lid, biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het systematische gebruik van gegevens van de deelnemers.

Waar in artikel 6, derde lid, wordt gesproken van "gegevens" wordt ook bedoeld op gegevens uit publiek toegankelijke bronnen. Dat zijn onder meer de voor eenieder toegankelijke delen van het handelsregister van de Kamer van Koophandel, het kadaster en het faillissementsregister en registers die feitelijk openbaar zijn, zoals telefoongidsen, almanakken e.d. Ook publiek toegankelijke delen van het internet vallen hier in theorie onder. Gegevensverwerking uit deze publiek toegankelijke bronnen is op grond van het derde lid slechts toegestaan indien dit hooguit een geringe inbreuk maakt op grondrechten van burgers.

De onderliggende wet moet verstrekking aan het samenwerkingsverband toelaten. Denk aan artikel 28 Handelsregisterwet 2007 en artikel 107c Kadasterwet.

Het is niet de bedoeling dat een op grond van de WGS opgestelde algemene maatregel van bestuur het mogelijk maakt dat door gebruik te maken van een samenwerkingsverband de waarborgen kunnen worden omzeild waaraan de deelnemer gebonden is ten aanzien van de wijzen van gegevensverwerking. Dit is ook uitgesloten doordat verstrekking uit het samenwerkingsverband ingevolge artikel 7 is beperkt tot de *resultaten* van de verwerking; verstrekking van 'kale' gegevens valt daarbuiten.

Het voorgestelde artikel 6, vierde lid, regelt dat het samenwerkingsverband voorafgaande toestemming aan de AP moet vragen bij profilering. Deze bepaling is reeds toegelicht in paragraaf 3.5.

Artikel 7

Eerste lid

Artikel 7, eerste lid, is een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 6, eerste lid, onder c, en derde lid, aanhef en onder b, AVG (wettelijke plicht).

Met het voorgestelde artikel 7, eerste lid, wordt geregeld dat deelnemers beschikken over de resultaten van de verwerking uit het samenwerkingsverband voor zover verstrekking noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. Als de verstrekking aan de

deelnemer noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband is niet tevens vereist dat de verstrekking noodzakelijk is voor bijvoorbeeld een eventuele taak van zwaarwegend algemeen belang van de deelnemer.

Is de verstrekking aan de deelnemer niet noodzakelijk voor het doel van het samenwerkingsverband, dan is verstrekking aan de deelnemer uitsluitend toegestaan indien die deelnemer een bestuursorgaan is, de verstrekking noodzakelijk is voor de taak van dat bestuursorgaan en de verstrekking voor die taak (krachtens onderdeel b) bij amvb is geregeld.

Na de ontvangst van de resultaten is artikel 6, eerste lid, onder e of f AVG de rechtsgrond voor de verwerking: heeft de (ontvangende) deelnemer een taak van algemeen belang, dan kan deze de resultaten verwerken op grond van de (in sectorale wetgeving) gedefiniëerde taak van algemeen belang, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder e, AVG. Betreft het een deelnemer zonder taak van algemeen belang, dan mag die de resultaten verwerken voor een gerechtvaardigd belang als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder f, AVG.

De verstrekkende verwerkingsverantwoordelijken binnen het samenwerkingsverband zijn verantwoordelijk voor de verstrekking en zijn dus verantwoordelijk voor de beoordeling of in concreto voldaan is aan de voorwaarden van artikel 7. De zinsnede "Tenzij naar het oordeel van een deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten worden" vereist niet in elk individueel geval een aparte beoordeling; voldoende is een algemene beoordeling voor de start van een project. De tenzij-clausule maakt het onder meer mogelijk om de gegevens alleen aan bepaalde partijen niet te verstrekken.

Voor wat betreft de betekenis van artikel 7, eerste lid, voor opsporingsdiensten en het OM en de verhouding ten opzichte van het Wetboek van Strafvordering wordt verwezen naar het slot van paragraaf 3.3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Voor overige gevallen geldt in beginsel de geheimhoudingsbepaling uit artikel 9, tweede lid.

Tweede lid

Deze bepaling regelt dat de resultaten kunnen worden verstrekt aan derden, niet zijnde een private partij, voor zover dat noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband, op voorwaarde dat deze verstrekking (krachtens het tweede lid) bij amvb mogelijk is gemaakt. Doorgaans zal de grond voor gegevensverwerking door de ontvanger artikel 6, eerste lid, onder e, AVG zijn. De tenzij-clausule dient op dezelfde wijze te worden geïnterpreteerd als hierboven bij het eerste lid is toegelicht.

Artikel 8

Deze bepaling – die reeds is toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel – scheidt een aantal waarborgen – in aanvulling op de waarborgen van de AVG – om bij te dragen aan de kwaliteit van de gegevens en de zorgvuldige verwerking daarvan.

Artikel 8 geeft een ongeclausuleerde mogelijkheid om nadere voorwaarden en beperkingen te verbinden aan de gegevensverwerking. Zo kan bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld dat de verstrekking, bedoeld in artikel 5 of 7, niet (zonder meer) geschiedt aan bepaalde deelnemers (bijv. die een private partij zijn) of aan derden. Ook is het mogelijk om aan verstrekkingen van gegevens op grond van een andere wet aan een samenwerkingsverband voorwaarden en beperkingen te stellen. Gedacht kan worden aan het uitzonderen van categorieën van gegevens van de verstrekking of (wederom) het niet-verstrekken aan bepaalde deelnemers.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat artikel 8, eerste lid, ook de mogelijkheid omvat om te regelen dat aan bepaalde verwerkingsactiviteiten als bedoeld in artikel 30 AVG slechts enkele deelnemers mogen meedoen. Om deze reden is het niet langer nodig om artikel 4, tweede lid, onder c, uit de oorspronkelijke versie van dit wetsvoorstel te behouden.

Artikel 9 (geheimhoudingsplicht)

Het voorgestelde artikel 9, eerste lid, bevat een geheimhoudingsplicht voor degenen die die betrokken zijn bij de uitoefening van de taak van het samenwerkingsverband en daarbij de beschikking krijgen over persoonsgegevens en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, behoudens voor zover artikel 7 of enig ander wettelijk voorschrift in verstrekking van de gegevens voorziet.

Artikel 9, tweede lid, bevat een (afgeleide) geheimhoudingsplicht voor de ontvangers van de resultaten, voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift in verstrekking van de gegevens voorziet.

Artikel 10 (wijziging Wet politiegegevens)

Met dit voorgestelde artikel wordt in de Wpg een grondslag opgenomen voor verstrekking van politiegegevens door verwerkingsverantwoordelijken aan een samenwerkingsverband in de zin van de WGS, wanneer die autoriteiten daaraan deelnemen.

De huidige Wpg (artikel 20, eerste lid) biedt bevoegde autoriteiten (zoals de politie en de Koninklijke marechaussee) de mogelijkheid om politiegegevens te verstrekken aan samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen teneinde strafbare feiten te voorkomen en op te sporen, de openbare orde te handhaven, hulp te verlenen aan hen die deze behoeven of voor het uitoefenen van toezicht op de naleving van regelgeving. Zij mogen gegevens verstrekken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang.

Op grond van de huidige bepaling verstrekt de politie als bevoegde autoriteit op lokaal, regionaal en landelijk niveau gegevens aan deelnemers van diverse soorten samenwerkingsverbanden. Hierbij valt te denken aan samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld gemeenten, jeugdzorg, de belastingdienst, scholen, uitkeringsinstanties en zorgorganisaties. Het kan gaan om tijdelijke samenwerking om een lokaal veiligheidsprobleem in een wijk aan te pakken maar bijvoorbeeld ook om een structurele samenwerking ter bestrijding van bepaalde criminaliteitsfenomenen op landelijk niveau. In de praktijk gaat het in veel gevallen om samenwerkingsverbanden waarvoor de verdergaande verwerkingsmogelijkheden die de WGS biedt, niet nodig zijn.

Voor de verstrekking van politiegegevens aan samenwerkingsverbanden die onder de WGS vallen, wordt voorgesteld aan artikel 20 Wpg een derde lid toe te voegen. Hiermee wordt benadrukt dat het gaat om een verstrekking aan een ander soort samenwerkingsverband dan bedoeld in het eerste lid. De doeleinden van de verwerking van de politiegegevens door een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, zijn opgesomd in de algemene maatregel van bestuur onder de WGS.

Volgens artikel 9, eerste lid, van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging mogen persoonsgegevens die door verwerkingsverantwoordelijken worden verzameld voor opsporing en vervolging, niet worden verwerkt voor andere doeleinden, tenzij die verwerking krachtens het Unierecht of lidstatelijke recht is toegestaan. Het voorgestelde artikel 20, derde lid, is te beschouwen als een dergelijke bepaling van lidstatelijk recht.

Als de verwerkingsverantwoordelijke heeft besloten deel te nemen aan een samenwerkingsverband onder de WGS dan verstrekt hij politiegegevens aan het samenwerkingsverband voor zover dat met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van het samenwerkingsverband en met inachtneming van hetgeen bij artikel 21 is gesteld.

De voorgestelde bepaling bevat een uitzondering op de verstrekkingsplicht ingeval "zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten". Bij zwaarwegende redenen moet in het geval van de opsporingsdiensten in ieder geval wordt gedacht aan redenen die ver-

band houden met opsporingsbelangen. Over de vraag of sprake is van zwaarwegende redenen hebben *andere* deelnemers in het samenwerkingsverband dan de deelnemer die de gegevens zou verstrekken, geen zeggenschap.

Het huidige artikel 21 van de Wpg biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de categorieën van politiegegevens die worden verstrekt. Aangezien het voorgestelde artikel 8, eerste lid, van de WGS reeds voorziet in de mogelijkheid van nadere voorwaarden en beperkingen aan (onder meer) verstrekkingen van gegevens op grond van een andere wet aan een samenwerkingsverband (waaronder de Wet politiegegevens), is artikel 21 Wpg niet nodig voor voorwaarden en beperkingen aan verstrekkingen in de zin van het voorgestelde artikel 20, derde lid, Wpg.

Op basis van artikel 46, eerste lid, van de Wpg juncto artikel 2 van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten en artikel 2 van het Besluit politiegegevens buitengewoon opsporingsambtenaren zullen de nieuwe bepalingen en de daarop te baseren bepalingen van het Besluit politiegegevens van overeenkomstige toepassing zijn op bijzondere opsporingsdiensten en buitengewoon opsporingsambtenaren.

Artikel 11 (wijziging Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens)

Artikel 11 bevat wijzigingen van de Wjsg om een grondslag te regelen voor verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens door verwerkingsverantwoordelijken aan een samenwerkingsverband in de zin van de WGS, wanneer zij daaraan deelnemen.

Met het oog op de deelname van politieke of justitiële autoriteiten aan samenwerkingsverbanden wordt voorgesteld in de Wjsg een artikel 8b en artikel 39fa op te nemen die de verstrekking van respectievelijk justitiële en strafvorderlijke gegevens aan samenwerkingsverbanden als bedoeld in de WGS regelen. Met betrekking tot deze bepalingen geldt *mutatis mutandis* grotendeels hetzelfde als wat in de toelichting op artikel 10 is vermeld.

Artikel 12 (wijziging Wet op het financieel toezicht)

De artikelen 12, 13, 14 en 15 wijzigen een aantal wetten op het gebied van de financiële markten. Voor deze wetgeving wordt een algemene uitzonderingsbepaling op de geheimhoudingsplicht voorgesteld voor verstrekking aan een samenwerkingsverband in de zin van de WGS. Dit maakt mogelijk dat de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandse Bank (DNB) kunnen deelnemen aan samenwerkingsverbanden en dat zij informatie die zij op grond van de gewijzigde wetten verkrijgen, kunnen delen. Het gaat om de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Wet ter voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft), de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) en de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta).

Artikel 12 wijzigt de Wft. Op grond van artikel 1:89 Wft rust op de AFM en DNB een geheimhoudingsplicht, waarop alleen uitzonderingen in de Wft mogelijk zijn. In de artikelen 1:90 tot en met 1:93f Wft zijn uitzonderingen opgenomen, die mogelijk maken dat de AFM en DNB aan bepaalde partijen, onder bepaalde voorwaarden gegevens verstrekken. Het voorgestelde artikel 1:93g Wft maakt mogelijk dat de AFM en DNB informatie die zij verkrijgen in het kader van het toezicht op de Wft delen met partijen in een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, als zij aan dat samenwerkingsverband deelnemen.

Het verstrekken van gegevens of inlichtingen door de AFM en DNB op grond van de Wft is telkens aan voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn per soort en per ontvangende partij verstrekking geregeld in de artikelen 1:90 tot en met 1:93f Wft. Zij komen veelal voort uit dwingende Europese voorschriften over de geheimhoudingsplicht waaraan de AFM en DNB gehouden zijn. Deze voorschriften verschillen per richtlijn of verordening. Veel richtlijnen of verordeningen bevatten een gesloten stelsel: een uitputtende opsomming van mogelijke uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht. Andere laten de nationale wetgever vrijer. Binnen een samenwerkingsverband gelden de voorwaarden van de artikelen 1:90 tot en met 1:93f onverkort, voor zover de deelnemers aan het samenwer-

kingsverband partijen zijn waarmee de uitwisseling in deze artikelen is geregeld. Dit is geregeld in het tweede lid.

Ook bij verstrekking aan andere partijen, waarvoor op dit moment nog geen zelfstandige, bilaterale verstrekking in de Wft is geregeld, zullen de AFM en DNB altijd aan de Europese voorschriften over geheimhouding en gebruik van gegevens moeten voldoen. Veel voorkomende voorwaarden voor verstrekking zijn opgenomen in artikel 1:90, eerste lid, en 1:93, tweede lid, Wft. Deze bepalingen verbieden verstrekking indien:

- a. het doel waarvoor de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen zullen worden gebruikt onvoldoende bepaald is;
- b. het beoogde gebruik van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet past in het kader van het toezicht op financiële markten of op personen die op die markten werkzaam zijn;
- c. de verstrekking van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen zich niet zou verdragen met de Nederlandse wet of de openbare orde;
- d. de geheimhouding van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet in voldoende mate is gewaarborgd;
- e. de verstrekking van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen redelijkerwijs in strijd is of zou kunnen komen met de belangen die deze wet beoogt te beschermen; of
- f. onvoldoende is gewaarborgd dat de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt.

In het geval van een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, worden deze voorwaarden ondervangen door het systeem van de WGS. Zo is het doel van het samenwerkingsverband per definitie voldoende bepaald (a), zal op het moment van het aanwijzen van de AFM of DNB als deelnemer worden beoordeeld of het doel van het samenwerkingsverband voldoende bij hun taken aansluit (b), zal verstrekking niet in strijd met de Nederlandse wet of openbare orde zijn (c), is de geheimhouding geregeld (d), is er de mogelijkheid om verstrekking te weigeren als dat in strijd komt met de belangen die de Wft beoogt te beschermen (zwaarwegende redenen) (e) en is de doelbinding geregeld (f).

Een andere voorwaarde die op grond van Europees recht veelal geldt voor verstrekking door de AFM en DNB is dat zij extra zorgvuldig omgaan met informatie die zij van andere toezichthouders hebben ontvangen. Zij kunnen deze informatie alleen verder verstrekken als de toezichthouder van wie zij die hebben ontvangen daar toestemming voor heeft gegeven (artikelen 1:90, tweede lid, 1:91, tweede lid, onderdeel b, 1:93, derde lid, 1:93b, tweede lid, 1:93c, tweede lid, 1:93e, eerste lid, en 1:93f, eerste lid Wft). Ook voor verstrekking aan samenwerkingsverbanden waarop de WGS van toepassing is, zal deze voorwaarde op grond van Europese voorschriften in de meeste gevallen moeten gelden en zal zij worden opgenomen in de amvb. Het systeem van de WGS met de toevoeging van deze voorwaarde biedt daarmee dezelfde waarborgen bij verstrekking van gegevens als de overige gegevensverstrekkingen die in de Wft zijn geregeld.

Per samenwerkingsverband zal bekeken worden of het wenselijk en mogelijk is dat de AFM en DNB als deelnemers worden aangewezen. Als dit het geval is en de AFM of DNB toetreedt tot een samenwerkingsverband, kan het zijn dat bij bepaalde gegevens het Europees recht beperkingen stelt aan de verstrekking van deze gegevens. In dat geval zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere voorwaarden worden gesteld waaronder de verstrekking door de AFM en DNB kan plaatsvinden aan een samenwerkingsverband. Per samenwerkingsverband en per soort informatie zal telkens bekeken worden welke voorwaarden gelden op Europees niveau. Deze zullen vervolgens ook worden opgenomen in de amvb waarmee het samenwerkingsverband wordt opgericht. Daarmee is dan ook voor alle andere deelnemers in het samenwerkingsverband duidelijk onder welke voorwaarden de AFM en DNB gegevens kunnen verstrekken. Door deze werkwijze te hanteren past de verstrekking door de AFM en DNB in het kader van een samenwerkingsverband binnen het Europese stelsel van geheimhouding en gegevensverstrekking.

Artikel 13 (wijziging Wet toezicht accountantsorganisaties)

Op grond van artikel 63a Wta rust op de AFM een geheimhoudingsplicht, waarop alleen uitzonderingen in de Wta mogelijk zijn. In de artikelen 63b tot en met 63f, 63j en 63m zijn uitzonderingen opgenomen, die mogelijk maken dat de AFM aan bepaalde partijen, onder bepaalde voorwaarden gegevens verstrekt. Artikel 63ea maakt mogelijk dat de AFM informatie die zij verkrijgt in het kader van het toezicht op de Wta kan delen met partijen in een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, als zij als deelnemer aan dat samenwerkingsverband is aangewezen.

Het verstrekken van gegevens of inlichtingen door de AFM op grond van de Wta is aan voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn per soort verstrekking en per ontvangende partij geregeld. Voor verstrekking aan een samenwerkingsverband zullen deze voorwaarden onverkort gelden. Dat is opgenomen in het voorgestelde artikel 63ea, tweede lid, Wta. Zoals in de toelichting op artikel 12 is beschreven wordt aan veel van deze voorwaarden voldaan via het systeem van de WGS. Voor andere voorwaarden, die niet worden ondervangen door het systeem van de WGS, bepaalt het voorgestelde artikel 63ea, tweede lid, Wta dat zij onverkort gelden, voor zover de deelnemers aan het samenwerkingsverband partijen zijn waarvoor de verstrekking in de artikelen 63b, 63c, 63cc en 63e is geregeld. Voor andere partijen, waarvoor in die artikelen geen zelfstandige bilaterale verstrekking is geregeld, kan per geval worden bepaald welke voorwaarden in de amvb worden opgenomen.

In aanvulling op de voorwaarden die ook in de Wft voorkomen, bepaalt artikel 63cc, tweede lid, nog dat de gegevens die worden verstrekt niet herleidbaar mogen zijn tot andere personen dan accountantsorganisaties of externe accountants. Als de AFM voornemens is toe te treden tot een samenwerkingsverband zal moeten worden afgewogen of het verstrekken van deze gegevens aan (een deel van de) deelnemende partijen noodzakelijk en proportioneel is. Zo nodig zal voor bepaalde gegevens in de amvb waarmee het samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen worden geregeld dat zij niet worden verstrekt.

Artikel 8, eerste lid, WGS bevat reeds een grondslag om in de amvb nadere voorwaarden en beperkingen te stellen. Dit kan nodig zijn om aan Europese voorschriften te voldoen. Op dit moment biedt artikel 36 van de richtlijn wettelijke controles jaarrekeningen³⁰ lidstaten de ruimte om in hun nationale wetgeving uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht van de toezichthouders te maken. Ook artikel 22 van de verordening wettelijke controles jaarrekeningen³¹ staat hier niet aan in de weg. Mochten op enig moment wel Europese voorschriften gaan gelden voor de verstrekking aan samenwerkingsverbanden waarvoor de WGS geldt, dan kunnen die voorschriften per samenwerkingsverband in de amvb worden vastgelegd.

Artikel 14 (wijziging Wet toezicht trustkantoren 2018)

Op grond van artikel 55 Wtt 2018 rust op DNB een geheimhoudingsplicht, waarop alleen uitzonderingen in die wet mogelijk zijn. In de artikelen 56 tot en met 58 Wtt 2018 zijn uitzonderingen opgenomen, die mogelijk maken dat DNB aan bepaalde partijen, onder bepaalde voorwaarden gegevens verstrekt. Artikel 56a maakt mogelijk dat DNB informatie die zij verkrijgt in het kader van het toezicht op de Wtt kan delen met partijen in een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, als zij als deelnemer aan dat samenwerkingsverband is aangewezen.

Het verstrekken van gegevens of inlichtingen door DNB op grond van de Wtt 2018 is aan voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn per soort verstrekking en per ontvangende partij geregeld.

³⁰ Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (PbEU 2006, L 157, p. 87)

³¹ Verordening (EU) nr. 537/2014 van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang en tot intrekking van Besluit 2005/909/EG van de Commissie (PbEU 2014, L158, p. 77).

gende partij geregeld in de artikelen 56 tot en met 58. Voor verstrekking aan een samenwerkingsverband zullen deze voorwaarden onverkort gelden. Dat is opgenomen in het voorgestelde artikel 56, tweede lid, Wtt 2018. Zoals in de toelichting op artikel 12 is beschreven wordt aan veel van deze voorwaarden voldaan via het systeem van de WGS. Voor andere voorwaarden, die niet worden ondervangen door het systeem van de WGS, bepaalt het voorgestelde artikel 56, tweede lid, Wtt 2018 dat zij gelden, voor zover de deelnemers aan het samenwerkingsverband partijen zijn waarvoor de verstrekking in de artikelen 56, 57 en 58 is geregeld. Voor andere partijen, waarvoor in die artikelen geen zelfstandige, bilaterale verstrekking is geregeld, kan per geval worden bepaald welke voorwaarden in de amvb worden opgenomen.

In aanvulling op de voorwaarden die ook in de Wft voorkomen, bevat artikel 56, eerste lid, nog het verbod om gegevens te verstrekken die betrekking hebben op cliënten van trustkantoren. Als DNB voornemens is toe te treden tot een samenwerkingsverband zal moeten worden afgewogen of het verstrekken van deze gegevens aan (een deel van de) deelnemende partijen noodzakelijk en proportioneel is. Zo nodig zal voor bepaalde gegevens in de amvb waarmee het samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen worden geregeld dat zij niet worden verstrekt.

Artikel 8, eerste lid, WGS bevat reeds een grondslag om in de amvb nadere voorwaarden en beperkingen te stellen. Dit kan nodig zijn om aan Europese voorschriften te voldoen. In het geval van de Wtt 2018 gaat het om voorschriften uit de vierde anti-witwasrichtlijn³², die in de Wtt 2018 zijn geïmplementeerd, voor zover het verplichtingen voor trustkantoren betreft. Op 30 mei 2018 is een richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn³³ in werking getreden, die voor toezichthouders op de verplichtingen uit deze richtlijn een geheimhoudingsplicht voorschrijft.³⁴ Op die geheimhoudingsplicht zijn maar beperkte uitzonderingen mogelijk. Indien DNB deelneemt aan een samenwerkingsverband zal met deze beperking rekening gehouden moeten worden en zullen aan de verstrekking van gegevens op grond van de Wtt 2018 in de amvb eventueel aanvullende voorwaarden worden gesteld.

Artikel 15 (wijziging Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)

Het artikel maakt mogelijk dat zowel Wwft toezichthoudende autoriteiten als instellingen die verplichtingen hebben op grond van de Wwft gegevens verstrekken aan een samenwerkingsverband waarop de WGS van toepassing is, als zij als deelnemer daaraan zijn aangewezen.

A

Artikel 22, eerste lid juncto zesde lid, bevat de geheimhoudingsplicht van toezichthoudende autoriteiten. Het geldt voor al het Wwft toezicht, met uitzondering van het toezicht op advocaten en het toezicht op notarissen. De geheimhoudingsplicht van de toezichthoudende autoriteiten voor die beroepsgroepen is geregeld in specifieke wetgeving voor die beroepsgroepen. Het voorgestelde artikel bevat slechts een uitzondering op de geheimhoudingsplicht van de toezichthoudende instellingen dat in artikel 22, eerste lid, Wwft is geregeld en is niet van toepassing voor de toezichthoudende autoriteiten voor die beroepsgroepen. Om mogelijk te maken dat toezichthoudende autoriteiten gegevens ver-

³² Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141)

³³ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU 2018, L 156)

³⁴ Artikel 57bis van de richtlijn

strekken aan een samenwerkingsverband waarop de WGS van toepassing is, bevat het voorgestelde artikel 22d een uitzondering op de geheimhoudingsplicht.

Het bilateraal verstrekken van gegevens of inlichtingen door een toezichthoudende autoriteit op grond van de Wwft is aan voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn per soort verstrekking en per ontvangende partij geregeld in artikel 22 tot en met 22c. Voor verstrekking aan een samenwerkingsverband zullen deze voorwaarden onverkort gelden. Dat is opgenomen in het voorgestelde artikel 22d, tweede lid, Wwft. Zoals in de toelichting op artikel 12 is beschreven wordt aan veel van deze voorwaarden voldaan via het systeem van de WGS. Voor andere voorwaarden, die niet worden ondervangen door het systeem van de WGS, bepaalt het voorgestelde artikel 22d, tweede lid, Wwft dat zij gelden, voor zover de deelnemers aan het samenwerkingsverband partijen zijn waarvoor de verstrekking in de artikelen 22 tot en met 22c is geregeld. Voor andere partijen, waarvoor in die artikelen geen zelfstandige, bilaterale verstrekking is geregeld, kan per geval worden bepaald welke voorwaarden in de amvb worden opgenomen.

Artikel 8, eerste lid, WGS bevat reeds een grondslag om in de amvb nadere voorwaarden en beperkingen te stellen. Dit kan nodig zijn om aan Europese voorschriften te voldoen. In het geval van de Wwft gaat het, net als bij de Wtt 2018, om voorschriften uit de vierde anti-witwasrichtlijn³⁵, die in de Wwft zijn geïmplementeerd. Op 30 mei 2018 is een richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn³⁶ in werking getreden, die voor toezichthoudende autoriteiten een geheimhoudingsplicht voorschrijft.³⁷ Op die geheimhoudingsplicht zijn maar beperkte uitzonderingen mogelijk. Indien toezichthoudende autoriteiten deelnemen aan een samenwerkingsverband zal met deze beperking rekening gehouden moeten worden en zullen aan de verstrekking van gegevens op grond van de Wwft in de amvb eventueel aanvullende voorwaarden worden gesteld.

B

De Wwft kent naast een geheimhoudingsplicht voor toezichthoudende autoriteiten in artikel 23 ook een geheimhoudingsplicht (mededelingsverbod) voor instellingen die de beschikking hebben over bepaalde Wwft-informatie. Dit mededelingsverbod wordt voorgeschreven in de vierde anti-witwasrichtlijn, die in de Wwft is geïmplementeerd.³⁸ In bepaalde gevallen kan de informatie waar het om gaat van nut zijn voor een samenwerkingsverband. Om die reden wordt voorgesteld om in artikel 23aa een uitzondering op het mededelingsverbod op te nemen, die het mogelijk maakt dat instellingen gegevens verstrekken aan een samenwerkingsverband dat valt onder de WGS.

Op grond van artikel 39, tweede lid, vierde anti-witwasrichtlijn, kan die verstrekking alleen plaatsvinden aan bevoegde autoriteiten of voor rechtshandavingsdoeleinden. Verstrekking door een instelling aan een samenwerkingsverband dat valt onder de WGS zal daaraan dan ook telkens moeten voldoen. Dit wordt in het systeem van de WGS ondervangen doordat in het kader van de vraag of een instelling kan toetreden wordt nagegaan wat de mogelijkheden en voorwaarden zijn voor verstrekking. Als op grond van de richtlijn geen uitwisselingsmogelijkheden bestaat, zal een instelling de informatie die valt on-

³⁵ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141)

³⁶ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU 2018, L 156)

³⁷ Artikel 57bis van de richtlijn

³⁸ Artikel 39, eerste lid, van de richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141)

der de geheimhoudingsplicht van artikel 23 niet in het samenwerkingsverband kunnen delen.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Justitie en Veiligheid,