

Vergaderjaar 2021–2022

35 447

Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden)

I

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 december 2021

In de commissievergadering van 30 november 2021 hebben de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ het advies van het College voor de Rechten van de Mens² en het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens³ besproken, alsmede de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State⁴. Naar aanleiding daarvan hebben deze leden besloten de Minister van Justitie en Veiligheid te verzoeken een inhoudelijke reactie te geven op de beide adviezen en de voorlichting.

Naar aanleiding hiervan is op 7 december 2021 een brief gestuurd aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister heeft op 17 december 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (FVD).

² *Kamerstukken I 2020/21, 35 447, D.*

³ *Kamerstukken I 2021/22, 35 447, G.*

⁴ *Kamerstukken I 2021/22, 35 447, H.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 7 december 2021

Op dit moment ligt het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden⁵ ter behandeling voor in de Eerste Kamer. De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid (J&V) hebben in het kader van deze behandeling advies gevraagd aan het College voor de Rechten van de Mens⁶ en de Autoriteit Persoonsgegevens⁷ over het wetsvoorstel, wegens amendering van het voorstel in de Tweede Kamer. Om dezelfde reden heeft de Kamer, op voorstel van deze leden, de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen.⁸

In hun commissievergadering van 30 november 2021 hebben de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid het advies van het College voor de Rechten van de Mens⁹ en het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens¹⁰ besproken, alsmede de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State¹¹. Naar aanleiding daarvan hebben deze leden besloten u te verzoeken een inhoudelijke reactie te geven op de beide adviezen en de voorlichting. Dit verzoek leggen zij bij dezen bij u neer. Wanneer uw reactie is ontvangen, zal de verdere behandeling van het wetsvoorstel door hen besproken worden.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw inhoudelijke reactie op de adviezen en de voorlichting – bij voorkeur voor het einde van het kerstreces van de Kamer – met belangstelling tegemoet.

Een gelijklopende brief is verzonden naar de Minister voor Rechtsbescherming.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

⁵ Kamerstukken 35 447.

⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 447, B.

⁷ Kamerstukken I 2020/21, 35 447, C.

⁸ Kamerstukken I 2020/21, 35 447, F.

⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35 447, D.

¹⁰ Kamerstukken I 2021/22, 35 447, G.

¹¹ Kamerstukken I 2021/22, 35 447, H.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2021

1. Inleiding

In de regeling van werkzaamheden van 9 november jl. heeft het lid Omtzigt verzocht om een reactie op het nadere advies¹² van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) over het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS).¹³ Voorts heeft de commissie van Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer op 7 december jl. verzocht om een inhoudelijke reactie op de voorlichting¹⁴ van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering), het voornoemde advies van de AP en het nadere advies¹⁵ van 24 juni jl. van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM) over dit wetsvoorstel. Met deze brief geef ik graag gevolg aan voornoemde verzoeken, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Een gelijklopende brief heb ik gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

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

2. Noodzaak en waarborgen wetsvoorstel WGS

Het doel van het wetsvoorstel is tweeledig.¹⁶ Enerzijds wordt beoogd om knelpunten¹⁷ in de gegevensuitwisseling weg te nemen bij een multidisciplinaire aanpak van georganiseerde criminaliteit, crimineel en onverklaarbaar vermogen, inbreuken op de integriteit van het financiële stelsel, en complexe problemen rond personen op het snijvlak van zorg en veiligheid. Het betreft de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), het Financieel Expertise Centrum (FEC), en de Zorg- en

¹² Kamerstukken I 2021/22, 35 447, G.

¹³ Het bij koninklijke boodschap van 24 april 2020 ingediende voorstel van wet houdende regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Kamerstukken 35 447)).

¹⁴ Kamerstukken I 2021/22, 35 447, H.

¹⁵ Kamerstukken I 2021/22, 35 447, D.

¹⁶ Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2020/21, 35 447, nr. 6, antwoord 4), de considerans van het wetsvoorstel en memorie van toelichting (Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 3, blz. 1–2).

¹⁷ Het betreft de knelpunten, genoemd in §3.3 van de memorie van toelichting.

Veiligheidshuizen (ZVH). Voor een effectieve, samenhangende, en ketenbrede aanpak is het belangrijk dat hun deelnemers beter kunnen samenwerken en waar nodig gegevens uitwisselen. Omdat bestaande sectorale wetgeving onvoldoende rekening houdt met de integrale werkwijze van deze samenwerkingsverbanden, kampen zij met versnippering, onvolledigheid en grote complexiteit in de gegevensuitwisseling, evenals onduidelijkheden omtrent de grondslagen. Om hieraan een einde te maken, creëert het wetsvoorstel WGS heldere grondslagen voor multilaterale gegevensverwerking en voorziet het de huidige gegevensverwerkingen van een duidelijk juridisch kader.

Anderzijds is het doel van het wetsvoorstel om in aansluiting op de AVG waarborgen te bieden voor een goede bescherming van de persoonsgegevens die door deze samenwerkingsverbanden worden verwerkt. Die waarborgen zien op tal van aspecten; van het gebruik van gegevens tot het toezicht daarop en het afleggen van verantwoording door de samenwerkingsverbanden.¹⁸ Zo moeten er periodieke onafhankelijke privacy audits worden gehouden, waarvan de resultaten aan de AP moeten worden gezonden. Ook valt onder meer te denken aan de verplichte rechtmatigheidsadviescommissies, de loggingsplicht, de maximale bewaartermijn van vijf jaar, de jaarverslagleggingsplicht, de beperking op het aantal autorisaties, en nadere criteria op met name het gebied van betrouwbaarheid en kwaliteit van de signalen.¹⁹ Inzake geautomatiseerde gegevensanalyses bevat het wetsvoorstel een verplichting tot maatregelen om de kwaliteit en juistheid van gegevens te bewaken, een verplichting tot menselijke tussenkomst om te controleren op zorgvuldige totstandkoming van resultaten, een verbod op algoritmen waarvan de uitkomsten niet navolgbaar en controleerbaar zijn, en de verplichting tot uitleg op toegankelijke wijze aan het publiek over de gehanteerde patronen, indicatoren en andere onderliggende logica.²⁰ Een dergelijke gedetailleerde uitwerking van waarborgen is nog niet eerder vastgelegd op wettelijk niveau.

3. Hoofdpijnen advies Autoriteit Persoonsgegevens

Het advies van de AP is gevraagd door de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer bij brief van 19 april 2021.²¹ Het advies is uitgebracht op 9 november 2021.²² Dit is het derde advies van de AP over het wetsvoorstel WGS.²³ De AP adviseert om het wetsvoorstel niet in de huidige vorm aan te nemen en vindt het dringend noodzakelijk dat bepaalde aanpassingen worden doorgevoerd. De AP erkent wel dat het wetsvoorstel verbeterd is en dat de nodige waarborgen zijn ingebouwd. De AP vindt dit echter nog niet genoeg en adviseert om de gegevensverwerking van de vier in het wetsvoorstel geregelde samenwerkingsverbanden scherper af te bakenen. Daarnaast

¹⁸ Zie nader onder meer de artikelen 1.8 tot en met 1.12 en paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting.

¹⁹ Dit betreft betrouwbaarheids- en kwaliteitscriteria overeenkomstig het bepaalde bij en krachtens de artikelen 2.6, tweede lid, 2.14, eerste en tweede lid, onder f, 2.23, derde en negende lid, en 2.31, twaalfde lid.

²⁰ Artikel 1.9 van het wetsvoorstel.

²¹ Kamerstukken I 2020/21, 35 447, C.

²² Kamerstukken I 2021/22, 35 447, G.

²³ Dit wetsvoorstel is alvorens het naar de Tweede Kamer is gezonden, tweemaal voorgelegd aan de AP en vervolgens aan de Afdeling advisering van de Raad van State ter advisering. Conform die adviezen is in het wetsvoorstel zelf een viertal concrete samenwerkingsverbanden geregeld. Ook is een reeks aan waarborgen toegevoegd. Waar de adviezen op enkele punten niet zijn overgenomen, is dit gemotiveerd. Dit betrof met name de mogelijkheid om bij amvb overige samenwerkingsverbanden te kunnen regelen. Die mogelijkheid is niet geschrapt, maar voorzien van een nahangprocedure waarmee het parlement zo'n amvb kan tegenhouden.

adviseert de AP de mogelijkheid te schrappen om bepaalde overige samenwerkingsverbanden bij amvb te regelen. Verder maakt de AP een aantal specifieke opmerkingen van uiteenlopende aard, bijvoorbeeld over de verhouding van sommige samenwerkingsverbanden tot andere (aangekondigde) wetgeving. In §6 geef ik een algemene reactie op het advies van de AP en in de bijlage ga ik in op de specifieke aanbevelingen.

4. Hoofdpijnen voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State

Op verzoek van de Eerste Kamer heeft de Afdeling advisering voorlichting (nader advies) uitgebracht over het wetsvoorstel, die is gepubliceerd op 24 november jl.²⁴ De Afdeling advisering beschouwt gegevensverwerking onmiskenbaar als een belangrijk instrument om ernstige en ondermijnende criminaliteit tegen te gaan en stelt: «In die zin vormt niet alleen bescherming van persoonsgegevens, maar ook effectieve misdaadbestrijding rechtsstatelijk handelen.» De Afdeling advisering ziet in het wetsvoorstel een belangrijke verbetering in vergelijking met de huidige praktijk en spreekt haar waardering uit voor de aangebrachte wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke versie. De Afdeling advisering merkt op dat niet alles bij wet kan worden voorzien en benadrukt dat de wetgever moet kunnen vertrouwen op een kwalitatief goede uitvoeringspraktijk. Randvoorwaardelijk en daarmee urgent, is de adequate en zorgvuldige uitvoering en het investeren in professionaliteit en (juridische) deskundigheid op de werkvloer, ook voor wat betreft bijvoorbeeld de werking van algoritmen. Het gewijzigde wetsvoorstel komt volgens de Afdeling advisering in belangrijke mate tegemoet aan de eisen die worden gesteld door de Grondwet. Daarbij merkt de Afdeling advisering op dat op grond van het wetsvoorstel nog belangrijke elementen bij amvb moeten worden geconcretiseerd, en dat daarin in het licht van de proportionaliteit nog nadere afwegingen moeten plaatsvinden. De Afdeling advisering vindt dat de delegatiegrondslag om bij amvb overige samenwerkingsverbanden op te richten, moet worden beperkt tot tijdelijke spoedsituaties en stelt bovendien dat nader dient te worden beargumenteerd wat de plaats is van de Zorg- en Veiligheidshuizen binnen de WGS. In §5 zal ik op beide laatstgenoemde punten ingaan. Op verzoek van de Eerste Kamer is de Afdeling advisering ook ingegaan op het onderwerp discriminatierisico's. Dit onderwerp komt aan bod in §7.

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

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

5.1 De mogelijkheid om bij amvb nieuwe samenwerkingsverbanden te regelen

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

De Afdeling advisering vindt niet dat de mogelijkheid om bij amvb overige samenwerkingsverbanden op te richten geheel moet worden afgesneden.

²⁴ Kamerstukken I 2021/22, 35 447, H.

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

Gelet op de voorlichting van de Afdeling advisering ben ik bereid om toe te zeggen dat de artikelen 3.1 tot en met 3.3, die de mogelijkheid regelen om nieuwe samenwerkingsverbanden bij amvb te regelen, niet in werking zullen treden, en dat een wetsvoorstel wordt ingediend waarmee die artikelen worden aangepast. Met deze toezegging hoeft in de tussentijd het wetsvoorstel dat die drie artikelen aanpast de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel niet op te houden. Ik deel de opvatting van de Afdeling advisering dat aldus op korte termijn recht kan worden gedaan aan het belang om de gegevensverwerking binnen bestaande samenwerkingsverbanden van een toereikende wettelijke grondslag te voorzien. Via het nieuwe wetsvoorstel zal in de artikelen 3.1 tot en met 3.3 van de WGS worden geregeld dat uitsluitend in geval van spoed een nieuw samenwerkingsverband bij amvb kan worden geregeld en dat in dat geval zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel moet worden ingediend om het betreffende samenwerkingsverband alsnog in de wet te regelen. Dit betreft «tijdelijke delegatie».²⁵

5.2 Positie van de Zorg- en Veiligheidshuizen

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

De Zorg- en Veiligheidshuizen passen binnen de doelstelling van het wetsvoorstel WGS (zie §2). Zoals eerder uiteengezet in de Kamerstukken,²⁶ zijn de samenwerkingsverbanden in het wetsvoorstel WGS geselecteerd op basis van drie criteria, waaraan ook de Zorg- en Veiligheidshuizen voldoen: 1. het moet gaan om een samenwerkingsverband voor essentiële maatschappelijke vraagstukken op het terrein van het voorkomen en bestrijden van criminaliteit of op het snijvlak van zorg en veiligheid, 2. het samenwerkingsverband moet een bestendig karakter hebben, en 3. er moet sprake zijn van juridische knelpunten die een optimale samenwerking in de weg staan en die oplossing via wetgeving behoeven. De doelstelling van de Zorg- en Veiligheidshuizen is inderdaad anders dan van de andere drie samenwerkingsverbanden. Zorg- en Veiligheidshuizen richten zich op grond van de WGS op de aanpak van

²⁵ Zie aanwijzing 2.39 Aanwijzingen voor de regelgeving: tijdelijke delegatie betekent dat na de plaatsing van de amvb in het Staatsblad zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel wordt ingediend. Indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal het wetsvoorstel verwerpt, wordt de amvb onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de amvb ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

²⁶ Nader rapport (Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 4, blz. 8–9), nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2020/21, 35 447, nr. 6, blz. 4, antwoord 3) en memorie van toelichting (blz. 6, 2^e alinea).

complexe problemen op het snijvlak van zorg en veiligheid waarbij sprake is van een onveilige situatie die voortvloeit uit multi-problematiek en waarbij een ketenoverstijgende aanpak nodig is. Dat wil echter niet zeggen dat de opname in het wetsvoorstel van de Zorg- en Veiligheidshuizen geen samenhang zou hebben met de andere drie samenwerkingsverbanden. Die samenhang bestaat eruit dat het werk van de Zorg- en Veiligheidshuizen een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van de escalatie van sociale en zorgproblematiek tot het niveau dat jeugdigen en kwetsbare personen afglijden naar onder meer (georganiseerde) criminaliteit, of ernstige gewelddelicten veroorzaken.

De AP vraagt zich af of de regeling van de Zorg- en Veiligheidshuizen nog nodig is gelet op de Wet verplichte GGZ en het ontwerp-wetsvoorstel Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams).²⁷

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

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

6. Algemene reactie op het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens

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

Om te beginnen wil ik benadrukken dat het wetsvoorstel zelf een aantal belangrijke beperkingen bevat voor het verwerken van persoonsgegevens. De gezamenlijke gegevensverwerking moet te allen tijde passen binnen de in het wetsvoorstel omschreven doelomschrijvingen. Die doelomschrijvingen vergen tevens dat de gezamenlijke gegevensver-

²⁷ Dit is nog niet ingediend. Zie ook <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK010837>.

werking noodzakelijk is voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers.²⁸ Ik onderschrijf in dit verband de stelling van de Afdeling advisering dat een zeker abstractieniveau bij de doelomschrijvingen onvermijdelijk is en dat een zorgvuldige uitvoeringspraktijk cruciaal is omdat in concrete gevallen telkens zal moeten worden bezien of en op welke wijze aan het doelbindingsbeginsel kan worden voldaan. Daarnaast somt het wetsvoorstel op welke categorieën gegevens mogen worden verwerkt en zijn bij amvb nadere preciseringen voorzien van de gegevensverwerkingen.²⁹ Verder merk ik op dat het wetsvoorstel geen bevoegdheid regelt voor samenwerkingsverbanden om zelf nieuwe gegevens te vergaren. De samenwerkingsverbanden mogen uitsluitend gezamenlijk bepaalde gegevens verwerken waarover de deelnemers reeds rechtmatig beschikken.

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

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

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

²⁸ Aldus artikelen 2.2, 2.10, 2.17 en 2.25 in samenhang gelezen met 1.6, eerste lid, van het wetsvoorstel.

²⁹ Bij of krachtens amvb kunnen nadere waarborgen, beperkingen en voorwaarden worden gesteld aan alle gegevensverwerkingen op grond van het wetsvoorstel (op grond van artikel 1.8, eerste en negende lid, WGS). Ook bevat het wetsvoorstel specifieke verplichtingen om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen over onder meer het startpunt van de gegevensverwerking, de uitvoering van de gegevensanalyse, en de wijze waarop de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nader wordt gewaarborgd (zie de artikelen 2.6, tweede lid, 2.7, tweede lid, 2.14, 2.22, tweede lid, van het wetsvoorstel).

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

De Afdeling advisering en het CRM zijn op verzoek van de Eerste Kamer specifiek ingegaan op het tegengaan van risico's op ongelijke behandeling en discriminatie. In deze paragraaf ga ik in op de betreffende aanbevelingen. Tevens geef ik hiermee gevolg aan de in de Tweede Kamer aangenomen motie Van Nispen/Buitenweg waarin de regering werd verzocht om te verduidelijken op welke manieren de samenwerkingsverbanden verplicht worden discriminatie en andere mensenrechtenschendingen te voorkomen en hoe hier toezicht op gehouden wordt.³⁰

7.1 Beoordeling van de waarborgen in het wetsvoorstel

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

Voorop staat dat het discriminatieverbod voor elk overheidsonderdeel geldt. Ook onder de WGS mag dus geen ongerechtvaardigd onderscheid worden gemaakt. Gegevensverwerkingen onder de WGS moeten voldoen aan de AVG. De AVG vereist maatregelen om discriminerende gevolgen voor betrokkenen tegen te gaan.³¹ Een verwerking waar discriminatie aan ten grondslag ligt, voldoet niet aan die normen en is onrechtmatig. In de WGS wordt bovendien bepaald welke gegevens door de samenwerkingsverbanden worden verwerkt. Persoonsgegevens over nationaliteit, ras of etnische afkomst vallen daar niet onder. De WGS stelt algemene waarborgen die risico's op discriminerende gevolgen moeten tegengaan en de zorgvuldigheid bevorderen. Die waarborgen zien op tal van aspecten zoals toegelicht in §2. In het bijzonder valt te wijzen op de aanvullende waarborgen bij geautomatiseerde gegevensanalyses, namelijk een verplichting tot maatregelen om de kwaliteit en juistheid van gegevens te bewaken, een verplichting tot menselijke tussenkomst om te controleren op zorgvuldige totstandkoming van resultaten, een verbod op algoritmen waarvan de uitkomsten niet navolgbaar en controleerbaar zijn, en de verplichting tot uitleg op toegankelijke wijze aan het publiek over de gehanteerde patronen, indicatoren en andere onderliggende logica.³²

In aanvulling op de bovengenoemde waarborgen ben ik voornemens om bij amvb te regelen dat samenwerkingsverbanden bij de verstrekking van resultaten aan deelnemers of derden, zoveel mogelijk moeten motiveren op basis van welke informatie de uitkomst tot stand is gekomen.³³ Ik ben het eens met de stelling van de Afdeling advisering dat dit mag worden

³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 447, nr. 17.

³¹ Zie onder meer overweging 71 AVG.

³² Artikel 1.9 van het wetsvoorstel.

³³ Op grond van de artikelen 1.8, negende lid, 2.7, tweede lid, 2.14, tweede lid en 2.23, negende lid van het wetsvoorstel.

verwacht van de samenwerkingsverbanden, niet alleen vanwege de transparantie maar ook vanwege de controleerbaarheid en de rechtsbescherming. Dit is van belang om bestuursorganen in staat te stellen om gevolg te geven aan de motiveringsplicht uit de Algemene wet bestuursrecht en de daaruit voortvloeiende verplichting om te toetsen of de feiten juist zijn vastgesteld en of een voorgenomen besluit op deze feiten mag worden gebaseerd. Wanneer een deelnemer na de gezamenlijke gegevensverwerking beslist om een interventie te plegen, bestaat daartegen de gebruikelijke rechtsbescherming die van toepassing is bij besluiten of strafrechtelijke handhaving.

7.2 Taak van rechtmatigheidsadviescommissies

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

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

7.3 Zorgvuldige uitvoering en professionaliteit

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

algoritmes, en het belang van een zorgvuldige evaluatie en terugkoppeling van de resultaten van de toepassing van algoritmen.

Met de Afdeling advisering ben ik van mening dat de overheid vanzelfsprekend dient te waarborgen dat wordt geïnvesteerd in professionaliteit en (juridische) deskundigheid op de werkvloer, evenals in een cultuur waarin kan en mag worden afgeweken van algoritmische uitkomsten.³⁴ Ook ben ik van mening dat de delegatiegrondslagen voor vormen van geautomatiseerde gegevensanalyse³⁵ pas kunnen worden toegepast indien een zorgvuldige uitvoeringspraktijk zeker is gesteld.³⁶ Er zijn geen concrete voornemens om deze delegatiegrondslagen in te vullen. Zoals toegelicht in de nota van wijziging, zijn de betreffende delegatiegrondslagen opgenomen omwille van de toekomstbestendigheid en gelet op innovatieve technologische ontwikkelingen.³⁷ Bij gebruik van deze grondslagen zal gevolg worden gegeven aan de aanbevelingen van de Afdeling advisering over een zorgvuldig gebruik van algoritmes. Een zorgvuldig gebruik van algoritmes heeft in algemene zin de volle aandacht van het kabinet. Daartoe zijn de nodige stappen gezet, die ook hun toepassing zullen hebben op gegevensverwerkingen onder de WGS.³⁸

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

³⁴ Artikel 1.8, negende lid, biedt de grondslag om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen over de waarborgen, waaronder opleidingseisen voor personen die zijn aangewezen ten behoeve van de inzet in het samenwerkingsverband.

³⁵ Geautomatiseerde gegevensanalyse is volgens artikel 1.1 een analyse van persoonsgegevens waarbij *tijdens* de analyse geen menselijke tussenkomst plaatsvindt. De gegevensanalyse wordt dus daadwerkelijk door een geautomatiseerd systeem uitgevoerd. Het wetsvoorstel vereist wel dat er menselijke tussenkomst plaatsvindt in de fase *nadat* de analyse is voltooid maar *voordat* de resultaten worden verstrekt aan de deelnemer van het samenwerkingsverband. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de nota van wijziging.

³⁶ Zie de artikelen 1.1, 2.5, tweede lid, en 2.18, tweede lid, van het wetsvoorstel.

³⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 447, nr. 7.

³⁸ Zie onder meer Kamerstukken II 2020/21, 26 643, nr. 765 (voortgangsbrief AI en algoritmen).