

Vergaderjaar 2023–2024

36 461

Wijziging van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden in verband met het waarborgen van de parlementaire betrokkenheid bij de aanwijzing van andere samenwerkingsverbanden

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 april 2024

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Graag ga ik hieronder in op de gestelde vragen, in dezelfde volgorde als in het verslag.

Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WSG) in verband met het waarborgen van de parlementaire betrokkenheid bij de aanwijzing van andere samenwerkingsverbanden (hierna: het wetsvoorstel), waarin kort gezegd wordt voorgesteld om de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) andere dan in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Kamerstuk 35 447) genoemde samenwerkingsverbanden in te stellen te beperken tot spoedsituaties en alleen op tijdelijke basis, totdat in een wettelijke grondslag voor zo'n samenwerkingsverband is voorzien. Deze leden waarderen het dat de parlementaire betrokkenheid bij het instellen van nieuwe samenwerkingsverbanden wordt versterkt. Deze leden hebben nog enkele vragen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij betreuren dat de wet na aanvaarding in de Kamer in december 2020 nog altijd niet in werking is getreden. Zij stellen nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om nog enkele vragen te stellen aan de regering.

Vraag 1 (CDA) – voorkomen van vertraging nieuw samenwerkingsverband

Deze leden vragen om te beginnen aan de regering hoe zij gaat voorkomen dat deze nieuwe regeling tot vertraging gaat leiden in het proces van het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband.

Deze nieuwe regeling zal juist kunnen voorkomen dat in gevallen waarin spoed geboden is het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband wordt vertraagd. Het onderhavige wetsvoorstel bevat een voorziening die inhoudt dat het in spoedsituaties mogelijk is om bij amvb een nieuw samenwerkingsverband te regelen. Snelheid en flexibiliteit komen daarom niet in gevaar. Zo'n amvb geldt tijdelijk, ter overbrugging van de tijd die nodig is om een wetswijziging tot stand te brengen om het samenwerkingsverband in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) zelf te regelen.

Vraag 2 (CDA) – gevolgen ketenpartners

Daarnaast vragen deze leden of dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor de informatiepositie van de betrokken ketenpartners, zoals de Regionaal Informatie en Expertise Centra (RIEC) of de politie, en zo ja, wat deze gevolgen inhouden.

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de RIEC's, de politie of andere ketenpartners die in de WGS worden genoemd.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen en hebben er nog een aantal vragen over.

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daar nog enkele vragen over.

1. Aanleiding

Vraag 3 (GroenLinks-PvdA) – moment opvolgingswetsvoorstel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie herkennen zich in de zorgen van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en in de opvatting van de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) dat het niveau van een AMvB tekortschiet als grondslag voor zoiets verstrekken als het verzamelen, bewerken en delen van persoonsgegevens binnen een (publiek-privaat) samenwerkingsverband. De Afdeling merkt daar ook bij op dat in spoedsituaties een AMvB diensten kan bewijzen, mits snel voorzien wordt in een deugdelijke, wettelijke grondslag. Deze leden vragen of het niet wenselijk is om het moment vast te pinnen waarop een daartoe strekkend wetsvoorstel bij de Kamer moet worden ingediend. Waarom wordt er bijvoorbeeld niet voor gekozen om gelijktijdig met het plaatsen van de AMvB in het Staatsblad een gelijkluidend wetsvoorstel bij de Kamer kenbaar te maken, in afwachting van definitieve indiening na ommekomst van het (spoed)advies van de Afdeling?

Het voorgestelde artikel 3.1, tweede lid, is vormgegeven overeenkomstig de modelbepaling in aanwijzing 2.39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het artikel bepaalt dat «zo spoedig mogelijk» na publicatie in het Staatsblad van de tijdelijke amvb, een wetsvoorstel moet worden ingediend bij de Tweede Kamer om het betrokken onderwerp te regelen. Het wettelijk fixeren van de termijn waarbinnen de regering het wetsvoorstel dat de tijdelijke amvb moet opvolgen (opvolgingswetsvoorstel) moet indienen, zou slechts schijnzekerheid bieden, omdat de regering door externe afhankelijkheden geen invloed heeft op de doorlooptijden in de aan de indiening voorafgaande fases, waaronder de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Zo kan de Afdeling advisering van de Raad van State niet worden verplicht om

binnen een zodanige termijn te adviseren dat de aan de regering opgelegde indieningstermijn haalbaar is. Doordat de wetsprocedure dergelijke externe afhankelijkheden kent, is het niet te garanderen dat een tijdslimiet waarbinnen een wetsvoorstel moet worden ingediend, wordt waargemaakt.

Het eerder kenbaar maken van een wetsvoorstel bij uw Kamer in afwachting van formele indiening heeft weinig toegevoegde waarde, omdat de parlementaire behandeling uitsluitend kan aanvangen nadat een wetsvoorstel is ingediend. Weliswaar kan een bewindspersoon *ter kennisgeving* een conceptwetsvoorstel («voorontwerp») aan het parlement toezenden, maar dit dient niet te geschieden ten behoeve van een gedachtewisseling. Een debat over een voorontwerp zou immers niet stroken met de in de Grondwet vastgelegde wetgevingsprocedure en in het bijzonder de rol van de Afdeling advisering van de Raad van State in de wetsprocedure.¹

Uiteraard zal de regering bij de stappen waarvan zij zelf de duur in de hand heeft, steeds de grootste spoed betrachten, teneinde te voldoen aan de norm van «zo spoedig mogelijk».

Vraag 4 (VVD) – gevolgen uitblijven WGS

De leden van de VVD-fractie stellen voorop dat het belangrijk is dat criminelen worden vervolgd, berecht en bestraft. Vaker dan nu het geval is, zal de focus van de opsporing volgens deze leden gericht moeten zijn op het ontmantelen van criminele organisaties en machtsstructuren en niet enkel het vervolgen van criminelen. Dat is een van de redenen waarom het van belang is dat nationale, regionale en lokale partners voldoende (wettelijke) mogelijkheden dienen te krijgen om gegevens uit te wisselen met het oog op het actief verstoren van deze criminele organisaties en het crimineel handelen stoppen, uiteraard voorzien van adequate waarborgen ter bescherming van privacy.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten, mede aan de hand van informatie van deelnemers van enkele samenwerkingsverbanden zoals de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), wat de gevolgen zijn van het uitblijven van de inwerkingtreding van de WGS. Welke beperkingen die organisaties ondervinden bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad zijn het meest prangend volgens de regering? Op welke manieren betekent het uitblijven van de inwerkingtreding van de WGS dat een efficiënte criminaliteitsbestrijding in het geding komt?

Zonder de WGS vindt informatie-uitwisseling tussen de samenwerkende partners moeizamer plaats. Zo ervaren de samenwerkingsverbanden onzekerheid over de bestaande juridische mogelijkheden, wat leidt tot handelingsverlegenheid waar die niet zou hoeven te bestaan. De bestaande grondslagen zijn versnipperd, waardoor het een complexe puzzel is om te bepalen wie welke informatie mag krijgen. Nu moet elke deelnemende instantie voor zichzelf en vanuit de eigen bevoegdheden voor elk geval motiveren waarom hij bepaalde gegevens van een andere instantie nodig heeft. Een deelnemende instantie mag nu in principe geen gegevens delen wanneer niet duidelijk is in hoeverre haar eigen taak verband houdt met het doel van het samenwerkingsverband en of de gegevensdeling verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Er is geen expliciete juridische regeling voor verstrekking van

¹ Zie T.C. Borman, «De aanduiding van wetsvoorstellen», RegelMaat 2018, afl. 6, p. 386–394, § 3 «Toezending van voorontwerpen van wet aan het parlement». Hierin wordt onder meer gewezen op een uiteenzetting van de toenmalige Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, waarin is benadrukt dat de grondwettelijke wetsprocedure met zich brengt dat pas met de Staten-Generaal in discussie wordt getreden over de concrete tekst nadat het wetsvoorstel is ingediend (Kamerstukken II 1985/86, 19 200 VI en VII, nr. 8, p. 5).

gegevens aan *alle* deelnemers van een samenwerkingsverband, en evenmin voor *gezamenlijke* gegevensverwerking. Daardoor blijft er discussie bestaan over de rechtmatigheid van de gegevensuitwisseling. Het samenwerkingsverband moet in de tussentijd terugvallen op grondslagen voor bilaterale gegevensverstrekking. Hierdoor verschilt het per instantie en per ontvanger óf en in welke mate zij gegevens mogen delen in het samenwerkingsverband. Sommige deelnemende instanties mogen nu geen of slechts heel beperkt gegevens verstrekken of ontvangen, zelfs als dat noodzakelijk is voor het gezamenlijke doel van het samenwerkingsverband. Een concreet voorbeeld hiervan is de huidige beperking van het openbaar ministerie om informatie vanuit de Wet verplichte GGZ, die vaak over verwarde personen gaat, te delen met ketenpartners omdat de wettelijke grondslag hiervoor ontbreekt. Met de WGS wordt dit knelpunt in de Zorg- en Veiligheidshuizen weggenomen.

Het voortduren van de bestaande struikelblokken bij gegevensdeling tussen partijen uit verschillende domeinen, is niet zonder gevolgen. Het effect is dat er lacunes kunnen optreden in de informatiedeling, waardoor de samenwerkende partners niet het gehele plaatje overzien en onderlinge verbanden over het hoofd zien. Hierdoor wordt bijvoorbeeld het grotere geheel waarin een criminele organisatie opereert niet zichtbaar en kunnen essentiële interventies niet worden ingezet omdat men de informatie niet heeft. Door verkokering en versnippering van de informatie is de effectiviteit en slagkracht van de samenwerkingsverbanden suboptimaal. Daardoor kan criminaliteit onnodig lang doorgaan en kan het vinden van het juiste antwoord erop lang duren. Ook komen zodoende onvoldoende de handelingsperspectieven in beeld om individuen uit het criminele circuit te trekken. Het is dan ook van groot belang dat de WGS de voornoemde knelpunten en onduidelijkheden wegneemt en de gegevensverwerking in goede banen leidt dankzij talrijke aanvullende waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking.

De leden van de VVD-fractie vragen in het bijzonder naar het samenwerkingsverband iCOV, en de gevolgen die dat ondervindt van het uitblijven van de inwerkingtreding van de WGS. Met de komst van een duidelijk wettelijk kader zoals de WGS dat creëert, hoeft er minder terughoudendheid te worden betracht bij de uitwisseling van informatie tussen de leden van iCOV en zal er ook meer ruimte zijn voor de ontwikkeling van nieuwe analysetechnieken. Vanwege het tot nu toe ontbreken van zo'n kader zijn de producten van iCOV suboptimaal en wordt het potentieel van iCOV onvoldoende benut. Dat kan er bijvoorbeeld in crisissituaties toe leiden dat interventieteams van de politie of Koninklijke Marechaussee niet beschikken over de benodigde informatie. Ook vindt er nu geen verstrekking plaats van informatieproducten aan andere samenwerkingsverbanden, wat onder de WGS – weliswaar uitsluitend in de daarin omschreven gevallen – wel een mogelijkheid is. Hierdoor kan de keten in sommige gevallen minder goed haar werk doen. Verder ziet iCOV in afwachting van de WGS af van themarapportages, die een integraal zicht kunnen geven op de aard en omvang van criminogene fenomenen die een rol spelen bij ondermijning en criminele organisaties, zoals bijvoorbeeld illegale financiële constructies, witwassen met vastgoed, fraude en de rol van facilitators. Onder de WGS kan hierbij ook ingezoomd worden tot operationeel niveau, zodat bijvoorbeeld facilitators in beeld kunnen komen. Zonder deze rapportages blijft het inzicht in dergelijke fenomenen veel beperkter, zonder actuele data uit de praktijk. Na de inwerkingtreding van de WGS zullen de deelnemers aan iCOV een vollediger informatiepositie hebben, die eraan kan bijdragen dat onderzoeken minder lang duren, kwalitatief hoogstaander en daarmee ook doeltreffender zijn.

Vraag 5 (VVD) – gevolgen uitvoeringspraktijk en voorkomen van vertraging

Kan de regering daarnaast ingaan op de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de uitvoeringspraktijk? De leden van de VVD-fractie merken op dat oorspronkelijk in de WGS was gekozen om enige flexibiliteit te behouden voor het oprichten van nieuwe samenwerkingsverbanden nadat de WGS in werking is getreden. Deze leden menen dat enige snelheid en flexibiliteit in sommige situaties passend is, gelet op de uitvoering van de wettelijke taken van deelnemers van de verschillende samenwerkingsverbanden. Komt de snelheid en flexibiliteit die was beoogd niet te veel in gevaar door het wetsvoorstel? Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

Zoals hierboven, naar aanleiding van vraag 1 van de leden van de fractie van het CDA is aangegeven, zal deze nieuwe regeling in die gevallen waarin spoed geboden is juist kunnen voorkomen dat het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband wordt vertraagd. Een amvb is immers als spoedvoorziening mogelijk volgens het onderhavige wetsvoorstel, zodat de snelheid en flexibiliteit niet in gevaar komen. Wel zal de amvb zo spoedig mogelijk moeten worden gevolgd door een wetswijziging om het samenwerkingsverband te regelen in de WGS.

Vraag 6 (VVD) – consultatie

Ook willen deze leden weten of de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Bureau Regioburgemeesters zijn geconsulteerd bij het wetsvoorstel en zo niet, of dat alsnog kan gebeuren.

Er heeft geen consultatie plaatsgevonden voor het onderhavige wetsvoorstel. Gelet op nr. 16 van het Draaiboek voor de regelgeving is een grond om af te zien van internetconsultatie de situatie waarin consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel. Deze situatie doet zich hier voor, aangezien het kabinet met het wetsvoorstel sec beoogt om gevolg te geven aan zijn toezegging aan het parlement om een delegatiegrondslag om te zetten naar tijdelijke delegatie, en dit ten principale een aangelegenheid betreft tussen de regering en het parlement. Ik zie geen aanleiding om hierop terug te komen. Overigens zijn de VNG en Bureau Regioburgemeesters wel geconsulteerd over de WGS en over het ontwerpbesluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (BGS).

Vraag 7 (VVD) – informeren over nieuwe toetredingen

De leden van de VVD-fractie steunen ook de toetreding van de Koninklijke Marechaussee (KMar) tot de iCOV en stellen het op prijs dat de Kamer hierover op 23 januari 2024 is geïnformeerd. Is de regering voornemens om de Kamer ook over andere toetredingen proactief te blijven informeren, ook na inwerkingtreding van de WGS? Kan de regering nagaan of het noodzakelijk is dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ook toetreedt tot dit samenwerkingsverband?

Na inwerkingtreding van de WGS zal het parlement zeker worden betrokken bij de toetreding van een nieuwe deelnemer. Hiertoe geldt dan een verplichting. De WGS bepaalt immers dat een parlementaire voorhang- en nahangprocedure moet worden gevolgd bij een amvb die een deelnemer toevoegt aan een in de WGS geregeld samenwerkingsverband.² Het initiatief tot toetreding ligt in de eerste plaats bij de gezamenlijke deelnemers aan het samenwerkingsverband. Indien dit tot het gezamenlijk gemotiveerde oordeel komt dat toetreding van een

² Artikelen 2.3, tweede en derde lid, 2.11, tweede en derde lid, 2.19, derde lid, en 2.27, vijfde lid, WGS.

nieuwe deelnemer noodzakelijk is ten behoeve van het samenwerkingsverband, dan kan het kabinet op basis daarvan overwegen de stappen te zetten die nodig zijn om aan de wens van het samenwerkingsverband gevolg te geven. Met betrekking tot de Dienst Justitiële Inrichtingen ligt een dergelijke wens op dit moment niet op tafel.

Vraag 8 (VVD) – uitvoering moties Michon-Derkzen c.s.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie naar de laatste stand van zaken rondom de uitvoering van de motie Michon-Derkzen c.s. over onderzoeken of de huidige wettelijke kaders voldoende mogelijkheden bieden om effectief te kunnen optreden bij (dreigende) verstoringen van de openbare orde en het verspreiden van terroristisch gedachtegoed (Kamerstuk 29 754, nr. 699) en de stand van zaken rondom de uitvoering van de motie Michon-Derkzen c.s. over knelpunten bij het delen van informatie tussen organisaties in het veiligheidsdomein (Kamerstuk 29 911, nr. 365). Bij de beantwoording van deze vraag vragen deze leden of de regering bereid is om met de input van onder andere de VNG over de knelpunten bij het delen van informatie in het veiligheidsdomein op korte termijn nadere voorbereidingen te treffen om aanvullende wetswijziging(en) in gang te zetten om knelpunten in de uitvoering met betrekking tot het delen van informatie op te lossen. In dat licht vragen zij specifiek hoe onderhavig wetsvoorstel bijdraagt aan de breed gedeelde roep van burgemeesters zoals de burgemeesters van Amsterdam en van Arnhem die verantwoordelijkheid dragen voor de openbare orde en veiligheid in hun gemeenten en herhaaldelijk hebben aangegeven dat zij makkelijker met waarborgen omkleed informatie zouden moeten kunnen delen. Kan de regering hierop ingaan?

Inzake de eerste motie ontvangt uw Kamer een separate brief. Wat de tweede motie van het lid Michon-Derkzen c.s. betreft, over knelpunten bij het delen van informatie tussen organisaties in het veiligheidsdomein, is in de Halfjaarbrieven georganiseerde ondermijnende criminaliteit van 15 december 2023 de oprichting van een Taskforce Gegevensdeling aangekondigd.³ De taskforce richt zich de komende periode prioritair op vroegsignalering in de preventieve aanpak, waaronder het delen van informatie tussen het sociaal domein en het veiligheidsdomein, en gegevensdeling in de aanpak van drugssmokkel via logistieke knooppunten.⁴ Over de voortgang zal ik uw Kamer voor de zomer informeren.

Het onderhavige wetsvoorstel zorgt als zodanig niet voor makkelijkere of betere informatiedeling. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat altijd een formele wet nodig is om gegevensdeling in een nieuw samenwerkingsverband te regelen, in plaats van een amvb en biedt een voorziening voor situaties waarin niet op een wet kan worden gewacht.

De vraagstelling van de leden van de VVD-fractie lijkt overigens toe te zien op de openbare orde in relatie tot nieuwe samenwerkingsverbanden. De doelstelling van een samenwerkingsverband dat bij amvb wordt geregeld kan echter geen betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde, maar wel op het voorkomen en bestrijden van ernstige vormen van criminaliteit. Dat staat in artikel 3.1, onderdeel a, van het wetsvoorstel WGS, zoals aanhangig in de Eerste Kamer.

Vraag 9 (D66) – moment opvolgingswetsvoorstel

De leden van de D66-fractie constateren dat in dit wetsvoorstel staat opgenomen dat een AMvB per definitie een tijdelijk karakter heeft. Dat wil

³ Kamerstukken II 2023/24, 29 911, nr. 433, blz. 3.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 433.

zeggen dat er zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel ter vervanging wordt ingediend. Waarom wordt hier geen tijdslimiet aan verbonden?

Zoals in het antwoord op vraag 3 is toegelicht, zou het wettelijk fixeren van de termijn waarbinnen de regering het opvolgingswetsvoorstel moet indienen slechts schijnzekerheid bieden, omdat de regering geen invloed heeft op de doorlooptijden in de aan de indiening voorafgaande fases, doordat de wetsprocedure externe afhankelijkheden kent.

Vraag 10 (D66) – moment opvolgingswetsvoorstel

Wat valt binnen alle redelijkheid nog binnen «zo spoedig mogelijk»?

De zinsnede «zo spoedig mogelijk» in het voorgestelde artikel 3.1, tweede lid, is afkomstig uit de modelbepaling in aanwijzing 2.39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Conform deze modelbepaling is in het voorgestelde artikellid opgenomen dat zo spoedig mogelijk na publicatie in het Staatsblad van de tijdelijke amvb, een wetsvoorstel moet worden ingediend bij de Tweede Kamer om het betrokken onderwerp te regelen.

Het begrip «zo spoedig mogelijk» impliceert zo snel als onder de omstandigheden haalbaar, redelijk en verstandig is. Daarbij bestaat enige beleidsruimte.⁵

Om het opvolgingswetsvoorstel in procedure te kunnen brengen, ligt het voor de hand dat wordt gewacht totdat de adviezen over de tijdelijke amvb zijn ontvangen en verwerkt, omdat deze ook relevant kunnen zijn voor het wetsvoorstel en eventueel zouden kunnen inhouden dat wordt geadviseerd om het traject stop te zetten. Bij een positief advies over de tijdelijke amvb zou het «zo spoedig mogelijk» in procedure brengen van het opvolgingswetsvoorstel inhouden dat dit gebeurt nadat de consultatie-adviezen en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op de tijdelijke amvb zijn ontvangen en verwerkt.

Vraag 11 (D66) – wetgevingsprocedures

En welke concrete acties worden verbonden aan het indienen van een wetsvoorstel? Zo vragen deze leden of een adviesaanvraag ter verduidelijking nog valt binnen het traject van «indienen van het wetsvoorstel». Of dient dat vooraf gedaan te worden? Deze leden zouden graag nog een bevestiging krijgen dat ook bij een AMvB in deze context een advies van de Afdeling wordt gevraagd. In hoeverre is de regering bereid om naast advies van de Afdeling ook advies van de AP te vragen, aangezien het bij deze AmvB's per definitie gaat over de verwerking van persoonsgegevens? Ten slotte vragen deze leden hoe de Kamer wordt betrokken bij de voortgang van een wetstraject dat een AMvB zal moeten vervangen.

Over de tijdelijke amvb moet altijd advies worden gevraagd aan de Autoriteit persoonsgegevens. Dit volgt uit artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Ook het vragen van advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State is verplicht. Dit volgt uit artikel 17, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Raad van State.

Het wetsvoorstel waarmee wordt beoogd de tijdelijke amvb op te volgen, doorloopt het reguliere wetgevingsproces en de daarbij gebruikelijke stappen, met dien verstande dat de consultatiefase zinledig zou zijn en derhalve zou kunnen vervallen indien het opvolgingswetsvoorstel letterlijk overeenkomt met de tijdelijke amvb waarover consultatie heeft plaatsgevonden, zoals die luidt na verwerking van de adviezen. Als het opvol-

⁵ Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 35 084, nr. 9, blz. 51 (antwoord 192; nota naar aanleiding van het verslag inzake de Verzamelwet Brexit).

gingswetsvoorstel niets wijzigt aan de gegevensverwerkingen zoals die zijn geregeld in de tijdelijke amvb is het niet vereist om de Autoriteit persoonsgegevens opnieuw te raadplegen; als wel sprake is van (substantiële) wijzigingen, dient de AP ook over het opvolgingswetsvoorstel te worden geconsulteerd.

Te allen tijde dient de Afdeling advisering van de Raad van State te worden gehoord over het opvolgingswetsvoorstel, omdat artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de Raad van State daartoe verplicht.

Wat betreft de betrokkenheid van uw Kamer geldt dat bij een opvolgingswetsvoorstel de wetsprocedure, uitgewerkt in hoofdstuk 5 van de Grondwet, onverkort geldt.

Vraag 12 (D66) – meewegen duur wetstraject

In hoeverre wordt de duur van een verwacht wetstraject meegewogen bij het toestaan van een samenwerkingsverband per AMvB?

De duur van een verwacht wetstraject wordt meegewogen: volgens het onderhavige wetsvoorstel is een tijdelijke amvb uitsluitend mogelijk in een situatie waarin niet op de totstandkoming van een wet kan worden gewacht. Dit is gebaseerd op aanwijzing 2.39, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «Tijdelijke delegatie blijft beperkt tot gevallen waarin te stellen voorschriften gelet op hun betekenis bij wet moeten worden vastgesteld maar de totstandkoming van een wet niet kan worden afgewacht.»

De constructie heeft echter als duidelijk nadeel dat zij dubbel werk oplevert en daardoor in zijn totaliteit mogelijk zelfs langer duurt dan een regulier wetstraject: eerst moeten de voorschriften door middel van een amvb worden vastgesteld en daarna moet nog een regeling bij wet tot stand worden gebracht. Dit pleit voor een terughoudend gebruik van deze constructie, hetgeen wordt gerealiseerd nu deze constructie wordt gereserveerd voor spoedsituaties.

Vraag 13 (SP) – reflectie

De leden van de SP-fractie waren een aantal jaar geleden zeer ontstemd over de WGS en hebben ook tegen de invoering van de WGS gestemd. Niet voor niets was er veel verzet van maatschappelijke organisaties en hoogleraren tegen die waarschuwden voor het openen van de deur van ongebreidelde surveillance. Deze leden constateren dat de Eerste Kamer goed werk heeft verricht door deze wet kritisch te behandelen. Deze leden zijn positief gestemd over een aantal concessies die zijn gedaan op aanraden van de Afdeling, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Eerste Kamer zelf. Er zijn ook via de Eerste Kamer nu veel zaken overgenomen waar in eerste instantie wel degelijk ook voor was gewaarschuwd door de Tweede Kamer. Alles overziend, had de regering dit slepende wetstraject met onvoldoende zorgvuldigheid en het juridische geknutsel dat nu plaatsvindt niet beter kunnen voorkomen door de kritiek uit het parlement eerder serieus te nemen?

Ik zou het WGS-traject niet willen kenschetsen als juridisch geknutsel, maar veeleer als een voorbeeld van hoe een gecompliceerd wetsvoorstel, mede door middel van het naar waarde schatten van hetgeen is aangevoerd bij de advisering, zich met de tijd verder heeft ontwikkeld tot een gebalanceerd geheel waarbij op zorgvuldige wijze de betrokken belangen met elkaar worden verenigd.

Nog voordat het wetsvoorstel in april 2020 is ingediend bij uw Kamer, is het grondig aangepast naar aanleiding van adviezen van onder meer de Afdeling advisering van de Raad van State en de Autoriteit persoonsgegevens.

Het amendement-Van Nispen,⁶ dat de mogelijkheid om bij amvb nieuwe samenwerkingsverbanden te regelen zou schrappen, werd in december 2020 verworpen (met stemverhouding 68–81). Het onderhavige wetsvoorstel zou niet mogelijk zijn geweest indien dit amendement zou zijn aangenomen.

Uw Kamer heeft het wetsvoorstel in december 2020 aangenomen met stemverhouding 94–55. Daarmee was er een ruime meerderheid van de Tweede Kamer voorstander van dit wetsvoorstel.

Wat de Eerste Kamer betreft heb ik de nadere adviezen, die op haar verzoek zijn uitgebracht, ter harte genomen: enerzijds heb ik conform de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State uit november 2021 het onderhavige wetsvoorstel voorbereid, anderzijds heb ik naar aanleiding van het advies van de AP uit november 2021 aanvullende waarborgen toegevoegd in het concept-Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Vraag 14 (SP) – voorafgaande rechterlijke toets

De leden van de SP-fractie constateren dat dit wetsvoorstel betrekking heeft op een specifiek onderdeel van de WGS, namelijk de mogelijkheid om de gegevensverwerking van nieuwe samenwerkingsverbanden in een AMvB te regelen. Deze leden lezen dat de AP heeft laten weten nog steeds kritisch te zijn op het voorliggende wetsvoorstel. Volgens de toezichthouder zijn deze aanpassingen nog niet voldoende, want eerst zou gegevensuitwisseling tussen specifieke overheidsinstanties en eventuele private partijen goedgekeurd moeten worden door een rechter. Dit gebeurt volgens de AP namelijk ook als het gaat om bepaalde gevallen van huisbezoeken, hetgeen volgens de AP net zo zwaar weegt. Is de regering het eens met deze zienswijze van het AP? Vindt de regering dat er nu wel voldoende waarborgen inzitten die een zwaar middel zoals gegevensuitwisseling rechtvaardigen in het belang van de privacy voor de burger?

Op dit advies ben ik onlangs ingegaan in een separate brief aan uw Kamer en in (de gelijklopende) paragraaf 4 van de nota van toelichting op het concept-Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (BGS), zoals dat bij uw Kamer is voorgehangen. Daarin is toegelicht dat met de WGS en het BGS wordt voorzien in voldoende waarborgen, toezicht en verantwoording.

3. Spoedsituaties

Vraag 15 (GroenLinks-PvdA) – definitie spoedsituatie

De leden van GroenLinks-PvdA-fractie vinden het betekenisvol dat voorzien wordt in een verhelderend voorbeeld van een spoedsituatie, maar vragen om precisering van de definitie «spoedsituatie»; aan welke concrete criteria wordt gedacht om te beoordelen dat de reguliere totstandkoming van de wet niet kan worden afgewacht?

Volgens de voorgestelde aanpassing van artikel 3.1, eerste lid, WGS gaat het om de situatie «indien de totstandkoming van een wet niet kan worden afgewacht». Deze formulering is afkomstig uit aanwijzing 2.39, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «Tijdelijke delegatie blijft beperkt tot gevallen waarin te stellen voorschriften gelet op hun betekenis bij wet moeten worden vastgesteld maar de totstandkoming

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 447, nr. 10 (amendement-Van Nispen over het schrappen van hoofdstuk 3).

van een wet niet kan worden afgewacht.» De toelichting op deze aanwijzing verduidelijkt dat hiervoor aanleiding kan zijn indien snelle interventie is geboden of anticipatie op nieuwe maatregelen moet worden voorkomen. Vanwege het onvoorzienbare karakter van de omstandigheden waarin van deze bevoegdheid gebruik gemaakt zou kunnen worden, valt een nadere concretisering van de criteria voor spoed niet goed te geven.

Vraag 16 (D66) – definitie spoedsituatie

De leden van de D66-fractie constateren dat de open definitie die in het wetsvoorstel wordt gegeven van een «spoedsituatie» zorgt voor onduidelijkheid. Het onvoorziene karakter zou ervoor zorgen dat een nadere concretisering niet is te geven. In hoeverre heeft de regering hier advies over ingewonnen? Ondanks dat de regering een verdere concretisering onhaalbaar acht, worden er toch enkele voorbeelden aangedragen, zoals cybercrime. Is het mogelijk om de domeinen vast te stellen waarbinnen deze spoedsituaties zich kunnen voordoen, zo vragen deze leden.

De regering heeft mede over het element van de «spoedsituatie» advies ingewonnen bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij is in haar advies niet ingegaan op de omschrijving hiervan.

De domeinen waarbinnen een tijdelijke amvb kan worden vastgesteld, zijn omschreven in het voorgestelde artikel 3.1 van het wetsvoorstel WGS. De doelstelling van het samenwerkingsverband moet zwaarwegend zijn en moet worden gespecificeerd binnen één van de volgende domeinen:

- a. het voorkomen en bestrijden van ernstige vormen van criminaliteit;
- b. het voorkomen en bestrijden van grootschalig of systematisch onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen en overheidsvoorzieningen; of
- c. het voorkomen en bestrijden van grootschalige of systematische ontduiking van wettelijke verplichtingen tot betaling van belastingen, retributies en rechten bij in- en uitvoer.»

Het is bij de regeling van een nieuw samenwerkingsverband niet toegestaan om louter één van de voornoemde doelstellingen naar de amvb te kopiëren, aangezien die doelen algemeen zijn omschreven. Het zal moeten gaan om een meer afgebakende, striktere doelstelling.

Vraag 17 (D66) – beoordeling spoedsituatie en toezicht

Verder constateren de leden van de D66-fractie dat niet wordt geconcretiseerd hoe het proces verloopt bij het voorstellen van een spoedsituatie. Buiten de parlementaire betrokkenheid (zie hierna) zijn deze leden benieuwd wat het te volgen proces gaat zijn. Wie of wat beoordeelt of er inderdaad sprake is van een spoedsituatie? In hoeverre wordt daar toezicht op gehouden? Kan de regering dit toelichten?

Het staat primair aan de regering ter beoordeling wanneer zij gebruikmaakt van de bevoegdheid om in een spoedsituatie een tijdelijke amvb vast te stellen. Dit neemt niet weg dat het oordeel over de spoedsituatie door verschillende partijen ter discussie kan worden gesteld. In het traject van de totstandkoming van de amvb kan hierop commentaar worden gegeven, onder meer in de fase van (internet)consultatie en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Ook uw Kamer kan hierover een oordeel geven, bij de behandeling van het wetsvoorstel dat de tijdelijke amvb opvolgt. Indien u het wetsvoorstel zou verwerven, is de regering gehouden de tijdelijke amvb direct in te trekken. Dit wordt geregeld in de voorgestelde aanpassing van artikel 3.1 WGS die deel uitmaakt van het onderhavige wetsvoorstel. Gedurende de fase vóór de indiening van het opvolgingswetsvoorstel, kan het parlement per motie verzoeken om de tijdelijke amvb niet in werking te laten treden of in te trekken.

Vraag 18 (D66) – uitwisseling tussen samenwerkingsverbanden

Ook zien de leden van de D66-fractie een risico in het verbinden van bestaande samenwerkingsverbanden die onderling reeds gegevens uitwisselden. Door verschillende netwerken met elkaar te verbinden, kan er een risico ontstaan dat er een sterk gepersonaliseerd profiel wordt opgebouwd. In hoeverre kan de AP overzien of hier geen grenzen worden overschreden, zo vragen deze leden.

Er kan geen sprake zijn van het opbouwen van een sterk gepersonaliseerd profiel, omdat met het wetsvoorstel WGS strikte regels worden gesteld over de uitwisseling van gegevens.

Deelnemers van twee samenwerkingsverbanden die onder de reikwijdte van de WGS vallen, mogen, ter vaststelling of een betrokkene bekend is bij het andere samenwerkingsverband, onderling uitsluitend de volgende gegevens uitwisselen: identificerende en contactgegevens van die betrokkene, het burgerservicenummer en gegevens over welke deelnemers in beide samenwerkingsverbanden bij de betreffende gegevensverwerking betrokken zijn of zijn geweest. Dit volgt uit artikel 1.7, achtste lid, WGS en artikel 1.10, eerste lid, onderdeel a, van het concept-Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden. In aanvulling daarop regelt artikel 1.10, eerste lid, onderdelen b, c en d, van het ontwerpbesluit een beperkte vorm van gegevensdeling tussen de vier in de WGS geregelde samenwerkingsverbanden. Op basis van deze gegevens kan geen sterk gepersonaliseerd profiel worden opgebouwd. Als er een nieuw samenwerkingsverband onder de reikwijdte van de WGS wordt gebracht, kan de gegevensdeling met dat verband volgens het voornoemde artikel 1.10 uitsluitend betrekking hebben op de vaststelling of een betrokkene bekend is bij het andere samenwerkingsverband. Overigens zal de AP als toezichthouder altijd kunnen overzien of bij de toepassing van de wettelijke regeling in de praktijk grenzen worden overschreden bij de verwerking van persoonsgegevens.

Vraag 19 (CDA) – aantal gevallen

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel regelt dat er alleen blijvend een nieuw samenwerkingsverband kan worden toegevoegd als het parlement daarmee instemt, waardoor de parlementaire betrokkenheid beter gewaarborgd wordt. De tijdelijke delegatie biedt de mogelijkheid om tijdelijk een samenwerkingsverband bij AMvB te regelen wanneer er sprake is van een spoedsituatie. Hoe vaak verwacht de regering dat er sprake zal zijn van een spoedsituatie waarbij een tijdelijke AMvB wordt ontworpen voor een nieuw samenwerkingsverband?

De hoofdregel zal voortaan zijn dat een samenwerkingsverband bij wet wordt aangewezen, waarbij een normale wetgevingsprocedure zal worden gevolgd. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 12, leidt de constructie van tijdelijke delegatie bovendien tot dubbel werk. Dit pleit voor een terughoudend gebruik van deze constructie, hetgeen wordt gerealiseerd doordat deze wordt gereserveerd voor spoedsituaties. Hoe vaak daarvan sprake zal zijn, laat zich niet op voorhand zeggen, maar de verwachting is dat de constructie slechts bij uitzondering zal worden gebruikt.

4. Parlementaire betrokkenheid bij spoed-AMvB**Vraag 20 (D66) – schriftelijk overleg**

De leden van de D66-fractie constateren dat, hoewel er in het eerdere voorstel nog sprake was van een nahanprocedure, de regering er met deze wetswijziging vanaf ziet omdat de AMvB uiteindelijk in een wet zal worden omgezet en er dus sowieso parlementaire betrokkenheid zal zijn.

Echter, er zal dus pas parlementaire betrokkenheid ontstaan nádat er een samenwerkingsverband met spoed per AMvB is vastgesteld en deze gedurende het voorbereiden en inwerkingstellen van een vervangende wet geldig is. In hoeverre acht de regering deze parlementaire controle voldoende, in het licht van de eerdere kritiek van onder andere de Raad van State, die stelt dat «parlementaire betrokkenheid ook in spoedsituaties van groot belang is»? Is de regering bereid om voor een samenwerkingsverband dat per AMvB wordt vastgesteld (waar dus sprake is van spoed) bijvoorbeeld een schriftelijk overleg te organiseren, zodat er wel degelijk parlementaire betrokkenheid is?

Voorts vragen deze leden hoe de Kamer op de hoogste wordt gesteld en gehouden van het aanstellen van nieuwe samenwerkingsverbanden per AMvB; zal dat vooraf gebeuren? Kan de regering dit toelichten?

De regering heeft met de gekozen vorm, van een amvb die zo spoedig mogelijk wordt gevolgd door een wetsvoorstel, de suggestie gevolgd van de Afdeling advisering van de Raad van State in de voorlichting over het wetsvoorstel. Het organiseren van een schriftelijk overleg over een samenwerkingsverband dat per amvb wordt ingesteld acht ik minder aangewezen, omdat dit zal leiden tot tijdverlies en tot verwarring over de procedures. Voor zover deze gedachte zou neerkomen op een voorhangprocedure zou deze dubbelop zijn, omdat het parlement invloed uitoefent in de vorm van het wel of niet aannemen (of aanpassen) van een wetsvoorstel dat automatisch op de amvb volgt. In de grondslag voor tijdelijke delegatie wordt immers opgenomen dat de amvb onverwijld wordt ingetrokken indien het wetsvoorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het wetsvoorstel niet aan te nemen. De regering acht de gekozen vorm dan ook de meest evenwichtige en zuivere oplossing om tegemoet te komen aan de betrokken belangen.

Vraag 21 (SP) – nahangprocedure

De leden van de SP-fractie constateren dat de Afdeling heeft aangeraden om te zorgen voor een nahangprocedure, ook in het geval van deze wet. De regering geeft echter aan dit niet nodig te vinden omdat deze wet slechts tijdelijk van kracht zal zijn in afwachting op nieuwe wetgeving op dit vlak. Vindt de regering dit argument afdoende om volledig af te zien van deze procedure? Betekent dit onder de streep niet dat er een situatie zal ontstaan waarin het parlement wel degelijk buiten spel wordt gezet omdat er voordat er nieuwe wetgeving is geen ruimte zal zijn voor degelijke controle? Wat zou het nadeel zijn van het incorporeren van de nahangprocedure in deze wet?

Anders dan wordt verondersteld, heeft de Afdeling advisering van de Raad van State niet aangeraden om te zorgen voor een nahangprocedure. Uit het advies: «In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling af te zien van de verplichting tot het volgen van een nahangprocedure wanneer een nieuw samenwerkingsverband per tijdelijke amvb wordt geregeld.» Volgens de Afdeling is de nahangprocedure dubbelop en onnodig en kan die op gespannen voet staan met het spoedeisende karakter van de situaties waarin een samenwerkingsverband tijdelijk bij amvb kan worden geregeld. De parlementaire betrokkenheid is volgens de Afdeling voldoende gewaarborgd doordat de regering zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel moet indienen om het betreffende samenwerkingsverband alsnog in de WGS op te nemen. Het parlement oefent zijn invloed uit in de vorm van het wel of niet aannemen of aanpassen van dat wetsvoorstel. Als het parlement dat wetsvoorstel verwerpt, moet de tijdelijke amvb onmiddellijk worden ingetrokken. Conform het advies van de Afdeling is de nahangprocedure geschrapt uit dit wetsvoorstel. Dit is ook in lijn met

de modelbepaling uit aanwijzing 2.39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Vraag 22 (Volt) – moment opvolgingswetsvoorstel

De leden van de Volt-fractie lezen dat de regering schrijft dat zij, naar aanleiding van het advies van de Afdeling, de nahangprocedure uit het wetsvoorstel schrapt. Gelet op de advisering van de Afdeling vinden deze leden dat niet onbegrijpelijk. Toch is het belang van parlementaire betrokkenheid in het kader van deze wet essentieel. Kan de regering toelichten wat zij verstaat onder zo spoedig mogelijk indienen van een wetsvoorstel na het uitvaardigen van een spoed-AMvB? Met andere woorden, hoe lang kan de regering zonder parlementaire betrokkenheid een nieuw samenwerkingsverband aanwijzen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 10.

Vraag 23 (Volt) – stakingen van verwerkingen

Welke verwerkingen kunnen daarbij tot stand komen en hoe kunnen eventuele verwerkingen die het parlement onwenselijk vindt, worden gestaakt?

Het kan gaan om gezamenlijke gegevensverwerking door het samenwerkingsverband dat wordt geregeld in de tijdelijke amvb. Het parlement oefent als medewetgever zijn invloed uit in de vorm van het wel of niet aannemen of aanpassen van het wetsvoorstel dat zo spoedig mogelijk volgt op de tijdelijke amvb. Als het parlement dat wetsvoorstel verwerpt, moet de tijdelijke amvb onmiddellijk worden ingetrokken. Om te bereiken dat de gegevensverwerking al eerder wordt gestaakt kan het parlement per motie verzoeken om de tijdelijke amvb niet in werking te laten treden of in te trekken.

Vraag 24 (Volt) – voorbeelden uit het verleden

De leden van de Volt-fractie vragen of de regering kan toelichten in hoeverre tot nu toe al noodzaak is geweest tot het inzetten van de spoedprocedure. Om hoeveel gevallen ging dit? En welke gevolgen zijn er opgetreden als gevolg van het ontbreken van de grondslag?

Omdat er de afgelopen jaren geen grondslag is geweest voor zo'n spoedvoorziening, is het lastig om met terugwerkende kracht te beoordelen in welke concrete situaties een spoedvoorziening nodig zou zijn geweest. Hiervan is geen registratie bijgehouden.

Vraag 25 (Volt) – alternatieven voor schrappen nahangprocedure

De leden van de Volt-fractie vragen vervolgens of de regering nader uiteen kan zetten welke factoren zij heeft afgewogen bij het maken van de keuze om de nahangprocedure te schrappen. Welke andere opties zijn overwogen (subsidiariteit) om een werkbare situatie te creëren?

Een andere optie die is overwogen, was om de nahangprocedure niet te schrappen. De oorspronkelijke versie van het voorliggende wetsvoorstel, zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, ging daarvan uit, omdat in de WGS, zoals die aanhangig is in de Eerste Kamer, reeds is voorzien in een nahangprocedure bij een amvb die een nieuw samenwerkingsverband regelt.

De Afdeling advisering wees er echter in haar advies op het onderhavige wetsvoorstel op dat dit eraan voorbij gaat dat de situatie inmiddels gewijzigd is: de parlementaire betrokkenheid wordt door het voorliggende wetsvoorstel reeds gewaarborgd doordat de regering zo spoedig mogelijk na vaststelling van de (tijdelijke) amvb waarmee een nieuw samenwer-

kingsverband wordt opgericht, een wetsvoorstel moet indienen om dat samenwerkingsverband in de WGS op te nemen, ter vervanging van de tijdelijke amvb.

Bovendien is deze constructie juist bedoeld voor spoedeisende situaties. De Afdeling wees erop dat het dan noodzakelijk is dat het nieuwe samenwerkingsverband zo snel mogelijk een formele grondslag krijgt voor de gegevensverwerking. De verplichting tot het volgen van de nahangprocedure voor de amvb kan daaraan in de weg staan en in een dergelijk geval tot ongewenste vertraging leiden, aldus de Afdeling. Ik ben het met de Afdeling eens dat met het schrappen van de nahangprocedure meer recht kan worden gedaan aan het doel om in spoedgevallen op een relatief snelle manier tijdelijk bij amvb een samenwerkingsverband te kunnen regelen. Ik heb dit hiervoor toegelicht in het antwoord op vraag 21 en ben hierop meer uitgebreid ingegaan in het nader rapport.⁷

Een andere optie is om een voorhangprocedure te introduceren. Hierbij gelden mutatis mutandis de voornoemde bezwaren tegen nahang. Een voorhangprocedure is voorgesteld met de motie Dekker-Abdulaziz (D66) c.s. tijdens een tweeminutendebat op 20 april 2023.⁸ Ik heb deze motie ontraden, onder meer vanwege het belang van snel en flexibel optreden in de strijd tegen bijvoorbeeld georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Uw Kamer heeft deze motie destijds verworpen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 461, nr. 4, blz. 3.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 35 447, nr. 23.