Nederlandse
Vereniging van Banken

NVB reactie op het conceptwetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en banken hebben met aandacht kennisgenomen van het wetsvoorstel gegevensverwerking persoonsgegevens (WGS). Het WGS beoogt in een juridische basis te voorzien voor de verwerking van persoonsgegevens en andere gegevens in een samenwerkingsverband die door een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) wordt ingesteld of aangewezen. Het voorstel ambieert hiermee knelpunten weg te nemen bij de gegevensverwerking binnen samenwerkingsverbanden die bijvoorbeeld financieel-economische criminaliteit bestrijden.

De NVB en banken onderstrepen het belang om alle vormen van criminaliteit te bestrijden en zijn ervan overtuigd dat een integrale aanpak, waarin publieke en private partijen samenwerken, effectiever is, dan een situatie waarin geen samenwerking plaatsvindt. Om die reden is de afgelopen jaren geïnvesteerd in publiek-private samenwerking om vormen van maatschappij ontwrichtende financieel-economische criminaliteit tegen te gaan, bijvoorbeeld op het gebied van cybercrime en terrorismefinanciering. Bovendien wordt steeds vaker de inzet van private partijen in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit verwacht om bijvoorbeeld efficiënter en effectiever invulling te geven aan wettelijke verplichtingen zoals de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren (Wwft).

Het wetsvoorstel biedt in theorie een mogelijkheid om de gewenste effectiviteit van samenwerking, waarbij sprake is van persoonsgegevensuitwisseling in het geval van zwaarwegende maatschappelijke belangen, te versterken. De NVB en banken ondersteunen deze ambitie – om die reden is de afgelopen periode samen met de publieke partners verenigd in het Financieel Expertise Centrum Publiek Private Samenwerking[1] (FEC-PPS) het belang ervan onderstreept via een brief (kenmerk 2286594) die op 21 juli 2017 was verstuurd aan het ministerie van Justitie en Veiligheid. 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.

In deze reactie worden deze onduidelijkheden verder toegelicht.

[1] In het FEC-PPS werken DNB, Belastingdienst, FIOD, Financial Intelligence Unit – Nederland, Nationale Politie, Openbaar Ministerie, AFM en banken samen om financieel-economische criminaliteit te bestrijden.

Voorbeeld van publiek-private samenwerkingen doelgerichte informatiedeling
Een betere samenwerking tussen overheid en private partijen kan leiden tot effectievere en efficiëntere bestrijding van (financieel-economische) criminaliteit. Banken zijn bijvoorbeeld op grond van de Wet ter Voorkoming van Witwassen en Terrorismefinanciering (Wwft) verplicht transacties te melden waarvan zij aanleiding hebben om te veronderstellen dat deze verband kunnen houden met witwassen of het financieren van terrorisme. Het detecteren van transacties gerelateerd aan witwassen en terrorismefinanciering is een uitdagende taak, die soms lijkt op het zoeken naar een speld in een hooiberg. De ruime meldplicht die financiële instellingen hebben, leidt ertoe dat veel informatie wordt gedeeld met de overheid. Door efficiëntere gegevensuitwisseling – voorzien van robuuste waarborgen voor de privacy van betrokkenen – tussen de overheid en private partijen kan de capaciteit bij de sector en de opsporingsdiensten efficiënter worden ingezet. De overheid beschikt immers over veel informatie die feitelijk 'de hooiberg' van transacties kleiner kan maken en derhalve het zoeken naar fraude gemakkelijker maakt – en vanuit privacy oogpunt proportioneler is. De banken hebben om deze reden verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om meer informatie van de overheid te ontvangen, teneinde de informatiestroom richting de opsporingsdiensten efficiënter en doelgerichter te maken. E.e.a. uiteraard rekening houdend met alle waarborgen die bij dergelijke informatie-uitwisseling behoren.

Daarom zijn banken in samenwerking met het OM, Politie, FIOD en FIU-NL in 2017 een pilot gestart om de variabelen te kunnen onderkennen om terrorismefinanciering beter te kunnen opsporen. Hierbij worden spelden, die bij de overheden bekend zijn, gedeeld met de deelnemende partijen in het samenwerkingsverband van de Terrorisme Financiering Taskforce; waarop de private partijen analyse uitvoeren op (mogelijke) netwerken van financiering van terrorisme. Deze pilot leverde kwalitatief betere resultaten op en leidde tot meer meldingen van ongebruikelijke transacties die bij de FIU-NL gemeld konden worden op basis van de Wwft. De pilot is inmiddels verlengd voor tenminste een jaar. Ook internationaal is er een sterke behoefte om via publiek-private samenwerking op effectieve wijze een bijdrage te leveren aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, waarbij op gerichte wijze persoonsgegevens worden uitgewisseld*.

**RUSI (2017) 'The role of financial information-sharing partnerships in the disruption of crime'*

1. Reikwijdte van taak en doel samenwerkingsverband
Zoals verwoord in de MvT voorziet het wetsvoorstel in een "kapstok" waaraan samenwerkingsverbanden op uiteenlopende terreinen opgehangen kunnen worden, die vervolgens via een AMvB worden vormgegeven. De reikwijdte is hierdoor onduidelijk, met name omdat art. 2 lid b spreekt over "het uitoefenen van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften". Dit is een zeer ruim criterium, dat van toepassing is op vrijwel alles waar de overheid zich mee bezig houdt. Het zou wenselijk zijn om onderwerpen als bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, en het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel expliciet als zwaarwegend belang aan te merken.

- Verzoek om art. 2 aan te passen zodat de reikwijdte van het wetsvoorstel niet volledig "onbepaald" is. Iedere vorm van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften valt nu onder de reikwijdte van het voorstel, zonder dat onderscheid wordt gemaakt in de zwaarte van wettelijke voorschriften.

- Verzoek om een lid toe te voegen aan art. 2 zodat de onderwerpen bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel expliciet in het wetsvoorstel als zwaarwegend belang worden aangemerkt.

2. Privacy
Een van de essentiële aspecten van het wetsvoorstel is de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de samenwerkingsverbanden. Wanneer persoonsgegevens worden verwerkt, moet dit plaatsvinden conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswetgeving Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG). De NVB en het FEC PPS zijn van mening dat de privacy van de burger te allen tijde dient te worden gewaarborgd.

Op grond van de AVG dient de overheid de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) te raadplegen bij het opstellen van een voorstel van wet die de verwerking van persoonsgegevens betreft, zoals dit wetsvoorstel. De NVB en het FEC PPS verwachten dat de AP in haar nog op te stellen wetgevingsadvies meer duidelijkheid zal scheppen op verschillende aspecten van de wet die naar onze mening bijzondere aandacht behoeven. Het gaat bijvoorbeeld over de volgende onderwerpen:

a) de noodzaak om nadere invulling te geven aan het begrip "zwaarwegend belang";
b) de noodzaak van een heldere grondslag voor private partijen om persoonsgegevens van strafrechtelijke aard en eventuele bijzondere persoonsgegevens te mogen verwerken in het kader van publieke/private samenwerkingen;
c) een uitleg over de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de UAVG, in het bijzonder de mogelijkheid van de Nederlandse wetgever om middels dit wetsvoorstel, en de daarop gebaseerde AMvBs, uitzondering te maken bij de toepassing van de doelbinding- en verenigbaarheidsbeginselen;;
d) de mogelijkheid tot het gebruik maken van geautomatiseerde besluitvorming bij profilering en de keuze die in dit verband die in de UAVG is gemaakt;
e) de transparantievereisten van de AVG, de rechten van de betrokkenen en de basisprincipes waaraan iedere verwerking van persoonsgegevens moet voldoen.

3. Waarborgen voor gegevenskwaliteit/validatie
Het wetsvoorstel speelt onder andere in op bredere ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en het gebruik van gegevens. Zodoende wordt er een kader geschetst die het mogelijk moet maken dat organisaties in samenwerking beter een (gezamenlijk) doel kunnen vervullen zoals de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Banken worden als mogelijke deelnemers in het wetsvoorstel genoemd en er wordt verwacht dat zij o.a. persoonsgegevens zullen aanleveren binnen een samenwerkingsverband. Binnen de bovengenoemde ontwikkelingen van digitalisering en het gebruik van gegevens zou het ook passend zijn als banken de mogelijkheid krijgen om hun klantgegevens te toetsen aan een onafhankelijke bron als de BRP om de integriteit van de financiële sector te versterken. Het gaat hierbij alleen om het verifiëren van data op basis van hit/no hit en niet om toegang tot gegevens in de BRP. Fraude kan op deze manier beter worden bestreden. Dit zou ook in het voordeel voor overige deelnemers in een samenwerkingsverband werken, omdat de informatie die banken leveren daardoor actueler en vollediger is.

- Verzoek aan de wetgever om te bepalen dat banken de door de klant opgegeven gegevens, zoals naam, adres, geboortedatum en BSN, kunnen toetsen via een hit/no hit met de gegevens zoals die in de BRP zijn geregistreerd. Dit verzekert niet alleen een verbetering van de kwaliteit van de gegevens die banken leveren in een samenwerkingsverband, maar draagt ook bij aan de integriteit van het financiële systeem.

4. Deelname van private partijen
Het wetsvoorstel noemt private partijen als mogelijke deelnemers van een samenwerkingsverband die door een AMvB wordt ingesteld of aangewezen, maar geeft vervolgens onvoldoende aandacht aan hun (rechts)positie. Zo bepaalt artikel 8 lid 2 dat private partijen verplicht kunnen worden maatregelen te nemen om de gegevensverwerking onafhankelijk te laten geschieden van andere activiteiten. Daarbij moeten maatregelen worden genomen om de kwaliteit van de gegevens te waarborgen, resultaten te valideren, onderlinge toegang te regelen en niet noodzakelijke gegevens af te schermen. Het is daarnaast denkbaar dat een private partij in meerdere samenwerkingsverbanden wordt opgenomen. Dit kan betekenen dat een deelnemer voor meerdere,

wellicht sterk gelijkende, data sets verschillende maatregelen moeten nemen. Het kan zeer kostbaar worden om per samenwerkingsverband in al dan niet vergelijkbare data sets dergelijke maatregelen te treffen in het geval er per AMvB andere regels gelden.

Daarnaast stelt art. 4 lid 1 dat de verwerking van gegevens binnen het samenwerkingsverband een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de deelnemers, en dat elke deelnemer is dus aansprakelijk kan worden gesteld voor mogelijke schade. De algemene verantwoordelijkheid voor gegevensverwerking zou beter gespecificeerd kunnen worden, omdat dit aansprakelijkheidsrisico zeer belastend kan zijn voor de samenwerking.

Tot slot lijkt het wetsvoorstel nog onvoldoende de wettelijke basis neer te leggen voor de verwerking van strafrechtelijke gegevens door private partijen, aangezien dit slechts is toegestaan binnen de kaders van de AVG en UAVG.

- Verzoek om te verduidelijken of deelname door private partijen aan een samenwerkingsverband vrijwillig dan wel verplicht is.

- Verzoek om art. 4 lid 2 aan te passen zodat (primair) de rechten en plichten van deelnemers over en weer concreet worden uitgewerkt in de wet, dan wel dat deze (subsidiair) niet slechts *kunnen* (optioneel), maar *zullen* (zekerheid) worden uitgewerkt bij AMvB. Dit om te voorkomen dat voor deelnemers onduidelijk is welke partij wanneer waarvoor verantwoordelijk is.

5. Samenwerking private en publieke partijen

Een nauwere samenwerking tussen overheid en private partijen kan leiden tot een efficiëntere en effectievere bestrijding van financieel-economische criminaliteit en versterking van de integriteit van de financiële markten. Wel moet worden opgemerkt dat die samenwerking op een weloverwogen manier moet worden vormgegeven. Het wetsvoorstel lijkt gegeven de reikwijdte niet alleen op tal van overheidsterreinen van toepassing te zijn, maar ook belangrijke overwegingen in nader te bepalen AMvBs uit te werken. Hierbij bestaat de vraag of de knelpunten die worden gesignaleerd in de inleiding van de MvT effectief worden geadresseerd. De banken zien dit wetsvoorstel in samenhang met het wetsvoorstel Verwijzingsportaal Bankgegevens, en merken op dat zij te maken hebben met verschillende nieuwe wetsvoorstellen ten behoeve van hetzelfde doel: de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.

- Verzoek om een impact- en kosten/batenanalyse uit te voeren om te onderzoeken in hoeverre het wetsvoorstel de gesignaleerde knelpunten oplost die worden genoemd in de MvT.

- Verzoek om een analyse uit te voeren, in overleg met alle betrokken partijen, naar de samenhang van het WGS en wetsvoorstel Verwijzingsportaal Bankgegevens en de impact daarvan op de bescherming van banken met betrekking tot hun rechtspositie. Bij die analyse is het wenselijk dat de uitkomsten worden betrokken van de onderzoeken die momenteel worden verricht naar de effectiviteit van het Nederlandse beleid ter voorkoming en bestrijding van witwassen en van terrorismefinanciering. Deze onderzoeken zijn door het WODC extern aanbesteed en worden aansluitend met een integrale beleidsreactie naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Zie in dit verband ook de TK-brief van 13 juni 2018 van de minister van Justitie met een overzicht van de vigerende regels over gegevensuitwisseling (*Kamerstukken II* 2017/18, 29 754, nr. 460).

6. Rol toezichthouder en wijziging van artikel 1:93f Wft

Het wetsvoorstel voorziet in een uitzondering op de geheimhoudingsplicht van de financiële toezichthouders, zoals vastgelegd in artikel 1:89 Wet financieel toezicht (Wft). Art. 1:89 Wft implementeert een groot aantal richtlijnen en verordeningen, die beperkingen stellen aan de verstrekking aan derden (of het publiek) van vertrouwelijke gegevens over financiële instellingen die

berusten bij de toezichthouders. Uitzonderingen op de hoofdregel dat verstrekte informatie geheim blijft, zijn te vinden in artikelen 1:90 tot en met 1:93f van de Wft. Deze artikelen schrijven nauwkeurig voor aan welke instanties in afwijking van de hoofdregel informatie kan worden verstrekt en met welk doel. Het voorliggende wetsvoorstel maakt echter niet duidelijk met welk specifiek doel van zwaarwegend algemeen belang de geheimhoudingsplicht doorbroken zal worden, maar stelt louter dat dit op het moment van het aanwijzen van de AFM of DNB zal worden beoordeeld. De stringente geheimhoudingsplicht van de toezichthouders moet echter beter worden gewaarborgd. Hierbij moet gewaakt worden dat de juiste bevoegdheden worden gebruikt in het kader van samenwerkingsverbanden omdat toezichthouders via hun toezichtsbevoegdheid (ABW) informatie kunnen opvragen over transacties van burgers en klanten. Het verwerken van deze informatie in een samenwerkingsverband moet passend zijn binnen de kaders van een zwaarwegend algemeen belang. Daarnaast creëert het wetsvoorstel de mogelijkheid dat toezichtvertrouwelijke informatie terecht kan komen bij opsporings- en vervolgingsinstanties. Voorkomen moet worden dat dit gaat leiden tot zelfincriminatie. Tot slot worden de Nederlandse toezichthouders expliciet genoemd, zoals AFM en DNB, maar bepaalde banken staan ook onder ECB-toezicht. Onduidelijk is nog hoe de ECB als toezichthouder zich kan verhouden tot een samenwerkingsverband die wordt ingesteld door een AMvB.

- Verzoek aan de wetgever om in geval van de betrekking van de AFM of DNB eisen te stellen zodat gespecificeerd wordt in welke gevallen zij een uitzondering krijgen op hun geheimhoudingsplicht. Dit hangt samen met de onbepaaldheid van art. 2 lid b waarin 'toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften' een criterium is waar een doel van zwaarwegend algemeen belang aan moet voldoen.

- Verzoek om duidelijk te maken welke rol Europese toezichthouders in het kader van dit wetsvoorstel krijgen.

Artikelsgewijze opmerkingen

Art. 1

- Bij AMvB kunnen ook private worden aangewezen als onderdeel van een samenwerkingsverband: kan een private partij weigeren?
- Wat is de reikwijdte van 'andere gegevens' naast persoonsgegevens?

Art. 3

- Wanneer kwalificeert deelname van een deelnemer als 'noodzakelijk voor het doel van het samenwerkingsverband'?

Art. 4

- Wat zijn de taken van een contactpunt? Hoe moet dat gezien worden in het kader van een convenant tussen publieke partijen en private partijen?
- AVG bepaalt in art. 26 dat gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken aan betrokkene hun onderlinge regeling beschikbaar stellen, waaraan lid 3 toevoegt dat betrokkenen ongeacht hetgeen lid 1 bepaalt zijn rechten kan uitoefenen. In hoeverre is dit recht geborgd?

Art. 5

- Voorbeeld van een materiele omkering: elke deelnemer verstrekt gegevens aan het samenwerkingsverband 'voor zover noodzakelijk' in plaats van 'verstrekt alleen die gegevens die van groot belang zijn voor'.

Art. 7

- Verstrekking aan deelnemers en derden is standaard in plaats van dat per situatie bekeken wordt of verstrekking noodzakelijk is.
- Zeker verstrekking aan derden zou standaard niet moeten plaatsvinden tenzij er zwaarwegende belangen zijn om dat wel te doen.

Art. 8

- Lid 2: Deze bepaling kan betekenen dat private partijen verplicht kunnen worden om separate verwerkingen en bijbehorende processen op te tuigen, los van hun reguliere verwerkingen: dit kan een forse administratieve lastenverzwaring betekenen.
- Lid 3: het is maar de vraag of risicomeldingen zomaar verwerkt kunnen worden in een samenwerkingsverband.

Art. 11

- Dit betekent een onwenselijk ruime algemene uitzondering op het beroepsgeheim van AFM en DNB waardoor zij niet alleen kunnen deelnemen aan samenwerkingsverbanden, maar ook informatie met andere partijen, waaronder private partijen, binnen het samenwerkingsverband delen die tot voor kort onder de geheimhouding viel.

MvT

- P. 21, derde paragraaf, stelt dat "*De AVG vergt anders dan artikel 10 van de Grondwet geen formeel-wettelijke grondslag voor beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levensfeer*". Dit lijkt niet in lijn te zijn met artikel 23 AVG over "beperkingen". Beperkingen mogen slechts plaatsvinden op basis van Unie- of lidstaatsrechtelijke bepalingen. In Nederland zijn de uitzonderingen/beperkingen op de rechten van de betrokkene en plichten van de verwerkingsverantwoordelijke opgenomen in hoofdstuk 4 UAVG.