Aan de Minister van Justitie en Veiligheid, mr. dr. F.B.J. Grapperhaus

Leiden, 14 september 2018
Betreft: consultatie Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS)

Excellentie,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) maakt graag gebruik van de gelegenheid om inhoudelijk te reageren op het conceptwetsvoorstel voor de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS).

Het NJCM begrijpt dat het voor effectieve bestrijding van criminaliteit nodig kan zijn dat tussen overheidsorganen onderling en in beperkte gevallen ook met private partijen gegevens worden uitgewisseld. Het NJCM acht het belangrijk dat zulke gegevensuitwisseling voldoende rechtstatelijk is geborgd. Het NJCM verwelkomt dan ook dat het kabinet de tot nu toe informele samenwerkingsverbanden voor het uitwisselen van data tussen verschillende overheidsinstanties onderling, onder andere voor het bestrijden van fraude, formeel wil vormgeven. Dit komt de rechtszekerheid voor de burger in principe ten goede.

Het NJCM is tegelijkertijd uitermate bezorgd over de huidige opzet van de WGS en de negatieve rechtstatelijke gevolgen van de wet. Juist de rechtszekerheid lijkt door de WGS sterk te worden beperkt.

De verhouding tot de AVG en de uitvoeringswet AVG

De op 25 mei 2018 van kracht geworden Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) kent verschillende mogelijke grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens. Een daarvan is dat de gegevensverwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting, een andere is dat deze noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag.[1] In beide gevallen dient dit bij wet ('lidstatelijk recht') te zijn vastgesteld, al biedt de AVG de mogelijkheid dat dit niet per se een formele wet is.

Het NJCM vraagt zich af of de overheid beoogt per samenwerkingsverband een nadere afweging te maken over de noodzakelijkheid van de gegevensverwerking en de wettelijke verplichting, dan wel de taak van algemeen belang zal formuleren, of dat volgens de

[1] Artikel 6, eerste lid, onder c en e, en derde lid, aanhef en onder b, AVG en overweging 50 AVG.

regering daarbij een verwijzing naar de algemene grondslag besloten in de WGS zal volstaan. De regering lijkt uit te gaan van het laatste, gezien de opzet van de WGS (artikel 2) en de toelichting in het conceptwetsvoorstel (p. 22).

Waar de samenwerking *zelf* een taak van algemeen belang wordt, zet de WGS de bescherming die de AVG kent effectief buitenspel. Als de WGS volgens de regering zelf al voorziet in een afdoende grondslag dan wordt elke toekomstige vorm van gegevensverwerking door de overheid automatisch door de WGS gesanctioneerd. Een aparte beoordeling van de noodzaak van inzet en gebruik van data zal dan niet meer plaatsvinden. Dit is volgens het NJCM onwenselijk, omdat de inzet van data het doel zal worden en het zorgvuldige afwegingskader van de AVG vrijwel in zijn geheel teniet wordt gedaan.

Daarbij vraagt het NJCM zich ook af of het gebruik van de resultaten van de gegevensverwerking van een samenwerkingsverband wel voldoende beperkt zal zijn, nu de WGS zelf al expliciet voorziet in de mogelijkheid om de resulterende analyses (output) in te zetten voor andere doeleinden dan waarvoor ze zijn verzameld. Als data eenmaal in een samenwerkingsverband gebruikt zijn, kunnen de verrijkte data (analyses) daarna zeer breed en vrijwel zonder beperkingen worden gebruikt, ook door (overheids)partijen die niet bij aanvang deelnemer waren van het betreffende samenwerkingsverband, en voor andere doeleinden dan waarvoor de data aanvankelijk is verzameld (waaronder, vrijwillig verstrekt door een burger of consument) of is verwerkt in het samenwerkingsverband. Zo geeft het kabinet zelf aan dat bij gebrek aan een wettelijke grondslag voor de verdere gegevensverwerking door een deelnemer buiten het samenwerkingsverband een beroep gedaan zal kunnen worden op het gerechtvaardigd belang van de deelnemer, daarbij negerend dat binnen het systeem van de AVG dit slechts in zeer beperkte uitzonderingsgevallen een grondslag kan zijn.

Dit knelt eens te meer nu ook artikel 40 van de uitvoeringswet AVG het verbod op automatische besluitvorming terzijde schuift als deze gebaseerd is op de hierboven genoemde grondslagen.

Zo kan het NJCM zich een scenario voorstellen waarin een bank die meewerkt aan een samenwerkingsverband ter bestrijding van witwassen, de (verrijkte) data-analyses vervolgens inzet voor profilering van hypotheekbezitters.

Samenwerkingsverbanden zullen ingesteld worden per AMvB

Het huidige concept voor de WGS maakt het mogelijk om samenwerkingsverbanden in te stellen door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), waarbij de betreffende minister zijn bevoegdheid kan delegeren.

Het NJCM vraagt zich ten sterkste af of het instellen van samenwerkingsverbanden bij AMvB (met nadere delegatiemogelijkheid) leidt tot voldoende voorzienbaarheid en toegankelijkheid voor de burger. Weliswaar wordt een AMvB ook voorzien van een nota van toelichting, maar het parlement wordt in het geheel niet betrokken bij de totstandkoming

van een AMvB. Na behandeling en invoering van de WGS zullen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in het geheel geen inspraak of invloed meer hebben op doel of reikwijdte, noodzaak of wenselijkheid van het gebruik van de data door de diverse samenwerkingsverbanden. Gezien de zeer waarschijnlijk ingrijpende gevolgen van de gegevensuitwisseling in diverse samenwerkingsverbanden is ook dit volgens het NJCM zeer onwenselijk.

Dit is des te meer onwenselijk nu de WGS het mogelijk maakt om op grote schaal private partijen te betrekken bij fraudebestrijding en andere vormen van grootschalige gegevensdeling, waardoor toezicht en controle nog minder kunnen worden gewaarborgd.

Het NJCM ziet niet in waarom de regering niet inzet op een regeling van samenwerkingsverbanden per formele wet. De in de toelichting genoemde bezwaren overtuigen niet: ook in sectorale wetgeving kan bijvoorbeeld voorzien worden in uitwisseling van data tussen verschillende partijen (multilateraal in plaats van unilateraal of één-op-één).[2]

Het grote vertrouwen van de overheid in data, en het daarbij uit het oog verliezen van de menselijke en de mensenrechtelijke maat

Het NJCM heeft bij herhaling zijn grote zorgen geuit over de mate waarin het huidige kabinet en eerdere kabinetten een groot vertrouwen in data aan de dag leggen, in het bijzonder de veronderstelde onfeilbaarheid van data en op data gebaseerde beslissingen.

Voor de burger wordt het steeds moeilijker om te achterhalen welke regels gelden, om zijn gedrag op aan te passen, om te weten op grond van welke regels een besluit dat hem treft wordt genomen, of om nog effectief bezwaar te kunnen maken tegen een genomen besluit. Kortom, de menselijke maat wordt uit het oog verloren.

Het NJCM heeft van zijn bezorgdheid niet alleen blijk gegeven in zijn reacties op recente consultaties, maar ook door zijn deelname aan twee brede coalities die procederen tegen de staat over twee wetten waaruit deze veronderstelde onfeilbaarheid van data en van een overheid die volledig vertrouwt op data, blijkt: SyRI (de wet Systeem Risico Indicaties)[3] en de Wiv (de Wet op de inlichten en veiligheidsdiensten 2017).[4]

Deze bezorgdheid wordt ook gedeeld door vele maatschappelijke organisaties, deskundigen, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in haar rapport 'Big Data

---

[2] Zie p. 12 Conceptwetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) Internetconsultatieversie, onder '3.3.4 Verstrekking van de resultaten van de verwerking uit een samenverwerkingsverband'.
[3] PILP-dossier 'Profiling en SyRI', https://pilpnjcm.nl/dossiers/profiling-en-syri/.
[4] PILP-dossier 'Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (Wiv)', https://pilpnjcm.nl/dossiers/wet-op-de-inlichtingen-en-veiligheidsdiensten-wiv/.

in een vrije en veilige samenleving'[5] en de Raad van State in haar 'Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen'.[6]

Noodzakelijke aanpassingen

Om de bezwaren die de WGS in zijn huidige opzet kent te adresseren, dient volgens het NJCM de WGS ten minste op twee fundamentele onderdelen te worden aangepast.

Ten eerste: één wet per doel. Volgens het NJCM dient de instelling van een samenwerkingsverband plaats te vinden per formele wet, niet per AMvB. Bijkomend voordeel is dat dan per wet en dus per doel kan worden beoordeeld of het opheffen van de diverse geheimhoudingsplichten geëigend is, waar de WGS dit nu in artikel 9 t/m 14 regelt.

Ten tweede: per wet dient overwogen te worden of een beroep op artikel 6, derde lid, sub c of sub e, AVG geëigend is, waarbij niet in het algemeen verwezen kan worden naar de WGS en gebruik van data (analyses) buiten het doel van het samenwerkingsverband niet wordt toegestaan.

Het NJCM hoopt ten zeerste dat uw regering het huidige voorstel WGS met inachtneming van bovenstaande opnieuw in overweging neemt.

Hoogachtend,

i/o

[5] Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, 28 april 2016.
[6] Raad van State, *Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen*, Advies W04.18.0230/I, 31 augustus 2018.