RIEC-LIEC

Landelijk Informatie
en Expertise Centrum

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

www.riec.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. de Minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 27 maart 2020
Betreft Conceptwetsvoorstel Gegevensuitwisseling door Samenwerkingsverbanden (WGS)
CC

Zeer geachte heer Grapperhaus,

Op 13 maart jl. is de voorzitters van de stuurgroepen RIEC een tweede concept van het wetsvoorstel Gegevensuitwisseling door Samenwerkingsverbanden (WGS) voorgelegd. Hoewel de reactietermijn erg kort is maken wij graag gebruik van de gelegenheid om op het voorstel te reageren. Wij doen dit als voorzitter van de Stuurgroep RIEC, het afstemmen met de leden van de stuurgroep is in deze korte tijdsspanne niet mogelijk gebleken.

Wij zien het als een goede ontwikkeling dat er wordt gedacht over een wettelijk raamwerk dat meer mogelijkheden biedt tot informatie-uitwisseling in samenwerkingsverbanden. Echter hebben wij grote vraagtekens bij de wenselijkheid en praktische uitvoerbaarheid van een aantal onderdelen in het conceptwetsvoorstel. Wij blijven van mening dat deze wet de flexibiliteit in de praktijk erg gaat inperken. Het vastleggen van deelnemers, werkprocessen en dergelijk in wetgeving maakt regionaal maatwerk onmogelijk.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is meer dan kritisch geweest op het oorspronkelijke conceptwetsvoorstel. Het commentaar is rechtstatelijk van aard. Kern van de kritiek is dat de delegatiegrondslagen in de WGS –in theorie– schier oneindige mogelijkheden bieden. Daardoor zou het risico bestaan op omzeiling van fijnzinnige structuren en waarborgen uit de specifieke wetten die op de deelnemers aan het samenwerkingsverband normaal gesproken van toepassing zijn. Grote bezwaren zijn de (on)evenredigheid en de te ruime reikwijdte van de WGS. Doelbinding is in de WGS niet meer de natuurlijke begrenzing, aldus de AP. Bovendien maakt een dergelijk ruime delegatiebepaling volgens de AP inbreuk op het primaat van de (formele) wetgever. Van belang in deze is dat de WGS toezag op een kader voor alle mogelijke samenwerkingsverbanden.

Gesteld kan worden dat de poging om een kaderwet voor samenwerkingsverbanden op te stellen die voldoet aan de AVG en allerlei internationale verdragen niet is geslaagd. Dit heeft ertoe geleid dat er onder stoom en kokend water een oplossing gevonden moest worden voor de vier samenwerkingsverbanden die oorspronkelijk de aanleiding vormden om te komen tot wetgeving. Zoals ook hiervoor is aangegeven is thans wederom de reactietermijn te kort om een inhoudelijke bespreking in de stuurgroepen mogelijk te maken. Bovendien blijkt het voor een aantal regionale partners (bv belastingdienst, OM en Politie) niet mogelijk om op

het wetsvoorstel te reageren omdat hun landelijke moederorganisaties en verantwoordelijke departementen het wetsvoorstel nog intern in beraad hebben.
De tijdsdruk op dit belangrijke wetsvoorstel is daarmee te hoog om een goede inhoudelijke reactie te kunnen geven. Dit is een gemiste kans voor een belangrijk wetsvoorstel als deze.

De oplossing die thans voorligt bestaat eruit om de vier samenwerkingsverbanden op te nemen in het wetsvoorstel WGS. Door deze op te nemen in de wet kunnen er wettelijke waarborgen (doelbinding, beperking van gegevensuitwisseling) worden opgenomen zo is de gedachte en kan er worden tegemoetgekomen aan het commentaar van de Autoriteit Persoonsgegeven.

Door het samenwerkingsverband te benoemen en op te nemen in de wet, wordt er ook iets gezegd over de wijze waarop het samenwerkingsverband opereert. De consequenties daarvan zijn echter nog niet doordacht of in beeld gebracht. Daarnaast is ervoor gekozen om aanvullende privacy waarborgen in de wet op te nemen.

Ons bezwaar richt zich onder meer op de beperking die het RIEC wordt opgelegd om zich te richten op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Het RIEC is opgericht met als doel het bestrijden van georganiseerde ondermijnende criminaliteit en vanuit bestuurders vaak genoemd als voorbeeld voor de aanpak van ondermijning. Wij stellen dan ook voor om uit te gaan van ondermijning en in de wet dan ook de verschillende elementen van ondermijning op te nemen. In de bijlage is een voorzet gedaan voor hoe het artikel over ondermijning eruit zou kunnen zien.

Gezien de –beperkte- doelstelling van het wetsvoorstel *en* gezien de limitering aan gegevens die verwerkt mogen worden zullen we als overheid minder wendbaar worden in de strijd tegen ondermijning. Criminelen daarentegen passen zich heel snel aan op een veranderende situatie. Dat gaat in weken en maanden. Met het thans voorliggende wetsvoorstel zullen onze mogelijkheden om effectief op te treden ernstig worden beknot. Criminelen krijgen vrij spel.

Op een aantal punten zien wij verder graag dat het wetsvoorstel nog aangepast wordt zodat het voorstel beter aansluit bij de huidige praktijk en werkwijze van de RIEC's. Een aantal van deze punten is ook in onze eerdere reactie op het voorstel aan de orde gekomen. Hieronder worden deze punten nader toegelicht:

1. Flexibiliteit
2. Bijzondere verwerkingen binnen het samenwerkingsverband (profilering)
3. Waarborgen/administratieve lasten
4. Deelname privaatrechtelijke partners
5. Ontbreken grondslag om onderling informatie te kunnen delen met andere samenwerkingsverbanden

1. Flexibiliteit

De wijze waarop de uitwerking van de RIEC's thans is vormgegeven is te rigide van aard en beperkt de flexibiliteit aanzienlijk. Deze moet beter bij de actuele werkwijze en doelstellingen van de RIEC's aansluiten. In het wetsvoorstel worden slechts een beperkt aantal van de activiteiten van de RIEC's benoemd. Als dit niet flexibeler in het wetsvoorstel wordt opgenomen betekent dit dat de RIEC's een aantal van de huidige activiteiten moet beëindigen en dat er geen nieuwe (vormen) van processen kunnen worden opgezet. Hierdoor wordt innovatie zo goed als onmogelijk. Juist het terrein waarop de RIEC's zich de afgelopen jaren zo hebben onderscheiden.

Het vooraf precies uitschrijven van de activiteiten en de werkprocessen, laat geen ruimte voor nieuwe inzichten en het op tafel krijgen van wat juist onzichtbaar blijft. Het maakt op innovatie gerichte projecten onmogelijk, omdat juist daar niet alles aan de voorkant scherp ingeregeld kan zijn.

Het gaat hier bijvoorbeeld om de leden 5 tot en met 7 van artikel 36. Hierin wordt een (volgordelijke) fasegewijze werkwijze voorgeschreven waarin per fase van een limitatief aantal informatiebronnen gebruik gemaakt kan worden.
De RIEC's begrijpen dat er in het wetsvoorstel moet worden voldaan aan de vereisten van transparantie en zorgvuldigheid uit de AVG en dat er in dit kader aan verschillende vereisten moet worden voldaan maar deze werkwijze beperkt de flexibiliteit van werken binnen de RIEC's meer dan aanzienlijk. Het antwoord op de vraag van welke informatiebronnen gebruik kan worden gemaakt binnen het samenwerkingsverband is ondermeer afhankelijk van de concrete omstandigheden van een casus en de sterkte van een signaal, waarbij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit leidend zijn. Dit vergt maatwerk en kan niet worden vastgelegd in de (mathematische) wijze van informatieverzameling zoals die nu door het wetsvoorstel is voorgeschreven.

Artikel 35 Wgs bevat een limitatieve lijst van gegevens die de deelnemers kunnen verstrekken aan het samenwerkingsverband. In de huidige vastgestelde werkprocessen zijn (semi) open bronnen specifiek opgenomen als te raadplegen informatiebron in de eerste fase van de informatievergaring. Denk hierbij aan gegevens van het kadaster of de KvK. De RIEC's vragen zich af hoe de mogelijkheid uit het huidige werkproces zich verhoudt tot de limitatieve lijst aan informatiebronnen zoals opgenomen in art 35 Wgs en het voorbehoud dat enkel deelnemers gegevens mogen verstrekken/inbrengen. Het RIEC-bureau heeft immers juridisch gezien geen enkele status en kan niet als deelnemer worden gezien. Voorts is onduidelijk of überhaupt een wettelijke grondslag noodzakelijk is om medewerkers van het RIEC-bureau rechtmatig gegevens uit bepaalde (semi) open bronnen te laten vergaren en gebruiken. Er bestaat echter geen twijfel dat de behoefte wel aanwezig is om het RIEC-bureau in staat te stellen enkele specifieke bronnen zelf te laten raadplegen, zodat een deelnemer niet onnodig wordt belast met informatieverzoeken vanuit een RIEC-bureau.

2. Bijzondere verwerkingen binnen het samenwerkingsverband (profilering)

Artikel 6 regelt enige bijzondere verwerkingen binnen het samenwerkingsverband. Onduidelijk is of er voor de RIEC's thans een specifieke (delegatie)grondslag is opgenomen zodat dit in de toekomst eventueel bij AMvB geregeld kan worden. De RIEC's begrijpen dat hier te zijner tijd goede beschrijvingen door het bestel voor nodig zijn.

3. **Waarborgen/administratieve lasten**

In het algemene deel van de wet zijn volgens de RIEC's onnodig veel administratieve waarborgen/verplichtingen opgenomen zoals het instellen van een rechtmatigheidscommissie, het opstellen van privacy jaarplannen en jaarverslagen. Voorts wordt het verplicht delen van de audits met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) als een zwaar middel beschouwd. De RIEC's zijn van mening dat het in eerste instantie aan de verwerkingsverantwoordelijken/partners is om met de resultaten van de audit aan de slag gaan. De AVG schrijft niet voor dat dergelijke audits moeten worden gedeeld met de AP. Onduidelijk is wanneer de PIA's gehouden moeten worden en wat het effect is van de vooraf toetsende rol van de AP. In de praktijk zal dit naar verwachting vooral oponthoud in de aanpak van ondermijning betekenen, aangezien de AP 8 weken de tijd heeft om een advies te geven.

Onhelder is verder wat de rol van de rechtmatigheidscommissie wordt, of dit regionaal of landelijk wordt georganiseerd en of dit niet ook vooral leidt tot veel extra administratieve lasten. In artikel 8 a staat dat een resultaat van geautomatiseerde gegevensanalyse uitsluitend aan een deelnemer of derde worden verstrekt na inhoudelijke tussenkomst van een lid van de rechtmatigheidsadviescommissie, bedoeld in artikel 8, zesde lid. Hij vergewist zich ervan dat het resultaat op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Dit soort voorschriften zullen leiden tot veel bureaucratie en extra vertraging in de werkzaamheden en het is ook onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot de rol van de AP bij geautomatiseerde gegevensanalyses.

Opmerkelijk is ook de randvoorwaarde om medewerkers te screenen, terwijl anderzijds hier geen goede juridische grondslag voor is. Is in uw ogen een VOG of op termijn - als het parlement instemt met het betreffende wetsvoorstel - een VOG-politiegegevens voldoende of wordt hier verdergaande screening bedoeld? Zo ja, wie zou dit dan moeten doen.

4. Deelname privaatrechtelijke partners

In het derde lid van artikel 32 (deelnemers) worden privaatrechtelijke deelnemers nadrukkelijk uitgesloten. Graag zien de RIEC's, met het oog op het belang van Publieke–Private Samenwerking (PPS) in het kader van de aanpak van ondermijning dat in het wetsvoorstel alsnog de mogelijkheid wordt opgenomen dat in de toekomst één of meer private partijen kan worden aangewezen als deelnemer.

5. Ontbreken grondslag om onderling informatie te kunnen delen met andere samenwerkingsverbanden

Gaarne zien de RIEC's dat, analoog aan artikel 33 waarin onderlinge gegevensuitwisseling tussen RIEC's mogelijk wordt gemaakt, er in het wetsvoorstel ook de mogelijkheid wordt opgenomen dat de RIEC's met andere samenwerkingsverbanden (m.n. de Zorg- en Veiligheidshuizen, maar ook met het LSI, IZK, ICOV e.d.) informatie kunnen uitwisselen. Vanwege het raakvlak van werkzaamheden van deze samenwerkingsverbanden komt het namelijk regelmatig voor dat betrokkenen in beeld zijn bij meerdere samenwerkingsverbanden en dat het derhalve nodig is om in dit kader informatie uit te kunnen wisselen.
Artikel 45, negende lid van het wetsvoorstel maakt het weliswaar mogelijk dat resultaten worden gedeeld met derden, waaronder andere samenwerkingsverbanden, maar volstaat niet in deze omdat het in de fase vóór dat de RIEC's tot een eindresultaat komen al noodzakelijk is om informatie met deze samenwerkingsverbanden te kunnen wisselen. Bovendien kunnen resultaten alleen maar gedeeld worden voor het voor de RIEC's specifiek vastgestelde doel. Omdat de doelen van andere samenwerkingsverbanden anders bepaald zijn maakt dit onzes inziens het negende lid van art. 45 in dit kader zinledig.

Naast PPS is binnen de bestrijding van georganiseerde criminaliteit een tweede ontwikkeling gaande die wij niet voldoende terugzien in uw voorstel. Dit betreft de toenemende samenwerking met de buurlanden. In dit kader verwijs ik graag het oprichten van het EURIEC in 2019. Ik ben benieuwd of door het ministerie de juridische mogelijkheden zijn verkend om (naast Nederlandse overheden en private partijen) ook bepaalde overheden van aangrenzende landen te benoemen als potentiele derden waarmee informatie zou kunnen worden uitgewisseld (indien noodzakelijk voor het bereiken van het doel zoals omschreven in art. 31).

Het is voor de RIEC's van groot belang dat er een werkbare wet wordt opgesteld. Het wetsvoorstel zoals deze er nu ligt lijkt echter alle ruimte voor flexibiliteit en innovatie te beperken.
Deze wet zou de uitgelezen mogelijkheid moeten bieden om inhoud te geven aan een samenwerkende overheid. Het redeneren vanuit eigen diensten en belangen is strijdig met deze samenwerkingswens en leidt tot koker denken.
Voorkomen moet worden dat het prima initiatief van de Minister verzandt in onnodige bureaucratie (overdreven registraties) en het creëren van nieuwe schotten.
Alsdan zal blijken dat er weliswaar een stevige wettelijke basis is voor gegevensdeling, maar dat de rigiditeit de gewenste flexibiliteit en praktijk zal hinderen. En dat lijkt ons niet de intentie van deze wet.

In vertrouwen dat u de suggesties ter harte neemt.

Met de meeste hoogachting,

De voorzitter van stuurgroep RIEC Den Haag, burgemeester van Den Haag,

Mede namens,

de voorzitter van stuurgroep RIEC Amsterdam Amstelland, burgemeester van Amsterdam,

de voorzitter van stuurgroep RIEC Midden-Nederland, burgemeester van Nieuwegein,

de voorzitter van stuurgroep RIEC Rotterdam, burgemeester van Barendrecht,

de voorzitter van stuurgroep RIEC Limburg, burgemeester van Kerkrade,

de voorzitter van stuurgroep Aanpak Ondermijning Noord-Holland, burgemeester van Haarlem,

de voorzitters van stuurgroep Taskforce-RIEC Brabant Zeeland, burgemeesters van Eindhoven en Tilburg,

de voorzitter van stuurgroep RIEC Noord-Nederland, burgemeester van Leeuwarden,

de voorzitter van stuurgroep RIEC Oost-Nederland, burgemeester van Arnhem,

Bijlage

1. Ondermijning als doelstelling

De regionale informatie- en expertisecentra verrichten de volgende activiteiten:

a. het op basis van handhavingsknelpunten beeld brengen van kwetsbaarheden en dreigingen die een ondermijnend en ontwrichtend karakter hebben op onze samenleving ten behoeve van het bepalen en uitvoeren van gezamenlijke strategieën voor het opwerpen van barrières dan wel het plegen van interventies.
b. het op basis van handhavingsknelpunten genereren van een zicht, overzicht en inzicht in verschijningsvormen, systemen en criminele processen waardoor zichtbaar wordt waar bewust en/of onbewust misbruik wordt gemaakt van legale structuren en welke criminele actoren hierin actief zijn en waar zij zich bevinden voor het opwerpen van barrières dan wel het plegen van interventies.
c. Het generen van zicht, overzicht en inzicht in integrale casuïstiek ten behoeve van het bepalen en uitvoeren van gezamenlijke strategieën voor het opwerpen van barrières dan wel het plegen van interventies.
d. het genereren van zicht, overzicht en inzicht van een gebied, wijkscan of nulmeting ten behoeve van het bepalen en uitvoeren van gezamenlijke strategieën voor de uitvoering voor het opwerpen van barrières dan wel het plegen van interventies.
e. Het doorlopend blijven genereren van zicht, overzicht en inzicht zoals in artikelen 2 a t/m/ d beschreven zolang daartoe door het integraal besluitvorming gremium dat ressorteert onder het RIEC-samenwerkingsverband daartoe besluit.