

No. W16.24.00142/II

's-Gravenhage, 2 oktober 2024

Bij Kabinetsmissive van 21 juni 2024, no.2024001503, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot uitvoering van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (BGS) werkt de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden (WGS) uit. De WGS regelt het delen en verwerken van gegevens binnen samenwerkingsverbanden, zoals de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen, de Regionale Informatie- en Expertisecentra, het Financieel Expertisecentrum, en de Zorg- en Veiligheidshuizen. In de WGS zijn waarborgen opgenomen, die op onderdelen verder worden ingevuld door het BGS.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen over het ontwerpbesluit. Zij geeft in overweging de samenstelling van de rechtmatigheidsadviescommissie met het oog op de versterking van de onafhankelijkheid en het gezag daarvan, te voorzien van een blik van buiten, bijvoorbeeld door de benoeming van een externe voorzitter.

Ook adviseert zij in de toelichting de mogelijkheid tot herhaalde verlenging van de bewaartermijn nader af te wegen. Tot slot gaat zij in op het niveau van regelgeving. Zij adviseert in dit verband in het besluit de banken aan te wijzen die deelnemen aan de publiek-private taskforces binnen het Financieel Expertisecentrum. Ook adviseert zij op termijn, na evaluatie, het complexe regime eventueel op onderdelen te herordenen. In verband daarmee is aanpassing van het ontwerpbesluit en de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

Het BGS is het sluitstuk van een lang wetgevingstraject. In 2019 adviseerde de Afdeling advisering over het wetsvoorstel gegevensverwerking samenwerkingsverbanden. Na advies van de Afdeling is dit wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd en in 2020 aan de Tweede Kamer voorgelegd. De Tweede Kamer stemde in december 2020 in met het voorstel. Daarna volgde een uitgebreide behandeling in de Eerste Kamer, waarna de WGS in juni 2024 werd aangenomen.

Het BGS werkt de WGS verder uit en regelt aanvullende waarborgen. Het besluit wijst een deelnemende overheidsinstantie aan als contactpunt voor betrokkenen, en regelt de werkwijze en de verantwoordelijkheidsverdeling van de deelnemers bij de uitoefening van AVG-rechten van de betrokkene. Het stelt daarnaast regels over de inhoud en de wijze van uitvoering van audits en regelt de instelling, werkwijze en samenstelling van de rechtmatigheidsadviescommissie.

Ten slotte stelt het nadere regels aan de verschillende samenwerkingsverbanden en gegevensverwerkingen. Zo krijgt alleen de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies verzonden naar de Staatssecretaris Rechtsbescherming

AAN DE KONING

Vermogen (iCOV) de bevoegdheid tot geautomatiseerde gegevensanalyse, en wordt het startpunt van de gegevensverwerking zoveel mogelijk geconcretiseerd. Een groot aantal van deze regels vloeit voort uit de eerdere brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer in reactie op de nadere adviezen van de Afdeling, de Autoriteit persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens.²

2. Externe expertise rechtmatigheidsadviescommissies

De WGS regelt de instelling van een rechtmatigheidsadviescommissie. Deze heeft tot taak de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens in het samenwerkingsverband structureel te beoordelen bij nieuwe verwerkingen en wijziging in bestaande verwerkingen. Ook doet de commissie voorstellen aan het samenwerkingsverband te doen om mogelijke onrechtmatigheden op te lossen.³ Het ontwerpbesluit werkt de instelling, samenstelling en werkwijze van de rechtmatigheidsadviescommissies uit.⁴

Het ontwerpbesluit regelt dat elke deelnemende organisatie één of enkele personen benoemt als lid van de rechtmatigheidsadviescommissie. Deze personen worden gekozen op basis van deskundigheid en ervaring op het gebied van de toepasselijke wetgeving inzake gegevensverwerking en de werking van het samenwerkingsverband.⁵

Uit de memorie van toelichting bij de WGS blijkt dat verwacht wordt dat de leden zoveel mogelijk bestaan uit privacy officers van de deelnemende organisaties.⁶ De commissie kiest vervolgens uit haar midden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter.⁷ Het ontwerpbesluit geeft de rechtmatigheidscommissie de bevoegdheid rechtstreeks aan de bestuurders van de deelnemers te adviseren. Bestuurders mogen van een advies alleen beargumenteerd afwijken. Dit wordt vervolgens gerapporteerd aan de coördinerend functionaris voor gegevensbescherming van het samenwerkingsverband.⁸

De Afdeling wijst erop dat de rechtmatigheidsadviescommissie in het stelsel van de WGS een belangrijke waarborg vormt voor een zorgvuldige verwerking van gegevens binnen een samenwerkingsverband.⁹ Tijdens de parlementaire behandeling is benadrukt dat de rechtmatigheidscommissie een stevige positie heeft en dat zij geacht wordt onafhankelijk te opereren. De nota van toelichting herhaalt dit.¹⁰ Dit uitgangspunt komt tot uitdrukking in de voorgeschreven werkwijze, maar minder in de geschetste samenstelling.

² Kamerstukken II 2021/22, 35447, nr. 21.

³ Artikel 1.8, zesde lid, WGS.

⁴ Voorgesteld artikel 1.16 t/m 1.15.

⁵ Voorgesteld artikel 1.14, eerste lid. Private deelnemers zijn niet verplicht een lid te benoemen. Per samenwerkingsverband, of per cluster van samenwerkingsverbanden, wordt één commissie ingesteld (voorgesteld artikel 1.15).

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35447, nr. 3, p. 39.

⁷ Voorgesteld artikel 1.14, vijfde lid.

⁸ Voorgesteld artikel 1.13, tweede, derde en zesde lid.

⁹ Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35 447, nr. 20, p. 50.

¹⁰ Nota van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel 1.13, tweede lid. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 35 447, nr. 21, bijlage, 9.

De Afdeling overweegt dat het voor de beoogde onafhankelijke positie en het gezag van de commissie van belang kan zijn om naast experts uit de deelnemende organisaties zelf, ook een extern element aan de commissie toe te voegen om een onafhankelijke 'blik van buiten' te waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld door een onafhankelijke voorzitter aan te wijzen die niet afkomstig is van één van de deelnemende organisaties, maar extern wordt aangetrokken. De voorzitter is immers het boegbeeld van de commissie en die in die hoedanigheid dient te beschikken over overwicht, deskundigheid en gezag naar zowel de bestuurders van de deelnemende organisaties alsook naar buiten toe.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Bewaartermijn

De WGS regelt dat gegevens worden verwijderd als zij niet langer noodzakelijk zijn, en in ieder geval uiterlijk na vijf jaar na de eerste verwerking. In bijzondere gevallen kunnen daarnaast gegevens ter beschikking worden gesteld voor hernieuwde verwerking na toestemming van de deelnemer.¹¹ Het ontwerpbesluit preciseert wanneer persoonsgegevens vernietigd of geanonimiseerd moeten worden.¹²

Het ontwerpbesluit kadert in dat alleen sprake kan zijn van bijzondere gevallen in hiervoor bedoelde zin voor hernieuwde verwerking binnen de context van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Een dergelijke hernieuwde verwerking kan dan alleen plaatsvinden als:

- (1) de casus nog niet is afgesloten na het verstrijken van de termijn van vijf jaar en de problematiek dermate complex is dat de casus nog steeds voldoet aan de criteria voor behandeling in het Zorg- en Veiligheidshuis, of als
- (2) de casus minder dan een jaar voor de maximale bewaartermijn is afgesloten maar waarbij een groot risico bestaat op terugval.

In deze gevallen is de hernieuwde verwerking maximaal twee jaar. Als daarna nog steeds sprake is van een bijzonder geval kan opnieuw hernieuwde beschikbaarstelling plaatsvinden.¹³ Het ontwerpbesluit laat daarmee in deze bijzondere gevallen ruimte voor herhaaldelijke verlenging van de bewaartermijn met steeds twee jaar.

De Afdeling erkent dat dit het voordeel heeft van flexibiliteit omdat op deze wijze altijd de mogelijkheid bestaat om in een specifiek geval gegevens langer te bewaren als de situatie dat noodzakelijk maakt. Het nadeel van het ontbreken van een maximale bewaartermijn is echter dat dit weinig rechtszekerheid en het individu ook minder bescherming biedt.

¹¹ Artikel 1.8, zevende lid, WGS. De algemene bewaartermijn wordt gehanteerd tenzij een wettelijk voorschrift hieraan in de weg staat, of de verwerking noodzakelijk is voor de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering.

¹² Voorgesteld artikel 1.16, eerste lid, BGS.

¹³ Voorgesteld artikel 1.16, tweede lid, BGS.

Voor het opnemen van een vaste termijn zou te meer reden kunnen zijn nu het in de praktijk weinig voorkomt dat een casus na zeven jaar nog steeds voldoet aan de criteria (zodat een langere bewaartermijn nodig zou zijn), zoals de toelichting stelt.¹⁴ In dat licht bezien is de toelichting niet toereikend, omdat een afweging van de voor- en nadelen van een gemaximeerde termijn daarin ontbreekt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

4. Niveau van regelgeving

a. *Regeling in het besluit*

Het besluit regelt dat binnen het Financieel Expertisecentrum (FEC) in het kader van publiek-private taskforces bij ministeriële regeling banken worden aangewezen.¹⁵ Het bij ministeriële regeling aanwijzen van deze banken betekent dat de publiek-private taskforces op drie niveaus worden geregeld. Het aanwijzen van de banken is echter geen voorschrift van administratieve aard, het uitwerken van details of iets wat dikwijls wijziging behoeft.¹⁶ Daarom is regeling in het ontwerpbesluit passend.

De Afdeling adviseert in het ontwerpbesluit de banken aan te wijzen.

b. *Regeling op verschillende niveaus*

Het voorgaande (zie punt a) illustreert dat hetzelfde onderwerp op grond van de in de WGS opgenomen delegatiebepalingen in bepaalde gevallen zowel op het niveau van de wet, als op het niveau van het besluit of van een ministeriële regeling wordt geregeld. Dit leidt op sommige punten tot een complex en moeilijk toegankelijk geheel van regels.

De Afdeling merkt in dit verband op dat onderwerpen zoveel mogelijk op één plek geregeld dienen te worden. Dat leidt tot meer duidelijkheid en overzicht. In dat verband is het aan te bevelen om op termijn de regeling te evalueren en te herschikken waar nodig.

Ter illustratie wijst de Afdeling, naast de deelnemers die reeds in de wet zelf zijn geregeld, het in het besluit aanwijzen van de aanvullende deelnemers aan het samenwerkingsverband infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV).¹⁷ Dit betreffen in dit geval de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Koninklijke marechaussee (Kmar).¹⁸ Het ligt in de rede de deelnemers uiteindelijk op één plek, bij voorkeur in de wet, te regelen.

De Afdeling adviseert op termijn, na evaluatie, bepaalde specifieke onderwerpen zoveel mogelijk op één plek te regelen.

¹⁴ Nota van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel 1.16, derde lid.

¹⁵ Voorgesteld artikel 2.2.

¹⁶ Aanwijzing 2.24 Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁷ Voorgesteld artikel 2.6 BGS.

¹⁸ Nota van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel 2.6 BGS. Het kopje van artikel 2.6 hanteert 'aanvullende deelnemers', terwijl de tekst van de bepaling 'deelnemers' hanteert.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,