

BIJLAGE: Reactie op afzonderlijke aanbevelingen advies Autoriteit Persoonsgegevens

Deze bijlage behandelt de afzonderlijke aanbevelingen van de AP, met uitzondering van de gezamenlijke thema's die aan bod komen in zowel de voorlichting van de Afdeling advisering als het advies van de AP. Daarop wordt ingegaan in §5 van de Kamerbrief.

Deel I: Aanbevelingen die aanpassing van regels betreffen

1. Startpunt van de gegevensverwerking verduidelijken

De AP adviseert om in de wet een duidelijk en objectief signaal op basis van voldoende aanwijzingen als startpunt te vereisen voor alle samenwerkingsverbanden, omdat duidelijke en precieze regels en criteria in de wetgeving vereist zijn.

Met de AP ben ik van mening dat de regels voldoende precies en duidelijk moeten zijn. Daarom ben ik voornemens om het startpunt van de gegevensverwerking bij amvb zoveel mogelijk te concretiseren door nadere criteria, met name op het gebied van betrouwbaarheid en kwaliteit, te verbinden aan signalen om aanleiding te kunnen zijn voor gezamenlijke gegevensverwerking ten behoeve van het doel van het samenwerkingsverband.¹ Voor zover het startpunt niet bestaat uit een signaal, maar uit een verzoek van een deelnemer om een rapportage (iCOV) worden ook daaraan startcriteria gesteld. Voornoemde criteria ontslaan de deelnemers bovendien niet van de verplichting op grond van artikel 1.5 van het wetsvoorstel om te allen tijde een gedegen afweging te maken of de gegevensverstrekking aan het samenwerkingsverband noodzakelijk is gelet op het doel daarvan, of er zwaarwegende redenen zijn die zich tegen gegevensverstrekking verzetten en of de gegevensverstrekking valt onder de in de WGS opgesomde categorieën gegevens. De enkele tip van een buurman is volstrekt onvoldoende voor gegevensverstrekking aan een samenwerkingsverband, nog los van het gegeven dat een samenwerkingsverband niet kan worden getipt. Deelnemers mogen bovendien alleen rechtmatig verkregen informatie inbrengen in het samenwerkingsverband. Ik ben voornemens dit bij amvb te expliciteren.

Als tweede argument voor het regelen van een duidelijk en objectief startpunt op basis van voldoende aanwijzingen, noemt de AP dat het wetsvoorstel nu bij gebrek aan een dergelijk startpunt op gespannen voet staat met de onschuldpresumptie. De AP stelt dat dit beginsel vereist dat interventies door de staat alleen mogen plaatsvinden bij een duidelijk criterium van objectieve verdenking, omdat dat het verschil maakt met massasurveillance (§1.a).

Samenwerkingsverbanden mogen geen interventies plegen. Artikel 1.3, vierde lid, bepaalt dat het wetsvoorstel aan de deelnemers van een samenwerkingsverband geen publiekrechtelijke taken en bevoegdheden toekent aan de deelnemers, anders dan bevoegdheden tot gezamenlijke gegevensverwerking. Ook de Afdeling advisering stelt in punt 5, onder b, van haar voorlichting dat het wetsvoorstel niet gaat over de fasen waarin handhavingsbeleid wordt opgesteld en eventueel interventies plaatsvinden, maar uitsluitend over de eerdere fasen van gegevensverwerking door het samenwerkingsverband. De rol van de samenwerkingsverbanden is het faciliteren van een samenkomst van deelnemers in de voorfase ten behoeve van het doorgronden van het vraagstuk en het afstemmen van mogelijke interventies, maar nooit als de ingrijpende actor. Het vraagstuk van het startpunt van de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden staat los van de onschuldpresumptie. Dit is een strafvorderlijk beginsel dat personen voor onschuldig houdt zolang het tegendeel niet is bewezen, maar is geen beginsel dat aan het recht op bescherming van persoonsgegevens ten grondslag ligt. Een verdenking in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering is niet noodzakelijk om tot uitwisseling van gegevens te komen en andersom is het ook niet zo dat uitwisseling van gegevens het toekennen van schuld impliceert. Van massasurveillance kan geen sprake zijn, reeds omdat het wetsvoorstel geen bevoegdheid geeft tot het inwinnen of vergaren van nieuwe gegevens, maar alleen tot uitwisseling van gegevens waarover de deelnemers reeds rechtmatig beschikken.

¹ De benodigde delegatiegrondslagen zijn artikelen 2.6, tweede lid, 2.14, met name tweede lid, onder f, 2.23, negende lid, en 2.31, twaalfde lid. Voor de RIEC's bevat artikel 2.23, derde lid, overigens toetsingscriteria.

2. Schrappen van de subsidiaire doelstellingen van iCOV

De AP adviseert tot het schrappen van de subsidiaire doelstellingen van iCOV, te weten het innen van overheidsvorderingen die oninbaar dreigen te worden en het uitoefenen van toezicht op een goede werking van de markt. De AP vindt het belang van deze doelen niet dragend gemotiveerd en acht dit zodoende niet in balans met de vergaande inbreuk op het grondrecht van betrokkenen.

Naar aanleiding van dit advies ben ik voornemens om in de amvb te bepalen dat iCOV op grond van het wetsvoorstel voor de subsidiaire doelstellingen inzake markttoezicht en overheidsvorderingen gegevens uitsluitend mag verwerken als dit gerelateerd is aan de primaire doelstellingen om onverklaarbaar of crimineel vermogen in kaart te brengen of om witwas- of fraudeconstructies te bestrijden.²

3. Ondergrens inzake crimineel en onverklaarbaar vermogen bij iCOV

Voor zover iCOV gegevens verwerkt inzake crimineel en onverklaarbaar vermogen, moet volgens de AP met het oog op de proportionaliteit worden vereist dat sprake is van aanwijzingen van een mogelijk substantieel vermogensbestanddeel, van een bepaalde hoogte of bepaald misdrijf.

Met de AP kan worden ingestemd dat het niet gewenst is dat elk onderzoek door iCOV naar een crimineel en onverklaarbaar vermogensbestanddeel gelegitimeerd zou zijn. Dit hangt mede af van de concrete omstandigheden van het geval. Naar aanleiding van deze aanbeveling ben ik voornemens bij amvb een ondergrens te regelen voor deze gegevensverwerkingen.³

4. Preciseren doelstelling FEC inzake "andere ernstige vormen van criminaliteit"

De AP adviseert tot precisering van de doelstelling van het FEC waar het gaat om risico's met betrekking tot "andere ernstige vormen van criminaliteit" omdat anders het risico bestaat dat dit verband ook wordt gebruikt voor het opsporen en bestrijden van minder ernstige vormen van criminaliteit waardoor de vereiste balans tussen het doel en de inbreuk zoek is. De AP stelt voor om uit te gaan van delicten met bepaalde maximale gevangenisstraffen van, bijvoorbeeld, zes jaar of meer, met zo nodig enige uitzonderingen daarop.

Dit advies zal worden overgenomen door bij amvb de reikwijdte nader af te bakenen van gegevensverwerkingen met betrekking tot andere ernstige vormen van criminaliteit.⁴ In de amvb kan bijvoorbeeld per thema worden vermeld wat voor delicten de gegevensverwerkingen omvatten. In antwoord 168 van de nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt dat onder voornoemde criminaliteit in ieder geval moeten worden verstaan "misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren" in de zin van de Wet politiegegevens en het Wetboek van Strafvordering en dat dit een indicatie geeft van de hier vereiste ernst van de criminaliteit.

5. Gegevensverzameling Zorg- en Veiligheidshuizen beperken tot directe omgeving

De AP adviseert om de categorieën van te verstrekken persoonsgegevens bij de Zorg- en Veiligheidshuizen te beperken tot directe sociale contacten van betrokkene, en dus gegevensverstrekking over de tweede en derde schil rondom betrokkene uit te sluiten. De AP signaleert dat er een oneindig aantal schillen rondom een betrokkene kan ontstaan. Eerst de directe sociale omgeving, dan de sociale omgeving van mensen in die sociale omgeving, etc.

De formulering van artikel 2.30 kan hier aanleiding geven tot onduidelijkheid. Een oneindig aantal schillen is niet beoogd. Om dit buiten twijfel te stellen zal ik conform het advies van de AP voor de Zorg- en Veiligheidshuizen bij amvb regelen dat de gegevensverstrekking wordt beperkt tot de eerste schil rond een betrokkene, en niet de omgeving in de tweede of derde schil omvat.⁵

6. Uitdrukkelijke criteria voor incidentele deelname aan Zorg- en Veiligheidshuizen

² Een dergelijke beperking kan worden gesteld op grond van artikel 1.8, eerste lid, WGS.

³ Dit is een uitwerking van artikel 2.14, tweede lid, onder a, WGS dat verplicht tot nadere waarborgen bij iCOV.

⁴ Hiervoor bieden de artikelen 1.8, eerste lid, en 2.7, tweede lid, de benodigde delegatiegrondslagen.

⁵ Dit kan worden geregeld op grond van artikel 2.30, tweede lid, en artikel 1.8, eerste lid, WGS.

De AP adviseert uitdrukkelijk te voorzien in criteria voor incidentele deelname van derden aan de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Zoals opgemerkt in de memorie van toelichting kan incidentele deelname nodig zijn indien dat naar het oordeel van de betrokken deelnemers voor een goede behandeling van complexe persoonsgebonden casuïstiek noodzakelijk is. Bij amvb worden uitdrukkelijke criteria gesteld.⁶ Volgens artikel 2.31, negende lid, van het wetsvoorstel moeten de reguliere publieke deelnemers, indien zij een casus in behandeling nemen, beoordelen of het voor het doel van de Zorg- en Veiligheidshuizen noodzakelijk is om een partij als incidentele deelnemer te betrekken.

7. Schrappen van mogelijkheid gegevensdeling tussen samenwerkingsverbanden

De AP adviseert de mogelijkheid tot gegevensdeling tussen samenwerkingsverbanden te schrappen (ingevoegd met amendement-Yeşilgöz-Zegerius⁷), aangezien de doelen van de Zorg- en Veiligheidshuizen en de andere drie samenwerkingsverbanden fundamenteel verschillen.

Het is geenszins beoogd dat een ongedefinieerde gegevensuitwisseling op gang kan komen tussen de samenwerkingsverbanden. Het wetsvoorstel stelt reeds vier beperkingen.⁸ De toelichting op het amendement noemt dat bij amvb nadere voorwaarden kunnen worden gesteld.⁹ Het voornemen is om bij amvb de gegevensverstrekking tussen de samenwerkingsverbanden nader te clausuleren door deze zoveel mogelijk te beperken tot hit/no hit bevraging. Dat houdt in dat de samenwerkingsverbanden in principe uitsluitend bij elkaar kunnen toetsen of een persoon ook onderwerp is van onderzoek of casusbehandeling in een ander samenwerkingsverband, en inzicht kunnen geven in wie van de deelnemers in beide samenwerkingsverbanden betrokken is bij de casus, zodat eventuele afstemming vervolgens op reguliere wijze tot stand kan komen via zo'n deelnemer op grond van diens wettelijke taken. Voor gegevensuitwisseling tussen een RIEC en een Zorg- en Veiligheidshuis onderzoek ik een alternatieve vorm van nadere clausulering, bijvoorbeeld door de gegevensuitwisseling te beperken tot afstemming over geplande interventies in dezelfde casus. Het amendement is namelijk tot stand gekomen na een brief aan de Tweede Kamer, waarin de VNG en Regioburgemeesters schreven dat zonder wettelijke uitwisselingsmogelijkheid tussen een RIEC en een Zorg- en Veiligheidshuis het nodig is om dezelfde informatievraag met betrekking tot eenzelfde casus in beide samenwerkingsverbanden in te brengen. Volgens VNG en Regioburgemeesters is dat een "uiterst omslachtige benadering" voor de aanpak en preventie van jeugdcriminaliteit die de benodigde hulp en ondersteuning voor deze jongeren enorm vertraagt.¹⁰

8. Preciseren bewaartermijn

Naar aanleiding van de maximale bewaartermijn van vijf jaar uit artikel 1.8, zevende lid, adviseert de AP uitdrukkelijk te bepalen dat persoonsgegevens in ieder geval moeten worden gewist in het geval dat de analyse en bewerkingen door het samenwerkingsverband geen aanwijzingen voor risico's met het oog op de doelen van het verband of sturingsinformatie hebben opgeleverd. De AP adviseert in te gaan op een intern adequaat controlemechanisme terzake en om de clause over hernieuwde verwerking in 'bijzondere gevallen' te beperken tot "nova".

Ik ben voornemens deze punten bij amvb te regelen met dien verstande dat de precieze uitwerking afhankelijk is van de uitvoerbaarheid.¹¹ In het controlemechanisme is voorzien door de functionarissen gegevensbescherming, de rechtmatigheidsadviescommissies, de externe, onafhankelijke periodieke privacy audits (artikel 1.10) en uiteraard kan ook de AP onderzoek doen.

⁶ De toepasselijke delegatiegrondslag is artikel 2.31, twaalfde lid, van het wetsvoorstel.

⁷ Kamerstukken 2020/21, 35447, nr. 14.

⁸ Zie artikel 1.7, achtste lid: (a.) De resultaten *kunnen* worden verstrekt (dus niet moeten); (b.) aan een ander samenwerkingsverband *als bedoeld in deze wet*; (c.) voor zover de verstrekking *noodzakelijk* is voor het doel van het ontvangende samenwerkingsverband; (d.) *uitsluitend* voor zover de deelnemers die de betreffende persoonsgegevens aan het samenwerkingsverband hebben verstrekt, *daarmee instemmen*.

⁹ Namelijk op grond van artikel 1.8, eerste lid, van het wetsvoorstel.

¹⁰ Brief van 25-11-2020, https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/20201125_brief-parlement_inbreng-vng-en-regioburgemeesters-voor-wgo-wet-gegevensverwerking-door-samenwerkingsverbanden-7-december.pdf

¹¹ Delegatiegrondslag is artikel 1.8, negende lid.

9. Toets door onafhankelijke bestuurlijke autoriteit bij verstrekking aan derden

De AP adviseert om bij verstrekking door het samenwerkingsverband van de resultaten aan derden te voorzien in de waarborg van een voorafgaande toets door een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit. De AP meent dat dit vereist is naar analogie van het bindend advies 1/15 van het Hof van Justitie uit 2017 over het destijds voorgenomen PNR-verdrag tussen de EU en Canada over de stelselmatige en continue doorgifte van passagiersgegevens. Volgens de AP staat niet vast dat de rechtmatigheidsadviescommissies voldoende onafhankelijk zijn en is slechts sprake van adviezen.

De rechtmatigheidsadviescommissies moeten goed worden toegerust. Zij zijn bevoegd rechtstreeks aan het samenwerkingsverband te adviseren, zonder tussenkomst van leidinggevenden, en worden geacht hierin onafhankelijk te opereren. Bij amvb wordt de positie van de rechtmatigheidsadviescommissies verder versterkt.¹² De vergelijking met de situatie waarover het bindend advies van het Hof van Justitie gaat, gaat echter niet op, zodat de conclusie dat moest worden voorzien in een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit, hier niet behoeft te worden overgenomen. Het betrof in die zaak de stelselmatige, doorlopende toegang van autoriteiten tot verkeers- en locatiegegevens voor de bestrijding van terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit. In het onderhavige wetsvoorstel WGS gaat het om andere soorten gegevens, worden geen nieuwe gegevens vergaard, is geen sprake van doorgifte naar een niet-EU land en is het doel niet louter strafrechtelijk maar wordt een geïntegreerde, multidisciplinaire aanpak beoogd.

10. Duidelijke regeling over uitzonderingen op rechten betrokkene en transparantie

De AP adviseert om een duidelijke regeling in de wetgeving zelf op te nemen over uitzonderingen op de rechten van betrokkenen en meer transparantie om te voorkomen dat betrokkene wordt geconfronteerd met een "black box".

Zoals nader toegelicht in §7.1 van de Kamerbrief ben ik met het oog op de transparantie, controleerbaarheid en de rechtsbescherming voornemens om samenwerkingsverbanden bij amvb te verplichten om bij de verstrekking van resultaten aan een deelnemer of derde zoveel mogelijk te motiveren op basis van welke informatie de uitkomst tot stand is gekomen.¹³ Bij een dergelijke regeling zal echter rekening gehouden moeten worden met de verschillen in karakter van de werkzaamheden van de samenwerkingsverbanden. Voorkomen dient immers te worden dat de motivering in zichzelf leidt tot onnodige verspreiding van persoonsgegevens en daarmee tot aantasting van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene.

De uitzonderingen op de rechten van betrokkenen zijn al in wetgeving bepaald (AVG/Wpg/Wjsg). Artikel 14 van de AVG verplicht de deelnemers om de betrokkene te informeren over onder andere het feit dat gegevens over betrokkene worden verwerkt en voor welke doeleinden. Een relevante uitzondering doet zich voor als het verstrekken van de informatie de doeleinden van de gegevensverwerking zou doorkruisen (artikel 14, vijfde lid, onderdeel b, AVG). Dat kan betekenen dat de betrokkene pas na afronding van de gegevensverwerking kan worden geïnformeerd. Het betreft hier dan ook een tijdelijke uitzondering: zodra dit de doeleinden van de gegevensverwerking niet langer doorkruist, is de informatieplicht weer van toepassing. De uitzondering uit artikel 14, vijfde lid, wordt door de AP niet genoemd. Ik zie geen noodzaak om een dergelijke uitzondering nogmaals in de WGS vast te leggen.

Transparantie zal vanwege opsporingsrisico's niet altijd gegeven kunnen worden bij samenwerkingsverbanden met opsporingspartijen. Het wetsvoorstel vergroot de voorzienbaarheid en transparantie door een wettelijk kader te geven. Bij geautomatiseerde gegevensanalyse moeten de samenwerkingsverbanden uitleg geven over gehanteerde patronen, indicatoren en andere onderliggende logica (artikel 1.9, derde lid, WGS). Hiermee wordt ook voldaan aan het advies van de AP om zoveel mogelijk inzicht te verschaffen over modellen, criteria en databases. Samenwerkingsverbanden moeten bovendien jaarverslagen publiceren (artikel 1.12 WGS).

11. Verstrekkingplicht wijzigen in bevoegdheid

¹² Op grond van artikel 1.8, zesde lid, van het wetsvoorstel.

¹³ Op grond van de artikelen 1.8, negende lid, 2.7, tweede lid, 2.14, tweede lid, 2.23, negende lid, van het wetsvoorstel.

De AP pleit ervoor van de verstrekingsplicht een verstrekingsbevoegdheid te maken.

Dit advies kan niet worden overgenomen, om de redenen die zijn genoemd in de memorie van toelichting¹⁴ en de nota naar aanleiding van het verslag.¹⁵ Voor een verstrekingsplicht is gekozen om te benadrukken dat de samenwerking niet vrijblijvend kan zijn, maar de plicht is niet absoluut: iedere deelnemer heeft enige beoordelingsruimte bij het bepalen welke gegevens noodzakelijk zijn voor het samenwerkingsverband, en kan wegens zwaarwegende redenen afzien van verstrekking.

Deel II. Aanbevelingen die nadere toelichting betreffen

12. Noodzaak FEC, RIEC's en iCOV in relatie tot Wwft en plan van aanpak witwassen

De AP adviseert de noodzaak van de samenwerkingsverbanden FEC, RIEC's en iCOV beter te motiveren in het licht van bestaande en aangekondigde maatregelen, met name het plan van aanpak witwassen. De AP stelt dat bij een adequate toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) er geen noodzaak bestaat voor deze verbanden.

Goede samenwerking is een absolute voorwaarde om de preventie van witwassen en financieren van terrorisme en onderliggende misdrijven aan banden te leggen. De Wwft en de WGS zijn niet te vergelijken, dienen andere doelen, en zijn complementair. Het doel van de Wwft is om te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor witwassen en terrorismefinanciering. De Wwft verplicht private instellingen, waaronder banken en financiële ondernemingen, om cliëntonderzoek uit te voeren en om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland (hierna: FIU-Nederland). De Wwft regelt geen gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden en laat onverlet dat geen enkele organisatie witwassen en ondermijnende criminaliteit alleen kan aanpakken. Een goede samenwerking tussen netwerkpartners is essentieel voor de effectiviteit van de aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. De FIU-Nederland en de Nederlandse Vereniging van Banken hebben daarop ook gewezen in hun reacties in de media op het advies van de AP. Het Openbaar Ministerie beschouwt het wetsvoorstel in brede zin als essentieel, waarbij de uitwisseling van gegevens uiteraard omkleed dient te zijn met goede voorwaarden en waarborgen.¹⁶

De publieke samenwerking in iCOV bevordert de effectiviteit en de efficiency in het voorkomen en opsporen van witwassen, terrorismefinanciering en onderliggende misdrijven. De verbanden FEC, iCOV en de RIEC's bevorderen de wettelijke taakuitoefening van FIU-Nederland in substantiële mate, enerzijds door effectiviteitsbevordering die tot betere resultaten leidt en anderzijds door verbreding van kennis over hoe criminelen financiële dienstverlening gebruiken. De publiek-private samenwerking binnen het FEC levert veel bruikbare informatie op over patronen en netwerken van witwassers en draagt bij aan het bestrijden van witwassen.¹⁷ Overigens functioneren FEC, iCOV en RIEC's op veel meer terreinen dan alleen het tegengaan van witwassen.¹⁸

Het plan van aanpak witwassen¹⁹ van juni 2019 behelst concrete maatregelen om de aanpak van witwassen nog effectiever te maken. Het bevorderen van samenwerking en gegevensdeling maakt daarvan onderdeel uit. De totstandkoming van het wetsvoorstel WGS is één van de maatregelen die in die context is genoemd. Ook hiervoor geldt dat het plan van aanpak witwassen niet in de plaats komt van het wetsvoorstel WGS, noch datgene regelt waarin de WGS voorziet.

13. Noodzaak FEC, RIEC's en iCOV in relatie tot doublures in de doelstellingen

De AP adviseert de noodzaak van FEC, RIEC's en iCOV beter te motiveren in het licht van het feit dat hun doelen elkaar deels overlappen omdat zij het bestrijden van fraude- en witwasconstructies

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35447, nr. 3, blz. 11 en 50.

¹⁵ Zie specifiek de antwoorden 47 en 53, Kamerstukken II 2020/21, 35447, nr. 6.

¹⁶ Zie <https://nos.nl/artikel/2405016-nieuwe-datakoppelwet-zorgelijke-inbreuk-privacy-of-belangrijk-voor-opsporing-fraude> en <https://www.nvb.nl/nieuws/wgs-maakt-betere-bescherming-samenleving-tegen-fraude-en-witwassen-mogelijk/>

¹⁷ Memorie van toelichting, p. 22, 75-76 en <https://www.fec-partners.nl/fec-publiek-private-samenwerking/>

¹⁸ Zo werken de publieke deelnemers binnen het FEC samen ten behoeve van de naleving van financiële en fiscale toezichtwetgeving. De meerwaarde van elk samenwerkingsverband is toegelicht in antwoord 17 van de nota naar aanleiding van het verslag en hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 31477, nr. 41.

tot onderwerp hebben. De AP vraagt zich af of regeling van samenwerkingsverbanden met deels dezelfde doelen en deels dezelfde deelnemers nodig is of dat kan worden volstaan met minder.

Hoewel enige overlap bestaat, betekent dat niet dat de samenwerkingsverbanden FEC, iCOV en de RIEC's allemaal op hetzelfde terrein zouden acteren. Ze hebben alle drie een andere samenstelling, ander doel, en andere vormen van samenwerking. De RIEC's richten zich op samenwerking bij de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit in regionale context. De omvang en aard van de uitwisseling kan bij (voornamelijk) lokale en regionale problematiek (RIEC's) significant verschillen van nationale problematiek (iCOV, FEC). Bij de gegevensverwerking door de RIEC's ten behoeve van de aanpak van georganiseerde criminaliteit is witwassen slechts één van de onderdelen, naast andere vormen van georganiseerde criminaliteit die regionaal plaatsvinden. Ook iCOV kent een witwascomponent maar kenmerkend voor iCOV is dat hierin alleen landelijke publieke partijen samenwerken en dat iCOV geen casusoverleggen kent, anders dan bij FEC en de RIEC's. Op verzoek van de deelnemers stelt iCOV rapportages op waaruit kan worden opgemaakt waar mogelijk crimineel of fiscaal ontdoken vermogen wordt verborgen. Het FEC (deels publiek-privaat) richt zich op de integriteit van de financiële sector en specifiek op de aanpak van illegale financiële activiteiten, fiscale risico's, terrorismefinanciering en witwassen.²⁰ Voor zover de doeleinden overlap vertonen, zegt dat niets over ontbrekende meerwaarde van samenwerkingsverbanden; deze meerwaarde is duidelijk gebleken uit de reeds bestaande operationele praktijk.

14. Noodzaak van cross sectorale gegevensdeling met private partijen

De AP is in zijn algemeenheid zeer kritisch over cross sectorale gegevensdeling tussen private partijen en constateert dat dit wetsvoorstel cross sectorale gegevensdeling tussen private en publieke partijen omvat. De AP adviseert in te gaan op de noodzaak voor en specifieke waarborgen bij het cross sectoraal delen van gegevens tussen (private) derden, in het bijzonder wat betreft persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Op de noodzaak van deelname van private partijen aan het FEC en de Zorg- en Veiligheidshuizen en de waarborgen is ingegaan in diverse eerdere Kamerstukken.²¹ Zoals daarin toegelicht, ben ik voornemens om de bestaande praktijk, waarin banken en andere financiële instellingen deelnemen aan de Terrorismefinanciering Taskforce en de Serious Crime Taskforce van het FEC, te codificeren bij amvb. De aanwijzing door het wetsvoorstel van bepaalde private partijen als deelnemer aan de Zorg- en Veiligheidshuizen is essentieel omdat zorgverlening, hulp en begeleiding vaak geschiedt door deze private partijen. Zij worden niet 'verwerkingsverantwoordelijk' in de zin van de AVG. Nieuw is dat als gevolg van amendering een (ontwerp)amvb waarmee de deelnemers van een samenwerkingsverband worden uitgebreid, is onderworpen aan een voor- en nahangprocedure.²² Wat betreft de vraag van de AP naar de waarborgen, wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel aanvullende waarborgen bevat inzake private deelnemers, zoals een hogere drempel voor aanwijzing als deelnemer (artikel 1.3, derde lid), de verplichting om personen in te zetten die niet tevens worden belast met commerciële werkzaamheden (artikel 1.4, derde lid), uitsluiting van gegevens van de Belastingdienst (artikelen 1.5, vierde lid, en 1.7, zesde lid), en de mogelijkheid om resultaten slechts te ontvangen voor doeleinden die verenigbaar zijn met het doel van het samenwerkingsverband (artikel 1.7, eerste lid, onder b). Zoals toegelicht in antwoord 159 van de nota naar aanleiding van het verslag, zijn de doeleinden van een private deelnemer doorgaans uitsluitend verenigbaar indien de private partij een publiek belang behartigt.

15. De verstrekking van de resultaten door het samenwerkingsverband aan politie en OM in verhouding tot strafvorderlijke bevoegdheden

De AP adviseert in te gaan op de verhouding tussen de verstrekking door een samenwerkingsverband van de uitkomst aan politie en justitie en de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens in strafvordering, in het bijzonder op de volgende drie punten:

²⁰ Jaarverslag FEC over 2020, p. 6, https://www.fec-partners.nl/media/lzvnxd01/fec_jaarverslag_2020.pdf

²¹ Nader rapport (Kamerstukken II 2019/20, 35447, nr. 4, blz. 13-15), MvT (Kamerstukken II 2019/20, 35447, nr. 3, blz. 22, 75-76, 111 en nota n.a.v. het verslag (Kamerstukken II 2020/21, 35447, nr. 6, blz. 56-61).

²² Artikelen 2.3, tweede en derde lid, 2.11, tweede en derde lid, 2.19, derde lid, 2.27, vijfde lid, WGS.

- a. *Allereerst acht de AP het onwaarschijnlijk dat de uitkomst van een analyse ("sturingsinformatie") geen verdenking kan opleveren.*

Om de redenen die zijn toegelicht in onder meer antwoord 154 van de nota naar aanleiding van het verslag gaat het bij sturingsinformatie zoals gedefinieerd in artikel 1.1 van dit wetsvoorstel niet om een verdenking in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering. Ingestemd kan dan ook worden met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, die in de consultatie op het wetsvoorstel bijzondere aandacht heeft gevraagd voor het gegeven dat de uitkomst van een data-analyse of casusoverleg op zichzelf geen redelijk vermoeden zal opleveren dat een strafbaar feit is gepleegd of wordt voorbereid of beraamd. Die vaststelling blijft een zaak van "op de hand wegen" door de verantwoordelijke autoriteiten, met name door het OM. Mocht deze weging ertoe leiden dat sprake is van een verdenking, dan gelden de kaders vanuit het Wetboek van Strafvordering.

- b. *Er lijkt volgens de AP sprake van een cirkelredenering in de zin dat het OM en andere opsporingsambtenaren sturingsinformatie kunnen krijgen, maar zij zitten al als deelnemer 'aan tafel' bij het samenwerkingsverband.*

Opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie nemen niet *uitsluitend* deel aan samenwerkingsverbanden om tot opsporing en vervolging te komen. Niet alleen repressie, maar ook preventie en de bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit zijn belangrijk in de samenwerkingsverbanden. Bij de aanpak van complexe criminaliteit is het daarom nodig om domeinoverstijgend samen te werken. Specifiek in de Zorg- en Veiligheidshuizen gaat het om de aanpak van complexe multiproblematiek waarbij sprake is van complexe problemen op het snijvlak van veiligheid en zorg. Daarnaast is er bij sommige vormen van georganiseerde criminaliteit zoals mensenhandel, of drugsproblematiek, regelmatig sprake van een complexe mix van slachtoffer- en daderschap, die een goed afgestemde aanpak tussen partijen uit de verschillende ketens noodzakelijk maakt. Dus niet alleen met de opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie, maar bijvoorbeeld ook met toezichthouders, gemeenten, zorgpartijen of andere partners die een taak hebben bij het voorkomen en bestrijden van de problematiek. Het is dan nodig om gezamenlijk te komen tot zo effectief mogelijke en op elkaar afgestemde interventies. Voor zo'n samenhangende en multidisciplinaire aanpak is het cruciaal dat de wetgeving mogelijkheden biedt om informatie zo nodig domeinoverstijgend en multilateraal uit te wisselen.

- c. *Op de derde plaats is volgens de AP een vordering aan het samenwerkingsverband op grond van het Wetboek van Strafvordering vereist door een rechtbankuitspraak uit 2011. Volgens de AP betekent het wetsvoorstel de facto een grote verruiming omdat gegevens uit het samenwerkingsverband zonder vordering aan de strafvorderlijke overheid worden verstrekt.*

Uit jurisprudentie van de Hoge Raad uit 2019 kan worden opgemaakt dat een vordering niet noodzakelijk is indien sprake is van een wettelijke grondslag voor gegevensverstrekking aan de politie wanneer zij deelneemt aan een samenwerkingsverband.²³ Het wetsvoorstel brengt geen verandering met betrekking tot de voorschriften inzake het vorderen van gegevens.²⁴ De jurisprudentie is mutatis mutandis van toepassing op gegevensverstrekking aan de politie op grond van het wetsvoorstel WGS. De Hoge Raad oordeelde dat een vordering niet vereist is, en dat het ontbreken van een verdenking niet vereist is voor het opvragen van de informatie, noch daaraan in de weg staat.²⁵

²³ Hoge Raad 18-06-2019, nr. 17/01268, ECLI:NL:HR:2019:856. Het arrest betrof de verstrekking van gegevens door de Belastingdienst aan de politie op grond van de bestaande bevoegdheid van de Belastingdienst om gegevens aan deelnemers van een RIEC te verstrekken (art. 43c Uitvoeringsregeling Awr).

²⁴ Zie memorie van toelichting, blz. 17 en 53 en nota n.a.v. het verslag, blz. 62, antwoord 74 en noot 16.

²⁵ Zie rechtsoverweging 2.6.