

Vergaderjaar 2023–2024

36 461

Wijziging van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden in verband met het waarborgen van de parlementaire betrokkenheid bij de aanwijzing van andere samenwerkingsverbanden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

De Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS), zoals die nu in behandeling is bij de Eerste Kamer,¹ regelt het juridisch kader en privacy- en zorgvuldigheidswaarborgen voor de gegevensverwerking in een viertal (clusters van) samenwerkingsverbanden op het gebied van criminaliteitsbestrijding of complexe problemen op het snijvlak van zorg en veiligheid.² Daarnaast bevat de tekst van het wetsvoorstel een mogelijkheid om andere samenwerkingsverbanden bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) te regelen, onder meer voor het voorkomen en bestrijden van ernstige vormen van criminaliteit (artikelen 3.1 tot en met 3.3). Die mogelijkheid wordt in het onderhavige wetsvoorstel beperkt tot spoedsituaties en kan alleen tijdelijk worden gebruikt, ter overbrugging van de tijd die nodig is om een wetswijziging tot stand te brengen om zo'n ander samenwerkingsverband alsnog in de WGS zelf te regelen. Hiermee wordt de Afdeling advisering van de Raad van State gevolgd.

1. Aanleiding

Op verzoek van de Eerste Kamer is in november 2021 een nader advies³ uitgebracht door de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een voorlichting⁴ uitgebracht over het wetsvoorstel WGS. De AP heeft geadviseerd de mogelijkheid om bij amvb nieuwe samenwerkingsverbanden te regelen te schrappen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State vindt regeling op het niveau van een amvb te laag. De Afdeling advisering wijst er echter op dat regeling bij amvb aangewezen kan zijn bij spoedsituaties. Daarom luidt haar advies om de mogelijkheid om bij amvb andere samenwerkingsver-

¹ Het bij koninklijke boodschap van 24 april 2020 ingediende voorstel van wet houdende regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, Kamerstukken 35447).

² Namelijk: het Financieel Expertisecentrum (FEC), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

³ Kamerstukken I 2021/22, 35 447, G.

⁴ Kamerstukken I 2021/22, 35 447, H, blz. 9–10.

banden op te richten, te beperken tot die gevallen. Indien een samenwerkingsverband in geval van spoed tijdelijk bij amvb geregeld zou moeten worden, mag volgens de Afdeling advisering worden verwacht dat de wezenlijke elementen uiteindelijk alsnog op het niveau van de formele wet worden vastgelegd («tijdelijke delegatie»). De Afdeling advisering suggereert om het wetsvoorstel aan te nemen onder de voorwaarde dat een separaat daartoe strekkend reparatiewetsvoorstel wordt ingediend. De Afdeling advisering wijst op de mogelijkheid de artikelen over het regelen van samenwerkingsverbanden bij amvb in het wetsvoorstel zoals dat nu in behandeling is bij de Eerste niet in werking te laten treden. De behandeling van de WGS hoeft dan in de tussentijd niet te wachten op het wetsvoorstel dat de delegatiegrondslag voor nieuwe samenwerkingsverbanden aanpast, zodat op korte termijn recht kan worden gedaan aan het belang om de gegevensverwerking binnen bestaande samenwerkingsverbanden van een toereikende wettelijke grondslag te voorzien.⁵

Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid in zijn Kamerbrief van 17 december 2021 geschreven dat hij bereid is om toe te zeggen dat de artikelen 3.1 tot en met 3.3, die de mogelijkheid regelen om nieuwe samenwerkingsverbanden bij amvb te regelen, niet in werking zullen treden. Ook is aangekondigd dat een wetsvoorstel wordt ingediend waarmee die mogelijkheid wordt beperkt tot spoedsituaties en tijdelijk wordt.⁶ Een amvb waarin een nieuw samenwerkingsverband wordt geregeld, is dan alleen nog tijdelijk mogelijk in geval van spoed, zolang dat nodig is ter overbrugging van de benodigde tijd voor een wetsvoorstel om het betreffende samenwerkingsverband in de WGS te regelen.

Het huidige kabinet volgt dezelfde koers en heeft de voornoemde toezegging bevestigd richting de Eerste Kamer in de memorie van antwoord bij de WGS,⁷ evenals in antwoord op vragen van de Tweede Kamer.⁸ De artikelen 3.1 tot en met 3.3 van de WGS zullen niet in werking treden, zolang de beide Kamers der Staten-Generaal niet hebben ingestemd met een aangepaste versie van die artikelen.

Het onderhavige wetsvoorstel dient om gevolg te geven aan de toezegging om de betreffende artikelen aan te passen. Het wetsvoorstel vergroot de zorgvuldigheid. Het regelt immers dat er alleen blijvend een nieuw samenwerkingsverband kan worden toegevoegd als het parlement daarmee instemt. Het doel is om de parlementaire betrokkenheid bij de aanwijzing van nog niet in de WGS opgenomen samenwerkingsverbanden beter te waarborgen door de democratische legitimatie te versterken en te voorkomen dat het parlement als medewetgever op afstand staat bij de aanwijzing van nieuwe samenwerkingsverbanden. De hoofdregel zal voortaan zijn dat een samenwerkingsverband bij wet wordt aangewezen, waarbij een normale wetgevingsprocedure zal worden gevolgd. Toepassing van de in het onderhavige wetsvoorstel geregelde procedure is dan dus niet aan de orde. Alleen in spoedsituaties kan dit in eerste instantie bij amvb. Op die situatie ziet deze wet. Ook dan zal echter steeds een wet moeten volgen.

Voor de leesbaarheid wordt hierna de term «nieuw samenwerkingsverband» gebruikt. Daarmee wordt bedoeld: een ander, nog niet in de WGS opgenomen samenwerkingsverband, waarvoor nieuwe regels worden gemaakt om het onder de reikwijdte van de WGS te brengen. Dit

⁵ Kamerstukken I 2021/22, 35 447, H, blz. 10.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 447, nr. 21, blz. 4.

⁷ Kamerstukken I 2022/23, 35 447, K, antwoord op de vragen 10 en 69.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 35 447, nr. 22, antwoord op vraag 1.

kan eventueel een bestaand samenwerkingsverband zijn (zie hierna aan het slot van paragraaf 3).

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Indien de gegevensverwerking in een nieuw samenwerkingsverband noopt tot regelgeving, ligt in het normale geval een wetswijziging in de rede. Het wetsvoorstel neemt dit als uitgangspunt: nieuwe samenwerkingsverbanden dienen in beginsel steeds *bij wet* te worden ingesteld. Het ligt in de rede dat dit, als dit aan de orde is, geschiedt door toevoeging van nieuwe paragrafen aan hoofdstuk 2 van de WGS («Bepalingen inzake specifieke samenwerkingsverbanden»)⁹. Zoals hiervoor al aangegeven zal de in dit wetsvoorstel geschetste procedure in de meeste gevallen waarin een samenwerkingsverband wordt aangewezen dus niet kunnen worden gevolgd.

Om dit uitgangspunt te weerspiegelen in de WGS, wordt met het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld dat samenwerkingsverbanden uitsluitend nog bij wijze van uitzondering, tijdelijk bij amvb kunnen worden geregeld. Daartoe bevat het wetsvoorstel drie aanvullende voorwaarden:

1. Er moet sprake zijn van een spoedsituatie (zie de navolgende paragraaf).
2. Er moet zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel worden ingediend om het betreffende samenwerkingsverband alsnog in de wet te regelen.
3. De amvb is tijdelijk: deze kan louter voortduren totdat het parlement het wetsvoorstel om het samenwerkingsverband permanent te regelen, aanvaardt of verwerpt.

Dit betreft «tijdelijke delegatie». Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving betekent tijdelijke delegatie het volgende:

- Na de plaatsing van de tijdelijke amvb in het Staatsblad moet zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel worden ingediend.
- Indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal het wetsvoorstel verwerpt (of indien de regering het intrekt), dan moet de amvb onverwijld worden ingetrokken.
- Wordt het voorstel tot wet verheven, dan moet de amvb worden ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

Conform het model uit aanwijzing 2.39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn deze drie elementen opgenomen in het voorgestelde artikel 3.1, tweede lid.

De bevoegdheid tot tijdelijke delegatie is gewenst met het oog op gevallen waarin de totstandkoming van een wet in formele zin niet kan worden afgewacht, vanwege de gewenste snelheid en flexibiliteit in spoedsituaties.

Tijdelijke delegatie is hiervoor een oplossing, omdat hierbij de voorschriften tijdelijk bij amvb kunnen worden vastgesteld. De mogelijkheid om tijdelijk een samenwerkingsverband bij amvb te regelen biedt dus een oplossing voor spoedgevallen, om de tijd te overbruggen die nodig is om een wetswijziging tot stand te brengen om het betref-

⁹ Voor de nieuwe samenwerkingsverbanden gelden van rechtswege de algemene waarborgen uit hoofdstuk 1 van de WGS en uit hoofdstuk 1 van het Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (behoudens uitdrukkelijk geregelde uitzonderingen). Dit geldt overigens ook voor samenwerkingsverbanden die tijdelijk bij amvb worden geregeld.

fende samenwerkingsverband in de WGS zelf te regelen.¹⁰ In alle gevallen wordt een samenwerkingsverband dus uiteindelijk bij wet aangewezen.

Het voorliggende wetsvoorstel laat onverlet dat voor het bij amvb kunnen regelen van een samenwerkingsverband ook moet worden voldaan aan de voorwaarden die uit de WGS volgen:

- Er moet sprake zijn van essentiële maatschappelijke vraagstukken zoals omschreven in artikel 3.1 van de WGS, zoals het voorkomen of bestrijden van een ernstige vorm van criminaliteit.¹¹
- Het betreft juridische knelpunten op het gebied van gezamenlijke gegevensverwerking die in de weg staan aan een optimale, nog effectievere samenwerking van het samenwerkingsverband, die een oplossing via wetgeving behoeven.

3. Spoedsituaties

De mogelijkheid om een samenwerkingsverband tijdelijk bij amvb te regelen, ziet volgens dit wetsvoorstel alleen op spoedsituaties. Het wetsvoorstel definieert een spoedsituatie als de situatie waarin niet op de totstandkoming van een wet kan worden gewacht. Dit is gebaseerd op aanwijzing 2.39, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «Tijdelijke delegatie blijft beperkt tot gevallen waarin te stellen voorschriften gelet op hun betekenis bij wet moeten worden vastgesteld maar de totstandkoming van een wet niet kan worden afgewacht.» De toelichting op die aanwijzing verduidelijkt dat hiervoor aanleiding kan zijn indien met betrekking tot een materie die op zich regeling bij wet behoeft, «snelle interventie is geboden of anticipatie op nieuwe maatregelen moet worden voorkomen».

Zoals aangegeven in antwoord op vragen van de Tweede en Eerste Kamer, kan gedacht worden aan een samenwerkingsverband ten behoeve van het voorkomen of bestrijden van een ernstige vorm van criminaliteit – bijvoorbeeld cybercrime – dat de bevoegdheid mist om gemeenschappelijke casusanalyses of data-analyses te verrichten.¹² Om die tijdig en adequaat te kunnen regelen, zou het samenwerkingsverband dan tijdelijk in een amvb kunnen worden geregeld. Vanwege het onvoorzienbare karakter van de omstandigheden waarin van deze bevoegdheid gebruik gemaakt zou kunnen worden, is het niet goed mogelijk om een nadere concretisering te geven van samenwerkingsverbanden waarvoor tijdelijke delegatie nodig zal blijken.

Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag,¹³ heeft de WGS geen implicaties voor de talloze bestaande samenwerkingsverbanden die binnen de grenzen van het huidige recht voldoende ruimte hebben om op de door hen gewenste wijze persoonsgegevens te verwerken. Het kan echter niet worden uitgesloten dat zich bij die samenwerkingsverbanden ontwikkelingen voordoen, die nopen om met spoed een regeling te treffen voor de gegevensverwerking in een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld indien juridische lacunes rijzen die

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 447, nr. 21.

¹¹ Zoals nader toegelicht in antwoord 168 van de nota naar aanleiding van het verslag bij de WGS moet onder ernstige vormen van criminaliteit in ieder geval worden verstaan «misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren» en geeft dit een indicatie van de hier vereiste ernst van de criminaliteit. Dit criterium is ontleend aan diverse artikelen uit het Wetboek van Strafvordering, artikel 10 van de Wet politiegegevens, en artikel 3.22 van de Telecommunicatiewet. Zie Kamerstukken II 2020/21, 35 447, nr. 6, antwoord 168.

¹² Kamerstukken I 2022/23, 35 447, K, antwoord op vraag 69. Kamerstukken II 2022/23, 35 447, nr. 22, antwoord op vraag 2.

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 447, nr. 6, antwoorden 42 en 106, blz. 35–36 en blz. 89.

een spoedige oplossing behoeven omwille van een optimale, effectieve samenwerking van dat samenwerkingsverband.

4. Parlementaire betrokkenheid bij spoed-amvb

Artikel 3.3 van de WGS, zoals dat wetsvoorstel in behandeling is bij de Eerste Kamer, kent de verplichting tot het volgen van een nahangprocedure indien bij amvb een samenwerkingsverband onder de werking van de WGS zou worden gebracht. Deze nahangprocedure houdt in dat na publicatie van een vastgestelde amvb in het Staatsblad, elk van beide Kamers van de Staten-Generaal een periode van vier weken krijgt waarin zij bij meerderheid van stemmen kan verzoeken om het in de amvb geregelde onderwerp bij wet te regelen. Indien één van beide Kamers een dergelijk verzoek doet, dient de amvb onverwijld te worden ingetrokken en moet een daartoe strekkend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk worden ingediend. Dit alles is opgenomen in artikel 3.3 van de WGS, zoals die in behandeling is bij de Eerste Kamer.

Uit de formulering van de modelbepaling in aanwijzing 2.39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving blijkt dat er bij tijdelijke delegatie in principe geen sprake is van een voor- of nahangprocedure. Dit omdat het parlement immers invloed uitoefent in de vorm van het wel of niet aannemen (of aanpassen) van een wetsvoorstel dat automatisch op de amvb volgt. In de grondslag voor tijdelijke delegatie wordt immers opgenomen dat de amvb onverwijld wordt ingetrokken indien het wetsvoorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het wetsvoorstel niet aan te nemen. Daarom zou een verplichting tot het volgen van een nahangprocedure, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies op het onderhavige wetsvoorstel constateert, dubbelop en niet noodzakelijk zijn. Hierop is nader ingegaan in het nader rapport bij dit advies. Gevolg gevend aan dit advies voorziet het onderhavige wetsvoorstel in het schrappen van de verplichting tot een nahangprocedure (artikel 3.3). Het sleutelmoment van parlementaire zeggenschap is derhalve het moment van behandeling van het wetsvoorstel dat het samenwerkingsverband permanent regelt. Goedkeuring of verwerping van het wetsvoorstel betekent het einde van de tijdelijke amvb. Op deze manier kan het parlement zich uitspreken over de aanwijzing van nieuwe samenwerkingsverbanden.

5. Overgangssituatie

Indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, dat aldaar nu in behandeling is, aanneemt, kunnen – zolang het onderhavige wetsvoorstel nog in procedure is – in geen enkel geval bij amvb samenwerkingsverbanden worden geregeld. Ook niet in spoedgevallen. De artikelen die dat mogelijk maken, zullen immers niet in werking treden zolang de beide Kamers der Staten-Generaal niet hebben ingestemd met een aangepaste versie van die artikelen. Samenwerkingsverbanden kunnen dus uitsluitend in een wet worden geregeld, zolang het voorliggende wetsvoorstel niet is aangenomen door het parlement.

Als het voorliggende wetsvoorstel in werking treedt, kunnen het aangepaste artikel 3.1, evenals artikel 3.2 van het oorspronkelijke wetsvoorstel alsnog in werking treden.

Overigens wordt de rest van de WGS door het onderhavige wetsvoorstel op geen enkele wijze geraakt. De mogelijkheid om nieuwe samenwerkingsverbanden te regelen staat immers los van de rest van de WGS, die

betrekking heeft op de gegevensverwerking in een viertal bestaande (clusters van) samenwerkingsverbanden.

6. Consultatie

Er heeft geen (internet)consultatie plaatsgevonden. Gelet op nr. 16 van het Draaiboek voor de regelgeving is een grond om af te zien van internetconsultatie de situatie waarin consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel. Deze situatie doet zich hier voor, aangezien het kabinet met het wetsvoorstel sec beoogt om gevolg te geven aan haar toezegging aan het parlement om een delegatiegrondslag om te zetten naar tijdelijke delegatie, en dit ten principale een aangelegenheid betreft tussen de regering en het parlement. Hetzelfde geldt voor consultatie van de AP.

De AVG eist raadpleging van de AP bij het opstellen van nationale regelgeving met betrekking tot verwerking van persoonsgegevens (artikel 36, vierde lid, AVG). De AP is geraadpleegd over de WGS, zoals die nu in behandeling is bij de Eerste Kamer. Het onderhavige wetsvoorstel heeft echter geen betrekking op de verwerking van persoonsgegevens, omdat het alleen een delegatiegrondslag omzet naar tijdelijke delegatie. Het wetsvoorstel regelt niet dat persoonsgegevens breder gedeeld mogen worden. Ook regelt het geen nieuwe gegevensverwerkingen of grondslagen, noch een uitbreiding van de doeleinden, een aanpassing van verwerkingsprocessen, bewaartermijnen of uitbreiding van de toegang tot persoonsgegevens.

7. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting, noch voor de regeldruk.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius