



De Minister van Justitie en Veiligheid
Mw. D. Yeşilgöz-Zegerius
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
z2021-17477

Uw brief van
29 november 2021

Uw kenmerk
3641293

Onderwerp

Advies ontwerpbesluit screening ambtenaren van politie en politie-externen

Geachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

Bij brief van 29 november 2021 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), artikel 35b, eerste lid, onderdeel b, van de Wet politiegegevens (WPG) en artikel 27, tweede lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJSG), geraadpleegd over het conceptbesluit screening ambtenaren van politie en politie-externen (concept).

De AP heeft de volgende opmerkingen bij het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

De wet screening ambtenaren van politie en politie-externen (hierna: de wet) regelt de aanscherping en verruiming van het betrouwbaarheidsonderzoek.¹ Deze wet schrijft voor dat ten aanzien van de volgende onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere regels worden gesteld.

Het betreft allereerst nadere regels ter bepaling van het juiste screeningsniveau voor de verschillende categorieën ambtenaren van politie en externen die krachtens overeenkomst werkzaamheden verrichten voor de politie. Op grond van de wet zijn die screeningsniveaus: alleen een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), een betrouwbaarheidsonderzoek of een

¹ Wet van 14 oktober 2020 tot wijziging van de Politiewet 2012 en de Wet op de medische keuringen in verband met het screenen van personen die ambtenaar van politie willen worden of zijn en personen die krachtens overeenkomst werkzaamheden voor de politie, de rijksrecherche of de Politieacademie gaan verrichten of verrichten (screening ambtenaren van politie en politie-externen), Stb. 202, 412.



Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
z2021-17477

betrouwbaarheidsonderzoek met omgevingsonderzoek. Het besluit bepaalt het screeningsniveau aan de hand van de gevoeligheid van de werkzaamheden die worden verricht.

Daarnaast wijst het besluit de misdrijven aan die beschouwd worden als een zwaarwegend beletsel, wijst het een beperkt aantal gegevens aan die naast de wettelijke voorgeschreven gegevens dienen te worden geraadpleegd bij het betrouwbaarheidsonderzoek en bepaalt het wanneer opnieuw een screening moet worden verricht.

Advies

Zwaarwegende beletselen

In het kader van het betrouwbaarheidsonderzoek worden persoonsgegevens verwerkt, waaronder politiegegevens, justitiële gegevens en bijzondere persoonsgegevens.² De AVG eist dat een verwerking van persoonsgegevens plaats heeft voor een gerechtvaardigd doel.³ Ook is vereist dat het lidstatelijk recht beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang en evenredig is met het nagestreefde gerechtvaardigde doel.⁴ Een en ander veronderstelt dat is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. In dat verband heeft de AP de volgende kanttekeningen bij de invulling van het criterium zwaarwegende beletselen.

Het besluit wijst de misdrijven aan die beschouwd worden als een zwaarwegend beletsel. Volgens de wet is het verrichten van werkzaamheden als ambtenaar van politie slechts mogelijk, indien hiertegen op grond van een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de betrokkene geen bezwaar bestaat. Van een bezwaar is volgens de wet “in ieder geval sprake indien de betrokkene onherroepelijk is veroordeeld ter zake een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen misdrijf, tenzij naar het oordeel van het bevoegd gezag, gelet op de omstandigheden van het geval, ondanks een dergelijke onherroepelijke veroordeling, geen sprake is van onvoldoende waarborgen dat de betrokkene betrouwbaar kan worden geacht”.⁵

Hiermee is - volgens de *memorie van toelichting* bij het toenmalige *wetsvoorstel* - beoogd een afweging door het bevoegd gezag van de belangen van betrokkene⁶ en het belang van het voorkomen van integriteitsschending, in aansluiting op de systematiek van de VOG en de verklaring van geen bezwaar

² Het concept voorziet erin om ten behoeve van het *betrouwbaarheidsonderzoek* de volgende gegevens te raadplegen: justitiële gegevens als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens, politiegegevens als bedoeld in artikelen 8, 9, 10 en 13 van de Wet politiegegevens, gegevens over gezondheid die betrekking hebben op signalen wijzend op verslaving of een andersoortige afhankelijkheid; gegevens uit open bronnen, betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden. Voor werkzaamheden die een verhoogd risico kunnen vormen voor de integriteit van de politie, vindt tevens een *omgevingsonderzoek* plaats. Dit is een onderzoek naar personen uit de directe omgeving van de betrokkene, in elk geval de partner, ouders en kinderen. Daarvoor worden dezelfde soorten gegevens met betrekking tot die personen betrokken, met uitzondering van gezondheidsgegevens.

³ Artikel 5, eerste lid, onderdeel b, AVG.

⁴ Deze eis geldt volgens artikel 6, derde lid, AVG voor de verwerkingsgrondslagen van het uitvoeren van een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG) en de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG).

⁵ Artikel 48q, zesde lid.

⁶ Met name het belang op bescherming van persoonsgegevens en het belang om een nieuwe start te kunnen maken.



Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
z2021-17477

(VGB). Daarin is geen sprake van omstandigheden die *zonder uitzondering* tot weigering van de VOG respectievelijk de VGB leiden.⁷

De bijzondere omstandigheden kunnen volgens de toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel zijn gelegen in het gepleegde feit en/of in de persoon van de betrokkene. Denkbaar is dat de leeftijd van de betrokkene op de pleegdatum, de zwaarte van de opgelegde straf en/of maatregel waarop het justitiële gegeven betrekking heeft en/of het aantal binnen de beoordelingsperiode vastgelegde justitiële gegevens worden meegewogen bij de vraag of in een individueel geval sprake is van dergelijke bijzondere omstandigheden.

De AP mist in algemene zin in de nota van toelichting bij het voorliggende besluit dat het gaat om een belangenafweging conform het systeem van de VOG, met vermelding van mogelijk relevante omstandigheden. Dit omdat de nota van toelichting incompleet en de regeling niet goed te begrijpen is zonder dit wezenlijke aspect. De AP adviseert daarom in de nota van toelichting bij het voorliggende concept te verduidelijken dat sprake is van een belangenafweging, conform de systematiek van de VOG.

Meer in het bijzonder heeft de AP de volgende opmerkingen bij de in het besluit aangewezen misdrijven die een zwaarwegende beletsel opleveren:

Terugkijktermijn

In het concept wordt als misdrijf aangewezen het *binnen acht jaar voorafgaande aan het onderzoek* onherroepelijk zijn veroordeeld voor het plegen van een misdrijf waarbij een voorwaardelijke of onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of taakstraf is opgelegd.

Deze termijn is reeds aangekondigd in de toelichting bij het voorstel voor de wet, maar destijds niet gemotiveerd.⁸ In de toelichting bij het voorliggende besluit is enkel gesteld dat de terugkijktermijn aansluit bij de terugkijktermijnen bij andere screeningsinstrumenten, zoals het veiligheidsonderzoek als bedoeld in de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). In de Wvo zelf is echter geen termijn opgenomen. Wel worden in een beleidsregel drie verschillende termijnen gehanteerd, afhankelijk van de zwaarte van het veiligheidsonderzoek dat afhangt van de functie: een termijn van 10, 8 of 5 jaar. Bovendien is het doel van het veiligheidsonderzoek in de Wvo specifiek de bescherming van de nationale veiligheid, hetgeen niet zonder meer geldt voor het betrouwbaarheidsonderzoek van politiefunctionarissen.⁹

Gelet op het voorgaande adviseert de AP de in het besluit verankerde terugkijktermijn voor wat betreft justitiële gegevens van 8 jaar nader te motiveren.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 170, nr. 3, blz. 12. Deze aansluiting bij het systematiek van een belangenafweging in de VOG en VGB is in het toenmalige wetsvoorstel ingevoegd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. In het wetsvoorstel dat was voorgelegd aan de Raad van State was er geen afwegingsruimte voor het bevoegd gezag en leidde bepaalde veroordelingen zonder meer tot afwijzing.

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 170, nr. 3, blz. 13.

⁹ In de toelichting bij het wetsvoorstel is gesteld: "De noodzaak voor het kunnen uitvoeren van een omgevingsonderzoek (...), bij ambtenaren van politie die werkzaamheden uitvoeren die een verhoogd risico vormen voor de integriteit van de organisatie, *maar die geen risico vormen voor de nationale veiligheid*, heeft ertoe geleid dat in dit wetsvoorstel het omgevingsonderzoek als onderdeel van het betrouwbaarheidsonderzoek wordt geïntroduceerd. (CURS, AP) (Kamerstukken II 2018/19, 35 170, nr. 3, blz. 20).



Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
z2021-17477

Onherroepelijke veroordeling tot (on)voorwaardelijke gevangenisstraf of taakstraf

Van politieambtenaren, die belast zijn met de handhaving van de rechtsorde, wordt verwacht dat zij niet zelf de rechtsregels overtreden of hebben overtreden. Niet betrouwbare politieambtenaren vormen een risico voor de uitvoering van politietaken en het vertrouwen dat in de politie wordt gesteld. Om die reden is er in het besluit voor gekozen om elke veroordeling voor een misdrijf waarbij door de rechter onherroepelijk een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf of taakstraf is opgelegd aan te merken als een zwaarwegend beletsel.¹⁰

Opvallend is dat ook een veroordeling tot een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf of taakstraf geldt als zwaarwegend beletsel, juist in de situatie dat gedurende een termijn van acht jaar geen tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie is gevolgd. Dat laatste duidt er immers juist op dat ten aanzien van betrokkene geen nieuw strafbaar feit is vastgesteld en dat de betrokkene in zoverre op het rechte pad is. Bovendien is er een verschil in zwaarte tussen een taakstraf en een gevangenisstraf als vrijheidsstraf gelet op de inherente vrijheidsontneming.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP de keuze om de geheel voorwaardelijke taakstraf respectievelijk gevangenisstraf aan te merken als zwaarwegend beletsel nader te motiveren, dan wel het concept aan te passen.

Specifieke misdrijven als zwaarwegend beletsel

Daarnaast zijn in het concept misdrijven aangewezen waarvoor ook op voorhand een bezwaar ten aanzien van de betrouwbaarheid aanwezig wordt geacht als door de rechter *geen* voorwaardelijke of onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of taakstraf wordt opgelegd, maar bijvoorbeeld alleen een boete.¹¹ Het betreffen:

- a. bepaalde misdrijven die in de Opiumwet strafbaar zijn gesteld die, samengevat weergegeven, betrekking hebben op het opzettelijk (voorbereiden van) handelen in verdovende middelen;
- b. een strafbaar feit waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en dat de rechtsorde ernstig heeft geschokt;
- c. de deelname aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven;
- d. de deelname aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven;
- e. bepaalde misdrijven tegen de zeden;
- f. mishandeling van een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening;¹²
- g. verduistering in dienstbetrekking.¹³

¹⁰ Artikel 5, eerste lid, van het concept.

¹¹ Artikel 5, tweede lid, van het concept.

¹² Artikel 302, onderdeel 2, Sr.

¹³ Artikel 322 Sr: Verduistering gepleegd door hem die het goed uit hoofde van zijn persoonlijke dienstbetrekking of van zijn beroep, of tegen geldelijke vergoeding onder zich heeft, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.



Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
z2021-17477

De motivering luidt dat deze misdrijven zeer ernstige delicten betreffen die maatschappelijk zwaar wegen en het vertrouwen in de politieorganisatie kunnen ondermijnen of schade kunnen toebrengen, ongeacht of daarvoor een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf of taakstraf is opgelegd. Een veroordeling voor een in het tweede lid aangewezen misdrijf leidt derhalve sowieso tot een zwaarwegend beletsel, aldus de nota van toelichting.¹⁴

Hoewel deze misdrijven reeds zijn aangekondigd in de memorie van toelichting op het toenmalige wetsvoorstel, acht de AP deze motivering onvoldoende.

Er zijn in en buiten het Wetboek van Strafrecht namelijk tal van andere ernstige delicten waarop een lagere maximale gevangenisstraf dan 12 jaar is gesteld en die verwant zijn aan de wel opgenomen delicten onder c-g, maar die niet worden genoemd, zoals bijvoorbeeld verduistering door een ambtenaar (artikel 359 en 361 Sr), gewoontewitwassen (artikel 420ter Sr) of het omkopen van een ambtenaar (artikel 177 Sr). Ook een (eerdere) veroordeling tot een onherroepelijke gevangenisstraf (van een bepaalde duur) voor deze en veel andere niet in het concept opgenomen misdrijven kan de politieorganisatie in diskrediet brengen. In zoverre is de voorgestelde bepaling niet gerechtvaardigd. Daarmee is ook de gegevensverstrekking niet gerechtvaardigd in de zin van de AVG.¹⁵ Er zit een groot 'gat' tussen de hoofdregel onder b (feiten met een gevangenisstraf van 12 jaar die de rechtsorde ernstig hebben geschokt) en de andere specifiek aangeduide misdrijven.

Gelet op het voorgaande behoeft de keuze van de misdrijven een dragende motivering, dan wel verdienen de specifieke misdrijven in het besluit aanpassing.

Verwerkingsgrondslagen

In artikel 48r derde lid, van de wet wordt bepaald welke gegevens worden geraadpleegd voor het betrouwbaarheidsonderzoek, namelijk op de betrokkene betrekking hebbende:

- (a) justitiële gegevens;
- (b) politiegegevens;
- (c) gegevens over gezondheid, voor zover verstrekt door de betrokkene dan wel personen of instanties als bedoeld in artikel 48t, eerste lid, onder b, en die betrekking hebben op signalen wijzend op verslaving of een andersoortige afhankelijkheid;
- (d) andere bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens, waaronder gegevens uit open bronnen, betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden.¹⁶

¹⁴ Toelichting op artikel 5.

¹⁵ Artikel 5 AVG (beginselen) : persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en *gerechtvaardigde* doeleinden worden verzameld, alsmede artikel 6, derde lid, AVG (grondslagen): Het Unierecht of het lidstatelijke recht moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en moet *evenredig* zijn met het nagestreefde *gerechtvaardigde* doel.

¹⁶ In artikel 6 van het besluit wordt dit ingevuld: Bij een regulier betrouwbaarheidsonderzoek naar de betrokkene gaat het om NAW-gegevens van betrokkene en referenten, geboortedatum, -plaats en -land, telefoonnummer, e-mailadres, financiële gegevens en gegevens uit open bronnen over de betrokkene. Daarnaast worden gegevens meegenomen over de vrijetijdsbesteding en nevenactiviteiten van de betrokkene, lidmaatschappen (in het bijzonder lidmaatschap van motorclubs), genoten opleidingen, arbeidsverleden en (bij herhaalonderzoeken) interne gegevens van de politieorganisatie die relevant zijn in de beoordeling van de betrouwbaarheid. Onder lidmaatschappen wordt niet begrepen een lidmaatschap van een politieke partij of een lidmaatschap van een vakvereniging.



Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
z2021-17477

De AVG eist voor de verwerking van persoonsgegevens een grondslag.¹⁷ In de nota van toelichting bij het conceptbesluit is echter niet ingegaan op de grondslagen voor de diverse verwerkingen. Dit is te meer relevant nu het gaat om verschillende verwerkingen van gevoelige persoonsgegevens met verschillende grondslagen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is het volgende gesteld over de grondslag:

“De verwerking van de in het wetsvoorstel bedoelde persoonsgegevens, met uitzondering van de gegevens omtrent verslaving en andersoortige afhankelijkheden, berust op artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de verordening. Het gerechtvaardigd belang van de verwerkingsverantwoordelijke betreft het waarborgen van de integriteit van het bevoegd gezag van de politie, de rijksrecherche en de Politieacademie. Dit belang weegt zwaarder dan de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen. Hierbij is overigens geen sprake van verwerking van persoonsgegevens door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken (artikel 6, eerste lid, laatste volzin, van de verordening).”¹⁸

Naar het oordeel van de AP gaat het om gegevensverwerking door de politie als overheidsorganisatie ten behoeve van een onderzoek naar de betrouwbaarheid van (aankomende) politieambtenaren, hetgeen wettelijk geldt als noodzakelijk vereiste voor de uitoefening van hun taak.¹⁹ Zodoende kan het ‘gerechtvaardigd belang’ als grondslag niet aan de orde zijn.²⁰ Grondslag voor de verwerking van hun gegevens is daarentegen dat deze noodzakelijk zijn ter vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG), dan wel, voor wat betreft het verstrekken van politiegegevens en justitiële gegevens aan de korpschef, de wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG).²¹ Dit laatste omdat er blijkens de wetgeving in dat geval geen beleidsruimte is.

In het licht van het voorgaande adviseert de AP om in de nota van toelichting in te gaan op de verwerkingsgrondslagen voor de verschillende verwerkingen in het kader van deze screeningswetgeving.

Gezondheidsgegevens

Voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, zoals hier, gegevens over verslaving en gezondheid, geldt in beginsel een verwerkingsverbod, tenzij sprake is van een van de uitzonderingen van artikel 9, tweede lid, AVG. In de toelichting op het toenmalige wetsvoorstel is gemotiveerd dat de verwerking valt onder de uitzondering “noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke

¹⁷ Artikel 6 AVG.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 170, nr. 3, met name par. 7.4.

¹⁹ Artikel 48q, eerste lid, van de wet: Het verrichten van werkzaamheden als ambtenaar van politie als bedoeld in artikel 2, onder a, b of c, is slechts mogelijk, indien hiertegen op grond van een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de betrokkene geen bezwaar bestaat. Artikel 48r, tweede lid, van de wet: Het onderzoek naar de betrouwbaarheid omvat een onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de integriteit van de politie van belang zijn voor het verrichten van deze werkzaamheden.

²⁰ Artikel 6, eerste lid, laatste volzin, AVG. Dit geldt mogelijk anders voor de verwerking van gegevens van politie-externen die niet de politietaak uitoefenen.

²¹ Artikel 4:3, eerste lid onderdeel f, van het Besluit politiegegevens en artikel 23, eerste lid, onder b, van het Besluit justitiële een strafvorderlijke gegevens.



Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
z2021-17477

inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene”.²²

Niet is echter vermeld welke passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. Temeer nu het hier gaat om bijzonder gevoelige gegevens over verslaving, adviseert de AP in de toelichting in te gaan op de bedoelde specifieke beschermingsmaatregelen dan wel zo nodig, het concept aan te vullen.

Functionaris gegevensbescherming

In de nota van toelichting is vermeld dat de functionaris gegevensbescherming ‘eigen bevoegdheden krijgt’ om toezicht te houden op de verwerking van persoonsgegevens op grond van de wet.²³ Dit is niet nader toegelicht. De positie en taken van de functionaris gegevensbescherming staan opgenomen in de AVG.²⁴ Onduidelijk is wat met de passage is bedoeld.

De AP adviseert in de nota toelichting in te gaan op het bovenstaande.

Openbaarmaking

De AP is voornemens dit advies openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl zodra de tekst van het concept openbaar is. De AP verneemt graag het moment waarop openbaarmaking wordt verwacht, zodra dit bekend is.

Hoogachtend,

Aleid Wolfsen
Voorzitter

²² Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG. Kamerstukken II 2018/19, 35 170, nr. 3, met name par. 7.4. Vgl. ook het advies van de AP van 30 mei 2018 over het wetsvoorstel, blz. 6 (z2017-11034).

²³ Nota van toelichting, blz. 14.

²⁴ Vgl. artikel 38 e.v. AVG.