



**Autoriteit Persoonsgegevens**

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag  
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag  
T 070 8888 500 - F 070 8888 501  
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De minister van Financiën  
mr. W. Hoekstra  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

Datum  
14 november 2019

Ons kenmerk  
z2019-20224

Uw brief van  
10 september 2019

Onderwerp  
Advies ontwerp Besluit verwijzingsportaal bankgegevens

Geachte heer Hoekstra,

Bij brief van 10 september 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het ontwerp Besluit verwijzingsportaal bankgegevens (hierna: het concept).

Hoewel artikel 3:267i, vierde lid, van de Wet op het financieel toezicht indiceert dat in dit concept regels worden gesteld over het beheer van het verwijzingsportaal, wordt in dit concept niet vastgesteld wie de verwerkingsverantwoordelijke(n) is (zijn). Weliswaar bevat de Memorie van Toelichting bij de Wet verwijzingsportaal bankgegevens een tabel met “verwerkingsverantwoordelijken”<sup>1</sup>, maar voor een aantal verwerkingen wordt daarin niet vermeld op grond van welke wettelijke bepaling de genoemde ondergeschikten zelf verwerkingsverantwoordelijk voor deze verwerkingen zouden zijn in plaats van de boven hen gestelde minister of staatssecretaris. Daarnaast is het de vraag of de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling wel voldoende aansluit op het feitelijk beheer van het verwijzingsportaal en of de gekozen constructie niet onnodig complex is.

De AP heeft op dit punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35 238, nr. 3, p. 13.



Datum  
14 november 2019

Ons kenmerk  
z2019-20224

## Wetsvoorstel verwijzingsportaal bankgegevens (delegatiegrondslag van deze amvb)

Artikel 3:267i, vierde lid, van de Wet op het financieel toezicht – onderdeel van het wetsvoorstel verwijzingsportaal bankgegevens<sup>2</sup> - is de delegatiegrondslag voor het concept en luidt als volgt:

*“Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het beheer van het centraal elektronisch systeem, de instanties en functionarissen die het systeem gebruiken, de gegevens die door middel van het systeem worden ontsloten en de technische eisen waaraan het systeem en de aansluiting daarop moeten voldoen. Ook kunnen bij of krachtens die maatregel van bestuur regels worden gesteld over de wijze waarop vorderingen of verzoeken als bedoeld in het eerste lid worden gedaan en de wijze waarop de gevorderde of verzochte gegevens worden aangeboden.”*

## Advies AP over het wetsvoorstel verwijzingsportaal bankgegevens

De AP heeft in 2018 geadviseerd over de Wet verwijzingsportaal bankgegevens.<sup>3</sup>

De AP had uitsluitend een opmerking over de verwerkingsverantwoordelijkheid en adviseerde daarover als volgt:

*“De AP adviseert in de memorie van toelichting [...] de beoogde invulling van de verwerkingsverantwoordelijkheid en de vormgeving van de relatie met de beheerder/verwerker uiteen te zetten.”*

Naar aanleiding van dit advies heeft de minister van Financiën de Memorie van Toelichting aangepast en een onderdeel ingevoegd over de verwerkingsverantwoordelijkheid.<sup>4</sup>

## Strekking van het concept

Conform artikel 3:267i, vierde lid, van de Wet op het financieel toezicht bevat de amvb bepalingen over het beheer van het centraal elektronisch systeem, de instanties en functionarissen die het systeem gebruiken, de gegevens die door middel van het systeem worden ontsloten en de technische eisen waaraan het systeem en de aansluiting daarop moeten voldoen, de wijze waarop vorderingen of verzoeken als bedoeld in artikel 3:267i, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht worden gedaan en de wijze waarop de gevorderde of verzochte gegevens worden aangeboden.

---

<sup>2</sup> op dit moment nog in behandeling bij de Tweede Kamer (Kamerstuk 35 238).

<sup>3</sup> z2018-18355.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35 238, nr. 3, p. 13-14.



Datum  
14 november 2019

Ons kenmerk  
z2019-20224

Artikel 4, eerste lid, van het concept bepaalt dat de minister van Justitie en Veiligheid ervoor zorg draagt “dat het verwijzingsportaal bankgegevens de in dit artikel genoemde eigenschappen bezit”<sup>5</sup>. In artikel 6 van het concept worden de bevragende organisaties (gebruikers) benoemd.<sup>6</sup>

## Advies

### Verwerkingsverantwoordelijke

Uit artikel 4, eerste lid, en artikel 6 blijkt niet wie de verwerkingsverantwoordelijke voor het verwijzingsportaal is en evenmin of daarbij een verwerker wordt ingeschakeld. Daarvoor moet worden teruggegrepen naar de Memorie van Toelichting bij de Wet verwijzingsportaal bankgegevens:

*“Het verwijzingsportaal bankgegevens is een centrale voorziening waarlangs vragen van de respectievelijke bevragende organisaties bij de banken worden uitgezet conform de reeds bestaande en ongewijzigde wettelijke bevoegdheden. De bevragende organisaties zijn elk afzonderlijk verwerkingsverantwoordelijke voor het verzenden van hun verzoek of vordering om informatie aan het verwijzingsportaal bankgegevens. De gegevens die in het verwijzingsportaal bankgegevens worden opgeslagen (voor ongeveer drie minuten) vallen onder de verwerkingsverantwoordelijkheid van de bevragende organisatie [...] De Justitiële Informatiedienst (Justid), vallend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid, is verwerker voor deze partijen.”*

Hoewel artikel 3:267i, vierde lid, van de Wet op het financieel toezicht indiceert dat in dit concept regels worden gesteld over het beheer van het verwijzingsportaal, wordt in dit concept niet vastgesteld wie de verwerkingsverantwoordelijke(n) is (zijn). Evenmin wordt duidelijk hoe het “zorg dragen”<sup>8</sup> door de minister van J&V moet worden begrepen in AVG-termen. Weliswaar wordt de minister van J&V in de Nota van Toelichting gepositioneerd als verwerker<sup>9</sup>, maar ten aanzien van de loggingsgegevens die door het verwijzingsportaal bankgegevens worden bewaard, wordt hij als verwerkingsverantwoordelijke aangewezen<sup>10</sup>. Ook het feit, dat de minister van J&V zal laten beoordelen of de aangesloten overheidsinstanties het portaal bevoegd gebruiken en of zij de juiste procedures in acht nemen<sup>11</sup> lijkt eerder te duiden op verwerkingsverantwoordelijkheid.

De tabel met “bevragende organisaties” en “verwerkingsverantwoordelijken” op p. 13 van de Memorie van Toelichting bij de Wet verwijzingsportaal bankgegevens is informatief omdat daaruit helder wordt welke

---

<sup>5</sup> Aangenomen moet worden dat dit het “beheer” betreft waarvan sprake is in artikel 3:267i lid 4 van de Wet op het Financieel Toezicht.

<sup>6</sup> Namelijk de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Koninklijke Marechaussee, de Rijksrecherche, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Financiële inlichtingen eenheid en de Belastingdienst/Toeslagen.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35 238, nr. 3, p. 13.

<sup>8</sup> Artikel 4, eerste lid, van het concept.

<sup>9</sup> Nota van Toelichting, p. 7.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35 238, nr. 3, p. 14.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35 238, nr. 3, p. 12-13.



Datum  
14 november 2019

Ons kenmerk  
z2019-20224

functionarissen in de praktijk (intern) verantwoordelijkheid dragen voor de opvraging en ontvangst van de gegevens. Deze opsomming is echter in AVG-termen mogelijk deels onjuist.

Volgens de definitie<sup>12</sup> bepaalt de verwerkingsverantwoordelijke het doel van en de middelen voor de verwerking. In de publieke sector betekent dit dat het bij of krachtens de wet bevoegde orgaan of college als verwerkingsverantwoordelijke zal optreden.<sup>13</sup> Bij ministeries is dat – afhankelijk van de portefeuillevelding - de minister of de staatssecretaris<sup>14</sup>, tenzij de wetgever zelfstandige bevoegdheden heeft toegekend aan onder hem ressorterende colleges of ambtelijke diensten.<sup>15</sup>

Voor de verwerkingen van de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport wordt de minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke.

Voor de Nationale Politie, Koninklijke Marechaussee en de Rijksrecherche is in de bovenbedoelde tabel<sup>16</sup> de wettelijke bepaling vermeld op grond waarvan de korpschef, de minister van Defensie respectievelijk het College van procureurs-generaal verwerkingsverantwoordelijk zijn voor hun verwerkingen.

Voor de verwerkingen van OM, FIOD, NVWA, Directie Opsporing (Inspectie SZW) en Belastingdienst ontbreekt echter zo'n aanduiding. Voor FIU-Nederland wordt verwezen naar artikel 12, derde lid, Wwft, maar deze verwijzing lijkt a priori onjuist<sup>17</sup>. Het is daarom bepaald niet evident dat het College van procureurs-generaal, de directeur FIOD, de directeur NVWA-IOD, de directeur Opsporing (Inspectie SZW) de DG Belastingdienst en het hoofd FIU voor deze verwerkingen zelf verwerkingsverantwoordelijk zijn in plaats van de boven hen gestelde minister of staatssecretaris.

De AP constateert dat de verantwoordelijkheidsverdeling nog steeds niet helder is, en mogelijk zelfs deels onjuist.

De AP adviseert in de Nota van Toelichting alsnog aan te geven volgens welke wettelijke bepaling(en) de verantwoordelijkheid voor de verwerkingen van OM, FIOD, NVWA, Directie Opsporing (Inspectie SZW), Belastingdienst en FIU-Nederland is geattribueerd<sup>18</sup> aan respectievelijk College van procureurs-generaal, de directeur FIOD, de directeur NVWA-IOD, de directeur Opsporing (Inspectie SZW), de DG Belastingdienst en het hoofd FIU.

---

<sup>12</sup> Artikel 4, onder 7, AVG.

<sup>13</sup> Kranenborg & Verhey, *De AVG in Europees en Nederlands perspectief (MM SBR)* 2018, p. 130.

<sup>14</sup> "In een ambtelijke organisatie is [de verantwoordelijke] het bestuursorgaan dat aan de top van de ambtelijke hiërarchie staat" (Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht (HSB)* 2019/197).

<sup>15</sup> Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht (HSB)* 2019/197.

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35 238, nr. 3, p. 13.

<sup>17</sup> Artikel 12, derde lid, Wwft handelt over benoeming, schorsing en ontslag van het hoofd FIE.

<sup>18</sup> Deze attributie hoeft niet per se specifiek te zijn gericht op de verwerking van persoonsgegevens. De verwerkingsverantwoordelijkheid kan ook inherent zijn aan een (ruimere) bestuursbevoegdheid.



Datum  
14 november 2019

Ons kenmerk  
z2019-20224

De AP adviseert om vervolgens nog eens grondig te bezien of de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling wel voldoende aansluit op het feitelijk beheer van het verwijzingsportaal en of de gekozen constructie niet onnodig complex is. Wellicht kan daarbij ook worden uitgelegd waarom niet de minister van Justitie en Veiligheid als verwerkingsverantwoordelijke wordt aangewezen, terwijl dit op het eerste gezicht, gezien de betrokkenheid van Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Rijksrecherche, de Financiële inlichtingen eenheid en Justid, zo voor de hand zou liggen.

De AP adviseert de definitieve AVG-verantwoordelijkheidsverdeling expliciet op te nemen in het concept.

#### Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid

Indien uit deze definitieve AVG-verantwoordelijkheidsverdeling zou blijken dat sprake is van meerdere verwerkingsverantwoordelijken voor het verwijzingsportaal, dient rekening te worden gehouden met de bijzondere transparantieplichtingen bij gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid van artikel 26 AVG.

De AP adviseert in dat geval de volgende zaken vast te leggen in het concept:

- De wijze waarop de bevragede organisaties aan de rechten van de betrokkene tegemoetkomen, waarbij ook kan worden overwogen een centraal contactpunt voor betrokkenen aan te wijzen (artikel 26, eerste lid, AVG);
- De onderlinge rolverdeling tussen de bevragede organisaties (artikel 26, tweede lid, AVG).

#### Verwerker

In het voorstel wordt de minister van Justitie en Veiligheid<sup>19</sup> c.q. Justid<sup>20</sup> gepositioneerd als verwerker.

De AP heeft in zijn advies over de Wet verwijzingsportaal bankgegevens reeds aangegeven dat de Justitiële Informatiedienst niet als verwerker kan optreden voor de verwerkingen van de minister van Justitie en Veiligheid omdat een verwerker geen onderdeel kan zijn van de organisatie van de verwerkingsverantwoordelijke<sup>21</sup>. Alleen een “*external organization*” d.w.z. “*a legally separate person*” kan namelijk een verwerker zijn.<sup>22</sup>

De AP adviseert in de Nota van Toelichting alsnog in te gaan op deze opmerking van de AP.

#### De relatie tussen de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerker<sup>23</sup>

Volgens het voorstel maakt Justid “verwerkersafspraken” met alle bevragede organisaties.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Nota van Toelichting, p. 7.

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35 238, nr. 3, p. 13.

<sup>21</sup> z2018-18355, p. 2, voetnoot 9.

<sup>22</sup> Opinion 1/2010 on the concept of “controller” and “processor” van 16 februari 2010 van de Artikel 29 werkgroep, p. 25). Deze Opinie heeft weliswaar betrekking op Richtlijn 1995/46/EG, maar de definitie van “verwerker” is in de AVG niet veranderd.

<sup>23</sup> Zie artikel 28, derde lid, AVG.



Datum  
14 november 2019

Ons kenmerk  
z2019-20224

Gezien de strekking van artikel 3:267i, vierde lid, van de Wet op het financieel toezicht zou men verwachten dat het concept ook de betrekking regelt tussen de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerker. Dit is echter niet het geval.

Daarnaast blijkt noch uit de Memorie van Toelichting bij de Wet verwijzingsportaal bankgegevens, noch uit de Nota van Toelichting bij dit concept hoe deze “verwerkersafspraken” zullen worden vormgegeven. De AP heeft in zijn advies over de Wet verwijzingsportaal bankgegevens overigens aangegeven dat dit in elk geval geen privaatrechtelijke (verwerkers) overeenkomst kan zijn.<sup>25</sup> De AVG vereist in dit geval een andere (publiekrechtelijke) rechtshandeling die de verwerker ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke bindt.<sup>26</sup>

De AP adviseert in de Nota van Toelichting aan te geven op welke wijze de “verwerkersafspraken” tussen de bevestigende organisaties en Justid zullen worden vormgegeven.

### Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl). Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

mr. A. Wolfsen  
Voorzitter

---

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35 238, nr. 3, p. 14, en Nota van Toelichting, p. 7.

<sup>25</sup> z2018-18355, p. 3.

<sup>26</sup> Artikel 28, derde lid, AVG.