



De Minister van Justitie en Veiligheid  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Datum  
3 november 2023

Ons kenmerk  
z2023-1119

Uw brief van  
14 februari 2023

Contactpersoon

Uw kenmerk  
4485513

Onderwerp

Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

Geachte mevrouw Yesilgöz-Zegerius,

Bij brief van 14 februari 2023 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geraadpleegd over het concept Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (hierna: het concept).

## Vooraf: overwegingen bij het beoogde wetgevingscomplex als geheel (WGS en BGS)

Het concept is het sluitstuk van een wetgevingsoperatie waarbij de AP over drie opeenvolgende versies van het wetsvoorstel voor een Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (hierna: WGS) bijzonder kritisch adviseerde.<sup>1</sup> In het tweede en het derde advies werden wel belangrijke verbeteringen geconstateerd, maar onvoldoende om de bezwaren van de AP volledig weg te nemen.

Het eerste wetsvoorstel ging mank aan vage doelen, beschreef niet precies genoeg welke soorten gegevens zouden moeten worden verwerkt en bepaalde geen helder startpunt voor het in een overleg inbrengen van een signaal. Gaandeweg de tweede en derde versie maar in het bijzonder ook in het voorliggende concept voor een ontwerpbesluit (BGS) zijn deze punten deels ondervangen. Waar aanvankelijk slechts sprake was

---

<sup>1</sup> Wetgevingsadvies wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden van 4 januari 2019 kenmerk z2018-17015, [Aanvullend advies wetsvoorstel gegevensverwerking samenwerkingsverbanden van 19 april 2019 kenmerk z2019-04671](#), Advies over het gewijzigd voorstel voor de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) van 9 november 2021 kenmerk z2021-08378.



Datum  
3 november 2023

Ons kenmerk  
z2023-1119

van een tamelijk lege kaderwet, is gaandeweg een veel beter doordacht geheel ontstaan, waarbij duidelijk is welke samenwerkingsverbanden er zijn, wat het doel is van die samenwerking, wie daar aan mag deelnemen, wat de 'input' en de 'output' mag zijn en in welke gevallen dat dan mag. Daarbij zijn gaandeweg ook waarborgen ingebouwd die zorgvuldige afweging, toetsing en transparantie naar verwachting belangrijk zullen bevorderen.

Een ander belangrijk bezwaar was dat beoogd werd samenwerkingsverbanden niet door de (formele) wetgever vorm te laten geven, maar deze bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen en nader in te vullen. In het wetsvoorstel zoals dat thans in de Eerste Kamer voorligt, wordt uiteindelijk een beperkt aantal concreet benoemde samenwerkingsverbanden geregeld. Toegezegd is dat de mogelijkheid om nieuwe samenwerkingsverbanden bij algemene maatregel van bestuur te regelen niet in werking zal treden en zal worden geschrapt. Slechts in noodgevallen zal dit tijdelijk mogelijk zijn in afwachting van een verplicht wetsvoorstel.<sup>2</sup> De AP acht van belang dat het toegezegde wijzigingswetsvoorstel op korte termijn wordt ingediend zodat de Eerste Kamer kan stemmen over een aangepast voorstel.

De mate waarin de overheid zich dankzij deze gegevensuitwisseling kan richten op burgers die (formeel, nog) geen verdachte zijn, brengt risico's mee waarvan de praktijk nog zal moeten uitwijzen of deze door de beperkingen en waarborgen in dit stelsel daadwerkelijk voldoende worden ondervangen. Zo laat het voorstel als gevolg van een amendement ook uitwisseling van gegevens tussen deelnemers van verschillende samenwerkingsverbanden toe. De reikwijdte van mogelijke verwerkingen in het stelsel neemt daardoor potentieel nog fors toe, wat er ook zij van deze beperkingen en waarborgen.

Rechten van betrokkenen zijn hier van groot belang, maar vanwege opsporingsrisico's is aannemelijk dat beperking daarvan in deze context vaak aan de orde zal zijn. Men zal in beeld komende verdachten in het belang van het onderzoek immers doorgaans niet informeren dat dat het geval is. De minister stelt dat deze beperkingen al bevredigend wettelijk geregeld zouden zijn. De AP acht dit niet voldoende overtuigend aangetoond, mede als gevolg van de gebrekkige wijze waarop de mogelijkheid rechten te beperken is neergelegd in de Uitvoeringswet AVG.<sup>3</sup> De AP heeft er bij herhaling op gewezen dat de wijze waarop dit laatste is vormgegeven in de UAVG niet voldoet aan het vereiste dat ook die bepalingen voldoende nauwkeurig en precies en in de toepassing voorspelbaar moeten zijn. Alleen zo kan immers worden gegarandeerd dat die uitzonderingen beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke.

Ook 'noodzaak' blijft in de toekomst een punt van aandacht; naast de klassieke inzet van politie en justitie en de mogelijkheden die samenwerking door deelnemers binnen deze verbanden biedt, zijn voor het aanpakken van min of meer dezelfde problematiek (witwassen, ondermijning) vaak ook andere, eveneens ingrijpende wettelijke mogelijkheden beschikbaar of voorzien. Waar uitwisseling van gegevens geen duidelijke meerwaarde (meer) heeft ten opzichte van andere mogelijkheden, is van noodzaak en evenredigheid in de zin van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie uiteraard geen

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 447, nr. 21, blz. 4. Deze toezegging is herhaald in Kamerstukken I 2022/23, 35 447, nr. K, blz. 50.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 447, nr. 21, blz. 15 e.v. Verwezen wordt naar AVG, WPG en WJSG. De AVG uitzondering is van belang maar beperkt tot het recht op informatie, WPG en WJSG zijn wel van belang bij verstrekking aan een samenwerkingsverband, maar niet van toepassing op verwerkingen binnen het samenwerkingsverband. Zie over beperking van rechten onder de UAVG het advies van de AP van 11 november 2020, met kenmerk z2020-08972, inzake het concept voor een wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming (Inventarisatie eerste ervaringen UAVG).



Datum  
3 november 2023

Ons kenmerk  
z2023-1119

sprake meer. Waar twee stelsels op dit punt (gaan) doubleren moet dus een keuze gemaakt worden, op straffe van verval van rechtmatigheid aan ofwel het ene stelsel ofwel het andere.

De AP is alles afwegende niettemin van oordeel dat - na schrapping uit het wetsvoorstel van de mogelijkheid om bij amvb het stelsel uit te breiden en in combinatie met de aangebrachte waarborgen en beperkingen in voorliggend concept - er veel betekenisvolle verbeteringen zijn doorgevoerd.

Toetsbaarheid (aan vastgelegde criteria) en transparantie zijn materieel in orde gebracht. Veel zal echter afhangen van de striktheid waarmee de criteria voor het mogen inschakelen van het samenwerkingsverband zullen worden bewaakt (zie verder onder *Rechterlijke toetsing*). Daarnaast is bezwaarlijk dat de delegatiegrondslag voor de in de amvb aangebrachte waarborgen en beperkingen<sup>4</sup> facultatief is (zie verder onder *Deels facultatieve karakter wezenlijke beperkingen bij algemene maatregel van bestuur*).

Om te kunnen komen tot rechtmatige verwerking van persoonsgegevens en daarmee tot een rechtmatige inmenging in het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens en het grondrecht op privacy is het noodzakelijk de wet en het besluit met name op deze punten te wijzigen en aan te scherpen.

#### Rechterlijke toetsing

Het evenredigheidsbeginsel vereist – om redenen die hierna worden uiteengezet - in dit geval een preventieve toets door een onafhankelijke rechter. Aanvankelijk leek de rechtmatigheidscommissie die taak te gaan vervullen, maar dat blijkt niet het geval, want deze commissie voldoet niet aan de onafhankelijkheidsvereisten die gelden voor rechters.<sup>5</sup>

Het is in de huidige opzet primair aan de deelnemers van het samenwerkingsverband zelf om te beoordelen of een voorgenomen verwerking aan de wettelijke criteria daarvoor voldoet. Die deelnemers zullen doorgaans echter geen belang hebben bij het blokkeren van door één of meer deelnemers nuttig geachte verwerkingen. Weliswaar is een rechtmatigheidscommissie voorzien, maar deze bestaat uit vertegenwoordigers van die deelnemers in het samenwerkingsverband. Deze commissie is zodoende wel van (enige) betekenis uit oogpunt van deskundige, zorgvuldige en transparante afweging, maar brengt geen onafhankelijk voorafgaand oordeel over de vraag of een beoogde verwerking een toets aan alle criteria kan doorstaan en de ingrijpende inmenging in grondrechten rechtmatig kan plaatsvinden.

Betrokkenen zijn formeel vaak nog geen verdachte, maar verwerking van persoonsgegevens door alle deelnemers van samenwerkingsverbanden gezamenlijk hebben een impact die minimaal vergelijkbaar is met de impact van de inzet van zware opsporingsmiddelen (met een preventieve onafhankelijke rechterlijke toets) zoals bijvoorbeeld het doorzoeken van een woning, het zetten van een telefoontap of het vorderen van telecomdata. Het gaat daarbij vaak om verwerkingen die betrokkenen niet (kunnen en hoeven te) verwachten en waarvan betrokkene vaak ook geen weet zal hebben. Zelf een toets vragen door een onafhankelijke rechter is daardoor uitgesloten. Daarbij is het risico dat de verwerkingen niet beperkt blijven tot het 'strikt noodzakelijke' in feite groter dan bij strafvordering, juist omdat het onderzoek niet

---

<sup>4</sup> artikel 1.8 wetsvoorstel.

<sup>5</sup> Ook een officier van justitie kan die taak niet vervullen, omdat dat in Nederland geen onafhankelijke autoriteit is.



Datum  
3 november 2023

Ons kenmerk  
z2023-1119

per se beperkt is tot hetgeen gedekt wordt door een concrete verdenking. Eerder wees de AP op de spanning met de onschuldpresumptie die zich hier voordoet.

Uit de aard van het samenwerkingsverband volgt nog een extra risico: het verband is 'slechts' een samenwerkingsverband en niet op zichzelf een juridische entiteit of een bestuursorgaan en beschikt dus en daardoor ook niet over een 'eigen' eenduidige verwerkingsgrondslag. Het betreft steeds deelnemers die 'slechts' samenwerken. Ook de politieke verantwoording voor het geheel is daardoor gebrekkig geregeld, zo niet feitelijk afwezig. De afzonderlijke deelnemers in het samenwerkingsverband zijn weliswaar formeel gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijk in de zin van de AVG<sup>6</sup>, maar voor de verwerkingen waaraan zij deelnemen moeten ze daardoor wel steeds een eigen dekkende rechtsgrondslag hebben, waarbij ook de noodzaak van die verwerking voor elke deelnemer in ieder concreet geval eveneens vast moet staan. Ook dit is een aspect dat zorgvuldig bewaakt en kritisch getoetst moet worden: op voorhand staat niet vast dat iedere (private) deelnemer bij iedere casus toegevoegde waarde heeft. Als de noodzakelijkheid van het delen voor een of meer deelnemers niet voldoende aannemelijk is gemaakt, dat delen dus niet strikt noodzakelijk is, dan is er geen grondslag voor die verwerking.

De AP is dan ook van oordeel dat een aan de verwerkingen voorafgaande onafhankelijke rechterlijke toetsing in deze context een noodzakelijke (en gebruikelijke) waarborg is om toetsing op de noodzaak van de verwerking voor elke deelnemer te garanderen en in den brede disbalans in de bescherming van de burger te voorkomen.<sup>7</sup>

#### *Inhoud van de rechterlijke toets*

De preventieve rechterlijke toets – waarvan de beslissing uiteraard bindend moet zijn – strekt er onder meer toe om na te gaan en om onafhankelijk te kunnen/laten beoordelen of zich inderdaad een situatie voordoet waarin de feiten en omstandigheden die bij een of meer deelnemers bekend zijn kwalificeren onder de criteria die per samenwerkingsverband zijn geformuleerd als 'drempel', of het vervolgens onder meer noodzakelijk is dat die informatie dan wordt gedeeld met alle deelnemers (en, zo nee, met welke dan wel) en bijvoorbeeld met betrekking tot welke informatie het noodzakelijk is om aanvullend eveneens te delen om zo een compleet of completer beeld te kunnen krijgen van een of meer betrokkenen. En/of om onafhankelijk te laten beoordelen of de aangedragen feiten en omstandigheden inderdaad voldoende aannemelijk maken dat er sprake is van een zogenoemd 'handhavingssknelpunt' waarvoor het noodzakelijk is om de in deze wetgeving opgenomen bevoegdheden die leiden tot (vaak ingrijpende) inbreuken op grondrechten aan te moeten wenden. Alleen op deze wijze kan worden gewaarborgd dat alle verwerkingen door alle deelnemers in alle gevallen steeds beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke en dat ook alle andere waarborgen worden nageleefd. Mocht de behoefte bestaan om persoonsgegevens met (een of meer) deelnemers van andere samenwerkingsverbanden te willen delen, dan dient de rechter ook de noodzaak van die verwerking te toetsen.

---

<sup>6</sup> Artikel 1.4 van het wetsvoorstel.

<sup>7</sup> Het is niet ongebruikelijk toegang voor autoriteiten tot ruime hoeveelheden gevoelige persoonsgegevens zonder medeweten van de betrokkenen te binden aan voorafgaande rechterlijke machtiging, vaak is dit ook noodzakelijk zie bijvoorbeeld HvJEU 2 maart 2021, ECLI:EU:C:2021:152 (H.K./Estland), zie punt 50-54, HvJEU 6 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:791 (La Quadrature du Net), zie punt 183-189, HvJEU 21 december 2016, ECLI:EU:C:2016:970 (Tele2), zie punt 119-120..



Datum  
3 november 2023

Ons kenmerk  
z2023-1119

*Wie verzoekt om een rechterlijke toets?*

Alle samenwerkingsverbanden – en ook de relevante criteria die steeds gelden als drempel – staan in de kern in het teken van het opsporen van ernstige strafbare feiten en/of het voorkomen daarvan en/of de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen en/of het handhaven van de openbare orde. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde, de officier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving. Dat zijn publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden. Een burgemeester legt verantwoording af aan de gemeenteraad en voor de strafrechtelijke handhaving is de minister van justitie en veiligheid politiek verantwoordelijk met een verantwoordingsplicht aan de Tweede Kamer. Deelnemers aan de samenwerkingsverbanden verlenen feitelijk steeds bijstand bij het bereiken van die doelen van publiekrechtelijke taken: het handhaven van de openbare orde, het opsporen van strafbare feiten (of het voorkomen daarvan). Die bijstand is – zo is de te begrijpen veronderstelling – in bepaalde gevallen vereist, omdat een burgemeester en/of een officier van justitie dat doel bij bepaalde vormen van ernstige criminaliteit of ernstige verstoringen van de openbare orde niet kan bereiken zonder die bijstand en/of door enkel gebruik te kunnen maken van al bestaande bevoegdheden. Gelet op deze doelstellingen van de samenwerkingsverbanden is het dan ook logisch dat het verzoek voor een machtiging bij een rechter (-commissaris) voor de inzet van op deze wetgeving gebaseerde bevoegdheden tot vergaande inmengingen in grondrechten van burgers steeds wordt gevraagd door een burgemeester en/of een officier van justitie. Dat houdt ook de democratische verantwoordingslijnen voor het (al dan niet) vragen van deze machtigingen helder in stand, dwingt de burgemeester en/of de officier van justitie om steeds vooraf te beoordelen of op basis van de informatie die door een of meer andere deelnemer wordt aangereikt de gewenste zware inmenging in grondrechten van burgers echt noodzakelijk is voor de opgenomen doelen en houdt deze gezagsdragers ook goed in positie met betrekking tot hun verantwoordelijkheid voor respectievelijk de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving.

*Rechterlijke toets niet altijd nodig*

Voor zover deelnemers aan samenwerkingsverbanden categorieën verwerkingen uitvoeren die objectief aantoonbaar niet of nauwelijks impact hebben op betrokkenen zoals bijvoorbeeld het enkel vragen/uitwisselen van NAW-gegevens aan een andere deelnemer, kan de wetgever deze categorieën eventueel concreet aanwijzen en uitzonderen van het vereiste van voorafgaande rechterlijke toetsing.

*Deels facultatieve karakter wezenlijke beperkingen bij algemene maatregel van bestuur*

Zoals uiteengezet is de aanvaardbaarheid van het stelsel in belangrijke mate afhankelijk van de mate waarin de wetgever het mogen uitvoeren van deze verwerkingen aan heldere criteria bindt. Mede gelet op het vereiste om deze criteria op maat en voldoende nauwkeurig vast te stellen is het op zichzelf niet bezwaarlijk om verdere verfijning van criteria door de regering vast te laten stellen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (amvb).<sup>8</sup> De Grondwet staat dat op zich ook toe. Het gaat dan echter wel om bepalingen bij amvb die noodzakelijk zijn om het stelsel als geheel aanvaardbaar te maken. Uit oogpunt van wetgevingsarchitectuur en democratische legitimatie verdient het echter de voorkeur dergelijke bepalingen ook op het niveau van de wet in formele zin vast te stellen; betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij de afweging of het algemeen belang rechtvaardigt dat gegevens van burgers verwerkt mogen worden zonder dat de burgers daar zelf voor kiezen is immers in zichzelf een belangrijke waarborg voor de vrijheid en de autonomie van de burger. In elk geval verdraagt het feit dat een aantal

---

<sup>8</sup> Zie ook Kamerstukken I 2022/23, 35 447, K, blz. 27.



Datum  
3 november 2023

Ons kenmerk  
z2023-1119

belangrijke delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel een facultatief karakter heeft ('kunnen' in plaats van 'worden') zich niet met het voor aanvaardbaarheid en de rechtmatigheid van het stelsel wezenlijke karakter ervan. In die gevallen staat het de regering formeel immers vrij om af te zien van het vaststellen van criteria of om maar beperkt gebruik te maken van de gegeven wetgevende bevoegdheid, terwijl dat met betrekking tot diverse onderdelen juist wel noodzakelijk is om zo te gaan voldoen aan alle vereisten van het evenredigheidsbeginsel en daarmee te kunnen komen tot rechtmatige verwerkingen en rechtmatige inbreuken op grondrechten. Het gaat dan in het bijzonder over voorschriften over de bronnen waaruit gegevens afkomstig mogen zijn<sup>9</sup>, criteria waaraan het signaal bij de RIEC's moet voldoen en criteria voor de verstrekking van resultaten aan een derde,<sup>10</sup> criteria voor de behandeling van een casus in het Zorg- en veiligheidshuis en de prioritering daarvan<sup>11</sup> en de voorwaarden en beperkingen aan de verstrekking van politiegegevens.<sup>12</sup> Artikel 1.8 van het wetsvoorstel bevat een algemene grondslag om voorwaarden en beperkingen aan alle verwerkingen te kunnen stellen. Facultatieve formulering hiervan is aanvaardbaar, mits deze bepaling bedoeld is als vangnet voor onvoorziene lacunes. Voor zover wezenlijke voorwaarden en beperkingen hierop rusten – zoals hier met betrekking tot diverse onderdelen het geval is – behoren deze wel geduid te worden en zou de grondslag in zoverre wel imperatief moeten worden geformuleerd.

Ter vergelijking: het is vanuit rechtsstatelijke en democratisch oogpunt toch ook moeilijk voorstelbaar dat het Wetboek van strafvordering (de formele wet) zich zou beperken tot het voor opsporingsambtenaren creëren van een algemene bevoegdheid om burgers staande te houden, met daarbij een zgn. kan-bepaling (voor een amvb) waarin een algemene grondslag wordt gecreëerd om voorwaarden en beperkingen aan deze bevoegdheid te kunnen stellen. Waarna de minister dan per amvb deze bevoegdheid beperkt tot 'verdachten' en voorts bepaalt dat als 'verdachten worden aangemerkt degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit' en deze bevoegdheid verder beperkt tot het in deze omstandigheden enkel mogen vragen naar – kort gezegd – NAW-gegevens.

De Grondwet en het Grondrechtenhandvest staan deze vorm van wetgeving op zich toe en het parlement mag zijn wetgevende bevoegdheden/betrokkenheid desgewenst (grotendeels) delegeren/'weggeven', maar de democratische norm zou toch moeten zijn: hoe ingrijpender een onvrijwillige inmenging in vrijheidsrechten van burgers, hoe groter de formele en inhoudelijke betrokkenheid van het parlement en hoe minder er dus en daarom wordt gedelegeerd. Bij deze wetgeving is het omgekeerde het geval. En een andere norm zou toch moeten zijn: een formele wet moet met betrekking tot de inbreuk op grondrechten in zichzelf al rechtmatig zijn om rechtmatig een inbreuk te kunnen plegen op grondrechten en zou met betrekking tot kernbepalingen niet afhankelijk moeten zijn van de inhoud van een amvb. Ook dat is bij deze wetgeving niet het geval.

## Advies ten aanzien van het stelsel

De AP adviseert in het al toegezegde aanpassingswetsvoorstel (schrappen uitbreidingsmogelijkheid) eveneens het vereiste van voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris op te nemen. Bij die

<sup>9</sup> Art. 2.4, (FEC), 2.12, tweede lid, (iCov) en 2.30, tweede lid, (Zorg- en veiligheidshuizen) van het wetsvoorstel. Art. 2.22, tweede lid, (RIECs) is op het punt van de bronnen daarentegen wel imperatief geformuleerd.

<sup>10</sup> Artikel 2.23, negende lid, van het wetsvoorstel.

<sup>11</sup> Artikel 2.31, twaalfde lid en artikel 2.32, vijfde lid, van het wetsvoorstel.

<sup>12</sup> Artikel 4.1 van het wetsvoorstel (wijziging van de Wet politiegegevens).



Datum  
3 november 2023

Ons kenmerk  
z2023-1119

gelegenheid zouden dan eveneens de voor aanvaardbaarheid van het stelsel wezenlijke bepalingen uit het concept voor een algemene maatregel van bestuur in het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen en/of zouden de delegatiegrondslagen hiervoor zoveel mogelijk imperatief kunnen worden geformuleerd.

De AP merkt daarbij op dat naar haar oordeel de Eerste Kamer het voorliggende wetsvoorstel in afwachting van het wetsvoorstel met de beoogde wijzigingen nog niet zou moeten aannemen.

De evaluatie ingevolge artikel 5.1 van de WGS zal zich tenslotte naar het oordeel van de AP niet alleen moeten richten op de vraag of met WGS en het voorliggende concept de gestelde beleidsdoelen worden bereikt, maar uitdrukkelijk ook of de samenwerkingsverbanden onverminderd noodzakelijk zijn en of de bescherming van persoonsgegevens uiteindelijk op een voldoende niveau in de uitvoering voldoende gestalte krijgt.

## Het concept (BGS)

De AP heeft in aanvulling op bovenstaande nog een beperkt aantal opmerkingen over het concept voor de amvb zelf.

## Strekking van het concept

Het concept stelt nadere regels ter uitvoering van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (hierna: WGS). Dit ziet onder meer op het aanwijzen van een deelnemende overheidsinstantie als contactpunt voor betrokkene, de werkwijze en verantwoordelijkheidsverdeling van de deelnemers bij de uitoefening van AVG-rechten van betrokkene, regels over de inhoud en wijze van uitvoering van audits en de samenstelling en werkwijze van de rechtmatigheidsadviescommissie. Voorts stelt het concept algemene beperkingen aan de verwerking van persoonsgegevens zoals geregeld in de WGS. Dit gaat om het vereiste van inbreng van rechtmatig verkregen gegevens, inkadering van gegevensuitwisseling tussen samenwerkingsverbanden, precisering van maximale bewaartermijnen. Er worden nadere criteria, waarborgen en/of beperkingen gesteld bij de uitvoering van de activiteiten van de samenwerkingsverbanden (Financieel Expertisecentrum (FEC), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH)).

## Advies

Redactie uitzondering op het maximum van drie lijnen bij rapportages over relaties of contacten  
De deelnemers van het FEC verstrekken aan het FEC gegevens die zicht geven op relevante relaties en contacten van natuurlijke personen of rechtspersonen die mogelijk in verband gebracht kunnen worden met mogelijke onverklaarbare of criminele vermogensbestanddelen of witwasconstructies, met mogelijke financiering van terrorisme of andere financieel-economische criminaliteit.<sup>13</sup> Het concept beperkt deze

---

<sup>13</sup> Op grond van artikel 2.4, eerste lid, onderdeel e, van de WGS.



Datum  
3 november 2023

Ons kenmerk  
z2023-1119

relaties en contacten tot aan de tweede graad of drie lijnen vanaf de betrokken rechtspersoon of natuurlijke persoon.<sup>14</sup> Er geldt een uitzondering op deze beperking.<sup>15</sup>

Een vergelijkbaar regime geldt voor rapportages over relaties rondom natuurlijke of rechtspersonen door het iCOV. Voor het iCOV geldt ook een uitzondering op deze beperking.<sup>16</sup> De beperkende regel is: het onderzoek naar (persoons)gegevens van relaties en contacten van betrokkene mag niet verder reiken dan de contacten/relaties van de contacten/relaties van de betrokkene. Het concept noemt dit 'drie directe lijnen vanaf de betrokkene' (of de tweede graad). Echter, het samenwerkingsverband mag over meer personen gegevens verwerken indien sprake is van een keten van organisaties of personen, die in een zakelijke dienstverband staan met betrokkene. Van een keten is echter slechts sprake indien er sprake is van een zakelijk dienstverband en bijvoorbeeld niet bij familiebanden.

Het gebruik van de term "indien" suggereert dat in dat geval de beperking tot drie lijnen van het eerste lid van artikel 2.3, respectievelijk 2.7, in het geheel niet meer van toepassing is. De loutere aanwezigheid van een 'keten' (als bedoeld in het tweede lid) zou de deur openen om ook diegenen in kaart te brengen die meer dan drie directe lijnen verwijderd zijn, ook wanneer deze geen enkel verband houden met die keten.

De AP adviseert te verduidelijken dat de uitzondering alleen geldt voor de contacten en relaties die in verband staan met de 'keten van vermogenschaffers, leidinggeevenden, zeggenschaphebbenden of van personen die in een zakelijk samenwerkingsverband staan tot de betrokken natuurlijk persoon of rechtspersoon', bijvoorbeeld door 'indien' in het tweede lid van artikel 2.3, en van artikel 2.7, te vervangen door 'voor zover'.<sup>17</sup> De noodzaak tot verstrekking zal overigens ook hier met betrekking tot iedere 'lijn' onderdeel moeten zijn van de preventieve rechterlijke toets, om zo ook hier te kunnen waarborgen dat de verwerkingen steeds beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke.

#### Concretisering gegevens woonsituatie (RIEC)

In het RIEC verstrekken deelnemers op grond van artikel 2.22, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1, van de WGS, over een betrokkene onder meer de "gegevens omtrent de woonsituatie". In artikel 2.15, van het concept worden deze gegevens als volgt geconcretiseerd: *gegevens van een deelnemer over hoe de persoon woont, vanuit sociaal- economische invalshoek beschouwd, de aard en aantallen van inschrijvingen op het adres en de historie van inschrijvingen op het adres.*

De AP merkt op dat deze omschrijving het begrip "gegevens omtrent de woonsituatie" geen daadwerkelijke concretisering betreft. Met name "hoe de persoon woont, vanuit sociaal-economische invalshoek beschouwd" is subjectief en vaag. Gelet daarop wordt met deze concretisering niet voldaan aan de vereiste van voorzienbaarheid.<sup>18</sup>

Voor zover het de historie van inschrijvingen op het adres betreft, is niet aannemelijk dat deze gegevens naar normaal spraakgebruik nog kunnen worden verstaan onder het begrip "gegevens over de woonsituatie" van een betrokkene.

---

<sup>14</sup> Artikel 2.3, eerste lid, van het concept.

<sup>15</sup> Artikel 2.3, tweede lid, van het concept.

<sup>16</sup> Artikel 2.7, tweede lid, van het concept.

<sup>17</sup> Aanwijzing 3.11 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>18</sup> Overweging 41 van de AVG, en o.m. EHRM 26 april 1979 A-30, NJ 1980, 146, (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk) r.o. 47.





Datum  
3 november 2023

Ons kenmerk  
z2023-1119

Vereist is dan ook dat het begrip “hoe de persoon woont, vanuit sociaal-economische invalshoek” van artikel 2.15 van het concept wordt geconcretiseerd en dat de zinsnede “en de historie van inschrijvingen op het adres” uit de bepaling wordt geschrapt.

#### Toegang tot iCOV-systemen

In artikel 1.11 van het concept worden eisen gesteld aan het toekennen van autorisatie aan personen voor toegang tot de systemen waarin de persoonsgegevens worden verwerkt. Onderdeel a (verklaring omtrent gedrag) en b (screening ten behoeve van de eigen organisatie) van de opsomming zien op alle samenwerkingsverbanden, en zijn alternatief. Onderdeel c ziet daarentegen expliciet op de vereisten die van toepassing zijn voor de toegang tot de iCOV systemen. Dit onderdeel vereist een screening op basis van het hoogste rubriceringsniveau<sup>19</sup> dat van toepassing is op de gegevens die de deelnemers verwerken.

De verhouding tussen de onderdelen van de opsomming is niet helder. Door het alternatieve karakter van de opsomming zou voor het verwerken van gegevens met een hoog rubriceringsniveau binnen het iCOV voldoende zijn om te voldoen aan bijvoorbeeld alleen onderdeel a of b.

De AP adviseert om de verhouding tussen de onderdelen van artikel 1.11, te verhelderen, bijvoorbeeld door de norm uit onderdeel c in een afzonderlijk lid te plaatsen.

#### Werklast AP

Aannemelijk is dat het concept de AP zal nopen tot extra inzet. Deze inzet is nog niet verdisconteerd in de financiering van de AP. Dit zal voorafgaand aan inwerkingtreding in overleg met de Minister voor Rechtsbescherming - als verantwoordelijke voor de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd - moeten worden geadresseerd. Om die reden wordt afschrift van dit advies gezonden aan de Minister voor Rechtsbescherming.

#### Openbaarmaking van het advies

Dit advies wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen  
voorzitter

---

<sup>19</sup> Aanduiding van de verwachte nadelige gevolgen oor de belangen van de Staat, van zijn bondgenoten of van één of meer ministeries als (een deel van) de informatie bekend wordt bij niet geautoriseerden (artikel 1 van het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013 (VIRBI 2013). Als gevolg daarvan worden documenten aangemerkt als departementaal-vertrouwelijk of staatsgeheim.