

## **Conceptwetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS)**

### **Internetconsultatieversie**

#### **Artikel 1. Reikwijdte en definities**

1. Deze wet is van toepassing op bij algemene maatregel van bestuur krachtens deze wet ingestelde of aangewezen samenwerkingsverbanden.
2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:  
deelnemers: op grond van artikel 3 aangewezen bestuursorganen en private partijen;  
gegevens: persoonsgegevens en andere gegevens;  
samenwerkingsverband: deelnemers die gezamenlijk gegevens verwerken voor het in artikel 2 bedoelde doel.

#### **Artikel 2. Taak en doel samenwerkingsverband**

Het samenwerkingsverband heeft tot taak gegevens te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van een bij algemene maatregel van bestuur uitdrukkelijk omschreven, welbepaald en gerechtvaardigd doel van zwaarwegend algemeen belang met betrekking tot:

- a. het voorkomen van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en overheidsvoorzieningen en het bevorderen dat aan wettelijke verplichtingen wordt voldaan tot betaling van belastingen, retributies en rechten bij in- en uitvoer;
- b. het uitoefenen van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften;
- c. het handhaven van de openbare orde of veiligheid, of
- d. het voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen.

#### **Artikel 3. Aanwijzing deelnemers**

1. De deelnemers van het samenwerkingsverband worden aangewezen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, waarbij ten minste een van de deelnemers een bestuursorgaan is.
2. Aanwijzing geschiedt slechts indien deelname noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband.

#### **Artikel 4. Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, werkwijze en rolverdeling**

1. De deelnemers zijn aangewezen als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 26, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensverwerking.
2. Gelet op artikel 26, eerste en tweede lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over:
  - a. de werkwijze en de respectieve verantwoordelijkheden van de deelnemers;
  - b. de aanwijzing van een deelnemer als contactpunt;
  - c. de aanwijzing van deelnemers die in het kader van specifieke verwerkingsactiviteiten gegevens mogen verwerken.

#### **Artikel 5. Verstrekking ten behoeve van het samenwerkingsverband**

Elke deelnemer verstrekt gegevens, behorend tot de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën, aan het samenwerkingsverband voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband, tenzij naar het oordeel van de deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

#### **Artikel 6. Verwerking binnen het samenwerkingsverband**

1. Een samenwerkingsverband verwerkt gegevens voor het doel van het samenwerkingsverband.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de wijze waarop het samenwerkingsverband gegevens kan verwerken.
3. Voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald, kan het samenwerkingsverband gegevens systematisch verwerken, waaronder combineren, structureren, profileren en analyseren, teneinde daaruit voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband noodzakelijke informatie af te leiden en vast te leggen.

#### **Artikel 7. Verstrekking van de resultaten aan deelnemers en derden**

1. Tenzij naar het oordeel van een deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten worden de resultaten van de verwerking binnen het samenwerkingsverband verstrekt aan een deelnemer, voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor:

- a. het doel van het samenwerkingsverband, of
  - b. het doel van een deelnemend bestuursorgaan, indien dit geheel of gedeeltelijk buiten het doel van het samenwerkingsverband valt, voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald ter waarborging van een of meer van de doelstellingen van zwaarwegend algemeen belang.
2. Tenzij naar het oordeel van een deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten kunnen de resultaten van de verwerking binnen het samenwerkingsverband aan een derde, niet zijnde een private partij, worden verstrekt, voor zover dat noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband en bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

#### **Artikel 7a. Geheimhouding**

1. Behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift voorziet in verwerking van de gegevens of resultaten zijn de deelnemers aan het samenwerkingsverband jegens derden verplicht tot geheimhouding over:
  - a. de gegevens die zij binnen het samenwerkingsverband verwerken, en
  - b. de resultaten van de verwerking.
2. Het eerste lid, aanhef en onderdeel b, is mede van toepassing op derden aan wie op grond van artikel 7, tweede lid, de resultaten van de verwerking zijn verstrekt.

#### **Artikel 8. Waarborgen**

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorwaarden en beperkingen worden gesteld aan alle verwerkingen van gegevens op grond van deze wet en aan verstrekkingen van gegevens op grond van een andere wet aan een samenwerkingsverband.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de waarborgen die een private partij moet treffen om te zorgen dat de gegevensverwerkingen in het kader van de deelneming aan het samenwerkingsverband onafhankelijk van de gegevensverwerkingen in het kader van overige werkzaamheden van die private partij geschieden.
3. Met betrekking tot persoonsgegevens worden in ieder geval regels gesteld over:
  - a. het bewaren en vernietigen;
  - b. indien van toepassing, het verwerken van risicomeldingen in een register om deelnemers te informeren over de verstrekte risicomeldingen en om subjecten van risicomeldingen op aanvraag te informeren of het register hun gegevens bevat.
4. Indien een samenwerkingsverband gegevens verwerkt op een wijze als bedoeld in artikel 6, derde lid, treft het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven maatregelen om de kwaliteit van de gegevensverwerking te waarborgen en de resultaten van de verwerking te valideren en verschaft het, tenzij naar het oordeel van een deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten, op een voor het publiek toegankelijke wijze informatie over:
  - a. de toepassing en het doel van deze verwerkingwijze;
  - b. nuttige informatie over de onderliggende logica als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder g, van de Algemene verordening gegevensbescherming;
  - c. de eventuele toepassing van artificiële intelligentie bij de verwerking, en
  - d. de in de aanhef bedoelde maatregelen.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de technische en organisatorische maatregelen omschreven inzake onderlinge toegang en afscherming om niet noodzakelijke verstrekking van gegevens aan deelnemers te voorkomen.
6. Gelet op artikel 28, derde lid, aanhef, van de Algemene verordening gegevensbescherming, wordt wanneer een verwerking namens een verwerkingsverantwoordelijke wordt verricht door een verwerker, de verwerking door een verwerker geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

#### **Artikel 9. Wijziging Wet politiegegevens**

De Wet politiegegevens wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 20 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Indien de verwerkingsverantwoordelijke deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden verstrekt de verwerkingsverantwoordelijke aan het samenwerkingsverband politiegegevens, voor zover dit met

het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is om het doel van dat verband te bereiken, tenzij naar het oordeel van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

B

Artikel 21 komt te luiden:

Artikel 21

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de categorieën van politiegegevens die worden of kunnen worden verstrekt op grond van de artikelen 18, 19 en 20, eerste lid;

#### **Artikel 10. Wijziging Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens**

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8a wordt "artikel 39e of 39f" vervangen door: artikel 39e, 39f of 39fa.

B

Na artikel 8a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8b

Indien de verwerkingsverantwoordelijke deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, worden aan het samenwerkingsverband justitiële gegevens verstrekt, voor zover dit noodzakelijk is om het doel van dat verband te bereiken, tenzij naar het oordeel van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

C

Na artikel 39f wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 39fa

Indien de verwerkingsverantwoordelijke deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, worden aan het samenwerkingsverband strafvorderlijke gegevens verstrekt, voor zover dit noodzakelijk is om het doel van dat verband te bereiken, tenzij naar het oordeel van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

#### **Artikel 11. Wijziging Wet op het financieel toezicht**

Na artikel 1:93f van de Wet op het financieel toezicht wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1:93g

1. De toezichthouder kan, indien hij deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, in afwijking van artikel 1:89, eerste lid, gegevens aan dat samenwerkingsverband verstrekken.
2. Bij verstrekking aan een samenwerkingsverband gelden ten minste de voorwaarden opgenomen in de artikelen 1:90, 1:92, 1:93, 1:93b en 1:93f voor verstrekkingen in dat samenwerkingsverband aan de in die artikelen bedoelde partijen.

#### **Artikel 12. Wijziging Wet toezicht accountantsorganisaties**

Na artikel 63e van de Wet toezicht accountantsorganisaties wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 63ee

1. De Autoriteit Financiële Markten kan, indien zij deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, in afwijking van artikel 63a, eerste lid, vertrouwelijke gegevens of inlichtingen, verkregen bij de vervulling van de haar ingevolge deze wet opgedragen taak, verstrekken aan dat samenwerkingsverband.

2. Bij verstrekking aan een samenwerkingsverband gelden ten minste de voorwaarden opgenomen in de artikelen 63b, 63c, 63cc en 63e voor verstrekkingen in dat samenwerkingsverband aan de in die artikelen bedoelde partijen.

### **Artikel 13. Wijziging Wet toezicht trustkantoren 2018**

Na artikel 56 van de Wet toezicht trustkantoren wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 56a**

1. De Nederlandsche Bank kan, indien zij deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden gegevens of inlichtingen verkregen bij de vervulling van de haar ingevolge deze wet opgedragen taak, verstrekken aan dat samenwerkingsverband.
2. Bij verstrekking aan een samenwerkingsverband gelden ten minste de voorwaarden opgenomen in de artikelen 56, 57 en 58 voor verstrekkingen in dat samenwerkingsverband aan de in die artikelen bedoelde partijen.

### **Artikel 14. Wijziging Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme**

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 22 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 22a**

1. De toezichthoudende autoriteit, bedoeld in artikel 22, zesde lid, is, indien zij deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, in afwijking van artikel 22, eerste lid, bevoegd gegevens of inlichtingen, die ingevolge deze wet zijn verstrekt of ontvangen of van een buitenlandse toezichthoudende instantie zijn ontvangen, te verstrekken aan dat samenwerkingsverband.
2. Bij verstrekking aan een samenwerkingsverband gelden ten minste de voorwaarden opgenomen in artikel 22 voor verstrekkingen in dat samenwerkingsverband aan de in dat artikel bedoelde partijen.

B

Na artikel 23 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 23b**

In afwijking van een geheimhoudingsplicht bedoeld in artikel 23, eerste, tweede en vierde lid, kan een instelling, indien zij deelneemt aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden gegevens verstrekken aan dat samenwerkingsverband.

### **Artikel 15. Inwerkingtreding**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

### **Artikel 16. Citeertitel**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de mogelijkheid te scheppen om de verwerking van persoonsgegevens en andere gegevens door bepaalde, bij AMvB ingestelde of aangewezen samenwerkingsverbanden voor de vervulling van een nader bij AMvB omschreven doel van zwaarwegend algemeen belang van een adequate juridische basis te voorzien. Het voorstel bevat in aanvulling op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)<sup>1</sup> ook een aantal waarborgen voor een goede bescherming van persoonsgegevens die door deze samenwerkingsverbanden worden verwerkt. Met samenwerkingsverbanden wordt hier bedoeld op een verband van bestuursorganen en personen die gezamenlijk gegevens verwerken voor de vervulling van het bij AMvB omschreven doel van zwaarwegend algemeen belang. Het kan om een verband gaan waaraan uitsluitend bestuursorganen deelnemen, maar ook om verbanden waaraan mede door private partijen – natuurlijke personen of rechtspersonen – wordt deelgenomen.

De behoefte aan dit wetsvoorstel wordt ingegeven door de wens om maatschappelijke vraagstukken meer dan voorheen van een integrale aanpak te voorzien waarin verschillende instanties uit de overheid maar soms ook de private sector met elkaar samenwerken om dat vraagstuk aan te pakken. Te denken valt aan een samenwerkingsverband van gemeenten, de politie, het openbaar ministerie en de Belastingdienst waarin zij de inzet van hun bestuurlijke, strafrechtelijke c.q. fiscale taken en bevoegdheden op elkaar afstemmen om tot de meest effectieve aanpak van bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit te komen. Een dergelijke aanpak impliceert vaak dat partijen met elkaar gegevens uitwisselen en deze vervolgens samen verwerken om daaruit informatie af te leiden die sturing kan geven aan de inzet van hun taken en bevoegdheden.

Tegen deze achtergrond laat de praktijk zien dat samenwerkingsverbanden bij het gezamenlijk verwerken van gegevens soms op knelpunten stuiten. De verstrekking van gegevens aan een samenwerkingsverband berust veelal op grondslagen om aan afzonderlijke deelnemers aan dat verband gegevens te verstrekken. Hierdoor dient de noodzaak van verstrekking *per individuele deelnemer* te worden aangetoond. Een heldere basis om gegevens voor het doel van het samenwerkingsverband als zodanig te verstrekken ontbreekt dus veelal. Een tweede knelpunt betreft de verwerking van gegevens *binnen een samenwerkingsverband*. Iedere deelnemer aan een samenwerkingsverband is gehouden de door hem individueel ontvangen gegevens vertrouwelijk te behandelen. Deze eis staat in de weg aan een gezamenlijke gegevensverwerking binnen zo'n verband. Dat belemmert de mogelijkheden om in een gezamenlijk casusoverleg<sup>2</sup> gegevens over bepaalde personen en ondernemingen met elkaar in verband te brengen of een gezamenlijke data-analyse uit te voeren teneinde risico-indicatoren of risico-modellen vast te stellen. Weer een ander knelpunt is dat sectorale wetten veelal geen goede grondslagen bevatten voor verstrekking en verdere verwerking van gegevens aan, onderscheidenlijk door samenwerkingsverbanden waaraan ook een of meer *private partijen* deelnemen, terwijl dat met het oog op de behartiging van een doel van zwaarwegend algemeen belang wel wenselijk kan zijn. Een laatste knelpunt dat hier wordt genoemd, is dat de verstrekking van de resultaten van de verwerking vanuit samenwerkingsverbanden thans vaak een gebrekkige grondslag heeft als gevolg van het feit dat de grondslag voor de verstrekking van gegevens aan en de verwerking daarvan binnen een samenwerkingsverband ook al gebrekkig is. Dit wetsvoorstel beoogt deze knelpunten weg te nemen bij de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden die krachtens deze wet zijn ingesteld of aangewezen (zie nader § 3.3).

Om deze gegevensverwerking zorgvuldig te laten verlopen bevat dit wetsvoorstel ook een aantal waarborgen ter aanvulling of precisering van de meer algemene waarborgen die de bestaande wetgeving met betrekking tot persoonsgegevens al kent. Deze hebben betrekking op de aanwij-

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

<sup>2</sup> Het kan daarbij gaan om analyses in een concrete casus, bijvoorbeeld inzake de aanpak van criminaliteit, waarbij partijen gezamenlijk bepalen welke interventies de meeste geschikte zijn om in de desbetreffende casus op te treden.

zing van de verwerkingsverantwoordelijken en van de categorieën van persoonsgegevens die deelnemers aan het samenwerkingsverband verstrekken, geheimhouding, het bewaren en vernietigen van gegevens en eventuele risicomeldingen, alsmede het treffen van maatregelen om de kwaliteit van de gegevensverwerking te waarborgen en het verschaffen van voor het publiek toegankelijke informatie bij het uitvoeren van gemeenschappelijke data-analyses (zie nader § 3.4).

In dit algemeen deel van de memorie van toelichting zal hierna achtereenvolgens aandacht worden besteed aan de volgende onderwerpen:

|         |                                                                                       |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| § 2     | Aanleiding                                                                            |
| § 3     | Hoofdpijnen wetsvoorstel                                                              |
| § 3.1   | Inleiding                                                                             |
| § 3.2   | Reikwijdte wetsvoorstel                                                               |
| § 3.2.1 | Instelling of aanwijzing bij AMvB                                                     |
| § 3.2.2 | Zwaarwegend doel van algemeen belang                                                  |
| § 3.3   | Oplossing knelpunten in de gegevensverwerking in het kader van samenwerkingsverbanden |
| § 3.3.1 | Verstrekking van gegevens aan een samenwerkingsverband                                |
| § 3.3.2 | Verwerking van gegevens binnen een samenwerkingsverband                               |
| § 3.3.3 | Verwerking van gegevens met private partijen                                          |
| § 3.3.4 | Verstrekking van de resultaten van de verwerking uit een samenwerkingsverband         |
| § 3.4   | Waarborgen                                                                            |
| § 4     | Verhouding tot bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden                             |
| § 5     | Verhouding tot de AVG en andere wetgeving                                             |
| § 6     | Grondrechtelijke aspecten                                                             |
| § 7     | Overige aspecten                                                                      |

## **2. Aanleiding**

Het voorstel vloeit voort uit een brief van het toenmalige kabinet van 14 december 2014 aan de Tweede Kamer over de aanpak van fraude (Kamerstukken II 2014/15, 32 761, nr. 79). Het kabinet constateert in die brief dat de effecten van fraude met overheidsvoorzieningen verder reiken dan alleen de directe financiële schade voor de overheid zelf. Fraude ondermijnt ook de integriteit van het economisch stelsel, het vertrouwen in de financiële instellingen, tast de betaalbaarheid van voorzieningen aan en kan leiden tot een vermindering van het maatschappelijke draagvlak voor sociale voorzieningen en tot aantasting van het rechtsgevoel. Het kabinet stelt de aanpak van fraude dan ook te willen versterken. Dit vergt een brede en integrale benadering. Zo'n brede en integrale benadering vereist een efficiënte en doeltreffende samenwerking van alle betrokken partijen. Daarvoor is uitwisseling van informatie essentieel. Alleen dan kunnen partijen tot zo effectief mogelijke en op elkaar afgestemde interventies komen. Dit heeft tot gevolg dat overheidsorganisaties sinds een aantal jaren in toenemende mate in multidisciplinaire samenwerkingsverbanden opereren om aan die brede en integrale aanpak gestalte te geven. De ontwikkelingen op het terrein van ICT bieden partijen binnen de overheid immers steeds meer mogelijkheden om tot een snelle, accurate en volledige uitwisseling van informatie te komen en op grond van deze informatie analyses te maken die tot een integraal en effectief optreden leiden. De intensivering en verbreding van de samenwerking tussen diverse organisaties bij het voorkomen en bestrijden van fraude heeft intussen scherper zicht gegeven op grenzen en belemmeringen waar deze organisaties op stuiten als het gaat om het uitwisselen van de voor die samenwerking noodzakelijke gegevens. Tegelijkertijd, zo stelt het kabinet in zijn brief, is van belang om te benadrukken dat, als wordt gezien of dergelijke belemmeringen kunnen worden weggenomen, rekening moet worden gehouden met bepaalde belangen, zoals het recht op bescherming van persoonsgegevens, en met grenzen die op Europees niveau aan gegevensuitwisseling worden gesteld.

Tegen deze achtergrond heeft het toenmalige kabinet een verkenning laten uitvoeren naar een kaderwet voor de gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden die als bijlage bij voornoemde brief van 14 december 2014 is gevoegd. Uit het rapport van de Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling "Kennis delen geeft kracht" blijkt dat zich bij deze gegevensuitwisseling knelpunten voordoen in relatie tot onder meer de juridische status van samenwerkingsverbanden,

de uitwisseling met private partijen, de verstrekking van gegevens aan en door de opsporingsdiensten en het openbaar ministerie, alsmede het uitvoeren van geavanceerde data-analyses op basis van bronnen die onder verschillende wettelijke regimes vallen (zie bijlage bij Kamerstukken 2014/15, 32 761, nr. 79). In zijn brief schrijft het kabinet zich te herkennen in deze knelpunten en trekt het de conclusie dat een aanvang dient te worden gemaakt met het voorbereiden van wetgeving ter oplossing daarvan. Het onderschrijft daarbij de conclusie dat deze wetgeving een bredere reikwijdte dient te krijgen dan fraudebestrijding (zie nader § 3.2.2). De brief en het rapport zijn vervolgens besproken in het Algemeen Overleg van 8 april 2015 over de rijksbrede aanpak van fraude (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 505). In dat overleg zijn verschillende aandachtspunten naar voren gebracht waarmee bij de voorbereiding van het wetsvoorstel rekening zou moeten worden gehouden. Het betreft onder meer een nadere onderbouwing van nut en noodzaak van een kaderwet en van het uitgangspunt "ja, tenzij" bij gegevensuitwisseling volgens de beoogde kaderwet, het belang van goede waarborgen en het uitvoeren van een Privacy Impact Assessment. Verderop in deze toelichting moge blijken dat we met deze aandachtspunten rekening hebben gehouden.

### **3. Hoofdpijnen wetsvoorstel**

#### **3.1 Inleiding**

Zoals in het rapport van de Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling al naar voren komt, heeft gegevensverwerking altijd een centrale plaats gehad bij de interne werkprocessen van veel overheidsinstanties en in de verhouding overheid-burger. Gegevensverwerking is immers een belangrijk onderdeel van en dienstbaar aan de opgedragen taak van praktisch elke overheidsinstantie. Iedere overheidsinstantie heeft zijn eigen taak en oefent een eigen gegevenshuishouding uit bij de uitvoering van die taak. Zolang de gegevensverwerking plaatsvindt door de overheidsinstantie zelf binnen het kader van de eigen taak, ligt de bevoegdheid tot dergelijke gegevensverwerking in beginsel opgesloten in de taakomschrijving van de desbetreffende instantie. Een rechtsgrond voor verwerking van persoonsgegevens is daarmee gegeven. In deze situatie is het opnemen van bepalingen rond gegevensverwerking veelal beperkt tot het opnemen van verplichtingen tot informatieverstrekking aan burgers die met de betrokken overheidsinstantie te maken hebben. Ook is meestal voor de betrokken overheidsinstantie sprake van een geheimhoudingsbepaling<sup>3</sup>, zodat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat hun gegevens in veilige handen zijn.

Pas wanneer sprake is van een behoefte bij de ene overheidsinstantie aan gegevens waarover een andere overheidsinstantie beschikt en dus aan het uitwisselen van gegevens tussen overheidsinstanties, ontstaat de noodzaak een dergelijke uitwisseling van gegevens van een adequate juridische grondslag te voorzien. Zo'n grondslag ontbreekt als de verstrekking van gegevens buiten de taken en bevoegdheden van de betrokken overheidsinstantie valt. De bevoegdheid gegevens te delen met een andere overheidsinstantie dient in dat geval expliciet in het leven te worden geroepen. Inmiddels is er dan ook een groot aantal bepalingen tot stand gekomen op grond waarvan de ene overheidsinstantie gegevens verstrekt aan de andere overheidsinstantie. Voor ieder rechtsgebied dan wel iedere overheidsinstantie is dit overigens op eigen wijze geregeld, passend binnen de regelgeving die geldt voor dat rechtsgebied of die instantie.

Voor zover sector specifieke regelingen bepalingen bevatten over verstrekking aan derden, hebben deze meestal betrekking op verstrekking aan één specifieke partij voor een specifiek doel en niet op verstrekking aan partijen die voor een gezamenlijk doel in een samenwerkingsverband opereren<sup>4</sup>, laat staan op verstrekking aan samenwerkingsverbanden als zodanig. Bovendien bevatten deze sector specifieke regelingen meestal geen bepalingen over de wijze waarop en voorwaarden

<sup>3</sup> Zie onder meer artikel 7 Wet politiegegevens (Wpg), artikel 52 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en artikel 74 Wet Suwi.

<sup>4</sup> Uitzonderingen hierop zijn te vinden in de artikel 20 Wpg, artikel 28, tweede lid, onder d, Wet Bibob, artikel 64 Wet Suwi en artikel 43c, onder m, u en w, Uitvoeringsregeling Awr. Verder bevat ook de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) in artikel 33, eerste lid, onder b, een specifieke bepaling met betrekking tot verwerking van strafrechtelijke gegevens door en ten behoeve van samenwerkingsverbanden.

waaronder de verstrekte gegevens door zo'n samenwerkingsverband mogen worden verwerkt.<sup>5</sup> Een en ander leidt in de praktijk tot knelpunten die een optimale gegevensverwerking door bepaalde samenwerkingsverbanden, rekening houdend met het recht op bescherming van persoonsgegevens, in de weg staan.

Nadat in § 3.2 is stilgestaan bij de reikwijdte van het wetsvoorstel, komen in § 3.3 de knelpunten aan bod die dit voorstel beoogt op te lossen.

### **3.2 Reikwijdte wetsvoorstel**

#### *3.2.1 Instelling of aanwijzing bij AMvB*

Het rapport van de Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling schetste de contouren van een wet die de basis zou vormen voor bij convenant op te richten samenwerkingsverbanden. In zijn reactie op dit rapport ging ook het kabinet ervan uit dat voor de oprichting van een samenwerkingsverband dat onder deze wet zou vallen, een convenant zou volstaan.

Het kabinet is thans echter van oordeel dat aan de instelling of aanwijzing<sup>6</sup> van samenwerkingsverbanden die onder de met dit wetsvoorstel beoogde Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) vallen, een zwaardere eis moet worden gesteld. Deze eis houdt in dat de instelling of aanwijzing daarvan bij AMvB dient plaats te vinden. Het kabinet heeft hiervoor de volgende redenen. De eerste is dat het beter bij het legaliteitsbeginsel past als een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, is ingesteld of aangewezen bij AMvB en als daarvoor bij AMvB een doel van zwaarwegend algemeen belang wordt omschreven (zie hierna § 3.2.2). Een tweede reden is dat de keuze voor een AMvB een betere legitimatie geeft om, zo nodig, de ruimte te benutten die artikel 6, derde lid, van de AVG biedt om persoonsgegevens te laten verwerken. Een derde reden is dat een AMvB meer transparantie aan burgers kan bieden dan een convenant over de vraag wie gegevens over hen verwerkt en met welk doel. Een vierde en laatste reden is dat met een keuze voor de AMvB als instellings- of aanwijzingseis, er een duidelijker verschil optreedt tussen samenwerkingsverbanden die op basis van de WGS zijn ingesteld of aangewezen, en andere samenwerkingsverbanden, die louter op een convenant berusten; op laatstbedoelde samenwerkingsverbanden is de WGS niet van toepassing.

De keuze voor een AMvB als instellings- of aanwijzingseis laat onverlet dat het initiatief tot het instellen of aanwijzen van een samenwerkingsverband onder het regime van de WGS in de praktijk altijd bij de deelnemende partijen zal liggen. Zij zullen moeten afwegen of zij een verband willen aangaan waarin gegevens zullen worden verwerkt op een wijze waarvoor het best een grondslag in de WGS kan worden gevonden. Als dat het geval is, kunnen deze partijen de wens kenbaar maken om hun samenwerkingsverband bij AMvB in te stellen of aan te wijzen. Zij kunnen dat zo nodig doen door daartoe een convenant af te sluiten.

Overigens speelt bij de keuze voor een AMvB als instellings- of aanwijzingseis mee dat de WGS naar verwachting in eerste instantie slechts voor een relatief gering aantal (typen) samenwerkingsverbanden een grondslag zal gaan bieden dat hooguit geleidelijk en stapsgewijs zal toeneemen, zodat deze keuze geen onoverkomelijke last zal betekenen. De hier genoemde redenen wegen naar het oordeel van het kabinet zwaarder dan de voordelen die aan een keuze voor een convenant waren verbonden. Daarbij valt te denken aan het feit dat de toe- en uittreding van deelnemers aan een samenwerkingsverband waarschijnlijk sneller door middel van een convenant is te realiseren dan door een AMvB, al zal dit bezwaar kunnen worden weggenomen door de toe- en uittreding onder omstandigheden ook bij ministeriële regeling mogelijk te maken. Een ander voordeel zou zijn geweest dat de keuze voor een convenant goed bij het horizontale karakter van een samenwerkingsverband zou hebben gepast. Dat geldt zeker in het geval dat ook private partijen aan een samenwerkingsverband deelnemen. Overigens staat het partijen vrij om in aansluiting op de AMvB waarmee het samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, aanvullende afspraken in een convenant vast te leggen.

<sup>5</sup> Een uitzondering hierop vormen artikel 64 Wet Suwi en de daarop berustende bepalingen in het Besluit Suwi.

<sup>6</sup> Instelling ziet op de situatie dat het samenwerkingsverband nog niet bestaat, aanwijzing op de situatie dat het samenwerkingsverband al is ingesteld, bijvoorbeeld bij convenant.



### 3.2.2 Doel van zwaarwegend algemeen belang

Het rapport van de Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling heeft betrekking op gegevensverwerking op een breder terrein dan fraudebestrijding. Een eerste reden die daarvoor in het rapport wordt aangedragen, is dat de meeste samenwerkingsverbanden die zich met de aanpak van fraude bezighouden, ook andere taken hebben. Een wet die zich beperkt tot gegevensverwerking ten behoeve van de fraudebestrijding zou tot gevolg hebben dat deze samenwerkingsverbanden ten dele wel en ten dele niet onder de werking van die wet vallen. Dat zou voor die samenwerkingsverbanden een onwerkbaar situatie opleveren. Zo kunnen de RIEC's (Regionale Informatie- en Expertisecentra) bepaalde persoonsgegevens verwerken met het oog op tegelijkertijd georganiseerde hennepsteelt en fraude in de vastgoedsector. Het zou dan niet duidelijk zijn in hoeverre de verwerking van gegevens in dat geval onder het regime van de kaderwet zou plaatsvinden. Een andere reden is dat een kaderwet evenzeer van belang kan zijn met het oog op knelpunten bij de verwerking van gegevens door samenwerkingsverbanden op andere terreinen. Bij een relatief smalle kaderwet zou dus al gauw de behoefte ontstaan om voor aanpalende terreinen eveneens kaderwetgeving op te stellen.

Een en ander zou volgens het rapport pleiten voor een kaderwet die een breder terrein dan fraudebestrijding bestrijkt. Dit bredere terrein zou de volgende doeleinden kunnen omvatten:

- a. de voorkoming van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen en overheidsvoorzieningen en het bevorderen dat aan wettelijke verplichtingen wordt voldaan tot betaling van belastingen, retributies en rechten bij in- en uitvoer,
- b. de uitoefening van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften,
- c. de handhaving van de openbare orde en veiligheid,
- d. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen ("strafrechtelijke preventie en handhaving").

Blijkens een inventarisatie van samenwerkingsverbanden die bij het rapport is gevoegd, is het immers dit brede terrein, opgesomd onder a tot en met d, waarop zich samenwerkingsverbanden manifesteren die gegevens binnen en tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke domein willen verwerken. Hierbij valt te denken aan samenwerkingsverbanden op het terrein van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit, de bestrijding van hennepsteelt, de aanpak van verschillende vormen van fraude (uitkeringsfraude, vastgoedfraude, verzekeringsfraude, zorgfraude etc.) en de bestrijding van milieucriminaliteit, cybercrime en voertuigcriminaliteit.

In voornoemde brief van 14 december 2014 had het kabinet te kennen gegeven zich in deze brede reikwijdte goed te kunnen vinden. Het kabinet komt thans tot dezelfde afweging, aangevuld met het begrip "taak van zwaarwegend algemeen belang". Dit is een beperkter begrip dan het begrip "taak van algemeen belang", dat in artikel 6 AVG wordt gehanteerd in de formulering van een van de rechtsgronden voor verwerking van persoonsgegevens.

De term "zwaarwegend algemeen belang" is opgenomen omdat, gelet op de mogelijke impact van gezamenlijke verwerking van persoonsgegevens in een samenwerkingsverband voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, voorkomen moet worden dat deze gegevens al te gemakkelijk worden gedeeld. Door opname van de term "zwaarwegend algemeen belang" is de regering ertoe gehouden in de nota van toelichting bij een algemene maatregel van bestuur over een samenwerkingsverband, een concrete onderbouwing te geven van de aanwezigheid van een zwaarwegend algemeen belang, dat voor een specifiek samenwerkingsverband de verwerking van persoonsgegevens rechtvaardigt. Hierbij is een belangenafweging vereist tussen het belang dat gediend wordt met de gezamenlijke verwerking van persoonsgegevens en het belang van de persoonlijke levenssfeer van degenen op wie de persoonsgegevens betrekking hebben. Bij deze belangenafweging moeten ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken.

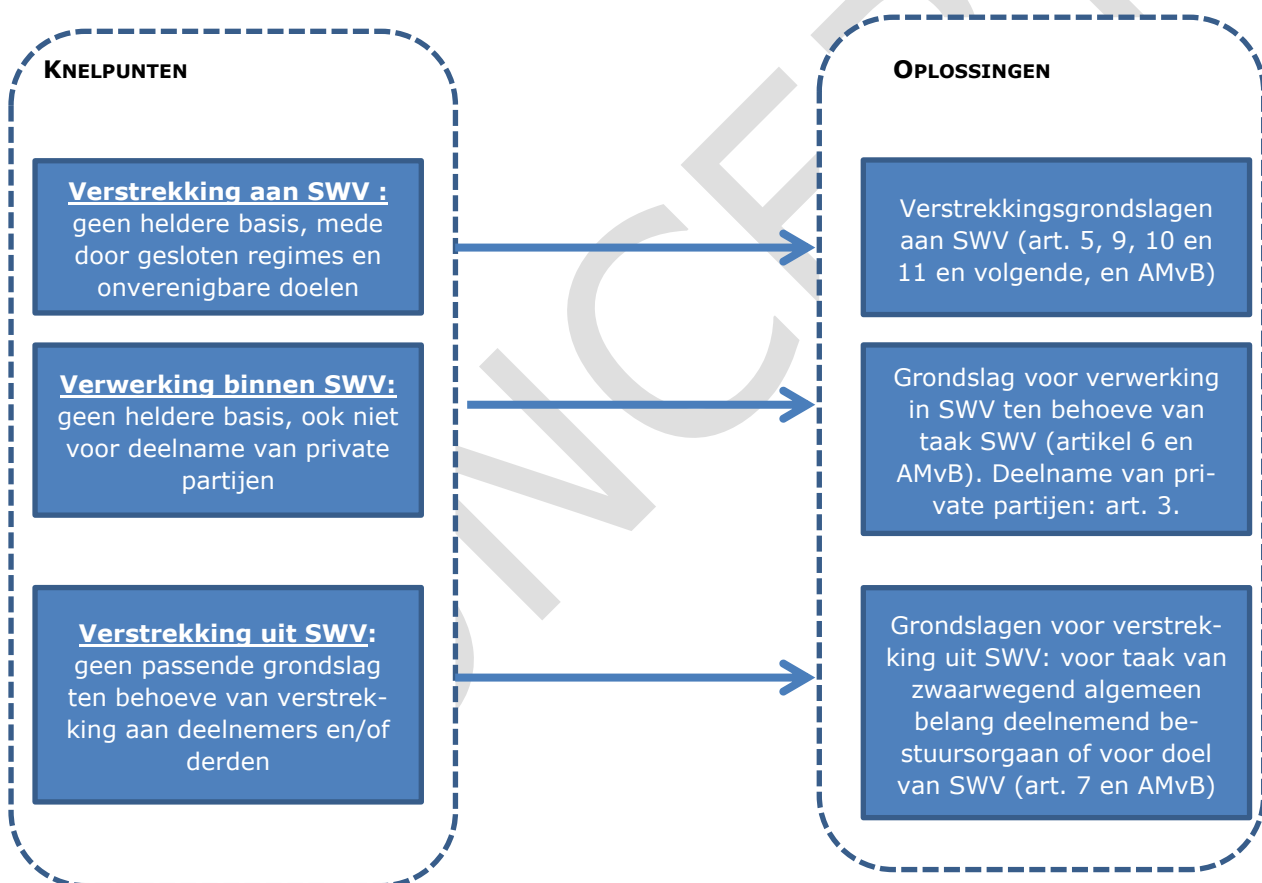
Een samenwerkingsverband is geen panacee om geheel op zichzelf staande publiekrechtelijke taken te kunnen creëren. Niet is beoogd dat het samenwerkingsverband een geheel op zichzelf staande taak wordt verleend; de taak van het samenwerkingsverband is uiteindelijk bedoeld om de behartiging van een zwaarwegend algemeen belang door één of meer deelnemers te dienen. De

taak heeft dus louter betrekking op gegevensverwerking. Het bij AMvB te omschrijven doel daarvan kan dan bijvoorbeeld bestaan uit het in kaart brengen of analyseren van witwassen met het oog op de bestrijding daarvan, terwijl dat op zijn beurt dan dient om deelnemers beter in staat te stellen hun rol bij de daadwerkelijke bestrijding van witwassen te vervullen.

De WGS laat onverlet dat voor een specifiek (type) samenwerkingsverband ook in de toekomst gekozen zou kunnen worden voor regeling daarvan in sectorale wetgeving. In het verleden is dat bijvoorbeeld al gebeurd voor samenwerkingsverbanden ten behoeve van de fraudeaanpak op het terrein van de sociale zekerheid, waarvoor artikel 64 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: Wet Suwi) een grondslag bevat. Gelet op de brede reikwijdte van de WGS heeft deze wet echter als voordeel dat zij een "kapstok" vormt waaraan samenwerkingsverbanden op uiteenlopende terreinen kunnen worden opgehangen, zodat het niet nodig is voor ieder (type) samenwerkingsverband waarvoor een wettelijke grondslag nodig is, een nieuwe formeel-wettelijke grondslag te creëren. Volstaan kan worden met de vaststelling van een AMvB waarmee het samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen.

### 3.3 Oplossing knelpunten in de gegevensverwerking in het kader van samenwerkingsverbanden

In schemavorm kan deze paragraaf als volgt worden ingeleid (SWV = samenwerkingsverband):



Paragraaf 3.3.1 gaat in op het bovenste knelpunt uit het schema en de oplossing, paragrafen 3.3.2 en 3.3.3 behandelen het middelste knelpunt en de oplossing en tot slot gaat paragraaf 3.3.4 in op het laatste knelpunt en de oplossing.

#### 3.3.1 Verstreking van gegevens aan een samenwerkingsverband

Een eerste knelpunt dat de WGS beoogt weg te nemen, ligt opgesloten in de bestaande geheimhoudingsbepalingen in combinatie met de vigerende mogelijkheden om gegevens aan derden te verstrekken, die verstrekking van gegevens aan samenwerkingsverbanden als zodanig veelal in de weg staan.

De mate waarin gegevens aan samenwerkingsverbanden kunnen worden verstrekt, wordt sterk bepaald door deze bestaande geheimhoudingsplichten en eventuele uitzonderingen daarop. Geheimhoudingsplichten kunnen zijn ingegeven met het oog op verschillende belangen. Het kan onder meer gaan om bescherming van private belangen (persoonlijke levenssfeer, bedrijfsgeheimen), bescherming van publieke belangen (veiligheid van de staat), bescherming van de bijzondere positie van bepaalde ambten (onschendbaarheid Koning) en de zorg voor de goede werking van het openbaar bestuur (mogelijkheid van intern beraad, geheimhouding van een bepaalde werkwijze, het belang van inspectie, toezicht en controle door bestuursorganen).<sup>7</sup>

Wetten waarin geheimhoudingsplichten zijn opgenomen, bevatten meestal ook bepalingen die de geheimhoudingsplicht doorbreken door mogelijkheden te creëren gegevens – al dan niet onder bepaalde voorwaarden – aan derden te verstrekken. Zoals hiervoor in § 3.1 al naar voren kwam, kennen de meeste sectorale wettelijke regelingen echter geen specifieke mogelijkheden tot verstrekking van gegevens aan samenwerkingsverbanden. Dat lijkt deels toe te schrijven aan het feit dat de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden nu meestal geen heldere juridische status heeft en evenmin een daarvoor bij AMvB omschreven doel van (zwaarwegend) algemeen belang. Dit heeft tot gevolg dat men nu veelal moet terugvallen op mogelijkheden tot verstrekking aan individuele partijen. Op basis van deze mogelijkheden moet de noodzaak van verstrekking van gegevens per individuele deelnemer van een samenwerkingsverband worden aangetoond, in plaats van dat dit alleen voor het doel van het verband als geheel hoeft (vgl. Kamerstukken II 2012/13, 33 632, nr. 4, blz. 18-19). Aldus houdt de bestaande wetgeving in onvoldoende mate rekening met de behoefte om gegevens aan een samenwerkingsverband als zodanig te kunnen verstrekken om deze gegevens voor het doel waarvoor dat verband in het leven is geroepen, gezamenlijk te verwerken in de vorm van bijvoorbeeld een gezamenlijke casus-analyse of een gezamenlijke data-analyse.

Aan deze behoefte wordt tegemoet gekomen door in dit wetsvoorstel de mogelijkheid te scheppen om aan de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden waarvoor deze behoefte geldt, een heldere wettelijke basis te geven. Dit geschiedt allereerst door te bepalen dat bij AMvB samenwerkingsverbanden kunnen worden ingesteld of aangewezen waarop de WGS van toepassing is. Het dient daarbij te gaan om samenwerkingsverbanden waarbinnen gegevens worden verwerkt voor de vervulling van een bij AMvB nader omschreven doel van zwaarwegend algemeen belang. Daarnaast schrijft het wetsvoorstel voor dat elke deelnemer aan een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, daaraan gegevens verstrekt die tot de bij of krachtens AMvB aangewezen categorieën behoren, voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband, tenzij naar het oordeel van de deelnemer zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten. Daardoor is het niet alleen niet langer nodig om de noodzaak van de verstrekking per individuele deelnemer aan te tonen, maar wordt ook de basis gelegd om de verstrekte gegevens gezamenlijk te kunnen verwerken (zie § 3.3.2).

Met dit voorschrift wijkt het wetsvoorstel af van het standpunt dat het kabinet eerder in zijn brief uit 2014 heeft ingenomen. In die brief ging het kabinet ervan uit dat de grondslagen voor verstrekking aan samenwerkingsverbanden als bedoeld in de kaderwet uitsluitend in de sectorale wetgeving zouden worden opgenomen. Daarbij speelde op de achtergrond de gedachte dat het aldus mogelijk zou zijn in iedere betrokken wet en daarop berustende bepalingen op het punt van uitzonderingen en voorwaarden maatwerk te leveren, waarbij rekening zou kunnen worden gehouden met de specifieke belangen die aan de geheimhoudingsplicht in de desbetreffende wet zijn verbonden. Nu er echter voor gekozen is de instelling of aanwijzing van een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt niet bij convenant, maar bij AMvB te laten plaatsvinden, is er ook ruimte om in de desbetreffende AMvB nadere voorwaarden en beperkingen aan de verstrekking te stellen. Overigens geeft de WGS voor verstrekking van gegevens slechts een grondslag, voor zover sectorale wetten daarvoor ruimte laten, bijvoorbeeld door te bepalen dat bij wettelijk voorschrift van een eventueel gesloten verstrekkingenregime in die wet kan worden afgeweken. Voor zover die ruimte er niet is, dient in de sectorale wet zelf een grondslag voor verstrekking te worden opgenomen. De algemene grondslag voor verstrekking van gegevens die in de WGS wordt

<sup>7</sup> A.M. Klingenberg, A. Logemann en S.A.J. Munneke "Geheimhouding als juridische kwaliteitseis van primaire besluitvorming" in: M. Herweijer, A.T. Marseille, F.M. Noordam, H.B. Winter (red), Alles in één keer goed. Juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming, 2005, blz. 178-179.

opgenomen, staat er niet aan in de weg dat in specifieke sectorale wetten een zelfstandige grondslag voor verstrekking wordt opgenomen. Met het oog op het specifieke karakter van strafrechtelijke gegevens gebeurt dat bijvoorbeeld in de Wet politiegegevens (hierna: Wpg), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg). Een zelfstandige grondslag voor verstrekking wordt ingevolge dit wetsvoorstel verder gecreëerd in de Wet op het financieel toezicht, de Wet toezicht accountsorganisaties, de Wet toezicht trustkantoren 2018 en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Met betrekking tot de verstrekking van persoonsgegevens aan een samenwerkingsverband laat de praktijk nog een ander knelpunt zien. Dit knelpunt ligt opgesloten in het vereiste dat het doel van deze verstrekking in beginsel verenigbaar dient te zijn met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld.<sup>8</sup> Samenwerkingsverbanden stuiten soms op het probleem dat een verstrekking van gegevens aan dat verband door een van de deelnemers en de verwerking daarvan binnen het verband in onvoldoende mate beantwoordt aan dit principe van doelbinding. Daarmee is niet gezegd dat het wenselijk is dit principe voor samenwerkingsverbanden die op grond van de WGS worden ingesteld of aangewezen, te allen tijde buiten toepassing te laten. Het principe van doelbinding is immers één van de belangrijkste principes in het gegevensbeschermingsrecht en dient daarom ook voor dergelijke samenwerkingsverbanden het uitgangspunt te blijven. Wel is het wenselijk om, indien daartoe een duidelijke noodzaak bestaat, ruimte te scheppen voor een samenwerkingsverband waaraan deelnemers persoonsgegevens verstrekken voor een ander doel dan waarvoor zij deze hebben verzameld, ook als dit onverenigbaar is met dat oorspronkelijke doel. Dit kan worden gerealiseerd door in een AMvB waarmee een samenwerkingsverband op grond van deze wet wordt ingesteld of aangewezen, voor de gegevensverwerking binnen het samenwerkingsverband, afhankelijk van de noodzaak daartoe, een doel van zwaarwegend algemeen belang te formuleren dat niet op voorhand verenigbaar is met de doelen waarvoor de deelnemers de te verstrekken gegevens hebben verzameld.

### *3.3.2 Verwerking van gegevens binnen een samenwerkingsverband*

Omdat de gegevensverwerking binnen een samenwerkingsverband meestal geen heldere wettelijke grondslag heeft, betekent het feit dat een wettelijke regeling de mogelijkheid geeft om gegevens aan bepaalde partijen te verstrekken, nog niet dat die gegevens ook binnen een samenwerkingsverband van die partijen mogen worden uitgewisseld. De desbetreffende partijen mogen deze gegevens slechts verstrekken in een één-op-één relatie met de in de wet genoemde partijen. Ieder van deze partijen is vervolgens gehouden deze gegevens vertrouwelijk te behandelen. Deze eis staat in beginsel in de weg aan gegevensuitwisseling binnen een samenwerkingsverband (vgl. Kamerstukken II 2012/13, 33 632, nr. 4, blz. 18-19). Het gevolg daarvan is dat er thans slechts gebrekkige mogelijkheden zijn om binnen een samenwerkingsverband gegevens in een gemeenschappelijk informatiesysteem te verwerken ten behoeve van een gezamenlijk casusoverleg of een gezamenlijke data-analyse en de uitkomsten daarvan in dat systeem vast te leggen. Het wetsvoorstel lost dit knelpunt op door een expliciete grondslag te geven voor de verwerking van gegevens binnen een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt.

Voor zover het om data-analyses in samenwerkingsverbanden gaat, speelt er nog een ander knelpunt. Afhankelijk van het doel waarvoor zij zijn opgericht, mogen samenwerkingsverbanden thans op basis van gegevens van de deelnemers bepaalde patronen zichtbaar maken die op bijvoorbeeld fraude duiden, of groepsprofielen opstellen van bijvoorbeeld beroepsfraudeurs. Zij kunnen daartoe gebruikmaken van de mogelijkheid om ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek persoonsgegevens te verwerken. Deze mogelijkheid houdt in dat verwerking van gegevens voor wetenschappelijke en statistische doeleinden als niet onverenigbaar wordt beschouwd met het oorspronkelijke doel waarvoor de desbetreffende gegevens zijn verzameld.<sup>9</sup> Ook geldt bij verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek niet het

<sup>8</sup> Zie artikel 5, eerste lid, onder b, AVG.

<sup>9</sup> Verwezen zij naar artikel 5, eerste lid, onder b, AVG.

verbod om zgn. bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken.<sup>10</sup> Hetzelfde geldt met betrekking tot de verwerking van strafrechtelijke gegevens.<sup>11</sup>

Een en ander laat een individuele deelnemer aan een samenwerkingsverband voldoende ruimte de blootgelegde patronen en de groepsprofielen die hij van het samenwerkingsverband heeft ontvangen, te gebruiken om deze binnen de grenzen van zijn wettelijke taken en bevoegdheden te matchen met gegevens waarover hijzelf rechtmatig beschikt, om daaruit bijvoorbeeld lijsten te destilleren van personen die bepaalde risico's op het desbetreffende taakgebied vertonen. Dat is niet anders dan dat hij dergelijke lijsten opstelt aan de hand van patronen en profielen die op basis van meer "klassiek" wetenschappelijk onderzoek tot stand zijn gebracht. Wat op dit moment echter niet is toegestaan is dat samenwerkingsverbanden op basis van de door de deelnemers verstrekte persoonsgegevens gemeenschappelijke data-analyses verrichten die tot lijsten leiden van personen aan wie bepaalde risico's zijn verbonden, als het doel van deze analyse niet verenigbaar is met de doelen waarvoor de desbetreffende gegevens zijn verzameld. Omdat het dan om een verwerking voor operationele doeleinden zou gaan, kunnen de eerder bedoelde mogelijkheden van gegevensverwerking voor wetenschap en statistiek, met inbegrip van de mogelijkheid om voor onverenigbare doelen te verwerken, daarvoor geen basis bieden.<sup>12</sup> Als voor het onderzoek of de statistiek strafrechtelijke gegevens worden verwerkt die op grond van de Wpg en Wjsg zijn verstrekt, geldt bovendien expliciet dat de resultaten van de verwerking geen persoonsgegevens mogen bevatten.<sup>13</sup> Een en ander brengt mee dat zo'n subjectgerichte data-analyse aan alle algemene voorwaarden voor gegevensverwerking moet voldoen, met inbegrip van de eisen rond doelbinding en met inachtneming van de verboden om bijzondere categorieën van persoonsgegevens of strafrechtelijke gegevens te verwerken.

Dit beperkt de mogelijkheden om in samenwerkingsverbanden met moderne analysetechnieken bepaalde risico's met betrekking tot individuele personen in beeld te brengen. Zo kan de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)<sup>14</sup> de door haar ontwikkelde profielen niet matchen met de haar ter beschikking staande gegevens om een lijst te genereren van personen met een groot risico dat zij fraude (gaan) plegen. Eenzelfde knelpunt heeft zich destijds voorgedaan bij het project FinPro. In antwoord op Kamervragen over dat project heeft het kabinet dan ook de conclusie getrokken dat op dit moment een heldere basis ontbreekt voor het gebruik van de uitkomsten van moderne analysetechnieken door samenwerkingsverbanden ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken van de deelnemers.<sup>15</sup> Immers, de basis die men daarvoor thans gebruikt, is het regime voor wetenschap en statistiek en op grond daarvan is verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van operationele doeleinden niet mogelijk.

Bij AMvB zal, afhankelijk van de taak van een bepaald (type) samenwerkingsverband, nader vastgesteld moeten worden welke wijzen van verwerking door dat verband worden toegestaan. Dat kan het uitvoeren van een gemeenschappelijke casusanalyse zijn. Het kan ook gaan om gemeenschappelijke data-analyses waarmee patronen worden blootgelegd of groepsprofielen worden opgesteld, teneinde aan de hand daarvan een lijst te kunnen opstellen van personen, organisaties of bedrijven die met het oog op het doel van het samenwerkingsverband een verhoogd risico laten zien. Het is tegen deze achtergrond dat dit wetsvoorstel een duidelijke grondslag beoogt te geven

<sup>10</sup> Zie artikel 9, tweede lid, onder j, AVG en artikel 24 UAVG. Bijzondere persoonsgegevens betreffen persoonsgegevens met betrekking tot (onder meer) iemands ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.

<sup>11</sup> Zie daarover artikel 32, onder f, UAVG. Zie voorts artikel 33, eerste lid, onder a, UAVG, op grond waarvan het verbod van verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens niet geldt, indien de verwerkingsverantwoordelijke de gegevens heeft verkregen krachtens de Wpg of de Wjsg. Dat geldt ook voor verkrijging van gegevens die op grond van artikel 22 Wpg, artikel 15 Wjsg of artikel 39g Wjsg voor wetenschappelijk onderzoek en statistiek zijn verstrekt.

<sup>12</sup> De Artikel 29 werkgroep - het onafhankelijke advies - en overlegorgaan van Europese privacytoezichthouders - hanteert in dit verband het principe van functionele scheiding: "This means that data used for statistical purposes or other research purposes should not be available to 'support measures or decisions' that are taken with regard to the individual data subjects concerned (unless specifically authorized by the individuals concerned)." Zie hoofdstuk III.2.3 van Opinion 03/2013 on purpose limitation ([http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf)).

<sup>13</sup> Zie artikel 22 Wpg en de artikelen 15 en 39g Wjsg.

<sup>14</sup> iCOV is een samenwerkingsverband van de Belastingdienst, de Douane, de FIOD, de politie, FIU Nederland en het OM.

<sup>15</sup> Aangangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3413.

voor het systematisch verwerken van gegevens, waaronder het combineren, structureren, profileren en analyseren daarvan, teneinde daaruit voor een deelnemer voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband noodzakelijke informatie af te leiden en vast te leggen. Hiertoe dient het voorgestelde artikel 6, derde lid.

De behoefte aan voldoende mogelijkheden om in samenwerkingsverbanden gemeenschappelijke casusanalyses of data-analyses te kunnen verrichten, is evident. Dergelijke analyses leveren immers doorgaans betere informatie op dan analyses die een individuele deelnemer aan het verband op grond van louter zijn eigen gegevens kan maken. Daarmee ontstaat een betere basis om deelnemers op een op elkaar afgestemde wijze op grond van eigen taken en bevoegdheden te laten optreden. Overigens wordt er hier nog op gewezen dat de uitkomst van een analyse binnen een samenwerkingsverband waaraan opsporingsdiensten en justitie deelnemen, onder de voorgestelde WGS weliswaar tot een lijst kan leiden met bijvoorbeeld personen die een verhoogd risico op het zijn van beroepsfraudeur laten zien, maar nog geen formele verdenking oplevert. Zeker als zo'n lijst met behulp van Big Data technologie louter correlatieve en geen causale verbanden laat zien, kan van een formele verdenking (nog) geen sprake zijn. Daarvoor dienen concrete feiten en omstandigheden met betrekking tot de desbetreffende persoon op tafel te komen die op fraude wijzen.

### *3.3.3 Verwerking van gegevens met private partijen*

Publiek-private samenwerking kan beide kanten voordelen opleveren. Er zit veel kennis over nieuwe ontwikkelingen, risico's en technologieën bij het bedrijfsleven en ook kunnen private partijen over informatie beschikken die voor een integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken van belang is. Zowel de private partij als de publieke partij kan op basis van uitgewisselde informatie actie ondernemen of een interventie plegen die bijdraagt aan het voorkomen en bestrijden van criminaliteit. In het rapport van de Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling werden de volgende voorbeelden van publiek-private verbanden genoemd: energiebedrijven bij de aanpak van hennepkwekerijen, curatoren bij het voorkomen van faillissementsfraude, financiële dienstverleners bij het tegengaan van witwassen en transportondernemingen bij de handel in verboden goederen.

Een voorbeeld van een samenwerkingsverband waarin publiek-private samenwerking van eminent belang is, is het Financieel Expertise Centrum (FEC)<sup>16</sup>. De FEC-partners werken dan ook al enige jaren samen met de bankensector. Zij doen dit vanuit de visie dat de integriteit van de financiële sector niet slechts een zaak is van de overheid. Zo hebben financiële instellingen een belangrijke poortwachtersfunctie in het kader van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. In een brief van 21 juli 2017 aan de Minister van Veiligheid en Justitie hebben de FEC-partners, de betrokken banken<sup>17</sup> en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) aangegeven een nauwere samenwerking als een belangrijke stap te zien om financieel-economische criminaliteit efficiënter en effectiever te bestrijden en de integriteit van de financiële markten te versterken. Deze behoefte aan nauwere samenwerking stuit evenwel, zo blijkt uit de brief, op een aantal belemmeringen in de mogelijkheden om met elkaar gegevens uit te wisselen. Zo kunnen in het kader van het voorkomen van faillissementsfraude, hypotheekfraude en kredietfraude de bij de bank opgegeven gegevens niet worden getoetst bij publieke partijen. Als gevolg daarvan ontbreekt een integraal en volledig inzicht op zowel subjectniveau als op het gebied van het vaststellen van specifieke indicatoren in het algemeen voor het herkennen van financieel-economische criminaliteit. Hiermee vergelijkbare problemen zien we in de relatie tussen toezichthouders en private partijen die willen samenwerken en daartoe gegevens uitwisselen. De oorzaak van deze problemen ligt in het feit dat sectorale wetten veelal geen grondslagen bevatten voor verstrekking van gegevens aan private partijen die aan samenwerkingsverbanden (willen) deelnemen, en voor een gezamenlijke verwerking binnen deze verbanden in de vorm van casus-analyses of data-analyses.

---

<sup>16</sup> Het FEC is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken. Deelnemers aan het FEC zijn: Autoriteit Financiële Markten (AFM), Belastingdienst, De Nederlandsche Bank (DNB), Financial Intelligence Unit - Nederland (FIU), Fiscale Opsporingsdienst (FIOD), Openbaar Ministerie (OM) en Politie.

<sup>17</sup> ABN AMRO Bank, Rabobank, Volksbank en ING Bank.

Het wetsvoorstel lost dit knelpunt op door in de WGS ruimte te bieden voor samenwerkingsverbanden waaraan ook private partijen deelnemen. Bij AMvB kan dan voor een bepaald (type) samenwerkingsverband worden bepaald dat daaraan ook door een of meer met name genoemde private partijen wordt deelgenomen. Dit kunnen zowel natuurlijke als rechtspersonen zijn. Daarbij geldt dan uiteraard dat de deelname daarvan dient te worden getoetst aan de voorwaarde dat deelname noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van zwaarwegend algemeen belang waarvoor het samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen. Door het creëren van ruimte voor deelname van private partijen geldt vervolgens dat, indien aan een samenwerkingsverband krachtens de WGS ook een private partij deelneemt, dan ook de grondslagen gelden voor verstrekking van gegevens aan dat verband, de verwerking daarvan binnen het verband en de grondslagen voor verstrekking uit dat verband van resultaten van de verwerking. Op deze wijze kunnen zowel overheidsinstanties als private partijen die aan dergelijke samenwerkingsverband deelnemen, daaraan gegevens verstrekken en kan het verband deze verwerken tot voor een deelnemer noodzakelijke informatie. Tegen deze achtergrond wijst het kabinet er graag op dat de FEC-partners, de betrokken banken en de NVB in hun brief van 21 juli 2017 het belang benadrukken dat zij hechten aan de totstandkoming van een WGS.

Overigens biedt de WGS een basis om in de AMvB waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, nadere voorwaarden en beperkingen te stellen aan de verstrekking aan en verdere verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van dit verband. Aldus kan rekening worden gehouden met de specifieke belangen van overheidsinstanties die aan het verband deelnemen, om bepaalde gegevens niet of slechts onder voorwaarden aan dit verband te verstrekken en te laten verwerken. Dat kan vooral van belang zijn voor samenwerkingsverbanden waaraan ook private partijen deelnemen.

### *3.3.4 Verstrekking van de resultaten van de verwerking uit een samenwerkingsverband*

De gezamenlijke verwerking van gegevens binnen een samenwerkingsverband zal informatie opleveren die elke deelnemer afzonderlijk nooit zou kunnen genereren. De hoeveelheid van relevante gegevens en de variëteit aan invalshoeken die deze kennen, zal bij een samenwerkingsverband immers aanmerkelijk groter zijn dan die van de deelnemers afzonderlijk. Daardoor kunnen bijvoorbeeld risico-taxaties worden uitgevoerd met betrekking tot personen of fenomenen die een veel completer beeld daarvan opleveren dan in het geval dat zo'n risico-taxatie uitsluitend op basis van eigen gegevens zou worden verricht.

Omdat de gegevensverwerking door een samenwerkingsverband meestal geen heldere wettelijke grondslag heeft, is echter de basis om het verband de informatieproducten die het genereert, aan deelnemers of aan derden te laten verstrekken, eveneens gebrekkig. Nu aan de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden die op grond van de WGS zijn ingesteld of aangewezen, een heldere wettelijke grondslag wordt toegekend, kan de WGS ook een duidelijke basis bieden voor de verstrekking van dergelijke producten aan deelnemers of aan derden. De WGS voorziet daarin door te bepalen dat het samenwerkingsverband de hier bedoelde informatieproducten aan de deelnemers van het verband verstrekt, voor zover verstrekking van deze resultaten noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. Daarbuiten is verstrekking daarvan ook mogelijk, voor zover dat bij AMvB is bepaald, voor de taak van een deelnemer die bestuursorgaan is, indien deze taak geheel of gedeeltelijk buiten het doel van het samenwerkingsverband valt. In beide gevallen dient de verstrekking, als naar het oordeel van een deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten, achterwege te blijven. Hetzelfde geldt met betrekking tot verstrekking aan een derde, maar dan alleen als dat bij AMvB is bepaald en op voorwaarde dat de verstrekking noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. Aldus kan in een AMvB waarmee op grond van de WGS een specifiek (type) samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, worden bepaald dat dit verband ook resultaten aan derden mag verstrekken. Overigens zullen op basis van de WGS in de AMvB waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, nadere voorwaarden en beperkingen kunnen worden gesteld aan de verstrekking van resultaten van de verwerking aan zowel deelnemers als aan derden.

Met betrekking tot de verstrekking van de resultaten van de verwerking uit een samenwerkingsverband verdient de verstrekking daarvan aan opsporingsdiensten en OM nog bijzondere aandacht. Voor het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke domein gelden immers verschillende

wettelijke regimes. Dit houdt verband met het feit dat ten aanzien van personen die verdacht worden van een strafbaar feit, al naar gelang de aard en ernst van het feit, verdergaande bevoegdheden kunnen worden ingezet en aan deze personen zwaardere sancties kunnen worden opgelegd dan in het bestuursrecht mogelijk is. Daar staat tegenover dat voor verdachten op grond van internationale verdragen ook meer waarborgen gelden. Het verschil in wettelijke regimes voor beide domeinen neemt niet weg dat bestuursrechtelijke handhaving, controle en toezicht in de praktijk soms hand in hand kunnen gaan met opsporing en vervolging. In dat verband is van belang dat opsporingsdiensten en OM een groeiende behoefte hebben om in samenwerkingsverbanden aan informatie te komen die hen in een fase waarin nog geen sprake van een (vermoeden van een) strafbaar feit en van een mogelijke verdachte is, kan helpen bij het signaleren van trends en het maken van analyses om de criminaliteit beter te kunnen bestrijden. Het kan daarbij onder meer gaan om analyses in een concrete casus, waarbij partijen gezamenlijk bepalen welke interventies de meeste geschikte zijn om in de desbetreffende casus uit te voeren. Voor opsporingsdiensten en OM kan dat betekenen dat men op basis van de verkregen informatie een voorbereidend onderzoek start. Het kan ook gaan om een situatie die een meer pro-actief of preventief karakter heeft. Te denken valt aan het uitvoeren van een gemeenschappelijke data-analyse op grond waarvan de deelnemers het risico taxeren dat bepaalde personen fraude plegen. Overigens wordt hier, zoals dat ook in § 3.3.2 al is gedaan, er nadrukkelijk op gewezen dat de uitkomst van een analyse binnen een samenwerkingsverband waaraan opsporingsdiensten of OM deelnemen, onder de voorgestelde WGS weliswaar tot een lijst kan leiden met bijvoorbeeld personen die een verhoogd risico op het zijn van beroepsfraudeur laten zien, maar nog geen verdenking oplevert. Zodra er op basis van de daarvoor geldende regels sprake is van een verdenking, dienen opsporingsdiensten en OM om aan informatie te komen de vorderingsplichten in acht te nemen die in artikel 126nc Sv e.v. zijn vastgelegd. Van een verandering van de voorschriften in het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot het vorderen van gegevens is dus geen sprake. Wel geeft het wetsvoorstel een betere basis voor het verstrekken van informatieproducten aan OM en opsporingsdiensten uit een samenwerkingsverband waaraan zij deelnemen, in een fase waarin (nog) geen verdenking bestaat. Die blijkt nodig te zijn, omdat soms onvoldoende helder leek te zijn of en, zo ja, in welke omstandigheden opsporingsdiensten en OM op rechtmatige wijze dergelijke informatieproducten kunnen krijgen.<sup>18</sup>

### 3.4 Waarborgen

Met het oog op een rechtmatige en behoorlijke verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden als bedoeld in de WGS is het van essentieel belang dat deze verwerking met de nodige waarborgen is omringd.

Deze waarborgen zijn voor een belangrijk deel al verankerd in bestaande wetgeving, zoals die ook geldt voor gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden die niet onder de WGS vallen. Het gaat in de eerste plaats om de beginselen die in artikel 5 AVG zijn vastgelegd: rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, alsmede de verantwoordingsplicht van de verwerkingsverantwoordelijke. Verder kan worden gewezen op de rechten die betrokkenen hebben: het recht op inzage, rectificatie, wissing van gegevens, beperking van de verwerking en bezwaar.<sup>19</sup> Tot slot valt te wijzen op de verplichtingen die voor de verwerkingsverantwoordelijken gelden, zoals de informatieverplichtingen, de verplichting tot gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen, de verplichting tot het bijhouden van een register van de verwerkingsactiviteiten en de verplichting tot beveiliging van de verwerking.<sup>20</sup>

Met betrekking tot de verplichting om betrokkenen te informeren over hen betreffende verwerkingen van persoonsgegevens wordt erop gewezen dat deze niet van toepassing is op de verstrekking van gegevens door deelnemers aan het samenwerkingsverband. Deze verstrekking wordt immers

<sup>18</sup> Dit blijkt onder meer uit een brief van 4 juni 2012 van de toenmalige voorzitter van het College van Procureurs-Generaal aan de toenmalige Minister van Veiligheid van Justitie waarin hij verzocht de wetgeving zo aan te passen dat een verstrekking van gegevens binnen een samenwerkingsverband mogelijk is zonder dat daaraan een vordering op grond van het stelsel van strafvorderlijke bevoegdheden ten grondslag ligt.

<sup>19</sup> Zie de artikelen 15 tot en met 18 en 21 AVG.

<sup>20</sup> Zie de artikelen 12 tot en met 14, 25, 30 en 32 tot en met 34 AVG.



door de WGS voorgeschreven en is uit dien hoofde op grond van artikel 14, vijfde lid, onder c, AVG van de informatieplicht uitgezonderd. Hetzelfde geldt met betrekking tot de verstrekking van informatieproducten door het samenwerkingsverband aan zijn deelnemers. De verwerking van de ontvangen gegevens binnen het samenwerkingsverband en de eventuele verstrekking van informatieproducten door het verband aan derden hebben het karakter van bevoegdheden en vallen daarmee wel onder de informatieplicht. Overigens kan de verplichting om in dat geval informatie te verstrekken worden beperkt met een beroep op de uitzonderingsgronden die artikel 23, eerste lid, AVG vermeldt.

In aanvulling op de hier genoemde waarborgen bevat de WGS verspreid over een aantal artikelen verschillende waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden als bedoeld in de WGS. Hierbij is in aanmerking genomen dat in een samenwerkingsverband gegevens worden verwerkt die afkomstig zijn van verschillende deelnemers. Ieder deelnemer die bij AMvB gedefinieerde gegevens verstrekt, heeft die eerder verzameld, geanalyseerd en gebruikt voor eigen doeleinden. De aard en inhoud van die te verstrekken gegevens, de context waarbinnen die worden gebruikt en de beoordeling daarvan verschilt per deelnemer. De mogelijkheden voor een samenwerkingsverband tot verwerking van die uit onderscheidenlijke bronnen verkregen gegevens met ieder een eigen achtergrond en doel, zijn ook om die reden voorzien van waarborgen.

Verwerking is uitsluitend toegestaan voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van het doel van het desbetreffende samenwerkingsverband. Dat doel moet bij AMvB worden omschreven. De toetsing aan het vereiste van noodzakelijkheid van verwerking voor die taak houdt in dat aan de eisen die artikel 8, tweede lid, van het EVRM aan verwerking stelt, moet zijn voldaan (zie hierna nader onder § 6). Het wetsvoorstel bepaalt voorts dat bij of krachtens AMvB regels worden gesteld omtrent de wijze waarop het samenwerkingsverband gegevens kan verwerken. De wijze van verwerking omvat niet enkel het aggregeren van gegevens, maar ook het analyseren en beoordelen daarvan. Het bepalen van de wijze van verwerking bij of krachtens AMvB omvat daarmee verschillende fases van verwerking. Het betreft criteria waaraan bij verwerking moet worden voldaan of welke methode voor verwerking moeten worden toegepast. Bij die vaststelling is een belangrijk uitgangspunt dat toepassing van criteria of een methode niet tot discriminatie of andere ongewenste uitkomsten zal leiden. Ook dient inzicht te bestaan in herkomst, doel, actualiteit, betrouwbaarheid en totstandkoming van uit verschillende bronnen verkregen gegevens die een gemeenschappelijke verwerking ondergaan. Door bij AMvB de wijze van verwerking vast te stellen, biedt dit waarborgen voor het op verantwoorde en behoorlijke wijze verwerken van gegevens binnen een samenwerkingsverband. Er kan bij de vaststelling van de wijze van verwerking voorts rekening worden gehouden met inherente verschillen tussen de verwerking van persoonsgegevens en andere dan persoonsgegevens, zoals bedrijfsgegevens die niet tot een natuurlijke persoon zijn te herleiden. Ook de mogelijkheid om bijvoorbeeld risicoprofielen te kunnen vastleggen, is uitsluitend mogelijk indien de ruimte daarvoor bij AMvB is bepaald. Aldus wordt rekening gehouden met de aanbevelingen uit het rapport "Big Data in een vrije en veilige samenleving van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid omtrent versterking van regulering bij analyse en gebruik van gegevens.

Over bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard gaan andere wetten, zoals de Uitvoeringswet AVG, die een aantal uitzonderingen bevat op het verbod dergelijke gegevens te verwerken. Voor enkele specifieke categorieën van dergelijke gegevens regelt dit wetsvoorstel een uitzondering op dit verbod, die overigens niet alleen de bevoegdheid maar ook een plicht regelt tot verstrekking. Het gaat dan om politiegegevens, strafrechtelijke en justitiële gegevens, waarvoor de voorgestelde artikelen 20, derde lid, van de Wpg en 8b en 39fa van de Wjsg een verstrekingsplicht gaan bevatten. De verwerking door het samenwerkingsverband van dergelijke ontvangen gegevens is op grond van de rechtstreekse werking van de AVG uitsluitend mogelijk voor doeleinden die binnen het toepassingsbereik van de AVG vallen. De verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straf-

fen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van bedreigingen voor de openbare veiligheid valt onder de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.<sup>21</sup>

De beoogde WGS bevat ook nog andere waarborgen. Zo bepaalt deze wet dat de deelnemers aan het samenwerkingsverband gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in de zin van artikel 26 AVG zijn. Aldus kan er geen onduidelijkheid bestaan over wie deze rol vervult. Daarbij kan bij AMvB een contactpunt voor betrokkenen als bedoeld in dat artikel worden omschreven en kunnen bij AMvB regels worden gesteld over de werkwijze en de respectieve verantwoordelijkheden van de deelnemers en over de aanwijzing van deelnemers die in het kader van specifieke verwerkingsactiviteiten gegevens mogen verwerken. Verder dienen de categorieën van persoonsgegevens die deelnemers aan het samenwerkingsverband verstrekken, bij of krachtens AMvB te worden aangewezen. Dit draagt bij aan de transparantie van de gegevensverwerking. Ook schrijft de WGS voor dat de verwerkingsverantwoordelijken jegens derden verplicht zijn tot geheimhouding van de informatie die uit uitgevoerde analyses voortkomt. Deze verplichting lijdt alleen uitzondering, voor zover bij AMvB (krachtens artikel 7, tweede lid) is bepaald dat deze informatie aan een derde wordt verstrekt, voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband.

Daarnaast bevat de WGS ook een artikel dat specifiek betrekking op waarborgen heeft (artikel 8). Ingevolge dat artikel kunnen bij AMvB nadere voorwaarden en beperkingen te worden gesteld aan alle verwerking van persoonsgegevens op grond van deze wet, met inbegrip van de verstrekking van gegevens aan het samenwerkingsverband, en aan verstrekkingen van gegevens op grond van een andere wet aan een samenwerkingsverband. Daarnaast wordt bepaald dat met betrekking tot persoonsgegevens in ieder geval regels worden gesteld over het bewaren en vernietigen van persoonsgegevens. Voor zover er risicomeldingen door het verband worden gedaan, dienen ook regels te worden vastgesteld over het verwerken daarvan in een register teneinde deelnemers te informeren over de risicomeldingen die zijn verstrekt en om subjecten van risicomeldingen op aanvraag te informeren of zijn gegevens in het register zijn opgenomen. Indien een samenwerkingsverband gegevens verwerkt ten behoeve van een data-analyse als bedoeld in artikel 6, derde lid, dient het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven maatregelen te treffen om de kwaliteit van de gegevensverwerking te waarborgen en de resultaten van de verwerking te valideren. Afhankelijk van het samenwerkingsverband en het type data-analyse kan het daarbij gaan om het testen van te gebruiken algoritmes op basis van *test cases* of scenario's en het hanteren van standaardmethodieken van werken, zoals CRISP DM (Cross Industry Standard Process for Data Mining). Het samenwerkingsverband dient in het geval het dergelijke analyses uitvoert, voorts op een voor het publiek toegankelijke wijze informatie te verschaffen over de toepassing en het doel van de gehanteerde verwerkingswijze, nuttige informatie over de onderliggende logica als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder g, AVG, de eventuele toepassing van artificiële intelligentie bij de verwerking en – tot slot – over de hiervóór bedoelde maatregelen.

#### **4. Verhouding tot bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden**

De WGS heeft niet tot doel een exclusief regime voor gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden te creëren. Zij heeft dan ook 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.

Voor zover er samenwerkingsverbanden zijn die gemeenschappelijke casusanalyses of data-analyses willen verrichten waarvoor thans geen of hooguit een gebrekkige grondslag bestaat, kan worden overwogen deze tot een samenwerkingsverband om te vormen dat krachtens de WGS bij AMvB wordt aangewezen. Zo'n samenwerkingsverband zal uiteraard op het moment dat de desbetreffende AMvB in werking treedt, ten volle aan de voorschriften uit de WGS en de AMvB moeten voldoen.

---

<sup>21</sup> Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L 119)

De vraag welke bestaande samenwerkingsverbanden op enig moment onder de werking van de WGS worden gebracht, is een vraag die thans nog bewust is opengelaten. Dat heeft verschillende redenen. De belangrijkste is dat partijen die aan zo'n samenwerkingsverband deelnemen, eerst zullen willen afwachten hoe de WGS er precies uit gaat zien om goed te kunnen beoordelen welke meerwaarde deze voor het desbetreffende samenwerkingsverband zal hebben. Dat zal pas het geval zijn, als de Tweede Kamer het wetsvoorstel zal hebben aanvaard. Een andere reden is dat de WGS ruimte bevat om generieke bepalingen in een algemene AMvB op te nemen. Bestaande samenwerkingsverbanden zullen zich ook een beeld van een dergelijke AMvB willen vormen, voordat zij kunnen beoordelen of zij onder de werking van de WGS willen gaan vallen.

Een en ander heeft er niet aan in de weg gestaan om bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel in het bijzonder te kijken naar de mogelijkheden om eventueel iCOV tot een samenwerkingsverband om te vormen dat onder de werking van de WGS wordt gebracht. Daarvoor is gekozen, omdat aan de hand van specifieke knelpunten, zoals die bij de gegevensverwerking door iCOV bestaan, een nog scherper beeld kon worden gecreëerd van wat de WGS als "kapstok" moet gaan bieden. Met de inzichten die dit heeft opgeleverd, is rekening gehouden bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Dit neemt niet weg dat over de vraag of iCOV te zijner tijd daadwerkelijk onder de werking van de WGS zal worden gebracht, nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Hetzelfde geldt, zoals gezegd, met betrekking tot andere samenwerkingsverbanden. Mede gelet op het rapport van de werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling kan al wel worden gesteld dat de WGS mogelijk een goede basis zou kunnen vormen voor samenwerkingsverbanden als de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's), het FEC en de Veiligheidshuizen. Zij voeren immers casusoverleggen uit, willen nauwere samenwerking met private partijen c.q. overwegen data-analyses te gaan uitvoeren. Hetzelfde kan gaan gelden voor andere samenwerkingsverbanden die in de toekomst wellicht vormen van gezamenlijke gegevensverwerking nastreven die rechtvaardigen dat zij onder de werking van de WGS worden gebracht. Ook hier geldt dat enigerlei besluitvorming over "toetreding" tot de WGS nog niet heeft plaatsgevonden.<sup>22</sup>

Tot slot is de WGS uiteraard ook bestemd is voor samenwerkingsverbanden die thans nog niet bestaan, maar in de toekomst mogelijk worden opgericht. Het moet dan gaan om samenwerkingsverbanden waarvan de deelnemers voor een gemeenschappelijk doel gezamenlijk persoonsgegevens willen verwerken in de vorm van casusanalyses en data-analyses. De verwachting bestaat dat de behoefte daaraan zal toenemen, nu blijkens de toename van het aantal samenwerkingsverbanden steeds meer wordt onderkend dat vraagstukken een integrale aanpak vergen waarvan het combineren en analyseren van gegevens een essentieel onderdeel uitmaakt.

## **5. Verhouding tot de AVG en andere wetgeving**

De WGS past binnen de voorwaarden die de AVG stelt. De AVG biedt een rechtsgrond voor verwerking van persoonsgegevens, als deze voortvloeit uit een wettelijke verplichting of noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang en deze taak is vastgesteld bij lidstatelijk recht.<sup>23</sup> De WGS biedt deze lidstatelijke basis in combinatie met de krachtens de WGS vastgestelde AMvB waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen en waarin het doel van zwaarwegend algemeen belang specifiek wordt omschreven.

De AVG biedt onder voorwaarden ook ruimte voor verstrekking van persoonsgegevens voor een ander doel dan waarvoor deze zijn verzameld. Zoals uit § 3.3.1 blijkt wordt met dit wetsvoorstel mede beoogd de mogelijkheid te scheppen om, indien daartoe ingeval van een specifiek samenwerkingsverband aanleiding bestaat, daaraan voor een bepaald doel door een deelnemer persoonsgegevens te laten verstrekken, ook als dit onverenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld.

---

<sup>22</sup> Wel hebben de FEC-partners, de betrokken banken en de NVB inmiddels - zie § 3.3.3 - het belang benadrukt dat zij hechten aan de totstandkoming van een WGS.

<sup>23</sup> Artikel 6, eerste lid, onder c en e, en derde lid, aanhef en onder b, AVG.

Verder gelden voor de verstrekking van persoonsgegevens aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de WGS en de verwerking daarvan door het verband uiteraard ook de overige voorschriften uit de AVG. Dat betreft onder meer de voorschriften over de rechten van de betrokkenen en over de verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijken (zie hiervoor § 3.4).

De bepalingen over gegevensverwerking in sectorale wetten blijven met betrekking tot samenwerkingsverbanden als bedoeld in de WGS in beginsel hun gelding behouden. Dit geldt voor bijvoorbeeld geheimhoudingsplichten uit artikel 1:89 Wet op het financieel toezicht en artikel 28 Wet Bibob, waarvan geen afwijking bij wettelijk voorschrift is toegestaan. Wel geeft de WGS voor verstrekking van persoonsgegevens aan een samenwerkingsverband als bedoeld in deze wet een grondslag, voor zover sectorale wetten, zoals de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet Suwi, daarvoor ruimte laten, bijvoorbeeld door te bepalen dat bij wettelijk voorschrift van een eventueel gesloten verstrekkingenregime in die wet kan worden afgeweken. Overigens staat, zoals in § 3.3.1 al naar voren is gebracht, het bestaan van deze grondslag er niet aan de in de weg dat in sectorale wetten een zelfstandige grondslag voor verstrekking wordt opgenomen. Met het oog op het specifieke karakter van strafrechtelijke gegevens gebeurt dat in de Wpg en de Wjsg. Andere wetten die een specifieke verstrekkinggrondslag krijgen, zijn de Wet op het financieel toezicht, de Wet toezicht accountsorganisaties, de Wet toezicht trustkantoren 2018 en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

## **6. Grondrechtelijke aspecten**

Het EVRM beschermt in artikel 8 het recht op respect voor het privéleven. Ingevolge het tweede lid van dit artikel is een inmenging in de uitoefening van dit recht slechts gerechtvaardigd, wanneer de inmenging bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Uit de eis dat de inmenging bij wet moet zijn voorzien, vloeit voort dat die inmenging moet berusten op een naar behoren bekend gemaakt wettelijk voorschrift waaruit de burger – in casu – met voldoende precisie kan opmaken welke op zijn privéleven betrekking hebbende gegevens met het oog op de vervulling van een bepaalde overheidstaak kunnen worden verzameld en vastgelegd, en onder welke voorwaarden die gegevens met dat doel kunnen worden bewerkt, bewaard en gebruikt.<sup>24</sup> Het gaat hierbij om een wettelijk voorschrift in materiële zin. Dit betekent dat aan de hier bedoelde eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid ook kan worden voldaan door een AMvB of een ministeriële regeling. Waar de WGS zelf naar zijn aard voornamelijk generieke voorschriften bevat, zal vooral de AMvB waarmee krachtens deze wet een specifiek (type) samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, aan eerder bedoelde eisen moeten voldoen. De WGS zelf schrijft met het oog daarop onder meer voor dat deze AMvB moet omschrijven voor welk specifiek doel van zwaarwegend algemeen belang dit verband persoonsgegevens verwerkt, welke categorieën van persoonsgegevens moeten worden verstrekt, welke wijze van verwerking daarbij wordt gehanteerd en welke voorschriften gelden met betrekking tot het bewaren en vernietigen daarvan.

De eis dat de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving, wordt in de jurisprudentie van het EVRM nader ingevuld met het vereiste van een dringende maatschappelijke behoefte ("pressing social need"). Of hiervan sprake is, wordt bepaald aan de hand van een aantal criteria. Zo moet een maatregel om noodzakelijk te zijn, relevant zijn om het beoogde doel te bereiken en verder moet voldaan zijn aan het proportionaliteits- en het subsidiariteitsvereiste. In algemene zin kan worden gesteld dat samenwerkingsverbanden die op grond van de WGS zijn ingesteld, persoonsgegevens mogen verwerken ten behoeve van een gemeenschappelijke casusanalyse of data-analyse, die deelnemers met de uitkomsten van deze analyses in staat stelt op een effectievere wijze op te treden. Of de gegevensverwerking in een samenwerkingsverband ook in een concreet geval aan de hier genoemde vereisten voldoet, zal moeten worden getoetst voortgaand aan de instelling of aanwijzing van het samenwerkingsverband en derhalve bij de voorbereiding van de AMvB waarmee het verband wordt ingesteld of aangewezen.

<sup>24</sup> ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2008.

Dat de inmenging noodzakelijk moet zijn met het oog op een van de in artikel 8 EVRM genoemde belangen, brengt mee dat het doel van zwaarwegend algemeen belang waarvoor binnen een samenwerkingsverband als bedoeld in de WGS persoonsgegevens worden verwerkt, een doel dient te zijn dat ten minste ook een of meer van de in het EVRM genoemde belangen vertegenwoordigt. Daarmee zal rekening moeten worden gehouden in de AMvB waarin krachtens de WGS het desbetreffende doel van zwaarwegend algemeen belang uitdrukkelijk wordt omschreven.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie legt in artikel 8 het recht vast op bescherming van persoonsgegevens. Op basis van dit artikel moeten gegevens eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van betrokkenen of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Verder bepaalt dit artikel dat eenieder recht heeft op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan en dat een onafhankelijke autoriteit toeziet op de naleving. De WGS en de krachtens deze wet vast te stellen AMvB's zullen voorzien in een gerechtvaardigde grondslag voor de gegevensverwerking door onder de WGS vallende samenwerkingsverbanden en in voorschriften voor een eerlijke verwerking voor specifieke doeleinden. De overige hier genoemde vereisten uit artikel 8 van het handvest worden ingevuld door de AVG en de Uitvoeringswet AVG.

De Grondwet geeft in artikel 10, eerste lid, eenieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Deze bepaling brengt mee dat een beperking van dit recht in het algemeen een formeel-wettelijke grondslag vergt. Op grond van vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie geldt echter dat een verordening van de Europese Unie boven het nationale recht en dus ook de Grondwet gaat. De AVG vergt anders dan artikel 10 van de Grondwet geen formeel-wettelijke grondslag voor beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De grondslag voor gegevensverwerking vloeit immers direct voort uit de AVG. Voor de WGS en de krachtens deze wet vast te stellen AMvB's voor de gegevensverwerking in specifieke samenwerkingsverbanden is deze grondslag te vinden in artikel 6, eerste lid, onder c en e, van die verordening (zie ook § 4 van deze memorie).

## **7. Overige aspecten**

De AVG schrijft in artikel 35 voor in welke gevallen van gegevensverwerking een zgn. gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA) dient te worden uitgevoerd. Hoewel de WGS de basis verschaft om bij AMvB samenwerkingsverbanden in te stellen of aan te wijzen waarbinnen gegevensverwerkingen kunnen plaatsvinden waarvoor een PIA moet worden uitgevoerd, kan zo'n PIA slechts naar behoren worden uitgevoerd bij de voorbereiding van deze AMvB en de eventueel daarop berustende bepalingen. Het zijn immers die AMvB en die bepalingen die voldoende specifiek aangeven wat het doel van de gegevensverwerking is, welke categorieën van gegevens daarvoor worden gebruikt, welke verwerkingwijzen worden gehanteerd, welke waarborgen worden getroffen etc. Deze specificiteit is nodig om een PIA te kunnen uitvoeren. Om deze reden is voor dit wetsvoorstel zelf geen PIA uitgevoerd.

Om dezelfde reden is aan de hand van louter dit wetsvoorstel geen indicatie te geven van eventuele financiële gevolgen of van administratieve lasten en bestuurslasten. Deze gevolgen en lasten hangen af van de samenwerkingsverbanden die krachtens de WGS zullen worden ingesteld of aangewezen en kunnen dan ook pas worden geïndiceerd bij de vaststelling van de AMvB waarmee deze instelling of aanwijzing zal plaatsvinden.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel 1*

Het eerste lid van dit artikel bevat de grondslag om samenwerkingsverbanden in te stellen of aan te wijzen waarop de WGS van toepassing is. Instelling ziet op de situatie dat het samenwerkingsverband nog niet bestaat, aanwijzing op de situatie dat het samenwerkingsverband al is ingesteld, bijvoorbeeld bij convenant. Samenwerkingsverbanden die op grond van artikel 1, eerste lid, bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld of aangewezen, krijgen daarmee voor hun verwerkingen een privacyrechtelijke grondslag, zonder rechtspersoonlijkheid of openbaar gezag toe te

kennen (zie nader de toelichting bij artikel 4). De amvb wordt voorgedragen door de naast betrokken ministers, d.w.z. waar bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisaties onder ressorteren. Uit het eerste lid vloeit voort dat een krachtens het eerste lid ingesteld of aangewezen samenwerkingsverband enkel bij amvb kan worden opgeheven.

Het kan gaan om zowel een specifiek landelijk samenwerkingsverband als een specifiek stel van regionale samenwerkingsverbanden. Ook bevat het wetsvoorstel de ruimte om desgewenst generieke bepalingen in een algemene amvb te regelen, ingeval zou blijken van gemeenschappelijk te regelen onderwerpen voor de samenwerkingsverbanden.

Het eerste lid bepaalt tevens dat de wet uitsluitend van toepassing is op een samenwerkingsverband indien het krachtens deze wet bij algemene maatregel van bestuur is ingesteld of aangewezen. Op deze wijze zal geen misverstand kunnen bestaan over de vraag of een samenwerkingsverband onder de werking van de WGS valt. De WGS zal dus geen exclusieve regeling zijn. De WGS is niet van toepassing op –bestaande of toekomstige– samenwerkingsverbanden waarvoor geen amvb op basis van de WGS bestaat. Een dergelijk samenwerkingsverband kan met gebruikmaking van het bestaande recht blijven samenwerken zolang voor dat verband geen algemene maatregel van bestuur tot stand komt op grond van de WGS. Er verandert dus niets voor reeds bestaande samenwerkingsverbanden en evenmin voor een toekomstig samenwerkingsverband zolang voor dat verband geen amvb in de zin van de WGS bestaat.

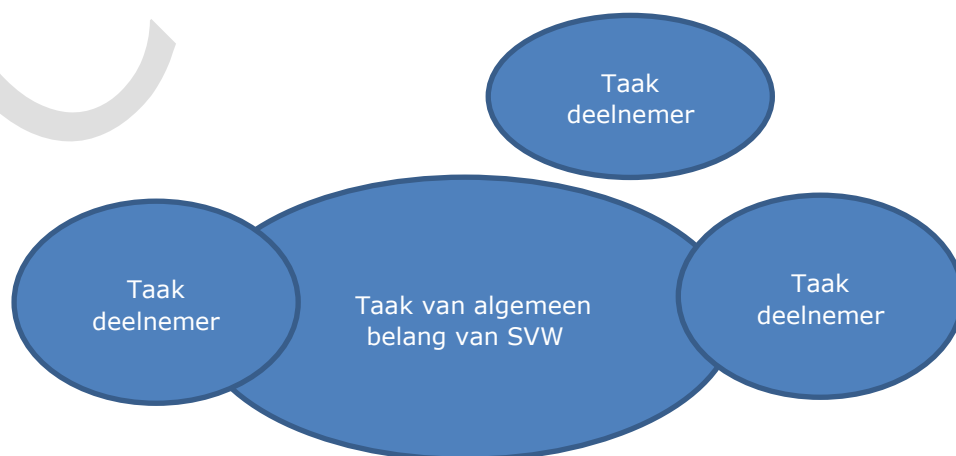
Het tweede lid regelt enkele definities, namelijk een definitie van samenwerkingsverband en van deelnemers. Volgens de definitie van deelnemers kan het gaan om bestuursorganen en private partijen. Uiteraard kan het bij een bestuursorgaan ook gaan om een gemandateerde.

Aangezien de definities zoals opgenomen in artikel 4 van de AVG rechtstreekse werking hebben vanaf 25 mei 2018, spreekt het voor zichzelf dat deze van toepassing zijn op de WGS en de daarop berustende bepalingen.

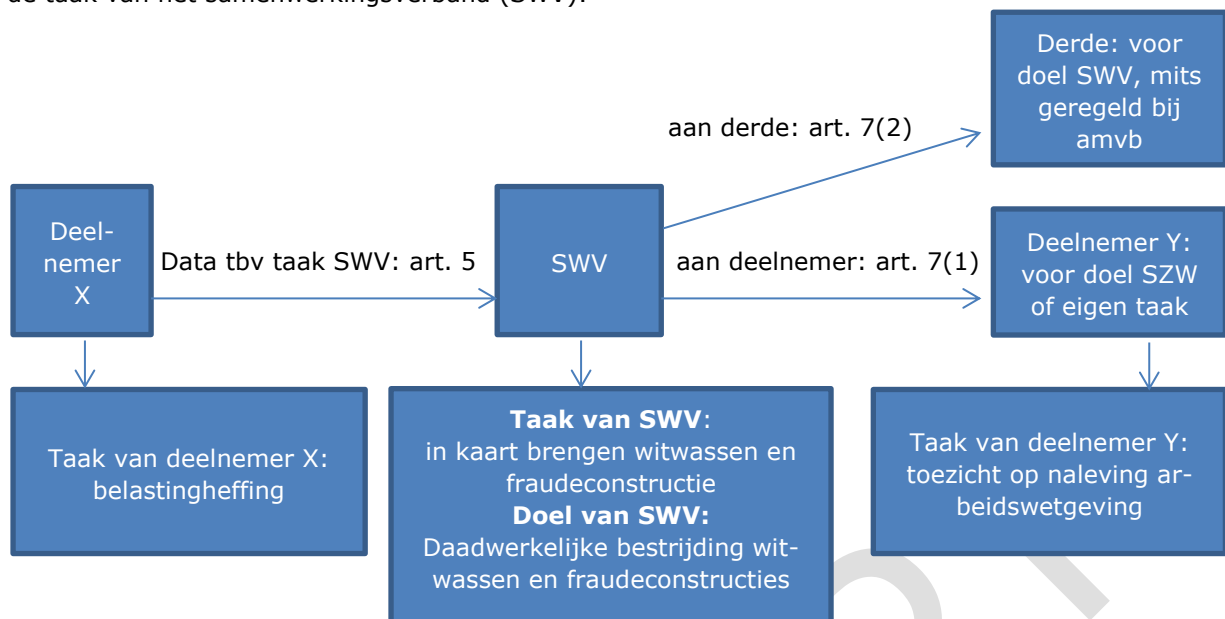
#### *Artikel 2*

Het artikel bepaalt dat een samenwerkingsverband tot taak heeft gezamenlijk gegevens te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van een bij algemene maatregel van bestuur omschreven doel van zwaarwegend algemeen belang **dat** past binnen de in artikel 2 genoemde doeleinden. Dit is een taak van algemeen belang als bedoeld in 6, eerste lid, onder e, van de AVG. Zoals uit de tekst van artikel 2 blijkt, bestaat de taak uit gegevensverwerking. Artikel 2 is geen (delegatie)grondslag voor andere taken of zelfs bestuursrechtelijke bevoegdheden. Met artikel 2 is niet beoogd dat het samenwerkingsverband een geheel op zichzelf staande taak wordt verleend; de taak van het samenwerkingsverband is uiteindelijk bedoeld om de behartiging van algemene belangen van één of meer deelnemers te ondersteunen.

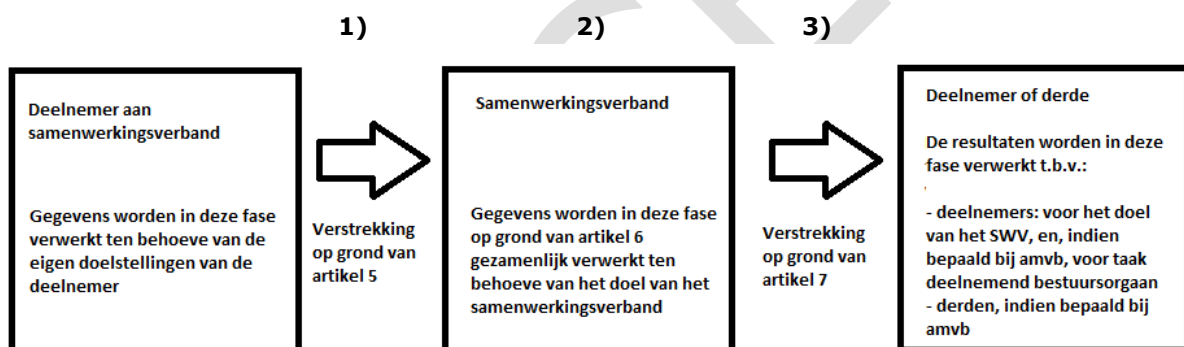
De taak van het samenwerkingsverband hoeft niet te overlappen met de taken van alle deelnemers, maar staat ook niet geheel op zichzelf:



Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van de verhouding tussen de taak van de deelnemers en de taak van het samenwerkingsverband (SWV):



Er is in het wetsvoorstel aldus sprake van drie fasen van gegevensverwerking, namelijk: 1) verstrekking aan het samenwerkingsverband, 2) verwerking binnen het samenwerkingsverband en 3) verstrekking uit het samenwerkingsverband van de resultaten van de gegevensverwerking. In schemavorm ziet dit er als volgt uit:



Het doel van zwaarwegend algemeen belang van het samenwerkingsverband moet concreet worden geformuleerd. Daarom verplicht artikel 2 om het doel van algemeen belang bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven. Het is dus de regering die bij algemene maatregel van bestuur het doel van zwaarwegend algemeen belang omschrijft van het samenwerkingsverband. Het doel dient in relatie te staan tot de zwaarwegende algemene belangen die worden behartigd door één of meer deelnemende partijen.

### Artikel 3

Van een samenwerkingsverband kunnen zowel publieke als private partijen deel uitmaken. Vanwege de publieke belangen die worden nagestreefd met een samenwerkingsverband, bepaalt het eerste lid dat het niet zal kunnen bestaan uit uitsluitend private partijen, maar er altijd ten minste één bestuursorgaan deel van zal uitmaken.

Op grond van het eerste lid kunnen partijen uitsluitend deelnemen aan een samenwerkingsverband indien die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. De aanwijzing van deelnemers kan dus worden gedelegeerd naar het niveau van ministeriële regeling om onder omstandigheden voor een relatief korte duur deelnemers te kunnen aanwijzen. Ook het ongedaan maken van een aanwijzing verloopt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Het tweede lid bepaalt dat aanwijzing als deelnemer slechts geschiedt indien deelname noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. Deze waarborg betekent dat de kring van (al dan niet private) partijen die aan samenwerkingsverbanden kunnen deelnemen, wordt afgebakend tot de relevante partijen. Voorkomen moet worden dat partijen 'gratuit' aan een samenwerkings-

verband gaan deelnemen terwijl het doel van het samenwerkingsverband niet aansluit bij hun werkzaamheden. Een samenwerkingsverband tussen politie, OM, FIU en banken zou dus wel onder de voorgestelde wet kunnen vallen zolang deelname noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. Wat echter ook onder de voorgestelde wet kan, zou een samenwerkingsverband zijn tussen politie, OM en containervervoerders ter bestrijding ladingdiefstal. Deelname van containervervoerders kan noodzakelijk zijn voor het doel van het samenwerkingsverband. Andere voorbeelden van dergelijke semipublieke partijen zijn gerechtsdeurwaarders, het Bureau Krediet Registratie, netbeheerders en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie.

#### *Artikel 4*

##### *Eerste lid*

Terwijl het bestuursrecht in beginsel het bestuursorgaan als "bouwsteen" gebruikt en het burgerlijke recht uitgaat van natuurlijke en rechtspersonen, daar gaat het privacyrecht uit van "verwerkingsverantwoordelijken". Samenwerkingsverbanden zijn noch een bestuursorgaan, noch een natuurlijke of rechtspersoon. Aangezien geen sprake is van eigen rechtspersoonlijkheid van het samenwerkingsverband en het samenwerkingsverband als zodanig geen bestuursorgaan is, dient de verdeling van verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens anders te worden ingericht. Daarom worden de deelnemers als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken aangewezen door het onderhavige artikel.

Met het voorgestelde artikel 4 wordt uitvoering gegeven aan art. 4, zevende lid, tweede volzin, AVG: "wanneer de doelstellingen van en middelen voor deze verwerking in het (...) lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen". Het is uit een oogpunt van bescherming van persoonsgegevens van belang duidelijk vast te stellen wie met betrekking tot de gegevensverwerking als verwerkingsverantwoordelijken in de zin van de AVG zijn aan te merken. Op deze verantwoordelijken rusten immers verschillende verplichtingen, zoals de beveiligingsplicht en de verplichting betrokkenen gebruik te kunnen laten maken van hun inzage- en correctierecht. Op grond van artikel 82 AVG is in geval van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken elke verwerkingsverantwoordelijke voor de gehele schade aansprakelijk die wordt veroorzaakt door een verwerking die inbreuk maakt op de AVG.

Indien een verwerkingsverantwoordelijke een bestuursorgaan is, dan worden beslissingen die genomen zijn inzake de rechten van betrokkene gelijkgesteld aan besluiten in de zin van de Awb op grond van artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG, zodat bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Indien een verwerkingsverantwoordelijke geen bestuursorgaan is, dan gelden dergelijke beslissingen niet als besluiten, waardoor civielrechtelijke rechtsbescherming openstaat (artikel 35 Uitvoeringswet AVG). Overigens bepaalt artikel 26, derde lid, van de AVG dat onverminderd de onderlinge afspraken, betrokkenen hun rechten uit hoofde van de AVG tegen iedere verwerkingsverantwoordelijke kunnen uitoefenen.

##### *Tweede lid (werkwijze en rolverdeling)*

Uit artikel 26 van de AVG volgt dat gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken hun respectieve verantwoordelijkheden voor de nakoming van de uit de AVG volgende verplichtingen vaststellen door middel van een onderlinge regeling, tenzij en voor zover lidstatelijk recht dit regelt. Het tweede lid van het onderhavige artikel biedt de mogelijkheid om dit bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Het is daarbij mogelijk om te differentiëren naar de verschillende verwerkingen: er kan bijvoorbeeld sprake zijn van afzonderlijke verantwoordelijkheid per (deel)verwerking.

Kortom, hetzij in de amvb, hetzij in de onderlinge regeling wordt de verdeling van verantwoordelijkheid in de zin van artikel 26 van de AVG tussen de verschillende verwerkingsverantwoordelijken geregeld.

In het tweede lid, onder a, is dit geconcretiseerd doordat een wettelijke basis is opgenomen voor het nader uitwerken van de wijze waarop binnen het samenwerkingsverband door de deelnemers wordt samengewerkt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn, dat er voor specifieke vragen ad hoc samenwerking plaatsvindt tussen slechts enkele deelnemers. Dit artikel geeft de mogelijkheid hier iets over te bepalen.



In het tweede lid, onder b, is geregeld dat een contactpunt kan worden aangewezen in de zin van artikel 26 AVG.

Ook kan op grond van het tweede lid, onder c, worden geregeld dat aan bepaalde verwerkingsactiviteiten slechts enkele deelnemers mogen meedoen. De term verwerkingsactiviteit komt uit art. 30 AVG.

#### *Artikel 5*

Deze bepaling bevat een verplichting voor de deelnemer om bij of krachtens amvb aangewezen categorieën gegevens te verstrekken aan het samenwerkingsverband voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband. Uit de aanwijzing van de categorieën gegevens blijkt of het gaat om persoonsgegevens en/of andere gegevens en verder om welke categorieën het dan precies gaat.

Artikel 5 bevat een uitzondering op de verstrekkingplicht ingeval "zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten". De deelnemer die gegevens zou moeten verstrekken bepaalt exclusief of er zwaarwegende redenen zijn die zich daartegen verzetten. Andere deelnemers hebben daar in juridische zin geen zeggenschap over, om te voorkomen dat daarover rechtsonzekerheid ontstaat. De tenzij-clausule maakt het ook mogelijk om de gegevens alleen aan bepaalde deelnemers niet te verstrekken.

Artikel 5 in combinatie met de AMvB waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, vormt de basis voor de verstrekking van gegevens aan het samenwerkingsverband en is een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 6, eerste lid, onder c, en derde lid, aanhef en onder b, AVG (wettelijke plicht).

Uiteindelijk dient artikel 5 als de grondslag voor de verstrekking aan het samenwerkingsverband, ter invulling van artikel 6, derde lid, van de AVG. Weliswaar bevatten sector specifieke regelingen bepalingen over verstrekking aan derden, maar deze hebben meestal betrekking op unilaterale verstrekking en niet op verstrekking aan meerdere partijen tegelijk die deelnemen aan een samenwerkingsverband. Artikel 5 is van toepassing op alle bij of krachtens amvb aangewezen categorieën van gegevens.

In diverse sectorale wetten is een verstrekkingenregime met geheimhoudingsbepaling geregeld. Dat betekent dat gegevens die binnen de betreffende sector worden verzameld, slechts mogen worden uitgewisseld met instanties buiten die sector, wanneer de betreffende sectorale wet dit uitdrukkelijk toestaat. Een dergelijk verstrekkingenregime geldt bijvoorbeeld bij instanties zoals de uitkeringsinstellingen, de belastingdienst, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en de Justitiële Informatiedienst. Een dergelijke geheimhoudingsbepaling kan op gespannen voet staan met het uitgangspunt van de integrale benadering door een samenwerkingsverband.

Artikel 5 maakt dan ook gebruik van de ruimte die bepaalde geheimhoudingsbepalingen toelaten om daarvan bij wettelijk voorschrift af te wijken. Wanneer een dergelijke exceptie bestaat, vormt artikel 5 in combinatie met de algemene maatregel van bestuur dan het wettelijk voorschrift op grond waarvan de geheimhouding kan worden doorbroken. Het gaat dan onder meer om de volgende geheimhoudingsplichten, die door de regeling van artikel 5 in combinatie met de amvb worden doorbroken:

- artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
- artikel 74 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
- artikel 65 van de Participatiewet;
- artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 5 laat onverlet de geheimhoudingsplichten uit sectorale wetgeving die geen afwijking bij wettelijk voorschrift toelaten, zoals artikel 1:89 Wet op het financieel toezicht en artikel 28 Wet Bibob. Voor zover noodzakelijk is hiervoor wijziging van die sectorale wetten aangewezen.

Artikel 5 ziet niet op de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Op dergelijke persoonsgegevens zijn de AVG en andere wetten, zoals de Uitvoeringswet AVG van toepassing, die een aantal uitzonderingen bevatten op het

verbod dergelijke persoonsgegevens te verwerken. Voor enkele specifieke categorieën van dergelijke gegevens regelt dit wetsvoorstel aanvullende uitzonderingen op dit verwerkingsverbod, die overigens niet alleen de bevoegdheid maar ook een plicht regelen tot verstrekking. Het gaat dan om politiegegevens, strafrechtelijke en justitiële gegevens, waarvoor de voorgestelde artikelen 20, derde lid, van de Wpg en 8b en 39fa van de Wjsg een verstrekkingplicht bevatten (zie artikel 9 en volgende van het wetsvoorstel).

#### *Artikel 6*

Dit artikel regelt wat er met de gegevens die binnen het samenwerkingsverband worden verwerkt, mag worden gedaan.

Artikel 6 in combinatie met artikel 2 en de AMvB waarmee een samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen, vormt de basis voor de verwerking van persoonsgegevens binnen het samenwerkingsverband en is een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 6, eerste lid, onder e, en derde lid, aanhef en onder b, AVG (verwerking voor taak van algemeen belang).

Artikel 6, tweede lid, verplicht ertoe om bij of krachtens amvb de wijze(n) van de verwerking te concretiseren.

Artikel 6, derde lid, biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het systematische gebruik van gegevens van de deelnemers.

Waar in artikel 6, derde lid, wordt gesproken van "gegevens" wordt ook bedoeld op gegevens uit publiek toegankelijke bronnen. Dat zijn onder meer de voor eenieder toegankelijke delen van het handelsregister van de Kamer van Koophandel, het kadaster en het faillissementsregister en registers die feitelijk openbaar zijn, zoals telefoongidsen, almanakken e.d. Ook publiek toegankelijke delen van het internet vallen hier in theorie onder. Gegevensverwerking uit deze publiek toegankelijke bronnen is op grond van het derde lid slechts toegestaan indien dit hooguit een geringe inbreuk maakt op grondrechten van burgers.

De onderliggende wet moet verstrekking aan het samenwerkingsverband toelaten. Denk aan artikel 28 Handelsregisterwet 2007 en artikel 107c Kadasterwet.

Het is niet de bedoeling dat een op grond van de WGS opgestelde algemene maatregel van bestuur het mogelijk maakt dat door gebruik te maken van een samenwerkingsverband de waarborgen kunnen worden omzeild waaraan de deelnemer gebonden is ten aanzien van de wijzen van gegevensverwerking. Dit is ook uitgesloten doordat verstrekking uit het samenwerkingsverband ingevolge artikel 7 is beperkt tot de *resultaten* van de verwerking; verstrekking van 'kale' gegevens valt daarbuiten.

#### *Artikel 7*

##### *Eerste lid*

Artikel 7, eerste lid, is een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 6, eerste lid, onder c, en derde lid, aanhef en onder b, AVG (wettelijke plicht).

Met het voorgestelde artikel 7, eerste lid, wordt geregeld dat deelnemers beschikken over de resultaten van de verwerking uit het samenwerkingsverband voor zover verstrekking noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. Als de verstrekking aan de deelnemer noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband is niet tevens vereist dat de verstrekking noodzakelijk is voor bijvoorbeeld een eventuele taak van zwaarwegend algemeen belang van de deelnemer.

Is de verstrekking aan de deelnemer niet noodzakelijk voor het doel van het samenwerkingsverband, dan is verstrekking aan de deelnemer uitsluitend toegestaan indien die deelnemer een bestuursorgaan is, de verstrekking noodzakelijk is voor de taak van dat bestuursorgaan en de verstrekking voor die taak (krachtens onderdeel b) bij amvb is geregeld.

Na de ontvangst van de resultaten is artikel 6, eerste lid, onder e of f AVG de rechtsgrond voor de verwerking: heeft de (ontvangende) deelnemer een taak van algemeen belang, dan kan deze de resultaten verwerken op grond van de (in sectorale wetgeving) gedefinieerde taak van algemeen belang, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder e, AVG. Betreft het een deelnemer zonder taak van algemeen belang, dan mag die de resultaten verwerken voor een gerechtvaardigd belang als bedoeld artikel 6, eerste lid, onder f, AVG.

De verstrekken verwerkingsverantwoordelijken binnen het samenwerkingsverband zijn verantwoordelijk voor de verstrekking en zijn dus verantwoordelijk voor de beoordeling of in concreto voldaan is aan de voorwaarden van artikel 7. De zinsnede "Tenzij naar het oordeel van een deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten worden" vereist niet in elk individueel geval een aparte beoordeling; voldoende is een algemene beoordeling voor de start van een project. De tenzij-clausule maakt het onder meer mogelijk om de gegevens alleen aan bepaalde partijen niet te verstrekken.

Voor wat betreft de betekenis van artikel 7, eerste lid, voor opsporingsdiensten en het OM en de verhouding ten opzichte van het Wetboek van Strafvordering wordt verwezen naar het slot van paragraaf 3.3.4 van het algemeen deel van deze toelichting).

Voor overige gevallen geldt in beginsel de geheimhoudingsbepaling uit artikel 7a.

#### *Tweede lid*

Deze bepaling regelt dat de resultaten kunnen worden verstrekt aan derden voor zover dat noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband, op voorwaarde dat deze verstrekking (krachtens het tweede lid) bij amvb mogelijk is gemaakt. Het hangt van de situatie af of de grond voor gegevensverwerking artikel 6, eerste lid, onder e dan wel onder f, AVG is. De tenzij-clausule dient op dezelfde wijze te worden geïnterpreteerd als hierboven bij het eerste lid is toegelicht.

#### *Artikel 7a*

Dit artikel schrijft voor dat de verwerkingsverantwoordelijken jegens derden verplicht zijn tot geheimhouding van de gegevens die zij binnen het samenwerkingsverband verwerken, en de resultaten van de verwerking. Deze verplichting lijdt alleen uitzondering, voor zover bij AMvB (krachtens artikel 7, tweede lid) is bepaald dat deze informatie aan een derde wordt verstrekt, voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van het doel van het samenwerkingsverband.

#### *Artikel 8*

Deze bepaling – die reeds is toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel – schept een aantal waarborgen – in aanvulling op de waarborgen van de AVG – om bij te dragen aan de kwaliteit van de gegevens en de zorgvuldige verwerking daarvan.

Artikel 8 geeft een ongeclausuleerde mogelijkheid om beperkingen of voorwaarden te verbinden aan de gegevensverwerking. Zo kan bijvoorbeeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld dat de verstrekking, bedoeld in artikel 5 of 7, niet (zonder meer) geschiedt aan bepaalde deelnemers (bijv. die een private partij zijn) of aan derden. Ook is het mogelijk om aan verstrekkingen van gegevens op grond van een andere wet aan een samenwerkingsverband voorwaarden en beperkingen te stellen. Gedacht kan worden aan het uitzonderen van categorieën van gegevens van de verstrekking of (wederom) het niet-verstrekken aan bepaalde deelnemers.

#### *Artikel 9 (wijziging Wet politiegegevens)*

Met dit voorgestelde artikel wordt in de Wpg een grondslag opgenomen voor verstrekking van politiegegevens door verwerkingsverantwoordelijken aan een samenwerkingsverband in de zin van de WGS, wanneer die autoriteiten daaraan deelnemen.

De huidige Wpg (artikel 20, eerste lid) biedt bevoegde autoriteiten (zoals de politie en de Koninklijke marechaussee) de mogelijkheid om politiegegevens te verstrekken aan samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen teneinde strafbare feiten te voorkomen en op te sporen, de openbare orde te handhaven, hulp te verlenen aan hen die deze behoeven of voor het uitoefenen van toezicht op de naleving van regelgeving. Zij mogen gegevens verstrekken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang.

Op grond van de huidige bepaling verstrekt de politie als bevoegde autoriteit op lokaal, regionaal en landelijk niveau gegevens aan deelnemers van diverse soorten samenwerkingsverbanden. Hierbij valt te denken aan samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld gemeenten, jeugdzorg, de belastingdienst, scholen, uitkeringsinstanties en zorgorganisaties. Het kan gaan om tijdelijke samenwerking om een lokaal veiligheidsprobleem in een wijk aan te pakken maar bijvoorbeeld ook om een structurele samenwerking ter bestrijding van bepaalde criminaliteitsfenomenen op landelijk

niveau. In de praktijk gaat het in veel gevallen om samenwerkingsverbanden waarvoor de verdergaande verwerkingsmogelijkheden die de WGS biedt, niet nodig zijn.

Voor de verstrekking van politiegegevens aan samenwerkingsverbanden die onder de WGS vallen, wordt voorgesteld aan artikel 20 Wpg een derde lid toe te voegen. Hiermee wordt benadrukt dat het gaat om een verstrekking aan een ander soort samenwerkingsverband dan bedoeld in het eerste lid. De doeleinden van de verwerking van de politiegegevens door een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, zijn opgesomd in de algemene maatregel van bestuur onder de WGS.

Volgens artikel 9, eerste lid, van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging mogen persoonsgegevens die door verwerkingsverantwoordelijken worden verzameld voor opsporing en vervolging, niet worden verwerkt voor andere doeleinden, tenzij die verwerking krachtens het Unierecht of lidstatelijk recht is toegestaan. Het voorgestelde artikel 20, derde lid, is te beschouwen als een dergelijke bepaling van lidstatelijk recht. De AVG is van toepassing op de doorzending van die gegevens voor die andere doeleinden, aldus artikel 9, eerste lid van de richtlijn.

Als de verwerkingsverantwoordelijke heeft besloten deel te nemen aan een samenwerkingsverband onder de WGS dan verstrekt hij politiegegevens aan het samenwerkingsverband voor zover dat met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van het samenwerkingsverband en met inachtneming van hetgeen bij of krachtens artikel 21 is gesteld.

De voorgestelde bepaling bevat een uitzondering op de verstrekingsplicht ingeval "zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten". Bij zwaarwegende redenen moet in het geval van de opsporingsdiensten in ieder geval wordt gedacht aan redenen die verband houden met opsporingsbelangen. Over de vraag of sprake is van zwaarwegende redenen hebben *andere* deelnemers in het samenwerkingsverband dan de deelnemer die de gegevens zou verstrekken, geen zeggenschap.

Het huidige artikel 21 van de Wpg biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de categorieën van politiegegevens die worden verstrekt. Voorgesteld wordt om in artikel 8, eerste lid, van de WGS toe te voegen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur beperkingen op gegevensverstrekkingen aan samenwerkingsverbanden als bedoeld in de WGS kunnen worden geregeld. Artikel 8, eerste lid, WGS bevat ook de mogelijkheid om de verstrekking aan bepaalde voorwaarden te verbinden. Zo moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat een lopend opsporingsonderzoek wordt verstoord als gevolg van de gegevensverstrekking aan of gegevensverwerking door het samenwerkingsverband

Op basis van artikel 46, eerste lid, van de Wpg juncto artikel 2 van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten en buitengewoon opsporingsambtenaren zullen de nieuwe bepalingen en de daarop te baseren bepalingen van het Besluit politiegegevens van overeenkomstige toepassing zijn op bijzondere opsporingsdiensten en buitengewoon opsporingsambtenaren.

#### *Artikel 10 (wijziging Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens)*

Artikel 10 bevat wijzigingen van de Wjsg om een grondslag te regelen voor verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens door verwerkingsverantwoordelijken aan een samenwerkingsverband in de zin van de WGS, wanneer zij daaraan deelnemen.

Met het oog op de deelname van politieke of justitiële autoriteiten aan samenwerkingsverbanden wordt voorgesteld in de Wjsg een artikel 8b en artikel 39fa op te nemen die de verstrekking van respectievelijk justitiële en strafvorderlijke gegevens aan samenwerkingsverbanden als bedoeld in de WGS regelen. Met betrekking tot deze bepalingen geldt mutatis mutandis grotendeels hetzelfde als wat in de toelichting op artikel 9 is vermeld.

#### *Artikel 11 (wijziging Wet op het financieel toezicht)*

De artikelen 11, 12 en 14 wijzigen een aantal wetten op het gebied van de financiële markten. Voor deze wetgeving wordt een algemene uitzonderingsbepaling op het beroepsgeheim voorgesteld voor verstrekking aan een samenwerkingsverband in de zin van de WGS. Dit maakt mogelijk

dat de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) kunnen deelnemen aan samenwerkingsverbanden en informatie die zij op grond van de gewijzigde wetten verkrijgen, kunnen delen. Het gaat om de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Wet ter voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft), de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) en de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta).

Artikel 11 wijzigt de Wft. Op grond van artikel 1:89 Wft rust op de AFM en DNB een beroepsgeheim, waarop alleen uitzonderingen in de Wft mogelijk zijn. In de artikelen 1:90 tot en met 1:93e Wft zijn uitzonderingen opgenomen, die mogelijk maken dat de AFM en DNB aan bepaalde partijen, onder bepaalde voorwaarden gegevens verstrekken. De Wijzigingswet financiële markten 2018 bevat in aanvulling daarop nog een artikel 1:93f. Het voorgestelde artikel 1:93g Wft maakt mogelijk dat de AFM en DNB informatie die zij verkrijgen in het kader van het toezicht op de Wft delen met partijen in een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, als zij aan dat samenwerkingsverband deelnemen.

Het verstrekken van gegevens of inlichtingen door de AFM en DNB op grond van de Wft is telkens aan voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn per soort verstrekking geregeld in de artikelen 1:90 tot en met 1:93f Wft. Zij komen veelal voort uit dwingende Europese voorschriften over het beroepsgeheim waaraan de AFM en DNB gehouden zijn. Deze voorschriften verschillen per richtlijn of verordening. Sommige richtlijnen of verordeningen bevatten een uitputtende opsomming van mogelijke uitzonderingen op het beroepsgeheim, anderen laten de nationale wetgever vrijer. Binnen een samenwerkingsverband gelden de voorwaarden van de artikelen 1:90 tot en met 1:93f onverkort, voor zover de deelnemers aan het samenwerkingsverband partijen zijn waarmee de uitwisseling in deze artikelen is geregeld. Dit is geregeld in het tweede lid.

Ook bij verstrekking aan andere partijen, waarvoor op dit moment nog geen zelfstandige, bilaterale uitwisseling in de Wft is geregeld, zullen de AFM en DNB altijd aan de Europese voorschriften over geheimhouding en gebruik van gegevens moeten voldoen. Veel voorkomende voorwaarden voor verstrekking zijn opgenomen in artikel 1:90, eerste lid, en 1:93, tweede lid, Wft. Deze bepalingen verbieden verstrekking indien:

- a. het doel waarvoor de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen zullen worden gebruikt onvoldoende bepaald is;
- b. het beoogde gebruik van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet past in het kader van het toezicht op financiële markten of op personen die op die markten werkzaam zijn;
- c. de verstrekking van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen zich niet zou verdragen met de Nederlandse wet of de openbare orde;
- d. de geheimhouding van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet in voldoende mate is gewaarborgd;
- e. de verstrekking van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen redelijkerwijs in strijd is of zou kunnen komen met de belangen die deze wet beoogt te beschermen; of
- f. onvoldoende is gewaarborgd dat de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt.

In het geval van een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, worden deze voorwaarden ondervangen door het systeem van de WGS. Zo is het doel van het samenwerkingsverband per definitie voldoende bepaald (a), zal op het moment van het aanwijzen van de AFM of DNB als deelnemer worden beoordeeld of het doel van het samenwerkingsverband voldoende bij hun taken aansluit (b), zal verstrekking niet in strijd met de Nederlandse wet of openbare orde zijn (c), is de geheimhouding geregeld (d), is er de mogelijkheid om verstrekking te weigeren als dat in strijd komt met de belangen die de Wft beoogt te beschermen (zwaarwegende redenen) (e) en is de doelbinding geregeld (f).

Een andere voorwaarde die veelal geldt voor verstrekking door de AFM en DNB is dat zij extra zorgvuldig omgaan met informatie die zij van andere toezichthouders hebben ontvangen. Zij kunnen deze informatie alleen verder verstrekken als de toezichthouder van wie zij die hebben ontvangen daar toestemming voor heeft gegeven (artikelen 1:90, tweede lid, 1:91, tweede lid, onderdeel b, 1:93, derde lid, 1:93b, tweede lid, 1:93c, tweede lid, 1:93e, eerste lid, en 1:93f, eerste lid Wft zoals zij luiden na inwerkingtreding van de Wijzigingswet financiële markten 2018). Ook voor verstrekking aan samenwerkingsverbanden waarop de WGS van toepassing is, zal deze voorwaarde op grond van Europese voorschriften in de meeste gevallen moeten gelden en zal zij

worden opgenomen in de AMvB. Het systeem van de WGS met de toevoeging van deze voorwaarde biedt daarmee dezelfde waarborgen bij verstrekking van gegevens als de overige gegevensverstrekkingen die in de Wft zijn geregeld.

Per samenwerkingsverband zal bekeken worden of het wenselijk en mogelijk is dat de AFM en DNB als deelnemers worden aangewezen. Het kan zijn dat bij bepaalde gegevens het Europees recht nadere beperkingen stelt aan de verstrekking van deze gegevens. In dat geval zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere voorwaarden worden gesteld waaronder de verstrekking door de AFM en DNB kan plaatsvinden aan een samenwerkingsverband. Per samenwerkingsverband en per soort informatie zal telkens bekeken worden welke voorwaarden gelden op Europees niveau. Deze zullen vervolgens ook worden opgenomen in de AMvB waarmee het samenwerkingsverband wordt opgericht. Daarmee is dan ook voor alle andere deelnemers in het samenwerkingsverband duidelijk onder welke voorwaarden de AFM en DNB gegevens kunnen verstrekken. Door deze werkwijze te hanteren past de verstrekking door de AFM en DNB in het kader van een samenwerkingsverband binnen het Europese stelsel van geheimhouding en gegevensverstrekking.

#### *Artikel 12 (wijziging Wet toezicht accountantsorganisaties)*

Op grond van artikel 63a Wta rust op de AFM een beroepsgeheim, waarop alleen uitzonderingen in de Wta mogelijk zijn. In de artikelen 63b tot en met 63f, 63j en 63m, zijn uitzonderingen opgenomen, die mogelijk maken dat de AFM aan bepaalde partijen, onder bepaalde voorwaarden gegevens verstrekt. Artikel 63ee maakt mogelijk dat de AFM informatie die zij verkrijgt in het kader van het toezicht op de Wta kan delen met partijen in een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, als zij als deelnemer aan dat samenwerkingsverband is aangewezen.

Het verstrekken van gegevens of inlichtingen door de AFM op grond van de Wta is aan voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn per soort verstrekking geregeld. Voor verstrekking aan een samenwerkingsverband zullen deze voorwaarden onverkort gelden. Zoals in de toelichting op artikel 11 is beschreven wordt aan veel van deze voorwaarden voldaan via het systeem van de WGS. Als dat niet het geval is zal de voorwaarde in de AMvB worden opgenomen, voor zover de deelnemers aan het samenwerkingsverband partijen zijn waarmee de uitwisseling in deze artikelen is geregeld. Voor andere partijen, waarmee geen zelfstandige, kan per geval worden bepaald welke voorwaarden in de AMvB worden opgenomen.

In aanvulling op de voorwaarden die ook in de Wft voorkomen, bepaalt artikel 63cc, tweede lid, nog dat de gegevens die worden verstrekt niet herleidbaar mogen zijn tot andere personen dan accountantsorganisaties of externe accountants. Als de AFM toetreedt tot een samenwerkingsverband zal moeten worden afgewogen of het verstrekken van deze gegevens aan (een deel van de) deelnemende partijen in een specifiek geval noodzakelijk en proportioneel is. Zo niet, dan zal voor deze gegevens in de AMvB waarmee het samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen worden geregeld dat zij niet worden verstrekt.

Artikel 8, eerste lid, WGS bevat reeds een grondslag om in de AMvB nadere voorwaarden te stellen. Dit kan nodig zijn om aan Europese voorschriften te voldoen. Op dit moment biedt artikel 36 van de richtlijn wettelijke controles jaarrekeningen<sup>25</sup> lidstaten de ruimte om in hun nationale wetgeving uitzonderingen op het beroepsgeheim van de toezichthouders te maken. Ook artikel 22 van de verordening wettelijke controles jaarrekeningen<sup>26</sup> staat hier niet aan in de weg. Mochten op enig moment wel Europese voorschriften gaan gelden voor de verstrekking aan samenwerkingsverbanden waarvoor de WGS geldt, dan kunnen die voorschriften per samenwerkingsverband in de AMvB worden vastgelegd.

#### *Artikel 13 (wijziging Wet toezicht trustkantoren 2018)*

<sup>25</sup> Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (PbEU 2006, L 157, p. 87)

<sup>26</sup> Verordening (EU) nr. 537/2014 van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang en tot intrekking van Besluit 2005/909/EG van de Commissie (PbEU 2014, L158, p. 77).

Op grond van artikel 55 Wtt 2018 rust op DNB een beroepsgeheim, waarop alleen uitzonderingen in die wet mogelijk zijn. In de artikelen 56 tot en met 58 Wtt 2018 zijn uitzonderingen opgenomen, die mogelijk maken dat DNB aan bepaalde partijen, onder bepaalde voorwaarden gegevens verstrekt. Artikel 56a maakt mogelijk dat DNB informatie die zij verkrijgt in het kader van het toezicht op de Wtt kan delen met partijen in een samenwerkingsverband dat onder de WGS valt, als zij als deelnemer aan dat samenwerkingsverband is aangewezen.

Het verstrekken van gegevens of inlichtingen door DNB op grond van de Wtt 2018 is aan voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn per soort verstrekking geregeld in de artikelen 56 tot en met 58. Voor verstrekking aan een samenwerkingsverband zullen deze voorwaarden onverkort gelden. Zoals in de toelichting op artikel 11 is beschreven wordt aan veel van deze voorwaarden voldaan via het systeem van de WGS. Als dat niet het geval is zal de voorwaarde in de AMvB worden opgenomen, voor zover de deelnemers aan het samenwerkingsverband partijen zijn waarmee de uitwisseling in deze artikelen is geregeld. Voor andere partijen, waarmee geen zelfstandige, bilaterale uitwisseling is geregeld, kan per geval worden bepaald welke voorwaarden in de AMvB worden opgenomen.

In aanvulling op de voorwaarden die ook in de Wft voorkomen, bevat artikel 56, eerste lid, nog het verbod om gegevens te verstrekken die betrekking hebben op cliënten van trustkantoren. Als de AFM toetreedt tot een samenwerkingsverband zal moeten worden afgewogen of het verstrekken van deze gegevens aan (een deel van de) deelnemende partijen in een specifiek geval noodzakelijk en proportioneel is. Zo niet, dan zal voor deze gegevens in de AMvB waarmee het samenwerkingsverband wordt ingesteld of aangewezen worden geregeld dat zij niet worden verstrekt.

Artikel 8, eerste lid, WGS bevat reeds een grondslag om in de AMvB nadere voorwaarden te stellen. Dit kan nodig zijn om aan Europese voorschriften te voldoen. Op dit moment is het beroepsgeheim van DNB in het kader van de Wtt nationaal recht. Mogelijk gaan op enig moment wel Europese voorschriften gelden voor de verstrekking. Voor samenwerkingsverbanden waarop de WGS van toepassing is, kunnen die voorschriften dan per samenwerkingsverband in de amvb worden vastgelegd.

#### *Artikel 14 (wijziging Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme)*

Het artikel maakt mogelijk dat zowel Wwft toezichthoudende autoriteiten als instellingen die verplichtingen hebben op grond van de Wwft gegevens verstrekken aan een samenwerkingsverband waarop de WGS van toepassing is, als zij als deelnemer daaraan zijn aangewezen.

A

Artikel 22, eerste lid juncto zesde lid, bevat het beroepsgeheim van toezichthoudende autoriteiten. Het geldt voor al het Wwft toezicht, met uitzondering van het toezicht op advocaten en het toezicht op notarissen. Het beroepsgeheim van de toezichthoudende autoriteiten voor die beroepsgroepen is geregeld in specifieke wetgeving voor die beroepsgroepen. Het voorgestelde artikel bevat slechts een uitzondering op het beroepsgeheim van de toezichthoudende instellingen dat in artikel 22, eerste lid, Wwft is geregeld en is niet van toepassing voor de toezichthoudende autoriteiten voor die beroepsgroepen. Om mogelijk te maken dat toezichthoudende autoriteiten gegevens verstrekken aan een samenwerkingsverband waarop de WGS van toepassing is, bevat artikel 22a een uitzondering op het beroepsgeheim.

Het bilateraal verstrekken van gegevens of inlichtingen door een toezichthoudende autoriteit op grond van de Wwft is aan voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn geregeld in artikel 22. Voor verstrekking aan een samenwerkingsverband zullen deze voorwaarden onverkort gelden. Zoals in de toelichting op artikel 11 is beschreven wordt aan veel van deze voorwaarden voldaan via het systeem van de WGS. Als dat niet het geval is zal de voorwaarde in de AMvB worden opgenomen, voor zover de deelnemers aan het samenwerkingsverband partijen zijn waarmee de uitwisseling in deze artikelen is geregeld. Voor andere partijen, waarmee geen zelfstandige, bilaterale uitwisseling is geregeld, kan per geval worden bepaald welke voorwaarden in de AMvB worden opgenomen.

Artikel 8, eerste lid, WGS bevat reeds een grondslag om in de AMvB nadere voorwaarden te stellen. Dit kan nodig zijn om aan Europese voorschriften te voldoen. Op dit moment is het beroepsgeheim van DNB in het kader van de Wtt nationaal recht. Mogelijk gaan op enig moment wel Europese voorschriften gelden voor de verstrekking. Voor samenwerkingsverbanden waarop de WGS van toepassing is, kunnen die voorschriften dan per samenwerkingsverband in de AMvB worden vastgelegd.

## B

De Wwft kent naast een beroepsgeheim voor toezichthoudende autoriteiten in artikel 23 ook een geheimhoudingsplicht (mededelingsverbod) voor instellingen die de beschikking hebben over bepaalde Wwft-informatie. Dit mededelingsverbod wordt voorgeschreven in de vierde anti-witwasrichtlijn, die in de Wwft is geïmplementeerd.<sup>27</sup> In bepaalde gevallen kan de informatie waar het om gaat van nut zijn voor een samenwerkingsverband. Om die reden wordt voorgesteld om in artikel 23b een uitzondering op het mededelingsverbod op te nemen, die het mogelijk maakt dat instellingen gegevens verstrekken aan een samenwerkingsverband dat valt onder de WGS.

Op grond van artikel 39, tweede lid, vierde anti-witwasrichtlijn, kan die verstrekking alleen plaatsvinden aan bevoegde autoriteiten of voor rechtshandavingsdoeleinden. Verstrekking door een instelling aan een samenwerkingsverband dat valt onder de WGS zal daaraan dan ook telkens moeten voldoen. Dit wordt in het systeem van de WGS ondervangen doordat in het kader van de vraag of een instelling kan toetreden wordt nagegaan wat de mogelijkheden en voorwaarden zijn voor verstrekking. Als op grond van de richtlijn geen uitwisselingsmogelijkheden bestaat, zal een instelling niet tot een samenwerkingsverband kunnen toetreden.

---

<sup>27</sup> Artikel 39, eerste lid, van de richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141)