Hooghiemstra Partners

Invoeringstoets

Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

Colofon

Hooghiemstra + Partners
Bezuidenhoutseweg 161
2594AG Den Haag
www.hooghiemstra-en-partners.nl
info@hooghiemstra-en-partners.nl

Auteurs: Taetske van der Reijt, Thijs Drouen en Anna Keuning
Opdrachtgever: Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen, Directie AI, Afdeling Gegevensbescherming en Privacy
Datum: 23 oktober 2026

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport.

©2026 Hooghiemstra + Partners. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Inhoud **3**

1. Aanleiding **5**

2. Onderzoeksopzet **7**

2.1 Inleiding 7

2.2 Onderzoeksvragen 7

2.3 Aanpak 9

2.4 Fase 1: Oriëntatie 9

2.5 Fase II: ophalen van de ervaringen met de Wgs 9

2.6 Fase III: rapportage van de bevindingen en analyse 10

2.7 Leeswijzer 13

3. Algemene bevindingen uit de praktijk **15**

3.1 Inleiding 15

3.2 Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid 15

3.3 Coördinerend FG en FG's van de deelnemers 17

3.4 Rechtmatigheidsadviescommissie 19

3.5 Regionale en landelijke governance RIEC's en ZVH's 20

3.6 Het verwerken van persoonsgegevens over nationaliteit 21

3.7 Verstrekken gegevens aan een samenwerkingsverband 22

3.8 Verstrekken aan andere Wgs-samenwerkingsverbanden 23

3.9 Notificatieplicht 25

3.10 Inzageverzoeken 26

3.11 Bewaartermijn en hernieuwde verwerking 27

3.12 Terugkoppeling effectiviteit 28
3.13 Nieuwe deelnemers 29
3.14 Auditplicht 30

4. Bevindingen per samenwerkingsverband 32
4.1 Inleiding 32
4.2 Financieel Expertise Centrum (FEC) 32
4.3 Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen 37
4.4 Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) 43
4.5 Zorg en Veiligheidshuizen (ZVH's) 49

5. Conclusie 56
5.1 Inleiding 56
5.2 Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering? 56

Bijlage I: categorie 6 (technische wijzigingen) 60

Bijlage II: overzicht geïnterviewden 61

1. Aanleiding

Op 1 maart 2025 is de Wet gegevensbescherming door samenwerkingsverbanden (Wgs) in werking getreden. Deze wet beoogt knelpunten in het gezamenlijk verwerken van persoonsgegevens weg te nemen voor vier verschillende bestaande samenwerkingsverbanden. Het gaat om samenwerkingsverbanden op het terrein van veiligheid en de zorg, die onder meer als doel hebben georganiseerde criminaliteit te bestrijden, witwassen aan te pakken of crimineel vermogen op te sporen. De samenwerkingsverbanden zijn: het Financieel Expertisecentrum (FEC), infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), De Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's). Er wordt met de Wgs een basis gecreëerd om gegevens te verwerken voor het doel van het samenwerkingsverband als zodanig en om onder meer gezamenlijke analyse uit te voeren. Om deze gegevensverwerking zorgvuldig te laten verlopen, bevatten de Wgs en het Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Bgs) algemene en specifieke waarborgen.

De Wgs kent een turbulente totstandkomingsgeschiedenis. In 2018 is het eerste wetsvoorstel in internetconsultatie gebracht[1]. Dit was meer een kaderwet, en de reacties, onder meer van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)[2], maar ook de Raad van State[3] op dit wetsvoorstel waren zeer kritisch. Kort samengevat vonden de AP en de Raad van State dat dit voorstel te veel de mogelijkheid bood allerlei samenwerkingsverbanden te creëren, en deze de mogelijkheid te geven om onbeperkt persoonsgegevens te delen. Het wetsvoorstel dat uiteindelijk in april 2020 bij de Tweede Kamer werd ingediend was dientengevolge flink aangepast en zag slechts op de vier bovengenoemde specifieke (clusters van) samenwerkingsverbanden. De Tweede Kamer was zich ervan bewust dat gegevensdeling tussen verschillende partijen noodzakelijk is in het kader van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Er bestonden echter ook zorgen over de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers, over een te grote schending van de privacy-rechten van betrokkenen en over het niveau van regelgeving. Dit leidde ertoe dat de AP en de Raad van State nogmaals werden verzocht advies uit te brengen en dat extra waarborgen werden verlangd. Die hebben een plek gekregen in de Wgs en het Bgs. Hetgeen heeft bijgedragen aan de gedetailleerdheid en daarmee ook complexiteit van beide regelingen.

Op verzoek van de Eerste Kamer zegde de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) toe om een invoeringstoets uit te voeren, een jaar na inwerkingtreding van deze wet, waarbij bijzondere aandacht is voor de vraag of aan de waarborgen en zorgvuldigheidseisen van de WGS wordt voldaan.

Een invoeringstoets is een vorm van ex durante evaluatie, waarbij op lichtvoetige wijze de eerste signalen worden onderzocht over hoe de wet in de praktijk haar uitwerking heeft. Hierbij wordt

[1] https://www.internetconsultatie.nl/wgs.
[2] Advies AP, 4 januari 2019, z2018-17015 en Advies AP, 19 april 2019, z2019-04671.
[3] Kamerstukken II 2019/2020, 35447, nr. 4.

bekeken hoe de wet uitpakt voor betrokkenen en hoe de wet uitpakt voor de uitvoeringsorganisaties. Het doel van een invoeringstoets is niet om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van een wet, maar om actief te onderzoeken of er signalen zijn die maken dat bijsturing nodig is om de wet beter te laten werken. Bijvoorbeeld welke knelpunten nog moeten worden opgelost of welke ongewenste effecten moeten worden weggenomen.

De invoeringstoets heeft expliciet aandacht voor onbedoelde effecten voor de doelgroep en de uitvoeringspraktijk en knelpunten bij de invoering. De toets focust daarmee bewust op de ervaren knelpunten in de uitvoering van de wet. Het Ministerie van JenV heeft Hooghiemstra en partners de opdracht gegeven de invoeringstoets uit te voeren.

Het instrument invoeringstoets bestaat nog niet zo lang en is als toetsingsinstrument ingevoerd naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire. De rijksbrede handreiking dateert van september 2024[4]. Het feit dat de Wgs ziet op vier toch wel heel verschillende (clusters van) samenwerkingsverbanden en om recht te kunnen doen aan de diverse specifieke omstandigheden bij ieder samenwerkingsverband, maakt dat deze invoeringstoets omvangrijker is dan mogelijk van een invoeringstoets mag worden verwacht.

De vraag is wat een knelpunt als bedoeld bij een invoeringstoets precies is. Een knelpunt is, aldus de handreiking, een omstandigheid die moeilijkheden voor de doelgroep(en) veroorzaakt, voorzien of onvoorzien. Het gaat in deze invoeringstoets niet alleen om hoe de Wgs wordt ervaren door de uitvoeringspraktijk, maar ook om de vraag of het ervaren knelpunt objectief gezien een knelpunt is, dan wel dat bijvoorbeeld eerder sprake is van implementatievraagstukken of van de duiding van open normen.

[4] https://open.overheid.nl/documenten/dpc-0bea0f13178ca8b0650faa6e155438dc355c95f2/pdf.

2. Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk lichten we de aanpak van de invoeringstoets van de Wgs toe. Eerst worden de onderzoeksvragen geformuleerd, waarna we ingaan op de onderzoeksmethoden die we zullen toepassen om deze vragen te beantwoorden.

2.2 Onderzoeksvragen

Een invoeringstoets bestaat doorgaans uit twee vaste hoofdvragen met bijbehorende deelvragen.

1. **Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?**

+ Hoe wordt de Wgs ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden?
+ Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten? (bijvoorbeeld ICT-problemen of discriminerende aspecten)
+ In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de Wgs?

2. **Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?**

+ Hoe wordt de uitvoering van de Wgs ervaren door de samenwerkingsverbanden en de deelnemers aan de samenwerkingsverbanden?
+ Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
+ In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?

In het geval van de Wgs valt de doelgroep samen met de uitvoering. De doelgroepen van de Wgs zijn namelijk de samenwerkingsverbanden en de deelnemers van de samenwerkingsverbanden. De burger staat verder van de Wgs af, omdat de Wgs zich niet direct richt tot burgers, en deze doorgaans niet bekend zijn met het feit dat de informatie over hen wordt verwerkt. Vanuit het burgerperspectief is van belang dat hun rechten goed geborgd zijn door een juiste implementatie van de waarborgen van de Wgs. Om die reden is de eerste onderzoeksvraag geschrapt. De deelvragen van de eerste onderzoeksvraag zijn in de onderzoeksopzet meegenomen.

Hieraan wordt, gelet op de toezegging aan de Eerste Kamer en het eerdergenoemde burgerperspectief een deelvraag toegevoegd:

+ In hoeverre zijn de verschillende waarborgen die de Wgs schept geïmplementeerd?

Gelet op de toezegging aan de Eerste Kamer om deze te informeren indien de Wgs leidt tot onevenredige druk wat betreft de capaciteit van burgemeesters, officieren van justitie en rechters is ten slotte de volgende deelvraag toegevoegd:

+ Of en in hoeverre leidt de Wgs tot onevenredige druk op de capaciteit van officieren van justitie, burgemeesters en rechters?

Daarmee komen we tot de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende deelvragen.

1. Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?

+ Hoe wordt de uitvoering van de Wgs ervaren door de samenwerkingsverbanden en de deelnemers aan de samenwerkingsverbanden?
+ Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten? (bijvoorbeeld ICT-problemen of discriminerende aspecten)
+ In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de WGS en de aannames uit de uitvoeringstoets?
+ In hoeverre zijn de verschillende waarborgen die de Wgs schept geïmplementeerd?
+ Of, en in hoeverre leidt de Wgs tot onevenredige druk op de capaciteit van officieren van justitie, burgemeesters en rechters?

De reikwijdte van de invoeringstoets kent een beperking. Deze strekt zich niet uit tot het vraagstuk rondom (structurele) financiering van de samenwerkingsverbanden. Tijdens de gesprekken met de RIEC's en de ZVH's is de uitvoerbaarheid van de Wgs en het Bgs aan bod gekomen. Hoewel er voor de uitvoering van de Wgs in tijdelijke financiering is voorzien, geldt vanaf 2026 dat er geen structurele financiering beschikbaar is. Deze samenwerkingsverbanden wijzen op het feit dat de uitvoering leidt tot hogere lasten dan verwacht.[5] Oorzaken hiervan zijn de verhoogde administratieve lasten, zoals het inrichten van het contactpunt, het opnieuw inrichten van de privacy-governance, de instelling van de CFG's, de RAC en het aantrekken van extra privacy-juristen vanwege de complexiteit van de wetgeving. Door het gebrek aan middelen gaat dit volgens de ZVH's ten koste van de inhoudelijke uitvoering van de activiteiten. Deze kosten worden vooralsnog niet structureel vergoed door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De onderzoekers raden aan om het gesprek hierover met de samenwerkingsverbanden te voeren en mogelijkerwijs te onderzoeken of en in hoeverre (het gebrek aan) structurele financiering de uitvoering van de Wgs in de wegstaat.

[5] Gedurende de totstandkoming van het Bgs hebben verschillende deelnemers uitvoeringstoetsen en impactanalyses opgesteld, waarin inzicht wordt gegeven in de incidentele en structurele kosten verbonden aan de uitvoering van de Bgs.

2.3 Aanpak

Hierna wordt op zoveel mogelijk chronologische wijze de aanpak van de invoeringstoets toegelicht. Hierbij onderscheiden we drie fasen. De oriëntatie (fase I), het ophalen van de ervaringen met de Wgs (fase II) en de analyse en rapportage van de bevindingen (fase III).

2.4 Fase 1: Oriëntatie

Startbijeenkomst

In een startbijeenkomst met de opdrachtgever is de voorgestelde aanpak toegelicht en waar nodig bijgesteld en is een rolverdeling afgesproken. Daarnaast is besproken welke signalen het ministerie zelf heeft ontvangen over de werking van de wet.

Oriënterende gesprekken

Er zijn twee oriënterende gesprekken gevoerd met een combinatie van vertegenwoordigers van de bureaus FEC en iCOV, en van het LIEC-RIEC en de ZVH's. Tijdens deze gesprekken is het doel en de werkwijze van de invoeringstoets aan betrokkenen toegelicht. Gezien er tien RIEC's en 31 ZVH's zijn, en het niet haalbaar was alle verschillende regionale partners te interviewen, zijn afspraken gemaakt over onderlinge afstemming tussen de RIEC's en de ZVH's. Partijen hebben deze afstemming zelf gezocht, waarna een 'groslijst' is opgesteld met ervaren knelpunten en positieve punten van de wet. FEC en iCOV zijn op vergelijkbare wijze in overleg getreden en hebben voorafgaand aan de interviews een notitie gedeeld met de belangrijkste aandachtspunten. Ten slotte is tijdens de oriënterende gesprekken kort stilgestaan bij de eerste ervaringen met de Wgs.

Bureauonderzoek

Er is een bureauonderzoek uitgevoerd, waarbij eerst de wetteksten van de Wgs en het Bgs, met bijbehorende parlementaire stukken zijn bestudeerd.

2.5 Fase II: ophalen van de ervaringen met de Wgs

FG-bijeenkomst

In het najaar van 2025 is door de AP een bijeenkomst georganiseerd waar functionarissen voor gegevensbescherming (FG's) van de samenwerkingsverbanden met elkaar in gesprek konden gaan over het houden van toezicht in het Wgs-verband en de ervaren knelpunten die daarbij spelen. Een onderzoeker heeft deze bijeenkomst mogen bijwonen om de eerste beelden op te halen wat er onder FG's leeft op het vlak van de Wgs.

Interviews

Voor alle vier de samenwerkingsverbanden geldt dat in de periode maart tot en met mei 2026 semigestructureerde groepsinterviews zijn gehouden met respondenten die een verschillende rol hebben ten aanzien van het samenwerkingsverband. De respondenten zijn aangedragen door de samenwerkingsverbanden zelf. Onderzoekers hebben hierbij gekeken of de verschillende rollen

voldoende vertegenwoordigd waren. De interviews zijn afgenomen in de periode van half februari tot en met april. Zoals eerder benoemd hebben de samenwerkingsverbanden ter voorbereiding een notitie of een groslijst gedeeld met belangrijkste (knel)punten. Deze punten hebben als uitgangspunt gediend voor de interviews. Elk interview duurde anderhalf uur.

Allereerst is gesproken met medewerkers die vanuit de deelnemers zijn afgevaardigd om bij het bureau iCOV/FEC of bij het LIEC, een RIEC of een ZVH werkzaamheden te verrichten. Wat betreft het FEC is nog een apart gesprek gevoerd met de twee taskforces die onder FEC vallen (de publiek-private samenwerkingen), omdat deze sterk verschillen in werkwijze van de publiek-publieke samenwerkingsactiviteiten van het FEC.[6] Ten tweede is per samenwerkingsverband gesproken met een afvaardiging van leden van de rechtmatigheidsadviescommissie (hierna: RAC) en Coördinerend Functionarissen Gegevensbescherming (hierna: CFG's). Wat betreft de RIEC's en de ZVH's was hierbij ook sprake van een afvaardiging van CFG's in plaats van alle CFG's, gezien elk RIEC en elk ZVH een eigen CFG heeft. Een afzonderlijk interview is gehouden met een aantal FG's. Ten derde is gesproken met respondenten die de perspectieven van de deelnemende organisaties zelf vertegenwoordigden. Hierbij is gekozen voor de volgende interviewsamenstellingen. Er is een gesprek met elf gemeenten gevoerd (als deelnemers ZVH's en RIEC's), met de Belastingdienst, FIOD, Douane en het Ministerie van Financiën (deelnemers van iCOV, FEC en RIEC's) en ten slotte met de politie en het OM (deelnemers in alle vier samenwerkingsverbanden). In totaal zijn er dertien groepsinterviews gehouden.

Ten slotte is met een aantal deelnemers (NVWA, Arbeidsinspectie, UWV, Kmar) die een kleinere rol vervullen in een bepaald samenwerkingsverband gebeld om op te halen of deze organisaties aandachtspunten hadden om mee te geven over de Wgs.

Van de interviews zijn ten behoeve van de verdere analyse gespreksverslagen gemaakt. Deze gespreksverslagen zijn ter accordering voorgelegd aan betrokken respondenten bij de te onderscheiden groepsinterviews, waarna respondenten de gelegenheid kregen om de verslagen waar nodig te corrigeren of aan te vullen.

Wgs-netwerkbijeenkomst

Er is tijdens twee Wgs netwerkbijeenkomsten – die georganiseerd worden voor alle vier de samenwerkingsverbanden om kennis uit te wisselen – een presentatie gegeven over de invoeringstoets en van de belangrijkste bevindingen die op dat moment bekend waren. Deze bijeenkomsten zijn mede gebruikt om verdere input op te halen, voor zover mogelijk.

2.6 Fase III: rapportage van de bevindingen en analyse

In de derde fase zijn de uitkomsten van de interviews en de voorbereidende stukken (de aangeleverde notities en groslijsten) geanalyseerd, gerangschikt en onderling vergeleken.

[6] Zie voor meer uitleg over de werking van het FEC, paragraaf 4.2.

Om deze bevindingen te kunnen duiden en in de juiste context te kunnen plaatsen is mede de kennis die is opgedaan uit het bureauonderzoek gebruikt. Daarbij is ook meegenomen welke aandachtspunten volgens respondenten zelf de hoogste 'prioriteit' hadden of bijvoorbeeld als 'een van de meest urgente knelpunten' werd bestempeld, en wat meer als 'kleinere details of omissies' werd gezien. Daarnaast is voor zover mogelijk in het beschrijven van de opgehaalde onderwerpen een onderscheid gemaakt tussen de behoefte tot aanpassing van de wet of het besluit, en de behoefte aan meer duidelijkheid en toelichting op de bestaande regels. Kanttekening die daarbij moet worden geplaatst is dat respondenten het hierover niet eens hoeven te zijn. Indien er belangrijke verschillen van inzicht zijn op een bepaald onderwerp, is dit meegenomen in de analyse en zo goed mogelijk beschreven. Hoewel belangrijke verschillen van inzicht worden meegenomen, behelst de rapportage niet een weergave van *alle* gemaakte opmerkingen, visies, en aangedragen standpunten van de geïnterviewde respondenten. Over de verschillende onderwerpen is veel informatie opgehaald. Ten behoeve van de begrijpelijkheid van het rapport is ervoor gekozen elk opgehaald thema kernachtig te formuleren.

De opgehaalde informatie valt op verschillende wijzen te rangschikken in de rapportage. Zo kan bijvoorbeeld worden gekozen om de bevindingen per samenwerkingsverband te beschrijven, per aandachtspunt/knelpunt, per deelvraag of om de wet zelf als uitgangspunt te nemen, en de bevindingen artikelsgewijs weer te geven. Uiteindelijk is ervoor gekozen om als uitgangspunt een onderverdeling te maken in een hoofdstuk met algemene bevindingen en een hoofdstuk waarin onderwerpen per samenwerkingsverband aan de orde komen. In het algemeen deel komen onderwerpen aan bod die voor meerdere of alle samenwerkingsverbanden spelen. In het specifieke deel gaan we in op punten die slechts voor één bepaald samenwerkingsverband gelden of door één samenwerkingsverband zijn aangedragen. Gezien we bij het onderzoek de input van de uitvoering als uitgangspunt hebben genomen, en respondenten tijdens de gesprekken ook aangaven dat met de uitvoering van bepaalde wetsartikelen simpelweg nog geen ervaring is opgedaan, hebben we ervoor gekozen de wet niet artikelsgewijs te behandelen. De onderwerpen uit de wet en het besluit die tijdens de interviews aan bod zijn gekomen staan daarmee centraal. Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport is ten slotte de keuze gemaakt om de onderwerpen van een hoog detailniveau of die aangeduid zijn als meer technische/redactionele opmerkingen in een bijlage op te nemen.

Vervolgens zijn de opgehaalde onderwerpen in samenhang bekeken en in een bredere context geduid, waarbij we de aangedragen bevindingen in een bepaalde categorie hebben geplaatst, waarin we een kwalificatie geven aan de bevindingen uit de praktijk en de in de praktijk ervaren effecten. De categorieën geven aan wat de mate is waarin sprake is van een knelpunt in de zin van de invoeringstoets.

Een knelpunt is volgens de rijksbrede handreiking invoeringstoets een omstandigheid die moeilijkheden voor de doelgroep(en) veroorzaakt. Deze omstandigheid kan voorzien of onvoorzien zijn. Er is bijvoorbeeld sprake van een knelpunt wanneer (ICT-)systemen van verschillende overheidsorganisaties niet goed op elkaar aansluiten. Een gebrekkige of onduidelijke communicatie tussen overheid en doelgroep kan eveneens voor knelpunten zorgen. Ook kan het gaan om onbedoelde effecten. Het kan zijn dat er wel een knelpunt of gesignaleerd ongewenst effect is, maar dat

monitoring nuttiger is dan direct ingrijpen, omdat de verwachting is dat het knelpunt met de tijd zal verdwijnen of veranderen, doordat de wet of regeling beter is ingeklonken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij knelpunten die duidelijk zijn toe te wijzen aan opstartperikelen van de nieuwe wet of regeling.

De verschillende ervaringen en bevindingen die zijn opgehaald in de interviews laten zich niet eenvoudig categoriseren in één enkele categorie en geen enkele categorisering is perfect, omdat meerdere onderwerpen in meerdere categorieën ingedeeld zouden kunnen worden. Er is gekozen voor de volgende categorisering van de bevindingen:

1. Wensen voor de toekomst.

Deze categorie bevindingen omvat wensen tot aanpassing van wetgeving die de samenwerkingsverbanden hebben uitgesproken. Dit betreft dus strikt genomen geen knelpunten in de zin van de invoeringstoets, die vloeien immers voort uit de huidige wetstekst. Deze wensen zijn aspecten die de samenwerkingsverbanden óók geregeld zou willen zien, bijvoorbeeld omdat er voortschrijdend inzicht is of er actuele ontwikkelingen zijn. Deze categorie valt strikt genomen buiten de scope van deze invoeringstoets, maar er is voor gekozen deze toch te noemen, zodat wel kennis kan worden genomen van deze wensen.

2. Bevindingen die samenhangen met de doorwerking van de AVG in de Wgs.

Deze categorie bevat knelpunten die worden ervaren door de samenwerkingsverbanden, maar die het gevolg zijn van fundamentele uitgangspunten en de systematiek van de AVG en daarmee lastig veranderd kunnen worden. Denk hierbij aan het gegeven dat het gaat om samenwerkingsverbanden van meerdere deelnemers. De ervaren knelpunten die het directe gevolg zijn van deze nadrukkelijk gekozen uitgangspunten zijn niet op te lossen zonder de kern van de wet te raken. Dit zijn dus knelpunten waarvoor de samenwerkingsverbanden zelf een werkbare oplossing moeten vinden.

3. Bevindingen die samenhangen met bewuste keuzes van de wetgever en daarbij behorende beoogde consequenties.

Dit betreft een categorie waarbij strikt gezien geen sprake is van een knelpunt van de invoeringstoets, doordat de regels doen wat de wetgever heeft beoogd. Het gaat dan bijvoorbeeld om noodzakelijk geachte waarborgen in de Wgs en het Bgs, bijvoorbeeld ten gevolge van adviezen van de AP. Deze waarborgen zijn noodzakelijk ter bescherming van de fundamentele rechten van betrokkenen. Het gaat bij deze samenwerkingsverbanden ook om verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens die een hoge inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Op grond van internationale verdragen en Europees recht, maar ook op grond van de Grondwet worden hieraan hoge eisen gesteld. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet immers noodzakelijk zijn en voldoen aan evenredigheidseisen en er moet worden voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. In het parlement bestond grote bezorgdheid over de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die met deze nieuwe wetgeving gemaakt zou gaan worden. Er zijn daarom diverse waarborgen opgenomen, waaronder waarborgen die nog niet bestonden bij de samenwerkingsverbanden voordat de Wgs in werking was getreden. Deze aanvullende waarborgen stellen de samenwerkingsverbanden uiteraard voor uitdagingen en worden daarom soms ervaren als knelpunt. Deze bevindingen worden wel in beeld gebracht, omdat ze mogelijk toch aanleiding kunnen

zijn voor heroverweging door de wetgever, maar het betreft hier strikt genomen geen knelpunten in de zin van de invoeringstoets, omdat de regels doen wat ze beogen.

4. Bevindingen die neerkomen op ervaren onduidelijkheden en onvolkomenheden over toepassing van de Wgs of het Bsg.

Het zal verschillen hoe ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden weggenomen kunnen worden. Bepaalde ervaren onduidelijkheden en onvolkomenheden hangen met name samen met het feit dat er in beperkte mate ervaring is opgedaan met de uitvoering van de wet en zullen na verloop van tijd door meer ervaring, onderlinge afspraken en kennis, vanzelf minder worden. Andere onduidelijkheden laten zich wegnemen door extra duiding op korte termijn, bijvoorbeeld middels een handreiking of gezamenlijk overleg hoe de wet gelezen moet worden. Voor sommige onduidelijkheden zal een combinatie van duiding op de korte termijn, en het opdoen van meer ervaring wenselijk zijn. Tijdens de evaluatie van de Wgs is het raadzaam om na te gaan of de in deze invoeringstoets beschreven onduidelijkheden en onvolkomenheden zijn verminderd of weggenomen. Monitoring van deze onduidelijkheden en onvolkomenheden kan tijdens de wetsevaluatie ook tot de constatering leiden dat er sprake is van een bepaald knelpunt. In die zin kan in de toekomst blijken dat voor bepaalde bevindingen uit deze categorie, aanpassing van de wet- en regelgeving gewenst is.

5. Knelpunten waarvan moet worden overwogen om de wet of het besluit aan te passen.

Bij deze categorie gaat het om regels die anders uitpakken dan bedoeld of bijkomende effecten hebben die ongewenst zijn of bijvoorbeeld om waarborgen die toch te streng zijn, waardoor de effectiviteit van de samenwerkingsverbanden te veel onder druk komt te staan. Het is wenselijk om aanpassing van de Wgs dan wel het Bgs te overwegen.

6. Technische wijzigingen

Dit zijn kleinere technische wijzigingen die, indien de Wgs of het Bgs wordt gewijzigd, of in een Verzamelwet of Verzamelbesluit kunnen worden meegenomen. Deze technische wijzigingen worden weergegeven in bijlage 1 bij dit rapport.

Ondanks de wens van de Eerste Kamer is het na een jaar niet goed mogelijk gebleken om de vraag of er onevenredige druk op de capaciteit van officieren van justitie, burgemeesters en rechters ontstaat, te kunnen beantwoorden. Hoewel er geen signalen lijken te zijn van een toename van de druk, zijn de samenwerkingsverbanden nog te zeer bezig met implementatie van de Wgs om hier zekere conclusies over te trekken. Beter is om deze vraag te beantwoorden bij de wetsevaluatie.

2.7 Leeswijzer

Allereerst worden in de hoofdstukken 3 en 4 de bevindingen weergegeven. Hoofdstuk 3 ziet op bevindingen over het algemeen deel en bevindingen die voor meerdere samenwerkingsverbanden gelden. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op bevindingen per samenwerkingsverband.
In deze twee hoofdstukken wordt daarbij meteen aangegeven in welke van de hiervoor genoemde categorieën de onderzoekers het knelpunt plaatsen en hoe we het knelpunt duiden.

In hoofdstuk 6 wordt de algemene conclusie verwoord en samengevat en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

3. Algemene bevindingen uit de praktijk

3.1 Inleiding

De samenwerkingsverbanden zien de komst van de Wgs over het algemeen als een positieve ontwikkeling, met name als het gaat om de juridische grondslagen om gezamenlijk gegevens te kunnen verwerken. Daarnaast wordt het als positief ervaren dat er meer duidelijkheid is over de waarborgen en dat er toenemende aandacht is voor de bescherming van persoonsgegevens.

Aan de andere kant wordt ook een keerzijde ervaren van de codificatie. Zo is het overheersende gevoel dat niet geheel de bestaande praktijk is gecodificeerd, zijn er veel waarborgen gestapeld en kost het doorvoeren van deze waarborgen meer capaciteit dan voorheen. Daarmee heeft de wet grotere financiële consequenties voor de meeste samenwerkingsverbanden dan werd verwacht. Ten slotte leidt de gedetailleerde regelgeving van de Wgs en het Bgs tot een strak keurslijf, waardoor er weinig ruimte wordt gezien voor innovatie en doorontwikkeling.

Opgemerkt wordt dat de samenwerkingsverbanden in meer of mindere mate, nog bezig zijn de privacy-organisatie vorm te geven en met de implementatie van de wet. Ook is nog niet met alle aspecten van de Wgs ervaring opgedaan. Het beeld is daarmee dus ook nog niet uitgekristalliseerd.

In dit hoofdstuk geven we een weergave van de ervaringen die samenwerkingsverbanden tot nu toe hebben opgedaan met de Wgs en onderwerpen die door meerdere of alle samenwerkingsverbanden worden herkend. Bij elk onderwerp wordt eerst een korte duiding gegeven van relevante artikel(en) uit de Wgs en het Bgs. Eveneens wordt aan de hand van de in paragraaf 2.6 weergegeven indeling beoordeeld onder welke categorie de bevinding kan worden onderverdeeld en daarmee of al dan niet sprake is van een knelpunt als bedoeld in de rijksbrede handreiking invoeringstoets.

3.2 Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid

Artikel 1.4, eerste lid, Wgs bepaalt dat de deelnemers van een samenwerkingsverband gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken zijn als bedoeld in artikel 26 AVG.

Een kerndoelstelling van de wet is om het mogelijk te maken dat persoonsgegevens voor het doel van het samenwerkingsverband verwerkt kunnen worden en zodat er bijvoorbeeld gezamenlijke analyses kunnen worden uitgevoerd. Hoe de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid in de praktijk vorm moet krijgen, levert de nodige uitdagingen op voor de samenwerkingsverbanden. Zo wordt er

discussie gevoerd over welke activiteiten precies onder de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid vallen en daarmee hoe ver deze gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid reikt. Er wordt immers vaak een proces doorlopen, met verschillende fases. Niet alle deelnemers zijn altijd bij alle fases betrokken. Het blijkt voor de samenwerkingsverbanden niet eenvoudig te bepalen in welke mate de deelnemers gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijk zijn voor de verwerkingen in de verschillende fases.

Bij de publiek private taskforces van het FEC bijvoorbeeld vindt een signalenoverleg plaats, waaraan de private partijen niet deelnemen en waarin wordt bepaald welke signalen prioriteit hebben. Het OM geeft goedkeuring aan politie of de FIOD om signalen door te zetten naar de FIU[7]. De FIU verwerkt deze signalen vervolgens op basis van de Wwft[8]. De FIU bepaalt of er sprake is van een zogenaamde verdachte transactie, die weer wordt teruggeleid naar de politie of de FIOD[9]. Er lijkt eerder sprake van een informatie-keten, dan van een gezamenlijke verwerking. Dit roept de vraag op of een deelnemer verantwoordelijk is voor de verwerking in dat stuk van de keten, waarvan zij geen deel uitmaakt. Een andere vraag is of een deelnemer ook verantwoordelijk is, als deze niet deelneemt in een analyse, een casus of een handhavingsknelpunt.

Een consequentie van de keuze in de Wgs om niet een afzonderlijke organisatie op te richten, maar een samenwerkingsverband met gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid is dat de ondersteunende bureaus geen rechtspersoonlijkheid hebben.

Dit wordt in de praktijk door met name de ondersteunende bureaus als lastig ervaren, omdat deze bureaus daardoor geen eigen bevoegdheden hebben, en bijvoorbeeld geen personeel in dienst kunnen nemen. In de praktijk doen de ondersteunende bureaus echter feitelijk het werk en worden gezien als “het RIEC” of “iCOV”. De deelnemers staan wat meer op afstand van de dagelijkse praktijk, waardoor deelnemers onvoldoende in positie zijn om hun verantwoordelijkheid te nemen.

Voorbeeld toegang BRP: zowel bij iCOV als de ZVH’s bestaat behoefte bij de ondersteunende bureaus om een directe BRP-koppeling te hebben. Op deze wijze worden actuele en meer betrouwbare gegevens verkregen. Bij de ZVH’s blijkt dat het doen van een BRP-check door de beheergemeente stuit op juridische bezwaren bij sommige gemeenten en het RVIG, zodat er verschillen ontstaan tussen de ZVH’s onderling. Nu rechtspersoonlijkheid ontbreekt is een rechtstreekse koppeling tussen het ondersteunende bureau en de BRP formeel niet mogelijk. Dit zal door één van de deelnemers mogelijk moeten worden gemaakt.

[7] Financial intelligence unit.
[8] Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme.
[9] Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst.

Voorbeeld open bronnenonderzoek: het analyseteam van het FEC heeft de behoefte om de verkregen informatie zelf te verrijken met informatie die uit open bronnen afkomstig is, zoals nieuwswebsites en andere open bronnen met relevante informatie, maar dit is niet mogelijk doordat het bureau geen rechtspersoonlijkheid heeft en daarmee niet over eigen bevoegdheden beschikt.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder de **categorieën 2 (doorwerking AVG in Wgs) en 3 (bewuste keuze wetgever)**.

Het gaat hier om een keuze van de wetgever om aan te sluiten bij de bestaande situatie, zijnde samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid. Vanwege deze keuze zijn de deelnemers aan te merken als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken om gezamenlijke verwerking van persoonsgegevens mogelijk te maken.

Aanpassing van deze uitgangspunten met bijbehorende consequenties in de wet of het besluit is daarom niet aan de orde, omdat dit het gekozen stelsel van de wet raakt en een andere invulling zich niet verhoudt tot het stelsel van de AVG.

3.3 Coördinerend FG en FG's van de deelnemers

Artikel 1.4, tweede lid, Wgs bepaalt dat de deelnemers één van de functionarissen voor gegevensbescherming (FG's) aanwijst als coördinerend functionaris gegevensbescherming (CFG).

Door alle samenwerkingsverbanden wordt ingebracht dat de precieze rol van de CFG niet duidelijk uit de wet – en de toelichting daarop – blijkt. Mede hierdoor zijn er uiteenlopende visies over wat de coördinatie moet behelzen: van het faciliteren van de FG's tot het doorhakken van knopen om tot eenduidige adviezen te komen. De CFG wordt soms als de FG van het samenwerkingsverband gezien. Daarnaast is er door een deel van de geïnterviewden aangegeven dat het onwenselijk – ofwel onnodig – is dat een FG deze rol vervult, omdat het de betreffende FG in een moeilijke positie kan brengen. Ook acht een deel van de geïnterviewde FG's het wenselijker dat deze persoon niet door de deelnemers wordt aangewezen, maar door de FG's van de deelnemers. Ten slotte zijn er zorgen over de beschikbare tijd die CFG's en FG's hebben voor het toezicht en bestaat er een behoefte aan kwalitatieve eisen voor de rol van CFG.

Omdat de afstemming met alle FG's, met name bij de ZVH's en de RIEC's als lastig wordt ervaren vanwege de hoeveelheid betrokken FG's, bestaat er met name bij de bureaus een behoefte aan 'een eigen FG', zodat niet – of in elk geval in een deel van de gevallen – bij alle FG's om advies gevraagd

hoeft te worden. Hier is door andere gesprekspartners tegen ingebracht dat dit het belang van de wettelijke bevoegdheden die de individuele FG's hebben op grond van de AVG miskent. Bovendien zien veel vragen op de rechtmatigheid van het inbrengen van bepaalde gegevens door een deelnemer en zullen FG's moeten kunnen toezien op de verstrekking van het resultaat van de gezamenlijke verwerking aan deelnemers of derden.

Vanuit alle samenwerkingsverbanden komt ook naar voren dat de onderlinge verhouding tussen de FG's, CFG en de RAC (zie 3.4) onvoldoende duidelijk is. De Wgs en het Bgs bevatten geen bepalingen die de verhouding tussen CFG, FG's en de RAC duiden. Hierdoor is niet altijd helder welke keuzes gemaakt dienen te worden in de governance rondom de advisering van bijvoorbeeld rechtmatigheidsvraagstukken, het privacy beleid en DPIA's.

Voorbeeld: Vragen die leven zijn of de RAC een rol heeft in het DPIA-proces en wat er dient te gebeuren als een RAC-advies niet overeenkomt met een (gezamenlijk) FG-advies en wie als eerste zou moeten adviseren aan de deelnemers.

Voorbeeld melden datalek: de CFG van een RIEC oordeelde dat er in een bepaalde situatie geen sprake was van een meldplichtig datalek, maar later bleek dat andere FG's van mening waren dat er wel gemeld had moeten worden. Voor het contactpunt was vervolgens onduidelijk wie de doorslag geeft: de CGF of de FG's.

Voorbeeld CFG als FG van het samenwerkingsverband: op een website van een ZVH is de rol van de CFG beschreven als de onafhankelijke toezichthouder en adviseur van de ZVH, waarmee betrokkenen contact kunnen opnemen voor vragen omtrent de verwerking van persoonsgegevens als de antwoorden van de ZVH niet bevredigend zijn, voor klachten(afhandeling) en bemiddeling. Dat wekt de suggestie dat de ZVH een 'eigen' FG heeft, terwijl dat juridisch gezien alle FG's van de deelnemers gezamenlijk zijn.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding onder in **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. De samenwerkingsverbanden vinden de rol en positie van de CFG onduidelijk. De keuze van de wetgever voor een samenwerkingsverband en daarmee de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, maakt dat de FG van iedere deelnemer een rol en taak heeft ten opzichte van het samenwerkingsverband. Om de afstemming en coördinatie gemakkelijker te maken heeft de wetgever voor de figuur van de coördinerend FG gekozen. Dit is een nieuwe functie, waarvan nog duidelijk moet worden hoe deze rol ingevuld zal worden. Duidelijk is echter wel dat de CFG niet meer bevoegdheden heeft dan de andere FG's. Ook kan de CFG niet zelfstandig als 'de' FG van het samenwerkingsverband worden gezien. Aanbevolen wordt om te blijven monitoren en bij de

wetsevaluatie te bezien hoe de functie van CFG zich ontwikkelt en of de FG's van de deelnemers hun eigen taken in het kader van de Wgs en de AVG goed kunnen blijven uitvoeren. Eveneens is het zaak om te blijven monitoren hoe de RAC's en de (C)FG's zich tot elkaar verhouden.

3.4 Rechtmatigheidsadviescommissie

Artikel 1.8, zesde lid, Wgs bepaalt dat de deelnemers een rechtmatigheidsadviescommissie (RAC) instellen, die tot taak heeft de rechtmatigheid van de verwerking van de persoonsgegevens in het samenwerkingsverband structureel te beoordelen bij nieuwe en gewijzigde verwerkingen, en om voorstellen aan het samenwerkingsverband te doen om onrechtmatigheden op te lossen.

Daarnaast bevatten de **artikelen 1.13 en 1.14 Bgs** enkele specifieke regels over de werkwijze en samenstelling van de RAC. Zo is geregeld dat de RAC rechtstreeks adviseert aan de bestuurders en dat afwijking van een advies van de RAC uitsluitend beargumenteerd kan plaatsvinden. Elke deelnemer benoemt een of meer leden van de RAC.

Voor iCOV en het FEC geldt dat deze samenwerkingsverbanden al ervaring met de RAC hadden, zij het in een andere vorm. Zij ervaren de samenwerking met de RAC als positief. Voor de RIEC's en de ZVH'en is de RAC nieuw, waardoor er dit jaar met name is gewerkt aan de positionering daarvan. Daardoor is nog geen ervaring opgedaan met de advisering.

Wel leven bij de samenwerkingsverbanden bepaalde gedeelde zorgen over de RAC. Veel respondenten geven aan dat ze het lastig vinden uit de wet en toelichting af te leiden wat precies de rol van de RAC is in bepaalde situaties. Respondenten vinden het lastig de taakstelling in artikel 1.8 om te zetten in een praktische uitvoeringspraktijk, omdat deze taakstelling leidt tot discussies over de reikwijdte van de rechtmatigheidstoetsing en bijvoorbeeld de rol van de RAC bij DPIA's. De mate van onafhankelijkheid die de leden ten opzichte van de deelnemers moet hebben is ook een onderwerp waar verschillend tegenaan wordt gekeken. Zo delen sommige respondenten de mening dat RAC-leden net als de FG ontslagbescherming moeten krijgen. Hiertegenover staat de opvatting dat het juist van belang is dat een RAC-lid een belang van een deelnemer kan aankaarten. Andere problemen die door alle samenwerkingsverbanden worden gesignaleerd zijn de (te) beperkte beschikbare capaciteit die RAC-leden krijgen – vaak een paar uur per week – om de taak te vervullen en de continuïteit van de RAC door verschillende wisselingen van leden. Als gevolg hiervan gaat veel tijd zitten in het overbrengen van kennis aan nieuwe RAC-leden. Het borgen van toereikende kennis en ervaring wordt als een punt van aandacht gezien.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding onder in **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. De RAC's worden deels nog gevormd, betrokkenen moeten nog vertrouwd raken met de nieuwe privacy-governance en hun eigen rol nog vinden binnen het geheel. Daarnaast

wordt nog privacybeleid opgesteld en worden DPIA's uitgevoerd. Of de RAC's de rol kunnen gaan vervullen die de wetgever voor ogen had: namelijk een stevige, deskundige commissie die met autoriteit kan adviseren, kan dan ook op dit moment nog niet worden overzien.

3.5 Regionale en landelijke governance RIEC's en ZVH's

Artikel 1.15 Bgs bepaalt dat zowel de RIEC's als ZVH's over één gezamenlijke rechtmatigheidsadviescommissie beschikken.

Voor de CFG geldt geen afwijkende bepaling. Op grond van **artikel 1.4, tweede lid, Wgs** benoemen alle deelnemers van de afzonderlijke RIEC's en ZVH's een CFG.

Naast de bovengenoemde knelpunten die raken aan de rollen en positionering van de CFG, de FG's en de RAC is er voor de RIEC's en de ZVH's een bijkomende bemoeilijkende factor. Dat is namelijk de combinatie van regionale en landelijke governance. De RAC is op landelijk niveau gepositioneerd, terwijl alle RIEC's en ZVH's een eigen, regionaal gepositioneerde CFG hebben en FGs van alle deelnemers. Hoewel de regionale samenwerkingsverbanden onder hetzelfde wettelijke regime vallen, bestaan er wel degelijk regionale verschillen in werkwijzen. Dit is voor de landelijke RAC moeilijk te overzien.

Hierdoor wordt er ook een bepaalde afstand ervaren tot de RAC en kost het de RAC's van de RIEC's en ZVH's moeite hun rol te vinden. Ten tweede leidt deze governance ertoe dat de regionale CFG's, vaak de FG van de beheergemeente van de RIEC of het ZVH, met alle FG's van de deelnemers – waaronder FG's van landelijke deelnemers – moeten schakelen, waardoor coördinatie moeilijk is. Hierdoor kost het opstellen en afstemmen van het privacy beleid en DPIA's veel tijd en capaciteit.

Voorbeeld coördinatie: het RIEC Noord-Nederland bestaat in totaal uit 40 deelnemende gemeenten, drie provincies en tien landelijke partners, wat samengenomen voor de CFG neerkomt op de coördinatie van 53 FG's van de deelnemers.

FG's van landelijke deelnemers hebben op hun beurt te maken met een veelheid van regionale CFG's en FG's[10]. Het is de vraag hoe zij toezicht kunnen houden op alle samenwerkingsverbanden waarin zij deelnemen en relaties kunnen onderhouden met alle verschillende CFG's en FG's. De samenwerkingsverbanden, RAC's en (C)FG's zijn nog zoekend in het vormgeven van de onderlinge samenwerking en afstemming. Naast dat deze waarborgen leiden tot een complexe privacy

[10] De FG's van de politie en het OM hebben te maken met alle samenwerkingsverbanden, waaronder 10 RIEC's en 31 ZVH's, waarin vaak 30 of meer deelnemers samenwerken, soms zelfs 80. In RIEC-Oost nemen 76 gemeenten deel.

governance, zijn er ook bepaalde praktische problemen. Zo is het lastig voldoende capaciteit te vinden voor de RAC's en de CFG's.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding onder in **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. Er zal nog tijd nodig zijn om te kunnen beoordelen of de systematiek van de RAC's goed werkt en of het aanstellen van één RAC voor de regionaal georganiseerde samenwerkingsverbanden leidt tot het bereiken van een toereikende waarborg.

3.6 Het verwerken van persoonsgegevens over nationaliteit

Artikel 1.9 Bgs bepaalt dat samenwerkingsverbanden geen persoonsgegevens inzake nationaliteit mogen verwerken, tenzij de verwerking geschied met het oog op de identificatie van de betrokkene, slechts voor zover dat voor dat doel onvermijdelijk is.

Het FEC, de RIEC's en ZVH's en in mindere mate iCOV geven aan dat de huidige mogelijkheden om persoonsgegevens over nationaliteit te verwerken in hun ogen te beperkt zijn. Allereerst wordt opgemerkt dat nationaliteit nooit wordt gebruikt voor selectie. Echter, nationaliteit kan om verschillende redenen noodzakelijk zijn om te verwerken. Door het FEC en de RIEC's bijvoorbeeld omdat het een onderdeel is van de modus operandi van bepaalde strafbare feiten of cruciaal is voor het duiden van de juiste context. Voor de RIEC's kan de nationaliteit bovendien van belang zijn voor het bevragen en uitnodigen van de juiste deelnemers bij signalen en casussen, voor het afstemmen van interventies, voor het helpen van slachtoffergroepen en voor het signaleren en delen van trends/fenomenen. Ten slotte geldt voor de ZVH's dat nationaliteit in bepaalde casuïstiek noodzakelijk is voor het goed inschatten van de situatie en de risico's. Deelnemers zoals de politie, de IND, de KMar en de NLA (gemeenten soms ook) mogen nationaliteit als gegeven verwerken, vanwege de wettelijke taken die zij hebben. Daarmee brengt de beperking ook veel extra uitvoeringslasten met zich mee. Het handmatig weglakken van de nationaliteit kost veel tijd.

Voorbeeld ondergronds bankieren: ondergronds bankieren is het verrichten van transacties buiten het formele financiële stelsel. Het systeem berust op onderling vertrouwen. Volgens de wetenschappelijke literatuur is kenmerkend voor ondergronds bankieren in relatie tot georganiseerde misdaad dat er sprake is van hechte sociale banden, veelal via familiale en etnische lijnen. Zonder nationaliteit is er geen goed inzicht meer in deze relaties, waardoor de juiste personen niet aan de juiste rollen kunnen worden gekoppeld.

Voorbeeld terrorismefinanciering: bij terrorismefinanciering zijn relaties met het buitenland vaak aan de orde en is de achtergrond van een subject relevant. Diens nationaliteit is daarbij belangrijk, omdat de nationaliteit zowel belastende als ontlastende informatie kan bevatten over financiële stromen van en naar het buitenland. Denk daarbij aan de ontlastende informatie dat een persoon familie heeft wonen in het land waar hij of zij geld naar stuurt, gelet op zijn of haar nationaliteit.

Voorbeeld arbeidsmigranten: in het kader van onderzoek naar arbeidsuitbuiting van arbeidsmigranten is relevant dat er voor verschillende landen verschillende regels gelden, bijvoorbeeld op het gebied van verblijf, toegang, werken en handel. Zonder nationaliteit kan niet worden vastgesteld of iemand onder een dergelijke regeling valt. Zo gelden er bijvoorbeeld voor Oekraïners die hier werken en verblijven andere regels dan voor personen uit andere landen.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding onder in **categorie 5 (knelpunt)**. Zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt, tast de beperking voor het verwerken van gegevens over de nationaliteit het doel en de effectiviteit van het samenwerkingsverband aan. Om het doel van het samenwerkingsverband te verwezenlijken en toch zorgvuldig om te gaan met persoonsgegevens omtrent nationaliteit, wordt aanbevolen te overwegen of de verwerking van persoonsgegevens inzake nationaliteit ten opzichte van de huidige situatie in bepaalde gevallen kan worden verruimd. Dit onder de voorwaarden dat de verwerking van deze persoonsgegevens voor het doel van het samenwerkingsverband strikt noodzakelijk is, registraties op basis van nationaliteit worden verboden en een verplichting om, bijvoorbeeld op de website van het samenwerkingsverband, duidelijk te maken op welke wijze nationaliteit wordt verwerkt. Dit zou een wijziging van artikel 1.9 Bgs met zich kunnen meebrengen.

3.7 Verstrekken gegevens aan een samenwerkingsverband

Artikel 1.5 Wgs bepaalt dat elke deelnemer bij of krachtens de wet aangewezen categorieën gegevens verstrekt aan het samenwerkingsverband voor zover dat noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband, tenzij naar het oordeel van de deelnemer zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

Deze ‘leveringsplicht’ geldt ook indien er een specifieke geheimhoudingsbepaling uit een andere wet van toepassing is, voor zover deze bepaling doorbreking daarvan bij wet toelaat.

De precieze reikwijdte van de leveringsplicht roept binnen de samenwerkingsverbanden discussie op. Dit hangt samen met de vraag hoever de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid reikt (zie par 3.2). Het is niet altijd helder voor welk deel de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid geldt, hierdoor ontstaan dientengevolge vragen over de leveringsplicht.

Voorbeeld: een gemeente in West-Brabant neemt niet deel aan een casus rondom vastgoedfraude binnen RIEC Zeeland West-Brabant. Dient deze gemeente gegevens te leveren ten behoeve van de andere deelnemers binnen RIEC Zeeland West-Brabant?

Ook ontstaan vragen over de verstrekking van gegevens aan het samenwerkingsverband en of dit een verstrekking aan meerdere partijen tegelijk is en in welke gevallen dit mag worden geweigerd als zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten. Dit betekent, zo blijkt ook uit de memorie van toelichting bij artikel 1.5, dat aan sommige deelnemers niet verstrekt hoeft te worden. De vraag is wanneer sprake is van een zwaarwegend belang, zeker als dat voor iedere deelnemer en ontvanger weer anders kan worden ingevuld. Het blijkt dat deelnemers deze zwaarwegende belangen anders waarderen. Dit leidt binnen het samenwerkingsverband tot veel discussie. Bovendien ontstaat de situatie dat een deelnemer wel verwerkingsverantwoordelijk is voor de verwerking van gegevens, waarover hij niet de beschikking mag hebben.

Categorie

De onderzoeken delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden).** Zoals uit het bovenstaande blijkt, bestaat over de reikwijdte van de leveringsverplichting veel discussie binnen de samenwerkingsverbanden. Omdat dit vraagstuk meerdere aspecten kent, en niet bij alle samenwerkingsverbanden op dezelfde manier speelt, is meer tijd nodig om met elkaar te komen tot meer duidelijkheid hierover.

3.8 Verstrekken aan andere Wgs-samenwerkingsverbanden

Artikel 1.7, achtste lid, Wgs bepaalt dat de resultaten van een samenwerkingsverband kunnen worden verstrekt aan een ander samenwerkingsverband uit de Wgs, voor zover dat noodzakelijk is voor het doel van het ontvangende samenwerkingsverband en de deelnemers die de betreffende persoonsgegevens aan het verstrekkende samenwerkingsverband hebben ingebracht, daarmee instemmen.

Artikel 1.10 Bgs bevat een nadere inkadering van deze verstrekking:

+ gegevens mogen worden gedeeld als de betrokkene bij beide samenwerkingsverbanden bekend is;
+ in aanvulling op het eerste punt mogen RIEC's en ZVH's en RIEC's en het FEC gegevens uitwisselen die nodig zijn om afspraken en interventies van deelnemers in beide samenwerkingsverbanden op elkaar af te stemmen;
+ ten slotte mag een aanvrager van een iCOV-rapportage die tevens deelneemt in een RIEC of aan het FEC, dit rapport verstrekken indien er bij de RIEC of FEC een signaal wordt besproken over een persoon die onderwerp is van de iCOV-rapportage.

Deze bepaling is bij amendement in de Wgs opgenomen[11], en is uitgewerkt in artikel 1.10 Bgs. De AP vond in haar derde advies over de Wgs dat dit amendement zou moeten worden geschrapt. Dientengevolge zijn in het Bgs strikte voorwaarden verbonden aan deze uitwisseling van gegevens tussen samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden ervaren deze voorwaarden echter als onduidelijk en te strikt. Niet duidelijk is wat moet worden verstaan onder *bekend zijn bij het samenwerkingsverband*. Uit de toelichting bij artikel 1.10 Bgs blijkt dat het moet gaan om een situatie waarbij twee samenwerkingsverbanden *dezelfde betrokkene* bespreken. Er kan dan eerst op basis van hit/no hit bezien worden of een persoon ook onderwerp is van onderzoek in het andere samenwerkingsverband. Er kan dan slechts informatie worden gedeeld om interventies af te stemmen. Verdere afstemming dient vervolgens via de reguliere weg plaats te vinden. Tegelijkertijd blijkt uit de toelichting bij het amendement en artikel 1.10 Bgs dat een RIEC de resultaten kan delen met een ZVH wanneer criminele familieleden inwonen bij kinderen met jeugdzorgproblematiek teneinde de oorzaken te kunnen duiden en de kinderen beter te kunnen helpen. Terwijl het daarbij niet gaat om dezelfde betrokkenen.

Ten aanzien van de mogelijkheid als bedoeld in artikel 1.10 eerste lid onder d om een iCOV rapportage te mogen inbrengen wordt juist door sommige deelnemers gevreesd dat dit te makkelijk zal plaatsvinden, hoewel het aan de betreffende deelnemer is om hierover te beslissen en de deelnemers die de betreffende persoonsgegevens aan iCOV hebben verstrekt moeten instemmen met verstrekking aan het RIEC.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder de **categorieën 3 (bewuste keuze wetgever) en 4 (ervaren onduidelijkheden en onvolkomenheden).** De mogelijkheid gegevens uit te wisselen tussen samenwerkingsverbanden is, mede naar aanleiding van advies van de AP, beperkt gehouden. Dit wordt als knelpunt ervaren, maar is geen knelpunt in de zin van de invoeringstoets, want deze waarborg is door de wetgever beoogd.

[11] *Kamerstukken II*, 2020/2021, 35447, nr. 14.

Het is echter niet geheel duidelijk hoe de RIEC's en de ZVH's in concrete situaties moeten omgaan met onderlinge verstrekking. Hier lijkt nadere duiding op zijn plek.

Met betrekking tot de verstrekking van ICOV rapportages zullen partijen hierover goede afspraken moeten maken, zodat per keer aan de hand van deze afspraken bezien kan worden of verstrekking noodzakelijk is en er geen bezwaren bestaan.

3.9 Notificatieplicht

Artikel 14 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijken de in het eerste lid opgesomde categorieën informatie binnen een redelijke termijn (uiterlijk een maand) aan betrokkene moet verstrekken. **Artikel 14, vijfde lid** AVG biedt een aantal uitzonderingsmogelijkheden op de notificatieplicht. In de Wgs is geen inperking gemaakt op de notificatieplicht, zoals **artikel 23 AVG** dat onder bepaalde voorwaarden toestaat, zodat verder slechts de algemene uitzonderingsgrond van **artikel 41 UAVG** bestaat.

De samenwerkingsverbanden merken op dat de notificatieplicht uit de AVG zich moeilijk verhoudt tot het doel van het betreffende samenwerkingsverband en de belangen van de deelnemers. Dit probleem speelt bij alle samenwerkingsverbanden, steeds op een wat andere manier. Zo kan de enkele mededeling dat persoonsgegevens in een samenwerkingsverband worden verwerkt, zichtbaar maken dat sprake is van een integrale aanpak en dat kan het onderzoek ernstig verstoren. Dat ondermijnt de effectiviteit van het samenwerkingsverband en van de deelnemers afzonderlijk. De gedeelde informatie is bovendien vaak een van de puzzelstukjes van het totaalbeeld. Het is zeer goed denkbaar dat informatie pas veel later – dit kan maanden of jaren later zijn – binnen een opsporingsonderzoek wordt opgepakt en de gedeelde informatie zo kan bijdragen aan een verdenking, maar het kan ook zijn dat er eerst nog meer informatie nodig is.

Omdat op grond van het algemeen wettelijk kader er steeds per casus (en soms twee keer per casus) beoordeeld moet worden of er sprake is van een uitzonderingsgrond, brengt dit veel uitvoeringslasten met zich mee. De reden daarvoor is dat steeds moet worden beoordeeld of een bepaalde betrokkene moet worden geïnformeerd of niet.

iCOV heeft voor een andere aanpak gekozen door een uitgebreid privacy statement te publiceren op haar website. De strekking van de boodschap is dat iCOV een grote hoeveelheid aanvragen jaarlijks ontvangt en dat het onevenredig veel mankracht zou kosten om alle betrokkenen te notificeren, dan wel een beroep te doen op een uitzonderingsgrond.

Voor de ZVH's speelt dit probleem minder. In de meeste gevallen geldt voor de ZVH's dat een betrokkene op de hoogte is van de behandeling in een ZVH, maar niet in alle gevallen. Dan kan een beroep op een uitzonderingsgrond nodig zijn.

De algemene uitzondering op grond van artikel 41 UAVG ten aanzien van de rechten van betrokkenen (waaronder de notificatieplicht) blijkt niet te voldoen en een meer op de praktijk van de samenwerkingsverbanden toegespitste regeling zou uitkomst kunnen bieden.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 5 (knelpunt)**. De samenwerkingsverbanden ervaren dit als een forse belemmering. De notificatieplicht kost veel capaciteit. Ook bestaat onduidelijkheid bij de samenwerkingsverbanden over de mogelijkheid om op grond van artikel 14, vijfde lid, AVG een categorische uitzondering te creëren. De onderzoekers geven in overweging om in de Wgs te voorzien in goed ingekaderde uitzonderingen op de notificatieplicht en in toereikende waarborgen. De AVG laat daartoe in artikel 23 ruimte. Hierbij zal wel voldoende aandacht moeten zijn voor de belangen van betrokkenen om inzicht te hebben in de gegevens die over hen verwerkt worden tegenover het algemene belang dat de samenwerkingsverbanden dienen. Het gaat hier immers om een gevoelig vraagstuk, gezien de voorgeschiedenis van deze wet en de angst voor een gebrek aan transparantie.

3.10 Inzageverzoeken

Artikel 15 AVG bepaalt dat een betrokkene recht heeft om te controleren of een verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens van hem of haar verwerkt, en om hiervan inzage te verkrijgen.

Artikel 23, eerste lid AVG bepaalt dat inzage kan worden beperkt door Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen, op grond van de in a t/m j genoemde belangen, zoals de nationale veiligheid of de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.

Artikel 41 UAVG bepaalt dat een verwerkingsverantwoordelijke het recht op inzage buiten toepassing kan laten voor zover dat noodzakelijk en evenredig is ter waarborging van dezelfde gronden die in **artikel 23, eerste lid, onder a t/m j AVG** zijn opgesomd.

Artikel 1.2, eerste lid Bgs bepaalt dat het contactpunt AVG-verzoeken zoals inzage afhandelt. Het **tweede lid** bepaalt dat het contactpunt een verzoek afwijst als er naar het oordeel van één of meerdere deelnemers sprake is van een uitzonderingsgrond op grond van artikel 41 UAVG.

De samenwerkingsverbanden ervaren het als lastig dat bij het afwijzen van inzageverzoeken met een weigering alsnog informatie wordt prijsgegeven of gegevens van een betrokkene worden verwerkt binnen het samenwerkingsverband. Een weigering wijkt namelijk af van de reactie dat geen

persoonsgegevens worden verwerkt. Bij een weigering dient – in lijn met de AVG – een uitzonderingsgrond vermeld te worden. Met name deelnemers binnen de RIEC's vrezen dat het geven van een reden voor weigering inbreuk kan maken op lopende onderzoeken. Ook hiervoor geldt dat de samenwerkingsverbanden graag een specifieke regeling in de Wgs hadden gezien.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 2 (doorwerking AVG in WGS)**. Deze bevinding vloeit voort uit de AVG en wordt ook wel bij andere organisaties herkend, zoals bij fraudeonderzoeken of bij de politie[12]. Voor de samenwerkingsverbanden is dit thema niet een gevolg van de inwerkingtreding van de Wgs. Ook daarvoor bestond deze verplichting, die rechtstreeks voortvloeit uit de AVG. Er zal voor ieder samenwerkingsverband moeten worden bepaald welke mogelijkheden de uitzonderingsgronden van artikel 41 UAVG bieden, het lijkt niet mogelijk hiervoor een categorische uitzondering in de Wgs te creëren, waarbij de fundamentele rechten van betrokkenen voldoende in acht worden genomen.

3.11 Bewaartermijn en hernieuwde verwerking

Artikel 1.8, zevende lid Wgs bepaalt dat persoonsgegevens die gezamenlijk door het samenwerkingsverband worden verwerkt, worden vernietigd of geanonimiseerd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het samenwerkingsverband. Deze worden in ieder geval vijf jaar na datum van de eerste verwerking verwijderd of geanonimiseerd.
De persoonsgegevens mogen langer worden bewaard in geval een wettelijk voorschrift aan vernietiging in de weg staat of de persoonsgegevens nodig zijn voor de uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering.

Artikel 1.16, tweede lid Bgs bepaalt dat in bijzondere gevallen hernieuwde verwerking onder voorwaarden is toegestaan. Dit geldt alleen binnen een ZVH.

Het FEC en de RIEC's melden dat de maximale bewaartermijn te kort is in bepaalde casussen, aangezien deze samenwerkingsverbanden niet beschikken over de mogelijkheid om over te gaan tot hernieuwde verwerking. Hernieuwde verwerking wil zeggen dat gegevens niet worden vernietigd of geanonimiseerd, maar worden bewaard om, onder bepaalde voorwaarden, weer te kunnen worden verwerkt. Dit is geregeld voor de ZVH's, omdat de casussen daar vaak lang doorlopen of weer terugkomen bij het ZVH. Ook bij de RIEC's en het FEC blijken casussen vaak langer door te lopen dan de bewaartermijn van vijf jaar vanaf het begin van een casus. Bij het FEC gaat het dan vooral om analyserapporten van het programma Terrorismefinanciering die vaak nog relevant blijft. Voor iCOV is de bewaartermijn goed werkbaar in de praktijk, omdat de rapportages worden verstrekt aan de aanvrager. In dat geval is geen reden aanwezig om over te gaan tot een hernieuwde verwerking.

[12] Hoewel het bij de politie uiteraard voortvloeit uit de Europese richtlijn politie en justitie en de Wpg, artikel 25.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 5 (knelpunt)**. Aanbevolen wordt te overwegen of de regeling in artikel 1.16 Bgs die geldt voor de ZVH's eveneens voor de RIEC's en het FEC te laten gelden, omdat zij net als de ZVH's te maken kunnen krijgen met langlopende casuïstiek.

3.12 Terugkoppeling effectiviteit

> **Artikel 1.7, vierde lid, Wgs** bepaalt dat degenen die de resultaten ontvangen, ten minste jaarlijks de effectiviteit en bruikbaarheid daarvan terugkoppelen aan het samenwerkingsverband, en, indien de ontvangst van de resultaten niet tot vervolgacties heeft geleid, de redenen daarvan.

Door alle samenwerkingsverbanden is opgemerkt dat het lastig is om aan deze vormvrije verplichting te voldoen, omdat het moeilijk is om de effectiviteit en bruikbaarheid van de resultaten concreet aan te tonen of concreet te maken. Het delen van informatie draagt bij aan een verbeterde informatiepositie van de deelnemers. Deze verbeterde informatiepositie op zichzelf is vaak het belangrijkste resultaat van de werkzaamheden van het samenwerkingsverband.

Het concrete resultaat van deze verbeterde informatiepositie is doorgaans moeilijk meetbaar, omdat de informatie vanuit het samenwerkingsverband een van de vele puzzelstukjes is in het grotere geheel van lopende onderzoeken. De precieze bijdrage van informatie uit het samenwerkingsverband binnen dat grotere geheel is daarmee moeilijk vast te stellen. Daarnaast gaat het om onderzoeken die doorgaans een langere doorlooptijd hebben waarvan de effecten dus pas na langere tijd zichtbaar worden.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorieën 3 (bewuste keuze wetgever) en 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**.

In de memorie van toelichting[13] is aangegeven dat het gaat om feedback die noodzakelijk is om te toetsen of de gegevensverwerking noodzakelijk en effectief is. Er zal altijd moeten worden gemonitord of een bepaalde gegevensverwerking noodzakelijk en effectief is in het licht van de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt. Hiermee wordt voldaan aan de verantwoordingsplicht op grond van artikel 5, tweede lid, AVG. De onderzoekers zien deze bevinding meer als een waarschuwing en uitleg van de samenwerkingsverbanden dat een resultaat vaak niet te koppelen is aan één bepaald signaal en dat het maar de vraag is of op deze wijze invulling kan worden gegeven aan de verantwoordingsplicht. Aanbevolen wordt om bij de wetsevaluatie te beoordelen of artikel 1.7, vierde lid, Wgs effectief is gebleken om invulling te geven aan de verantwoordingsplicht.

[13] *Kamerstukken II*, 35447, nr. 3, pagina 71

3.13 Nieuwe deelnemers

Artikel 1.3, eerste lid, Wgs bepaalt dat deelnemers de bij of krachtens de Wgs aangewezen overheidsinstanties, overheidsorganen en private partijen zijn.

De mogelijkheid bij amvb deelnemers aan te wijzen is voor de samenwerkingsverbanden verschillend, zo blijkt uit de **artikelen 2.3 eerste lid onder h**. (FEC), **2.11 eerste lid onder j** (iCOV), **2.19, derde lid** (RIEC's) en **2.27**, vijfde lid (ZVH's).

De procedure voor het aanwijzen van nieuwe deelnemers vergt dus in ieder geval een wijziging van het Bsg. Dit wordt door sommige samenwerkingsverbanden als omslachtig ervaren, onder meer omdat het hierdoor niet mogelijk is om deelnemers te laten 'proefdraaien', zoals voor de invoering van de Wgs nog wel eens gebeurde. Het voordeel hiervan is dat onderzocht kan worden of het inderdaad opportuun is dat een bepaalde deelnemer wordt toegevoegd.

Diverse samenwerkingsverbanden hebben ook de wens geuit om meer deelnemers aan te wijzen voor het samenwerkingsverband. Het gaat hier om verschillende situaties, situaties waarin een deelnemer al meedeed, maar niet is meegenomen als deelnemer in de Wgs of het Bgs, bijvoorbeeld omdat het wetgevingsproces al gevorderd was (zie voorbeeld 1, 2 en 3). Ook zijn er wensen voor de toekomst, waarbij men graag nieuwe deelnemers zou willen laten aanwijzen. Zie de voorbeelden 4 en 5.

Voorbeeld 1. FEC: bij het FEC had het Bureau Financieel Toezicht (BFT) al de interne toelatingsprocedure doorlopen om als deelnemer toe te treden. Het wetsvoorstel was echter al te ver in procedure om het BFT mee te kunnen nemen. In het Bgs is het BFT alleen als deelnemer bij het programma terrorismefinanciering opgenomen. Het FEC zou graag zien dat het BFT als deelnemer van het FEC toegevoegd wordt.

Voorbeeld 2. RIEC: sinds 2020 voert het CJIB namens de minister taken uit die voorheen bij het OM lagen, welke liggen op het terrein van de tenuitvoerlegging. Het CJIB is van mening dat – vanwege die overgenomen taken – het CJIB ook ten aanzien van het RIEC verband in de Wgs had moeten worden opgenomen. Om de toegevoegde waarde van een eventueel samenwerkingsverband met één of meerdere RIEC's aan te tonen, wordt op dit moment een verkenning uitgevoerd samen met enkele RIEC's. In het geval deze toegevoegde waarde wordt vastgesteld, betekent dat aanwijzen van het CJIB op grond van art. 2.19 Wgs moet plaatsvinden.

Voorbeeld 3. Taskforce SCTF onder het FEC: in artikel 2.2 onder a Bgs mist de rijksrecherche, terwijl die sinds 2024 deelneemt aan de SCTF.

Voorbeeld 4. ZVH: binnen de ZVH's zijn een aantal partijen die nu zeer regelmatig als incidentele deelnemer meedoen, hetgeen praktische nadelen met zich meebrengt en waarvan het wenselijk wordt geacht dat deze worden aangewezen als vaste deelnemer. Het gaat daarbij om het CJIB, CIZ, zorgkantoren, instellingen voor verstandelijk gehandicapten, instellingen voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

Voorbeeld 5. FEC en iCOV: er is een wens bij het FEC en iCOV om de Dienst Financieel economische Integriteit (DFEI) in zijn geheel op te nemen als deelnemer, ook voor de taken van de teams UBO en Economische Handhaving.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorieën 5 (knelpunt) en 1 (wensen)**. Voorbeelden 1, 2 en 3 betreffen partijen, waarvan de deelname aan het samenwerkingsverband onderscheidenlijk de Taskforce SCTP aan de orde was ten tijde van het opstellen van de regelgeving. Deze partijen zijn uiteindelijk niet meegenomen in de Wgs of het Bgs. Aanbevolen wordt om het Bgs aan te vullen met deze partijen als deelnemer. De voorbeelden 4 en 5 zijn in tegenstelling tot de eerste drie voorbeelden louter wensen om nieuwe partijen als deelnemer toe te voegen.

3.14 Auditplicht

Artikel 1.10, eerste lid, Wgs bepaalt dat het samenwerkingsverband periodiek een privacy audit verricht naar de uitvoering van de regels uit de Wgs, het Bgs, de regeling en de AVG.

Artikel 1.18, eerste t/m vierde, lid Bgs werkt de inhoud en wijze van uitvoering verder uit, zoals dat er na twee jaren na inwerkingtreding een audit plaatsvindt, dat er een beoordeling plaatsvindt van de opzet en het bestaan van maatregelen en procedures ter uitvoering van bovengenoemde regels en de auditor onafhankelijk is en beschikt over deskundigheid en ervaring op het gebied van de werking van het samenwerkingsverband en de toepasselijke wetgeving inzake gegevensverwerking.

Artikel 1.18, vijfde lid, Bgs maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de wijze waarop de audit wordt verricht. Er is echter geen ministeriële regeling vastgesteld.

Samenwerkingsverbanden missen een concrete uitwerking van de auditplicht in lagere regelgeving. Op dit moment bestaan onduidelijkheden over de precieze wijze waarop de audit moet worden uitgevoerd. Risico daarvan is dat de samenwerkingsverbanden verschillend met de audit omgaan, waardoor resultaten niet onderling vergelijkbaar zijn. Bovendien leven er vragen over de reikwijdte van de audit, en of deze enkel ziet op de gezamenlijke verwerkingen, of ook op het inbrengen van gegevens door en het verstrekken van de resultaten aan afzonderlijke deelnemers.

Ten slotte wordt de faciliterende taak van de CFG ten aanzien van de audit, die is benoemd in de memorie van toelichting, als minder wenselijk gezien.[14] De reden daarvoor is gelegen in het meer principiële argument dat de CFG onafhankelijk is. Daarnaast is de vraag of het voor iedere CFG uitvoerbaar is om een dergelijke faciliterende taak te vervullen.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. Geadviseerd wordt de eerste ronde audits, die rond maart 2027 moeten plaatsvinden, af te wachten om te beoordelen of een ministeriële regeling noodzakelijk is. Naar aanleiding hiervan kan ook worden beoordeeld of de rol van de CFG als facilitator van de audit inderdaad lastig is en of dit zou moeten worden aangepast. Diverse samenwerkingsverbanden zijn al doende met het opstellen van een normenkader voor de audits.

[14] *Kamerstukken II*, 2019-2020, 35447, nr. 3, p. 66.

4. Bevindingen per samenwerkingsverband

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt per samenwerkingsverband stilgestaan bij de onderwerpen en ervaringen die voor elk van de samenwerkingsverbanden specifiek gelden. Achtereenvolgens worden de ervaringen van het FEC, iCOV, de RIEC's en de ZVH's behandeld. Per samenwerkingsverband wordt allereerst een korte duiding gegeven van de activiteiten die de deelnemers in gezamenlijkheid uitvoeren. Daarna volgen de verschillende onderwerpen die naar voren zijn gebracht en net als in hoofdstuk 3 worden de bevindingen voorzien van een categorie-indeling.

4.2 Financieel Expertise Centrum (FEC)

4.2.1 Inleiding

Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector. Het doel van het FEC is om met het oog op risico's van inbreuken op de integriteit van het financiële stelsel, of onderdelen daarvan, gegevens te verwerken voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers. Deze risico's zien onder meer op de integriteit van natuurlijke of rechtspersonen, of op financieel economische criminaliteit en andere ernstige vormen van criminaliteit of terrorismefinanciering.

Het FEC kent twee activiteiten: signalenoverleg en gegevensanalyse. In het signalenoverleg wordt signalen inzake bedreigingen of risico's besproken en verstrekken de deelnemers elkaar de noodzakelijke gegevens om te komen tot sturingsinformatie.

Het FEC is onderverdeeld in verschillende organisatiestructuren[1]:er is een **informatieplatform** waarin het signalenoverleg – dat vooral gericht is op de integriteit van de financiële sector– plaatsvindt en er is een **programma Terrorismefinanciering**, een publiek samenwerkingsverband van veertien overheidsorganisaties dat zich onder meer richt op het formuleren van typologieën van potentiële soorten terrorismefinanciering. Op basis van ingebrachte signalen, formuleert een analyseteam een rapport, dat wordt besproken met de deelnemers om te bezien welke interventie noodzakelijk is.

Daarnaast zijn er twee publiek-private taskforces, die meer gericht zijn op operationele samenwerking:

+ **De Serious Crime Taskforce**: gericht op een effectieve wijze van verstrekken en delen van informatie over sleutelfiguren in de zware georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, ter ondersteuning van banken bij transactiemonitoring;

+ **De Terrorisme Financiering Taskforce**: het mogelijk maken van de samenwerking tussen publieke en private partners ten behoeve van de preventieve en strafrechtelijke aanpak van Terrorismefinanciering.

Het FEC is positief over de rechtszekerheid die de Wgs biedt, en de verduidelijking van de rechtsgrondslagen voor de informatie-uitwisseling binnen het FEC. Het FEC ervaart wel enkele knelpunten. Deze bestaan vooral uit een aantal ervaren onduidelijkheden, maar ook zijn er enkele structurele omissies in de wet in de ogen van het FEC.

4.2.2 Adequaat beveiligingsniveau

Artikel 1.8, achtste lid, Wgs bepaalt dat persoonsgegevens uitsluitend worden verwerkt in systemen waarvoor een adequaat beveiligingsniveau geldt. Persoonsgegevens worden ten minste beveiligd volgens vastgestelde richtlijnen van de minister van BZK.

Uit de memorie van toelichting volgt dat hierbij gedacht kan worden aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).[15]

Het FEC maakt gebruik van de ICT-infrastructuur van DNB. Voor het vaststellen van adequate maatregelen betreffende informatiebeveiliging maakt DNB[16] – als aanbieder van de FEC ICT-infrastructuur – geen gebruik van de BIO, maar van een verplicht gestelde methodiek van het Europese Stelsel van Centrale Banken, dat onderdeel is van het Single Supervisory Mechanism.

Het FEC wil graag duidelijkheid over de vraag of de wetgever expliciet voor ogen had om naast de BIO, ruimte te bieden voor andere informatiebeveiligingskaders zoals de bovengenoemde, mits er sprake is van een adequaat beveiligingsniveau. De Wgs en het Bgs bieden die duidelijkheid op dit moment niet, volgens het FEC.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. Dit is een interpretatievraagstuk. Er staat dat er een adequaat beveiligingsniveau moet gelden en de vraag is of de beveiligingsrichtlijnen van de DNB voldoen aan dit adequate beveiligingsniveau en hoe de woorden “ten minste” moeten worden gelezen. Onderzoekers lezen dit zo dat de beveiliging ten minste hetzelfde adequate niveau moet hebben, hetgeen naar voren zal komen bij de eerste audit. Aanbevolen wordt om in contact te treden met het FEC hoe deze bepaling moet worden uitgelegd in relatie tot de door de DNB gehanteerde beveiligingsrichtlijnen.

[15] *Kamerstukken II*, 2019-2020, 35447, nr. 3, p. 19.
[16] De DNB is tevens niet gehouden aan de Network and Information Security Directive (NIS2).

4.2.3 Bilateraal gegevens delen

Artikel 2.4, eerste lid, onder c, Bgs bepaalt dat een signaal of verzoek uitsluitend een aanleiding vormen voor een signalenoverleg, onderscheidenlijk een gegevensanalyse indien het signaal of verzoek naar verwachting de samenwerking met meerdere deelnemers van het FEC vergt.

Bij het FEC leven vragen of op basis van dit artikel nog wel bilateraal gegevens mogen worden gedeeld. Door de gestelde voorwaarde dat voor het inbrengen van een signaal in het FEC naar verwachting de samenwerking vergt van *meerdere deelnemers*, is er discussie binnen het FEC of er nog bilateraal gegevens mogen worden gedeeld. Vóór de Wgs was dit wel mogelijk. Indien dit niet langer is toegestaan, valt een belangrijke meerwaarde van het Informatieplatform weg voor deelnemers. Gebruikmaking van het Informatieplatform ook bij bilaterale afstemming wordt als efficiënter gezien en voldoet bovendien beter aan de gestelde eisen en waarborgen in vergelijking tot de situatie dat buiten het platform om de informatie wordt gedeeld.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 3 (bewuste keuze wetgever)**. In de toelichting bij artikel 2.4 onder c van het Bgs is beschreven als het evident is dat analyse van het signaal adequaat kan plaatsvinden met bevoegdheden tot onderlinge gegevensuitwisseling tussen twee deelnemers bij of krachtens een andere wet dan de Wgs, dat die weg moet worden bewandeld, omdat er anders niet voldaan wordt aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het FEC vindt de lezing zoals beschreven in de toelichting ongewenst, maar duidelijk is dat de volgens de wetgever bilaterale gegevensdeling niet past binnen de systematiek en waarborgen van de Wgs.

4.2.4 De publiek-private taskforces

Binnen het FEC zijn er twee publiek-private taskforces.
De Serious Crime Taskforce (SCTF) richt zicht op het verstrekken en delen van informatie over subjecten, netwerken en fenomenen in de zware georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, ter ondersteuning van banken bij transactiemonitoring. Binnen het SCTF vindt een gezamenlijk signalenoverleg plaats met deelnemende *publieke* partners waarbij signalen geprioriteerd worden.
De Terrorisme Financiering Taskforce (TFTF) richt zich op het verstrekken en delen van informatie over subjecten rondom signalen van terrorismefinanciering.

Werkwijze
De politie of FIOD deelt een signaal – na toestemming van het Openbaar Ministerie – aan de FIU. Hierna vindt het inputoverleg plaats met een werkgroep van gescreende

bankanalisten en FIU-medewerkers op een server van de FIU. Vervolgens bekijken de bankanalisten of er een melding van een ongebruikelijke transactie moet worden gemaakt aan de FIU. Indien dit het geval is, doet de FIU op basis van haar eigen Wwft bevoegdheden onderzoek naar de gemelde ongebruikelijke transacties. Ten slotte verklaart de FIU de transacties waar nodig verdacht. Verdachte transacties zijn zichtbaar voor de opsporingsdiensten. Van dit proces vindt geen terugkoppeling plaats aan de betreffende taskforce.

Informatieketen

Bij de taskforces is sprake van een **informatieketen**, waarbij een aantal publieke partners gericht de gescreende bankanalisten van signalen voorzien om hen te helpen bij het uitvoeren van Wwft-taken. Het gaat daarbij niet om gegevensuitwisseling tussen publieke en private partners. Daarmee wijken de werkwijzen van de taskforces wezenlijk af ten opzichte van de publieke FEC-samenwerking.

Ggezamenlijke gegevensverwerking en gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid zijn de uitgangspunten van de Wgs. Deze gezamenlijke gegevensverwerking vindt niet of nauwelijks plaats binnen de taskforces. Om die reden is het moeilijk gebleken de Wgs en het Bgs toe te passen op de taskforces. Bekeken wordt door de taskforces, in samenspraak met de RAC, hoe dit het meest passend is te krijgen. Tot dusver wordt als meest geschikte oplossingsrichting gezien om het zogenoemde inputoverleg naar een zogenoemd signalenoverleg om te vormen, zodat voor dat deel de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid van de Wgs geldt.

Voor de taskforces waren de bilaterale verstrekkingsbevoegdheden van de Wpg in combinatie met het samenwerkingsconvenant al goed werkbaar. Wat als voordeel van de Wgs is benoemd, is dat banken een duidelijke grondslag hebben in de wet om gegevens te verwerken binnen de afgesloten omgeving.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 5 (knelpunt)**. De taskforces lijken minder goed passend binnen de systematiek van de Wgs, waarmee het lastig is te bepalen hoe de Wgs op de taskforces toegepast moet worden. De onderzoeken adviseren om met het FEC te onderzoeken hoe de taskforces binnen de kaders van de Wgs beter kunnen worden ingepast en in hoeverre dit aanpassing van de Wgs of het Bgs vergt.

Inbrengen signalen door het OM

Artikel 2.2 Bgs bepaalt dat, voor zover in het Financieel Expertisecentrum gezamenlijk gegevens worden verwerkt in publiek-private taskforces ten behoeve van het voorkomen

en bestrijden van het gebruik van het financiële stelsel voor terrorismefinanciering, financieel-economische criminaliteit en andere ernstige vormen van criminaliteit, uitsluitend deelnemen:
a. het Openbaar Ministerie, de politie, de Financiële inlichtingen eenheid en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, voor de in artikel 2.3 van de wet genoemde taken;
b. ABN Amro Bank, Aegon, ING Bank, KNAB, Rabobank, Triodos en Volksbank, voor de uitvoering van hun verplichtingen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en voor de voornoemde doeleinden van de publiek-private taskforces.

Artikel 2.4, tweede lid, Bgs bepaalt dat slechts de politie of de FIOD een signaal kunnen indienen.

Het OM wordt in artikel 2.4, tweede lid, Bgs niet genoemd als inbrenger van signalen in de taskforce terrorismefinanciering. Dit wordt door de taskforces als een gemis ervaren, omdat het in de praktijk tot meerdere problemen kan leiden. Soms beschikt het OM over signalen, bijvoorbeeld verkregen uit de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen, waarover de politie en de FIOD niet beschikken en die wel van grote meerwaarde voor het doel van het FEC kunnen zijn.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevindingen in onder **categorie 5 (knelpunt).** Er zal een wijziging van artikel 2.4 tweede lid, Bgs noodzakelijk zijn, zodat het OM ook signalen kan inbrengen.

Verwerking gegevens van verdachten bij de taskforces

In de toelichting bij artikel 2.2. Bgs staat dat de mogelijkheid tot het delen van gegeven is bedoeld voor personen tegen wie nog geen concrete verdenking bestaat, maar ten aanzien van wie wel duidelijke en objectieve aanwijzingen bestaan. Bij een concrete verdenking kunnen gegevens immers gevorderd worden. Voor de SCTF is onduidelijk of dit inderdaad zo gelezen moet worden dat de weg via de SCTF niet gebruikt zou kunnen worden als er sprake is van een verdachte. Dit kan namelijk in sommige gevallen meer opleveren dan bij slechts een vordering.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden en onvolkomenheden)**. Nadere duiding lijkt hier op zijn plek.

4.3 Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen

4.3.1 Inleiding

Het doel van de gezamenlijke gegevensverwerking van iCOV is het in kaart brengen van onverklaarbaar of crimineel vermogen, het bestrijden van witwas- of fraudeconstructies, het kunnen innen van overheidsvorderingen die oninbaar dreigen te worden en het uitoefenen van toezicht op de goede werking van de markt.

iCOV verricht hiertoe verschillende activiteiten, namelijk het opstellen van:

+ **iRVI**: een rapportage inzake het vermogen en inkomsten van een of meer natuurlijke of rechtspersonen;
+ **iRR**: een rapportage inzake de financieel-zakelijke relaties rondom natuurlijke of rechtspersonen;
+ **iRT NN**: een geanonimiseerde rapportage die aan de hand van indicatoren en gegeven over bepaalde gepseudonimiseerde natuurlijke personen of rechtspersonen een ontwikkeling of trend in een bepaalde regio of een bepaald fenomeen weergeeft (themarapportage);
+ **iRT compact**: een iRVI of iRR opstellen op basis van een iRT NN.

Voor het opstellen van een iRVI of iRR moet sprake zijn van duidelijke en objectieve aanwijzingen dat er op onrechtmatige wijze financieel gewin is door middel van bepaalde misdrijven of overtredingen, een fiscale overtreding of een oninbare overheidsvordering. De aanvraag kan slechts gedaan worden door deelnemers en moet voldoende onderbouwd worden door de aanvrager. De themarapportages worden uitsluitend verstrekt over thema's die zijn vastgesteld en gepubliceerd door de deelnemers en aan bepaalde voorwaarden voldoet die in het Bgs zijn opgenomen. De themarapportage vindt plaats door geautomatiseerde gegevensanalyse aan de hand van vooraf vastgestelde en gevalideerde indicatoren.

Volgens iCOV geeft de wet vertrouwen en stabiliteit en zorgt voor een meer robuuste implementatie van AVG-normen. Op onderdelen is er nog wel onduidelijkheid over de vertaling van de wet in de praktijk. Deze onderdelen komen hieronder in meer detail aan de orde

4.3.2 Aanvragen van rapportages

Artikel 1.7, eerste lid, Wgs bepaalt dat resultaten van de verwerking binnen het samenwerkingsverband aan een of meer deelnemers worden verstrekt – voor zover wordt voldaan aan de noodzakelijkheids- en verenigbaarheidseisen onder sub a of b – tenzij naar het oordeel van een of meerdere deelnemers zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

Artikel 2.8 Bgs stelt aanvullende drempelwaarden voor het aanvragen van een rapportage over vermogen en inkomsten of financieel-zakelijke relaties. **Niet** benoemd is dat opsporingsdiensten een vordering nodig hebben van de Officier van Justitie.

Binnen iCOV wordt gediscussieerd hoe de procedure van het aanvragen van rapportages vorm moet worden gegeven. Het is voor iCOV onduidelijk of de wetgever, door het niet expliciet opnemen dat een vordering van de OvJ nodig is, daarmee heeft beoogd dat deze toets – die zijn grondslag vindt in het Wetboek van Strafvordering – niet langer noodzakelijk is in het geval de politie een aanvraag doet.[17] Daarnaast leven vragen of een vorm van voorafgaande toetsing bij de andere deelnemers aanwezig moet zijn als waarborg voor het aanvragen van rapportages door andere deelnemers.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in **onder categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. De aard van de onduidelijkheid die bij iCOV leeft, kan een aanleiding vormen om op korte termijn de benodigde uitleg over deze kwestie te geven. Eventueel kan in het kader van de wetsevaluatie worden meegenomen of explicitering in het Bgs op zijn plaats is.

4.3.3 De drempelwaarde

Artikel 2.8, eerste lid, onder a, Bgs bepaalt dat een verzoek voor een rapportage over vermogen en inkomsten of over financieel-zakelijke relaties uitsluitend in behandeling wordt genomen indien sprake is van duidelijke en objectieve aanwijzingen dat op onrechtmatige wijze financieel gewin is of wordt behaald.

Hoewel iCOV aangeeft dat de drempelwaarden in de praktijk doorgaans werkbaar zijn, heeft de voorwaarde dat er sprake moet zijn van financieel gewin, een beperkend effect op de mogelijkheden om aanvragen te doen. iCOV is van mening dat bijvoorbeeld bij terrorismefinanciering geen sprake is van financieel gewin, waardoor hiervoor geen aanvragen meer kunnen worden gedaan. Dit wordt als een gemis gezien.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. De eisen in dit artikel zijn een gevolg van het derde advies van de AP en zijn blijkens de toelichting bij dit artikel in het Bgs noodzakelijk in verband met de eis dat het startpunt van een verwerking in een samenwerkingsverband voldoende duidelijk moet zijn en moet voldoen aan eisen van proportionaliteit. Het is daarbij wel de vraag wat precies onder financieel gewin moet

[17] De AP heeft in haar advies over het Bgs geadviseerd om een rechter te laten toetsen of een voorgenomen verwerking aan de wettelijke criteria voldoet. Dit advies is niet overgenomen door de wetgever. Autoriteit Persoonsgegevens, *Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden,* Den Haag: 3 november 2023.

worden verstaan en of terrorismefinanciering daar ook onder moet worden begrepen. In overweging wordt gegeven om hier op korte termijn meer duidelijkheid over te verschaffen.

4.3.4 Gebruik gegevens voor doorontwikkeling, innovatie en wetenschappelijk onderzoek

Artikel 2.13 Wgs bepaalt ten behoeve van welke activiteiten iCOV gegevens mag ontvangen en verwerken, al dan niet met behulp van geautomatiseerde gegevensverwerking. iCOV mag op basis hiervan drie verschillende productcategorieën opstellen.

Artikelen 2.9 t/m 2.13 Bgs stellen eisen aan het vaststellen, van een thema en indicatoren van een themarapportage, het behandelen van een verzoek om een themarapportage en de uitvoering van de gegevensanalyse.

In de toelichting wordt omtrent wetenschap en innovatie het volgende opgemerkt door de wetgever:
'' Als er innovatieve handelingen en onderzoeken worden gedaan voor de kwaliteitsverbetering van de producten van iCOV, worden deze werkzaamheden uitgevoerd in een afgescheiden zone binnen dezelfde omgeving als waarbinnen het beheer van gegevens voor productiedoeleinden plaatsvindt." "De verwerkingen in het kader van wetenschap en innovatie vinden plaats onder het regime van de artikelen 89 AVG, 22 Wpg en 39g in samenhang bezien met artikel 15 Wjsg. In die artikelen is bepaald dat de resultaten van de activiteiten in het kader van wetenschappelijk onderzoek en statistiek geen persoonsgegevens mogen bevatten. Binnen innovatie en wetenschap worden er wetenschappelijke onderzoeken verricht ten behoeve van innovatieve vernieuwingen voor de ontwikkeling van rapportage- en analysemogelijkheden binnen iCOV. Een greep uit de verwerkingen die binnen wetenschap en innovatie plaatsvinden:
1. Methodes ontwikkelen om nieuwe data(bestanden) te beoordelen;
2. Ontwikkelen van productaanpassingen:
a. Aanvullingen m.b.v. nieuwe data;
b. Verbeterde lay-out/performance etc. van bestaande producten;
3. Testen nieuwe (versies van) software;
4. Onderzoek naar nieuwe indicatoren voor themarapportage.''

Doordat de werkwijze van iCOV is gecodificeerd met de komst van de Wgs, reflecteert deze de stand van de technologie van 2018. De Wgs bevat geen kader voor innovatie en het toepassen van nieuwe technieken. In de Wgs zijn drie specifieke productcategorieën gedefinieerd en ook de te gebruiken analysemethoden liggen vast. Ondertussen biedt de Wgs de mogelijkheid om meer gegevens te verwerken. In potentie bieden deze gegevens een grote bron van inzicht en kennis die echter door de huidige beperkingen in de wet niet optimaal te ontsluiten zijn. Nieuwe kansen blijven hiermee onbenut.

iCOV stelt dat op basis van de huidige wettekst en toelichting het allereerst onduidelijk is of er voor de (door)ontwikkeling van rapportages en het testen daarvan echte persoonsgegevens mogen worden gebruikt, omdat deze werkzaamheden niet zijn opgenomen in de doelstelling. iCOV heeft deze gegevens nodig om de kwaliteit van de producten te kunnen monitoren, om de mogelijkheden van de producten te optimaliseren, om indicatoren wetenschappelijk te onderzoeken en te toetsen en om themarapportages op een verantwoorde wijze te kunnen ontwikkelen. iCOV ziet in de Wgs beperkte mogelijkheden om deze gegevens voor deze bredere doeleinden te kunnen gebruiken. Dit is een probleem gezien de snelle technologische ontwikkelingen in de maatschappij.

Voorbeeld: specifieke gegevens van aanvragen kunnen bijvoorbeeld nuttig zijn voor een evaluatieonderzoek van de FIU naar gemelde verdachte transacties of een beleidsonderzoek van het Ministerie van Justitie zoals de National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. Er wordt in de memorie van toelichting wel het nodige over de werkwijze ten aanzien van wetenschappelijk onderzoek beschreven[18]. Hieruit blijkt dat de verwerking van gegevens voor deze doeleinden moet plaatsvinden in een afscheiden omgeving en dat er strenge beveiligingseisen worden gesteld. Hieruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat het gebruik van echte persoonsgegevens onder deze strenge voorwaarden mogelijk is. Tegelijkertijd is de doelbinding beperkt. Geadviseerd wordt met iCOV in overleg te treden en bij de evaluatie dit punt uitdrukkelijk mee te nemen. Te meer omdat het (door)ontwikkelen van de activiteiten of producten en het testen daarvan bijdraagt aan het invulling kunnen geven aan de beginselen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, AVG, zoals onder meer de beginselen van behoorlijkheid en juistheid.

Verder vraagt iCOV zich af of het is toegestaan om gegevens van aanvragen te bewaren en te gebruiken in het kader van evaluatieonderzoek of beleidsonderzoek. Deze vraag valt binnen de bredere discussie over wat onder (wetenschappelijk) onderzoek valt of niet en daarover zijn meerdere interpretaties mogelijk. Hierover zou meer duiding kunnen worden gegeven.

4.3.5 Indicatoren iRT

Artikel 2.10 Bgs bepaalt dat bij het opstellen van een themarapportage, deelnemers door hen vooraf vastgestelde indicatoren voor een thema hanteren, die wijzen op het op onrechtmatige wijze behalen van financieel gewin, zijn gebaseerd op wetenschappelijke

[18] *Kamerstukken II*, 2019/2020, 35447, nr.3, p. 28.

literatuur, statistische validatie en kennis van experts, en objectief en nauwkeurig zijn en zijn gecontroleerd op geldigheid en juistheid, rekening houdend met vertekening, navolgbaarheid, betrouwbaarheid en representativiteit van de gegevens.

Artikel 2.12, eerste lid Bgs bepaalt dat de gegevensanalyse voor een themarapportage uitsluitend wordt opgesteld op basis van de door deelnemers verstrekte gegevens en bovengenoemde gevalideerde indicatoren.

iCOV heeft aangegeven dat de eis dat indicatoren die ten grondslag liggen aan de themarapportage – ook aangeduid als de IRT – moeten zijn gebaseerd op wetenschappelijke literatuur moeilijk haalbaar is. De ervaring leert dat fenomenen weliswaar beschreven worden in wetenschappelijke literatuur, maar specifieke indicatoren nauwelijks. Dit beperkt het aantal thema's waarop iCOV een rapportage kan maken volgens iCOV aanzienlijk.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. Dit betreft een onduidelijkheid waarover met iCOV in contact getreden kan worden, waarbij het vooral gaat om de vraag of de wetgever bedoeld heeft dat daadwerkelijk de indicatoren moeten zijn beschreven in wetenschappelijk onderzoek en of de eisen limitatief bedoeld zijn. Ook dit is een punt dat bij wetsevaluatie kan worden betrokken.

4.3.6 Gegevens van derden

Artikel 1.8, eerste lid, Wgs bepaalt dat er nadere voorwaarden en beperkingen kunnen worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Artikel 1.5 Bgs bepaalt dat deelnemers uitsluitend gegevens verstrekken aan het samenwerkingsverband die zij rechtmatig verwerken.

In de nota van toelichting wordt daarover, onder andere, opgemerkt door de wetgever: ''*Het onderhavige artikel verzet zich er wel tegen dat een deelnemer op verzoek van (een deelnemer van) het samenwerkingsverband gegevens bij een derde vergaart om deze vervolgens in te brengen in het samenwerkingsverband. Een (deelnemer van een) samenwerkingsverband kan geen instructie of opdracht geven aan een deelnemer om bepaalde informatie bij een derde te verzamelen.*''

Hoewel de wet het vergaren van gegevens bij derden ten behoeve van het samenwerkingsverband lijkt te verbieden, is hier wel behoefte aan. In bepaalde gevallen zijn deze gegevens zelfs noodzakelijk in het kader van de betrouwbaarheid van de rapportages.

Voorts is het voor iCOV niet duidelijk of op grond van artikel 1.5 Bgs de gehele dataset mag worden verstrekt of slechts die onderdelen die daadwerkelijk door een deelnemer voor de eigen taakuitoefening zijn gebruikt. iCOV illustreert dit met twee voorbeelden.

Voorbeeld basisregistraties: iCOV heeft data uit basisregistraties nodig om betrouwbare rapportages op te kunnen stellen. Het gaat om registraties zoals de KvK, Kadaster, UBO-register en BRP. Bij de deelnemers zijn deze registraties veelal op subjectniveau beschikbaar. Echter, deze worden niet op eenduidige wijze geregistreerd, waardoor deze onvoldoende betrouwbaar zijn voor de rapportage. Bij deelnemers speelt discussie of zij dergelijke, gehele datasets aan iCOV mogen leveren.

Voorbeeld referentiegegevens: referentiegegevens kunnen iCOV-rapportages verrijken. Denk hierbij aan de dagwaarde van auto's, de gemiddelde omzet van specifieke branches, geolocatiegegevens (kaartmateriaal) en gegevens van CBS. Deze gegevens worden door de deelnemers wel gebruikt maar worden niet op een gestructureerde wijze vastgelegd. Daarom kunnen niet worden gebruik in de rapportages van iCOV terwijl ze wel van grote toegevoegde waarde zijn bij het juist interpreteren van de data.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. Over het gebruik van gegevens van derden bestaan verschillende interpretaties en verschillen van mening. Helderheid hierover is geboden, gelet op het belang van gegevens – uit bijvoorbeeld de KVK– die spelen in de producten van iCOV. Het is aan te bevelen om hierover op korte termijn meer duidelijkheid te verschaffen en, zo nodig, de regeling aan te passen.

4.3.7 Aanvragen in relatie tot verstrekking data aan EU-landen

Bij iCOV zijn er vragen over de mogelijkheden van het aanvragen van rapportages in het kader van nationaal strafrechtelijk onderzoek onder leiding van een gedelegeerd Europees aanklager bij het EOM. De vraag is of dit gezien kan worden als onderdeel van de taakuitvoering van het OM waarvoor een iCOV-aanvraag kan worden gedaan

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onwenselijkheden)**. De hiervoor geschetste onduidelijkheid behoeft nader bestudering. In overweging kan worden genomen om iCOV helderheid te bieden over dit onderdeel van de taakuitvoering van het OM in relatie tot het doen van een iCOV-aanvraag.

4.4 Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's)

4.4.1 Inleiding

De RIEC's verwerken gegevens voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers op het terrein van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke handhaving in het belang van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De RIEC's wijzen hiervoor handhavingsknelpunten aan en doen daar analyse over, voeren casusoverleggen en verrichten gebiedsscans en thematische scans bij missstanden in maatschappelijke sectoren en publieke voorzieningen die vatbaar zijn voor georganiseerde criminaliteit. De deelnemers zijn in de wet aangewezen. De deelnemers mogen persoonsgegevens uitwisselen, waaronder het BSN en, bij de aanpak van mensenhandel, illegale prostitutie en uitbuiting, persoonsgegevens van seksuele aard.

Deelnemers kunnen signalen melden bij het RIEC en zij beoordelen of het signaal in overeenstemming is met het doel en of er voldoende aanleiding is om over te gaan tot gezamenlijke gegevensverwerking. De deelnemers beoordelen welke deelnemers moeten worden betrokken bij de activiteit en dus gegevens kunnen gaan verwerken.

De deelnemers kunnen afspraken maken over interventies en daarover advies geven en daarvoor gegevens verwerken. De resultaten kunnen aan een derde worden verstrekt.

De RIEC's zijn positief over de duidelijke rechtsgrondslagen voor gegevensdeling. Daarnaast geeft de wet meer duidelijkheid en houvast. De wet stimuleert verdere professionalisering. De RIEC's ervaren echter ook een aantal specifieke knelpunten die hieronder uiteen worden gezet.

4.4.2 Definitie van een signaal

Artikel 2.16, eerste lid onder a, Bgs bepaalt dat een signaal van een deelnemer uitsluitend aanleiding kan vormen tot gezamenlijke gegevensverwerking indien sprake is van duidelijke en objectieve aanwijzingen dat het signaal verband houdt met verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit. Dat moet blijken uit feiten, omstandigheden en gedragingen die aan het signaal ten grondslag liggen, voor zover deze voortvloeien uit concrete waarnemingen van de deelnemer tijdens de uitvoering van diens wettelijke taken en bevoegdheden.

De RIEC's merken op dat naar schatting bij de helft van de signalen nog geen sprake is van *objectieve aanwijzingen* van georganiseerde criminaliteit, maar van vermoedens of patronen die nader onderzoek vergen. Pas na gegevensanalyse blijkt vervolgens of er sprake is van een objectieve aanwijzing. De definitie van een signaal is daarmee niet passend in alle gevallen voor RIEC-activiteiten. Hierdoor ontstaat discussie of een bepaald signaal de drempel haalt of niet. Dat brengt het risico met

zich mee dat deze instrumenten in de praktijk niet worden ingezet en problematiek niet wordt opgepakt, doordat deelnemers minder signalen in kunnen dienen dan voor de invoering van de Wgs.

Dit geldt temeer voor de handhavingsknelpunten en de gebieds- en thematische scan. Inherent aan deze activiteiten is dat er vaak nog weinig objectieve, concrete aanwijzingen zijn.

> **Voorbeeld gebieds- en thematische scan**: de gebiedsscan en thematische scan hebben als doel nieuwe fenomenen en gelegenheden van georganiseerde misdaad vroegtijdig in kaart te brengen zodat deze snel kunnen worden beëindigd. Denk aan een doorlichting van horecavergunningen (thema) of een onderzoek naar de kwetsbaarheid van een bepaald bedrijventerrein voor ondermijning (gebied). De uitkomsten kunnen vervolgens weer leiden tot nieuwe casuïstiek.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 3 (bewuste keuze wetgever)**. Uit het derde advies van de AP volgt dat het startmoment van gegevensanalyse duidelijk moet zijn en dat daarvoor duidelijke regels en criteria moeten zijn. In het Bgs is daarom opgenomen dat het moet gaan om duidelijke en objectieve aanwijzingen. Dit is een aanscherping ten opzichte van het privacyprotocol dat vóór de Wgs gold, waarin gesproken wordt over 'aanwijzingen'. Omdat dit een bewuste keuze van de wetgever is, met een te voorzien gevolg, is dit punt niet te kwalificeren als een knelpunt in de zin van de invoeringstoets. Wel wordt geadviseerd te monitoren of, met name voor de gebieds- en thematische scan, deze criteria niet toch te strak zijn.

4.4.3 Regio overstijgende problematiek

> **Artikel 2.20 Wgs** bepaalt dat deelnemers van een RIEC ter uitvoering van de activiteiten, gegevens kunnen uitwisselen met de deelnemers van andere RIEC's voor zover dat noodzakelijk is voor het uitvoeren van de RIEC-activiteiten benoemd in **artikel 2.17 Wgs**.

Binnen de RIEC's bestaat onduidelijkheid of het is toegestaan een gemeente buiten de eigen RIEC-regio te betrekken in een casus. Gelet op artikel 2.20 Wgs en de memorie van toelichting lijkt dit artikel te zien op uitwisseling met *alle* deelnemers van een ander RIEC, terwijl soms slechts uitwisseling met aangrenzende gemeenten noodzakelijk is. In artikel 2.23, vijfde lid Wgs is bepaald dat de deelnemers beoordelen welke deelnemers betrokken moeten worden bij de te verrichten activiteiten en daarbij gegevens mogen verwerken. Dit artikel lijkt echter te zien op de eigen deelnemers van betreffende RIEC. Het is onduidelijk in hoeverre het op grond van deze artikelen mogelijk is dat slechts één of enkele gemeenten uit een andere RIEC-regio wordt betrokken.

Voorbeeld bezit panden: het kan voorkomen dat een subject panden bezit in een gemeente van een andere RIEC-regio, waartegen bestuursrechtelijke interventies noodzakelijk zijn. In een dergelijk geval is het noodzakelijk om deze gemeente te betrekken, maar is het niet nodig om alle deelnemers van de andere RIEC-regio te betrekken, waardoor uitwisseling niet mogelijk zou zijn.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. Is het inderdaad de bedoeling van de wetgever geweest dat gegevens alleen met *alle* deelnemers van een ander RIEC gedeeld mogen worden op grond van artikel 2.20 Wgs of is het, ook gezien de strekking van artikel 2.23, vijfde lid, ook mogelijk een enkele gemeente bij een casus te betrekken?

4.4.4 Te verstrekken gegevens

Artikel 2.22 Wgs concretiseert welke categorieën gegevens door de deelnemers verstrekt mogen worden aan het RIEC. Het gaat om identificerende gegevens en contactgegevens die in het wetsartikel nog nader worden uitgesplitst, fiscale gegevens en bepaalde politiegegevens.

Artikel 2.15 Bgs bepaalt vervolgens per categorie gegevens nader waar deze gegevens precies betrekking op mogen hebben.

De nota van toelichting merkt over de te verstrekken gegevens op:
''Hoewel het voorgestelde artikel een uitwerking biedt van de te verstrekken categorieën gegevens, laat dat onverlet dat de leverende deelnemers zelf beoordelen welke precieze persoonsgegevens, vergaard vanuit de eigen taakstelling, in het concrete geval noodzakelijk zijn om een goede invulling te kunnen geven aan de doelstelling van de RIEC's en dus moeten worden verstrekt.''

Op basis van het bovenstaande is het voor de RIEC's onduidelijk of de lijst met categorieën gegevens van het Bgs als uitputtend moet worden beschouwd en daarmee geen andere gegevens dan op de lijst mogen worden verwerkt, of dat deelnemers zelf in de geest van deze lijst bepalen wat gedeeld mag worden.

Daarnaast merken de RIEC's op dat artikel 2.22 Wgs toelaat dat er gegevens uit de directe kring van betrokkene worden verwerkt. Deze kring van betrokkenen is echter niet nader uitgewerkt in het Bgs,

zoals dat wel is gebeurd voor de ZVH's. Het is voor de RIEC's daarmee onduidelijk welke actoren precies onder deze kring van betrokkenen vallen.

Ten slotte leidt de limitatieve opsomming van categorieën gegevens ertoe dat het lastig kan zijn om nieuwe thema's op te pakken en nader te onderzoeken.

Voorbeeld zorgcriminaliteit: zorgfraude is een punt van aandacht dat in alle RIEC's naar voren komt. Probleem is dat gegevens in het kader van de Jeugdwet/Wmo niet benoemd zijn in het Bgs als gegevens die mogen worden verwerkt. Door het gebrek aan gegevens is het moeilijk dit thema verder uit te diepen.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. Hier is sprake van vragen over hoe de wet in samenhang met de memorie van toelichting geïnterpreteerd moet worden en is nadere duiding gewenst.

4.4.5 Verstrekking resultaten aan derden

Artikel 1.7, tweede lid, Wgs bepaalt dat resultaten van de verwerking binnen het samenwerkingsverband aan een derde kunnen worden verstrekt, voor zover daar een grondslag voor is voorzien bij of krachtens de Wgs en de verstrekking is getoetst door de rechtmatigheidsadviescommissie. Daarnaast moet de verwerking noodzakelijk zijn voor:

+ De vervulling van een publiekrechtelijke taak van die derde, wanneer deze taak verenigbaar is met het doel van het samenwerkingsverband.
+ De behartiging van gerechtvaardigde belangen of uitvoering van wettelijke verplichtingen van een private derde, wanneer deze belangen of verplichtingen verenigbaar zijn met het doel van het samenwerkingsverband.

Bij de RIEC's bestaat een behoefte om samen te werken met derden zoals de FIU en BFT en dus om op meer structureel niveau bepaalde resultaten te kunnen delen. Op basis van de huidige bepaling is deze samenwerking niet goed mogelijk, omdat elke verstrekking door de RAC dient te worden getoetst, waardoor in feite alleen incidenteel verstrekken een optie is.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 1 (wensen)**. Het is een wens van de RIEC's om breder en structureel te kunnen samenwerken en is daarmee niet aan te merken als knelpunt in de zin van de invoeringstoets.t

4.4.6 Plustaken

Artikel 2.18, eerste lid, Wgs bepaalt welke activiteiten de RIEC's mogen uitvoeren. Het gaat om het aanwijzen en analyseren van handhavingsknelpunten, het voeren van casusoverleggen en ten slotte het verrichten van gebiedsscans en thematische scans.

Naast bovengenoemde activiteiten zijn er vaak nog andere taken bij de RIEC's belegd, waarover vaak afspraken in afzonderlijke convenanten zijn gemaakt. Het probleem hiervan is dat het voor de RIEC's momenteel niet duidelijk is in hoeverre het is toegestaan voor een RIEC om activiteiten te ontplooien die niet zijn genoemd in de Wgs en of daar apart convenanten voor mogen worden afgesloten. Daarnaast creëert de splitsing tussen de activiteiten die wel onder de Wgs vallen en activiteiten die daar niet onder vallen een complexe uitvoeringspraktijk, omdat er twee wettelijke regimes gelden.

Voorbeeld Wet Bibob: de ondersteuning van een RIEC bij de uitvoering van de Wet Bibob is een zogenoemde plustaak.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding is onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onwenselijkheden)**. Er bestaat veel onduidelijkheid over de zogenaamde plustaken. Deze specifieke plustaak, ondersteuning bieden aan bestuursorganen bij de toepassing van de Wet BIBOB, is genoemd in de memorie van toelichting[19], maar niet in de Wgs zelf. Uit de toelichting blijkt dat de grondslag voor deze gegevensverwerking gezocht moet worden in sectorale wetgeving. Deze taak valt daarmee niet onder het regime van de Wgs. Dit geldt ook voor andere plustaken (ook bij ZVH's). Dit levert in de praktijk de situatie op dat de plustaak niet een taak van het samenwerkingsverband betreft, maar wel door het ondersteunend bureau van het RIEC op basis van andere regelgeving wordt uitgevoerd. Dit wordt echter wel ervaren als een taak van het RIEC (of ZVH). Geadviseerd wordt om de ontwikkelingen te monitoren en deze aspecten mee te nemen in de wetsevaluatie.

4.4.7 Geautomatiseerde gegevensanalyse

Artikel 2.18, tweede lid Wgs bepaalt dat er bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de activiteiten, bedoeld in het eerste lid en kunnen aanvullende activiteiten, waaronder geautomatiseerde gegevensanalyse worden aangewezen, voor zover die noodzakelijk zijn voor het doel, bedoeld in artikel 2.17.

[19] *Kamerstukken II*, 2019/2020, 35447, nr.3, p. 84.

In het Bgs is geautomatiseerde gegevensanalyse niet nader uitgewerkt.

De RIEC's vinden het een gemiste kans dat er in het Bgs geen nadere regels zijn gesteld over geautomatiseerde gegevensanalyse. Dit staat een efficiëntieslag in de weg, bijvoorbeeld op het gebied van het automatiseren van data structureren, coderen en visualiseren.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 1 (wensen)**. Het is een wens van de RIEC's om de mogelijkheid te hebben om geautomatiseerde gegevensanalyse toe te passen. In de Wgs is de mogelijkheid opgenomen dit in het Bgs te regelen, gelet op de toekomstbestendigheid van de regelgeving. Op dit moment is dit alleen voor iCOV mogelijk gemaakt. Het lijkt onderzoekers opportuun om, gezien de snelle technologische ontwikkelingen, deze wens van de RIEC's te onderzoeken.

4.5 Zorg en Veiligheidshuizen (ZVH's)

4.5.1 Inleiding

De Zorg- en Veiligheidshuizen (hierna ZVH's) zijn territoriale samenwerkingsverbanden die gegevens verwerken voor de behandeling van complexe casuïstiek, indien dat noodzakelijk is voor de uitoefening, afstemming en coördinatie van taken en bevoegdheden op het gebied van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving en begeleiding en zorg- en hulpverlening in het belang van voorkomen, verminderen en bestrijden van criminaliteit en ernstige overlast en het voorkomen en verminderen van onveilige situaties voor personen of binnen een gebied.

De ZVH's houden casus overleggen om afspraken te maken over interventies en het bepalen van een gezamenlijke strategie. De criteria voor het aanmelden van een casus zijn opgenomen in het Bgs.

In de wet zijn vaste deelnemers aangewezen, die voor bepaalde taken mogen deelnemen in het ZVH. Deze deelnemers zijn gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijk. Er zijn ook private partijen aangewezen als deelnemer, die wettelijke taken uitvoeren. Deze zijn niet verwerkingsverantwoordelijk. Bij of krachtens amvb kunnen nog andere deelnemers worden aangewezen, zoals incidentele deelnemers.

Een deelnemer kan een casus aanmelden, en de vaste overheidsdeelnemers beoordelen of deze casus in overeenstemming is met het doel. Zij kunnen dan gegevens uitwisselen en hier de private deelnemers bij betrekken.

De ZVH's zijn positief over de komst van de Wgs en dat de grondslagen om gegevens te delen op orde zijn. Zij zien wel bepaalde praktische knelpunten in de praktijk.

4.5.2 Verbod op toegang tot systemen door incidentele deelnemers

Artikel 2.31, negende lid, Wgs bepaalt dat derden op incidentele basis kunnen deelnemen aan een casusoverleg. Deze derden krijgen uitsluitend toegang tot de persoonsgegevens van de ZVH voor zover dat noodzakelijk is voor het doel van de ZVH.

Artikel 2.21, derde lid, Bgs bepaalt dat een derde niet wordt geautoriseerd voor toegang tot de systemen waarin de deelnemers gezamenlijk persoonsgegevens verwerken.

Het verbod om derden te autoriseren voor toegang tot de systemen levert in de praktijk onwenselijke situaties op, hoewel dit eerder met instemming van de ZVH's wenselijk leek. Er is echter fors geïnvesteerd in een beveiligd systeem waarbij partijen zowel op casusniveau als op gegevensniveau kunnen worden geautoriseerd. Doordat incidentele deelnemers hier geen gebruik van mogen maken, leidt dat juist ertoe dat het noodzakelijk is om de gegevens op minder veilige manieren te delen.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 5 (knelpunt)**. Ten aanzien van dit punt wordt geadviseerd te overwegen artikel 2.21 Bgs aan te passen. In de toelichting bij het besluit staat dat deze beperking om geen toegang te krijgen tot de systemen is opgenomen om onnodige risico's te voorkomen, onder meer omdat incidentele deelnemers niet gescreend zijn. Echter, inmiddels is het mogelijk om deelnemers slechts te autoriseren voor dat deel van het systeem van het ZVH dat die incidentele deelnemers nodig hebben voor het deelnemen aan een casus. Eventuele risico's lijken beperkt en alternatieve methoden van informatie-uitwisseling met incidentele deelnemers kennen misschien wel grotere risico's. Geadviseerd wordt vanwege dit onbedoelde negatieve effect dit onderdeel uit het Bgs aan te passen in die zin dat incidentele deelnemers wel, met specifieke en tijdelijke autorisaties toegang kunnen krijgen tot die onderdelen van het systeem, die zij nodig hebben voor hun deelname.

4.5.3 Kwalificatie en taken van deelnemers

Artikel 2.27 Wgs wijst de deelnemers van een ZVH aan en bepaalt voor de uitvoering van welke wettelijke taken deze partijen deelnemen aan een ZVH.

Het is op dit moment voor de ZVH's onduidelijk of publiekrechtelijke partijen aan wie de beschreven taken zijn gedelegeerd, of die deze taken in mandaat namens het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester uitvoeren, ook als deelnemer kwalificeren. In artikel 2.27, tweede lid, onder e, wordt nadrukkelijk geregeld dat private partijen die taken voor het college van burgemeester en wethouders uitvoeren als deelnemer kunnen worden aangewezen, voor publiekrechtelijke partijen is dat niet zo duidelijk.

Voorbeelden: een intergemeentelijke Sociale Dienst, een Doorstroompunt of een Veilig Thuis.

Ook is het niet altijd duidelijk voor welke taken de deelnemers mogen deelnemen aan het ZVH of er ontbreken taken bij deelnemers, die wel van belang zijn voor de behandeling van complexe problematiek. Niet alle taken van het college van burgemeester en wethouders komen terug in artikel 2.27, tweede lid, onder e.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden).** Het ligt voor de hand dat publiekrechtelijke partijen deelnemer kunnen zijn, maar het is wenselijk hierover duidelijkheid te verschaffen en eventueel te overwegen de wetgeving aan te passen, indien, waar dat wel wenselijk is, zou worden geconcludeerd dat deze partijen geen deelnemer kunnen zijn. Ten aanzien van de vraag of taken van deelnemers moeten worden uitgebreid

is nadere analyse noodzakelijk en geadviseerd wordt ook dit punt te monitoren en mee te nemen in de wetsevaluatie.

4.5.4 Plustaken en afstemming wet PARTA

Artikel 2.26 Wgs bepaalt welke activiteiten een ZVH verricht. Dat is het voeren van casusoverleg, het maken van afspraken over interventies, de uitvoering, evaluatie en bijstelling van interventies en het bepalen en uitvoeren van een gezamenlijke strategie om de wettelijke taken te verrichten. Daarnaast is het vaststellen van geprioriteerde casussen voor gezamenlijke strategie als taak benoemd.

Artikel 2.31, dertiende lid, Wgs regelt wanneer een casus die in overeenstemming is met het doel van de Wet PARTA, deze moet worden aangemeld bij één van de deelnemers van de Wet PARTA en onder dat wettelijk regime wordt behandeld.

Naast bovengenoemde activiteiten zijn er vaak nog andere taken bij de ZVH's belegd, waarover vaak afspraken in afzonderlijke convenanten zijn gemaakt. Het probleem hiervan is dat het voor de ZVH's momenteel niet duidelijk is in hoeverre het is toegestaan voor een ZVH om activiteiten te ontplooien die niet zijn genoemd in de Wgs en of daar apart convenanten voor mogen worden afgesloten. Daarnaast creëert de splitsing tussen de activiteiten die wel onder de Wgs vallen en activiteiten die daar niet onder vallen een complexe uitvoeringspraktijk, omdat er twee wettelijke regimes gelden.

De taken werden reeds door veel ZVH's uitgevoerd en het wordt wenselijk geacht dat deze taken ook onder de Wgs uitgevoerd kunnen worden.

Zoals in artikel 2.31, dertiende lid, Wgs is geregeld, wordt een casus die in overeenstemming is met het doel van de Wet PARTA verder behandeld volgens de wet PARTA. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting van de wet PARTA is beschreven wat de voorwaarden zijn waaronder de ZVH's hierin mogen faciliteren. Daarbij mogen de faciliteiten van het ZVH, inclusief de ICT-systemen worden gebruikt, mits er duidelijkheid is over de twee wettelijke kaders, en de gegevens gescheiden blijven

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. De uitvoering van plustaken en de Wet PARTA leveren voor de ZVH's net als bij de RIEC's veel vragen op. Geadviseerd wordt om de ontwikkelingen te monitoren en deze aspecten mee te nemen in de wetsevaluatie.

4.5.5 Systeemgerichte aanpak

Artikel 2.25 Wgs bepaalt dat de ZVH als doel heeft het voorkomen, verminderen en bestrijden van criminaliteit en ernstige overlast en het voorkomen en verminderen van onveilige situaties voor personen of binnen een gebied.

Artikel 2.26, onder a, Wgs bepaalt dat een ZVH-casus overleggen voert, waarbij afspraken over interventies worden gemaakt ten aanzien van een betrokkene.

Artikel 2.30, eerste lid, onder b Wgs, bepaalt dat ten aanzien van natuurlijke personen uit de directe kring van de betrokkene, dezelfde categorieën gegevens mogen worden verwerkt als van de betrokkene.

De bepalingen in de Wgs gaan uit van één betrokkene. De ZVH's worstelen met de vraag hoe met de registratie moet worden omgaan als het aangewezen is om een systeemgerichte aanpak te kiezen, waarbij er één analyse, en één aanpak wordt geformuleerd voor meerdere personen in het gezin en er dus sprake is van meerdere betrokkenen in één casus. De mogelijkheid om informatie over de directe kring van personen te verwerken, doet volgens de ZVH's geen recht aan de noodzaak tot een samenhangende aanpak.

Voorbeeld gezinsproblematiek: in situaties rondom huiselijk geweld of kindermishandeling is behoefte om één analyse en één gerichte aanpak voor het gehele gezin te formuleren, in plaats van deze in losse casussen te behandelen.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. Het is niet helemaal duidelijk hoe met de systeemgerichte aanpak omgegaan moet worden, omdat enerzijds blijkt dat het in deze complexe problematiek kan gaan om meerdere betrokkenen, doch de wetgeving een onderscheid maakt over gegevensverwerking ten aanzien van de betrokkene en de kring eromheen. Hierover zou meer duiding kunnen worden gegeven. Aangeraden wordt dit punt uitdrukkelijk mee te nemen in de wetsevaluatie.

4.5.6 Verwerken bijzondere categorieën persoonsgegevens

Artikel 2.29, eerste lid, Wgs bepaalt welke bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt door een ZVH. Gezondheidsgegevens zijn aangewezen als categorie bijzondere persoonsgegevens die onder voorwaarden mogen worden verwerkt.

De taak van de ZVH's is het delen van gegevens voor de aanpak van complexe casuïstiek, waarbij er problemen spelen op meerdere leefgebieden. Om risico's en mogelijkheden voor een succesvolle

aanpak goed te kunnen inschatten, is het wenselijk en in sommige gevallen onvermijdelijk dat meer dan alleen gezondheidsgegevens worden verwerkt. In sommige religieuze en/of etnische gemeenschappen kan de seksuele gerichtheid of gedrag van een persoon leiden tot hogere risico's op geweld of uitsluiting. Dit geldt ook voor afwijkende religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen. De RIEC's mogen wel gegevens over seksuele gerichtheid en gedrag verwerken, omdat zij zich onder meer richten op seksuele uitbuiting.

Voorbeelden casuïstiek: in een casus waarbij de betrokkene ook te maken heeft gehad met seksuele uitbuiting kan de seksuele geaardheid of gedrag van de betrokkene een rol spelen. In een casus die zich afspeelt in een religieus milieu of waarbij begeleiding door een religieuze instelling een rol speelt, zijn de religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen van belang om in ogenschouw te nemen.

Daarbij komt nog dat de partijen die samenwerken in het ZVH doorgaans zelf wel deze gegevens mogen verwerken en in sommige gevallen ook op grond van andere sectorale wetgeving bilateraal mogen delen. Dit kan ertoe leiden dat als een casus naar het ZVH gaat bepaalde bijzondere persoonsgegevens, over welke alle deelnemers al beschikken, niet verwerkt mogen worden in het ZVH. Dit is niet alleen lastig voor professionals in de praktijk, het is ook niet goed uit te leggen. Verwerking van bijzondere persoonsgegevens is gevoelig, dus er moeten toereikende waarborgen voor zijn.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 5 (knelpunt)**. Hoewel het nadere bestudering vergt, lijkt het aangewezen te overwegen dat het wenselijk is dat ook andere bijzondere categorieën persoonsgegevens, mits noodzakelijk, kunnen worden verwerkt.

4.5.7 Doorbreking medisch beroepsgeheim

Artikel 2.29, tweede lid, Wgs bepaalt dat een deelnemer medische gegevens enkel vertrekt met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene (medisch beroepsgeheim). Daarvoor gelden drie uitzonderingen:

+ een wettelijk voorschrift verplicht een deelnemer te verstrekken;
+ een wettelijk voorschrift staat toe dat gegevens zonder uitdrukkelijke toestemming worden verstrekt;
+ de verstrekking is noodzakelijk vanuit het oogpunt van goed hulpverlenerschap.

In de memorie van toelichting (pagina 122) legt de wetgever uit dat goed hulpverlenerschap *''(...) verwijst naar het conflict van plichten zoals dat nader is uitgewerkt in beroepscodes, in*

het bijzonder in de richtlijn van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG).''

In deze wettelijke regeling is opgenomen dat het medisch beroepsgeheim bij verstrekking aan een ZVH onder meer kan worden doorbroken indien dit noodzakelijk is vanuit het oogpunt van goed hulpverlenerschap. In de memorie van toelichting wordt vervolgens toegelicht hoe dit moet worden gelezen en wordt aangegeven dat hiermee wordt bedoeld dat er sprake moet zijn van een conflict van plichten. Dit zijn echter in het gezondheidsrecht twee verschillende begrippen, zoals ook af te leiden is uit de KNMG-richtlijnen inzake de omgang met medische gegevens. Een conflict van plichten is tamelijk restrictief en daar is pas sprake van als er anders ernstige schade voor anderen optreedt, de arts anders in ernstige gewetensnood komt en er geen andere uitweg is. Het begrip goed hulpverlener wordt in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst in een andere context gebruikt, bijvoorbeeld om een dossier langer te bewaren, als dat nodig is om goede zorg te kunnen blijven bieden.

De memorie van toelichting lijkt hier niet in overeenstemming met de wettekst, dus is voor de praktijk niet duidelijk in welke gevallen het medisch beroepsgeheim, naast uitdrukkelijke toestemming, mag worden doorbroken.

Categorie

De onderzoekers delen deze bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onvolkomenheden)**. Gelet op het verschil in interpretatie tussen de memorie van toelichting en de wettekst is het aangewezen om hierover meer duidelijkheid te verschaffen.

4.5.8 Positie ondersteunend bureau ZVH

Artikel 1.3, vijfde lid, Wgs bepaalt dat de deelnemers een samenwerkingsverband vormen zonder rechtspersoonlijkheid.

Artikel 1.4, derde lid, Wgs voor zover hier van belang, bepaalt dat de deelnemers personeel aanwijzen ten behoeve van de inzet in het samenwerkingsverband, dat in dienst blijft van de betreffende deelnemers.

Elk ZVH wordt ondersteund door een bureau ZVH. Deze ondersteunen de samenwerkingsverbanden met procesregie, en andere ondersteunende functies. Daarvoor verwerken zij persoonsgegevens voor werkzaamheden die onder de Wgs vallen. De bureaus ZVH zijn op verschillende manieren gepositioneerd. De meesten zijn ondergebracht bij een centrumgemeente of GGD. Anderen zijn ondergebracht bij een stichting, een aparte (uitvoerings) Gemeenschappelijke Regeling (UitvoeringsGR) of bij een Veiligheidsregio. Artikel 1.4, derde lid, Wgs geeft aan dat de deelnemers

personeel aanwijzen ten behoeve van de inzet in het samenwerkingsverband dat in dienst blijft van de deelnemer. De memorie van toelichting bij artikel 1.3, vijfde lid, Wgs geeft aan dat de deelnemers de gegevensverwerking niet mogen uitbesteden.[20] Dit leidt ertoe dat de ondersteunende bureaus die bij een UitvoeringsGR, overheidsstichting of Veiligheidsregio zijn ondergebracht beperkt zijn in de mogelijkheden om de samenwerkingsverbanden goed te ondersteunen.

Categorie

De deelnemers delen de bevinding in onder **categorie 4 (ervaren onduidelijkheden of onwenselijkheden)**. De hiervoor geschetste onduidelijkheid behoeft nader bestudering. Aan de hand hiervan kan pas beoordeeld worden of de wet hierop zou moeten worden aangepast. Geadviseerd wordt dit te monitoren en mee te nemen in de wetevaluatie.

[20] *Kamerstukken II*, 2019/2020, 35447, nr. 3, p. 65.

5. Conclusie

5.1 Inleiding

De totstandkoming van de Wgs was turbulent, met meerdere adviezen van de AP[21] en de Afdeling advisering van de Raad van State[22] en een langdurige parlementaire behandeling. Het was meerdere keren onzeker of de Wgs er wel zou komen. Uiteindelijk is de wet aangenomen met een toevoeging van aanvullende waarborgen en beperkingen, ook nader uitgewerkt in het Bgs. Deze toevoegingen om de bescherming van persoonsgegevens te vergroten, kwamen voort uit de vrees dat ongecontroleerd grote hoeveelheden gegevens aan elkaar gekoppeld zouden worden. Zowel tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste als Tweede Kamer werd door sommige fracties gevraagd hoe een herhaling van de toeslagenaffaire wordt voorkomen, omdat de angst was dat door deze wet burgers mogelijk in de knel zouden komen door grootschalige koppeling van persoonsgegevens. Uit de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd – de Wgs was op dat moment een jaar in werking – is niet gebleken dat dergelijke risico's zich hebben voorgedaan.

In dit hoofdstuk reflecteren we aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvragen en hetgeen tijdens het bureauonderzoek en de gevoerde gesprekken naar voren is gekomen op de opgehaalde bevindingen en de categorisering daarvan.

5.2 Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?

+ Hoe wordt de uitvoering van de Wgs ervaren door de samenwerkingsverbanden en de deelnemers aan de samenwerkingsverbanden?
+ Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten? (bijvoorbeeld ICT-problemen of discriminerende aspecten)

De in de Wgs genoemde samenwerkingsverbanden staan positief tegenover de Wgs en de uitwerking daarvan in het Bgs. Gewezen wordt op de geboden rechtszekerheid, de verduidelijking van de rechtsgrondslagen voor gegevensuitwisseling, het vertrouwen, stabiliteit en houvast die de wet geeft. Tevens wordt benoemd dat de Wgs zorgt voor een meer robuuste implementatie van de AVG. De Wgs stimuleert – kort gezegd – verdere professionalisering.

[21] *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 447, nr. 3, p. 39-45, en *Kamerstukken I*, 2021/22, 35 447, nr. G.
[22] *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 447, nr. 4 en *Kamerstukken I*, 2019/20, 35 447, EK nr. H.

De samenwerkingsverbanden willen graag de wet juist uitvoeren, maar vragen zich wel af hoe ze deze nu precies moeten interpreteren in het licht van de toepassing daarvan in de praktijk. Dit blijkt ook uit de door de samenwerkingsverbanden naar voren gebrachte bevindingen. Eveneens wijzen zij op mogelijke omissies in de regelgeving.

Ondanks het gegeven dat een invoeringstoets een eerste scan van de uitvoeringspraktijk is, waarvan wellicht minder gedetailleerdheid verwacht hoeft te worden, hebben de onderzoekers gemeend, ook gelet op de zeer betrokken uitvoeringspraktijk, deze signalen mee te geven en in de rapportage op te nemen. Bij veel bevindingen zal nog nader onderzoek en monitoring nodig zijn en aan de hand daarvan moeten worden bepaald of en hoe het mogelijke knelpunt kan worden opgelost en of daar wetswijziging voor nodig is. Dit betreft de bevindingen die in de voorgaande hoofdstukken onder categorie 4 zijn geschaard. Onderzoekers adviseren ten aanzien van deze bevindingen te onderzoeken of meer duidelijkheid kan worden geboden en om deze bevindingen mee te nemen als aandachtspunt voor de wetsevaluatie.

In een aantal gevallen constateren de onderzoekers dat de regels anders uitpakken dan bedoeld of dat zich bijkomende effecten voordoen die ongewenst zijn, waardoor de effectiviteit van de samenwerkingsverbanden te veel onder druk komt te staan. Bij deze knelpunten achten de onderzoekers het wenselijk om aanpassing van de Wgs dan wel het Bgs te overwegen. Het gaat daarbij om de hiernavolgende aspecten.

+ **Het verwerken van gegevens over nationaliteit:** de onderzoekers geven in overweging het Bgs aan te passen zodat er een ruimere, doch met voldoende waarborgen omgeven verwerking van gegevens omtrent nationaliteit mogelijk wordt. Dit zou een wijziging van artikel 1.9 Bgs kunnen behelzen.
+ **Notificatieplicht:** de onderzoekers geven in overweging om te onderzoeken of het nodig is om, ter uitwerking van de mogelijkheid die artikel 23 AVG biedt, specifieke uitzonderingsgronden voor het beperken van de rechten van betrokkenen op te nemen in de Wgs, dan nu mogelijk is op grond van artikel 41 UAVG.
+ **Hernieuwde verwerking persoonsgegevens door het FEC en de RIEC's:** aanbevolen wordt te overwegen of de regeling in artikel 1.16 Bgs, geldend voor de ZVH's eveneens voor de RIEC's en het FEC te laten gelden, omdat zij net als de ZVH's te maken kunnen krijgen met een langlopende casuïstiek.
+ **Nieuwe deelnemers:** de onderzoekers bevelen aan om het Bgs aan te vullen met het Bureau Financieel Toezicht (BFT), het CJIB en de rijksrecherche, waarvan de deelname aan het FEC (BFT), de RIEC's (CJIB) onderscheidenlijk de Taskforce SCTP (rijksrecherche) aan de orde was ten tijde van het opstellen van de Wgs, maar uiteindelijk daarin niet zijn meegenomen.
+ **FEC: Publiek – private taskforces:** deze taskforces lijken minder goed passend binnen de huidige systematiek van de Wgs, waarmee het lastig is te bepalen hoe de Wgs op de taskforces toegepast moet worden. De onderzoeken adviseren te om met het FEC te onderzoeken hoe de taskforces beter kunnen worden ingepast binnen de kaders van de Wgs en of en in hoeverre dit aanpassing van de Wgs of het Bgs vergt.

+ **FEC: inbreng signalen OM in de publiek – private taskforces:** aanbevolen wordt in artikel 2.4, tweede lid, Bgs op te nemen dat ook het OM signalen kan inbrengen.
+ **ZVH: verbod op toegang systemen door incidentele deelnemers:** de onderzoekers adviseren artikel 2.21 Bgs aan te passen in die zin dat incidentele deelnemers wel, met specifieke en tijdelijke autorisaties toegang kunnen krijgen tot die onderdelen van het systeem, die zij nodig hebben voor hun deelname.
+ **ZVH: verbreding verwerking bijzondere categorieën persoonsgegevens:** Hoewel het nadere bestudering vergt, lijkt het aangewezen te overwegen dat het wenselijk is dat ook andere bijzondere categorieën persoonsgegevens, mits noodzakelijk, kunnen worden verwerkt.

Volledigheidshalve verwijzen de onderzoekers naar bijlage 1. In deze bijlage zijn kleinere technische wijzigingen opgenomen die, indien de Wgs of het Bgs wordt gewijzigd kunnen worden meegenomen, of in een Verzamelwet of Verzamelbesluit.

+ In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de Wgs en de aannames uit de uitvoeringstoets?

In de memorie van toelichting is vermeld dat, voor zover dit wetsvoorstel bestaande verwerkingsactiviteiten van de vier samenwerkingsverbanden codificeert, het voorstel geen financiële gevolgen, administratieve lasten of bestuurslasten heeft. Omdat de vormgeving van de waarborgen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld was het pas dan mogelijk om tot een uitvoeringstoets te komen.[23] Bij de totstandkoming van de Wgs is dan ook geen uitvoeringstoets uitgevoerd.

Wat de aannames waren in de voorbereidingsfase is afhankelijk vanuit welk perspectief daarnaar wordt gekeken. Bij de deelnemers van de samenwerkingsverbanden was de aanname vooral dat de bestaande werking van de samenwerkingsverbanden zou worden gecodificeerd. Bij de wetgever was de aanname in eerste instantie om te komen tot wetgeving, waarin een meer algemeen kader voor gegevensverwerking binnen een samenwerkingsverband zou worden neergelegd. Later werd het wetsvoorstel toegespitst op de vier in de Wgs genoemde samenwerkingsverbanden. Bij beantwoording van deze deelonderzoeksvraag wordt het perspectief van de deelnemers van de samenwerkingsverbanden aangehouden.

Belangrijk om in ogenschouw te nemen is dat de vier samenwerkingsverbanden in de Wgs reeds geruime tijd bestonden. Het ontbrak deze samenwerkingsverbanden aan een deugdelijke juridische grondslag voor gezamenlijke gegevensdeling binnen de samenwerkingsverbanden. De wet voorziet daarin. Echter, in het streven naar volledigheid en precisie om de bestaande situatie zo goed mogelijk vast te leggen – mede ingegeven door de wensen en voorstellen van de samenwerkingsverbanden zelf – is de Wgs, samen met het Bgs, een complex geheel geworden. Voor de RIEC's en de ZVH's, die

[23] *Kamerstukken II*, 2020/2021, 35 447, nr. 3, p. 38-39.

voor de Wgs deels in hun manier van werken regionale verschillen kenden, is een extra complicerende factor dat de Wgs voor deze samenwerkingsverbanden een generiek normenkader formuleert.

De uitvoeringspraktijk worstelt, gelet op het vorenstaande, flink met de vraag hoe ze een en ander nu precies moeten vormgeven en inrichten. Daarnaast heeft het meer impact op de capaciteit dan voorzien. Het is belangrijk oog te hebben voor deze worsteling en de uitvoeringspraktijk hierin te ondersteunen.

+ In hoeverre zijn de verschillende waarborgen die de Wgs schept geïmplementeerd?

De samenwerkingsverbanden zijn zich terdege bewust van de zorgvuldigheid die zij met het verwerken van persoonsgegevens in acht moeten nemen. Zij zijn dan ook zeer consciëntieus gebleken in het implementeren van de gegevensbeschermingsrechtelijke waarborgen, waaraan zij moeten voldoen. Dit komt voort uit betrokkenheid van alle samenwerkingsverbanden bij de Wgs en een grote wens de wet zo goed mogelijk te implementeren. Dat is als zeer positief aan te merken.

Wel wordt het door sommige samenwerkingsverbanden als een uitdaging ervaren om invulling te geven aan diverse waarborgen. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de RAC, waarbij het lastig is de rol van de RAC te bepalen in het proces rond de totstandkoming van DPIA's, en de positionering van de landelijke RAC ten opzichte de regionaal georganiseerde samenwerkingsverbanden, de RIEC's en ZVH's. Hetzelfde geldt voor de rol en positie van de CFG. De afstemming met de CFG's en de FG's en de positie van de eerste zal zich moeten zetten. Ten aanzien van andere vereisten die de Wgs en het Bgs stelt, bestaan soms nog onduidelijkheden over hoe deze te interpreteren en toe te passen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de drempel om een signaal in te brengen. Hiervoor is meer tijd nodig voor een goede implementatie of moeten de in eerdere hoofdstukken gesignaleerde onduidelijkheden worden opgehelderd.

Meer algemeen kan worden opgemerkt dat een effect van de Wgs is dat er meer bewustzijn is ontstaan ten aanzien van de regels die gelden voor het verwerken van persoonsgegevens en dat doordat de kaders, waaronder de waarborgen die nu zijn neergelegd in de wet, de bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen die te maken krijgen met één van de samenwerkingsverbanden is verbeterd. Dit effect is te vergelijken met het effect dat optrad toen de AVG van toepassing werd: veel van de regels uit de AVG bestonden ook al voorheen, onder de Wet bescherming persoonsgegevens, maar organisaties werden zich meer ervan bewust. Dit geldt ook voor de samenwerkingsverbanden onder de Wgs.

Bijlage I: categorie 6 (technische wijzigingen)

1. **Algemeen:** taak toezicht WWFT

In de artikelen 2.3 en 2.11 Wgs in samenhang bezien met artikel 2.1.b, Bgs is nu de belastingdienst opgenomen als deelnemer van FEC respectievelijk iCOV voor de taak toezicht op de naleving van de WWFT. Het Bureau toezicht WWFT dat deze taak uitvoert, was voorheen ondergebracht bij de belastingdienst en is inmiddels echter onderdeel van de Dienst Financieel economische Integriteit (DFEI), dat een onderdeel is van het ministerie van Financiën.

Deze onvolkomenheid is het gevolg van een interne reorganisatie bij de belastingdienst en het ministerie van Financiën. De juridische consequenties daarvan moeten wel worden verwerkt in de regelgeving, maar dit is geen knelpunt in de zin van de invoeringstoets. Dit kan te gelegener tijd worden meegenomen in bijvoorbeeld een verzamelwet en besluit.

2. **FEC:** deelnemers aan publiek-private samenwerking

Het FEC gaf aan dat er nog enkele kleine lacunes in artikel 2.2, onder b, Bgs vermeld staan, die te gelegener tijd kunnen worden aangepast. In deze bepaling staat vermeld:

a. De Volksbank, die inmiddels is overgegaan in ASN-Bank.
b. Aegon, terwijl Aegon niet meer bestaat in Nederland.

Door middel van een verzamelbesluit JenV of op het moment dat het Bgs zou worden aangepast, kunnen deze technische wijzigingen worden meegenomen.

3. **RIEC:** mandaat UWV

In artikel 2.15 Bgs is geregeld dat het UWVgegevens betreffende subsidieaanvragen kan verstrekken. Deze regeling wordt door het UWV in mandaat namens de minister van SZW uitgevoerd en de minister van SZW is geen deelnemer in het RIEC. Dit heeft tot gevolg dat het UWV de gegevens betreffende subsidies niet kan verstrekken. Dit is waarschijnlijk onbedoeld en vergt aanpassing van het Bgs.

Door middel van een verzamelbesluit JenV of op het moment dat het Bgs zou worden aangepast, kunnen deze technische wijzigingen kunnen worden meegenomen.

Bijlage II: overzicht geïnterviewden

Met de volgende gesprekspartners is gesproken, individueel dan wel in groepsverband:

1. Ministerie van Justitie en Veiligheid

+ Afdeling gegevensbescherming en privacy

2. FEC

+ FEC-eenheid
+ Serious crime taskforce
+ Taskforce terrorismefinanciering
+ drie onderdelen van de rechtmatigheidsadviescommissie; en
+ CFG

3. iCOV

+ bureau iCOV
+ Rechtmatigheidsadviescommissie; en
+ CFG

4. RIEC's

+ managers en casus-regisseurs van enkele RIEC's en het LIEC.
+ Vertegenwoordigers namens verschillende gemeenten
+ Rechtmatigheidsadviescommissie
+ enkele CFG's
+ enkele landelijke deelnemers zijn telefonisch geïnterviewd, namelijk: het UWV, de NVWA en de Arbeidsinspectie.

5. Zorg- en Veiligheidshuizen

+ Managers van enkele ZVH's (Midden-Nederland, de Markiezaten, en Kennemerland)
+ Vertegenwoordigers namens enkele gemeenten
+ Rechtmatigheidsadviescommissie
+ Enkele CFG's

6. Landelijke partners algemeen

+ Politie
+ Openbaar Ministerie
+ Belastingdienst; en
+ Ministerie van Financiën.

7. FG's

+ FG's van enkele gemeenten en landelijke partners, zoals politie, Kmar en OM en het ministerie van SZW

8. Overig

+ Tevens zijn de onderzoekers aanwezig geweest bij een gesprek bij de Autoriteit Persoonsgegevens over de rol van de CFG onder de Wgs; en
+ bij enkele regionale bijeenkomsten die de vier samenwerkingsverbanden gezamenlijk organiseren in het kader van de implementatie van de Wgs.

Hooghiemstra Partners

Contact

Hooghiemstra + Partners
Bezuidenhoutseweg 161
2594 AG Den Haag

+31 (0) 6 39 27 85 33
info@hooghiemstra-en-partners.nl

www.hooghiemstra-en-partners.nl

Zakelijk

IBAN	ING Bank NL49INGB0008938076
KVK	73390356
BTW	8595.06.447.B01