

# PLATFORM

## bescherming burgerrechten

Platform Burgerrechten  
Ambonplein 73  
1094 PW Amsterdam  
[contact@platformburgerrechten.nl](mailto:contact@platformburgerrechten.nl)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Commissie Veiligheid en Justitie  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag  
Per email: [cie.jv@tweedekamer.nl](mailto:cie.jv@tweedekamer.nl)

Betreft: Behandeling voorstel Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden

Amsterdam, 3 december 2020

Geachte leden van de Commissie Veiligheid en Justitie,

Het Platform Burgerrechten vraagt bij deze aandacht voor de behandeling van het wetsvoorstel Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden. Als de Kamer niet ingrijpt in dit dossier, dreigt wederom een ingrijpende datakoppelwet op onzorgvuldige wijze door het parlement te worden geloodst, waardoor de rechtsbescherming van burgers op losse schroeven komt te staan.

In dit schrijven zal aan de hand van gedane aanpassingen aan het voorstel worden uiteengezet dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) op fundamentele punten in de wind is geslagen en dat de wijze waarop het kabinet de kritiek van dit orgaan heeft verwerkt in haar nieuwe voorstel, de problematische insteek van dit voorstel intact laat.

Het Platform Burgerrechten roept de Tweede Kamer op om de forse kritiek van de Afdeling op dit voorstel ter harte te nemen. Dit door het voorstel voor een kaderwet te verwerpen wegens strijdigheid met (onder andere) Artikel 10 van de Grondwet en daarnaast af te dwingen dat de vier samenwerkingsverbanden die het kabinet aan het wetsvoorstel heeft toegevoegd opnieuw in te dienen in afzonderlijke, dan wel sectorgebonden wetgeving waarin uitwerking wordt gegeven aan de vereisten die op grond van geldende regelgeving verbonden zijn met deze verwerking van persoonsgegevens.

### **Delegatieruimte en reikwijdte niet ingeperkt**

Het kabinet stelt bij monde van minister Grapperhaus dzat het advies van de Afdeling in het aangepaste voorstel “grotendeels” is overgenomen. Het Platform constateert echter dat de bevoegdheden die in het voorstel worden beschreven nog steeds niet aan materiële regels zijn gebonden. De aanpassingen geven in geen geval uitwerking aan de kritiek die de Afdeling formuleerde over de delegatieruimte die deze wet biedt inzake het verwerken van persoonsgegevens en de beperking van de persoonlijke levenssfeer die daaruit volgt:

*Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door de formele wetgever mag worden beperkt. De wetgever mag die bevoegdheid delegeren aan lagere regelgevers. Maar deze heeft hierin geen carte blanche. De beperkingen op het grondrecht moeten worden gespecificeerd en er dient, in elk geval op hoofdlijnen, een belangenafweging plaats te vinden in het licht van artikel 10 van de Grondwet op het niveau van de formele wet.*

Het kabinet reageert als volgt op dit punt, dat zowel door de Kamer als door de Afdeling is ingebracht: “De mogelijkheid om samenwerkingsverbanden bij AMvB aan te wijzen, is nog slechts mogelijk binnen de beperkte reikwijdte van hoofdstuk 3 en na toepassing van een bijzondere nahangprocedure bij het parlement.”<sup>1</sup> De reikwijdte beschreven in hoofdstuk 3 is echter geenszins beperkt naar aanleiding van het advies van de Afdeling. Waar hoofdstuk 3 eerst vier brede categorieën omvatte, omvat het nu drie eveneens algemeen beschreven categorieën met een nagenoeg even zo grote reikwijdte. De algemene insteek van dit voorstel maakt samenwerkingsverbanden mogelijk voor praktisch alle bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsdoelen.

### ***Carte blanche* karakter intact: Bevoegdheden niet aan materiële regels gebonden**

De kritiek van de Afdeling inzake het legaliteitsbeginsel wees daarnaast op het feit dat onvoldoende invulling is gegeven aan de hoofdelementen van de wet, expliciet opgesomd in punt 7 van het advies. Hierdoor wordt een in potentie onbegrensde dataverwerkingsbevoegdheid voor de samenwerkingsverbanden onder deze wet gecreëerd. Deze tekortkomingen zijn niet weggenomen door de aanpassingen van het kabinet.

Het voorstel ontbeert op het niveau van de formele wet specifieke regels over de reikwijdte en de toepassing van de betrokken maatregel die minimale eisen opleggen, zodat degenen van wie de gegevens worden verwerkt over voldoende garanties beschikken dat hun persoonsgegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik. De wetgeving moet specificeren onder welke omstandigheden en voorwaarden een maatregel die voorziet in de verwerking van persoonsgegevens kan worden genomen, en aldus waarborgen dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt.

De nauwelijks geclausuleerde bevoegdheid om per AMvB samenwerkingsverbanden te vormen, waar onbeperkt deelnemers aan kunnen worden toegevoegd én alle categorieën van gegevens in kunnen worden verwerkt teneinde deze te onderwerpen aan geavanceerde technologieën, zoals profilering, is wegens het gebrek aan materiële regels op het niveau van de formele wet even ruim gebleven.

Bovendien is met de aanpassingen een mogelijkheid toegevoegd om de resultaten van de gezamenlijke gegevensverwerking te delen met derde private partijen *buiten* het samenwerkingsverband. Deze mogelijkheid bestond nog niet in het vorige voorstel en betreft een uitbreiding van de bevoegdheid.

Het kabinet spreekt tegenover de Kamer over een “groot arsenaal aan waarborgen om de privacy van burgers te beschermen”.<sup>2</sup> Bij nadere lezing blijken geen van deze waarborgen echter toe te zien op een begrenzing van de per AMvB te creëren bevoegdheden.

De eerste waarborgen die het kabinet opsomt in reactie op punt 7 van het advies van de Afdeling, welke zijn opgenomen in Artikel 1.8 en 1.9 van het aangepaste voorstel, betreffen geen beperkingen van de gegevensverwerking. Deze ‘waarborgen’ komen veelal neer op beveiligingseisen die grotendeels reeds staan opgenomen in de AVG of daar anderszins uit volgen. Ze vormen geen begrenzing van de bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken. Het standpunt van het kabinet dat deze zijn toegevoegd “in aanvulling op bestaande waarborgen in de AVG en andere wetgeving” moet worden beschouwd als onjuist. De toegevoegde waarborgen zijn een sigaar uit eigen doos. Het

<sup>1</sup> Zie het antwoord op Vraag 11 in de Nota n.a.v. het Verslag: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=1fb16b49-801c-49a9-8a8d-6f431ad40914&title=Nota%20naar%20aanleiding%20van%20het%20verslag.doc>

<sup>2</sup> Zie het antwoord op Vraag 21 in de Nota n.a.v. het Verslag: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=1fb16b49-801c-49a9-8a8d-6f431ad40914&title=Nota%20naar%20aanleiding%20van%20het%20verslag.doc>

instellen van een rechtmatigheidsadviescommissie, de enige maatregel die niet reeds volgt uit de AVG, kan evenmin als een substituuut worden beschouwd voor het formuleren van beperkingen en voorwaarden op het niveau van de formele wet.

Dit geldt eveneens voor de tweede alinea met verplichtingen, opgesomd in het Nader Rapport in reactie op punt 7 van het advies van de Afdeling. Verplichtingen inzake het instellen van een privacy audit, het opstellen van een jaarverslag, een terugkoppeling van de effectiviteit van resultaten en een geheimhoudingsplicht voor deelnemers aan het samenwerkingsverband vormen geen van allen een begrenzing van de bevoegdheid om gegevens te verwerken. Artikel 1.5 verplicht weliswaar gegevenscategorieën die worden verwerkt binnen een samenwerkingsverband bij of krachtens de WGS aan te wijzen, maar wegens de term 'krachtens' komt dit slechts neer op de zoveelste delegatiegrondslag in deze wet, aangezien dit impliceert dat ook deze bevoegdheid in lagere wetgeving kan worden geregeld. Dit geldt eveneens voor artikel 1.4. Het ontbreekt, kortom, op formeel wetsniveau nog steeds volledig aan nadere regels die de bevoegdheden begrenzen.

In het licht van de expliciete kritiek van de Afdeling inzake het legaliteitsbeginsel, is moeilijk in te zien hoe tot deze summiere aanpassingen kon worden gekomen. Evenmin valt in te zien hoe het opnemen van vier samenwerkingsverbanden in de formele wet het *carte blanche* karakter van deze nog steeds even grote delegatieruimte in de kaderwet (Hoofdstuk 1 t/m 3 van dit voorstel) zou oplossen.

Ook de door het kabinet voorgestelde bijzondere nahangprocedure bij het delegeren van bevoegdheden middels een AMvB, lost niets op aan het gebrek aan materiële regels in de formele wet, tenzij de Kamer in die procedure alsnog - bij absolute meerderheid - besluit om de voorgelegde AmvB op formeel wetsniveau vast te leggen. De eis die voortkomt uit Artikel 10 van de Grondwet luidt echter dat dit soort zware bevoegdheden in formele wetgeving dienen te worden vastgelegd. Het is niet aan het parlement om te beslissen daarvan af te wijken door al dan niet in stemmen met een regeling op AMvB-niveau.

### **Problematische wetsconstructie is een vlucht naar voren**

De Afdeling acht in haar advies het idee van een kaderwet waaronder per AmvB samenwerkingsverbanden kunnen worden toegevoegd in strijd met Artikel 10 van de Grondwet, aangezien deze AMvB's ingrijpende bevoegdheden bevatten die op het niveau van de formele wet dienen te worden geregeld. Naast het opnemen van waarborgen in de formele wet, besproken in de voorgaande paragraaf, stelt het kabinet dit te hebben opgelost door vier samenwerkingsverbanden in de formele wet op te nemen; nieuwe toekomstige samenwerkingsverbanden kunnen echter nog steeds per AMvB worden toegevoegd aan de wet.

Dit 'compromis' kan worden beschouwd als een vlucht naar voren, aangezien het problematische karakter van een kaderwet met onbegrensde delegatiegrondslagen in één voorstel wordt verenigd met het toevoegen van ingrijpende samenwerkingsverbanden met zeer verschillende doelen en werkvelden. Met laatstgenoemde keuze gaat het kabinet tevens in tegen het advies van de Afdeling om samenwerkingsverbanden die op hetzelfde terrein opereren, in afzonderlijke sectorgebonden wetgeving op te nemen.

Het problematische karakter van de kaderwet is in stand gebleven. Bovendien wordt de Kamer door het toevoegen van vier samenwerkingsverbanden in de formele wet geconfronteerd met een fors uitgebreid en daardoor veel complexer wetsvoorstel zonder dat de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens hierover advies hebben gegeven.

## **Concluderend: Kabinet miskent bijzondere verantwoordelijkheid bij inzet nieuwe technologie**

Het voorliggende wetsvoorstel kan wegens twee fundamentele bezwaren niet worden aangenomen:

- Het deel van dit voorstel dat toeziet op een kaderwet (Hoofdstuk 1 t/m 3) heeft door de nagenoeg onbegrensde delegatieruimte een *carte blanche* karakter. De bevoegdheden die het voorstel mogelijk maakt middels in te stellen AMvB's worden niet begrensd op het niveau van de formele wet. De wet is daardoor onverenigbaar met hoger recht.
- Het in één wetsvoorstel samenbrengen van vier op uiteenlopende terreinen opererende samenwerkingsverbanden, die diep kunnen ingrijpen op de grondrechten van burgers.

Deze bezwaren dienen in samenhang te worden gezien; een formele wetsbasis met de reikwijdte van het huidige voorstel is te algemeen om nauwkeurig invulling te kunnen geven aan de vele verschillende fundamentele afwegingen die binnen de context van een specifiek samenwerkingsverband vereist zijn voor de noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets van de gegevensverwerkingen.

De Afdeling merkte immers ook op dat veel problemen die samenhangen met de te ruime delegatiegrondslag in de wet, kunnen worden opgelost door de samenwerkingsverbanden onder te brengen in sectorspecifieke wetten, met elk hun eigen specifieke eisen en randvoorwaarden. De Afdeling doet op meerdere plekken in haar advies expliciet suggesties voor deze insteek, maar zoals duidelijk is gemaakt in dit schrijven kiest het kabinet voor een vlucht naar voren en combineert het juist het problematische karakter van de kaderwet in één voorstel met de vier uiteenlopende samenwerkingsverbanden in de formele wet.

De "bijzondere verantwoordelijkheid" bij de inzet van nieuwe technologieën waarover de rechter in het SyRI-vonnisspraak, laat zich niet verenigen met de 'grote stappen snel thuis' behandeling waar het kabinet met haar huidige voorstel op inzet.<sup>3</sup> Het Platform Burgerrechten roept de leden van de Tweede Kamer dan ook op om:

- Het huidige wetsvoorstel geheel te verwerpen;
- Het kabinet te bewegen de vier samenwerkingsverbanden die onderdeel uitmaken van het huidige voorstel opnieuw in afzonderlijke, dan wel sectorgebonden wetgeving in te dienen, zodat elk samenwerkingsverband een afzonderlijke wetgevingsprocedure kan doorlopen. Op die wijze kan zorgvuldig uitwerking worden gegeven aan vereisten die op grond van geldende regelgeving verbonden zijn met de verwerking van persoonsgegevens.

Voor nadere vragen over deze input kan contact worden opgenomen via het e-mailadres bovenaan deze brief. Een afschrift van deze brief zal worden verstuurd aan de Afdeling Advisering van de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Hoogachtend,

Dr. Tijmen Wisman  
voorzitter Platform Burgerrechten

---

<sup>3</sup> Zie: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:865>, overweging 6.85