

# OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving

Postbus 20301

2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

T +31 88 699 11 00

[www.om.nl](http://www.om.nl)

Datum	9 mei 2023	Bij beantwoording de datum en
Onderdeel	Afdeling Kwaliteitontwikkeling, -advisering en -toetsing	ons kenmerk vermelden.
Ons kenmerk	PaG/KOAT/19340	
Uw kenmerk	4485510	
Onderwerp	Advies inzake Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden	

Geachte (...),

Op 14 februari 2023 heeft de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal verzocht te adviseren over het concept van het Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (BGS). In het BGS wordt een nadere invulling gegeven aan bepalingen uit de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS). Over deze wet heeft het College eerder advies uitgebracht op 17 september 2018 en een aanvullend advies op 8 april 2020.

Als gezegd in de voorgaande adviezen acht het College de samenwerking met publieke en private partners van groot belang om invulling te kunnen geven aan de wettelijke taak van het openbaar ministerie, met name voor de bestrijding van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en het vinden van passende interventies voor verdachten. De uitwisseling van informatie tussen organisaties is daarvoor essentieel. Het College acht het eveneens wenselijk dat de wettelijke grondslag op basis waarvan de samenwerkingsverbanden informatie delen wordt verstevigd, onder meer waar het gaat om de grootschalige uitwisseling van gegevens om complexe criminaliteit in kaart te brengen. Het College is zich ervan bewust dat het openbaar ministerie op behoorlijke en rechtmatige wijze moet omgaan met de strafrechtelijke gegevens waarover het beschikt. Dat geldt ook bij het verzamelen van gegevens om de wettelijke taken te kunnen uitoefenen. De kaders die de WGS en BGS bieden, kunnen eraan bijdragen dat het openbaar ministerie bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten beschikt over voldoende en juiste gegevens, maar bieden ook waarborgen tegen het voorkomen van buitenproportionele verwerkingen van (strafrechtelijke) gegevens.

Het College wijst erop dat er een apart wettelijk regime bestaat voor de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen door bevoegde autoriteiten. Deze regels zijn te vinden in de Richtlijn opsporing en vervolging<sup>1</sup> en voor het openbaar ministerie geïmplementeerd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Het College verwacht dat de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband rekening houden met het bijzondere karakter van de verstrekte persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bij het nemen van de beslissingen over verzoeken van betrokkenen (artikel 1.2 BGS), de nakoming van de informatieplicht (artikel 1.3 BGS) en de meldplicht van datalekken (artikel 1.4 BGS) en bij alle andere besluiten die de deelnemers van de samenwerkingsverbanden op basis van deze persoonsgegevens nemen voor het samenwerkingsverband of bij de uitvoering van de eigen taken en verplichtingen.

Bij inwerkingtreding van de WGS wordt met artikel 39fa Wjsg een wettelijke basis gegeven voor het openbaar ministerie om strafvorderlijke gegevens te verstrekken aan de samenwerkingsverbanden voor zover dat noodzakelijk is voor het doel van dat verband. Het College constateert dat in het BGS geen verdere voorwaarden en beperkingen worden gesteld aan verstrekkingen op basis van dit artikel, hoewel deze mogelijkheid in het voorstel voor artikel 39fa Wjsg wel wordt genoemd. Dit is op zich ook niet noodzakelijk. Wel wijst het College erop dat de noodzaak tot verstrekking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard door het openbaar ministerie aan het samenwerkingsverband moet worden beschouwd in het licht van de taakstelling van het openbaar ministerie zoals te vinden in artikel 124 Wet RO: de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Draagt de verstrekking van gegevens niet bij aan de wettelijke taak, dan zal het openbaar ministerie als deelnemer aan het samenwerkingsverband terughoudend handelen. Zijn gegevens van deelnemers niet nodig voor de uitoefening van wettelijke taken, dan is er in beginsel geen reden dat het openbaar ministerie hier kennis van neemt. Daar komt bij dat het samenwerkingsverband ziet op de uitwisseling van gegevens, niet op de samenwerking van deelnemers bij het uitoefenen van elkaars taken. Het College hecht eraan dat deze uitgangspunten nadrukkelijk in de nota van toelichting worden benoemd.

#### *Contactpunt*

---

<sup>1</sup> EU-richtlijn 2016/680 van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

Er is voor gekozen om één deelnemer als contactpunt aan te wijzen die namens alle deelnemers aan het samenwerkingsverband besluiten neemt op verzoeken van betrokkenen, verantwoordelijk is voor de nakoming van de informatieplicht en zorg draagt voor de melding van datalekken. Het College heeft begrip voor deze keuze, omdat dit voor betrokkenen buiten het samenwerkingsverband duidelijkheid creëert welke deelnemer het aanspreekpunt is. Het aanwijzen van een contactpunt roept wel vragen op over de onderlinge verhouding tussen de deelnemers aan het samenwerkingsverband bij het nemen van besluiten. Het is noodzakelijk dat hierover nadere afspraken worden gemaakt tussen de deelnemers. De wetgever kan deze afspraken faciliteren en nader inkaderen in de BGS. In het licht van de afspraken die nog moeten worden gemaakt, zijn er een aantal aandachtspunten waarop het College graag een nadere reflectie ziet van de minister.

Het is positief dat in artikel 1.2 tot en met 1.4 het contactpunt verplicht wordt om rekening te houden met het oordeel van de deelnemers over de toepasselijkheid van de uitzonderingsgronden als genoemd in artikel 41 UAVG. Eén van de uitzonderingsgronden is dat het buiten toepassing laten van bepaalde verplichtingen en rechten noodzakelijk en evenredig is ter waarborging van 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. De inschatting of het nemen van bepaalde beslissingen gevolgen heeft voor kortgezegd de opsporing en vervolging van strafbare feiten is bij uitstek een inschatting die het openbaar ministerie kan en behoort te maken. Het College benadrukt dat het van groot belang is dat een contactpunt – voor zover dit niet het openbaar ministerie zelf is – elk besluit dat (mede) betrekking heeft op strafrechtelijke persoonsgegevens afstemt met het openbaar ministerie. Daarbij is wat betreft het College het uitgangspunt dat als op basis van de strafvorderlijke bevoegdheden de kennisneming van processtukken door de officier van justitie wordt onthouden aan de verdachte of het slachtoffer er ook geen recht op inzage van de gegevens in deze stukken op grond van de gegevensbeschermingsbepalingen.

Het contactpunt is verantwoordelijk voor de uitvoering van de besluiten en verplichtingen als genoemd in artikel 1.2 tot en met 1.4. Het is echter denkbaar dat het contactpunt inhoudelijk niet de meest aangewezen deelnemer is om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid. In de toelichting bij het Besluit staat dat het niet is toegestaan het contactpunt per casus te laten wisselen, en dat het contactpunt het aanspreekpunt dient te zijn dat zorgdraagt voor een gecoördineerde afhandeling van verzoeken. Het College pleit er niettemin voor dat in de BGS wordt opgenomen dat een contactpunt de uitvoering van de besluiten en verplichtingen als genoemd in artikel 1.2 tot en met 1.4 kan overdragen aan een andere deelnemer van het samenwerkingsverband. Dit moet mogelijk zijn als

een andere deelnemer dan het contactpunt beter in staat is de besluiten te nemen. De verwachting is dat de overdracht van taken leidt tot beter onderbouwde besluiten, terwijl bovendien wordt voorkomen dat het contactpunt gegevens ontvangt die het verder niet nodig heeft. De burger wordt niet zijn belangen geschaad, omdat het contactpunt het initiële aanspreekpunt blijft dat de burger indien nodig doorverwijst naar de meest aangewezen deelnemer aan het samenwerkingsverband.

#### *Verplichtingen voor samenwerkingsverband*

Het College constateert dat op verschillende plekken in de WGS en BGS aan het samenwerkingsverband een verplichting wordt opgelegd, zonder een verwijzing naar welke deelnemer of deelnemers verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. In de WGS valt te denken aan de verplichting tot het laten verrichten van audits (artikel 1.10) en het opstellen van een jaarverslag (artikel 1.12). In het BGS valt het ontbreken van een verantwoordelijke vooral op bij de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH'en). Te denken valt aan het zorgdragen voor het bekendmaken van territoriale werkgebieden door plaatsing op 'het internet' (artikel 2.13 en 2.18), het op 'het internet' publiceren van verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit die door het RIEC wordt betrokken bij de analyses (artikel 2.16 lid 1 sub b onder 6<sup>o</sup>), het op 'het internet' publiceren van objectieve criteria waardoor een betrokkene op een lijst met geprioriteerde casussen kan worden geplaatst (artikel 2.22 sub c)<sup>2</sup> en het laten ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring door een derde die deelneemt aan een ZVH-overleg (artikel 2.21 lid 2). Het zelfstandig benoemen van het samenwerkingsverband valt op, omdat – zoals expliciet in de memorie van toelichting bij de WGS staat – een samenwerkingsverband noch een bestuursorgaan, noch een natuurlijke of rechtspersoon is, maar moet worden gezien als de deelnemers tezamen.

Een zorg van het College is dat een samenwerkingsverband, niettegenstaande het bepaalde in artikel 1.3 lid 5 WGS en de memorie van toelichting bij de WGS, door sommigen toch als zelfstandige entiteit wordt beschouwd. Dit is geen wenselijke ontwikkeling. Het samenwerkingsverband heeft immers geen doel of taak anders dan het faciliteren van informatie-uitwisseling die de deelnemers nodig hebben om hun wettelijke taken en bevoegdheden te kunnen uitvoeren. Een manier om te verduidelijken dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de

---

<sup>2</sup> Het is onduidelijk waarom wordt gekozen voor gebruik van de term 'het internet'. Het verdient wat betreft het College de voorkeur om – net als wordt gedaan in artikel 1.1 lid 3 – te verwijzen naar 'de website van het samenwerkingsverband'. Daarbij wordt aangetekend dat de website van een samenwerkingsverband ook kan bestaan uit een subpagina van de gezamenlijke samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld het plaatsen van alle pagina's van lokale ZVH'en op [www.zorgenveiligheidshuizen.nl](http://www.zorgenveiligheidshuizen.nl).

verplichtingen altijd bij de deelnemers van het samenwerkingsverband ligt, is door in de formulering van bepalingen steeds nadrukkelijk vast te leggen dat de gezamenlijke deelnemers aan het samenwerkingsverband hiervoor zorgdragen. Weliswaar volgt dit op zich uit de definitie van samenwerkingsverband in artikel 1.1 WGS als 'verband van deelnemers', maar meer duidelijkheid is hierover aangewezen. Zeker omdat de WGS en BGS op dit punt niet consequent zijn geformuleerd en er soms wordt gesproken over de deelnemers (aan het samenwerkingsverband) en soms alleen over het samenwerkingsverband. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat hiermee een verschil tot uitdrukking wordt gebracht, terwijl het College aanneemt dat dit niet de bedoeling is.

Een aanvullende suggestie is om – zoals al is gedaan voor de onder 1.2 tot en met 1.4 BGS genoemde verplichtingen – een deelnemer aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de uitvoering van bepaalde verplichtingen van het samenwerkingsverband. Een basis hiervoor is te vinden in artikel 1.4 lid 4 WGS. Mogelijk kan voor elk samenwerkingsverband één contactpunt worden aangewezen. Een andere optie is het om per verplichting een verantwoordelijke deelnemer aan te wijzen. Het College acht het wenselijk de verdeling van taken vast te leggen in het BGS en dit niet over te laten aan de afspraken die deelnemers onderling moeten maken.

Verder is het wenselijk dat in de WGS of BGS wordt vastgelegd dat de deelnemers aan het samenwerkingsverband afspraken moeten maken over de werkwijze en de verdeling van verantwoordelijkheden die niet wettelijk zijn vastgelegd. Ook voor de opname van deze verplichting in de BGS biedt artikel 1.4 lid 4 onder a WGS een grond. Met deze verplichte afspraken kunnen taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld, kunnen besluitvormingsregels worden vastgelegd, kan de verdeling van de uitvoeringskosten worden uitgewerkt en kunnen procedures worden vastgelegd voor het geval dat bijvoorbeeld het samenwerkingsverband aansprakelijk wordt gesteld voor overtreding van de AVG of andere voorschriften.

#### *Verwerken nationaliteit*

In artikel 1.9 wordt voorgeschreven dat de samenwerkingsverbanden geen persoonsgegevens verwerken inzake nationaliteit. Op dit verbod wordt slechts één uitzondering gemaakt: voor zover dit onvermijdelijk is met het oog op de identificatie van de betrokkene. Nationaliteit is geen bijzondere categorie persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 AVG. Er is niettemin aan de Tweede Kamer toegezegd de bescherming die geldt voor ras en etnische afkomst, die wel vallen onder de bijzondere categorieën persoonsgegevens, uit te breiden naar nationaliteit. In de toelichting bij het Besluit wordt aangegeven dat het doel van artikel 1.9 is om hetzelfde te regelen als wat geldt voor de verwerking van ras en etnische afkomst. Dit is echter niet het geval. Voor de verwerking van ras en

etnische afkomst gelden meer uitzonderingsmogelijkheden dan worden genoemd in artikel 1.9. De uitzonderingsmogelijkheden voor de verwerking van ras en etnische afkomst zijn opgesomd in artikel 9 lid 2 AVG en uitgewerkt in de UAVG. In artikel 22 en 23 UAVG worden een aantal generieke uitzonderingsmogelijkheden genoemd en in artikel 25 een uitzonderingsgrond die specifiek geldt voor de noodzakelijke verwerking van de categorieën ras en etnische afkomst. In artikel 1.9 is alleen de specifieke uitzonderingsgrond van artikel 25 overgenomen, maar aan de generieke uitzonderingsgronden wordt geen aandacht besteed. Door het ontbreken van een verwijzing naar de generieke uitzonderingsgronden wordt de verwerking van nationaliteit verder ingeperkt dan de verwerking van andere bijzondere categorieën persoonsgegevens, zoals ras en etnische afkomst. Hierdoor worden de informatie-uitwisseling binnen de samenwerkingsverbanden zonder goede reden belemmert. Een voorbeeld van een mogelijke belemmering is dat het in het kader van de aanpak van mensenhandel in RIEC-verband, naast de toelichting op p. 62 genoemde gegevens seksueel gedrag en seksuele gerichtheid, ook noodzakelijk kan zijn de nationaliteit te verwerken (in aanvulling op de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard – het criterium genoemd in artikel 23 onder c UAVG). Het College adviseert om artikel 1.9 te herzien en alsnog hetzelfde te regelen voor de categorie persoonsgegevens inzake nationaliteit als voor de andere categorieën bijzondere persoonsgegevens.

#### *Betrouwbaarheid medewerkers*

Met artikel 1.11 wordt invulling gegeven aan artikel 1.8 lid 2 en 3 WGS waarin wordt bepaald dat alleen geautoriseerde personen toegang mogen hebben tot de systemen waarin de deelnemers namens het samenwerkingsverband persoonsgegevens verwerken. Door de gebruikte formuleringen blijkt uit artikel 1.11 echter niet duidelijk welke personen kunnen worden geautoriseerd. Gezien de formuleringen wordt de mogelijkheid opengelaten dat een persoon zonder verklaring omtrent gedrag (VOG) of andere screening wordt geautoriseerd. Dit is denkbaar als een VOG niet vereist was op het moment van indiensttreding (sub a) en de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op de deelnemer waar de persoon in dienst is niet nopen tot een screening (sub b). Het College acht het gezien de gevoeligheid van de persoonsgegevens die in de samenwerkingsverbanden worden verwerkt wenselijk dat in het BGS wordt vastgelegd wat van te autoriseren persoon wordt verwacht, en dat dit niet afhankelijk wordt gesteld van de eisen die een deelnemer stelt aan de betreffende persoon. Geadviseerd wordt om te vereisen dat een persoon voor autorisatie in bezit moet zijn van een VOG die is toegesneden op het gewenste beschermingsniveau van de gegevens die in de systemen van het betreffende samenwerkingsverband worden verwerkt. Het ligt – anders dan wat in de toelichting van het Besluit staat – niet in de rede dat daarbij zonder meer kan worden volstaan met het overleggen van een VOG die de betreffende persoon bij

indiensttreding van de deelnemer heeft gekregen. Na indiensttreding kunnen al vele jaren zijn verstreken en bovendien kan de toets die moet worden aangelegd bij het beoordelen van de VOG-aanvraag afwijken, doordat de te autoriseren persoon persoonsgegevens in de systemen van het samenwerkingsverband moet verwerken die meer bescherming verdienen dan de gegevens waar hij bij de reguliere werkzaamheden voor de deelnemer mee werkt.

In artikel 1.8 WGS en artikel 1.11 BGS wordt de plicht tot autorisatie gekoppeld aan de toegang tot systemen waarin de deelnemers van een samenwerkingsverband gezamenlijk persoonsgegevens verwerken. Met het begrip 'systemen' lijkt te worden bedoeld de softwareprogramma's waarmee de persoonsgegevens worden verwerkt, eventueel in combinatie met de analoge verwerking van persoonsgegevens in fysieke dossiers. Gezien deze uitleg van 'systemen' roept een opmerking uit de toelichting bij het Besluit vragen op. Op p. 32 wordt gesteld dat er bij enkele samenwerkingsverbanden sprake is van casusoverleggen en signalenoverleggen waarbij de inbreng van een persoon namens een deelnemer relatief beperkt of kortstondig is. Dit is volgens de toelichting een reden om niet standaard een VOG van de kortstondig participerende persoon te vragen – of om het screeningsniveau afhankelijk te maken van de gevoeligheidsrubricering van de gegevens. Het College merkt op dat een relatief beperkte of kortstondige deelname aan een casusoverleg of signalenoverleg in de regel ook mondeling zal zijn. Daadwerkelijke toegang tot de systemen van de samenwerkingsverbanden lijkt daarvoor niet nodig. Daar komt bij dat, zoals hieronder wordt besproken, artikel 2.21 BGS de mogelijkheid biedt derden incidenteel te laten deelnemen aan een casusoverleg van een ZVH. Een verduidelijking in de nota van toelichting is op dit punt gewenst: moet een deelnemer die beperkt of kortstondig deelneemt aan een mondeling overleg ook worden geautoriseerd? Zo ja, op grond van welke bepaling? Zo nee, geeft dit aanleiding tot een heroverweging van de in de nota van toelichting uiteengezette overwegingen?

#### *Geautomatiseerde gegevensanalyse en geautomatiseerde systemen*

In zowel de WGS als het BGS worden de begrippen 'geautomatiseerde gegevensanalyse' en 'geautomatiseerde systemen' gebruikt. De reikwijdte en betekenis van deze begrippen is niet zonder meer duidelijk.

Het begrip 'geautomatiseerde gegevensanalyse' wordt in artikel 1.1 WGS gedefinieerd als 'bij algemene maatregel van bestuur aangewezen vormen van analyse van persoonsgegevens die worden verricht zonder menselijke tussenkomst'. In noot 72 van de toelichting bij het Besluit wordt nader aangeduid dat het gaat om het ontbreken van menselijke tussenkomst *tijdens* de analyse. Verder volgt uit de toelichting bij de nota van wijziging waarmee de definitie van geautomatiseerde gegevensanalyse aan de WGS is toegevoegd dat 'de

gegevensanalyse daadwerkelijk door een geautomatiseerd systeem zelf wordt uitgevoerd zonder menselijke tussenkomst'.<sup>3</sup> Daar wordt aan toegevoegd dat een menselijke analyse die wordt ondersteund met software als Excel of Analyst Notebook niet als geautomatiseerde gegevensanalyse wordt aangemerkt. Uiteindelijk is in het Besluit in artikel 2.12 alleen voor de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) een bepaald soort analyse (de themarapportage iRT NN) aangewezen als geautomatiseerde gegevensanalyse. Dit roept een aantal vragen op. Betekent het aanwijzen van één soort analyse als geautomatiseerde gegevensanalyse dat de overige vormen van gegevensverwerking door de deelnemers aan het Financieel Expertisecentrum (FEC), de iCOV, de RIEC's en de ZVH'en niet als geautomatiseerde gegevensanalyse worden aangemerkt? Zo nee, zijn er dan bepaalde vormen van gegevensverwerking die nu wel worden uitgevoerd door deze samenwerkingsverbanden die niet zijn toegestaan? Welke zijn dat? En kan nader worden verduidelijkt welke vormen van gegevensverwerking in de toekomst nopen tot een wijziging van het BGS, omdat deze dan wel moeten worden aangemerkt als geautomatiseerde gegevensanalyse? Het College adviseert de nota van toelichting op deze punten aan te vullen.

Het begrip 'geautomatiseerde systemen' wordt gebruikt in het kader van de loggingsverplichting van artikel 1.8 lid 4 WGS en 1.12 BGS. Logging is verplicht inzake de verwerkingen van persoonsgegevens in de geautomatiseerde systemen van het samenwerkingsverband. Wat 'geautomatiseerd systemen' zijn wordt verder niet gedefinieerd. Verondersteld mag worden dat hiermee niet hetzelfde wordt bedoeld als met 'systemen waarin de deelnemers gezamenlijk persoonsgegevens verwerken' en 'systemen van het samenwerkingsverband' zoals te vinden in artikel 1.8 lid 2, 3, 7 en 8 WGS en artikel 1.11, 2.5, 2.8, 2.11, 2.16 en 2.20 BGS. Het ligt immers niet voor de hand dat twee verschillende termen worden gebruikt om precies hetzelfde aan te duiden. Het begrip geautomatiseerde systemen komt ook voor in (het nog niet in werking getreden) artikel 26e Wjsg. Het College verstaat onder geautomatiseerde systemen: computerprogramma's waarin grootschalig persoonsgegevens worden verwerkt. Dit zijn primair zaaksregistratiesystemen. Kantoorautomatiseringprogramma's als Outlook en Excel vallen niet onder deze uitleg van geautomatiseerde systemen. Deze uitleg sluit aan bij de hierboven weergegeven uitleg van geautomatiseerde gegevensanalyse die ook geen betrekking heeft op de analyse met behulp van Excel. Bovendien wordt op deze wijze een zinvol onderscheid gemaakt tussen geautomatiseerde systemen en 'gewone' systemen, waarbij systemen de overkoepelende term is voor alle softwareprogramma's en (analoge) registratiewijzen waarmee gegevens worden verwerkt. Het College verzoekt in de

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2020-21, 35 447, nr. 7, p. 3.



nota van toelichting te verduidelijken of deze uitleg overeenkomt met hetgeen de minister voor ogen staat.

*RIEC: Ondernijningsbeelden en fenomeenanalyses*

Onderdeel van de werkzaamheden van een RIEC is het opstellen van ondernijningsbeelden. De deelnemers aan de RIEC's en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) omschrijven ondernijningsbeelden als 'een bundeling van signalen en fenomenen van criminele aanwezigheid en activiteiten binnen een bepaald geografisch gebied'. Het College vraagt zich af of deze activiteit valt onder hetgeen in artikel 2.18 lid 1 onder c WGS is omschreven als 'het verrichten van gebiedsscans en thematische scans bij misstanden in maatschappelijke sectoren en publieke voorzieningen die vatbaar zijn voor innesteling van georganiseerde criminaliteit.' Indien dit het geval is, geeft een expliciete bevestiging hiervan duidelijkheid voor de praktijk. Zo niet, dan is de vervolgvraag waarom geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die artikel 2.18 lid 2 WGS biedt om bij algemene maatregel van bestuur aanvullende activiteiten aan te wijzen die de deelnemers aan de RIEC's mogen verrichten. Als het opstellen van ondernijningsbeelden een gewenste activiteit is, dan acht het College het wenselijk dat hiervoor een expliciete grondslag voor is in de WGS en het BGS. Een terugval op generieke verwerkingsgrondslagen uit de AVG door een samenwerkingsverband, zoals de verwerking voor statistische doeleinden, wordt onwenselijk geacht.

*ZVH: Incidentele deelname door betrokkene en persoon uit directe kring betrokkene*

In de toelichting bij het BGS wordt beschreven dat het wenselijk kan zijn dat de betrokkene of een persoon uit de directe kring van de betrokkene deelneemt aan een casusoverleg. Het College acht het voorstelbaar dat deelname van een betrokkene of persoon uit de directe kring van de betrokkene van toegevoegde waarde kan zijn. Het is wel wenselijk deze deelname goed te regelen. Dat is nu niet het geval. De mogelijkheid tot incidentele deelname door een betrokkene of persoon uit directe kring van betrokkene volgt niet uit artikel 2.21 lid 1. Die bepaling heeft namelijk uitsluitend betrekking op derden die gelet op hun onderscheidenlijke wettelijke of publieke taken en bevoegdheden een rol kunnen vervullen bij het opstellen, uitvoeren of evalueren van het plan van aanpak. Noch de betrokkene noch iemand uit de directe kring van de betrokkene heeft een dergelijke wettelijke of publieke taak en bevoegdheid. Geadviseerd wordt daarom om artikel 2.21 aan te passen.

Bij het aanpassen van het Besluit kan nader worden ingegaan op de voorwaarden waaronder een persoon uit de directe kring van de betrokkene aan het casusoverleg mag deelnemen. Eerst een opmerking over de term 'directe kring van de betrokkene'. In artikel 2.30 lid 1 sub b WGS staat dat de

persoonsgegevens van een persoon uit de directe kring van de betrokkene mogen worden verwerkt. In artikel 2.19 BGS wordt de directe kring nader gedefinieerd als gezinslid of 'ander direct sociaal contact'. De term direct sociaal contact heeft geen toegevoegde waarde ten opzichte van directe kring. Om wel van toegevoegde waarde te kunnen zijn dient het begrip directe kring/direct sociaal contact verder te worden uitgewerkt, bijvoorbeeld door in te gaan op de aard, duur en frequentie van deze contacten. Wordt hiervoor niet gekozen, dan is het wenselijk de nadere definitie achterwege te laten. Het gebruik van verschillende termen om hetzelfde te omschrijven roept slechts verwarring op. Een andere voorwaarde die in de nota van toelichting op p. 67 wordt genoemd, is dat de betrokkene toestemming moet geven voordat de persoon uit de directe kring van de betrokkene mag deelnemen aan het casuoverleg. Als dit inderdaad als voorwaarde wordt gesteld, is het wenselijk dit expliciet vast te leggen in het Besluit.

*ZVH: delen van gegevens in het kader van Wvggz-taken*

Naast de strafrechtelijke taken heeft het openbaar ministerie onder meer een wettelijke taak inzake het verzoeken om zorgmachtigingen en het ten uitvoer leggen daarvan op grond van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz), de Wet zorg psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd) en de Wet forensische zorg (Wfz). Ook in het kader van de uitoefening van deze taken mag het openbaar ministerie volgens artikel 2.27 lid 1 onder d WGS deelnemen aan de casuoverleggen in een Zorg- en Veiligheidshuis. Op grond van artikel 1.5 WGS is een deelnemer verplicht gegevens verstrekken voor zover dit noodzakelijk is voor het doel van een samenwerkingsverband. Geheime informatie mag worden verstrekt voor zover een specifiek wettelijk voorschrift dit toelaat. Uit artikel 8:34 Wvggz en artikel 18c Wzd kan worden afgeleid dat OM-medewerkers die zijn belast met de uitvoering van Wvggz-taken gegevens mogen delen met de deelnemers aan een ZVH voor zover dit noodzakelijk wordt geacht voor de uitoefening van deze Wvggz-taken (als overkoepelende term voor alle zorgtaken). Het College overweegt dat de gevoeligheid van de persoonsgegevens betreffende de geestelijke gezondheid van een persoon noopt tot een terughoudende beoordeling van de noodzaak om gegevens die in het kader van Wvggz-taken worden verwerkt door het openbaar ministerie te delen met de deelnemers aan de ZVH'en.

In de wetgeschiedenis van Wvggz is uitdrukkelijk benoemd dat informatie die in het kader van de Wvggz-taken bij het openbaar ministerie terecht komt, niet oneigenlijk zou mogen worden gebruikt voor opsporing en vervolging.<sup>4</sup> Als (voor zover dat noodzakelijk is voor de taakuitoefening) Wvggz-gegevens wel kunnen worden gedeeld met de deelnemers aan de ZVH'en, is het denkbaar dat deze

---

<sup>4</sup> *Handelingen II*, 2 februari 2017, TK 48, p. 48-10-67.

gegevens via een omweg toch terecht kunnen komen bij OM-medewerkers die belast zijn met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het College acht het van belang dat de wetgever duidelijkheid schept over de mogelijkheid en wenselijkheid dat er gegevens waarover het openbaar ministerie in het kader van de uitoefening van Wvvgz-taken beschikt en die worden gedeeld met deelnemers aan de ZVH'en, door deze gezamenlijke deelnemers terug aan het openbaar ministerie kunnen worden verstrekt om te worden gebruikt bij de invulling van strafrechtelijke taken. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de wetsgeschiedenis van de Wvvgz op dit onderdeel.

#### *Uitvoeringsconsequenties*

Het verzoek van de minister aan het College om te adviseren over het BGS bevat in het bijzonder een vraag naar een uitvoeringstoets. Met de uitvoeringstoets wordt inzicht gegeven in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel en op de (financiële) gevolgen voor het openbaar ministerie van de conceptvoorstellen van de WGS en het BGS.

De hierna volgende analyse geeft een globaal beeld van de uitvoeringsconsequenties. De RIEC's en ZVH'en zijn lokaal verschillend opgezet. In beschikbare tijd voor het opstellen van het consultatieadvies is het niet mogelijk gebleken om alle lokale OM-onderdelen die bij de samenwerkingsverbanden betrokken zijn, te consulteren. Daardoor kunnen niet alle gevolgen van de BGS volledig in beeld worden gebracht en ontbreekt op onderdelen nadere informatie. Hierdoor bevat het advies inschattingen en enkele PM-posten.

De WGS codificeert grotendeels de wijze waarop in de bestaande samenwerkingsverbanden wordt samengewerkt. Voor een aantal samenwerkingsverbanden creëert de WGS ook aanvullende samenwerkingsmogelijkheden. Verder bevatten de WGS en de BGS voor alle samenwerkingsverbanden eisen aan de invulling van de samenwerking. De beschrijving van de uitvoeringsconsequenties gaat in op de aanvullende mogelijkheden en nieuwe vereisten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de initiële gevolgen en structurele gevolgen van de WGS en het BGS.

Er kunnen – met name bij de verbanden die regionaal zijn georganiseerd – activiteiten plaatsvinden die niet meegenomen zijn in het wettelijk kader. De (regionale) samenwerkingsverbanden zullen daarom moeten toetsen of zij in lijn werken met de WGS. Voor deze toetsing aan de regelgeving is een eenmalige capaciteitsinzet nodig. Vooralsnog wordt ingeschat dat die toets per OM-onderdeel eenmalig een inzet van 2 medewerkers voor ieder 35 uur bevat (totaal 81.900,-).

Verder zullen, om de werkprocessen van de samenwerkingsverbanden in lijn te brengen met de bepalingen uit de WGS en het BGS, diverse nieuwe werkinstructies moeten worden opgesteld. Ook zullen bestaande werkinstructies moeten worden aangepast. Het openbaar ministerie, dat hier een eigen personele bijdrage aan zal moeten leveren, heeft een overzicht gemaakt van de te verwachten nieuw op te stellen en aan te passen werkinstructies. Het betreft een grote hoeveelheid documenten en richtlijnen. Daarnaast moeten zowel de nieuwe als de aangepaste werkinstructies en documenten vaak ook nog vertaald worden naar landelijk OM-beleid, of leiden tot een aanpassing van het bestaande OM-beleid. Al deze werkzaamheden vragen om een intensieve, eenmalige capaciteitsinzet ter hoogte van in totaal 708.192,-.

Vanwege de omvang van de implementatie-werkzaamheden acht het College het heel waarschijnlijk dat de aanpak in projectvorm wordt ingericht. Het gereed maken van de OM-organisatie zodat deze regelgeving tijdig en goed geïmplementeerd kan worden, vergt immers veel aandacht en afstemming. Het College houdt dan ook rekening met de inrichting van een tijdelijk projectteam waarvan de kosten worden begroot op 60.285,-.

Als structurele gevolgen voor het openbaar ministerie gelden de bepalingen over het aanwijzen van iCOV als contactpunt, en het aanwijzen van een coördinerend functionaris gegevensbescherming. Vanwege de aanwijzing van iCOV als contactpunt houdt het OM rekening met een personele inzet ter hoogte van 0,7 fte (92.610,-). Voor de inzet van de functionaris gegevensbescherming houdt het OM rekening met de inzet van deze functionaris voor FEC en iCOV voor 24 dagen per jaar (50.304,-).

Ook de aanwijzing van personeel kan leiden tot aanvullende personele inzet en heeft daarmee consequenties voor het openbaar ministerie. Op dit moment zet het openbaar ministerie al personeel in de samenwerkingsverbanden in. Er zal nader uitgezocht moeten worden of deze bepaling, ten opzichte van de huidige praktijk, tot een uitbreiding moet leiden. Hiervoor is een analyse nodig van de wijze waarop dit momenteel is ingericht in de vier samenwerkingsverbanden. Vandaar dat dit deel een PM-post wordt opgenomen.

Voor de ZVH'en verwacht het openbaar ministerie extra capaciteit in te moeten zetten in verband met de Wvggz-taken. De mogelijkheid in de WGS dat medewerkers vanuit de Wvggz-taken deelnemen aan de ZVH'ven heeft waarschijnlijk invloed op de inzet van deze medewerkers. Het College houdt rekening met een extra capaciteitsinzet ter hoogte van 655.200,-.

De WGS regelt de verstrekking van gegevens aan het samenwerkingsverband, en de verstrekking van de resultaten vanuit het samenwerkingsverband aan

deelnemers en derden. De WGS brengt hier een nieuwe verplichting met zich mee omdat deelnemers gegevens moeten verstrekken aan het samenwerkingsverband, waar dit tot nu een bevoegdheid is. Ook bepaalt de WGS dat degene die resultaten ontvangen, zij de effectiviteit en bruikbaarheid daarvan jaarlijks terugkoppelen aan het samenwerkingsverband. De ontvangen terugkoppeling moet periodiek geëvalueerd worden. Deze terugkoppeling en de periodieke evaluatie daarvan brengen administratieve lasten voor de afzonderlijke deelnemers met zich mee. De inschatting is dat het bijhouden van deze registratie maandelijks zo'n 4 uur inzet kost. Op jaarbasis betekent dit een capaciteitsinzet van een administratief medewerker voor 48 uur per (landelijk dan wel regionaal) samenwerkingsverband. In totaal heeft het openbaar ministerie hiervoor extra capaciteit nodig van 1 administratief medewerker voor FEC, 1 voor iCOV, 10 voor RIEC en 30 voor de ZVH-en, elk voor 48 uur op jaarbasis (in totaal 177.408,-).

Het BGS geeft een uitwerking aan de betrouwbaarheidsvereisten van geautoriseerde personen. Deze vereisten lijken een codificatie van de huidige praktijk te zijn. Daarbij lijkt het aannemelijk dat OM-medewerkers reeds over een VOG beschikken met het oog op indiensttreding. Niet uitgesloten kan echter worden dat deze bepaling toch tot aanvullende kosten voor het openbaar ministerie leidt. Dit vergt nadere uitvraag bij de OM-onderdelen. Daarom is dit een PM-post.

De WGS bepaalt dat elk samenwerkingsverband beschikt over een rechtmatigheidsadviescommissie. De impact voor het openbaar ministerie van deze bepaling bestaat uit de capaciteit en expertise die het openbaar ministerie moet inzetten om het openbaar ministerie op gedegen wijze te vertegenwoordigen in deze rechtmatigheidsadviescommissies. Op dit moment neemt het openbaar ministerie reeds deel aan de rechtmatigheidsadviescommissie iCOV en het privacy-platform FEC. Voor het ZVH en het RIEC bestaat een dergelijk gremium nog niet.

Voor het FEC is de verwachting dat de (beperkte) capaciteit die nu nog wordt geleverd aan het privacy-platform, door de omzetting naar een rechtmatigheidsadviescommissie, behoorlijk zal toenemen. Zo zal de vergaderfrequentie gaan toenemen en wordt ook de adviesrol omvangrijker. Dit betekent dat er een verwachte toename zal zijn van zo'n (16 naar 55 uren) 39 uren op jaarbasis door een senior beleidsadviseur ( 5.109,-).

Het BGS bepaalt dat zowel de RIEC's als de ZVH'en over één gezamenlijke rechtmatigheidsadviescommissie beschikken. Bij de personele inzet voor deze twee nieuwe commissies wordt rekening gehouden met een medewerker op landelijk niveau, die enerzijds goed kan schakelen tussen ketenpartners en departement overkoepelend, en anderzijds goed in staat is om OM-bestuurders van adviezen overkoepelend te voorzien. Daarbij behoort ook het goed kunnen bezien hoe een en ander te verspreiden onder de OM-onderdelen.

Het College schat in dat per nieuwe commissie een capaciteitsinzet nodig is van 1 senior beleidsadviseur (S13) voor 1 dag in de week (in totaal 108.992,-).

De opleidingsvereisten voor het in te zetten personeel in het samenwerkingsverband, én die voor de af te vaardigen leden in de rechtmatigheidsadviescommissies, leiden ook tot structurele kosten voor het openbaar ministerie. Het College verwacht dat de kosten van de opleidingen en trainingen deels terechtkomen bij de deelnemers aan een samenwerkingsverband gezamenlijk, en deels bij de deelnemers apart. Voor de leden van de rechtmatigheidsadviescommissie gaat het College ervan uit dat de deelnemers aan het samenwerkingsverband in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de opleiding van de leden die namens de betreffende organisatie in de commissie zitting hebben.

In totaal verwacht het College een opleidingsbudget te moeten reserveren voor zowel de medewerkers in het samenwerkingsverband als voor de namens het openbaar ministerie optredende leden in de adviescommissies. Per samenwerkingsverband houdt het College rekening met een jaarlijks opleidingsbudget van 20.000,- (dit kan dus budget ten behoeve van meerdere OM-personen binnen een samenwerkingsverband betreffen). In totaal betekent dit 1 keer het budget voor FEC, 1 keer voor iCOV, 10 keer voor de RIEC's en 30 keer voor de ZVH-en. (totaal een budget van 840.000,-).

De WGS en het BGS bevatten bijzondere waarborgen voor geautomatiseerde gegevensanalyse. Het BGS wijst geen nadere vormen van gegevensanalyse aan voor wat betreft het ZVH, RIEC en FEC. Voor iCOV gebeurt dit wel. De bijzondere waarborgen die de WGS verlangt voor de geautomatiseerde gegevensanalyse brengen daardoor specifiek voor iCOV omvangrijke extra structurele personele en materiële kosten met zich mee. Er moeten immers diverse productaanpassingen gerealiseerd worden om de waarborgen in te richten bij de inzet van geautomatiseerde gegevensanalyse, en er moet geanticipeerd worden op verandering in data-vraag en -aanbod.

Het College heeft al eerder uiteengezet welke personele en materiële kosten voorzien worden voor iCOV, als gevolg van de implementatie van deze bepaling uit de WGS. Hierbij wordt opgemerkt dat hierin deels de kosten voor het openbaar ministerie als beheerder van iCOV zijn verdisconteerd. Ook is duidelijk dat de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet de implementatiekosten hoger liggen als gevolg van de uitvoeringsplanning van de maatregelen. Vanaf het jaar 2026 betreft het een structurele vaste reeks aan kosten. Voor het jaar 2024 betekent dit een kostenpost van 2.451.500,- en voor het jaar 2025 bedragen de kosten 2.750.000,-. Vanaf het jaar 2026 gaat het om een jaarlijkse kostenpost ter hoogte van 2.041.000,-.

In totaal leidt de implementatie van de WGS en het BGS voor het openbaar ministerie tot een kostenpost voor de initiële gevolgen ter hoogte van €6.051.877,-. De structurele gevolgen leiden tot een jaarlijkse kostenpost van €3.970.623,- + PM (zie het totale financiële overzicht hierna).

Concluderend acht het College in het algemeen het concept-Besluit uitvoerbaar en handhaafbaar, mits er op onderdelen meer duidelijkheid komt over de uitwerking in de praktijk van de bepalingen. Daarnaast geldt het expliciete voorbehoud dat het openbaar ministerie voldoende toegerust en financieel ondersteund is om de werkzaamheden die voortvloeien uit deze regelgeving op te kunnen volgen. De uitvoeringstoets laat zien dat de implementatie van de WGS en het BGS voor het openbaar ministerie zowel incidentele als structurele gevolgen heeft, waarvan de kosten niet uit eigen middelen kunnen worden gefinancierd. Zonder externe dekking van deze kosten is het openbaar ministerie niet in staat deze wetgeving uit te voeren zoals gewenst. Dat betekent dat het openbaar ministerie op dit moment niet voldoende toegerust is voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het wetsvoorstel.

Hoogachtend,

M. Otte  
procureur-generaal