

Vergaderjaar 2020–2021

35 447

Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden)

D

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN HET COLLEGE VAN DE RECHTEN VAN DE MENS

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

Den Haag, 24 juni 2021

Bij brief van 19 april 2021 heeft u het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) een aantal vragen gesteld in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.¹ U wilt onder meer graag vernemen van het College of in het wetsvoorstel voldoende voorzorgsmaatregelen zijn opgenomen om schending van artikel 1 van de Grondwet in het algemeen en andere schendingen van grondrechten in het bijzonder, te voorkomen.

Het College heeft in september 2018 geadviseerd over het onderhavige wetsvoorstel, dat toen nog een conceptwetsvoorstel was.² Het College merkt in dit verband op dat het wetsvoorstel op verschillende punten aanzienlijk is aangepast door de regering en de Tweede Kamer. Zo worden er nu vier specifieke (clusters van) samenwerkingsverbanden³ in het wetsvoorstel zelf geregeld in plaats van bij een algemene maatregel van bestuur.⁴

Wat betreft de precisie van de wettelijke basis zijn de doelstellingen van de gegevensverwerking iets verder uitgewerkt voor de vier (clusters van) samenwerkingsverbanden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Het College stelt vast dat uit de tekst van het wetsvoorstel, de toelichting daarop en de debatten die hierover zijn gevoerd met de Tweede Kamer

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 2.

Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 3.

² Advies conceptwetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden | Mensenrechten

³ Het Financieel Expertisecentrum (FEC), de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's).

⁴ Het Financieel Expertisecentrum (FEC), de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's).

blijkt dat de regering het fenomeen van samenwerking afzet tegen rechten die de privacy raken, maar andere mensenrechtelijke aspecten onbesproken laat.⁵ Zo gaat de regering in paragraaf 7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, getiteld «Grondrechtelijke aspecten», alleen in op waarborgen ter bescherming van het recht op respect voor het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁶ Uit de memorie van toelichting, de Nota naar aanleiding van het Verslag en andere stukken die bij de Eerste Kamer zijn ingediend wordt bijvoorbeeld niet duidelijk in hoeverre andere rechten, zoals het recht om niet te worden gediscrimineerd of het recht op effectieve rechtsbescherming, door dit wetsvoorstel worden geraakt en welke waarborgen de regering neemt om deze rechten te garanderen.

De grond- en mensenrechtelijke risico's van dit wetsvoorstel zijn breder dan alleen met de bescherming van persoonsgegevens en privacy te ondervangen. Het College vindt extra waarborgen om discriminatie te voorkomen noodzakelijk en adviseert de Eerste Kamer een motie in te dienen om het mandaat van de nieuw op te richten rechtsmatigheidsadviescommissie te verbreden. Het is van belang dat deze commissie, naast de impact van de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens op de privacy van burgers, ook de eventuele discriminatoire gevolgen hiervan meeneemt in haar beoordelingen. Ook adviseert het College om experts op het gebied van gelijke behandeling op te nemen in de samenstelling van de commissie. Tot slot adviseert het College de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer om tijdens de verdere behandeling van dit wetsvoorstel de Minister te vragen naar de wijze waarop de rechtsbescherming van burgers effectief wordt gegarandeerd.

Waarborgen noodzakelijk om discriminatie te voorkomen

Het voorstel maakt het mogelijk dat persoonsgegevens op ruime schaal worden gedeeld. De verwerking en uitwisseling van gegevens door en tussen overheidsinstanties en private partijen kan noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en fraude. Tegelijkertijd kan gegevensdeling door samenwerkingsverbanden sommige groepen mensen harder raken dan andere.

Zo kunnen binnen de Zorg- en Veiligheidshuizen⁷ gegevens over gezondheid en zorg worden gedeeld en kunnen de deelnemers van een Regionaal Informatie- en Expertisecentrum⁸ persoonsgegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid verwerken. Volgens het College zou er een vertekend beeld kunnen ontstaan over de mate waarin mensen met een bepaalde achtergrond betrokken zijn bij de problematiek waarop deze samenwerkingsverbanden zich richten, bijvoorbeeld omdat hun datasets gekleurd kunnen zijn. In dit verband is het belangrijk om aan te geven dat de reikwijdte van de (noodzaak van) bescherming tegen discriminatie verder gaat dan alleen het gegevensbeschermingsrecht. Een probleem met betrekking tot gelijke behandeling kan immers op de eerste plaats veroorzaakt worden door gegevensverwerking, maar de effecten ervan kunnen zich ook op andere

⁵ Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 2; nr. 3 en nr. 20.

⁶ Zie memorie van toelichting, p. 35.

⁷ De Zorg – en Veiligheidshuizen behandelen met name casussen waarbij problemen op het gebied van criminaliteit, overlastgevend gedrag en veiligheidsrisico's mede hun oorzaak vinden in sociale en/of zorgproblematiek.

⁸ Regionaal Informatie- en Expertisecentra richten zich op de aanpak van de ondermijnende criminaliteit. De focus ligt momenteel op de thema's georganiseerde hennepcultuur; mensenhandel en -smokkel; criminele motorbendes; misbruik en fraude binnen de vastgoedsector; witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit.

terreinen dan privacy voordoen en daarom zijn dus ook extra en bredere voorzorgsmaatregelen nodig.

Bovendien stelt het College met zorg vast dat samenwerkingsverbanden op grond van het wetsvoorstel de mogelijkheid krijgen om gebruik te maken van vormen van geautomatiseerde gegevensanalyse zoals (risico)profilering. De memorie van toelichting gaat echter niet in op de vraag wat dat concreet voor burgers kan betekenen. Dat de gevolgen ingrijpend en (soms onomkeerbaar) kunnen zijn, is in de praktijk reeds gebleken. Zo is het voorstelbaar dat het instrument vooral wordt gericht op wijken of categorieën personen met een eenzijdige samenstelling (bijvoorbeeld arm of rijk, sociale of etnische opbouw). Daardoor kan een eenzijdig en onjuist beeld ontstaan van bijvoorbeeld de mate waarin fraude voorkomt onder bepaalde groepen. Dat dit stigmatiserend werkt en ook overigens ernstige gevolgen kan hebben behoeft na de affaire rondom de kinderopvangtoeslagen geen betoog meer.⁹

In dit licht merkt het College op dat algoritmes die door de overheid worden gebruikt voor (semi-)geautomatiseerde besluitvorming, de sociale ongelijkheid kunnen vergroten als datasets gekleurd zijn. Overheden hebben meer gegevens over mensen aan wie zij (sociale) diensten verlenen, zoals ondersteuning bij zelfstandig wonen of inkomensondersteuning dan van mensen die zich nog nooit voor en dergelijke dienst hebben hoeven melden. Dat betekent dat de overheid vooral persoonsgegevens heeft van burgers die afhankelijk zijn van de overheid. Vaak zijn dat mensen met een zwakkere sociaaleconomische positie.¹⁰

Het College onderstreept daarom de noodzaak om meer zorg en aandacht te besteden aan het fenomeen van profileren, de risico's op het ontstaan van discriminatie daarbij en de concrete waarborgen die zullen worden ingebouwd ter voorkoming van discriminatie. In dat verband valt op dat het voorstel nog onvoldoende waarborgen bevat. Een waarborg zou bij de toekomstige rechtmatigheidsadviescommissie kunnen worden belegd. In het licht hiervan adviseert het College de leden van de vaste commissie om een motie in te dienen waarin de commissie als taak krijgt om niet alleen te kijken naar de impact van de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens op de privacy van burgers, maar ook om eigenstandig te kijken naar de eventuele discriminatoire gevolgen hiervan. Ook is het belangrijk dat experts op het gebied van gelijke behandeling deel uitmaken van deze commissie.

Waarborgen voor de rechtsbescherming noodzakelijk

Daarnaast ziet het College een aantal risico's als het gaat om de rechtsbescherming van burgers. Zo is het voor een individuele burger, onder de toekomstige wet, onmogelijk om te verifiëren welke gegevens er over hem of haar worden uitgewisseld, waar deze informatie terechtkomt en welke gevolgen dat kan hebben voor die persoon. Dat maakt het onder meer moeilijk om af te dwingen dat onjuiste data in de informatieketen worden gecontroleerd en gecorrigeerd. Privacy waarborgen zijn op zichzelf niet afdoende om de risico's voor rechtsbescherming op te vangen.

Verder is het problematisch dat strafrechtelijke gegevens straks via de beoogde samenwerkingsverbanden bijvoorbeeld kunnen belanden bij

⁹ Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 4.

¹⁰ Zie College voor de Rechten van de Mens, Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse Rapportage van het College voor de Rechten van de Mens 2018. Toegang tot het Recht, Utrecht 2018.

bestuursrechtelijke en zelfs private partijen¹¹ en daar tot beslissingen en interventies leiden die voor de betrokken burger niet transparant en daardoor oncontroleerbaar zijn. Het wetsvoorstel creëert een omvangrijk netwerk tussen overheden en bedrijven waarin uiteenlopende informatie over burgers kan worden gebundeld, maar ook geanalyseerd. Het gaat hierbij veelal om informatie over burgers waarvan deze zelf niet eens weten dat die bestaat, laat staan dat ze ermee bekend zijn dat deze data worden uitgewisseld en gecombineerd met data van andere partijen. Als dat gebeurt wordt het voor burgers wel erg lastig om te weten wanneer zij een beslissing moeten aanvechten.

Door die informatieachterstand van de burger kan het recht op een eerlijk proces, zoals neergelegd in artikel 6 van het EVRM, onder druk komen te staan.

Er is wel een recht om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen een besluit en er is voor de overheid ook de algemene plicht om een besluit deugdelijk te motiveren. Alleen kan de individuele burger lastig goede redenen voor zo'n bezwaar of beroep aanvoeren als niet voldoende duidelijk is op welke informatie een besluit is gebaseerd. Dit geldt ook voor zogenoemde risicoprofielen. Dat kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt doordat die informatie «verstopt» zit in afgeschermd algoritmes of dat de persoonsgegevens alleen gedeeltelijk zijn gedeeld door een partner uit het samenwerkingsverband. Het College adviseert de leden van de commissie om tijdens de verdere behandeling van dit wetsvoorstel de Minister te vragen naar de wijze waarop de rechtsbescherming van burgers effectief wordt gegarandeerd.

Voorzitter,
A.C.J. van Doijeweert

¹¹ Zie artikel 1.5, eerste en derde lid en artikel 1.6 van het wetsvoorstel.