

AAN: Autoriteit Persoonsgegevens

15 april 2019

Geachte,

Bij brief van 12 maart 2019 is door mij namens de heer Engel bezwaar gemaakt tegen het besluit van 5 februari 2019 met kenmerk z2018-17022 waarin mededeling gedaan is dat de klacht niet in behandeling genomen wordt. Cliënt kan zich op navolgende gronden niet verenigen met dit besluit:

### **Inleiding**

1. Door cliënt, hierna te noemen: “Engel”, zijn herhaaldelijk klachten bij zowel de CBP als de Autoriteit Persoonsgegevens onder de aandacht gebracht over de naleving van de Wet Bescherming Persoonsgegevens en thans de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) door het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) Zeeland-West-Brabant. Cliënt is sinds 2009 doelwit van het RIEC in verband met de aanpak van Recreatiepark Fort Oranje. De AP heeft herhaaldelijk te kennen gegeven geen aanleiding te zien voor een onderzoek naar de wijze waarop binnen het RIEC de bepalingen van de Wbp of AVG nageleefd worden. Zoals hierna zal blijken, is ten onrechte geen aandacht voor de structurele en ernstige schendingen van de AVG die binnen het RIEC zijn geïnstitutionaliseerd. Het RIEC is ontstaan met het oogmerk middels een integrale aanpak de zogenaamde “ondermijnende criminaliteit” te bestrijden. De kern van deze werkwijze is de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen samenwerkende instanties en overheidsorganen. Hierna zal eerst een overzicht gegeven worden van de feiten gevolgd door een toelichting over de werkwijze van het RIEC. Daarna zal ingegaan worden op de verschillende onderdelen van de werkwijze die kennelijk niet verenigbaar zijn met AVG-bepalingen.

### **Feiten**

1. Cliënt heeft in 2015 per toeval vernomen dat hij door het RIEC Zeeland-West-Brabant als doelwit aangemerkt is. Iemand die als doelwit aangemerkt wordt door het RIEC, krijgt te maken met een integrale aanpak en wordt geconfronteerd met uiteenlopende interventies van verschillende overheidsorganen en instanties met voor hem verstrekende gevolgen. Op grond hiervan is namens cliënt een inzageverzoek gedaan bij het RIEC.
2. Bij brief van 25 juni 2015 is door het RIEC medegedeeld dat alle verwerkte gegevens *na afwerking van de zaak* zijn vernietigd. Met deze mededeling is aan cliënt de mogelijkheid onthouden om inzage te krijgen in de door het RIEC verwerkte persoonsgegevens. Ook staat vast dat geen mededeling gedaan is aan cliënt dat zijn persoonsgegevens verwerkt zijn. Gezien de ernstige gevolgen die een aanpak door het RIEC met zich meebrengt en het feit dat het RIEC juist tot doel heeft om

persoonsgegevens - waaronder bijzondere categorieën als strafrechtelijke en justitiële gegevens - uit te wisselen, is dit antwoord voldoende aanleiding om te vermoeden dat het RIEC zich niet gebonden ziet aan de verplichtingen voortvloeiende uit de Wbp.

**Bijlage 1:** brief 25 juni 2015

3. Bij brief van 23 september 2015 is een klacht ingediend bij het CBP. Hierin is verzocht om een onderzoek te starten naar de wijze waarop binnen het RIEC persoonsgegevens verwerkt worden.

**Bijlage 2:** brief 23 september 2015

4. Het CBP antwoordt echter dat er geen aanleiding bestaat om de klacht in behandeling te nemen. De klacht zou niet ernstig of structureel van aard zijn en ook niet veel mensen betreffen. Het CBP beschouwt de klacht dan ook als niet meer dan een tip van een mogelijke overtreding.

**Bijlage 3:** brief CBP 28 oktober 2015

5. De klacht is ook voorgelegd aan het RIEC. Het hoofd van het RIEC laat bij brief van 12 november 2015 weten dat persoonsgegevens niet langer bewaard worden dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij verzameld en verwerkt zijn. Ook zou er een melding gedaan zijn van de verwerkingen bij het CBP. Wat de informatieplicht betreft, zou mededeling gedaan worden aan de betrokkene bij de uitvoering van de interventie. Deze reactie is aanleiding geweest voor een hernieuwd verzoek aan het CBP om de klacht in behandeling te nemen. De vernietiging van persoonsgegevens is immers niet alleen ongeloofwaardig doch ook strijdig met wet- en regelgeving. Vast staat dat de interventie heeft plaatsgevonden. Een mededeling is echter nooit gedaan. Een melding van de verwerkingen bij het CBP heeft evenmin gevonden.

**Bijlage 4:** brief RIEC 12 november 2015

**Bijlage 5:** brief CBP 24 november 2015

6. Het CBP deelt bij brief van 24 november 2015 echter mede dat er geen aanleiding bestaat het standpunt te herzien. Het zou niet gaan om een ernstige of structurele overtreding. Ook zou het om een individuele klacht gaan die niet veel mensen treft.

**Bijlage 5:** Brief CBP 8 december 2015

7. Bij nader onderzoek is duidelijk geworden dat het inzageverzoek aan het RIEC ten onrechte is afgedaan door het RIEC zelf, dat geen rechtspersoonlijkheid bezit. Volgens de **Toelichting bij de eindversie Convenant (v18)** dienen inzageverzoeken doorgezonden te worden aan het bestuursorgaan waaronder de informatie zich bevindt. Aan het hoofd van het RIEC is verzocht alsnog gevolg te geven aan deze doorzendverplichting.

**Bijlage 6:** brief 8 januari 2016 aan het RIEC

8. Bij brief van 12 januari 2016 is het CBP verzocht om op basis van nieuwe informatie over de omgang van het RIEC met persoonsgegevens het besluit om geen onderzoek te starten te heroverwegen. Het CBP is er hierbij op gewezen dat het gaat om ernstige en structurele schendingen van de Wbp met vergaande gevolgen voor betrokkenen.

**Bijlage 7:** brief 12 januari 2016

9. Het hoofd van het RIEC heeft bij brief van 3 februari 2016 bevestigd het verzoek doorgezonden te hebben aan de Gemeente Zundert.

**Bijlage 8:** brief 3 februari 2016

10. De autoriteit persoonsgegevens merkt in haar antwoord van 27 januari 2016 op dat de brief van 12 januari 2016 zich meer richt op de gegevensverwerking van RIEC's in het algemeen en dat vragen gesteld kunnen worden geplaatst bij de rechtmatigheid van de gegevensuitwisseling door de RIEC's. In de eerdere brieven zou echter onvoldoende aangegeven zijn dat de klacht de gegevensverwerking binnen de RIEC's in algemene zin zou betreffen en geen individuele kwestie van Engel. Voor zover de brief beoogt een verzoek tot onderzoek te doen naar de gegevensverwerking door RIEC's in algemene zin, deelt het AP mede dat het verzoek niet in behandeling genomen kan worden. De gemachtigde van Engel, mr. J. Pols, kan namelijk niet als belanghebbende beschouwd worden in de zin van artikel 60 Wbp. Er is immers geen machtiging van Engel overgelegd. De gemachtigde heeft geen persoonlijk belang bij een onderzoek of nadelen ondervonden van de voorgelegde kwestie.

**Bijlage 9:** brief 27 januari 2016

11. Bij brief van 10 februari 2016 is de verbazing geuit over de reactie van de AP. Deze verbazing betreft niet alleen het gebrek aan interesse in de vermoedelijk onrechtmatige gegevensverwerking binnen de RIEC's. Daarnaast mocht duidelijk zijn dat de individuele ervaringen van Engel met de omgang met de Wbp door het RIEC aanleiding was om een onderzoek uit te lokken waarbij het gezien het onderwerp op de weg had gelegen een ambtshalve onderzoek te entameren. Ook het ontbreken van een volmacht had geen reden mogen zijn te onderzoeken of de gevolmachtigde zelf al dan niet belanghebbende is bij een onderzoek. Bij deze brief is alsnog een volmacht bijgevoegd.

**Bijlage 10:** brief 10 februari 2016

12. De AP laat in haar schrijven van 2 maart 2016 weten geen aanleiding te zien haar standpunt te wijzigen en is verder erkentelijk voor het ontvangen signaal. Er is niet gebleken van een ernstige of structurele overtreding.

13. Na de inwerkingtreding van de AVG is bij brief van 14 juni 2018 nogmaals verzocht om een onderzoek te starten naar de gegevensuitwisseling binnen het RIEC. Hierbij zijn aanvullende bewijsstukken overgelegd over de werkwijze van het RIEC.

**Bijlage 11:** brief 14 juni 2018

14. Eerst bij besluit van 5 februari 2019 is medegedeeld dat geen onderzoek gestart zal worden. Er zou geen sprake zijn van een duidelijke normovertreding waar de AP tegen kan optreden. Ook zou onvoldoende aannemelijk geworden zijn dat het RIEC handelt in strijd met de AVG en/of Wpg. Het AP blijft bij het eerder ingenomen standpunt. Tegen dit besluit is bezwaar aangetekend op navolgende gronden.

### **Bezwaargronden**

15. Alvorens de bezwaargronden nader toe te lichten zal eerst ingegaan worden op de werkwijze van het RIEC.

#### Het RIEC

16. De strijd tegen ondermijnende criminaliteit wordt georganiseerd middels Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC). Het RIEC komt voort uit een bestuurlijk experiment waarbij bestuursorganen en derden samenwerkingsverbanden aangaan om gezamenlijk burgers of bedrijven aan te pakken waarvan men meent dat deze zich bezig houden met ongewenste activiteiten. In Rotterdam is deze aanpak gestart onder burgemeester Opstelten met het Alijda-project dat zich richtte tegen drugsrunners en malafide vastgoedeigenaars.
17. Deze Rotterdamse aanpak is nu landelijk uitgerold middels de oprichting van RIEC's en een coördinerend Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Daarnaast zijn er tal van andere samenwerkingsverbanden tussen bestuursorganen en andere partijen ontstaan die op basis van convenanten informatie uitwisselen en samenwerken. Vaak wordt gesproken over "Taskforce". Het handboek van het RIEC, omschrijft dit als volgt:<sup>1</sup>

*"De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit richt zich niet zozeer op de kernactiviteiten van de georganiseerde criminaliteit, maar juist op de cruciale ondersteunende activiteiten. De maatregelen richten zich niet op personen (de potentiële daders), maar op de situaties en gelegenheidsstructuren die de georganiseerde criminaliteit faciliteren en soms zet Regionaal Beleidsplan ZWB 2015-2018 wordt de werkwijze als volgt geformuleerd (p.20):*

*"Ook is een andere kijk op de problematiek van belang: van focus op het delict, naar focus op de business en subject. Inmiddels heeft het RIEC een integraal informatieplein<sup>11</sup> ingericht om van signaleren naar aanpak te komen. Op basis van een interventieplan worden middelen ingezet en inspanningen van partners gevraagd (op strafrechtelijk, bestuurlijk, financieel en fiscaal gebied) die gezien het probleem het meest effectief zijn."*

18. De bestuurlijke aanpak van "criminelen" wordt door de voorvechters als burgemeester Noordanus maar ook Pieter Tops en journalist Jan Tromp al geruime tijd gepropageerd (zonder daarbij overigens het RIEC bij naam te noemen). In de Taskforce Zeeland West-Brabant werken het ministerie van Veiligheid en Justitie, de vijf grootste gemeenten van Brabant het Openbaar Ministerie, de nationale recherche, Belastingdienst, Koninklijke Marechaussee, de Nationale Politie en andere

---

<sup>1</sup> Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, CCV 2010, p. 7

diensten en partijen nauw samen om de georganiseerde criminaliteit in Brabant terug te dringen.”

19. Deze vorm van bestuurlijke en justitiële samenwerking, waarbij bestuursorganen de hen geattribueerde bevoegdheden repressief (“wapens”) inzetten en daarmee aan *crimefighting* doen, is een opvallende ontwikkeling. Zoals hiervoor gezegd, richt het RIEC zich op “georganiseerde criminaliteit”, die wordt afgewisseld met de term “ondermijnende criminaliteit”. Het RIEC probeert met haar woordkeuze de associatie op te wekken met het bestrijden van de Maffia in Italië. In de praktijk blijkt dit niet juist te zijn. Wie de moeite neemt om het jaarverslag van het RIEC te lezen, komt tot de conclusie dat de strijd tegen georganiseerde criminaliteit zich grotendeels richt op alle schakeringen van kleine criminaliteit van hangjongeren tot bijstandsfraude en al dan niet kleinschalige hennepkweek.

De werkwijze van het RIEC

20. Aan de rechtstatelijke complicaties en het feit dat deze werkwijze op gespannen voet staat met de uitgangspunten van behoorlijk bestuur wordt nauwelijks tot geen aandacht besteed. Wat de voorvechters van deze aanpak voorstaan, is een nieuwe *war on crime* waarbij de gehele samenleving in het teken gesteld wordt van criminaliteitsbestrijding. Het gehele ambtenarenapparaat wordt daarbij ingezet als *crimefighter*. De burgemeester van Gilze-Rijen, een van de grote voorvechters van deze aanpak, verwoordt het als volgt in het boek “*De Achterkant van Nederland*”:

*“Alle medewerker hier op het gemeentehuis weten ook hoe belangrijk het is. Dus als er hier iemand aan het loket komt en die wil een of andere vergunning... Alert! Alert! Wat gebeurt hier? En direct allemaal erin springen, hè. Alert!”*

21. De houding die hiervan uitgaat, is een *Generalverdacht* waarbij elke burger of groepen burgers als verdachte benaderd wordt. Ambtenaren krijgen van het RIEC cursussen om op signalen te letten. Zoals blijkt uit informatie van het RIEC zelf, wordt daarbij letterlijk geleerd om de onderbuik te volgen. De burger die zich aan het loket meldt voor een bouwvergunning of een andere dienst, wordt eerst op de weegschaal gelegd of hij zich misschien met criminaliteit bezighoudt. Deze gedachte is vanzelfsprekend onverenigbaar met de beginselen van een rechtsstaat.
22. Aan personen en bedrijven die doelwit zijn van het RIEC wordt geen mededeling gedaan, zelfs niet dat enig vermoeden laat staan verdenking bestaat van enig strafbaar feit. Deze personen worden echter wel als *crimineel* bestempeld (signaleren) of dienen aangepakt te worden omdat zij beschouwd worden als *facilitator*. Een belangrijke vraag hierbij is hoe zonder rechterlijk oordeel een scheiding gemaakt kan worden tussen criminelen en niet-criminelen. Er wordt bijvoorbeeld wel erg gemakkelijk over *criminelen* gesproken terwijl zelfs niet vast komt te staan of er sprake is van een redelijke verdenking in strafrechtelijke zin.
23. De *crimineel* die door het RIEC wordt aangepakt, wordt het recht op de onschuldpresumptie onthouden. Hoe deze aanpak werkt, is te lezen in het hiervoor genoemde boek “*De achterkant van Nederland*”. Op de website van het RIEC beschouwd wordt dit boek als een wetenschappelijke publicatie gepresenteerd om de noodzaak van de aanpak aan te tonen. Enkele citaten die boekdelen spreken:

*“De integrale aanpak is bedoeld om het plezier in het leven voor criminelen te vergallen. Het werkt eenvoudig: als de ene instantie bot vangt, zet een andere instantie haar wapens in. De autoriteiten zijn daarin niet kinderachtig. Of misschien moet je wel zeggen: juist kinderachtig. Op elke slak wordt zout gelegd. Het blijkt de bedoeling. (...)”<sup>2</sup>*

*“De man had in zes jaar 74 panden verzameld met een geschatte waarde van 12 miljoen euro. Het was volgens justitie een klassiek geval van witwassen. De gemeente, de belastingdienst, de brandweer en de politie besloten de man op te jagen. Om te beginnen was gebleken dat hij een hypotheek had verworven op basis van een arbeidscontract dat niet echt een arbeidscontract was. Het leverde een boete op van 15.000 euro plus een werkstraf van 240 uur. Zijn panden waren voornamelijk verhuurd aan studenten. Ai, er lagen losse stenen op een dakterras, die konden wel eens naar beneden vallen. Foei, er stond water in de kelder, een stopcontact zat los. Dat kon wel eens kortsluiting veroorzaken. Alleen al in vier van de 74 panden constateerde het gemeentelijke toezicht 80 overtredingen. Om naleving van de regels af te dwingen, legde het gemeentebestuur dwangsommen op van bij elkaar 1 miljoen euro. Vrijwel wekelijks waren er controles, op vergunningen, huurcontracten, hypotheek, verzekeringen en de technische staat van de woningen. De bedoeling was de man gek te maken. En in diskrediet te brengen bij banken en andere relaties. Zijn advocaat sprak van een heksenjacht. De programmadirecteur van de taskforce vindt dat er maar één vraag telt: waar doe ik de crimineel de meeste pijn.”<sup>3</sup>*

24. De deelnemende bestuursorganen en diensten bedelven het doelwit onder controles, sancties, boetes, aanslagen en handhavingsbesluiten. Voor het doelwit is het nagenoeg ondoenlijk zich hiertegen te verweren. De juridische kosten zijn doorgaans nauwelijks te dragen, hetgeen geen toevallig onderdeel van deze aanpak is. Het doel is de betreffende persoon of bedrijf te gronde te richten.

25. Ook de politie is een belangrijke partner bij de bestuurlijke aanpak van “georganiseerde criminaliteit” binnen het RIEC. In het voorwoord van de handleiding “Politie: partner in de bestuurlijke aanpak” De bestuurlijke aanpak wordt daar gepresenteerd als een alternatief voor het strafrechtelijke traject:

*“Het gaat erom dat we de crimineel zo effectief mogelijk aanpakken. De ene keer is dat via het strafrecht, de andere keer fiscaal (Belastingdienst) en soms is het bestuurlijk instrumentarium van gemeenten effectiever. Vaak is ook een combinatie mogelijk, dan worden meerdere strategieën aanvullend op elkaar ingezet. Het maakt de burger niet uit wie de crimineel aanpakt, als hij maar wordt aangepakt.”*

26. Uit deze beschrijvingen volgt dat bevoegdheden van bestuursorganen dus systematisch ingezet worden voor andere doeleinden dan waarvoor deze oorspronkelijk in het leven zijn geroepen. Bestuursrechtelijke maatregelen zijn vanuit hun aard *niet* bedoeld om bepaalde burgers op te jagen of gek te maken, terwijl gelijksoortige overtredingen door andere burgers ongemoeid worden gelaten. Hiermee is feitelijk de overtreding van het verbod op *detournement de pouvoir*

---

<sup>2</sup> P. 223

<sup>3</sup> P. 224

geïstitutionaliseerd en wordt ongelijke behandeling van gelijksoortige overtredingen het uitgangspunt van overheidsbeleid.

27. Het RIEC propageert *een weerbare overheid*. In een rechtsstaat hoort echter een burger weerbaar te zijn. Een overheid is immers per definitie weerbaar. Het wekt verbazing dat zonder enig parlementair debat van betekenis een dergelijke ingrijpende wijziging van de aanpak van criminaliteit landelijk wordt doorgevoerd.
28. Als gevolg van het ontbreken van een inhoudelijk parlementair debat is ook de vraag naar de wettelijke grondslag van deze afspraken en de vergaande informatiewisseling onvoldoende aan het licht gekomen. Men kan zich oprecht de vraag stellen **hoe deze werkwijze zich verhoudt tot artikel 1 van de Grondwet en artikel 6 EVRM en 8 EVRM**. Zonder de procedurele waarborgen van artikel 6 EVRM worden burgers en bedrijven aangepakt op basis van niet nader gesubstantieerde vermoedens van ongewenst gedrag. Controle op de wijze waarop deze vermoedens tot stand zijn gekomen vindt niet plaats.
29. **Het systematisch overtreden van wet- en regelgeving en kijken of je ermee wegkomt, noemt het RIEC overigens “pionieren”**. In het jaarverslag 2016 van het RIEC is te lezen dat de tijd van pionieren voorbij is. De beproefde praktijken zullen nu gangbaar worden. Door deze werkwijze wordt niet alleen het in de wet opgenomen verbod op *detournement de pouvoir* op structurele basis overtreden. Ook de AVG, de Wet justitiële gegevens en de Wet Politiegegevens zijn de afgelopen jaren structureel terzijde geschoven. Verder wordt aan de betrokkenen de waarborgen van artikel 6 EVRM onthouden. Juist het handelen in strijd met deze kernwaarden van onze samenleving maken deze aanpak zo effectief. Dat de rechtstaat daarmee op onaanvaardbare wijze wordt uitgehold wordt vervolgens door deze bestuurders – en ook de rechtspraak - voor lief genomen. Het doel heiligt hier kennelijk de middelen. In een rechtsstaat is dat nou juist niet het geval.
30. Zorgelijk is dat deze ontwikkeling heimelijk plaatsvindt. Doordat door de betreffende bestuursorganen geen openheid wordt betracht, kan nauwelijks een inhoudelijk publiek of parlementair debat van enige betekenis plaatsvinden. Dat de politiek en kennelijk ook de rechtspraak meegaan met deze retoriek, is niet verwonderlijk. Het klinkt immers sympathiek deze samenwerkende overheid, de één overheid-gedachte. Een weerbare overheid. Maar sympathiek is een naar deze ideeën georganiseerde overheid nauwelijks. Doch de keerzijde van deze aanpak wordt door de voorvechters in het geheel niet belicht.

### **Overtredingen AVG**

31. De werkwijze van de RIEC's is op talrijke punten evident in strijd met de bepalingen inzake persoonsgegevensverwerking van de AVG. Op basis van het **Werkproces integrale casusaanpak door het Regionaal Informatie en Expertisecentrum** (Hierna te noemen: “het Werkproces”) en het **Privacy-protocol RIEC's-LIEC** zal hierna een analyse gegeven worden van de meest in het oog springende overtredingen (Hierna te noemen: “het Protocol”).

**Bijlage 12:** WerkWerkproces RIEC

**Bijlage 13:** Privacyprotocol

*Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie*

32. Artikel 6 AVG geeft een aantal duidelijke voorwaarden om op een rechtmatige wijze persoonsgegevens te verwerken. Voor een overheidsorgaan is vooral artikel 6 lid 1 sub e van belang, namelijk dat de verwerking **noodzakelijk** is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. De grondslag voor de verwerking is volgens het Werkproces artikel 8 onder e Wbp. Deze bepaling is thans vervangen door het hiervoor genoemde artikel 6 lid 1 sub e AVG.
33. Deze bepaling kan echter in het geval van het RIEC nauwelijks grondslag voor rechtmatige verwerking bieden. Artikel 6 lid 3 sub b bepaalt namelijk dat **het doel van de verwerking naar nationaal recht dient te worden vastgesteld of noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend**. Het RIEC heeft geen rechtspersoonlijkheid en ontbeert een wettelijke grondslag. De vraag is of middels een convenant een taak gecreëerd kan worden voor een samenwerkingsverband. Het bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit is volgens het wettelijke systeem immers toebedeeld aan politie en justitie. Het ontbreekt aan sectorspecifieke wetgeving waaruit een aan het RIEC toebedeelde publieke taak afgeleid kan worden. Daarmee ontbreekt in beginsel al elke basis voor de gegevensuitwisseling binnen het RIEC.
34. Het doel dat het RIEC zich heeft toebedeeld is enerzijds (**artikel 2.1 Convenant**) een bestuurlijk geïntegreerde aanpak om georganiseerde criminaliteit te bestrijden door naast een strafrechtelijke aanpak ook bestuursrechtelijke en fiscale handhaving aan te wenden. Het tweede doel is (**artikel 2.2 Convenant**) de *identificering van gelegenheidsstructuren binnen de economische sectoren en publieke voorzieningen die vatbaar zijn voor beïnvloeding door de georganiseerde criminaliteit opdat, middels het treffen van maatregelen ter bescherming, wordt voorkomen dat criminelen of criminele organisaties bewust of onbewust worden gefaciliteerd door de overheid en daardoor de democratische rechtsstaat ondermijnen*.
35. De omschrijving van deze doelen blinken vooral uit in vaagheid. Wat bedoeld is met deze “ondermijnende criminaliteit” blijkt eveneens volstrekt onduidelijk. Ook de Raad van State heeft in haar advies van 20 maart 2019 grote moeite met dit begrip en komt tot de conclusie dat dit niet als een aparte categorie van criminaliteit beschouwd kan worden.<sup>4</sup> De strijd tegen de “ondermijnende criminaliteit” lijkt niet meer te zijn dan een politieke framing. Het is een begrip zonder onderscheidend vermogen dat naar willekeur gebruikt wordt voor de meest uiteenlopende vormen van criminaliteit.
36. De vraag is verder of voldaan is aan de **noodzakelijkheidseis**. Het RIEC meent dat wetenschappelijk aangetoond zou zijn dat het justitie en politie onvoldoende gelukt is de georganiseerde criminaliteit alleen met strafrecht te bestrijden. Uit welk onderzoek dit zou blijken, laat het RIEC in het midden. De taakomschrijving van politie en justitie is hierbij van belang. Vanzelfsprekend dient criminaliteit bestreden te worden. Doch dit dient te gebeuren met de inzet van bestaande middelen. Indien dit niet voldoende is, dient geïnvesteerd te worden in uitbreiding van politie en justitie. De taak van

---

<sup>4</sup> “De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning: Raad van State 20 maart 2019, p.15



politie en justitie is overigens om criminaliteit beheersbaar te houden en niet om een volledig criminaliteitsvrije samenleving na te streven. De vraag of een gegevensverwerking met deze doelen proportioneel en gerechtvaardigd is. Van een dreiging dat de democratische rechtsstaat ondermijnd zou worden door criminelen is niet gebleken. Bestaande onderzoeken laten geen zorgwekkende aanwijzingen zien dat de samenleving of het openbaar bestuur ernstig ondermijnd worden door criminaliteit. Er is geen sprake van een acuut handhavingsprobleem of dreigende ramp. De al jaren dalende criminaliteitscijfers tonen geen noodzaak voor een deltaplan. Hierbij dient opgemerkt dat een overheid die het voornemen heeft om criminaliteit volledig uit te bannen een gevaarlijk pad bewandelt. Een dergelijke utopie kan uitsluitend nagejaagd door de kaders van de democratische rechtsstaat te verlaten. Het RIEC is in dit opzicht een goede illustratie van deze gevaren.

37. Het Werkproces komt nog tot de opmerking dat de *gegevensuitwisseling tussen de bij het samenwerkingsverband RIEC aangesloten partners noodzakelijk is om aan te tonen dat er sprake is van georganiseerde criminaliteit danwel ter identificering van gelegenheidsstructuren*. Ook deze redenering, als motivering voor het delen van persoonsgegevens, waaronder ook strafrechtelijke gegevens, gaat mank. **Er bestaat dan dus vooraf geen noodzaak aangewezen worden terwijl dit een vereiste is.** De noodzaak moet eerst aangetoond worden alvorens gegevens gedeeld worden. Het is niet de bedoeling om eerst gegevens te gaan delen om aan te kunnen tonen dat mogelijk een noodzaak bestaat..
38. Zoals de Raad van State echter terecht concludeert *biedt het uitwisselen van persoonsgegevens geen panacee voor een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit*.<sup>5</sup> Ook worden vragen gesteld bij de redelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van deze gegevensuitwisseling. **Uit niets blijkt van een noodzaak of een gebrek aan alternatieven om criminaliteit te bestrijden.**
39. Een volgende knelpunt betreft de **doelbinding**. Verwerking van persoonsgegevens voor andere doeleinden dan die waarvoor deze aanvankelijk zijn verzameld, is alleen toegestaan indien de verwerking verenigbaar is met de doeleinden waarvoor de gegevens aanvankelijk zijn verzameld.
40. Het RIEC grijpt naar vergezochte doelredeneringen om tot een legitimering van de gegevensuitwisseling binnen het RIEC te kunnen komen. In het Protocol en het Werkproces wordt gesteld dat overheidsorganen *bij het uitvoeren van hun wettelijke taken en uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden niet – bewust, maar ook niet onbewust – maatschappelijk ondermijnende activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden dienen te faciliteren*. Dit uitgangspunt zou vervolgens impliceren dat overheidsorganen bij het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken of uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden *in beginsel ook persoonsgegevens moeten kunnen verwerken om aan dat uitgangspunt te voldoen*. Hiermee is volgens het RIEC sprake van gegevensverwerking als gerechtvaardigd nevendoeel (sic!). Vervolgens redeneert het RIEC dat dit nevendoeel voor alle overheidsorganen in beginsel eender is. Nu de deelnemers van het RIEC met het oog op zijn eigen taken en bevoegdheden mede voor dit doel persoonsgegevens hebben verzameld, is dit nevendoeel zeer nauw verwant is met het doel waarvoor hij de gegevens binnen het samenwerkingsverband

---

<sup>5</sup> De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning: Raad van State 20 maart 2019, p.56

uitwisselt. Daarmee voldoet volgens het RIEC de gegevensuitwisseling aan de verenigbaarheidstoets.

41. Deze redenering is niet te volgen. **Er is immers geen enkele sprake van een nevendoeel in de zin van de AVG waarvoor overheidsorganen persoonsgegevens verzamelen.** Deze worden verzameld en verwerkt voor het wettelijke doel wat aan deze overheidsorganen is toebedeeld. Indien bij de uitvoering van dit doel tevens persoonsgegevens verwerkt worden die verband houden met het voorkomen van facilitering van criminele activiteiten, dan nog zijn deze verzameld in het kader van een zorgvuldige taakuitvoering van het aan de betreffende instantie of orgaan toebedeelde taak. Van een toebedeelde neventaak om criminaliteit te voorkomen, is geen sprake en vindt ook geen steun in het wettelijke systeem. De Belastingdienst verwerkt bijvoorbeeld gegevens om tot een juiste belastingheffing te komen. Geen enkele belastingplichtige verstrekt zijn gegevens met het idee dat de Belastingdienst tot taak heeft tegen ondermijnende criminaliteit te strijden.
42. Bij de beoordeling of verdere verwerking rechtmatig is, dienen ook andere factoren meegewogen te worden. Zo dienen de redelijke verwachtingen van de betrokkenen op basis van hun verhouding met de verwerkingsverantwoordelijke betreffende het verdere gebruik ervan, de aard van de persoonsgegevens en de gevolgen van de voorgenomen verdere verwerking voor de betrokkene. Ook op dit punt zijn er uitsluitend rode vlaggen voor de werkwijze van het RIEC. Niet alleen wat betreft de verwachtingen van de betrokkene, die geen idee heeft dat zijn aan de Belastingdienst verstrekte gegevens gebruikt worden om te profileren of hij zich mogelijk bezighoudt met illegale activiteiten.
43. Wat betreft de mogelijke gevolgen voor de betrokkene zal de verdere verwerking van persoonsgegevens door het RIEC niet snel rechtmatig zijn. De mogelijke gevolgen van de gegevensuitwisseling kunnen tot desastreuze gevolgen leiden. Immers, de betrokkene die in het vizier van de RIEC terecht komt, dient rekening te houden met vergaande en ingrijpende gevolgen. Om een paar voorbeelden te geven van projecten waarvan bekend is dat het RIEC deze uitgevoerd heeft: In het RIEC-project "Hermenzeil" is de thans 58-jarige betrokkene van een zakenman met een aanzienlijk vermogen geëindigd met een persoonlijk faillissement en een geruïneerd privéleven. In het RIEC-project "Puppypoint" is nog geen sprake van een faillissement doch het gehele vermogen is intussen verdampt aan enorme juridische kosten. In het geval van Fort Oranje is sprake van twee faillissementen en tientallen gerechtelijke procedures waarbij de eigendommen volledig vernietigd zijn. In geen van deze gevallen is sprake geweest van een verdenking van strafbare feiten dan wel een vervolging. Wat de interventies van het RIEC betekent hebben voor Van Laarhoven die met zijn echtgenote een levenslange gevangenisstraf uitzit in Thailand, heeft geen nadere toelichting.
44. Het RIEC verwijst verder nog naar de mogelijkheid om in geval van een zwaarwegend algemeen belang gegevens aan derden te verstrekken. Hierbij verwijst het RIEC naar de uitzondering van artikel 8 EVRM, namelijk het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Het RIEC beschrijft dat van deze ruimte gebruik gemaakt is met het vaststellen van machtigingsbesluiten op grond van artikel 18 – 20 Wpg en artikel 39 Wjsg. **Er kan geen sprake zijn van een structurele uitwisseling van strafrechtelijke of justitiële gegevens zonder dat vooraf vaststaat dat er sprake is van een concreet strafbaar feit.** Indien daarvan namelijk geen sprake is,

dan kan evenmin een afweging gemaakt worden over de noodzakelijkheid of de zwaarwegende redenen. Die zou dan immers eerst achteraf kunnen blijken, of niet natuurlijk.

45. Wat betreft het aspect dat ook rekening gehouden moet worden met de ernstige gevolgen van de verwerking voor betrokkenen, stelt het RIEC verder nog dat een advies tot maatregelen kan leiden ten aanzien van specifieke personen. Om die reden dienen volgens het RIEC passende waarborgen gecreëerd te worden. Deze dienen gezocht te worden in de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de informatieplicht.
46. Dit is een opvallende stelling, aangezien de praktijk uitgewezen heeft dat aan deze informatieplicht geen enkele invulling gegeven wordt. Integendeel. Niet alleen in het geval van Engel ook in andere casussen is gebleken dat het RIEC opereert in geheimhouding. Pas nadat de interventies Engel al jaren schade toebrachten, is per toeval gebleken dat het RIEC hierachter schuil ging. Volgens het Werkproces wordt van een aangenomen casus een projectplan gemaakt (zie pag. 37) Hierin wordt beschreven welke interventies door welke deelnemer op het subject losgelaten worden. **Volgens het Werkproces is dit product een “formeel besluit”**. Ondanks het gebruik van deze terminologie, is dit overigens geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en wordt het besluit evenmin bekend gemaakt aan de betrokkene.
47. Hoewel het RIEC in het Werkproces stelt dat van de interventie mededeling gedaan dient te worden aan het subject, is dit dus niet het geval. In de zaak Engel zijn meerdere procedures gevoerd om de hem betreffende “besluiten”, namelijk de RIEC-projectplannen “Bloedkoraal” en “Maisveld” te verkrijgen. Inzage is echter op meerdere gronden bij herhaling geweigerd. Dit terwijl het RIEC zelf van een formeel besluit spreekt dat op grond van de AVG medegedeeld dient te worden aan de betrokkene. De plannen bevatten persoonsgegevens en beschrijven op welke wijze het subject strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en fiscaal te gronde gericht wordt door de deelnemers.
48. Aan de informatieplicht wordt in de praktijk door het RIEC dus op generlei wijze invulling gegeven. Ook dit is, gezien de ingrijpende gevolgen voor de betrokkene, een ernstige overtreding van de AVG.
49. Een ander punt van het Werkproces dat strijdig is met de uitvoering van de praktijk, is de stelling dat er pas sprake is van informatiedeling in een fase van *feiten en omstandigheden die maken naar objectieve maatstaven dat kan worden gesteld dat er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld dat de betrokken persoon zich schuldig maakt aan een strafbaar feit (Art. 27 Sv status), dan is deze vaststelling relevant voor de te maken keuzes voor mogelijk in te zetten interventies*. Hiermee wordt kennelijk gepoogd de indruk te wekken dat er voldaan wordt aan de eis van de AVG, namelijk dat er zorgvuldige waarborgen zijn ingebouwd bij de deling van gevoelige persoonsgegevens. **In de praktijk pakt het RIEC echter evenzeer personen aan tegen wie geen enkel begin van een verdenking van een strafbaar feit is**, zoals in het geval van Engel. In de uitspraak van de Rechtbank Den Haag, sector bestuursrecht inzake het inzagerecht is volgende te lezen (SGR 18/1178):

*“Ook de stelling van eiser dat hij en zijn vader niet verdachte zijn van enig strafbaar feit en niet worden vervolgd voor enig strafbaar feit, maakt dit niet anders. Verweerder heeft in dit verband terecht opgemerkt dat de doelstelling van het RIEC ook gericht kan zijn op een als zodanig aangewezen handhavingssknelpunt zonder dat de betrokkenen verdacht worden van een strafbaar feit.”*

**Bijlage 14:** uitspraak Rechtbank Den Haag 7 februari 2019

50. Een laatste hier te noemen bezwaar tegen de wijze waarop persoonsgegevens verwerkt worden binnen het RIEC, is dat de registratie van subjecten die doelwit zijn van het RIEC s gekarakteriseerd kan worden als een **“zwarte lijst”**. Plaatsing op de lijst bij het RIEC kan immers tot vergaande consequenties leiden voor de betrokkene. De criteria waarop het RIEC besluit om iemand tot subject te verklaren, zijn vaag en onduidelijk, zodat er sprake is van willekeur. Dit betekent dat een aantal gebreken die de Afdeling van de Rechtspraak van de **Raad van State in haar uitspraak van 4 juli 2007 (ECLI:NL:RVS:2007:BA8742)** heeft vastgesteld bij de pilot van het RIEC – het Alijda-project – ook bij het RIEC nog spelen. Er is dan ook sprake van volstreekte willekeur over de wijze waarop subjecten op de lijst geplaatst worden .

**Conclusie**

51. Uit het voorgaande volgt, dat de onverenigbaarheid van de uitwisseling van persoonsgegevens zoals die thans plaatsvindt binnen het RIEC met de regels van de AVG onoverkomelijk zijn. **In dit verband verbaast het niet dat de minister advies gevraagd heeft aan de Raad van State of de gegevensuitwisseling door gemeenten in de aanpak van ondermijning zodanig vorm gegeven kan worden dat deze verenigbaar is met de AVG.**<sup>6</sup> Met deze vraagstelling wordt duidelijk dat de minister zeer wel op de hoogte is van de onrechtmatigheid van de gegevensuitwisseling zoals deze nu plaatsvindt binnen het RIEC. Het Werkproces en het Protocol hebben geen ander doel dan het verschaffen van een geur van legitimiteit aan de uitwisseling van persoonsgegevens terwijl men kennelijk weet dat er sprake is van onrechtmatig handelen. **De formele werkwijze – die op zichzelf al onrechtmatig is – heeft daarbij geen verbinding met de praktijk waar geen transparantie richting de betrokkene betracht wordt.** Integendeel, de handelingen vinden plaats in een sfeer van geheimhouding en geniepigheid. Een overheid die meent dat zij zich niet hoeft te houden aan wet en regelgeving bevindt zich op glad ijs. Hier ligt dan ook een taak voor de AP.
52. De AP behoort volgens artikel 52 AVG onafhankelijk op te treden in de taken en de uitoefening van de bevoegdheden die haar volgens de AVG zijn toegewezen. Politieke afwegingen behoren daarbij geen rol te spelen. De volledige afwezigheid van de AP in deze discussie wekt dan ook bevreemding. Wie de langlopende correspondentie met het CBP en de opvolger AP beziet, kan slechts concluderen dat de wil ontbreekt de handelwijze van het RIEC nader te bezien. Temeer daar de overtredingen door het RIEC alle criteria vervullen voor het nader onderzoek.
53. Er is sprake van ernstige overtredingen die bovendien structureel zijn. Het RIEC voldoet aan geen van de voorwaarden voor een rechtmatige verwerking van

---

<sup>6</sup> De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning: Raad van State 20 maart 2019, p.11

persoonsgegevens. De overtredingen vinden plaats sinds 2009 en duren thans nog voort. Daarnaast treft dit veel mensen en kan eenieder ernstige gevolgen ondervinden indien zij onverhoopt in het vizier van het RIEC komen. Gezien de aantasting van de rechtsstatelijke beginselen is er ook sprake van een zwaarwegend algemeen belang deze overtredingen te onderzoeken. Ik wil u dan ook verzoeken alsnog tot onderzoek over te gaan, bij gebreke gerechtelijke stappen tegen AP overwogen zullen worden.

Met dank voor uw aandacht, verblijf ik,

met vriendelijke groet,

Mr. Jeroen S. Bols

