

AAN De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

DATUM 16 oktober 2001

ONS KENMERK z2001-1312

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Adviesaanvraag circulaire Toezicht op het beheer van
de bijzondere politieregisters

Bij brief van 3 september 2001 heeft u, mede namens de ministers van Justitie en Defensie, het College bescherming persoonsgegevens (hierna te noemen het CBP) verzocht advies uit te brengen over de concept-circulaire "Toezicht op het beheer van de bijzondere politieregisters". Het CBP voldoet graag aan uw verzoek. Met de heer van Z. is overeen-gekomen dat de uiterste reactietermijn van 1 oktober 2001 is verlengd tot medio oktober 2001.

In het advies gaat het CBP achtereenvolgens in op de volgende punten:

1. Algemeen
2. Beheer
3. Normenkader
4. Werkwijze
5. Toezicht CBP
6. Periodieke audit

1. Algemeen

Als toezichthouder op de Wet politieregisters (Wpolr) voor de bescherming van persoonsgegevens ondersteunt het CBP dat de kwaliteit van de bijzondere politieregisters, voornamelijk, door middel van de voorliggende circulaire wordt geborgd. Op den duur dringt het CBP aan op opnemings van deze kwaliteitsborging in de wet. Het CBP ziet zijn eigen toezichthoudende taak in het verlengde van het toezicht op de naleving zoals dat nu onder ministeriële verantwoordelijkheid wordt vorm gegeven. Het tweeledige doel van deze circulaire, het bevorderen van de kwaliteit van het beheer van de politieregisters en het toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen, maakt het belangrijk dat het doel, de opzet en de condities waaronder het instrument toegepast dient te worden duidelijk uiteengezet worden. De onderscheidene rol van de betrokken autoriteiten moet eveneens helder weergegeven worden. In de concept-circulaire is het wettelijk kader dat bij de uitvoering van de zelfevaluatie en de review gehanteerd dient te worden in algemene termen weergegeven. Bij de uitvoering moet hieraan nadere invulling worden gegeven.

In zijn advies heeft het CBP de bevindingen van de in uw opdracht verrichte proef-zelfevaluaties bij een tweetal Criminele Inlichtingen Eenheden (CIE) betrokken. Ook de ervaringen met betrekking tot de periodieke audit GBA, zoals bekend vanuit het overleg tussen het CBP, het agentschap BPR en de auditinstellingen die de periodieke audit GBA verzorgen, zijn meegenomen bij het formuleren van het advies.

De concept-circulaire richt zich op de zelfevaluatie en de review. Naast het advies betreffende de hiervoor genoemde instrumenten plaatst het CBP ook enkele opmerkingen aangaande de periodieke audit die van belang zijn voor de opzet van de zelfevaluatie en de review.

2. Beheer

Het CBP acht actieve kwaliteitsbewaking op de bijzondere politieregisters in de vorm van een jaarlijkse zelfevaluatie gevolgd door periodieke audits door onafhankelijke, externe deskundigen een vanuit het oogpunt van zorgvuldige omgang met persoonsgegevens onmisbaar sluitstuk van de wetgeving. De eerst verantwoordelijke hiervoor is de korpsbeheerder die door de onderhavige circulaire tot een actievere vorm van toezicht wordt bewogen. Ook korpsleiding en Openbaar Ministerie dienen elk, vanuit hun verantwoordelijkheid hierin hun rol te spelen. Het is de ervaring van het CBP, die wordt bevestigd door de uitkomsten van de gehouden pilots, dat de korpsleiding zich veelal onvoldoende betrokken voelt bij de noodzakelijke bewaking van de kwaliteit van de (bijzondere) politieregisters. Het CBP beveelt dan ook een grotere betrokkenheid van de korpsleiding bij de review van de zelfevaluatie aan. Volgens de concept-circulaire is de korpsleiding niet actief betrokken bij de reviewwerkzaamheden en krijgt zij alleen het eindrapport van de review. Deelname van de korpsleiding aan de review verhoogt de waarde van het instrument.

De sleutelpositie van het openbaar ministerie bij het toezicht op de kwaliteit van de bijzondere politieregisters wordt in de concept-circulaire nog niet beschreven. Het wachten is op de instructie in deze van het College van procureurs-generaal. Het CBP benadrukt het belang van deze controle die juist met het oog op het rechtmatig gebruik van de in de registers opgeslagen informatie een onmisbaar element is voor het waarborgen van een rechtmatige opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Een afgestemde rolverdeling van de betrokken partijen en de communicatie tussen partijen is een belangrijke voorwaarde voor een goede opzet en werking van het instrument. Op dit punt zou de concept-circulaire meer duidelijkheid kunnen geven.

Een dergelijk instrumentarium, mits goed op elkaar afgestemd, draagt bij aan de kwaliteit van de informatiehuishouding van de door de CIE gevoerde bijzondere politieregisters. Het gaat hierbij om registers die over een groot aantal verdachte, maar ook veel onverdachte personen vaak "zachte" informatie bevatten, die niettemin ten grondslag kan liggen aan het gebruik van vergaande onderzoeksbevoegdheden van politie en justitie. Naast het waarborgen van de kwaliteit van de persoonsgegevens in de bijzondere politieregisters, dient ook de kwaliteit van de

beheerorganisatie, via eigen en onafhankelijk onderzoek te worden getoetst. De regeling informatiebeveiliging politie voorziet hierin. Een nauwgezette afstemming van deze regeling met de voorliggende circulaire is noodzakelijk.

3. Normenkader

De concept-circulaire zou zich duidelijker moeten uitspreken over het normenkader dat gehanteerd moet worden bij het uitvoeren van de zelfevaluatie en de review daarop. De rapporten van de review op de zelfevaluaties bij de CIE geven meer inzicht in deze problematiek. Nu wordt in de concept-circulaire alleen in algemene zin verwezen naar de wettelijke kaders. Het normenkader dient eenduidig geformuleerd te worden, zo mogelijk onderverdeeld naar de subcategorieën in de vragenlijst. Het CBP is van mening dat in de vragenlijst meer aandacht kan worden besteed aan de onderwerpen: (on)rechtmatige verkrijging en verstrekking van persoonsgegevens, alsmede het deugdelijk relateren in de processtukken van criminele informatie.

Gelet op de gevoeligheid van de inhoud van de registers inzake GRIP en RID acht het CBP het wenselijk dat ook deze registers worden meegenomen in het kwaliteitsbevorderende instrument van zelfevaluatie, review en audit. De betreffende registers bevatten immers voornamelijk criminele informatie met veelal af te schermen informatiebronnen.

4. Werkwijze

In de concept-circulaire wordt gesteld dat de externe deskundige alleen deelwaarnemingen uitvoert, indien de noodzaak en toegevoegde waarde door deze eerst wordt aangetoond. Het CBP benadrukt dat de bijdrage van de externe deskundige bedoeld is om de bevindingen van de zelfevaluatie, via de review, te objectiveren. De keuze of en in welke mate steekproeven door de externe deskundige worden genomen, zou derhalve niet op voorhand begrensd moeten worden, maar een verplicht onderdeel van de review moeten uitmaken. De deelwaarnemingen van de externe deskundige verhogen de meerwaarde van de uitkomsten van de zelfevaluatie en dragen preventief bij tot een goede uitvoering van de zelfevaluatie door de betrokken medewerkers. Temeer wanneer de review van de zelfevaluatie door verschillende externe deskundigen plaatsvindt, verdient het aanbeveling ook de criteria voor de review nader te definiëren.

In de concept-circulaire worden enkele algemene eisen gesteld aan de externe deskundige die de verplichte review op de eerste zelfevaluatie verricht. Voor de jaren daarna kan de verantwoordelijke zelf beslissen of deze een externe review laat uitvoeren. Het CBP is van mening dat aanvullende kwaliteits- en betrouwbaarheidseisen voor de reviewer opgesteld dienen te worden. In het bijzonder dient daarbij gedacht te worden aan eisen die de onafhankelijke en objectieve oordeelsvorming van de reviewer moeten waarborgen. Deze eisen strekken zich ook uit tot de kantoororganisatie waarbinnen de reviewer werkzaam is. Overwogen kan worden om naar analogie van de periodieke audit GBA de materiedeskundigheid van de auditor te toetsen via een examen en de overige kwaliteitseisen via periodiek onderzoek door bijvoorbeeld de Raad

voor Accreditatie, te laten toetsen. Zie ook de opmerkingen onder punt 6 inzake de eisen aan de auditor.

Om de uniformiteit en consistentie van de uitkomsten en conclusie van de zelfevaluaties te waarborgen, kan overwogen worden om een format voor de rapportage van de review te ontwikkelen. Een uniform format maakt de vergelijking in de tijd, alsmede met andere korpsen, mogelijk. De vertaling van bevindingen en conclusies naar mogelijke aanpassing in zowel de opzet en wijze van uitvoering van de zelfevaluatie en review als de wet- en regelgeving wordt hierdoor eenvoudiger.

De uitkomsten van de zelfevaluatie en review, in termen van sterke en zwakke punten, zullen moeten leiden tot een verbetertraject in de organisatie. In de concept-circulaire is onvoldoende geregeld dat en hoe het verbetertraject vorm gegeven moet worden en welke procedure gevolgd moet worden voor de zelfevaluatie in de daarop volgende periode. Een dwingendere regeling op dit punt geeft meer zekerheid dat het instrument van de zelfevaluatie daadwerkelijk tot een kwaliteitsverbetering bij de CIE-en zal leiden. Voorkomen moet worden dat het verhelpen van zwakke punten als (te) vrijblijvend wordt gezien en elke verantwoordelijke hierin een eigen keuze maakt.

5. Toezicht CBP

De concept-circulaire sluit kennisneming van de bevindingen en conclusies van de review op de zelfevaluaties door het CBP via afschriften van rapporten uit. Voorzien wordt in een terugkoppeling van de bevindingen in algemene zin. Uit de concept-circulaire blijkt niet hoe hierin voorzien wordt. Het CBP wijst op zijn bevoegdheid om inlichtingen te verkrijgen over de werking van politieregisters. Maar het CBP positioneert zich in het algemeen op de tweede lijn ten opzichte van de meest gerede toezichthouder. Naast de toezichthoudende taak door de korpsbeheerder is met name de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie-organisatie. Gelet hierop staat het CBP de volgende systematiek voor. De bevindingen van de onderzoeken worden ter kennis van de korpsleiding en de verantwoordelijk minister gebracht. De minister informeert het CBP in algemene zin over de bevindingen, waarbij vooraf tussen CBP en minister afspraken worden gemaakt over de aard, inhoud en frequentie van deze rapportage. Periodiek vindt overleg plaats tussen het CBP en de verantwoordelijke minister over de rapportage. Het CBP kan, indien het daartoe aanleiding ziet, op grond van zijn bevoegdheden ex artikel 26 Wpolr in combinatie met artikel 60 WBP eigen onderzoeksactiviteiten verrichten. Het CBP is van mening dat binnen de hierboven voorgestelde systematiek de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen op evenwichtige wijze tot hun recht komen.

In de concept-circulaire wordt gesteld dat het CBP gedurende de uitvoering van de zelfevaluatie bij het betrokken korps in beginsel geen eigen onderzoek zal starten. Deze bepaling behoeft enige nuancering. Het CBP wil graag een constructieve bijdrage aan de ontwikkeling en uitvoering van het instrument van zelfevaluatie leveren. Het op voorhand uitsluiten van ambtshalve

onderzoeken door het CBP tijdens een lopende zelfevaluatie is, gezien de onafhankelijke toezichthoudende functie, niet mogelijk. Het CBP wijst hierbij op het bepaalde in artikel 60 WBP. De actuele gebeurtenissen of ontwikkelingen kunnen voor het CBP aanleiding zijn en blijven om, naar aanleiding van een klacht of ambtshalve een onderzoek in te stellen. De structurele borging van de kwaliteit zal echter naar ook het CBP verwacht, gelegen zijn in het in de concept-circulaire beschreven instrumentarium.

6. Periodieke audit

In de concept-circulaire wordt benadrukt dat de zelfevaluatie en de onafhankelijke audit tot hoofddoel hebben de kwaliteit te bevorderen van de bij de CIE-en in gebruik zijnde criminele informatie. Het CBP ondersteunt dit, maar benadrukt dat de periodieke, onafhankelijke audit naar haar aard tot een eenduidig oordeel moet leiden over de mate waarin het beheer van de bijzondere politieregisters en de kwaliteit van de persoonsgegevens in de betreffende registers aan de daaraan gestelde normen voldoen. De auditrapportage dient als zodanig gezien en ook gebruikt te worden. De jaarlijkse zelfevaluatie en de review zijn instrumenten die er mede toe moeten leiden dat de conclusie van de periodieke audit bevredigend zal zijn.

Het is belangrijk dat het doel en de opzet van de onafhankelijke audit op de bijzondere politieregisters goed worden afgestemd op het doel en de opzet van de jaarlijkse zelfevaluatie. Een onafhankelijke audit geeft meer zekerheid over het beheer van de informatiehuishouding en de kwaliteit van de persoonsgegevens die zijn opgenomen in de bijzondere politieregisters. De meerwaarde van de periodieke audit dient onder meer tot uitdrukking te komen in de aard en diepgang van de controlewerkzaamheden en de beoordeling van algemene beheers- en beveiligingsmaatregelen rondom de bijzondere politieregisters. Hierbij kan aansluiting gezocht worden bij het Raamwerk Privacy Audit, zoals ontwikkeld door de Registratiekamer in samenwerking met de beroepsorganisaties van auditors en een groot aantal audit- en adviesorganisaties.

De vraag wie in aanmerking komt voor het verrichten van de audit, dient in een toekomstige regeling, eenduidig omschreven te worden. Met het oog op betrokkenheid van externe deskundigen bij de review van de zelfevaluatie en eventuele advisering dan wel begeleiding van verbetertrajecten die daaruit voortkomen, dient te worden voorzien in adequate maatregelen die de onafhankelijkheid en objectiviteit van de auditor waarborgen en mogelijke belangenverstrengeling voorkomen. Hiervoor dienen duidelijke voorschriften en eisen geformuleerd te worden. De aanwijzing van auditors door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, naar analogie van de aanwijzingsprocedure voor externe deskundige voor de review, kan hierin voorzien. Ook in deze situatie dient vastgesteld te worden dat de betreffende auditors over voldoende materiedeskundigheid beschikken en er voldoende waarborgen zijn getroffen voor de onafhankelijkheid en objectiviteit. Vergelijk de opmerkingen onder punt 3 van het advies.

Het CBP acht de voorgestelde periodiciteit voor de audit van eenmaal per vier jaar te lang. De ontwikkelingen in wetgeving, ICT en bedrijfsvoering gaan tegenwoordig zo snel dat een periode van vier jaar mogelijk onvoldoende zekerheid geeft over de continue kwaliteit van de informatiehuishouding bij de CIE-en met betrekking tot de bijzondere politieregisters. Ook de gevoeligheid van de registers en het belang van een op deze informatie gebaseerde rechtmatige strafvordering, vormt een argument voor een kortere auditcyclus.

Het CBP verwacht dat het naar analogie van de regeling omtrent de zelfevaluatie en review, ook betrokken wordt bij het opstellen van de regeling voor de periodieke audit.

Een afschrift van deze brief wordt verstuurd aan de Minister van Justitie, de Minister van Defensie en aan de Raad van advies voor de CIE.

Hoogachtend,

Mr. U van de Pol
Collegelid