



COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

postbus 30203, 2500 GE DEN HAAG

Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Unit Staf

Rijnstraat 8

2515 XP DEN HAAG

telefoon 06 206 51 286

fax 088-7157272

postadres postbus 30203

2500 GE DEN HAAG

datum	25 januari 2021	inlichtingen bij	
onderwerp	Wob-verzoek	telefoon	
ons kenmerk	CDR-502560	e-mail	@coa.nl
uw brief	28 juli 2020	bijlage(n)	

Geachte heer ,

Bij brief van 28 juli 2020 heeft u op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) verzocht om openbaarmaking van door u als volgt nader gespecificeerde informatie:

1. Kopie van, subsidiair inzage in, documenten en communicatie bij of onder u aanwezig inzake de uitwisseling van (persoons)gegevens van asielzoekers tussen politie en het COA voor het tijdvak 11 juli 2020 tot en met heden. Dit omvat alle documenten en alle soorten communicatie (email, sms, whatsapp) die in dat tijdvak intern en extern zijn uitgewisseld over het onderwerp. Ook als documenten en communicatie in (fysieke of digitale) besprekingen over dit onderwerp aan bod kwamen, zijn die als onderdeel van dit verzoek te begrijpen. Het betreft ook (meta)data over afspraken en (fysieke, digitale en telefonische) overleggen aangaande dit onderwerp en/of naar aanleiding van publicaties in media in voornoemd tijdvak. Communicatie met journalisten over dit onderwerp valt ook binnen het bereik van dit verzoek, evenals communicatie van uw woordvoerders - intern en extern - hierover.
2. Kopie van, subsidiair inzage in, communicatie bij of onder u aanwezig inzake de gegevensleveringsovereenkomst tussen het COA en de politie voor het tijdvak januari 2009 tot en met 31 mei 2013. Het betreft de gegevensleveringsovereenkomst die de uitwisseling van onder meer persoonsgegevens van asielzoekers tussen het COA en de politie mogelijk maakt. Een definitief beleidsdocument hierover dateert van 31 mei 2013 en is getiteld 'Juridisch kader. Gegevensverwerking in het kader van project IGTV'.
3. Kopie van, subsidiair inzage in, documenten en communicatie bij of onder u aanwezig inzake de gegevensleveringsovereenkomst tussen het COA en de politie voor het tijdvak 31 mei 2013 tot en met heden. Het betreft de gegevensleveringsovereenkomst die de uitwisseling van onder meer persoonsgegevens van asielzoekers tussen het COA en de politie mogelijk maakt. Een definitief beleidsdocument hierover dateert van 31 mei 2013 en is getiteld 'Juridisch kader. Gegevensverwerking in het kader

Correspondentie uitsluitend aan het postadres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief



Centraal Orgaan opvang asielzoekers

van project IGTV'. Deze vraag betreft (voorgestelde) wijzigingen voor de gegevensleveringsovereenkomst, vragen en opmerkingen over de juridische houdbaarheid van de overeenkomst, evaluaties, analyses, enzovoorts.

Deze vraag omvat documenten en communicatie uitgewisseld tussen het COA, de politie, het ministerie van Justitie en de marechaussee.

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij brief van 4 augustus 2020. In voornoemde ontvangstbevestiging is tevens de beslistermijn met vier weken verdaagd.

Op of omstreeks 20 oktober 2020 bent u per telefoon geïnformeerd dat uw verzoek (mede) ziet op documenten waarbij derde belanghebbenden, als bedoeld in artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), zijn betrokken. Gelet op artikel 6, derde lid van de Wob, zijn de derde belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 16 november 2020 een zienswijze kenbaar te maken op mogelijke openbaarmaking van de verzochte informatie.

Algemene duiding gegevenslevering

Eind 2012 ontvangt de toenmalige directeur Opvang van de directeur Taakorganisatie Vreemdelingen van de politie een brief over het project Informatie Gestuurd Toezicht Vreemdelingen (IGTV). Dit is een project in opdracht van de DG Vreemdelingenzaken met als doel te komen tot een centraal gecoördineerde vreemdelingen informatie huishouding binnen de politie. De oprichting van het NVIK wordt in de brief aangekondigd. In de brief verzoekt de politie om een contactpersoon binnen het COA om tot afspraken te komen over het op gang brengen van de informatiestroom. De gegevens van ketenpartners zullen exclusief gebruikt worden voor de vreemdelingenhandhaving- en toezichtstaak van de politie, teneinde misstanden te voorkomen.

In augustus 2013 bevestigt de politie schriftelijk gemaakte afspraken met het COA over de gegevenslevering, welke zich richt op asielzoekers die met onbekende bestemming zijn vertrokken en overige relevante signalen voor de uitoefening van het vreemdelingentoezicht. Bij de brief is een juridisch kader gegevensverwerking in het kader van het project IGTV gevoegd. Het juridisch kader is gebaseerd op artikel 1 van de Politiewet en artikel 107 Vw. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat gegevens tussen de politie en bestuursorganen, waaronder het COA, mogen worden uitgewisseld zolang er sprake is van doelbinding (uitvoering van de Vreemdelingenwet daar waar politie gegevens ontvangt en uitvoering wettelijke taak daar waar de politie verstrekt), en er geen sprake is van een onevenredige schade van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken vreemdeling.

In 2014 wordt de eerste overeenkomst met NVIK, op grond van het Machtigingsbesluit NVIK, opgesteld. In de overeenkomst worden afspraken gemaakt over de dagelijkse levering van in- en uitstroomgegevens, als ook bezettinggegevens. Voor de in- en uitstroomgegevens worden o.a. etniciteit, nationaliteit en godsdienst opgenomen.



Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Een eerste getekende gegevensleveringsovereenkomst tussen het COA en het NVIK volgt in 2017. De afspraken zien op levering op dagbasis van in- en uitstroom- en bezettinggegevens, incl. etniciteit, nationaliteit en godsdienst.

In 2018 wendt het NVIK zich tot het COA met het verzoek om aanvullende informatie om integraal gebruik te mogen maken door de politie van COA-data voor een onderzoek om slachtofferschap/mob en kwaadwilligheid te kunnen voorspellen en bezettingsgegevens met persoonsgegevens van COA-bewoners voor dagelijks gebruik te mogen ontvangen. Dit verzoek en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) vormen aanleiding om de bestaande gegevensleveringsovereenkomst tegen het licht te houden.

Bij de totstandkoming van de gegevensleveringsovereenkomst worden verschillende medewerkers binnen het COA betrokken. Het traject vergt enige tijd, deels door personele wijzigingen bij de politie, deels door vragen van het COA bij de gegevensleveringsovereenkomst. Er is overleg tussen de politie en het COA. Daarbij worden vragen gesteld over de aard van het NVIK als ketenpartner, de rechtsgrond voor gegevensverwerking door het NVIK (blijkend uit het machtigingsbesluit NVIK) en de doelbinding voor de te leveren bijzondere persoonsgegevens (omschreven in de gegevensleveringsovereenkomst). Tussen het COA en het NVIK is gesproken over de noodzakelijkheid en doelbinding van de bijzondere persoonsgegevens. Hierbij is ook naar de noodzaak van de gevraagde dagelijkse levering van bezettingsgegevens gekeken. Door NVIK werd aangegeven dat deze noodzakelijk waren voor het maken van actuele landelijke beelden met betrekking tot trends, overlastgevers, criminaliteit en de monitoring hiervan. Op basis van het Machtigingsbesluit zou het NVIK deze informatie op kunnen vragen bij ketenpartners, welke verplicht zouden zijn om te leveren. Op basis van deze informatie van NVIK en op basis van een bestudering van de bepalingen in het Machtigingsbesluit komt de gegevensleveringsovereenkomst tot stand.

Juridische duiding

Na inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet (Vw) op 1 april 2001 was de gedachte dat voor de uitwisseling van persoonsgegevens het COA zich kon beroepen op de bepalingen hierover in de Vw. Dit zijn de huidige artikelen 107 en 107a Vw.

Later werd duidelijk dat het COA voor de algemene persoonsgegevens een beroep kan doen op het huidige artikel 107 Vw, ook als het gaat om het delen van persoonsgegevens met ketenpartners. Voor de bijzondere persoonsgegevens geldt evenwel dat artikel 107a Vw niet op het COA ziet.

Aangezien het COA primair voor de eigen bedrijfsvoering over bijzondere persoonsgegevens dient te beschikken is het gebruik gaan maken van de toestemmingsverklaring. Daarbij is het COA zich terdege bewust geweest van het belang van de toestemmingsverklaring voor de vreemdeling. Zo is de toestemmingsverklaring in meerdere talen beschikbaar en is nimmer opvang onthouden als een vreemdeling weigerde de verklaring te ondertekenen. Ook is geen dwang



Centraal Orgaan opvang asielzoekers

uitgeoefend om de verklaring te ondertekenen, Onder zowel de Wet bescherming persoonsgegevens als de AVG is toestemming een rechtsgrond op basis waarvan persoonsgegevens verwerkt mogen worden. Kanttekening is wel, zeker onder de AVG, dat deze rechtsgrond een gelijkwaardigheid tussen partijen vooronderstelt. Subsidiair gebruikt het COA de toestemmingsverklaring voor het delen van bijzondere persoonsgegevens met ketenpartners. Noodzakelijke voorwaarde is dat de betreffende ketenpartner over een wettelijke grondslag beschikt om bijzondere persoonsgegevens te mogen verwerken. Anders delen we geen gegevens.

Stand van zaken gegevensleveringsovereenkomst NVIK

Na publicaties in NRC Handelsblad en de Volkskrant heeft het COA de grondslag voor het verwerken en delen van persoonsgegevens nog eens tegen het licht gehouden.

Om uitvoering te geven aan wettelijke taken is het noodzakelijk dat het COA bijzondere persoonsgegevens verwerkt. Op grond van de Wet COA heeft het COA in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) een geldige grondslag om 'gewone' persoonsgegevens te verwerken. Het COA registreert bijzondere categorieën persoonsgegevens in het kader van de eigen wettelijke doelen. Het zwaarwegend algemeen belang biedt voldoende soelaas om bijzondere categorieën persoonsgegevens te (blijven) registreren in het kader van de opvangtaak.

Op 16 juli 2020 heeft het bestuur van het COA besloten de gegevensleveringsovereenkomst met het NVIK (tijdelijk) op te schorten en een extern onderzoek te laten verrichten naar de rechtmatigheid van de gegevenslevering aan het NVIK. Privacy Management Partners (PMP) is aangezocht dit onderzoek te verrichten.

Juridisch kader

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob wordt onder document verstaan een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, verstrekt een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Ingevolge artikel 7, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob verstrekt het bestuursorgaan de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevegd kan worden.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;

4 van 7



COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

(...)

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

(...)

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Wob wordt in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Ingevolge het tweede lid kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

De memorie van toelichting (Tweede Kamer 2004-2005, 29877, nr. 3) vermeldt:

“Voor de duidelijkheid wordt er tevens op gewezen dat het gewijzigde artikel 7 van de Wet openbaarheid van bestuur geen verplichting voor het bestuursorgaan voortvloeit om informatie te bewerken teneinde te voldoen aan een verzoek om informatie. Genoemde wet is van toepassing op bij de overheid berustende documenten en impliceert geen bewerkingsplicht. Dit is gevestigde jurisprudentie waarvan dit voorstel niet afwijkt.”

Overwegingen

Uit vaste jurisprudentie volgt dat de Wob alleen recht geeft op informatie voor zover deze is neergelegd in documenten en niet verplicht tot het vergaren van informatie dan wel het bewerken of opstellen van documenten, ongeacht de mate van inspanning. Bestaat de door u gevraagde informatie niet, dan bestaat het recht hierop evenmin. Een bestuursorgaan is immers op grond van de Wob niet verplicht om nieuwe documenten op te maken. Wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat bepaalde informatie niet in een onder hem berustend document is neergelegd en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, is het aan degene die om deze informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust (vergelijk de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, hierna: ABRS, van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2102, 20 juni 2007, LJN: BA7618 en 2 maart 2005, LJN: AS8433).

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In de meeste documenten staan persoonsgegevens zoals namen, directe contactgegevens en naar de persoon herleidbare functie-aanduidingen van ambtenaren. Ook betreft het in enkele documenten namen van burgers en van medewerkers van internationale en non-gouvernementele organisaties. Ik ben van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer van de desbetreffende personen wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom heb ik de persoonsgegevens die daarvoor in aanmerking komen in deze documenten onleesbaar gemaakt.

Voor zover het namen van ambtenaren betreft, is hierbij het volgende van belang. Op het beroepshalve functioneren van ambtenaren kan slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke

5 van 7



COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

levenssfeer. Dit ligt anders indien het betreft het openbaar maken van namen van de ambtenaren. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van een naam in de zin van de Wob. Waar ik deze uitzonderingsgrond heb toegepast, gaat het bovendien om ambtenaren die niet reeds uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden. Namen en functie-aanduidingen van ambtenaren die wel uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden heb ik leesbaar gelaten.

De contactgegevens van ambtenaren heb ik eveneens onleesbaar gemaakt nu algemene contactgegevens van mijn organisatie beschikbaar zijn en de directe contactgegevens daaraan niets toevoegen. Handtekeningen zijn eveneens op deze grond gelakt in verband met fraudegevoeligheid.

Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Voor zover deze uitzonderingsgrond is toegepast op een e-mailadres en/of telefoonnummer van personen waarvan de naam zelf reeds openbaar is of de personen uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, wordt overwogen dat dit het risico vergroot op misbruik van het betreffende e-mailadres door kwaadwillenden. Het is voor betrokkene(n) onwenselijk overbelasting en/of onheus gebruik van het betreffende e-mailadres te veroorzaken door openbaarmaking ervan. Indien bovendien een medewerker (on)bewust reageert op zo een mailbericht is hierbij tevens de samenhang met artikel 10 tweede lid onder e van belang. Immers wordt in de regel bij een reactie in het kenmerk 'Van' van de e-mail de persoonsnaam ... namens <naam groepsmailbox> weergegeven en wordt in de regel tevens een e-mailhandtekening (met persoons- en bereikbaarheidsgegevens) al dan niet automatisch opgenomen in de antwoordmail.

Ten aanzien van de toepassing van deze uitzonderingsgrond op de naam van een bedrijf – herleidbaar uit de context van het betreffende onderdeel van het document – wordt overwogen dat het betreffende bedrijf niet reeds openbaar is in relatie tot contacten/contracten/(samenwerkings)overeenkomsten met het COA en/of de politie. Aan deze overweging ligt benadeling van het betreffende bedrijf ten grondslag waar het gaat om (eventueel) digitale aanvallen/inbreuken op de systemen van het betrokken bedrijf om informatie te achterhalen over het COA en/of de politie ofwel voordeel te behalen bij een toekomstige vraag van het COA en/of de politie die ziet op een digitaal systeem.

Verder is deze uitzonderingsgrond toegepast op (een) systeemspecifiek(e) (delen van) tekst(en)/informatie. Gezien de huidige tijd en de (door)ontwikkelingen van kennis en kunde op het gebied van het hacken van systemen, is het niet ondenkbaar dat kwaadwillenden hun voordeel doen met de kennis van systemen die de COA of politie in gebruik hebben, door zulke systemen te hacken. Het COA of de politie zou onaanvaardbare (inter)nationale veiligheidsrisico's lopen indien zulke informatie openbaar zou zijn/worden.



Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip “documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad” onder meer moeten worden begrepen: nota’s van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda’s, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien uitdrukkelijk blijken, of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren bij de beleidsvorming en -voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen, conclusies met de daartoe aangevoerde argumenten.

De documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Ik verstrek daarover geen informatie. De documenten zijn getoetst aan de huidige wetgeving.

Het betreft met name interne e-mailberichten, factsheets, memo’s en nota’s en de conceptversies van Kamerbrieven en enkele beantwoordingen van Kamervragen. De e-mailberichten, memo’s en nota’s bevatten o.a. passages met persoonlijke visies op de problematiek en mogelijke voorstellen ter verbetering daarvan en/of ambtelijke reacties daarop. Wat de concept antwoorden op Kamervragen en Kamerbrieven betreft, geldt dat de definitieve versie reeds openbaar is. Voor zover de concepten hiervan afwijken, betreft dit persoonlijke beleidsopvattingen. Ik verstrek hierover geen informatie.

Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering indien de standpunten van ambtenaren zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie. Ik zie dan ook geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in niet tot personen herleidbare vorm informatie te verstrekken over deze persoonlijke beleidsopvattingen. Deze persoonlijke beleidsopvattingen heb ik in de documenten onleesbaar gemaakt.

Besluit

De gevraagde documenten die zien op de gegevenslevering tussen het COA en de politie (NVIK) worden met weglating van persoonsgegevens alsmede persoonlijke beleidsopvattingen op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, e en g en artikel 11 van de Wob openbaar gemaakt. U vindt deze op de inventarisatielijst.



COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Hoogachtend,
het bestuur van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers,

drs J. Kapteijns
lid van het bestuur / plv. bestuursvoorzitter

Rechtsmiddelenclausule

Tegen dit besluit kunt u binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit per brief bezwaar maken bij de voorzitter van het bestuur, t. a. v. directie Bedrijfsvoering, afdeling Informatie en Diensten, team Juridische Zaken, Postbus 30203, 2500 GE Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.