Datum	26 februari '26
Behandeld door	Ambtelijk secretaris
E-mail	cpa@amsterdam.nl

Onderwerp	Gegevensuitwisseling tussen de directie Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) en de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)

Advies van de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam (CPA) over Gegevensuitwisseling tussen THOR en AVIM. Het agendapunt is behandeld op de openbare vergadering van 22 januari 2026.

Geachte heer XXX,

Tijdens de vergadering van de CPA van 22 januari 2026 was u aanwezig bij het agendapunt "Gegevensuitwisseling tussen THOR en AVIM", tezamen met mevrouw XXX en de heer XXX.

Bijgaand treft u aan het advies van de CPA.

A. Samenvatting advies

De Commissie geeft u de volgende **adviezen** ter overweging mee:

- Stel eerst het belang van de gemeente vast bij het verstrekken van informatie. Weeg de relevante waarden zorgvuldig af om het besluit goed te onderbouwen. Richt je daarbij op het bieden van passende zorg aan betrokkenen, terwijl de openbare orde wordt gehandhaafd.
- Concretiseer de onderliggende problemen die de overlast veroorzaken en beoordeel of het voorgestelde proces een passende oplossing biedt voor het bredere probleem. Betrek collega's uit het cluster Sociaal om het besluit te versterken.
- Maak duidelijke afspraken met de AVIM over de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens wanneer de gemeente besluit gegevens te verstrekken zoals beschreven in scenario 1.
- Verstrek uitsluitend veroordelingen voor strafbare feiten aan de AVIM. Neem geen zaken op waartegen nog bezwaar, beroep of verzet mogelijk is, om te voorkomen dat onjuiste gegevens onterecht meewegen in het besluit om een verblijfsrecht in te trekken.
- Houd rekening met het risico op verlies van nuances in de constateringen van boa's bij het bepalen van de te delen gegevens. Dit verlies kan het voor betrokkenen moeilijker maken om te begrijpen waarop een besluit tot intrekking van de verblijfsvergunning is gebaseerd.
- Neem het risico op dubbel tellen van overtredingen mee in de afspraken met de AVIM wanneer de gemeente besluit alleen aantallen registraties te delen. De AVIM kan niet controleren of registraties die door de gemeente worden doorgegeven al in hun eigen administratie aanwezig zijn.
- Beperk de doorgifte tot betrokkenen van wie op basis van het BSN kan worden vastgesteld dat de juiste gegevens worden doorgegeven. Vermijd het matchen op basis van naam en

geboortedatum, omdat dit kan leiden tot het onbedoeld doorgeven van gegevens van andere personen.
- Specificeer in paragraaf 5.3 van de DPIA de doelgroep waarvoor specifieke kenmerken uit een dataset worden gefilterd.
- Definieer de begrippen 'overlast' en 'profilering' duidelijk om selectie- of registratiebias te voorkomen.
- Zorg ervoor dat het recht op bezwaar op een toegankelijke manier wordt aangeboden, met oog voor de kwetsbaarheid van de doelgroep.

De Commissie:

- wenst te vernemen op welke wijze de gemeente Amsterdam gevolg heeft gegeven aan haar adviezen.

B. Aanleiding en omschrijving

De directie Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) van de gemeente Amsterdam heeft van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) het verzoek ontvangen om gegevens te delen over overlastfeiten ten behoeve van de beoordeling van het verblijfsrecht van EU-burgers. Daarbij is het uitgangspunt dat EU-vreemdelingen die zich schuldig hebben gemaakt aan meerdere overlastfeiten in een bepaalde en beperkte periode hun verblijfsrecht ontnomen kan worden. Het werkproces betreft het delen van gegevens die zowel onder de Wet politiegegevens (Wpg) als onder AVG vallen en die zijn geregistreerd door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in de domeinen I (Openbare Ruimte), II (Milieu en infrastructuur) en IV (Openbaar vervoer). Dit zijn alle gegevens opgenomen in de applicatie City Control. Daarnaast doet de AVIM ook een beroep op de Bboor-registraties van Thor. Bboor bonnen zijn registraties op grond van het Boetebesluit Bestuurlijke Overtredingen Openbare Ruimte. Dit zijn overtredingen die bestuursrechtelijk worden afgedaan. Concreet betekent dit dat het verzoek zowel betrekking heeft op gegevens die bij THOR onder de reikwijdte van de Wet politiegegevens (Wpg) zijn verzameld als gegevens die vallen onder het regime van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Het doel van de verwerking van persoonsgegevens is het ondersteunen van de AVIM bij het beoordelen of een EU-vreemdeling voldoet aan de voorwaarden van artikel 8.12 van het Vreemdelingenbesluit en of het verblijfsrecht kan worden ingetrokken, met als achterliggend doel het terugdringen van overlast en het verkrijgen van beter zicht op EU-vreemdelingen zonder middelen van bestaan.

De AVIM schetst drie scenario's: één waarbij het initiatief bij de AVIM ligt (de AVIM dient een verzoek over een specifieke persoon in); één waarbij het initiatief bij THOR ligt (als THOR besluit zelf gegevens ongevraagd te delen over een specifieke persoon), en in het derde scenario neemt de THOR boa de rol op zich om (in plaats van dat dit bij de politie ligt) ook de beschikking waarmee het verblijfsrecht wordt ingetrokken uit te reiken aan de betrokkene.

Verzoek aan de CPA

De gemeente verzoekt de CPA te adviseren of het wenselijk is om gegevens te delen met AVIM over overlastfeiten ten behoeve van de beoordeling van het verblijfsrecht van EU-burgers. Hierbij vraagt de gemeente zich af of het delen van Wpg- en AVG-gegevens juridisch en ethisch aanvaardbaar is en aan welke voorwaarden de gemeente dient te voldoen als er besloten wordt om tot gegevensuitwisseling over te gaan.

C. Advies

De CPA dankt de medewerkers van de gemeente die bij dit adviesverzoek betrokken waren voor hun toelichting en de aangeleverde stukken. De gemeente Amsterdam staat voor de keuze om al dan niet gegevens te delen met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Het betreft gegevens van de directie Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR), die onder de Wpg of AVG vallen, en zijn geregistreerd door boa's in de domeinen I (Openbare Ruimte), II (Milieu en infrastructuur) en IV (Openbaar Vervoer). Er zijn drie mogelijke scenario's beschreven in de aanleiding en omschrijving. De gemeente geeft aan alleen het eerste scenario te overwegen, waarbij directie THOR uitsluitend gegevens verstrekt op aanvraag van AVIM over een specifiek persoon. Dit advies is daarom gebaseerd op dat scenario.

Belang van de gemeente

Dit complexe vraagstuk vraagt om een interdisciplinaire aanpak. De CPA adviseert om eerst het belang van de gemeente bij de verstrekking van de gegevens vast te stellen en op basis daarvan een weloverwogen besluit te nemen. Hiervoor is een compleet beeld nodig waarin de noodzakelijke afwegingen duidelijk zijn toegelicht. Gebruik het waardenkader van de gemeente om de afwegingen en het besluit zorgvuldig te onderbouwen. De CPA adviseert om hierbij als doel te hanteren dat de betrokken groep zo goed mogelijk wordt geholpen met passende zorg, terwijl tegelijkertijd de openbare orde wordt gehandhaafd. Het vaststellen van het belang van de gemeente, gebaseerd op een zorgvuldige afweging van waarden, is essentieel om de keuze helder te kunnen communiceren aan de inwoners van Amsterdam.

Doelbinding van het probleem

De CPA benadrukt de consequenties van het verstrekken van gegevens door de gemeente aan de AVIM. Door deze gegevens te delen, draagt de gemeente bij aan de dossieropbouw van de betrokkene, wat kan leiden tot (tijdelijke) intrekking van het verblijfsrecht. De CPA adviseert om de problematiek rondom overlast verder te verduidelijken, aangezien dit vraagstuk onderdeel is van een breder thema. Het is essentieel om de ernst van de overlast vast te stellen en te concretiseren welke onderliggende problemen bijdragen aan de overlast die door de betrokkene wordt veroorzaakt.

De CPA vraagt zich af of het delen van de voorgestelde verdenkingen, aantekeningen en boetes de juiste oplossing biedt voor het grotere probleem. Daarnaast benadrukt de CPA het risico dat het gedrag van individuen wordt gereduceerd tot cijfers, terwijl passende psychologische zorg nodig kan zijn om het probleem structureel aan te pakken. De CPA adviseert om collega's uit het cluster Sociaal te betrekken bij het versterken van het uiteindelijke besluit.

Mitigerende maatregelen bij scenario 1

Indien de gemeente besluit gegevens te verstrekken zoals beschreven in het eerste scenario, adviseert de CPA om rekening te houden met onderstaande aspecten.

Risico op onvoorzien of ongewenst hergebruik

Er bestaat een risico dat de ontvangende partij de gegevens onbedoeld of ongewenst hergebruikt, of doorgeeft aan derden op een wijze die niet is voorzien of niet in lijn is met het oorspronkelijke doel van de uitwisseling.

Aanleverende en ontvangende partijen hebben beide een ethische verantwoordelijkheid en een juridische verplichting om zorgvuldig om te gaan met persoonsgegevens. Voor de aanleverende partij geldt echter dat het, vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid, belangrijk is om niet alleen duidelijk te onderkennen welke risico's verbonden zijn aan gegevensuitwisseling, maar ook om deze risico's te beperken of te mitigeren. De CPA adviseert daarom om duidelijke afspraken met de AVIM vast te stellen over welke maatregelen (door hen of gezamenlijk) worden genomen voor de zorgvuldige omgang van persoonsgegevens.

Risico op verlies van context en nuance van informatie die wordt verstrekt

Het doorgeven van gegevens aan de AVIM kan ertoe leiden dat een verblijfsrecht wordt ontnomen op basis van vaststellingen die niet tot een veroordeling hebben geleid. Daarom moet rekening worden gehouden met de kwalificatie van de door te geven gegevens. Tijdens de vergadering is aangegeven dat niet van elke zaak wordt teruggekoppeld of deze tot een veroordeling of boete heeft geleid. Hierdoor kan onduidelijk blijven of zaken waarvoor in het gemeentelijke systeem meldingen bestaan, zijn geseponeerd of niet tot vervolging hebben geleid. Dit kan resulteren in het verwerken van verouderde of feitelijk onjuiste informatie.

De CPA adviseert de gemeente om uitsluitend veroordelingen voor strafbare feiten aan de AVIM te verstrekken. Het opnemen van zaken waartegen nog bezwaar, beroep of verzet mogelijk is, kan leiden tot het doorgeven van onjuiste gegevens die onterecht kunnen meewegen in het besluit om een verblijfsrecht in te trekken.

De gemeente heeft het voornemen om alleen aantallen registraties te delen met de AVIM. Vanuit het oogpunt van dataminimalisatie is dit goed te begrijpen. Deze manier van gegevens delen brengt echter het risico met zich mee dat nuances in constateringen van boa's verloren gaan. Dit verlies maakt het voor betrokkenen moeilijker om te achterhalen op welke gegevens een eventueel besluit tot intrekking van de verblijfsvergunning is gebaseerd. Daarnaast is het voor de AVIM onmogelijk om te controleren of registraties die door de gemeente worden doorgegeven al in hun eigen administratie aanwezig zijn. Dit leidt tot een risico op het dubbel tellen van overtredingen. De CPA adviseert om deze risico's expliciet mee te nemen bij het vaststellen van de te delen gegevens en bij het maken van afspraken met de AVIM.

Identificatie van de betrokkene

De gemeente heeft tijdens de vergadering met de CPA aangegeven dat niet alle betrokkenen beschikken over een BSN. Dit bemoeilijkt de identificatie van betrokkenen bij het delen van gegevens. De CPA adviseert om de doorgifte te beperken tot betrokkenen van wie op basis van het BSN kan worden vastgesteld dat de juiste gegevens worden doorgegeven. Het matchen van betrokkenen op basis van factoren zoals naam en geboortedatum brengt het risico met zich mee dat gegevens van andere personen onbedoeld worden doorgegeven.

In paragraaf 5.3 van de DPIA wordt beschreven dat specifieke kenmerken uit een dataset worden gefilterd. De CPA adviseert om de doelgroep waarvoor deze selectie wordt uitgevoerd duidelijk te specificeren. Daarnaast wordt geadviseerd om de begrippen 'overlast' en 'profilering' helder te definiëren, om selectie- of registratiebias te voorkomen.

Tot slot wijst de CPA op het recht van de betrokkene om bezwaar te maken. De CPA adviseert om dit recht op een toegankelijke manier aan te bieden, waarbij rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid van deze groep.

Tot slot

Als laatste punt brengt de Commissie in herinnering dat de rol van de CPA adviserend is, en niet instemmend. Het verzoek aan de Commissie om 'in te stemmen' of 'positief te adviseren' over het voornemen past niet bij de rol en taak van de CPA als extern adviesorgaan.

Verder verwijst de CPA u naar bijgevoegde notulen van de vergadering over het betreffende agendapunt.

Hoogachtend,

Mevrouw H. Janssen
Voorzitter Commissie Persoonsgegevens Amsterdam

Uittreksel van het verslag van het agendapunt "Gegevensuitwisseling tussen THOR en AVIM" van de vergadering op 22 januari 2026

De voorzitter licht toe dat dit agendapunt op verzoek van de genodigden in beslotenheid wordt behandeld, gelet op de gevoeligheid van het onderwerp. Daarbij wordt benadrukt dat het uiteindelijke advies van de commissie openbaar zal worden gemaakt.

Na een korte voorstelronde geven de genodigden aan dat zij de commissie hebben verzocht om advies omdat wordt verkend of, en zo ja onder welke voorwaarden, gegevensuitwisseling tussen de directie THOR en de AVIM mogelijk zou kunnen zijn. Zij benadrukken dat hierover nog geen besluit is genomen en dat het voorliggende verzoek nadrukkelijk bedoeld is om de juridische, bestuurlijke en ethische aspecten zorgvuldig te laten wegen.

De genodigden lichten toe dat de aanleiding ligt in langdurige gesprekken met de AVIM, die interesse heeft getoond in bepaalde informatie waarover THOR beschikt. Binnen THOR is vervolgens onderzocht of een vorm van gegevensverstrekking denkbaar zou zijn. Dit heeft geleid tot het uitwerken van een beperkt aantal scenario's. Daarbij is steeds uitgangspunt geweest dat THOR geen vreemdelingenrechtelijke bevoegdheid heeft en geen rol vervult in besluitvorming over verblijfsrecht.

De voorzitter verheldert dat het door THOR als reëel beschouwde scenario uitsluitend verstrekking van informatie op verzoek betreft, waarbij per individueel geval een afweging wordt gemaakt. De genodigden bevestigen dat het niet gaat om proactieve gegevenslevering of het bijhouden van een lopende database ten behoeve van de AVIM.

De commissie vraagt naar de mogelijke consequenties voor betrokkenen, met name in situaties waarin het verblijfsrecht van EU-burgers in het geding kan zijn. Daarbij wordt concreet stilgestaan bij de vraag in hoeverre informatie van THOR kan doorwerken in een beslissing tot intrekking van verblijfsrecht. De genodigden geven aan dat een dergelijke intrekking uitsluitend plaatsvindt door de IND op grond van openbare orde en veiligheid. Informatie vanuit THOR vormt geen zelfstandige grondslag voor een besluit, maar kan wel bijdragen aan de beoordeling binnen een breder dossier. Tegelijkertijd wordt erkend dat de informatie in de praktijk onderdeel kan worden van een dossieropbouw en in bepaalde gevallen als aanvullend signaal kan fungeren binnen een groter geheel van omstandigheden.

Vanuit de commissie wordt nadrukkelijk bevraagd of deze bijdrage, hoewel formeel niet zelfstandig beslissend, feitelijk wel een bestuursrechtelijk effect kan hebben. De genodigden erkennen dat dit mogelijk is. De commissie bespreekt in dat verband expliciet de verhouding tussen signaal en besluitvorming en de vraag hoe wordt gewaarborgd dat de rol van THOR niet zwaarder wordt geïnterpreteerd dan beoogd. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de vraag op welk niveau binnen de organisatie de uiteindelijke besluitvorming over gegevensverstrekking plaatsvindt en of dit niveau passend is gelet op de mogelijke rechtspositionele gevolgen voor betrokkenen.

Meerdere leden plaatsen kritische kanttekeningen bij de gehanteerde begrippen, waaronder 'overlast' en 'profilering'. Er wordt gevraagd hoe 'overlast' wordt gedefinieerd en afgebakend en hoe wordt voorkomen dat een ruime of onduidelijke invulling leidt tot selectie- of registratiebias. Daarbij wordt gewezen op het risico dat kwetsbare groepen relatief snel in beeld komen wanneer begrippen niet scherp zijn omlijnd. Tevens wordt de vraag gesteld of het delen van dergelijke gegevens primair een gemeentelijke

verantwoordelijkheid is, dan wel of dit eerder thuishoort binnen het domein van justitiële of vreemdelingenrechtelijke instanties.

De commissie staat uitvoerig stil bij de betrouwbaarheid, actualiteit en context van de gegevens. Er wordt gevraagd hoe wordt geborgd dat informatie juist en volledig is, met name in situaties waarin strafrechtelijke zaken worden geseponeerd, niet tot vervolging leiden of waarin een betrokkene ten onrechte als verdachte is aangemerkt. De genodigden geven aan dat THOR niet in alle gevallen terugkoppeling ontvangt over de uiteindelijke afdoening, waardoor niet altijd volledig zicht bestaat op de status van registraties. De commissie benadrukt dat, gelet op de mogelijke bestuursrechtelijke gevolgen, het essentieel is dat de juistheid en context van gegevens zorgvuldig worden meegewogen en dat duidelijk is hoe met gewijzigde of onvolledige informatie wordt omgegaan. In dat verband wordt tevens besproken of registraties van verschillende instanties tot dubbeltellingen kunnen leiden en of bij het terugbrengen van informatie tot aantallen of samenvattende gegevens nuance verloren kan gaan.

Ten aanzien van de onderscheiden scenario's wordt bevestigd dat vormen van proactieve gegevensverstrekking of structurele gegevensuitwisseling nadrukkelijk niet aan de orde zijn. Ook een scenario waarbij THOR een rol zou hebben bij het uitreiken van een IND-beschikking is uitgesloten. De bespreking richt zich daarmee uitsluitend op het scenario van verstrekking op verzoek, waarbij THOR per individueel geval een zelfstandige afweging maakt. In dat kader wordt expliciet gevraagd of binnen THOR is overwogen om in zijn geheel geen medewerking te verlenen en hoe de beleidsruimte om een verzoek af te wijzen wordt gewogen. De genodigden geven aan dat het traject mede is ingegeven door lopende gesprekken met de AVIM, maar dat nog geen definitief besluit is genomen.

De commissie vraagt of het mogelijk is om een expliciet afwegingskader te ontwikkelen waarin vooraf duidelijk wordt vastgelegd onder welke voorwaarden gegevensverstrekking aan de orde kan zijn. Daarbij worden criteria genoemd als proportionaliteit en subsidiariteit, evenals de vraag of alternatieve interventies, bijvoorbeeld vanuit zorg of maatschappelijke ondersteuning, voldoende worden betrokken voordat tot verstrekking wordt overgegaan. Tevens wordt gevraagd naar de juridische onderbouwing van een eventuele gegevensverstrekking in het licht van het vreemdelingenrecht, waaronder artikel 8.12, en of een indirecte interpretatie daarvan met relevante jurisprudentie kan worden onderbouwd.

De voorzitter concludeert dat de besproken aandachtspunten, overwegingen en vragen worden betrokken bij het opstellen van het advies en dat de genodigden hierover te zijner tijd zullen worden geïnformeerd.

De voorzitter sluit de vergadering om 14.15 uur.