



De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

Uw brief van  
17 februari 2016

Contactpersoon  
070 8888 500

Uw kenmerk

Onderwerp  
Wetgevingsadvies Wet wijziging financieringsstelsel kinderopvang

Geachte ,

U heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) gevraagd, ingevolge artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: de Wbp), te adviseren over het wetsvoorstel Wet wijziging financieringsstelsel kinderopvang (hierna: het voorstel).

Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek.

### **Achtergrond**

Het wetsvoorstel heeft tot doel om de financiering van de kinderopvang niet meer via de ouders maar direct via de kinderopvangorganisaties te doen plaatsvinden. Daarnaast wordt de hoogte van de eigen bijdrage gebaseerd op het inkomen van twee jaar terug (en niet meer op een inschatting van het inkomen in het lopende jaar). De beoogde invoeringsdatum is (mogelijk) 1 januari 2018 voor een deel van de populatie en 1 januari 2019 voor iedereen. Tegen deze achtergrond zijn voor de beoordeling van het voorstel door de AP met name de nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de (nieuwe) mogelijkheden om persoonsgegevens uit te wisselen van belang.

### **Nieuwe verwerkingen door DUO**

#### *Wettelijk kader*

Volgens artikel 1, onder d, Wbp is de verantwoordelijke de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.



Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

Vanaf 1 september 2013 dient het PIA-toets model Rijksdienst standaard te worden toegepast bij ontwikkeling van nieuwe wetgeving en beleid waarmee de bouw van nieuwe ICT-systemen of de aanleg van grote databestanden wordt voorzien.

#### *Beoordeling*

In de memorie van toelichting bij het voorstel wordt aangegeven dat de hoogte van de eigen bijdrage in het nieuwe stelsel zoveel mogelijk wordt vastgesteld op basis van al bekende gegevens uit de diverse basisregistraties, zoals de Basisregistratie Inkomens (hierna: BRI), de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) en gegevens uit andere registraties, bijvoorbeeld de polisadministratie van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV). Voor de gegevensuitwisseling met kinderopvangorganisaties worden in de regel digitale verbindingen met DUO gebruikt. DUO zal hiervoor een ICT-systeem ontwerpen en ontwikkelen. Ouders zal alleen nog gevraagd worden naar gegevens die niet uit de (basis)registraties gehaald kunnen worden of niet aangeleverd worden door de kinderopvangorganisaties. Het gaat dan gaat vooral om gegevens over en wijzigingen in de persoonlijke levenssituatie. Ook wordt in het voorstel de 'digitale portemonnee' geïntroduceerd, een afgesloten digitale omgeving waar ouders inzicht in hun persoonlijke gegevens en contractgegevens krijgen en kunnen inzien wat de hoogte van de kinderopvangvergoeding (het totale factuurbedrag dat door de kinderopvangorganisatie aan DUO wordt doorgegeven), de eigen bijdrage en rijksbijdrage is. Ook regelen zij via de digitale portemonnee de betaling van hun eigen bijdrage, al dan niet via automatische incasso.

Ook de kinderopvangorganisaties krijgen toegang tot een eigen deel van de digitale portemonnee. Zij kunnen hier de contractgegevens inzien, wijzigingen doorgeven, factuurgegevens aanleveren en zien welke betalingen er zijn gedaan.

Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk welke organisaties verantwoordelijkheid dragen voor de verschillende verwerkingen van persoonsgegevens. Voorts blijkt uit het wetsvoorstel dat persoonsgegevens op nieuwe manieren worden ontsloten, en dat er een nieuw systeem wordt geïntroduceerd waarmee ouders inzicht in hun persoonlijke gegevens en contractgegevens krijgen (de 'digitale portemonnee'). Uit het voorstel blijkt niet dat een PIA is uitgevoerd.

#### *Advies*

De AP adviseert om in de toelichting nader uit te werken hoe de verantwoordelijkheid voor de verschillende verwerkingen van persoonsgegevens is belegd. De AP adviseert voorts een PIA uit te voeren en om verslag uit te brengen van de uitkomsten hiervan in de memorie van toelichting.

#### **Proportionaliteit en subsidiariteit**

##### *Wettelijk kader*

Het wetsvoorstel dient te voldoen aan artikel 10 Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en aan Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, waarvan de Wbp een uitwerking is.

In artikel 10, lid 1, Grondwet is bepaald dat ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.



Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

In artikel 8 EVRM is bepaald dat – voor zover hier van belang – geen inmenging van enig openbaar gezag op het recht op respect voor het privéleven is toegestaan, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van onder meer de bescherming van de gezondheid of goede zeden of de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.

Blijkens de memorie van toelichting (TK 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 8-9) bij de Wbp spelen bij de toepassing van de in de grondrechtbepalingen opgenomen beperkingsclausules, zoals die genoemd in artikel 10 lid 1 van de Grondwet, het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste, een grote rol. Het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel geldt rechtstreeks op grond van artikel 8 van het EVRM en houdt in dat de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.

De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit spelen ook in de Wbp een centrale rol. Zo behelst artikel 8 Wbp, waarin de gronden zijn opgesomd die een gegevensverwerking rechtvaardigen, dat bij elke verwerking aan deze beginselen moet zijn voldaan (TK 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 80).

#### *Beoordeling*

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de regering ervoor kiest om vanuit doelmatigheids- en toezicht perspectief de binnengekomen aanvraag zoveel mogelijk al bij ontvangst te controleren door middel van gegevens uit (basis) registraties die afkomstig zijn van andere overheidsorganisaties. DUO verkrijgt de wettelijke bevoegdheid om gegevens met andere overheidsorganisaties te delen en zal ook zelf gegevens aan andere organisaties ter beschikking stellen als dat voor de uitvoering van taken van die organisaties noodzakelijk is en wettelijk is geregeld.

Het voorgestelde artikel 3.41 komt in grote mate overeen met artikel 38 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Met betrekking tot de noodzakelijkheid van de gegevensverwerking wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat er gegevens en inlichtingen zijn die noodzakelijk zijn voor het recht en de betaling van de kinderopvangvergoeding en de hoogte van de eigen bijdrage, en dat het daarom noodzakelijk is dat de minister toegang verkrijgt tot deze gegevens en inlichtingen.

Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat is beoordeeld of aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel wordt voldaan. Bij de beoordeling of aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan, dient een belangenafweging te worden gemaakt, waarin de beoogde inbreuk op het privéleven en de (privacy)belangen van betrokkenen worden gewogen. Om deze weging te kunnen maken dient onder meer te worden geconcretiseerd welke persoonsgegevens kunnen worden opgevraagd en gedeeld met derden, wat de aard is van deze persoonsgegevens, en voor welke doeleinden deze gegevens oorspronkelijk zijn verzameld. Ook dient concreet te worden aangegeven in welke mate de verwerking van persoonsgegevens in dit kader toe of afneemt ten opzichte van de oude situatie.



Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

Vervolgens dient te worden beargumenteerd dat de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig is in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel en dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.

Uit het bovenstaande volgt dat onvoldoende is onderbouwd dat de met het wetsvoorstel beoogde verwerkingen noodzakelijk zijn in het belang van de in artikel 8 EVRM genoemde doelen, en dat deze verwerkingen kunnen worden gebaseerd op één of meerdere van de in artikel 8 Wbp genoemde grondslagen.

#### *Advies*

De AP adviseert in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel alsnog te onderbouwen dat aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit van zowel artikel 8 EVRM en 8 Wbp wordt voldaan en zo nodig de voorgestelde wetsbepaling aan te passen.

#### **Nauwkeurigheid doelomschrijving**

##### *Wettelijk kader*

Voor een wettelijke beperking van het voornoemde grondrecht – artikel 8 van het EVRM – gelden ook materiële eisen. Artikel 8 van het EVRM vereist dat deze wettelijke beperkingen bepalingen bevatten die regelen welke soorten van gegevens mogen worden verwerkt, de categorieën van personen van wie persoonsgegevens mogen worden verzameld en bewaard, de omstandigheden waaronder dat mag plaatsvinden en de procedures die daarbij moeten worden gevolgd. De wettelijke beperking zal derhalve voldoende nauwkeurig moeten zijn.

Artikel 7 Wbp bepaalt dat persoonsgegevens slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld mogen worden. ‘Welbepaald en uitdrukkelijk omschreven’ houdt in dat men geen gegevens mag verzamelen zonder een precieze doelomschrijving. Het doel moet zijn bepaald alvorens men tot verzamelen overgaat. ‘Welbepaald’ houdt in dat deze doelomschrijving duidelijk moet zijn, niet zo vaag of ruim bijvoorbeeld dat zij tijdens het verzamelproces geen kader kan bieden waaraan getoetst kan worden of de gegevens nodig zijn voor dat doel of niet (TK, 1997–1998, 25 892, nr. 3, p.79).

##### *Beoordeling*

Het eerste lid van het voorstelde artikel 3.41 luidt als volgt:

‘Openbare lichamen die bij of krachtens een bijzondere wet rechtspersoonlijkheid hebben verkregen, de onder hen ressorterende instellingen en diensten, alsmede lichamen die hoofdzakelijk uitvoering geven aan het beleid van het Rijk, en ieder ander die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen verstrekken op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze aan Onze Minister kosteloos de gegevens en inlichtingen waarvan de kennisneming noodzakelijk is voor de uitvoering van dit hoofdstuk.’

Het voorstelde artikel 3.41 strekt zich thans uit tot een onbepaald aantal niet gespecificeerde organisaties, waardoor veel meer organisaties dan de in de memorie van toelichting genoemde organisaties



Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

(gemeenten, de GGD, belastingdienst/toeslagen) onder het bereik van deze bepaling zouden vallen. Hierdoor wordt een vrijwel onbegrensde bevoegdheid gecreëerd om inlichtingen en gegevens op te vragen. De memorie van toelichting wekt eveneens de indruk dat DUO (wanneer zij dit noodzakelijk acht) alle persoonsgegevens kan opvragen die organisaties ter beschikking hebben. Vanuit het oogpunt van nauwkeurigheid zoals artikel 8 EVRM vereist in dient echter te worden beschreven welke organisaties op grond van artikel 3.41 gegevens zullen moeten verstrekken aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tot slot laat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel in het midden welk doel de voorgestelde gegevensverwerkingen in artikel 3.41 hebben (toezicht of uitvoering).

#### *Advies*

De AP adviseert om in voorgestelde artikel 3.41 voldoende nauwkeurig te omschrijven welke organisaties gegevens dienen te verstrekken. Tevens verzoekt de AP toe te lichten welke doeleinden de voorgestelde gegevensverwerkingen hebben.

#### **Derdenverstrekking**

##### *Wettelijk kader*

Zoals hierboven is aangegeven, bepaalt artikel 8 EVRM dat geen inmenging van enig openbaar gezag op het recht op respect voor het privéleven is toegestaan, dan voor zover bij wet is voorzien.

##### *Beoordeling*

Volgens de memorie van toelichting zal het toezicht door DUO op de rechtmatigheid van kinderopvangtoeslag risico-gestuurd zijn. Daarbij zal worden samengewerkt met organisaties die over gegevens beschikken die van belang kunnen zijn om de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen beoordelen. Om die reden wordt het mogelijk gemaakt om gegevens te delen met de GGD, gemeenten en belastingdienst/toeslagen. Het voorgestelde artikel 3.41 voorziet volgens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in die bevoegdheid voor wat betreft de minister van SZW.

Anders dan in de memorie van toelichting wordt aangegeven, bevat de wettekst van het voorstel geen bepalingen die het mogelijk maken om gegevens te delen met de GGD, gemeenten en belastingdienst/toeslagen.

#### *Advies*

De AP adviseert om in de wettekst van het voorstel bepalingen op te nemen die het mogelijk maken om gegevens te delen met de GGD, gemeenten en belastingdienst/toeslagen en hiervoor een adequate onderbouwing van de noodzaak in de memorie van toelichting over op te nemen.

#### **Algemene Maatregel van Bestuur**

In het voorgestelde artikel 3.41 wordt aangegeven dat een aantal organisaties bij Algemene Maatregel van Bestuur wordt aangewezen die 'gegevens en inlichtingen' kosteloos dienen te verstrekken aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De AP ziet het voorstel voor deze Algemene Maatregel van Bestuur graag voor advisering tegemoet.



Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

**Dictum**

De AP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Hoogachtend,  
Autoriteit persoonsgegevens,

Mr. W.B.M. Tomesen  
Vicevoorzitter