

AAN De Minister van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

DATUM 18 februari 2014

ONS KENMERK z2013-00969

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 16 december 2013

UW KENMERK 2013-0000148817

ONDERWERP Advies conceptbesluit SyRI

Geachte,

U heeft het College bescherming persoonsgegevens (hierna: het CBP) gevraagd, ingevolge artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: de Wbp), te adviseren over het concept Besluit fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens (Besluit SyRI) (hierna: het voorstel).

Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek.

#### *Achtergrond*

Op 4 juni 2012 heeft het CBP geadviseerd over een wetsvoorstel dat onder meer voorzag in een wettelijke verankering van gegevensverwerkingen in het 'Systeem Risico Indicatie' (SyRI, toen nog 'Systeem Anonieme Risico Indicatie', SARI geheten). SyRI is een instrument waarmee in een beveiligde omgeving persoonsgegevens kunnen worden gekoppeld en vervolgens geanalyseerd, zodat risicomeldingen kunnen worden gegenereerd. Volgens het voorstel wordt SyRI ingezet in het kader van een integraal optreden ter voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsgegevens en -voorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, de voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude, en het niet naleven van arbeidswetten.

De gegevensverwerking in SyRI gebeurt onder verantwoordelijkheid van de Minister.

Het CBP heeft in zijn advies van 4 juni 2012 onder meer aangegeven dat het wetsvoorstel geen nadere uitwerking bevatte van het vereiste uit artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), dat wetgeving die de bescherming persoonsgegevens aantast, bepalingen dient te 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. Het CBP heeft destijds geadviseerd om dit bij Algemene Maatregel van Bestuur te regelen. Het CBP heeft eveneens opmerkingen gemaakt over de grondslag (noodzakelijkheid), dataminimalisatie en bewaartermijnen.

*Inhoud van het besluit*

Binnen SyRI worden gegevensbestanden gekoppeld waarbij gebruik wordt gemaakt van een vooraf vastgesteld risicomodel. Een risicomodel is een model dat bestaat uit vooraf bepaalde indicatoren en aangeeft of er sprake is van een verhoogd risico op onrechtmatig gebruik van overheids gelden en overheidsvoorzieningen op het terrein van sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, belasting- en premiefraude, of het niet naleven van arbeidswetten. Een indicator is volgens artikel 1 van het voorstel 'een gegeven dat de aanwezigheid van een bepaalde omstandigheid aannemelijk maakt'. Wanneer een bestandskoppeling aan de hand van het risicomodel in SyRI uitwijst dat bepaalde personen, bedrijven of adressen als risicovol worden aangemerkt, worden de gegevens over deze personen, bedrijven of adressen doorgeleid ten behoeve van een nadere analyse. Deze nadere analyse wordt uitgevoerd door de analyse-eenheid van de Inspectie SZW en bestaat uit een analyse van deze potentiële treffers op basis waarvan een definitieve risicoselectie wordt gemaakt. Op basis van de definitieve risicoselectie doet de het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid risicomeldingen. Een risicomelding geeft aan dat een rechtspersoon of een natuurlijk persoon onderzoekswaardig wordt geacht in verband met de doelstelling van het betrokken samenwerkingsverband. De risicomeldingen worden vervolgens aan de betreffende bestuursorganen en personen van het samenwerkingsverband verstrekt voor zover dat voor hen relevant is.

In de nota van toelichting bij het voorstel wordt aangegeven dat bestuursorganen en personen als bedoeld in artikel 64, eerste lid, Wet SUWI een verzoek tot de inzet van SyRI bij de Minister kunnen indienen. Het verzoek dient aan een aantal criteria te voldoen die zijn neergelegd in artikel 2 van het voorstel. De bestuursorganen en personen dienen bij dit verzoek het gezamenlijke doel van de samenwerking in hun verzoek weer te geven alsmede de gegevens die daarvoor moeten worden samengebracht en de bestuursorganen en personen die deelnemen aan de samenwerking. De doelstelling van het samenwerkingsverband moet passen binnen de doelbinding die geldt voor de te verstrekken gegevens door deelnemers en dient welbepaald en uitdrukkelijk te zijn omschreven. De concrete doelstelling van de samenwerking is bepalend voor de vraag welke gegevens moeten worden aangeleverd. De gegevens die ten behoeve van de inzet van SyRI kunnen worden aangeleverd zijn gelimiteerd. Ieder van de bestuursorganen en personen aan het samenwerkingsverband gaat afzonderlijk na of er een noodzaak tot gegevensverstrekking is. Hiertoe wordt door de betreffende bestuursorganen en personen vooraf getoetst welke gegevens noodzakelijk zijn in relatie tot het specifieke doel van het project.

Het Besluit SyRI strekt ter uitvoering van artikel 65 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: de wet). Dit besluit bevat nadrukkelijk alleen regels voor zover de inzet van SyRI aan de orde is.

De belangrijkste onderwerpen in het Besluit SyRI betreffen:

1. de voorwaarden waaraan een verzoek om gebruik te maken van SyRI moet voldoen (artikel 2);

2. de aanwijzing en de taak van de bewerker in het kader van SyRI (artikel 3);
3. de analyse van de resultaten uit SyRI (artikel 4)
4. de aanvang en het einde van een SyRI-project (artikel 5);
5. het register voor risicomeldingen (artikel 6);
6. de evaluatie van het gehanteerde risico-model (artikel 7).

### **Beoordeling**

#### *Select before you collect*

'Select before you collect' betekent dat niet méér persoonsgegevens mogen worden verzameld dan echt nodig en dat ook overigens zo sober mogelijk moet worden omgegaan met persoonsgegevens. Het is niet proportioneel om meer persoonsgegevens te verzamelen dan nodig voor de verwerking van het doeleinde van de gegevensverwerking. Daarom dient de verzameling van persoonsgegevens tot een minimum beperkt te worden. Om in het kader van SyRI recht te doen aan het principe van 'select before you collect' zijn de volgende twee vereisten van belang:

1. De indicatoren dienen objectieverbaar te zijn. Uit feiten, omstandigheden en/of statistische gegevens dient aannemelijk te worden gemaakt dat een indicator wijst op de (mogelijke) aanwezigheid van fraude of misbruik van overheidsmiddelen. Anders gezegd: een indicator moet goed worden onderbouwd.
2. Het principe van 'select before you collect' betekent, in het kader van een SyRI project, dat de personen van wie gegevens worden verstrekt vooraf worden aangeduid. Alléén de persoonsgegevens die binnen deze selectie vallen, mogen worden verstrekt aan de Minister. De Minister kan dan vervolgens deze persoonsgegevens koppelen in SyRI.

Als bijvoorbeeld waterverbruiksgegevens worden verwerkt in SyRI ten behoeve van de bestrijding van samenwoonfraude, dan is het van belang om vooraf te bepalen welke waterverbruiksgegevens hiervoor nodig zijn. Omdat het in de rede ligt om te veronderstellen dat alleen adressen met een zeer laag of zeer hoog waterverbruik duiden op samenwoonfraude, mogen ook alleen verbruiksgegevens met een zeer laag of zeer hoog waterverbruik door bestuursorganen worden verstrekt aan de Minister. Verbruiksgegevens van betrokkenen van wie het waterverbruik niet buitengewoon hoog of laag is, vallen buiten deze selectie en kunnen dus ook niet vertrekt worden, omdat een dergelijke vertrekking niet proportioneel is. Een indicator is dus bepalend voor de uiteindelijke selectie (en dus ook de grootte van het bestand) van de door de bestuursorganen en personen aan te leveren persoonsgegevens die door de Minister in SyRI worden verwerkt.

In de nota van toelichting bij het voorstel wordt aangegeven dat de gegevens die ten behoeve van de inzet van SyRI kunnen worden aangeleverd, gelimiteerd zijn en dat recht wordt gedaan aan het principe van 'select before you collect' doordat de indicatoren in het verzoek voldoende helder benoemd dienen te zijn. Het CBP is van oordeel dat het tevens van belang is dat vooraf een selectie wordt gemaakt van, zo veel mogelijk toegespitste, persoonsgegevens die vervolgens kunnen worden verstrekt aan de Minister voor verwerking in SyRI. Voorts dienen de definities

van indicator en risicomodel, duidelijk te maken op welk moment en op welke wijze de indicator en het risicomodel worden gebruikt of toegepast in het systeem.

Het CBP adviseert u om dit principe van 'select before you collect', dat onderdeel uitmaakt van de proportionaliteitsafweging, op bovengenoemde punten nader uit te werken in de nota van toelichting.

*Noodzaak: proportionaliteit en subsidiariteit*

Op pagina 7 en verder van de nota van toelichting bij het voorstel wordt ingegaan op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Er wordt op pagina 7 van de nota van toelichting terecht gesteld dat met het proportionaliteitsbeginsel wordt beoogd te voorkomen dat de inperking van de belangen van de personen op wie de verwerking van de gegevens betrekking heeft, onevenredig is in verhouding tot het doel dat met de verwerking gediend wordt.

Het voornemen om op basis van negatieve persoonlijke kenmerken (schulden, detentie, overtredingen, sancties, fraudesignalen, etc.) profielen op te stellen aan de hand waarvan risicomeldingen ten behoeve van fraudebestrijding zullen worden verstrekt aan bestuursorganen en personen, stelt de proportionaliteit van mogelijke gegevensverwerkingen in SyRI in een bijzonder licht. Dit wordt niet geadresseerd in het voorstel, waardoor geen goede proportionaliteitsafweging kan worden gemaakt. Hierdoor bestaat het risico dat de privacybelangen van betrokkenen meer dan noodzakelijk en dus buitenproportioneel worden aangetast.

Voorts wordt op pagina 7 van de nota van toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven dat het subsidiariteitsbeginsel inhoudt dat het doel waarvoor de bedrijfs- of persoonsgegevens zouden moeten worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van de gegevens betrokken bedrijven of personen minder nadelige wijze kan worden bereikt. Voorts wordt in de nota van toelichting bij het voorstel gesteld dat dit concreet inhoudt dat vooraf wordt bezien of eenvoudiger vormen van risicoanalyses (zoals een koppeling van twee bestanden buiten SyRI om), ook effectief kunnen zijn en mogelijk zijn. Het feit dat andere instanties de gegevensverwerking op minder adequate wijze en met minder veiligheidswaarborgen kunnen uitvoeren dan wanneer gebruik gemaakt wordt van SyRI kan volgens de nota van toelichting bij het voorstel een reden zijn om te concluderen dat aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan.

Deze invulling van het subsidiariteitsbeginsel is onjuist. Ten eerste heeft het subsidiariteitsbeginsel in de context van de verwerking van persoonsgegevens betrekking op de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en het doel van deze gegevensverwerking. Het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt dient in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze te kunnen worden verwerkelijkt. Op degene die persoonsgegevens verwerkt rust de plicht om binnen redelijke grenzen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van anderen te vermijden dan wel zo beperkt mogelijk te houden. Men dient af te zien van de verwerking van persoonsgegevens indien hetzelfde doel ook langs andere weg en met minder ingrijpende middelen kan worden

gerealiseerd, bij voorbeeld door de vergaring van anonieme gegevens. Dit houdt dus onder meer in dat een subsidiariteitsafweging niet kan bestaan uit de keuze tussen twee verwerkingen die naar hun aard hetzelfde zijn. In casu kan in het kader van een subsidiariteitsafweging derhalve niet worden gekozen tussen twee bestandskoppelingen die dezelfde gegevensverwerking behelzen en dus ook dezelfde inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Hier kunnen bepalingen uit de Wbp van toepassing zijn, maar dit is niet de subsidiariteitsafweging die onderdeel uitmaakt van de beoordeling van de noodzaak die inherent is aan de toetsing van de inbreuk op een grondrecht. Het gaat hierbij niet om de vraag of de verwerking eenvoudiger kan worden uitgevoerd, maar of er een andere mogelijkheid is om hetzelfde doel te verwirkelijken die minder ingrijpend is voor de persoonlijke levenssfeer.

Het CBP adviseert u om een nadere toelichting te geven op de proportionaliteit en subsidiariteit van de gegevensverwerking waarbij het soort persoonsgegevens, de aard van de gegevensverwerkingen en de context waarbinnen de gegevensverwerkingen in SyRI plaatsvinden worden geadresseerd.

#### *Wettelijke verplichting*

De gegevensverwerkingen in SyRI vinden mede plaats op basis van artikel 8, onder c, Wbp waarbij sprake is van een expliciete opdracht tot gegevensverwerking. Dit betekent kortgezegd dat de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen. De term 'wettelijke verplichting' heeft betrekking op iedere verplichting tot gegevensverwerking die krachtens een algemeen verbindend voorschrift wordt opgelegd.

Artikel 2, vijfde lid van het voorstel bepaalt dat een voorwaarde voor de verwerking van gegevens in SyRI is dat er voldoende capaciteit beschikbaar is om het SyRI-project te kunnen uitvoeren. Het CBP ziet niet in hoe deze voorwaarde aansluit op het algemeen verbindende voorschrift om gegevens te verwerken in SyRI indien daartoe een verzoek voor het uitvoeren van risicoanalyses ten behoeve van het doel, bedoeld in artikel 64, eerste lid, Wet SUWI wordt ingediend. De beleidsruimte die het conceptbesluit aan de Minister geeft om de analysecapaciteit te prioriteren met als gevolg dat niet elk verzoek in de zin van artikel 65, eerste lid, Wet SUWI gehonoreerd hoeft te worden, betekent dat er geen wettelijke verplichting is die nagekomen dient te worden. Daarmee voldoet deze grondslag niet.

Het CBP adviseert aan te geven welke verwerkingen van persoonsgegevens binnen SyRI gebaseerd zijn op artikel 8, onder c, Wbp en welke verwerkingen gebaseerd zijn op artikel 8, onder e, Wbp.

#### *Bijzondere persoonsgegevens*

Artikel 16 Wbp bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf. Hetzelfde geldt voor strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod

naar aanleiding van dat gedrag. Het begrip «strafrechtelijke gegevens» heeft betrekking zowel op veroordelingen als op min of meer gegronde verdenkingen. In SyRI zullen onder andere detentiegegevens worden verwerkt. Uit het feit dat iemand gedetineerd is (geweest), kan worden afgeleid dat iemand veroordeeld is. Derhalve zijn detentiegegevens strafrechtelijke persoonsgegevens en daarmee ook bijzondere persoonsgegevens. Op pagina 12 van de nota van toelichting bij het voorstel wordt aangegeven dat in het systeem SyRI geen bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Deze passage is niet juist; het voornemen is om wel bijzondere persoonsgegevens te verwerken in SyRI.

Het CBP adviseert om de nota van toelichting op dit punt aan te passen waarbij tevens ingegaan dient te worden op zowel de grondslag (artikel 8 Wbp) als de uitzondering op de verbodsbepaling (artikel 16 jo 22 Wbp) om deze persoonsgegevens te verwerken.

#### *Terugkoppelingen*

Op pagina 11 (paragraaf 2.6) van de nota van toelichting bij het voorstel wordt aangegeven dat de bestuursorganen en personen die een of meer risicomeldingen ontvangen hebben hierover een terugkoppeling aan de Minister geven op grond van artikel 65, zesde lid, wet SUWI. De terugkoppeling dient binnen twintig maanden na de aanvang van het SyRI project plaats te hebben gevonden (artikel 4 vierde lid, van het Besluit SyRI). Deze bestaat in ieder geval uit de resultaten van de risicomeldingen, een onderbouwing indien risicomeldingen niet zijn opgevolgd en een terugkoppeling over de bruikbaarheid van de risicomeldingen. Met deze bepaling wordt beoogd de effectiviteit van het risicomodel te verhogen. Aan de hand van de terugkoppeling kan het risicomodel dat wordt toegepast op de bestandskoppeling en de analysefase daarna zo nodig door de analyse-eenheid van de Inspectie SZW worden aangepast.

De nota van toelichting maakt niet duidelijk of deze terugkoppelingen op basis waarvan het risicomodel geëvalueerd wordt ook persoonsgegevens bevatten. Het CBP adviseert dan ook om, indien deze terugkoppelingen inderdaad persoonsgegevens bevatten, hiervoor passende bewaar- en vernietigingstermijnen (artikel 10 Wbp) in het voorstel op te nemen.

#### *Evaluatiebepaling*

Op pagina 13 van de nota van toelichting bij het voorstel wordt aangegeven dat, gelet op de aard van het voorstel, er in artikel 9 van het voorstel een evaluatiebepaling is opgenomen. Deze strekt er toe binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit SyRI aan de Staten-Generaal verslag te doen over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

Het CBP adviseert om aan deze passage expliciet toe te voegen dat bij deze evaluatie ook verslag wordt gedaan van de privacyaspecten en de gevolgen die het besluit heeft gehad voor de bescherming van persoonsgegevens. Ook adviseert het CBP om, gezien de aard en omvang van de gegevensverwerkingen binnen SyRI, de Functionaris voor de Gegevensbescherming (FG) jaarlijks schriftelijk te laten rapporteren over de gevolgen die het besluit in de praktijk heeft gehad voor de privacy van betrokkenen.

*Opmerking van wetgevingstechnische aard*

In artikel 1 wordt een definitie van de term 'SyRI project' gegeven. Hierbij wordt aangegeven dat het moet gaan om het project dat met gebruikmaking van SyRI informatie vergaart voor de doelstelling van dat project dat 'verenigbaar is' met het doel, bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de wet SUWI. Deze definitie dient naar het oordeel van het CBP te worden herschreven omdat '(on)verenigbaarheid' een uit artikel 9 Wbp afkomstige term is, die betrekking heeft op verwerkingen van persoonsgegevens voor andere doeleinden dan de oorspronkelijke doeleinden van de gegevensverwerking. Dit kan tot verwarring leiden. Het CBP veronderstelt dat het hier gaat om doeleinden die passen binnen het doel, als bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de wet SUWI.

*Advies*

Het CBP heeft bezwaar tegen het voorstel en adviseert u dit niet aldus in te dienen.

Indien u behoefte heeft aan een nadere toelichting op het advies, dan is het CBP daartoe bereid.

Hoogachtend,  
Het College bescherming persoonsgegevens,  
Voor het College,

Mr. W.B.M. Tomesen  
Lid van het College