

Ministerie van VROM

's-Gravenhage, 31 augustus 1999

Ons kenmerk 99.V.0472.01

Onderwerp Gegevensuitwisseling bij uitvoering Huursubsidiewet

In uw brief van 8 juli 1999 vraagt u de Registratiekamer om advies inzake de voorgenomen vernieuwing van de uitvoeringsorganisatie van de Huursubsidiewet (Hsw). Deze brengt een veranderde gegevensuitwisseling met zich mee, in het bijzonder bij de afhandeling van de eerste aanvraag van de huursubsidie en het continueren daarvan. In uw brief met bijlage geeft u een beschrijving van privacy-aspecten en mogelijke oplossingsrichtingen. Met name betreft het daarbij de keuze tussen een wettelijke regeling of het vragen van toestemming aan de betrokkenen. U verzoekt aan te geven in welke mate knelpunten ten aanzien van de privacy zijn te onderkennen, in welke mate de Registratiekamer instemt met de voorgestelde oplossingen, en of de Registratiekamer zelf nog alternatieve oplossingen onderkent. De Registratiekamer voldoet hierbij aan uw verzoek.

### **Achtergrond**

Uit uw brief met bijlage begrijpt de Registratiekamer dat de beoogde vernieuwing van de Hsw-uitvoeringsorganisatie onder meer plaatsvindt in het kader van de in het regeerakkoord aan het Ministerie van VROM opgelegde taakstelling. Zij heeft als doel de uitvoering van de Hsw in eerste aanleg meer efficiënt, meer effectief en meer klantvriendelijk te maken en een breed inzetbare, moderne uitvoeringsorganisatie te realiseren. Onder invloed van de automatiseringstechnische ontwikkelingen zijn nieuwe organisatievormen mogelijk geworden.

*Uw brief* 8 juli 1999, kenmerk HIS 99188129

*Bijlagen*

*Contactpersoon*

*Doorkiesnummer*

*Prins Clauslaan 20*

*Postbus 93374*

*2509 AJ 's-Gravenhage*

*Tel. 070-3811300*

*Fax 070-3811301*

*Datum* 31 augustus 1999

*Ons kenmerk* 99.V.0472.01

*Blad* 2

## **Relevante veranderingen**

De veranderingen houden concreet in dat VROM gebruik gaat maken van gegevens die door andere organisaties in het kader van hun taakuitoefening zijn verzameld. Het gaat daarbij om gegevensuitwisseling tussen het Ministerie van VROM en de Belastingdienst, de GBA, gemeenten en de verhuurder.

### *Beschikken op eerste aanvraag*

Beoogd is het volgende. De aanvrager van huursubsidie (de huurder) dient de eerste aanvraag in bij de verhuurder of de gemeente. De eerste aanvraag bevat het woonadres, een aanduiding van de verhuurder en eventueel de huurgegevens, de identificatie van de aanvrager en de leden van het huishouden, en de vermogensgegevens. De aanvraag wordt doorgeleid naar VROM waar de inkomensgegevens, bewoningsgegevens, en de huurgegevens worden opgevraagd bij respectievelijk de Belastingdienst, de bevolkingsadministratie (GBA) en de verhuurders. Op basis van deze gegevens wordt het recht op huursubsidie vastgesteld. Als de aanvraag wordt afgewezen, dient dit te worden gemotiveerd, waarbij gebruik gemaakt kan worden van de zgn. "staat van gegevens". Op de staat van gegevens staan de huur-, inkomens- en bewoningsgegevens van alle leden van het huishouden vermeld.

### *Continueren zonder aanvraagformulier*

De huursubsidie kan worden gecontinueerd zonder dat daartoe een vervolgaanvraagformulier hoeft te worden ingediend. VROM vraagt de gegevens op bij de Belastingdienst en de verhuurder voor het continueren van de huursubsidie zonder initiatief van de aanvrager. De aanvrager krijgt de staat van gegevens thuisgestuurd. Indien deze gegevens correct zijn hoeft er geen actie te worden ondernomen, anders dient men mutaties door te geven. Indien een persoon komt (in) te wonen op een huursubsidie-adres, wordt dit automatisch door het Agentschap BPR doorgegeven aan VROM. VROM neemt dan contact op met de Belastingdienst voor inkomensgegevens van de medebewoner, zonder dat deze medebewoner daartoe zelf het initiatief heeft genomen.

*Datum* 31 augustus 1999

*Ons kenmerk* 99.V.0472.01

*Blad* 3

### **Privacy-knelpunten**

Bij de voorgestelde werkwijze kunnen privacy-knelpunten worden onderkend. Met name worden in het kader van deze zaak de volgende genoemd:

1. De uitwisseling van gegevens ter controle van de opgegeven gegevens. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de controle van gegevens bij eerste aanvraag, en in andere situaties. Komt een persoon inwonen, dan treedt naar aanleiding van het signaal uit de GBA en zonder dat hij daartoe het initiatief heeft genomen, gegevensuitwisseling met betrekking tot zijn inkomen plaats.
2. Via de staat van gegevens worden gegevens over het inkomen van medebewoners verstrekt aan de aanvrager. De staat van gegevens bevat immers alle voor de beslissing rond de huursubsidie relevante gegevens.
3. Een andere "doorverstrekking" van gegevens, afkomstig van de Belastingdienst aan derden vindt plaats in het kader van de passendheidstoets. Hiertoe worden de inkomensgegevens van betrokken aanvragers en medebewoners door VROM doorverstrekt aan gemeenten.
4. Het enkele opvragen van gegevens betekent ook een informatieverstrekking. Door het opvragen van gegevens door VROM krijgt de Belastingdienst ter verificatie informatie over het vermogen van alle leden van het huishouden aangeboden.

Opgemerkt wordt dat de hier genoemde knelpunten alle de grondslag van de desbetreffende gegevensverstrekkingen betreffen.

### **Wettelijke regeling of toestemming**

U legt de Registratiekamer de vraag voor of het nieuwe systeem naar haar oordeel moet worden gebaseerd op een wettelijke regeling ten aanzien van de gegevensuitwisseling of dat met een stelsel moet worden gewerkt waarin toestemming van de betrokkenen wordt gevraagd.

De Registratiekamer adviseert u met kracht hiervoor een wettelijke regeling te ontwerpen. Hiervoor zijn argumenten van principiële en praktische aard aan te voeren. Het voorzien in een wettelijke regeling doet recht aan het karakter van de individuele huursubsidie en aan de positie van de aanvrager en diens medebewoners. Bij een inkomensafhankelijke overheidsregeling als deze past immers verificatie door de

*Datum* 31 augustus 1999

*Ons kenmerk* 99.V.0472.01

*Blad* 4

uitvoerende instantie van het recht van de aanvrager op die regeling. In dit geval gaat het met name om een structurele verificatie van de informatie bij de GBA en de Belastingdienst. Aan deze procedure heeft de aanvrager zich nu eenmaal te onderwerpen. Wel dient hij ook over deze verificatie tevoren goed te worden geïnformeerd, maar dit betekent nog niet dat ook diens toestemming moet worden verlangd.

Toestemming dient ook in termen van de privacywetgeving in vrijwilligheid te worden gegeven. Daarvan is in dit geval geen sprake. Zonder verificatie kan de aanvraag niet voldoende worden beoordeeld. En alleen al om die reden kan toestemming geen faire basis bieden voor het voorgenomen stelsel van uitvoering. Ook om praktische reden is dit niet te verkiezen. Toestemming vergt nu eenmaal de nodige administratie en het beperken daarvan was nu net een van de redenen om tot een vereenvoudiging van het stelsel van toekenning van individuele huursubsidie over te gaan. Voorts kan onder de wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens toestemming altijd worden ingetrokken. Toestemming zal wel een noodzakelijke voorwaarde blijven voor gegevensuitwisseling die verder gaat dan de primaire bronnen of andere personen betreft dan op wie de Huursubsidiewet (Hsw) betrekking heeft.

De regeling dient echter in overeenstemming te zijn met de normen ingevolge artikel 8 EVRM en te voldoen aan normen voor een zorgvuldig en behoorlijk gegevensverkeer zoals neergelegd in internationale verdragen en nationale wetgeving.

Zo dient een wettelijke regeling dient in het licht van artikel 8 lid 2 EVRM te voldoen aan een aantal voorwaarden. Dat betekent dat:

- het voorschrift voldoende nauwkeurig moet zijn omschreven,
- het voorschrift adequate en effectieve waarborgen moet bevatten tegen ongeoorloofde inbreuken,
- de inbreuk moet worden gerechtvaardigd door een "pressing social need" en overeenstemming zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Voor het verwerken van persoonsgegevens gelden voorts specifieke normen. Het beginsel van doelbinding komt er op neer dat gegevens over individuele personen alleen voor een bepaald doel mogen worden vastgelegd. Dat doel bepaalt welke gegevens

*Datum* 31 augustus 1999

*Ons kenmerk* 99.V.0472.01

*Blad* 5

mogen worden opgenomen, hoe ze mogen worden gebruikt en aan wie ze mogen worden verstrekt. Een ander fundamenteel beginsel is het transparantiebeginsel. Dat houdt in dat er openheid dient te zijn over gegevensverwerkingen, en de doeleinden hiervan.

In het Nederlandse recht zijn de hierboven beschreven beginselen uitgewerkt in de Wet persoonsregistraties (Wpr) en de toekomstige Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). In de WBP is de doelbinding neergelegd in artikel 9, eerste lid: persoonsgegevens worden niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Dit artikel schrijft het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen als uitgangspunt en toetsingskader voor voor iedere vorm van (verdere) gegevensverwerking. Artikel 8 bevat een limitatieve opsomming van de gronden die een gegevensverwerking rechtvaardigen.

Afhankelijk van de formulering van de in het leven te roepen wettelijke voorziening kan de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens worden gebaseerd op artikel 8c WBP danwel artikel 8e WBP. Indien de wet niet als een expliciete wettelijke verplichting van de aanvrager is geformuleerd, kan de uitwisseling van gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak.

In het kader van de "pressing social need" is het van belang exact te bepalen welke de belangen zijn die worden gediend met de inrichting van de huursubsidie-organisatie. Deze dienen immers een inbreuk te kunnen rechtvaardigen. Uit uw informatie blijkt dat tegenover efficiency, effectiviteit en het realiseren van een moderne en breed inzetbare organisatie, meer klantvriendelijkheid staat. De Registratiekamer vraagt zich af of de in het geding zijnde belangen hiermee voldoende in kaart zijn gebracht en afgebakend. Zijn daarnaast alle consequenties voor de betrokkenen in kaart gebracht en afgewogen?

In dit verband merkt de Registratiekamer op dat het gebruikelijk was dat de Belastingdienst achteraf gegevens ter beschikking stelde voor verificatie. De gegevensuitwisseling ter controle van de aanvraag zou nu worden verschoven van achteraf naar eerder in het proces. Dit betekent een meer pro-actief gebruik van fiscale gegevens. Is daarnaast inkomenscontrole vóóraf, aan de hand van inkomengegevens

*Datum* 31 augustus 1999

*Ons kenmerk* 99.V.0472.01

*Blad* 6

over het voorafgaande jaar, voldoende effectief om de uitwisseling van gegevens te rechtvaardigen?

Voor de te treffen wettelijke voorziening geldt met name dat de gegevensuitwisseling zo specifiek mogelijk dient te worden aangeduid. Juist gelet op de grootschalige toepassing hiervan – een cijfer van 800.000 huishoudens wordt genoemd – is dit een sleutelement van een adequate privacybescherming. Niet kan worden volstaan met een globale aanduiding als de uitwisseling van gegevens is noodzakelijk voor de uitvoering. De aard ervan dient nauwkeurig te worden omschreven en de noodzaak hiervan dient toereikend te worden onderbouwd. Voorts dient de kring van personen op wie deze uitwisseling ingevolge de Hsw betrekking mag hebben te worden gespecificeerd. In het algemeen geldt dat de standaardset van gegevens die nodig is voor de verificatie en toekenning van de subsidie in beginsel de bovengrens aan de uitwisseling van gegevens vormt.

## **Beoordeling**

### *Algemeen*

In het licht van het voorgaande kan het volgende worden opgemerkt. De keuze van de overheid voor een inkomensafhankelijke regeling brengt in het algemeen de behoefte tot gegevensuitwisseling met zich mee in verband met de verificatie van het in aanmerking komen voor de regeling, alsmede in het kader van het voorkomen en bestrijden van misbruik van de regeling. Dit gegeven kan, in het kader van de vereiste "pressing social need" op zich een toereikende rechtvaardiging voor een uitwisseling van persoonsgegevens vormen. In het kader hiervan wordt een beroep gedaan op gegevens van de Belastingdienst, waarop in beginsel een wettelijke geheimhoudingsplicht rust. Dit alleen al maar ook het feit dat de fiscale gegevens door VROM aan derden worden doorgegeven vormt een bijzonder aandachtspunt.

### *Toepassing*

Een ander aspect is de betrokkenheid van derden. Een goede invulling van het transparantiebeginsel is cruciaal waar derden in het proces van verificatie van gegevens in het kader van de subsidieverlening worden betrokken die hiervan niet op de hoogte (kunnen) zijn. Het gaat om personen die ingevolge de GBA op hetzelfde adres verblijven als de aanvrager, maar die nog niet noodzakelijkerwijs als medebewoner voor

*Datum* 31 augustus 1999

*Ons kenmerk* 99.V.0472.01

*Blad* 7

de Hsw moeten worden aangemerkt. Indien zij bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een aanvraag of de beoordeling van de verlenging van de subsidie worden betrokken, dan worden ook over hen (inkomens)gegevens uitgewisseld en zullen deze ook ter kennis van de aanvrager kunnen komen. Toereikende waarborgen dienen te worden getroffen dat alvorens derden in het beoordelingsproces worden betrokken op deugdelijke wijze is vastgesteld dat hun gegevens bij de beoordeling van de aanvraag voor individuele huursubsidie in aanmerking dienen te worden genomen.

Een eerste stap daartoe is dat zij in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij in het verificatieproces worden betrokken. Bij de aanvraag zal dit in eerste instantie op de weg liggen van de aanvrager. Van deze mag worden verwacht dat hij degenen informeert over wie hij gegevens in zijn aanvraag betreft. Mocht de aanvraag voor de subsidieverlener aanleiding geven tot het betrekken van meer personen in de beoordeling ervan en de uitwisseling van op hen betrekking hebbende persoonsgegevens, dan is het aangewezen om hen hiervan op de hoogte te stellen. Een middel hiervoor kan zijn de “staat van gegevens” waarvan in uw plannen sprake is. Aan de aanvrager kan door middel van dit overzicht worden meegedeeld dat naast de door hem vermelde medebewoners nog anderen in aanmerking kunnen komen voor de beoordeling van de subsidieaanvraag. Indien hij dit betwist en voor de verdere verificatie de uitwisseling van op hem betrekking hebbende gegevens noodzakelijk is, dan is het vragen van toestemming hiervoor de geëigende weg. De wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling heeft namelijk betrekking op de uitvoering van de wet en het gaat hier om een categorie van wie de status in dat opzicht niet duidelijk is.

De inzet van de systeemwijziging is dat bij de beslissing over de continuering van de subsidieaanvraag de administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt. Ook hier kan, zoals door u is aangegeven, de “staat van gegevens” een passend hulpmiddel zijn. Er kan naar het oordeel van de subsidieverlener sprake zijn van een mogelijk nieuwe medebewoner. Als dit ter kennis is gebracht van de bewoner/aanvrager en door deze betwist wordt dan geldt het hiervoor opgemerkte met betrekking tot het verlenen van toestemming door deze voor verdere gegevensuitwisseling, met name met de Belastingdienst.

*Datum* 31 augustus 1999

*Ons kenmerk* 99.V.0472.01

*Blad* 8

Een derde belangrijk beginsel van privacybescherming is dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden gebruikt. Dit betekent dat niet zonder meer alle door de verificatie verkregen gegevens aan de aanvrager behoeven te worden overlegd. Met name indien de aanvraag wordt gehonoreerd behoeven de van de Belastingdienst verkregen inkomensgegevens van medebewoners doorgaans niet te worden overlegd. In de praktijk zal pas indien een geschil ontstaat over de toekenning van de subsidie bij de aanvrager hieraan behoefte bestaan. Het geschil vormt dan een voldoende rechtvaardiging om de gegevens over te leggen. Een tweede beperking in het gebruik van persoonsgegevens kan worden gevonden bij het toepassen van de "passendheidstoets". De Registratiekamer is er niet van overtuigd dat bij deze toets op personen herleidbare gegevens moeten worden verstrekt en dat niet kan worden volstaan met het aanleveren van gegevens op geaggregeerd niveau.

Tenslotte merkt de Registratiekamer op dat ter verificatie ook gegevens aan de Belastingdienst worden verstrekt over het vermogen van de betrokkenen. Voor zover de Belastingdienst de informatie over het vermogen gaat gebruiken voor zijn eigen taak, als een vorm van informatiegaring derhalve, dienen deze gevolgen mede in de afweging te worden betrokken.

De Registratiekamer is gaarne bereid te adviseren over de wettelijke voorziening, de klantcontactpunten en waar nodig over de uitvoeringsvoorschriften en het detailontwerp met betrekking tot de vernieuwing van de uitvoeringsorganisatie. Ik hoop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

mr. U. van de Pol  
plv. voorzitter