

AAN Gemeente Groningen

Postbus 20001
9700 PB GRONINGEN

DATUM 29 mei 2007

ONS KENMERK z2006-00476

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 23 mei 2007

UW KENMERK

ONDERWERP Bevindingen ambtshalve onderzoek Waterproof

Geachte,

Op 10 november 2005 is de projectregistratie "Waterproof" bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gemeld. Waterproof is een bestandskoppeling waarbij aan de hand van de verbruikcijfers van de waterbedrijven en de woongegevens en vervuilingseenheden van de waterschappen de woonsituatie van ontvangers van een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) in 65 gemeenten is gecontroleerd. De Belastingdienst heeft vanwege controle op de verstrekking van huurtoeslag deelgenomen aan Waterproof. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft met het oog op de controle van alleenwonende AOW'ers eveneens deelgenomen aan Waterproof.

Verloop onderzoek

In het bij de melding gevoegde privacyreferentiekader heeft de projectleider van Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding Noord (hierna RCF-Noord) de bestandskoppeling getoetst aan de essentie van de privacybescherming. Na bestudering van het privacyreferentiekader heeft het CBP besloten een ambtshalve onderzoek naar Waterproof in te stellen en dit project aan de WWB en de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) te toetsen. In het kader van het onderzoek heeft het CBP op 26 april 2006 een aantal vragen gesteld. Bij brief van 2 juni 2006 heeft RCF-Noord de vragen beantwoord. Op 21 december 2006 heeft het CBP RCF-Noord de voorlopige bevindingen van het onderzoek gestuurd. Bij brief van 21 februari 2007 heeft RCF-Noord, namens u, gereageerd op de voorlopige bevindingen. Omdat deze reactie nieuwe argumenten bevatte, heeft het CBP zijn voorlopige bevindingen bij brief van 3 mei 2007 gewijzigd. Het CBP heeft de wijziging van de voorlopige bevindingen voornamelijk beperkt tot de argumenten die RCF-Noord in zijn reactie van 21 februari 2007 heeft aangedragen. Het voorstel van RCF-Noord aangaande de koppeling met het kadaster is in een bijlage behandeld. Op 23 mei 2007 heeft RCF-Noord gereageerd op de gewijzigde bevindingen. Deze reactie is in deze definitieve bevindingen verwerkt.

Samenvatting

Koppeling van bestanden met persoonsgegevens vormt een risico voor de persoonlijke levenssfeer van burgers. Een bestandskoppeling met persoonsgegevens moet aan de WBP en

sectorale wetgeving, zoals de WWB en de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR), voldoen.

Na toetsing van de bestandskoppeling "Waterproof" aan deze wetten komt het CBP tot de conclusie dat de gegevensverwerking bij dit project onrechtmatig is. Er zijn persoonsgegevens van waterbedrijven en waterschappen opgevraagd en gekoppeld aan de administraties van gemeenten, Belastingdienst en SVB terwijl daar geen aanleiding in de vorm van een vermoeden van fraude danwel een uitgewerkte risicoanalyse aan ten grondslag lag. Deze verwerking van gegevens was daarmee niet noodzakelijk in de zin van de WBP en WWB.

Daarnaast was de verwerking van de gegevens van de waterschappen onverenigbaar met het doel waarvoor de gegevens door de waterschappen werden verkregen. Het verstrekken van de gegevens van de waterleveringsbedrijven en waterschappen door RCF-Noord aan Belastingdienst en SVB was in strijd met het doelbindingsprincipe. De gegevens zijn door gemeenten, Belastingdienst en SVB gebruikt als risicosignaal voor een nader onderzoek.

Burgers die door de bestandskoppeling zijn gecontroleerd zijn hier ten onrechte niet over geïnformeerd. Door "Waterproof" is een gegevensverwerking ontstaan die niet te verwachten of te overzien is voor een grote groep burgers die een uitkering of huurtoeslag ontvangt. In de paragraaf 'beoordeling' van deze brief geeft het CBP aan welke afwegingen tot de conclusie hebben geleid.

Waterproof

Bij de uitvoering van verschillende sociale wetgeving is de woon-/leefsituatie van belang voor de bepaling van het recht op en de hoogte van de uitkering of toeslag. De burger geeft zijn woon-/leefsituatie op aan de instantie die de betreffende wet uitvoert. Deze instantie controleert de verstrekte gegevens in de Gemeentelijke basisadministratie (GBA). Er zijn burgers die frauderen door bewust onjuiste gegevens te verstrekken om zodoende een (hogere) uitkering of toeslag te ontvangen. Doordat zij niet correct staan ingeschreven in de GBA komt fraude door controle van hun gegevens in dit bestand niet aan het licht.

Het waterleveringsbedrijf beschikt over de verbruikcijfers van alle aansluitingen. Een laag waterverbruik op een woonaansluiting wordt beschouwd als indicatie dat het adres niet wordt bewoond en er dus mogelijk sprake is van schijnbewoning. De waterschappen beschikken over woongegevens uit de GBA en registreren zogenoemde vervuilingseenheden om een aanslag volgens het beginsel 'de vervuiler betaalt' te kunnen opleggen. Een alleenstaande mag één vervuilingseenheid opgeven en betaalt daardoor eenderde deel van de aanslag. Een hoog waterverbruik bij een uitkeringsontvanger die bij het waterschap geregistreerd staat als één vervuilingseenheid wordt beschouwd als indicatie dat er meer mensen op zijn adres wonen dan bekend is bij de uitkeringsinstantie. De bij het waterschap bekende woongegevens zijn gebruikt in plaats van de gemeentelijke GBA-gegevens.

In het project Waterproof zijn gegevens van ontvangers WWB-uitkering in 65 gemeenten of de Algemene Ouderdomswet (AOW) en ontvangers of aanvragers van huurtoeslag gekoppeld aan de verbruikersadministratie van de waterbedrijven en de woongegevens en vervuilingseenheden van de waterschappen in de provincies Groningen, Friesland en Drente.

Bevindingen

De bevindingen van het CBP luiden als volgt:

Standpunt Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding Noord (RCF-Noord)

Uit recente interventieteamprojecten is gebleken dat schijnbewoning en de daarmee samenhangende uitkeringsfraude substantieel voorkomt. Op basis van reeds uitgevoerde projecten is gebleken dat waterverbruik een betere indicatie is voor de aanwezigheid van personen op een adres dan gas- en elektraverbruik. Daarom heeft RCF-Noord gekozen voor een bestandskoppeling met (een deel van) de waterverbruikgegevens. Hierbij is alleen informatie verkregen over extreem laag of hoogverbruik. Dit zijn zogenoemde signalen.

Gemeenten hanteren signaalsturing als belangrijkste basis voor handhaving. Themacontroles door middel van bestandskoppelingen leiden mede tot de gewenste signaalsturing. In de gemeentelijke handhavingspraktijk werkt sturing op basis van risico's aanvullend. Door de gemeenten wordt bij bestandskoppelingen met zo min mogelijk gegevens gewerkt om de inbreuk op de privacy zo klein mogelijk te houden.

Ter vergelijking wijst RCF-Noord op het beoordelen van bank/giroafschriften door gemeenten of het afleggen van een huisbezoek door controleambtenaren. Deze (veel) grotere inbreuken op de privacy worden door de rechter toch toelaatbaar geacht na afweging van het privacybelang tegen het controlebelang dat samenhangt met de verstrekking van een rechtmatige uitkering.

De Belastingdienst neemt deel vanwege de verstrekking van huurtoeslag. Vergelijking van adressen waar huursubsidie wordt verstrekt of huurtoeslag is aangevraagd met de bij de gemeenten beschikbare gegevens over waterverbruik leidt tot vaststelling van een risicoselectie ten behoeve van de Belastingdienst. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) neemt deel omdat uit hun handhavingservaringen blijkt dat er bij alleenstaanden een verhoogd risico op fraude aanwezig is.

Juridische grondslag Waterproof volgens RCF-Noord

De koppeling met de nutsbedrijven heeft plaatsgevonden omdat de waterbedrijven informatieplichtig zijn op grond van artikel 64, lid 1, sub m, WWB. Dit artikel laat blijkens de verzamelbrief van augustus 2005 en de brief van 6 juni 2005 van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer koppelingen met waterbedrijven toe. Het CBP heeft bij brief van 27 januari 2003 een bestandskoppeling tussen een energiebedrijf en de sociale dienst van de gemeenten Groningen rechtmatig verklaard.

De verstrekking van gegevens door de waterschappen is volgens RCF-Noord gebaseerd op de goede publieke taakuitoefening en deze grond is uitdrukkelijk verwoord in het verzoek aan de

waterschappen. Door de medewerking van de waterschappen hoefden de afzonderlijke GBA's van de 65 deelnemende gemeenten niet bevestigd te worden, maar kon worden volstaan met het bevestigen van de vijf waterschappen. Daarbij ging het met name om signalering van adressen waarbij één persoon stond ingeschreven maar het waterverbruik daarvoor veel te hoog was. Dit zijn adressen waar mogelijk verzwegen samenwoning plaatsvindt.

De gevolgde werkwijze is volgens RCF-Noord proportioneel geweest omdat alleen sofi-nummers zijn opgevraagd van personen die volgens de GBA-gegevens alleen wonen. Deze op zich al beperkte selectie is verder verkleind met de beperkte selectie van hoog waterverbruik. De overlap van deze bestanden is het risicobestand.

Pas daarna worden meer persoonsgegevens toegevoegd voor het nader onderzoek. Alle andere brongegevens worden direct vernietigd. Hieruit blijkt volgens RCF-Noord dat de waterschappen een zorgvuldige afweging hebben gemaakt met betrekking tot het gemeentelijke verzoek.

Anonieme domeinen

RCF-Noord geeft aan dat de koppelingen hebben plaatsgevonden op basis van zo min mogelijk persoonsgegevens. Er zijn alleen laagverbruik- en hoogverbruikcijfers opgevraagd. Ongeveer 90% van de gegevens van het waterbedrijf is door deze beperking niet opgevraagd.

De eerste koppelingssleutel met de waterbedrijven is postcode en huisnummer. De koppelingssleutel is volgens RCF-Noord anoniem omdat er geen naam of persoon bekend is. Pas na samenloop wordt de gevonden risicoselectie met behulp van WWB-gegevens van nadere persoonsgegevens voorzien. De koppeling was anoniem, maar voor het gevonden risicobestand zijn de gegevens wel herleidbaar te maken.

Voorlichtingsmateriaal

Het voorlichtingsmateriaal van de gemeente Groningen vermeldt in zijn algemeenheid dat de gemeente gegevens door middel van bestandskoppelingen controleert en noemt daarbij voorbeelden van het bevolkingsregister en de Belastingdienst. Ook wordt aangegeven dat de gemeente met steeds meer instellingen vergelijkt. In het handhavingsbeleidsplan van de gemeente Groningen wordt dit jaarlijks geconcretiseerd.

Daarnaast verklaart elke Groningse bijstandsklant dat hij er mee bekend is dat zijn gegevens bij derden worden gecontroleerd en worden opgenomen in de geautomatiseerde administratie en ondertekent hij daarna het inlichtingenformulier. De gemeente Groningen voert volgens RCF-Noord een openhartig en transparant voorlichtingsbeleid. Het is het RCF-Noord niet bekend op welke wijze de andere deelnemende gemeenten burgers informeren over Waterproof. Na afloop van het project wordt er door de deelnemende gemeenten een gezamenlijk persbericht uitgegeven. Hiermee is volgens RCF-Noord aan de algemene informatieplicht voldaan.

Informatieplicht artikel 34 WBP

Uitvoering geven aan artikel 34, lid 1, WBP zou volgens RCF-Noord voor de gemeenten tot onevenredige inspanning en extra kosten leiden. Bij bestandskoppelingen is een categoriaal beroep op artikel 43 WBP, zo blijkt uit eerdere correspondentie met het CBP, niet mogelijk. Een beroep op de uitzonderingsbepaling van artikel 34, lid 5, WBP is evenmin mogelijk omdat de koppelingen niet wettelijk voorgeschreven zijn. De gemeenten beroepen zich bij bestandskoppelingen zoals Waterproof op de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 34, lid 4, WBP. Ieder individueel verzoek om informatie wordt in behandeling genomen. RCF-Noord merkt op dat bij geen van de tot dusver uitgevoerde RCF-koppelingen ooit om inzage is verzocht.

RCF-Noord acht een beroep op artikel 34, lid 4, WBP gerechtvaardigd vanwege de korte tijd dat gegevens bestaan. Voordat burgers geïnformeerd kunnen worden zijn de irrelevante gegevens gewist. RCF-Noord stelt de principiële vraag of bij de gewiste gegevens eigenlijk wel sprake is geweest van persoonsgegevens die bescherming vereisen. Er is volgens RCF-Noord pas sprake van een persoonsgegeven als op dat gegeven een handelen gebaseerd is of te baseren is. Dat is bij de vergeleken en irrelevant gebleken gegevens niet het geval geweest.

Het beroep op de uitzonderingsbepaling van artikel 34, vierde lid, WBP is volgens RCF-Noord eveneens gerechtvaardigd omdat er bij de koppeling eveneens verbruiksgegevens zijn verkregen van niet-bijstandsgerechtigden. De verwerking van deze gegevens was noodzakelijk om verstrekking van WWB-gegevens aan de waterbedrijven en waterschappen te voorkomen. Toepassing van de informatieplicht zou volgens RCF-Noord tot het versturen van vele tienduizenden brieven leiden.

RCF-Noord geeft aan dat het aspect van de informatieplicht zal moeten worden opgelost. Daarbij geeft RCF-Noord aan dat een voorbeeld van een oplossing opname van de RCF-koppelingen op de lijst met vrijgestelde gegevensverwerkingen zou zijn. Bij blijvend geschil van mening tussen RCF-Noord en het CBP over de informatieplicht is volgens RCF-Noord een politieke beslissing noodzakelijk.

RCF-Noord acht het aannemelijk dat vele burgers die in een bestandskoppeling vergeleken zijn en waarbij geen enkel risico aanwezig was, zullen reageren op een brief van gemeenten waarin wordt meegedeeld dat hun gegevens in het kader van een fraude-onderzoek vergeleken zijn en dat zij zich geen zorgen hoeven te maken. RCF-Noord is stellig van mening dat burgers dit soort brieven niet verwachten. Dezelfde burgers verwachten bijvoorbeeld ook geen brief dat zij langs een snelheidscontrole gereden zijn.

Artikel 43 WBP

Bij de eerste meldingen van bestandskoppelingen was het de uitdrukkelijke bedoeling van de gemeente Groningen om een categoriaal beroep te doen op artikel 43 WBP. Naar aanleiding van de kritiek van het CBP is de melding op dit punt gewijzigd in het standpunt zoals dat bij de informatieplicht is verwoord. Volgens RCF-Noord regelt artikel 43 WBP nu de behandeling van eventueel ontvangen individuele verzoeken om informatie. Afhankelijk van de onderzoeksfase is

deze verstrekking mogelijk. RCF-Noord geeft aan dat bij alle landelijke koppelingsprojecten tot nog toe nooit een individuele burger een beroep op artikel 43 WBP heeft gedaan.

Hieruit blijkt volgens RCF-Noord overduidelijk dat de burgers bij de afweging van fraudebestrijding en de zorg voor hun privacybelang geen initiatief nemen om de borging van hun privacybelangen nader te onderzoeken. De koppelingsprojecten worden door RCF-Noord genoegzaam bekend geacht. De gemeenten mogen hieruit volgens RCF-Noord brede maatschappelijke steun voor hun bestandskoppelingen afleiden.

Gegevens ex-klanten

Behalve lopende klanten zijn ook uitkeringsgegevens van ex-klanten beoordeeld. Daarbij ging het volgens RCF-Noord om bijstandsklanten waarbij de uitkering kortgeleden is beëindigd en waarbij op basis van een laag waterverbruik aanleiding is ontstaan voor nader onderzoek naar de rechtmatigheid van de verstrekte bijstandsuitkering. Dit kan tot terugvordering van een ten onrechte verstrekte uitkering leiden.

Reactie RCF-Noord op voorlopige bevindingen

Het informeren van iedereen die op enig moment in een koppeling betrokken is geweest, brengt veel kosten en inspanning met zich mee en is daardoor praktisch onwerkbaar. Het beperkt de effectiviteit van fraudebestrijding en van armoedebestrijding. Zelfs wanneer men risicoanalyses toepast, kan sprake zijn van grote aantallen WWB-klanten die een individuele brief zouden moeten krijgen.

Algemene vormen van informatieverstrekking in combinatie met de vorige interpretatie van het CBP van de wettelijk toegelaten uitzonderingsgrond voor het individueel informeren (artikel 34, vierde lid, WBP) bevorderen en goede taakuitoefening door gemeenten. RCF-Noord heeft de gegevensverwerking van "Waterproof" uitgevoerd op basis van het vorige koppelingscriterium van het CBP, geformuleerd in de verklaring van rechtmatigheid van 27 januari 2003.

RCF-Noord verzoekt het CBP om in zijn eindoordeel een formulering op te nemen waaruit blijkt dat het nader onderzoek van het CBP tot doel had om de werking van het nieuwe toetsingskader voor toekomstige projecten te illustreren en dat de onrechtmatigheid de gemeenten en de andere deelnemende instanties daarom niet zal worden aangerekend. Op deze wijze kunnen processuele risico's voor de deelnemende organisaties worden voorkomen.

Op grond van het vorige koppelingscriterium van het CBP was RCF-Noord van opvatting dat een koppeling met de waterschappen rechtmatig zou zijn. De waterschappen hebben geen gegevens verstrekt maar toestemming aan de waterleveringsbedrijven verleend voor het leveren van de informatie (vervuilingseenheden) aan de gemeenten. Op grond van artikel 64 WWB hadden de waterbedrijven de gegevens van de waterschappen zelfstandig mogen verstrekken omdat het gegevens betrof die in de administratie van de waterbedrijven waren opgenomen.

De waterbedrijven vallen naar oordeel van de projectleider van 'Waterproof' onder de formulering van artikel 38, lid 1, Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR). De gemeente heeft de gegevens van het waterbedrijf niet alleen opgevraagd op grond van de WWB maar op grond van artikel 38, lid 1, AWIR voor de Belastingdienst ter uitvoering van de Toeslagenwet. Van onbevoegd meeliften door de Belastingdienst op de bevoegdheden van de gemeente is volgens RCF-Noord dan ook geen sprake. Het CBP heeft de wettelijke grondslag uit de AWIR ten onrechte niet vermeld in zijn voorlopige bevindingen.

De grondslag voor doorlevering van de gegevens is gemotiveerd op grond van zowel goede publieke taakuitoefening als op de gemeentelijke informatieplicht ten opzichte van de SVB op basis van de SUWI-wetgeving. RCF-Noord zal bij toekomstige fraudebestrijdingsprojecten de richtlijn van het CBP (Fraudebestrijding door bestandskoppeling) opvolgen.

In zijn reactie op de gewijzigde voorlopige bevindingen heeft RCF-Noord aandacht gevraagd voor de individuele informatieplicht ten aanzien van de personen die in één van de gekoppelde bestanden voorkomen maar waar geen sprake is van samenloop.

Norm / wettelijk kader

Voor de beoordeling van de bestandskoppeling Waterproof zijn de artikelen 64, eerste lid, sub m WWB; 1, sub a en b, WBP; 7 WBP; 8 sub e, WBP; 9 eerste lid, WBP; 34 WBP; 43 WBP en 38, eerste lid, AWIR van belang. Daarnaast beoordeelt het CBP 'Waterproof' op basis van zijn notitie 'Fraudebestrijding door bestandskoppeling'. Deze notitie is een uitwerking van de wet voor het onderwerp bestandskoppeling waarin met name het noodzakelijkheidsvraagstuk en de informatieplicht zijn uitgewerkt.

Artikel 64, eerste lid, sub m, WWB luidt: De hieronder vermelde instanties zijn verplicht desgevraagd aan het college of, indien het college aan de Centrale organisatie werk en inkomen mandaat heeft verleend tot het nemen van besluiten inzake de verlening van bijstand, aan de Centrale organisatie werk en inkomen, kosteloos opgaven en inlichtingen te verstrekken die *noodzakelijk* zijn voor de uitvoering van deze wet: de instanties die in het kader van de openbare nutsvoorziening energie en water leveren.

Artikel 1, sub a en b, WBP luidt: In deze wet en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. persoonsgegevens: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of indentificeerbare natuurlijke persoon;
- b. verwerking van persoonsgegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen uitwissen of vernietigen van gegevens.

Artikel 7 WBP luidt: Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld.

Artikel 8, sub e, WBP luidt: Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien de gegevensverwerking *noodzakelijk* is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.

Artikel 9, eerste en tweede lid, WBP luidt:

1. Persoonsgegevens worden niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.
2. Bij de beoordeling of een verwerking onverenigbaar is als bedoeld in het eerste lid, houdt de verantwoordelijke in elk geval rekening met:
 - a. de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen;
 - b. de aard van de betreffende gegevens;
 - c. de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene;
 - d. de wijze waarop gegevens zijn verkregen en
 - e. de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.

Artikel 34 WBP luidt:

1. Indien persoonsgegevens worden verkregen op een andere wijze dan bedoeld in artikel 33, deelt de verantwoordelijke de betrokkene de informatie mede, bedoeld in het tweede en derde lid tenzij, deze reeds daarvan op de hoogte is:
 - a. op het moment van vastlegging van hem betreffende gegevens, of
 - b. wanneer de gegevens bestemd zijn om te worden verstrekt aan een derde, uiterlijk op het moment van de eerste verstrekking.
2. De verantwoordelijke deelt de betrokkene zijn identiteit en de doeleinden van de verwerking mede.
3. De verantwoordelijke verstrekt nadere informatie voor zover dat gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene en behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen.
4. Het eerste lid is niet van toepassing indien mededeling van de informatie aan de betrokkene onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost. In dat geval legt de verantwoordelijke de herkomst van de gegevens vast.
5. Het eerste lid is evenmin van toepassing indien de vastlegging of de verstrekking bij of krachtens de wet is voorgeschreven. In dat geval dient de verantwoordelijke de betrokkene op diens verzoek te informeren over het wettelijk voorschrift dat tot de vastlegging of verstrekking van de hem betreffende gegevens heeft geleid.

Artikel 43 WBP luidt: De verantwoordelijke kan de artikelen 9, eerste lid, 30, derde lid, 33, 34 en 35 buiten beschouwing laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van:

- a. de veiligheid van de staat;
- b. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- c. de gewichtige economische en financiële belangen van de staat en andere openbare lichamen;

- d. het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de belangen, bedoeld onder b en c, of
- e. de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 38, eerste lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen luidt: Openbare lichamen en rechtspersonen die bij of krachtens een bijzondere wet rechtsbevoegdheid 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 de Belastingdienst/Toeslagen kosteloos de gegevens en inlichtingen waarvan de kennisneming van belang kan zijn voor de uitvoering van deze wet.

Notitie 'Fraudebestrijding door bestandskoppeling'

De in 2005 gevoerde discussie over het ontsluiten en koppelen van bestanden is voor het CBP aanleiding geweest om zijn standpunt over bestandskoppeling aan te scherpen en opnieuw te formuleren. Dit heeft geresulteerd in de notitie 'Fraudebestrijding door bestandskoppeling'. Het in deze notitie beschreven kader vormt een uitwerking van de wet en sluit aan bij het rapport 'Handhaven en gedogen' van de Algemene Rekenkamer en het concept 'Hoogwaardig handhaven' van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het CBP heeft de notitie in november 2005 aangeboden aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In zijn brief van 23 december 2005 aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris de essentie van het door het CBP geschetste kader weergegeven en een helder kader voor besluitvorming met betrekking tot ontsluiting van gegevensbronnen genoemd. Naar aanleiding van de op 27 maart 2006 gehouden expertmeeting is de notitie aangepast aan toekomstige ontwikkelingen, zoals de komst van het Digitaal Klantdossier. De essentie van het kader is daarbij ongewijzigd gebleven.

De notitie 'Fraudebestrijding door bestandskoppeling' gaat uit van een beperkt scala aan mogelijkheden tot gegevensverzameling en -koppeling bij onverdachte personen en een uitbreiding van controlemogelijkheden als op basis van een risicoselectie aannemelijk kan worden gemaakt dat nadere controle van een bepaalde groep noodzakelijk is. Naarmate de verdenking en de bewijslast tegen de uitkeringsontvanger sterker is, kunnen meer en ingrijpendere mogelijkheden worden benut.

In de notitie worden de standaard bestandsvergelijkingen door het Inlichtingenbureau tot het primaire proces gerekend. Voor andere bestandskoppelingen waarbij de gegevens van hele groepen onverdachte burgers worden opgevraagd en vergeleken om risicosignalen te verkrijgen is geen plaats. Argument hiervoor is dat bij bestandskoppelingen met als doel het verkrijgen van risicosignalen de feitelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer al heeft plaatsgevonden terwijl de vraag of deze gerechtvaardigd was nog moet worden beantwoord. De noodzaak tot het raadplegen en koppelen van bestanden dient vooraf, in de vorm van een verdenking van fraude of een risicoanalyse, te kunnen worden aangetoond.

Beoordeling

Artikel 64, lid 1, sub m, WWB verplicht de instanties die in het kader van de openbare nutsvoorziening energie en water leveren om desgevraagd kosteloos opgaven en inlichtingen aan het college van burgemeester en wethouders te verstrekken die *noodzakelijk* zijn voor de uitvoering van deze wet. Op grond van dit artikel mogen gemeenten gegevens over het waterverbruik opvragen voor zover dit *noodzakelijk* is voor de uitvoering van de WWB.

Bestandskoppeling vormt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers. De algemene wetenschap dat er woonfraude bestaat maakt bestandskoppelingen met waterbedrijven en waterschappen waarbij de hele populatie uitkeringsontvangers op persoonsniveau wordt gecontroleerd, zonder dat daar een vermoeden van fraude of risicoanalyse aan ten grondslag ligt, niet noodzakelijk. De artikelen 64, lid 1, sub m, WWB en 8, sub e, WBP bieden dan ook geen grondslag voor Waterproof omdat niet voldaan is aan het noodzakelijkheidsvereiste.

De noodzaak tot het opvragen van verbruiksgegevens is in ieder geval aanwezig wanneer er twijfels zijn omtrent het al dan niet bewonen van een pand door een ontvanger van een WWB-uitkering. De fraudebestrijding vindt verder plaats aan de hand van risicoanalyses. Wanneer de gemeente op basis van een risicoanalyse aannemelijk maakt dat er bij een bepaalde groep uitkeringsontvanger een hoog risico op woon- of leefvormfraude aanwezig is, kan van deze groep eveneens de verbruiksgegevens worden opgevraagd. Het CBP hanteert hierbij zijn uitleg van het noodzakelijkheidsvereiste zoals dit is weergegeven in zijn notitie "Fraudebestrijding door bestandskoppeling".

RCF-Noord stelt zich op het standpunt dat koppeling van gegevensbestanden (zonder vermoeden van fraude) om risicosignalen te verkrijgen aanvaardbaar is. Als ondersteunend argument verwijst RCF-Noord daarbij naar de controle van bank-/giroafschriften en huisbezoeken door controleambtenaren die eveneens een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormen maar die door de rechter toch zijn toegestaan.

In het licht van zijn oordeel reageert het CBP op enkele argumenten uit de brief van RCF-Noord. In diverse uitspraken heeft de rechter steeds een expliciete afweging tussen het controlebelang en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van uitkeringsontvangers gemaakt. Uit deze jurisprudentie blijkt dat controlerende instanties hun bevoegdheden niet onbeperkt kunnen gebruiken. Zo heeft de rechtbank in Arnhem (JABW 97/146) bepaald dat een bijstandsontvanger de uitgavenposten op bankafschriften onleesbaar mag maken indien er geen vermoeden van fraude aanwezig is.

De bestuursrechter in Amsterdam heeft zich recent uitgesproken over onaangekondigd huisbezoek bij een uitkeringsontvanger tegen wie geen concreet vermoeden van fraude bestond en die evenmin deel uitmaakte van een risicogroep. De rechtbank concludeerde dat het onaangekondigd huisbezoek, zonder dat daartoe aanleiding bestond, een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormde die niet door de omstandigheden werd gerechtvaardigd.

De voorzieningenrechter in Den Haag heeft op 4 oktober 2006 bepaald dat er voor huisbezoeken een juridische grond in de WWB aanwezig is. Over de principiële argumentatie van de bestuursrechter in Amsterdam aangaande het begrip 'noodzakelijkheid' heeft de voorzieningenrechter zich niet inhoudelijk uitgelaten. Tot slot komt ook in de (zeer recente) uitspraken van de Centrale Raad van Beroep telkens terug dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door de omstandigheden moet worden gerechtvaardigd.

Doelbinding

Uit de tekst van artikel 64, eerste lid, sub m, WWB volgt dat er bij de nutsbedrijven gegevens mogen worden opgevraagd wanneer er een vermoeden bestaat dat een ontvanger van een WWB-uitkering (woon)fraude pleegt of dat er sprake is van een verhoogd risico daarop. Uit de tekst van artikel 64, eerste lid, sub m, WWB en het in artikel 7 WBP verankerde principe van doelbinding volgt dat de gemeente slechts voor dit doeleinde gegevens van het waterbedrijf mag opvragen.

Bij Waterproof heeft de gemeente gegevens opgevraagd van de waterbedrijven en waterschappen en hiervan vervolgens een selectie doorgegeven aan de Belastingdienst ter controle van ontvangers van huursubsidie en aanvragers van huurtoeslag. Er is eveneens een selectie van de gegevens verstrekt aan de SVB ter controle van de woonsituatie van ontvangers van een uitkering op grond van de Algemene Ouderdomswet.

Omdat gegevens van de nutsbedrijven alleen mogen worden opgevraagd voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de WWB kunnen deze niet verder verstrekt worden voor andere doeleinden op grond van artikel 8, sub e, WBP. De Belastingdienst en de SVB kunnen niet 'meeliften' op de inlichtingenplicht die instanties op grond van artikel 64 WWB aan de gemeenten hebben. De verstrekking van de gegevens van de waterbedrijven door de gemeente aan de Belastingdienst en SVB was in strijd met het doelbindingsprincipe.

Gegevensverstrekking door de Waterschappen

Een hoog waterverbruik, inschrijving in de GBA als alleenstaande en registratie van één vervuilingseenheid wordt door RCF-Noord als signaal voor verzwegen samenwoning gezien. Van de waterschappen zijn de woongegevens (adres en aantal inwoners) en de registratie van zogenoemde vervuilingseenheden verwerkt. Het waterschap ontvangt woongegevens uit de GBA. Door de woongegevens van de 5 waterschappen te gebruiken hoefden deze niet bij de 65 deelnemende gemeenten te worden opgevraagd.

De waterschappen hebben op verzoek van RCF-Noord gegevens verstrekt. Bij het verzoek heeft RCF-Noord aangegeven dat verstrekking op grond van artikel 8, sub e, WBP mogelijk is en dat de waterschappen bevoegd zijn om hier een eigen afweging te maken. Tevens heeft RCF-Noord aangegeven dat de werkwijze met het CBP is besproken en door hem is goedgekeurd. Ook wijst RCF-Noord de waterschappen op de deelname van de waterbedrijven aan het project.

Zoals reeds is aangegeven maakt de algemene wetenschap dat er fraude met uitkeringen bestaat het niet noodzakelijk om gegevens van een onverdachte groep uitkeringsontvangers (WWB en

AOW) en een groep onverdachte ontvangers van huursubsidie of aanvragers van huurtoeslag op te vragen bij de waterbedrijven en waterschappen zodat zij nader kunnen worden gecontroleerd.

Het argument dat controle van de woongegevens aan de hand van de gegevens van de waterschappen efficiënter is dan het bevragen van de GBA van de deelnemende gemeenten rechtvaardigt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer niet. Woongegevens horen bij de bron (het GBA) en niet bij een derde te worden geraadpleegd. Het opvragen van gegevens van de waterschappen was naar het oordeel van het CBP dan ook niet noodzakelijk en kan daarom niet worden gebaseerd op artikel 8, sub e, WBP.

De argumentatie van RCF-Noord dat de gevolgde werkwijze proportioneel is omdat alleen softnummers zijn opgevraagd van personen die volgens de GBA-gegevens alleen wonen en een hoog waterverbruik hebben, kan naar het oordeel van het CBP geen stand houden. Er is hier sprake van het opvragen van gegevens op grond van door RCF-Noord van belang geachte criteria. Van een afweging of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van het middel in verhouding staat tot het beoogde doel is geen sprake.

Verenigbaarheid vervuilingseenheden

De waterschappen zijn niet inlichtingenplichtig aan de gemeenten. De gegevens van de waterschappen zijn voor een ander doel gebruikt dan het doeleinde waarvoor ze zijn verkregen. Zelfs wanneer het gebruik van gegevens voor een ander doeleinde noodzakelijk is, dient men niet alleen met 8, sub e, WBP rekening te houden. Naast de aanwezigheid van een grondslag dient de verantwoordelijke tevens de zogenoemde verenigbaarheidstoets uit artikel 9, tweede lid, WBP te maken. Uit de correspondentie blijkt niet dat de waterschappen een verenigbaarheidstoets hebben gemaakt. Van een bewuste afweging door de waterschappen is in de stukken geen sprake.

Zoals RCF-Noord heeft aangegeven, heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn verzamelbrief van augustus 2005 aangegeven dat verstrekking van gegevens door niet in artikel 64 WWB genoemde organisaties rechtstreeks op de WBP kan worden gebaseerd. In zijn advies over deze verzamelbrief heeft het CBP aangegeven dat de verenigbaarheidstoets uit artikel 9, tweede lid, WBP moet worden gemaakt en dat het CBP daarbij problemen voorzag. Voordat gegevens voor een ander doel gebruikt mogen worden, zal de verenigbaarheidstoets met positief resultaat gemaakt moeten zijn.

Uit de correspondentie tussen de waterschappen en RCF-Noord komt naar voren dat de waterschappen van mening zijn dat verstrekking van de gegevens ten behoeve van Waterproof is toegestaan op grond van artikel 8, sub e, WBP en vanwege het feit dat het CBP aan de gevolgde werkwijze goedkeuring heeft verleend.

De feitelijke (toestemming tot) verstrekking van gegevens is de verantwoordelijkheid van de waterschappen. Wanneer het CBP de verenigbaarheidstoets maakt komt hij tot de slotsom dat de verstrekking van de vervuilingseenheden niet verenigbaar is met het oorspronkelijke doel waarvoor deze gegevens werden vastgelegd. Ten eerste is er geen enkele verwantschap tussen het beoogde doel van de verwerking, namelijk controle van de woonsituatie en het doel waarvoor de

gegevens zijn verkregen, namelijk het (via het waterbedrijf) opleggen van een verontreinigingsheffing.

Ten tweede zijn de gegevens niet vrijwillig verstrekt door de burger. De gegevensverwerking door het waterschap heeft een verplicht karakter waaraan de burger zich niet kan onttrekken. Tot slot blijkt uit de correspondentie niet dat er passende waarborgen zijn getroffen.

Door in zijn verzoek aan de waterschappen aan te geven dat het CBP over de gegevensverwerking is geïnformeerd (de melding), dat de werkwijze met het CBP is besproken en door hem is goedgekeurd en door te wijzen op de rechtmatigheidsverklaring van 27 januari 2003 wekt RCF-Noord de indruk dat verstrekking van gegevens door de waterschappen conform de WBP is en met instemming van het CBP geschiedt.

Dit laatste is geenszins het geval. Het CBP heeft in januari 2003 koppeling met een inlichtingenplichtige instantie, namelijk een energieleverancier rechtmatig verklaard. Nimmer is met het CBP een koppeling met de waterschappen besproken of is deze door het CBP goedgekeurd. De verklaring van rechtmatigheid kan niet worden gebruikt als grondslag waarop een niet inlichtingenplichtige instantie gegevens voor koppeling zou kunnen verstrekken.

Het CBP wil hierbij tevens opmerken dat het feit dat een gegevensverwerking is opgenomen in het CBP-meldingenregister niet betekent dat de gegevensverwerking in overeenstemming met de WBP is. Er vindt door het CBP geen inhoudelijke toets van de melding plaats. De wetgever heeft dit niet gewild omdat er dan sprake zou zijn van een verkapt vergunningstelsel. RCF-Noord wist dit of had dit moeten weten. Het ten deze door RCF-Noord gesuggereerde beoordeelt het CBP als een vorm van verwijtbare misleiding.

Informatieplicht

De burgers die met behulp van de bestandskoppelingen gecontroleerd zijn, worden hierover niet geïnformeerd. RCF-Noord beroept zich hierbij op artikel 34, vierde lid, WBP. RCF-Noord werpt de principiële vraag op of er wel sprake is van persoonsgegevens die bescherming behoeven. Volgens RCF-Noord is er pas sprake van persoonsgegevens als op dat gegeven een handelen gebaseerd is of te baseren is. RCF-Noord pleit voor opname van RCF-koppelingen op de lijst met vrijgestelde gegevensverwerkingen (het Vrijstellingsbesluit WBP) zodat men niet hoeft te voldoen aan de informatieplicht.

De memorie van toelichting meldt bij artikel 34 WBP het volgende: *In het kader van artikel 34 kan gedacht worden aan het geval dat de gegevens worden verkregen door koppeling van diverse bestanden. De verantwoordelijke, die binnen de grenzen van het wetsvoorstel bestanden wil koppelen om een nieuwe gegevensverzameling op te bouwen, moet de betrokkene informeren over de wijze waarop hij deze nieuwe gegevens heeft verkregen.*

Koppeling legt dan een extra verantwoordelijkheid bij de verantwoordelijke. De informatieplicht in het geval van koppelen omvat bijvoorbeeld de verplichting de betrokkene op de hoogte te stellen van het feit dat de

gegevens zijn verkregen middels een koppeling van bestanden, een omschrijving van de soort bestanden die zijn gekoppeld en het wijzen van de betrokkene op zijn recht op toegang en verbetering van de gegevens.

Bij Waterproof gaat het om een koppeling van bestanden zoals in deze passage van de memorie van toelichting wordt bedoeld. Het feit dat veel van de gegevens kort bestaan omdat ze voor het onderzoek niet relevant zijn, doet daar niets aan af.

RCF-Noord is van opvatting dat er pas sprake is van persoonsgegevens die bescherming behoeven wanneer er op dat gegeven een handelen gebaseerd is of te baseren is. De wetgever en het CBP zijn echter van opvatting dat elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of indentificeerbare natuurlijke persoon een persoonsgegeven is dat door de WBP wordt beschermd. Het CBP merkt hierbij op dat postcode in combinatie met huisnummer als persoonsgegevens in de zin van deze definitie worden gezien.

Artikel 34, vierde lid, WBP biedt naar het oordeel van het CBP geen grond om betrokkenen niet te informeren over de bestandskoppeling. Doordat de adressen van betrokkenen bekend zijn, zijn ze makkelijk benaderbaar voor informatievoorziening door RCF-Noord of de afzonderlijke partijen die aan Waterproof hebben deelgenomen. Het CBP erkent dat naleving van de informatieplicht inspanning vereist en kosten met zich meebrengt. Het CBP is van opvatting dat deze inherent zijn aan bestandskoppelingen binnen de grenzen van de WBP.

Wanneer bestanden gekoppeld worden op basis van risicoanalyse en slechts die gegevens worden opgevraagd die van belang zijn, zal het aantal burgers dat geïnformeerd moet worden bovendien aanzienlijk afnemen. Daarnaast kan de toepassing van Privacy Enhancing Technologies (PET) bijdragen aan het verminderen van het aantal personen dat op persoonsniveau geïnformeerd moet worden. Door toepassing van PET kunnen de identificerende gegevens van personen die in één van de gekoppelde bestanden voorkomen, maar waar geen sprake is van samenloop, onherleidbaar worden gemaakt. Deze groep hoeft dan niet op individueel niveau geïnformeerd te worden over de bestandskoppeling.

Wat betreft het informeren middels huis aan huisbladen het volgende. Huis aan huis verspreide bladen worden niet aangemerkt als informatiebron aan de betrokkene. Betrokkene zou dan weliswaar kennis kunnen nemen van de informatie maar hij is er misschien niet op bedacht dat op deze manier hem/ haar betreffende informatie wordt overgedragen. Bovendien kan betrokkene makkelijk over de informatie heenlezen.

Informatievoorziening via een periodiek informatieblad dat aan alle uitkeringsontvangers wordt verzonden is evenmin een acceptabele manier om betrokkenen te informeren over Waterproof. Een groot deel van de uitkeringsontvangers zal er vanuit gaan dat de door de gemeente verstrekte informatie geen betrekking heeft op hun situatie.

Voor een burger moet duidelijk zijn wanneer zijn gegevens gekoppeld zijn en wanneer niet. De extra verantwoordelijkheid bij bestandskoppeling, waar in de parlementaire stukken over wordt

gesproken, houdt in dat iedere burger waarvan de gegevens zijn gekoppeld, op persoonsniveau wordt geïnformeerd over de koppeling en dan de in de memorie van toelichting beschreven informatie ontvangt.

Bij de opmerking dat burgers op de hoogte zijn van bestandskoppelingen omdat ze het inlichtingenformulier getekend hebben waarop aangegeven staat dat gegevens bij derden worden gecontroleerd, wil het CBP aangeven dat deze informatie te algemeen is. Een burger kan uit de tekst op het inlichtingenformulier niet afleiden dat gegevens worden opgevraagd bij het waterbedrijf of waterschap. Middels tekening van het inlichtingenformulier geeft de burger overigens geen toestemming voor het opvragen van gegevens. Een burger die een uitkering wenst te ontvangen is namelijk verplicht om het inlichtingenformulier te tekenen, zodat van vrije toestemming geen sprake is.

Het CBP maakt RCF-Noord erop attent dat opname van RCF-koppelingen in het Vrijstellingsbesluit WBP geen oplossing om de informatieplicht achterwege te laten is. De in het Vrijstellingsbesluit WBP genoemde gegevensverwerkingen zijn vrijgesteld van de meldingsplicht uit artikel 27 WBP. Voor het overige dienen de gegevensverwerkingen aan de bepalingen uit de WBP, waaronder de informatieplicht, te voldoen.

Artikel 43 WBP

RCF-Noord geeft aan dat artikel 43 WBP de behandeling van de eventueel ontvangen individuele verzoeken om informatie regelt. Daarbij wordt opgemerkt dat bij alle landelijke koppelingsprojecten nog nooit een individuele burger een beroep heeft gedaan op artikel 43 WBP. Hieruit blijkt volgens RCF-Noord dat de burgers bij de afweging van fraudebestrijding en de zorg voor hun privacybelang geen initiatief nemen om de borging van hun privacybelangen nader te onderzoeken. De koppelingsprojecten worden genoegzaam bekend geacht. De gemeenten leiden hier volgens RCF-Noord brede maatschappelijke steun voor hun bestandskoppelingen af.

Het CBP wijst RCF-Noord op de betekenis van artikel 43 WBP. De verantwoordelijke heeft op grond van artikel 33 en 34 WBP de plicht om de burger te informeren over de verwerking van persoonsgegevens. Een burger kan zich op grond van artikel 35 WBP tot de verantwoordelijke wenden om informatie te verkrijgen over de verwerking van zijn gegevens. Artikel 43 WBP geeft de verantwoordelijke vijf gronden waarop het informeren, op initiatief van de verantwoordelijke of op verzoek van de betrokkene, achterwege gelaten kan worden.

In de aanhef van artikel 43 WBP staat dat de artikelen 9, eerste lid, 30, derde lid, 33, 34 en 35 buiten toepassing gelaten kunnen worden voor zover dit *noodzakelijk* is in het belang van een van de genoemde weigeringsgronden. Dit betekent dat er altijd per geval een afweging moet plaatsvinden tussen de in artikel 43 WBP genoemde belangen en de informatieplicht.

Het CBP wijst RCF-Noord erop dat artikel 43 WBP verzoeken om informatie van burgers niet kán regelen. Regeling van informatieverzoeken op grond van dit artikel zou betekenen dat de regel (namelijk het op verzoek verstrekken van informatie) geregeld zou worden door de uitzondering

(niet informeren). Dit zou betekenen dat een verzoek om informatie nooit zou worden behandeld omdat de uitzondering altijd van toepassing is.

De verantwoordelijke moet voldoen aan de informatieplicht en een verzoek om informatie van een burger moet in beginsel worden beantwoord. Dit is de hoofdregel waarop (tijdelijke) uitzonderingen mogelijk zijn. Wanneer bijvoorbeeld informatievoorziening door de verantwoordelijke een lopend fraudeonderzoek zou frustreren, kan hij een beroep doen op artikel 43, sub b, WBP. Na afloop van het onderzoek zal de betrokkene, ongeacht de uitkomsten van het onderzoek, echter alsnog moeten worden geïnformeerd.

De redenering dat uit het feit dat burgers geen initiatief nemen om de borging van hun privacybelangen te onderzoeken brede maatschappelijke steun voor bestandskoppelingen kan worden afgeleid, treft volgens het CBP geen doel. Doordat RCF-Noord burgers niet informeert over bestandskoppelingen en eventuele verzoeken om informatie kennelijk worden geregeld door de uitzondering, zijn burgers niet op de hoogte van het feit dat ze door bestandskoppeling gecontroleerd zijn.

Aan het niet stellen van vragen door burgers over bestandskoppelingen waarvan zij onkundig worden gehouden kan, anders dan RCF-Noord betoogt, geen houdbare conclusie worden verbonden.

De redenering dat burgers geen initiatief nemen om de borging van hun privacybelangen te onderzoeken is bovendien in tegenspraak met de elders in de brief van RCF-Noord geplaatste opmerking dat het aannemelijk is dat vele burgers die in een bestandskoppeling vergeleken zijn en waarbij geen enkel risico aanwezig was, zullen reageren op een brief van gemeenten waarin wordt meegedeeld dat hun gegevens in het kader van een fraude-onderzoek zijn vergeleken.

Over de passage dat burgers die langs een snelheidscontrole rijden hierover geen brief verwachten en ontvangen wil het CBP opmerken dat de vergelijking tussen snelheidscontrole en controle door bestandskoppelingen niet opgaat. Van burgers die langs een snelheidscontrole rijden en zich aan de maximumsnelheid houden, worden immers geen persoonsgegevens verwerkt.

Beoordeling reactie voorlopige bevindingen

De opmerking van RCF-Noord dat het informeren op individueel niveau de effectiviteit van fraudebestrijding en armoedebestrijding beperkt en praktisch onwerkbaar is, leidt niet tot wijziging van het hiervoor weergegeven standpunt van het CBP. In het belang van het fraudeonderzoek zal achteraf, dus wanneer de uitkomst van het (individuele) onderzoek bekend is, voldaan moeten worden aan de informatieplicht. De informatieplicht beïnvloedt het resultaat (het effect) van fraudebestrijding door bestandskoppeling dan ook niet.

Het doel van bestandskoppeling ten behoeve van armoedebestrijding is het in beeld brengen en benaderen van een groep burgers die mogelijk in aanmerking komt voor voorzieningen en

financiële tegemoetkomingen. In de schriftelijke benadering van de doelgroep kan aan de informatieplicht worden voldaan. Op deze wijze zijn aan de uitvoering van de informatieplicht geen extra kosten verbonden. Het voldoen aan de informatieplicht beïnvloedt de respons van de burger (de effectiviteit van de koppeling) volgens het CBP niet. Door toepassing van PET kunnen de identificerende gegevens van personen die in één van de gekoppelde bestanden voorkomen, maar die niet tot de doelgroep behoren, onherleidbaar worden gemaakt. Deze personen behoeven dan niet op individueel niveau te worden geïnformeerd over de bestandskoppeling.

RCF-Noord geeft aan dat de vorige interpretatie van artikel 34, vierde lid, WBP door het CBP een goede uitvoering van publiekrechtelijke taakuitvoering door gemeenten wél bevorderde. Deze opmerking is onjuist. Het CBP interpreteert het genoemde wetsartikel in relatie tot het onderwerp bestandskoppeling niet anders dan voorheen. In zijn brief van 2 juni 2006 heeft RCF-Noord zich beroepen op de uitzondering op de informatieplicht uit artikel 34, vierde lid, WBP.

In zijn voorlopige bevindingen heeft het CBP zijn oordeel aangaande de toepassing van artikel 34, vierde lid, WBP gegeven. Dit wetsartikel is niet eerder ter sprake geweest. Van een wijziging van interpretatie van het artikel door het CBP is dan ook geen sprake. Zoals eerder in deze brief reeds is aangegeven zijn tijdens het onderzoek met betrekking tot het project "Rode Lamp" alleen de artikelen 34, vijfde lid, WBP en 43 WBP behandeld.

In zijn brief van 2 juni 2006 heeft RCF-Noord aangegeven dat de waterschappen gegevens hebben verstrekt op basis van een goede publiekrechtelijke taakuitvoering. In reactie op de voorlopige bevindingen laat RCF-Noord weten van opvatting te zijn dat de waterschappen geen gegevens aan de gemeenten hebben verstrekt en dat de waterbedrijven de gegevens op grond van artikel 64 WWB zelfstandig mochten verstrekken omdat de vervuilingseenheid een gegeven betrof dat in de administratie van het waterbedrijf was opgenomen.

Uit toegezonden correspondentie blijkt dat de waterschappen eigenaar zijn van het gegeven 'vervuilingseenheid' en dat het waterbedrijf over deze gegevens beschikt om namens het waterschap de verontreinigingsheffing te kunnen innen. Het waterbedrijf is ten aanzien van dit gegeven een bewerker in de zin van de WBP.

Wanneer een bewerker wordt gevraagd gegevens van een verantwoordelijke beschikbaar te stellen voor een ander doel dan waarvoor hij de gegevens heeft verkregen, dient overleg plaats te vinden met de verantwoordelijke. Een bewerker kan niet eigenmachtig beslissen wat hij doet met gegevens die hij van de verantwoordelijke heeft verkregen. De verantwoordelijke (het waterschap) neemt de beslissing. Uit de toegezonden correspondentie blijkt dat de waterschappen toestemming hebben verleend voor het verstrekken van het gegeven 'vervuilingseenheid' door de waterleidingbedrijven aan de gemeenten.

Hoewel de feitelijke levering van het gegeven 'vervuilingseenheid' door het waterbedrijf is geschied, is er juridisch gezien sprake van een verstrekking van dit gegeven door de

waterschappen. De opvatting van RCF-Noord ten deze is onjuist. Het CBP handhaaft terzake zijn oordeel ten aanzien van de vervuilingseenheden en de waterschappen.

RCF-Noord is eveneens op onjuiste gronden van mening dat de gemeenten op grond van artikel 38, eerste lid, AWIR gegevens van het waterbedrijf mochten opgevragen ten behoeve van de Belastingdienst voor de uitvoering van de Toeslagenwet. De Toeslagenwet voorziet in aanvullende inkomensondersteuning op loondervingsuitkeringen en wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). De Toeslagenwet heeft met de verstrekking van huurtoeslag en controle op de rechtmatigheid daarvan door de Belastingdienst niets te maken.

Volgens artikel 38, eerste lid, AWIR wordt bij Algemene maatregel van bestuur bepaald welke gegevens aan de Belastingdienst verstrekt kunnen worden voor de uitvoering van de AWIR. In de Algemene maatregel van bestuur dat bij dit artikel hoort, heeft het CBP geen grond aangetroffen die het opvragen van gegevens over waterverbruik of vervuilingseenheid door gemeente of Belastingdienst ten behoeve van controle op het recht op huurtoeslag rechtvaardigd. Het CBP handhaaft zijn eerder in deze brief weergegeven oordeel.

RCF-Noord heeft (nogmaals) aangegeven dat de verstrekking van gegevens betreffende het waterverbruik en de GBA-gegevens van de waterschappen aan de SVB gebaseerd was op de goede uitvoering van een publiekrechtelijke taak en de Suwi-wetgeving. Het CBP blijft van oordeel dat het opvragen van gegevens bij het waterbedrijf gebonden is aan de uitvoering van de WWB en dat de verstrekking van deze gegevens aan de SVB in strijd was met het doelbindingsprincipe uit artikel 64 van deze wet.

Verstrekking van GBA-gegevens aan de SVB was in het geheel niet noodzakelijk. Op grond van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (WGBA) kan de SVB gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie verkrijgen. Het CBP blijft van oordeel dat dit de enig juiste juridisch en aangewezen weg is.

Conclusie

De gegevensverwerking Waterproof is onrechtmatig omdat:

- er in strijd met de artikelen 64, eerste lid, sub m, WWB en 8, sub e WBP gegevens van de waterbedrijven en waterschappen zijn verwerkt terwijl de noodzaak tot het opvragen van de gegevens ontbrak;
- de gegevensverstrekking door de waterschappen onverenigbaar was met het doel waarvoor de waterschappen de gegevens oorspronkelijk hebben verkregen (artikel 9, eerste en tweede lid, WBP);
- er in strijd met het doelbindingsprincipe gegevens van de waterbedrijven zijn verstrekt door de gemeente aan de Belastingdienst en de SVB (artikelen 64, eerste lid, sub m, WWB en 7 WBP);
- gecontroleerde burgers ten onrechte niet geïnformeerd zijn over de gegevensverwerking (artikel 34, eerste lid, WBP).

Het project Waterproof werd bij het CBP gemeld in de maand dat het CBP de notitie "Fraudebestrijding door bestandskoppeling" aan de staatssecretaris aanbood. Op basis van de verklaring van rechtmatigheid die het CBP op 27 januari 2003 voor het project "Rode Lamp" heeft afgegeven ging RCF-Noord ervan uit dat aan het noodzakelijkheidsvereiste (achteraf) voldaan zou zijn indien een bestandskoppeling tussen nutsbedrijf en gemeente voldoende fraude aan het licht gebracht zou hebben.

Het CBP heeft aangegeven dat het zijn standpunt wat betreft het noodzakelijkheidsvereiste in 2005 heeft aangescherpt. Het CBP kan RCF-Noord niet aanrekenen dat, voor wat de koppeling tussen waterbedrijf en gemeentelijke sociale dienst betreft, ten tijde van Waterproof niet werd voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste zoals weergegeven in de notitie "Fraudebestrijding door bestandskoppeling". Dit neemt niet weg dat 'Waterproof' ook op andere punten onrechtmatig is.

Volgens RCF-Noord heeft het onderzoek van het CBP tot doel gehad om de werking van het nieuwe toetsingskader voor toekomstige gegevensverwerkingen te illustreren. Het ambtshalve onderzoek heeft betrekking op de rechtmatigheid van de gegevensverwerking 'Waterproof' en niet slechts om de werking van het toetsingskader 'Fraudebestrijding door bestandskoppeling' voor toekomstige projecten te illustreren. Het toetsingskader van het CBP is in de beoordeling betrokken. Nu de norm duidelijk is, dienen alle bestandskoppelingen hier aan te voldoen. Het CBP zal toezien op de naleving en aan normoverschrijding gevolgen verbinden.

Het CBP kan als toezichthouder geen toestemming verlenen voor het gebruik van gegevens die naar zijn oordeel op onrechtmatige wijze zijn verkregen. Het CBP is van opvatting dat RCF-Noord had kunnen weten dat 'Waterproof' op essentiële onderdelen in strijd was met de wet. Het gebruik van de gegevens en eventueel daaruit voortvloeiende processuele risico's zijn dan ook voor rekening van de deelnemers.

Slot

Een afschrift van deze bevindingen zal aan de betrokken waterbedrijven, waterschappen, gemeenten, de SVB, de Ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden verstuurd.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

mr. J. Kohnstamm
voorzitter

Bijlage 1

In de reactie op de voorlopige bevindingen van project "Waterproof" heeft RCF-Noord het CBP een voorstel voorgelegd voor een bestandskoppeling tussen een groot aantal gemeenten en het Kadaster.

U heeft de resultaten van een koppeling tussen WWB-klienten van de gemeente Groningen en het Kadaster geanalyseerd en hier een risicoprofiel uit afgeleid. Op grond van deze analyse sluit u een zeer beperkte groep jonge WWB-ontvangers uit van een nieuwe koppeling omdat daar het risico op verzwijging van onroerende zaken en gerechtigheid in onverdeelde boedels nauwelijks voorkomt.

Een risico-analyse wordt gemaakt op basis van risico-indicatoren. Bij het vaststellen van risico-indicatoren en het testen van de betrouwbaarheid daarvan kunnen historische (geanonimiseerde) fraudegegevens worden gebruikt. Het CBP is van opvatting dat de wijze waarop RCF-Noord de risico-analyse voor de beoogde kadasterkoppeling heeft uitgevoerd, ontoereikend is en tot een te grote risicopopulatie leidt. Op basis van uw analyse zal in de praktijk meer dan 90 % van de bijstandsontvangers in de deelnemende gemeenten worden gekoppeld.

RCF-Noord baseert zijn risico-analyse op enkele tientallen fraudegevallen die in een eerdere koppeling aan het licht zijn gekomen. Deze fraudegevallen zijn uitgesplitst naar geslacht en leeftijdscategorie. In elke categorie komen enkele fraudegevallen voor (soms één of nul). Op basis van analyse van deze kleine groep kunnen geen indicatoren worden vastgesteld waarmee een populatie geselecteerd kan worden waarbij een zodanig verhoogd risico aanwezig is dat koppeling met een extern bestand, in dit geval het Kadaster, noodzakelijk is.

Het CBP adviseert u om voor het maken van een gedegen risicoanalyse contact op te nemen met de experts van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD). Op basis van een gedegen risicoanalyse kan de noodzaak om door bestandskoppeling een inbreuk te maken op de informatiele privacy van een (beperkte) groep WWB-ontvangers wel worden aangetoond.