

Verwerking van persoonsgegevens door Fraude Interventieteams

Onderzoek bij interventieteam 'Vakantietijd; integrale controles bij recreatiebedrijven en campings'

Rapport bevindingen

College bescherming persoonsgegevens – juli 2009

INHOUD

Samenvatting	3
Inleiding	5
1. Bevindingen	7
1.1 Projectbeschrijving	7
1.2 Juridische status van het interventieteam	9
1.3 Uitwisseling van persoonsgegevens	10
1.4 Gebruik politiegegevens	15
1.5 Naleving informatieplicht bij heimelijke waarneming van burgers	16
2. Conclusies	17
2.1 Reactie van het interventieteam op de voorlopige bevindingen en de reactie van het CBP daarop	19
Bijlagen	
1. Het onderzoek	24
2. Het normenkader	26
3. Notitie 'Fraudebestrijding door bestandkoppeling'	40

SAMENVATTING

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de wettelijke regels omtrent de verwerking van persoonsgegevens door het fraude interventieteamproject “Vakantietijd; integrale controles bij recreatiebedrijven en campings” van het Overijssels Bureau Fraudebestrijding. Het interventieteamproject is gestart in juni 2005 en afgerond in oktober 2007. Het CBP beoordeelt de gegevensverwerking aan de hand van de wetgeving zoals die tijdens de voorbereiding en uitvoering van het project van kracht was.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek luiden als volgt:

- De werkwijze van het interventieteam brengt mee dat het doel waarvoor de gegevens worden gebruikt breder en anders is dan de doelomschrijving die in sectorale wetgeving is opgenomen. Dit betekent dat bevoegdheden van de afzonderlijke interventieteampartners niet ingezet kunnen worden voor het interventieteam als geheel.
- De onduidelijke formele status van het interventieteam in het algemeen en van het projectbureau in het bijzonder vormt een probleem bij de beoordeling van het interventieteamproject. Door het ontbreken van een formele status lopen de activiteiten van het projectbureau en het interventieteam snel aan tegen de grenzen van de regelgeving.
- Omdat de persoonsgegevens die door de Belastingdienst in het kader van ‘Vakantietijd’ zijn opgevraagd voorts zijn verstrekt voor een doel dat niet *‘nodig is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de heffing of invordering van enige rijksbelasting’* als bedoeld in artikel 67 lid 1 Awr, is deze verstrekking in strijd met de geheimhoudingsplicht van artikel 67 lid 1 Awr. Daaruit volgt dat de verstrekking aan het interventieteam ook in strijd is met artikel 9 lid 4 Wbp, dat bepaalt dat verwerking achterwege blijft voor zover een geheimhoudingsplicht uit ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.
- Omdat niet is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste, zoals uitgewerkt in de notitie van het CBP *Fraudebestrijding door bestandskoppeling*, bij het bij elkaar brengen van gegevens van een groep onverdachte burgers om daaruit risicosignalen af te leiden in het kader van ‘Vakantietijd’, bestaat voor deze verwerking geen grondslag in artikel 8 sub e Wbp of in enige andere bepaling van de Wbp.
- Wegens het ontbreken van een grondslag en wegens het schenden van de geheimhoudingsplicht van artikel 67 lid 1 Awr zijn genoemde verwerkingen tevens in strijd met artikel 6 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet worden verwerkt.
- Gezien het ontbreken van een wettelijke verwerkingsgrondslag als bedoeld in artikel 24 lid 1 Wbp en gezien het ontbreken van de noodzakelijkheid of een dwingende of gewichtige reden als bedoeld in artikel 6 lid 1 en lid 2 van het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp en artikel 24 lid 2 Wbp, is de verwerking van sofi-nummers door project Vakantietijd als beschreven in verwerking 2, in strijd met de genoemde bepalingen. Dat betekent dat deze verwerking tevens in strijd is met artikel 6 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet worden verwerkt.
- Op grond van de informatieplicht van artikel 34 Wbp dienen de burgers van wie de persoonsgegevens door het interventieteam bij de Vakantieparken zijn verkregen en verder verwerkt, hierover te worden geïnformeerd. Uitzonderingsbepalingen zijn in dit geval niet van toepassing. Deze informatie dient uiterlijk drie maanden na afloop van de

projectwerkzaamheden te zijn verstrekt. Aangezien de betrokken burgers niet of niet tijdig zijn geïnformeerd over de verwerking van het interventieteam Vakantietijd, voldoet de verwerking niet aan artikel 34 Wbp. Dat betekent dat deze verwerking tevens in strijd is met artikel 6 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet worden verwerkt.

INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek dat het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft uitgevoerd naar het fraude interventieteamproject “Vakantietijd; integrale controles bij recreatiebedrijven en campings.” van het Overijssels Bureau Fraudebestrijding.

In interventieteams voor fraudebestrijding werken organisaties zoals de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale verzekeringsbank (SVB), de Arbeidsinspectie (AI), de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en gemeenten samen aan de bestrijding van zwart werk, illegale arbeid, fiscale-, premie- en uitkeringsfraude. Interventieteams¹ zijn samenwerkingverbanden tussen opsporingsteams, inspecties en gemeenten waarvan de deelnemers wisselen al naar gelang het onderwerp van het project.

De werkwijze van interventieteams kan een risico vormen voor de persoonlijke levenssfeer van burgers die onderwerp van onderzoek worden. Zo kunnen interventieteams tijdens onderzoeken ‘heimelijke waarnemingen’ verrichten, waarbij door middel van observatie(s) gegevens over burgers worden verzameld en vastgelegd zonder dat de betrokkenen daarvan op dat moment op de hoogte zijn. Een ander risico vormt het gebruik van politiegegevens binnen het interventieteam. Indien bij interventieteampartners bekend wordt dat een burger in een politieregister voorkomt, kan dit tot stigmatisering van die burger leiden. Verder vormt de uitwisseling van persoonsgegevens² tussen interventieteampartners een risico voor de informationele privacy van de burger. De uitwisseling van persoonsgegevens tussen interventieteampartners dient aan het noodzakelijkheidsvereiste en het doelbindingsprincipe te voldoen. Tot slot bestaat het risico van een gebrek aan transparantie. Het moet voor een burger duidelijk zijn welke interventieteampartner waarvoor persoonsgegevens gebruikt en in welk geval er gegevens van een andere organisatie verkregen worden of aan een andere organisatie worden verstrekt. De interventieteams hebben de plicht om burgers van wie persoonsgegevens zijn verwerkt hierover te informeren.

Het doel van het onderzoek is het controleren van de naleving van de regels omtrent de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het interventieteamproject. Concreet zijn de volgende aspecten getoetst:

- De rechtmatigheid van de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de verschillende deelnemers van het interventieteam;
- De grondslag voor het verwerken van politiegegevens;
- Indien sprake is van heimelijke waarneming van burgers: de naleving van de *Procesbeschrijving heimelijke waarneming door interventieteams*.

Om over de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens een uitspraak te kunnen doen, is de feitelijke werkwijze van de interventieteams inzichtelijk gemaakt en getoetst aan het juridisch kader dat op het moment van uitvoering van het project (2006/2007) van toepassing was.

In Bijlage 1 zijn de onderzoeksvragen en de werkwijze van het onderzoek beschreven. Het juridisch kader in Bijlage 2 bevat een overzicht van de normen die in deze rapportage zijn

¹ In dit rapport verwijst de term ‘interventieteam’ naar het samenwerkingsverband tussen alle deelnemende interventieteampartners dat in specifieke projectsituaties een wisselende samenstelling kan hebben. Zo kan de samenstelling bij een onderzoek te plaatse wisselen, afhankelijk van de verwachte problematiek. Waar dat nodig is ten behoeve van nadere (juridische) duiding wordt in dit rapport gesproken over gegevensverwerkingen door (bepaalde) deelnemers van het interventieteam of van gegevensverwerkingen door het projectbureau.

² Interventieteams verwerken gegevens betreffende individuele personen maar ook gegevens met betrekking tot bedrijven. Ook bedrijfsgegevens kunnen persoonsgegevens zijn, maar dit hoeft niet in alle specifieke gevallen te gelden. In dit rapport worden de gegevensstromen op hoofdlijnen in kaart gebracht en getoetst. Als uitgangspunt geldt daarbij dat alle gegevensstromen in meer of mindere mate betrekking hebben op persoonsgegevens en dat de regelgeving die de bescherming van persoonsgegevens regelt in beginsel op alle genoemde gegevensstromen van toepassing is.

gehanteerd. Het wettelijk kader voor dit onderzoek bestaat uit sectorale wetgeving zoals de Wet werk en bijstand, de Wet politieregisters, de Algemene wet inzake rijksbelastingen en generieke wetgeving, met name de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). In sectorale wetgeving is soms specifiek aangegeven welke organisaties voor een bepaald doel persoonsgegevens mogen uitwisselen. Is er geen sectorale wetgeving of specifieke regel dan is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing. In Bijlage 3 is de notitie 'Fraudebestrijding door bestandskoppeling' van het CBP opgenomen.

1 BEVINDINGEN

1.1 Projectbeschrijving

Doelstelling

Het interventieteamproject Vakantietijd heeft tot doel het terugdringen van misbruik c.q. oneigenlijk gebruik van regelgeving door middel van het actief en repressief instellen van controles op de factoren arbeid, bewoning en vermogen op recreatieparken en campings. De uitvoering vindt plaats in het werkgebied van het Overijssels Platform Fraudebestrijding. De uitgevoerde controles en onderzoeken moeten onder meer leiden tot de volgende resultaten: terugdringing premie- en belastingfraude; terugdringing van het aantal verstrekte uitkeringen c.q. beperking van de hoogte van de uitkeringen; terugdringing illegale tewerkstelling; uitzetting illegaal in Nederland verblijvende personen; proces-verbaal niet naleving ID voorschriften; processen-verbaal premiefraude, belastingfraude en uitkeringsfraude; daadwerkelijk verhaal geleden schade; preventieve werking; toepasbare risicoprofielen; toepassing bestuursrechtelijke boetes en maatregelen; terugdringing criminaliteit groepen rondreizende criminelen.

Methode

De activiteiten van het interventieteamproject zijn onderverdeeld in een voorbereidende fase, een operationele fase en een afrondende fase. In de voorbereidende fase wordt onder meer een selectie gemaakt van te onderzoeken locaties.

In de **voorbereidende fase** is besloten welk soort bedrijven tot de doelgroep van het project behoren. Kleine campings 'bij de boer' en pensions vallen buiten de doelgroep. Op grond van deze criteria is een lijst van circa 150 relevante bedrijven in de regio vastgesteld. Vervolgens is een team van experts gevormd om te brainstormen over de mogelijke verbanden tussen recreatiebedrijf en fraudevormen. Daarbij zijn fraude-indicatoren (dat wil zeggen samenloopsignalen: combinaties van individuele omstandigheden en kenmerken) benoemd.

De daadwerkelijke uitvoering van controles ter plaatse vindt plaats in de **operationele fase**. De operationele fase bestaat uit twee delen. Eerst heeft een verkennende/inventariserende WTP (waarneming ter plaatse) plaatsgevonden. De term waarneming ter plaatse of WTP is enigszins misleidend. Deze term wordt door interventieteams gebruikt voor wat in feite een onderzoek ter plaatse is, en ziet niet op uitsluitend passieve waarneming. Bij de inventariserende controle gaan een medewerker van de Belastingdienst en een medewerker van het UWV bij een park langs en vorderen bij de parkhouder gegevens over personeel en inlenende bedrijven. Het doel hiervan is een controle op de factor 'arbeid'. Daarnaast wordt een overzicht gevraagd van de bewoners, jaar- en seizoenplaatshouders (huurders) over de periode van één jaar; het doel hiervan is controle op de factoren 'bewoning' en 'vermogen'. Er zijn bij ongeveer 150 bedrijven inventariserende controles uitgevoerd. Na deze inventarisaties zijn vervolgccontroles uitgevoerd.

De soort vervolgccontrole verschilt, afhankelijk van welke factor wordt gecontroleerd. Wat betreft de factor 'arbeid' wordt de inventariserende controle, indien daar aanleiding toe is, gevolgd door een multidisciplinaire controle ter plaatse (ook WTP genoemd) waaraan verschillende interventieteampartners deelnemen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren naar aanleiding van een bevinding uit de bestandsvergelijking of van een controle van de reeds verkregen gegevens aan de hand van Suwinet. Deze controles zijn uitgevoerd bij 65 parken door multidisciplinaire teams van UWV, Arbeidsinspectie, gemeenten, Vreemdelingendienst en Belastingdienst. Bij deze controles werden alle op de parken aangetroffen werkzame personen (niet-bewoners) geïnterviewd (werkgevers, werknemers en zelfstandigen zonder personeel, de zogenoemde ZZP-ers) aan de hand van specifieke vragenlijsten. De aldus verkregen informatie is vergeleken met de gegevens in Suwinet om te controleren of een dienstverband werd gecombineerd met een uitkering. Alle aangetroffen personen met een niet-Nederlandse nationaliteit (vastgesteld door

controle van identiteitsbewijzen) werden overgedragen aan een functionaris van de Arbeidsinspectie.

Op de factoren 'bewoning' en 'vermogen' volgt een bureauonderzoek. Hiervoor werden er via de Belastingdienst van alle huurders/bewoners van de parken sofi-nummers³ opgevraagd. Dit heeft geresulteerd in een lijst van ruim 13.000 records over huurders/bewoners/eigenaren met het bijbehorende sofi-nummer. Aan de hand van vooraf bepaalde selectiecriteria zijn voor deze records met sofi-nummers bij de verschillende partners en uit andere bronnen gegevens opgevraagd (bronnen: SVB, Belastingdienst, gemeenten, Inlichtingenbureau, Rijksdienst voor het wegverkeer en Kamer van Koophandel). Hiervoor is de complete bewonerslijst met sofi-nummers bij de betreffende instanties uitgezet. Uit de bij de sofi-nummers behorende aangeleverde gegevens zijn aan de hand van vooraf bepaalde selectiecriteria signalen van mogelijke fraude afgeleid die vervolgens zijn uitgezet bij de relevante deelnemers aan het interventieteamproject.

Uiteindelijk zijn drie Access-databases gecreëerd:

- een database met gegevens onderzochte recreatiebedrijven met daaraan gekoppeld de gegevens van alle aangetroffen werknemers;
- een database met bewoners/huurders/eigenaren met daaraan gekoppeld de bijbehorende sofi-nummers;
- een database met gegevens van de SIOD-analyse (bewoning en vermogen).

In de **af rondende fase** vindt resultaatmeting, analyse (ondersteuning door het SIOD) en eindrapportage plaats.

Projectduur

Het projectplan is geaccordeerd in het overleg van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams van 29 juni 2005. Het project is eind 2007 afgerond.

Opdrachtgever

Het UWV heeft samen met het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding Overijssel een projectvoorstel geschreven dat door het UWV is ingebracht bij de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. De Landelijke Stuurgroep Interventieteams is opdrachtgever van het project.

Verantwoordelijke organisatie/ bestuurlijke verantwoordelijkheid

Binnen de landelijke stuurgroep is het UWV verantwoordelijk voor het project (gedelegeerd opdrachtgever).

Projectleiding

Vanuit het UWV functioneert een medewerker van het UWV als operationeel projectleider, met ondersteuning van het Overijssels Bureau Fraudebestrijding.

Locatie standplaats

De fysieke standplaats van de projectorganisatie is Twentepoort Oost 16 in Almelo, op het kantoor van het Overijssels Bureau Fraudebestrijding.

Deelnemende organisaties:

1. Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)
2. Gemeente Almelo en andere gemeenten in de regio/Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (RCF) Overijssel
3. Arbeidsinspectie (AI)
4. Belastingdienst

³ Sinds de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Burgerservicenummer op 26 november 2007, het Burgerservicenummer (BSN).

5. Politie Twente/IJsselland
6. Sociale verzekeringsbank (SVB)
7. Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD)

1.2 Juridische status van het interventieteam

Voor de toetsing van de gegevensverwerking van het interventieteamproject aan de Wbp is de juridische status in de zin van de Wbp van het samenwerkingsverband 'Interventieteam' van belang. De Wbp kent twee begrippen die de status van de verwerker van persoonsgegevens weergeven; de verantwoordelijke en de bewerker. Bij de onderzochte interventieteamprojecten is geen sprake van een verantwoordelijke – bewerker relatie.

Verantwoordelijke: de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt (artikel 1, sub d, Wbp).

Bewerker: degene die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, zonder aan zijn rechtstreeks gezag te zijn onderworpen (artikel 1, sub e, Wbp). De relatie tussen verantwoordelijke en bewerker is in artikel 14 Wbp geregeld.

Voor de burger moet helder zijn wie als de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking kan worden aangemerkt. Onduidelijkheid hierover leidt in de praktijk tot problemen over wie aanspreekbaar is voor het al dan niet nakomen van de wettelijke verplichtingen waaraan een verantwoordelijke is onderworpen. Ingevolge de Wbp is de verantwoordelijke degene die formeel-juridisch het doel en de middelen van een verwerking vaststelt. De verantwoordelijke hoeft niet zelf de gegevens te verwerken. Van belang is dat de verantwoordelijke bepaalt welke gegevens er worden verwerkt, hoe lang, met welke middelen en voor welk doel.

Uit de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wbp komt naar voren dat het uitgangspunt bij het begrip verantwoordelijke de bestaande structuur van het civielrechtelijke en bestuursrechtelijke personen- en organisatierecht is (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 892, nr. 3, 55-58). Dit betekent voor de publieke sector dat krachtens het geldend bestuurs- en staatsrecht het bevoegde bestuursorgaan als de verantwoordelijke dient te worden aangemerkt. Deze definitie neemt evenwel nog niet alle onduidelijkheid rond het begrip verantwoordelijke weg. In situaties waarin meerdere bestuursorganen betrokken zijn bij een keten van gegevensverwerkingen, die in verband met de aard van die betrokkenheid als verantwoordelijke in de zin van de wet kunnen worden aangeduid, bestaat er een behoefte aan een aanvullend criterium. Problemen kunnen zich met name voordoen als de juridische zeggenschap onvoldoende duidelijk is, dan wel geen regeling voorhanden is op grond waarvan de betreffende instantie aangesproken kan worden. Burgers mogen daarvan niet de dupe worden. In zodanige situaties dient aan het begrip verantwoordelijke een functionele invulling te worden gegeven. Aan de hand van in het maatschappelijke verkeer gehanteerde maatstaven moet worden gezien aan welk bestuursorgaan de betreffende verwerking dient te worden toegerekend. Wat in het maatschappelijke verkeer geldende maatstaven zijn, zal van de feitelijke situatie afhangen.

Voorts wordt in de MvT bij de Wbp opgemerkt dat ten aanzien van een geheel van gegevensverwerkingen het mogelijk is dat meerdere personen of instanties, dus een pluraliteit van verantwoordelijken, als zodanig wordt aangemerkt. Daarbij kunnen drie vormen van verantwoordelijkheid worden onderscheiden:

1. Aan de verwerking nemen verschillende organisaties deel; er is echter één gemeenschappelijke verantwoordelijke.
2. Verschillende verwerkingen zijn min of meer geïntegreerd, zonder dat er een gemeenschappelijke verantwoordelijke aanwezig is. Er is sprake van afzonderlijke verantwoordelijkheid per (deel-)verwerking. De betrokkene kan slechts één van de

afzonderlijke verantwoordelijken aanspreken. Te denken valt aan persoonsgegevens die via Internet kunnen worden geconsulteerd.

3. Verschillende verwerkingen zijn geïntegreerd zonder dat er een gemeenschappelijke verantwoordelijke aanwezig is. Er is sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Elk van de verantwoordelijke is aansprakelijk voor het geheel van de gegevensverwerkingen.

Conclusie

Een interventieteam is geen natuurlijke- of rechtspersoon en geen zelfstandige entiteit, maar een samenwerkingsverband van afzonderlijke rechtspersonen. Daarom kan ook van een interventieteamproject worden gesproken. Er is bij het onderzochte interventieteamproject geen sprake van een verantwoordelijke – bewerkrelatie. De verantwoordelijke(n) in formeel juridische zin voor de gegevensverwerking door het projectbureau zijn de deelnemende instanties aan het interventieteam. De verantwoordelijkheidsverdeling is daarmee - formeel- in lijn met de tweede variant.

Uit het onderzoek blijkt dat enkele gegevensverwerkingen die in het kader van het project plaatsvinden, niet door de afzonderlijke deelnemers, maar door het zogeheten projectbureau van het interventieteam worden uitgevoerd. Vanuit het projectbureau worden de activiteiten van het team gecoördineerd en het projectbureau verzamelt en analyseert de persoonsgegevens. Het projectbureau bestaat uit de projectleider en een beperkt aantal medewerkers, die in dienst zijn van de aan het interventieteam deelnemende instanties. Aan de projectleider is een operationele verantwoordelijkheid toegekend door de deelnemers aan het project. De interventieteampartners zijn - formeel gezien en in lijn met variant twee - verantwoordelijke in de zin van de Wbp voor de gegevensverwerking door het projectbureau. Uit het onderzoek blijkt echter dat het projectbureau zelfstandig bepaalt welke persoonsgegevens worden verwerkt en welke interventieteampartners bepaalde signalen ontvangen. Het projectbureau gedraagt zich hierdoor als zelfstandige verantwoordelijke in de zin van de Wbp terwijl het dit juridisch niet is. Het projectbureau heeft geen formele (Wbp-)status en geen bij wet geregelde bevoegdheden. Formeel gezien kan het projectbureau alleen gebruik maken van bevoegdheden op grond van sectorale wetgeving voor zover dit in overeenstemming is met de in die wetgeving genoemde doelen.

De werkwijze van het interventieteam brengt mee dat het doel waarvoor de gegevens worden gebruikt breder en anders is dan de doelomschrijving die in sectorale wetgeving is opgenomen. Dit betekent dat bevoegdheden van de afzonderlijke interventieteampartners niet ingezet kunnen worden voor het interventieteam als geheel.

De onduidelijke formele status van het interventieteam in het algemeen en van het projectbureau in het bijzonder vormt een probleem bij de beoordeling van het interventieteamproject. Door het ontbreken van een formele status lopen de activiteiten van het projectbureau en het interventieteam snel aan tegen de grenzen van de regelgeving, zoals verderop zal blijken.

1.3 Uitwisseling van persoonsgegevens

Welke verschillende verstrekkingen (verwerkingen) van persoonsgegevens tussen interventieteamdeelnemers kunnen worden onderkend en zijn deze verstrekkingen rechtmatig?

In het interventieteamproject Vakantietijd zijn negen verschillende soorten van verwerkingen van persoonsgegevens te onderscheiden:

1. *Opvraag bij parkhouders:* Tijdens de inventariserende controle door de Belastingdienst en het UWV heeft de inspecteur van de Belastingdienst de volgende gegevens opgevraagd bij de parkhouder:
 - a) overzicht van bewoners en eigenaren van objecten op het park,

- b) informatie en gegevens over werknemers en
- c) gegevens betreffende de omvang van het gebruik van inlenende bedrijven in relatie tot het vakantiepark

De verzamelde gegevens (enquêteformulieren, bewonerslijsten en plattegrond/brochure vakantiepark) worden teruggekoppeld aan het interventieteam en [volgens operationeel projectplan] ter beschikking gesteld aan 'de partnerorganisaties die deelnemen aan het project ten behoeve van controles en onderzoeken die voortvloeien uit het project.'

De inventariserende controle wordt vooraf aangekondigd door middel van een brief van de Belastingdienst (de inspecteur), waarin staat dat medewerkers van de Belastingdienst 'deel uitmakend van het interventieteam Campingbedrijven en Vakantieparken' binnenkort langs kunnen komen om bepaalde aspecten van de onderneming te beoordelen, inclusief de bewoning van standplaatsen of bungalows.

Van de controle wordt door de belastinginspecteur een rapport opgemaakt conform de richtlijnen die daaraan worden gesteld door de Belastingdienst.

De projectleider van het interventieteam beslist op basis van de bevindingen van de inventariserende controle welke vervolgccontrole er zal plaatsvinden. Daarna worden de vervolgccontroles voor de maanden erna uitgezet en wordt per controle vastgesteld welke partijen er meegaan.

A **Controle op de factoren bewoning + vermogen**

2. **Koppeling soft-nummers:** Op de factoren 'bewoning' en 'vermogen' volgt een bureauonderzoek op basis van de ontvangen overzichten van bewoners en eigenaren van objecten op het park. Hiervoor worden er via de Belastingdienst van alle huurders/bewoners soft-nummers opgevraagd en aan het bestand gekoppeld. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een totaalijst van ruim 13.000 bewoners en/of eigenaren van standplaatsen. Deze lijst wordt teruggekoppeld aan het interventieteam.
3. **Uitvoering gegevens:** Met het oog op vooraf bepaalde risico-indicatoren zijn voor deze records met soft-nummers bij de verschillende partners en aanvullende bronnen diverse gegevens opgevraagd (bronnen: SVB, UWV, Belastingdienst, gemeenten, Inlichtingenbureau en KvK). Hiervoor is de totale bewonerslijst met soft-nummers door de SIOD-analist bij de betreffende instanties uitgezet.
4. **Binnengekomen signalen:** Uit de bij de soft-nummers behorende aangeleverde gegevens zijn (met behulp van risico-indicatoren) signalen van mogelijke fraude afgeleid. De analyse is uitgevoerd door het SIOD. Deze signalen zijn teruggekoppeld aan het interventieteam en uitgezet bij de betreffende deelnemers die op grond van hun bevoegdheden eigen onderzoeken starten naar aanleiding van de signalen.

B **Controle op de factor arbeid**

5. **Voorbespreking multidisciplinaire controle:** De controleacties ter plaatse worden per week vastgesteld. De acties worden vooraf mondeling besproken. Hierbij worden algemene gegevens omtrent de te controleren locaties, reeds bekende gebreken op grond van de inventariserende controle, wie er meegaan op controle en eventuele indicaties omtrent de veiligheid van de controleurs besproken.
6. Tijdens de multidisciplinaire controle worden aanwezige personen, van wie een arbeidsrelatie met de werkgever(s) op het park wordt verondersteld, *geïnterviewd* door leden van het interventieteam. Bevindingen worden op een vragenformulier ingevuld door de controlerende functionaris. Aangetroffen personen dienen zich desgevraagd te identificeren.

7. Bij de *debriefing* van het onderzoek ter plaatse worden de ingevulde vragenformulieren verzameld door de het projectteam (de coördinator van de betreffende actie verzamelt de gegevens) en worden de werkwijze en de resultaten van de actie besproken.
8. De *administratieve afhandeling* van de controle vindt plaats door het projectteam. De deelnemende diensten dragen zorg voor de afhandeling van de op hun vakgebied geconstateerde onvolkomenheden.
9. De *resultaten* van eventuele vervolgonderzoeken worden *teruggekoppeld* aan het interventieteam.

In dit rapport wordt alleen een beoordeling gegeven over het opvragen van de persoonsgegevens bij vakantieparkhouders (verwerking 1), controle op de factoren 'bewoning en vermogen' en het verwerken van sofi-nummers in dit kader (verwerking 2, 3 en 4).

De verwerkingen 5 tot en met 9 hebben betrekking op het gebruik van een gezamenlijk formulier voor de interviews. Vanuit het oogpunt van efficiency is dit wellicht begrijpelijk maar juridisch doet zich het probleem voor dat functionarissen met verschillende bevoegdheden gegevens verzamelen ten behoeve van andere organisaties waarvoor ze niet werkzaam zijn. Het CBP zal deze kwestie onder de aandacht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid brengen.

Controle op de factoren bewoning en vermogen

Verwerking 1, 3 en 4: Opvraag bij de vakantieparkhouders van persoonsgegevens van bewoners en eigenaren van objecten op een park; uitvraag van aanvullende persoonsgegevens bij de interventieteampartners en andere partijen; analyse van de persoonsgegevens en uitzetten van fraudesignalen bij interventieteamdeelnemers.

Norm

- Sectorale wetgeving, onder meer de artikelen 47 en 67 Algemene wet rijksbelastingen
- artikelen 6, 8 sub e en 9 lid 4 Wbp

Gezien de samenhang tussen de verwerkingen 1a, 3 en 4 worden deze gezamenlijk beoordeeld. De verwerkingen worden eerst beoordeeld aan de hand van de sectorale wetgeving (Awr). Vervolgens wordt beoordeeld of het interventieteam een grondslag voor deze verwerkingen heeft op basis van artikel 8 sub e Wbp.

Sectorale wetgeving: artikel 47 en 67 Awr

Het is niet duidelijk in welke hoedanigheid en op grond van welke bevoegdheid de Belastingdienst de gegevens heeft opgevraagd. Er zijn in beginsel twee mogelijkheden: de Belastingdienst heeft in de eigen hoedanigheid de gegevens opgevraagd op grond van de eigen, in de belastingwetgeving toegekende, bevoegdheden. Het feit dat de aankondiging van de bezoeken aan de vakantieparken op het briefpapier van de Belastingdienst is verstuurd, wijst hierop. De tweede mogelijkheid is dat de Belastingdienst als onderdeel van het interventieteam heeft gehandeld, met het oog op de doelstelling van het interventieteam. Echter voor deze situatie bestaat geen wettelijk kader (zie paragraaf 1.2). Daarom wordt aangenomen dat de Belastingdienst de persoonsgegevens bij de vakantieparkhouder heeft opgevraagd op grond van zijn eigen bevoegdheden (artikel 47 Awr). De gegevens zijn dan verstrekt ten behoeve van het doel 'belastingheffing' (artikel 47 lid 1 Awr). Volgens het principe van doelbinding is het gebruik van de gegevens dan ook tot dat doel beperkt. Daarnaast geldt voor de Belastingdienst de geheimhoudingsplicht van artikel 67 Awr.

(N.B. In december 2007 is in artikel 43, eerste lid, onder x, Uitvoeringsregeling Awr 1994 een grondslag gecreëerd voor verstrekking door de Belastingdienst van 'gegevens die *nodig* zijn voor de uitvoering van samenwerkingsprojecten door middel van interventieteams'. Dit was echter na uitvoering van het interventieteamproject Vakantietijd. Overigens is het de vraag of deze bepaling voldoende

grondslag zou hebben geboden voor de specifieke gegevensverstrekking door de Belastingdienst in project Vakantietijd; zie hieronder de uitwerking van het 'noodzakelijkheids criterium').

Uit het onderzoek blijkt dat de persoonsgegevens zijn opgevraagd met een doelstelling die verder gaat dan alleen belastingheffing of controle daarop. De Belastingdienst heeft de gegevens verstrekt aan het projectbureau van het interventieteam en deze heeft de gegevens weer doorverstrekt aan de andere interventieteampartners.

Omdat de persoonsgegevens die door de Belastingdienst in het kader van 'Vakantietijd' zijn opgevraagd verder zijn verstrekt voor een doel dat niet *'nodig is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de heffing of invordering van enige rijksbelasting'* als bedoeld in artikel 67 lid 1 Awr, is deze verstrekking in strijd met de geheimhoudingsplicht van artikel 67 lid 1 Awr. Daaruit volgt dat de verstrekking aan het interventieteam ook in strijd is met artikel 9 lid 4 Wbp, dat bepaalt dat verwerking achterwege blijft voor zover een geheimhoudingsplicht uit ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.

Wbp

Gelet op het voorgaande biedt sectorale wetgeving, in dit geval de Awr, geen juridische grondslag waarmee de Belastingdienst gegevens bij een vakantiepark kan opvragen in het kader van verdere verstrekking aan het interventieteam. Afgezien hiervan en voorzover overige sectorwetgeving er niet aan in de weg staat, is nog de vraag of het interventieteam als zodanig een algemene grondslag in de Wbp *zou kunnen hebben* voor deze verwerking.

In beginsel komt alleen artikel 8 sub e Wbp in aanmerking als grondslag. Daarom wordt beoordeeld of de grondslag van artikel 8 sub e Wbp (*noodzakelijk voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak*) van toepassing is op de verwerkingen. Bij deze beoordeling is het *noodzakelijkheids criterium* van belang. Het noodzakelijkheids criterium vereist dat de risicopopulatie bekend moet zijn vóórdat de inbreuk op de informatieve privacy plaats mag vinden. Het juridische kader met betrekking tot het noodzakelijkheids criterium is verder uitgewerkt in de notitie *Fraudebestrijding door bestandskoppeling*.⁴

Er was in de fase van project Vakantietijd waarin de persoonsgegevens werden verkregen, geanalyseerd en verder verwerkt als beschreven onder verwerking 1, 3 en 4, geen sprake van fraude, een concreet vermoeden daarvan of van een deugdelijke risicoanalyse. Dat betekent dat er geen noodzaak bestond om de persoonsgegevens van *alle* op een of andere wijze bij vakantieparken betrokken personen te verwerken. Omdat niet is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste, zoals uitgewerkt in de notitie van het CBP *Fraudebestrijding door bestandskoppeling*, bij het bij elkaar brengen van gegevens van een groep onverdachte burgers om daaruit risicosignalen af te leiden in het kader van 'Vakantietijd', bestaat voor deze verwerking geen grondslag in artikel 8 sub e Wbp of in enige andere bepaling van de Wbp.

Conclusie

Omdat de persoonsgegevens die door de Belastingdienst in het kader van 'Vakantietijd' zijn opgevraagd verder zijn verstrekt voor een doel dat niet *'nodig is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de heffing of invordering van enige rijksbelasting'* als bedoeld in artikel 67 lid 1 Awr, is deze verstrekking in strijd met de geheimhoudingsplicht van artikel 67 lid 1 Awr. Daaruit volgt dat de verstrekking aan het interventieteam ook in strijd is met artikel 9 lid 4 Wbp, dat bepaalt dat verwerking achterwege blijft voor zover een geheimhoudingsplicht uit ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.

Omdat niet is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste, zoals uitgewerkt in de notitie van het CBP *Fraudebestrijding door bestandskoppeling*, bij het bij elkaar brengen van gegevens van een groep onverdachte burgers om daaruit risicosignalen af te leiden in het kader van 'Vakantietijd', bestaat

⁴ Notitie *Fraudebestrijding door bestandskoppeling*; 21 september 2006, Bijlage 3 (www.cbpreb.nl).

voor deze verwerking geen grondslag in artikel 8 sub e Wbp of in enige andere bepaling van de Wbp.

Wegens het ontbreken van een grondslag en wegens het schenden van de geheimhoudingsplicht van artikel 67 lid 1 Awr zijn genoemde verwerkingen tevens in strijd met artikel 6 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet worden verwerkt.

Verwerking 2: Gebruik van het sofi-nummer

Norm:

- Artikelen 6 en 24 Wbp
- Artikel 6 Besluit gebruik sofi-nummer Wbp

Het gebruik van het sofi-nummer is gebonden aan bij wet vastgelegde gegevensverwerkingen. De afzonderlijke interventieteampartners mogen het sofi-nummer gebruiken voor de uitvoering van bij wet beschreven taken of doelen (gemeenten voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand, Belastingdienst – belastingheffing, Arbeidsinspectie – controle van de identiteit van werknemers op werkplek, etc.). In het kader van de reguliere werkzaamheden worden aan de hand van het sofi-nummer persoonsgegevens uitgewisseld tussen sommige van de interventieteampartners.

Er bestaat geen wettelijke grondslag voor het koppelen van een sofi-nummer aan een volledige lijst met bewoners/huurders van objecten op een vakantiepark en het gebruik dat er vervolgens van dit nummer is gemaakt. Het nummer is gebruikt om het opvragen van gegevens ten behoeve van bestandsvergelijking te vergemakkelijken (zie verwerking 3).

Het 'Besluit gebruik sofi-nummer Wbp' biedt eveneens geen grondslag voor het gebruik dat er van het sofi-nummer is gemaakt. Artikel 6, eerste lid, van het besluit bevat het noodzakelijkheidsvereiste. Op grond van dezelfde redenering als hiervoor is gebruikt, namelijk dat er geen noodzaak is om persoonsgegevens van onverdachte burgers te verwerken, kan worden geconcludeerd dat interventieteamproject Vakantietijd niet aan het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 6, eerste lid, van het besluit voldoet. Van een dwingende of gewichtige reden (artikel 6, tweede lid, van het besluit) voor het verstrekken van het sofi-nummer aan een derde is evenmin sprake.

Conclusie

Gezien het ontbreken van een wettelijk verwerkingsgrondslag als bedoeld in artikel 24 lid 1 Wbp en gezien het ontbreken van de noodzakelijkheid of een dwingende of gewichtige reden als bedoeld in artikel 6 lid 1 en lid 2 van het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp en artikel 24 lid 2 Wbp, is de verwerking van sofi-nummers door project Vakantietijd als beschreven in verwerking 2, in strijd met de genoemde bepalingen. Dat betekent dat deze verwerking tevens in strijd is met artikel 6 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet worden verwerkt.

Naleving informatieplicht (verwerking 1-4)

Norm

- Artikelen 6 en 34 Wbp

De gegevensverwerking bij het interventieteamproject Vakantietijd is niet wettelijk verplicht en burgers weten bij het verstrekken van hun gegevens aan de vakantieparkhouder, de afzonderlijke interventieteampartners of andere geraadpleegde bronnen, zoals het energiebedrijf en het waterbedrijf, niet dat deze voor andere doeleinden door andere organisaties kunnen worden gebruikt. Het interventieteam heeft dus een informatieplicht jegens de burger. In het belang van het onderzoek kan de informatieplicht worden opgeschort. Op het moment dat het CBP het

onderzoek uitvoerde liep het project nog. De projectleiding heeft aangegeven dat het van het CBP-oordeel afhangt of burgers over de gegevensverwerking worden geïnformeerd. Echter, de informatieplicht vloeit voort uit de wet (artikel 34 Wbp) en aangezien de uitzonderingen van artikel 34 lid 4 en 5 en artikel 43 Wbp niet van toepassing zijn, zullen alle betrokkenen over de verwerking van hun gegevens moeten worden geïnformeerd. Over het moment dat de burger uiterlijk dient te worden geïnformeerd kan worden aangesloten bij hetgeen in de 'Procesbeschrijving heimelijke waarnemingen door de interventieteams' in Hoofdstuk 7 is bepaald, namelijk uiterlijk drie maanden na afloop van de projectwerkzaamheden.

Conclusie

Op grond van de informatieplicht van artikel 34 Wbp dienen de burgers van wie de persoonsgegevens door het interventieteam bij de Vakantieparken zijn verkregen en verder verwerkt, hierover te worden geïnformeerd. Uitzonderingsbepalingen zijn in dit geval niet van toepassing. Deze informatie dient uiterlijk drie maanden na afloop van de projectwerkzaamheden te zijn verstrekt. Aangezien de betrokken burgers niet of niet tijdig zijn geïnformeerd over de verwerking van het interventieteam Vakantietijd, voldoet de verwerking niet aan artikel 34 Wbp. Dat betekent dat deze verwerking tevens in strijd is met artikel 6 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet worden verwerkt.

1.4 Gebruik politiegegevens

Verkrijgen en gebruiken interventieteams gegevens uit de politieregisters in overeenstemming met de wet?

De bij het interventieteam betrokken politiefunctionaris wordt geïnformeerd over de locaties waar de onderzoeken ter plaatse worden gehouden. De politiefunctionaris controleert deze gegevens aan de hand van de voor hem toegankelijke informatie in de politieregisters. Als uit deze controle blijkt dat er een veiligheidsrisico is, adviseert de politiefunctionaris de projectleider hierover. Uit het onderzoek blijkt dat de interventieteampartners zelf geen toegang hebben tot gegevens uit de politieregisters.

Norm

- Artikel 30 Wpolr⁵

Conclusie

Op grond van artikel 30 Wpolr is verstrekking van informatie uit de politieregisters mogelijk indien dat noodzakelijk is ten behoeve van openbare orde en veiligheid. Niet is gebleken dat gegevens uit politieregisters worden verstrekt anders dan met het oog op de veiligheid van de functionarissen die taken uitvoeren in het kader van het interventieteam. Derhalve is niet gebleken van een verstrekking van politiegegevens die in strijd is met de wet.

1.5 Naleving informatieplicht bij heimelijke waarneming van burgers

Informerend interventieteams burgers die het onderwerp zijn geweest van heimelijke waarnemingen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Uit het onderzoek is niet gebleken dat burgers heimelijk worden geobserveerd door het interventieteam Vakantietijd. Een via het interventieteam doorgesluisde tip kan wel leiden tot heimelijke waarnemingen door de SVB of de sociale dienst/sociale recherche. Deze waarnemingen vallen niet onder de activiteiten van het interventieteam.

⁵ Per 1 januari 2008 is de Wet Politieregisters vervangen door de Wet politiegegevens.

Norm

- Artikel 34 Wbp
- Artikel 43 Wbp
- De procesbeschrijving “Heimelijke waarnemingen door de interventieteams”

Conclusie

Uit het onderzoek is niet gebleken dat burgers onderwerp zijn van heimelijke waarneming door of in het kader van het interventieteamproject Vakantietijd. Dat betekent dat de onderzoeksvraag hier niet van toepassing is.

2 CONCLUSIES

Algemene conclusies met betrekking tot de juridische status van het interventieteam

De onderstaande conclusies met betrekking tot de juridische status van het interventieteam zijn van belang voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de verwerkingen van persoonsgegevens.

- De verantwoordelijke(n) in formeel juridische zin voor de gegevensverwerking door het projectbureau zijn de deelnemende instanties aan het interventieteam.
- Het projectbureau gedraagt zich als zelfstandige verantwoordelijke in de zin van de Wbp terwijl het dit juridisch niet is.
- De werkwijze van het interventieteam brengt mee dat het doel waarvoor de gegevens worden gebruikt breder en anders is dan de doelomschrijving die in sectorale wetgeving is opgenomen. Dit betekent dat bevoegdheden van de afzonderlijke interventieteampartners niet ingezet kunnen worden voor het interventieteam als geheel.
- De onduidelijke formele status van het interventieteam in het algemeen en van het projectbureau in het bijzonder vormt een probleem bij de beoordeling van het interventieteamproject. Door het ontbreken van een formele status lopen de activiteiten van het projectbureau en het interventieteam snel aan tegen de grenzen van de regelgeving.

Rechtmatigheid verwerkingen van persoonsgegevens

Verwerking 1, 3 en 4

- Omdat de persoonsgegevens die door de Belastingdienst in het kader van 'Vakantietijd' zijn opgevraagd verder zijn verstrekt voor een doel dat niet '*nodig is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de heffing of invordering van enige rijksbelasting*' als bedoeld in artikel 67 lid 1 Awr, is deze verstrekking in strijd met de geheimhoudingsplicht van artikel 67 lid 1 Awr. Daaruit volgt dat de verstrekking aan het interventieteam ook in strijd is met artikel 9 lid 4 Wbp, dat bepaalt dat verwerking achterwege blijft voor zover een geheimhoudingsplicht uit ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.
- Omdat niet is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste, zoals uitgewerkt in de notitie van het CBP *Fraudebestrijding door bestandskoppeling*, bij het bij elkaar brengen van gegevens van een groep onverdachte burgers om daaruit risicosignalen af te leiden in het kader van 'Vakantietijd', bestaat voor deze verwerking geen grondslag in artikel 8 sub e Wbp of in enige andere bepaling van de Wbp.
- Wegens het ontbreken van een grondslag en wegens het schenden van de geheimhoudingsplicht van artikel 67 lid 1 Awr zijn genoemde verwerkingen tevens in strijd met artikel 6 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet worden verwerkt.

Verwerking 2

- Gezien het ontbreken van een wettelijk verwerkingsgrondslag als bedoeld in artikel 24 lid 1 Wbp en gezien het ontbreken van de noodzakelijkheid of een dwingende of gewichtige reden als bedoeld in artikel 6 lid 1 en lid 2 van het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp en artikel 24 lid 2 Wbp, is de verwerking van sofi-nummers door project Vakantietijd als beschreven in verwerking 2, in strijd met de genoemde bepalingen. Dat betekent dat deze

verwerking tevens in strijd is met artikel 6 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet worden verwerkt.

Informatieplicht

- Op grond van de informatieplicht van artikel 34 Wbp dienen de burgers van wie de persoonsgegevens door het interventieteam bij de Vakantieparken zijn verkregen en verder verwerkt, hierover te worden geïnformeerd. Uitzonderingsbepalingen zijn in dit geval niet van toepassing. Deze informatie dient uiterlijk drie maanden na afloop van de projectwerkzaamheden te zijn verstrekt. Aangezien de betrokken burgers niet of niet tijdig zijn geïnformeerd over de verwerking van het interventieteam Vakantietijd, voldoet de verwerking niet aan artikel 34 Wbp. Dat betekent dat deze verwerking tevens in strijd is met artikel 6 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet worden verwerkt.

Rechtmatigheid gebruik van politiegegevens

- Op grond van artikel 30 Wpolr⁶ is verstrekking van informatie uit de politieregisters mogelijk indien dat noodzakelijk is ten behoeve van openbare orde en veiligheid. Niet is gebleken dat gegevens uit politieregisters worden verstrekt anders dan met het oog op de veiligheid van de functionarissen die taken uitvoeren in het kader van het interventieteam. Derhalve is niet gebleken van een verstrekking van politiegegevens die in strijd is met de wet.

Naleving informatieplicht bij heimelijke waarneming van burgers

- Uit het onderzoek is niet gebleken dat burgers onderwerp zijn van heimelijke waarneming door of in het kader van het interventieteamproject Vakantietijd. Dat betekent dat de onderzoeksvraag niet van toepassing is.

⁶ Zie noot 5

2.1 Reactie van het interventieteam op de voorlopige bevindingen en de reactie van het CBP daarop

Het UWV heeft, mede namens de overige bij het interventieteam Vakantietijd betrokken deelnemers, gereageerd op de voorlopige bevindingen van het CBP. De reactie is door het CBP samengevat in de volgende punten. Daarna volgt een puntsgewijze reactie van het CBP op de reactie van het interventieteam .

Reactie van het interventieteam Vakantietijd op de voorlopige bevindingen

1. Met betrekking tot de conclusie van het CBP dat het interventieteam in het algemeen en het projectbureau in het bijzonder een formele status ontberen: Het CBP heeft het bestaan en werkwijze van Interventieteams in eerdere publicaties niet ter discussie gesteld (zie ook de punten 3 en 4 met betrekking tot de formele status van interventieteams).
2. Artikel 54 lid 3 Wet Suwi vormt een grondslag voor leveren van persoonsgegevens door de Belastingdienst aan het UWV.
3. Samenwerking tussen de interventieteams is geregeld in de Landelijke Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams, waarin als grondslag van de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de interventieteams artikel 8 sub e Wbp is opgenomen. Interventieteamprojecten worden goedgekeurd door de LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams), waarin vertegenwoordigers van de participerende partijen op hoog bestuurlijk niveau zitten.
4. Deze samenwerkingsovereenkomst is ondertekend door de Directeur-Generaal. Hiermee zouden de medewerkers van de Belastingdienst die meedoen aan het interventieteamproject 'Vakantietijd' volgens het UWV zijn ontheven van de geheimhoudingsplicht van artikel 67 lid 1 Awr.
5. De gegevensuitwisseling die per saldo plaatsvindt na bestandsvergelijking was destijds terug te vinden in het Voorschrift informatieverstrekking 1993 (bijlage 2 b). Dit gold als de ontheffing zoals bedoeld in artikel 67 tweede lid Awr. Van schending van de geheimhoudingsplicht van artikel 67 lid 1 Awr is dan ook geen sprake.
6. Het ontbreken van een sectorale wettelijke grondslag kan worden opgeheven door een grondslag op basis van artikel 8 sub e Wbp.
7. De conclusie van het CBP dat de uitgevoerde verwerkingen in het kader van de bestandskoppeling niet op artikel 8 sub e Wbp kunnen worden gebaseerd omdat niet aan het noodzakelijkheids criterium is voldaan, wordt bestreden. Artikel 8 sub e biedt wel degelijk een grondslag, om de volgende redenen.
 - Het noodzakelijkheids criterium is juridisch gezien nog niet uitgekristalliseerd. Verwezen wordt naar uitspraken van de rechtbank Utrecht van 9 juni 2008 in een tweetal zaken (SBR 07/1955 en 1956), waarbij de rechtbank tot de conclusie is gekomen dat een bestandskoppeling in het kader van het project Waterproof 'niet ontoelaatbaar moet worden geacht'. Er is hoger beroep ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.
 - Er was geen andere mogelijkheid om de onderzoekspopulatie in zicht te krijgen; de onderzoekspopulatie was onbekend. Aan het CBP wordt gevraagd aan te geven op welke wijze een selectie op een andere wijze kan plaatsvinden, waarmee wordt bereikt dat zo min mogelijk personen worden lastiggevallen met controleonderzoeken.

- Inmiddels zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd in deze activiteiten op basis van afspraken tussen de SIOD, LSI en CBP, waarbij de SIOD de risicoselectie uitvoert middels de 'black-box' methode.
8. Het gebruik van het sofi-nummer kon worden gebaseerd op artikel 2 derde lid onder j van de Awr. Het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp, waar het CBP naar verwees, was niet van toepassing.
 9. Het informeren van alle bij de bestandskoppeling betrokken personen vergt een 'onevenredige inspanning' en is daarom niet noodzakelijk op grond van artikel 34 lid 4 Wbp.

Reactie van het CBP op de reactie van het interventieteam Vakantietijd op de voorlopige bevindingen

Ad 1

Het gegeven dat het CBP bekend was met het bestaan en - tot op zekere hoogte - met de werkwijze van Interventieteams en deze in eerdere publicaties niet ter discussie heeft gesteld, betekent niet dat het CBP een goedkeuring heeft gegeven aan de werkwijze van Interventieteams en doet daarom niet af aan de bevindingen van het onderzoek. Uit het onderzoek van het CBP is gebleken dat de juridische status en de daarmee samenhangende activiteiten en uitwisselingen van persoonsgegevens door fraude interventieteams onvoldoende zijn geregeld. Het CBP heeft in dit kader de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid per brief van 7 juli 2008 de voorlopige bevindingen toegestuurd (conform artikel 60 lid 2 Wbp) en daarbij tevens geadviseerd de nodige maatregelen te nemen om aan deze situatie een einde te maken (zie ook de punten 3 en 4).

Ad 2

Artikel 54 lid 3 Wet Suwi vormt een grondslag voor gegevensverstrekking in individuele gevallen (bij een vermoeden of aanwijzing van fraude) door de belastingdienst aan (o.a.) UWV; het gaat hierbij niet over bulkuitwisseling van persoonsgegevens c.q. bestandskoppeling, in ieder geval niet zolang de noodzaak van deze verwerkingen niet vaststaat. Ook Artikel 54 lid 3 Wet Suwi kent een noodzakelijkheids criterium en dit wordt op dezelfde wijze uitgelegd als bij artikel 8 sub e Wbp (zie ook de notitie *Fraudebestrijding door bestandskoppeling* van het CBP, september 2006). De bestandskoppeling, waarbij sprake is van uitwisseling van persoonsgegevens van een groot aantal burgers tegen wie geen enkel concreet vermoeden van fraude bestaat, kan niet worden aangemerkt als zijnde 'noodzakelijk' als bedoeld in artikel 54 lid 3 Wet Suwi. Daarom biedt artikel 54 lid 3 Wet Suwi voor de uitwisseling in het kader van bestandskoppeling geen grondslag.

Ad 3

Een samenwerkingsovereenkomst tussen de participerende partijen van een interventieteam levert op zichzelf geen 'noodzaak' als bedoeld in artikel 8 sub e Wbp of een wettelijke grondslag voor de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de interventieteamdeelnemers.

Ad 4 en 5

De Belastingdienst werkt in samenwerkingsverbanden samen met andere instanties met een publiekrechtelijke taak. Deze samenwerking dient bij te dragen aan de vervulling van (één van) de kerntaken van de Belastingdienst. Het Voorschrift informatieverstrekking 1993 (VIV 1993) geeft aan dat het kader, waarbinnen de samenwerking met andere instanties plaatsvindt, is vastgesteld in afzonderlijke voorschriften. In deze voorschriften wordt onder meer bepaald dat aan elke vorm van samenwerking met andere instanties een convenant ten grondslag ligt. In een dergelijk convenant moet met betrekking tot de verstrekking van informatie door de Belastingdienst en het gebruik van informatie door anderen, worden geregeld dat de

Belastingdienst aan het samenwerkingsverband informatie verstrekt die in het convenant gespecificeerd dient te zijn. Deze in het convenant gespecificeerde informatie omvat niet meer dan de informatie die op grond van het onderhavige voorschrift aan elk van de in het samenwerkingsverband deelnemende instanties op verzoek zou worden verstrekt.

In dit geval is er sprake van een samenwerkingsovereenkomst die is ondertekend door de Directeur-Generaal van de Belastingdienst. Hiermee is de intentie uitgesproken om met de participerende overheidsdiensten te gaan samenwerken. Volgens het verweer zouden de medewerkers van de Belastingdienst door middel van deze ondertekening worden ontheven van de geheimhoudingsplicht als bedoeld in artikel 67 lid 1 Awr.

Zoals hierboven aangegeven dient in een convenant dat de samenwerking tussen bestuursorganen regelt (in dit geval de samenwerkingsovereenkomst) specifiek te zijn aangegeven welke informatie de Belastingdienst aan het samenwerkingsverband zal verstrekken. Het samenwerkingsverband bevat echter geen bepalingen die de informatieverstrekking regelt van de Belastingdienst aan de andere partijen binnen het samenwerkingsverband. Omdat er geen sprake is van deze informatiebepalingen (wanneer wordt wat voor informatie aan welke bestuursorganen verstrekt), is in de samenwerkingsovereenkomst ook niet specifiek gemaakt welke informatie de Belastingdienst zou verstrekken.

Het CBP ziet hierdoor geen aanleiding zijn conclusie, dat de Belastingdienst in strijd heeft gehandeld met artikel 67 lid 1 Awr en artikel 9 lid 4 Wbp, aan te passen.

Ad 6

Deze interpretatie in het verweer van de Wet en van de voorlopige bevindingen van het CBP is niet juist. De toets van de grondslag in artikel 8 sub e Wbp geldt naast die van de grondslag voor een verstrekking op grond van de sectorale wetgeving. Als de sectorale wetgeving een bepaalde verstrekking niet toestaat, bijvoorbeeld omdat sprake is van een gesloten verstrekkingenregime, kan artikel 8 Wbp niet alsnog een grondslag bieden. In de voorlopige bevindingen van 'Vakantietijd' heeft het CBP volledigheidshalve zowel de sectorale wetgeving (i.c. de Awr) als artikel 8 sub e Wbp getoetst en in beide gevallen geconcludeerd dat er geen grondslag was.

Ad 7

Ten aanzien van de uitspraak van de Rechtbank Utrecht inzake Waterproof koppelingen merkt het CBP op dat de bestandskoppeling van 'Vakantietijd' anders was dan die van Waterproof. 'Vakantietijd' betreft een specifieke en unieke bestandskoppeling. Juist doordat een voldoende onderbouwing hier ontbrak, was deze koppeling naar het oordeel van het CBP onrechtmatig. De Rechtbank Utrecht gaat in de uitspraak verder niet in op de onderbouwing van de noodzaak, de rechtbank stelt slechts dat de koppeling "niet ontoelaatbaar" was. Er is hoger beroep ingesteld bij de CRvB en de uitkomst daarvan laat nog op zich wachten. Het CBP ziet geen reden om naar aanleiding van de uitspraak van de Rechtbank Utrecht tot een andere conclusie te komen dan dat de onderbouwing van de noodzaak onvoldoende was en daarmee de bestandskoppeling onrechtmatig.

Ten aanzien van de stelling dat er geen andere mogelijkheid was om de onderzoekspopulatie in zicht te krijgen en de vraag in het verweer op welke andere wijze een selectie dan moet plaatsvinden, merkt het CBP het volgende op. Het CBP bestrijdt niet dat een bestandskoppeling in bepaalde gevallen een effectief instrument kan zijn om controles op fraude te verrichten. Echter, daarmee staat de toelaatbaarheid van het instrument op zichzelf in een bepaald geval nog niet vast. Daarvoor is het van belang dat de noodzaak van het gebruik van de bestandskoppeling wordt aangetoond. In principe kan dit door gebruik te maken van goede risicoprofielen. In het kader daarvan zijn inmiddels afspraken gemaakt tussen het CBP, LSI en de

SIOD voor het ontwikkelen van risicoprofielen.⁷ Door het ontwikkelen en gebruiken van deze profielen zal het mogelijk zijn om binnen de kaders van de wet over te gaan tot bestandskoppeling.

Ad 8

Artikel 24 Wbp geeft een algemene regeling voor het gebruik van wettelijke identificatienummers, zoals het sofi-nummer. Artikel 24 lid 1 Wbp luidt als volgt: Een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven, wordt bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald.

Het sociaal-fiscaalnummer (hierna sofi-nummer) is volgens de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR) het nummer waaronder een natuurlijke persoon is geregistreerd bij de rijksbelastingdienst, welk nummer tevens dient als registratienummer voor de verzekerde en de uitkeringsgerechtigde bij de uitvoering van de wettelijke voorschriften inzake de sociale zekerheid.

Artikel 6 van het 'Besluit gebruik sofi-nummer Wbp' luidt als volgt:

1. De personen en instanties, bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5, gebruiken het sociaal-fiscaalnummer slechts voor zover dat noodzakelijk is ter uitvoering van hun taken of ten behoeve van de richtige uitvoering van wettelijke voorschriften, waarbij eveneens van dat nummer gebruik wordt gemaakt:
 - a. in het verkeer met de persoon op wie het nummer betrekking heeft, en
 - b. in hun contacten met de personen en instanties voor zover deze zelf gemachtigd zijn tot het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer.
2. Ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek dan wel op grond van een dwingende en gewichtige reden, kan desgevraagd een sociaal-fiscaalnummer aan een derde worden verstrekt voorzover de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor niet onevenredig wordt geschaad.

In dit geval zou het gebruik van het sofi-nummer (het nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven) dus slechts gebruikt kunnen worden ter uitvoering van de Belastingwet en de wettelijke voorschriften inzake de sociale zekerheid. Het CBP heeft in zijn voorlopige bevindingen aangegeven dat er geen wettelijke grondslag was voor het koppelen van een sofi-nummer aan een volledige lijst met bewoners/huurders van objecten op een vakantiepark en het gebruik dat er vervolgens van dit nummer is gemaakt. Het nummer is gebruikt om het opvragen van gegevens ten behoeve van bestandsvergelijking te vergemakkelijken.

Het 'Besluit gebruik sofi-nummer Wbp' biedt geen grondslag voor het gebruik dat er van het sofi-nummer is gemaakt. Zoals hierboven is aangegeven, bevat artikel 6, eerste lid, van het besluit een noodzakelijkheidsvereiste. Het UWV heeft in zijn reactie niet aangegeven dat er sprake was van enige noodzaak om de sofi-nummers van onverdachte burgers te verwerken. De conclusie dat het interventieteamproject Vakantietijd niet aan het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 6, eerste lid, van het besluit voldoet, blijft dus ongewijzigd. Van een dwingende of gewichtige reden (artikel 6, tweede lid, van het besluit) voor het verstrekken van het sofi-nummer aan een derde is evenmin sprake.

Een grondslag zou ook gevonden kunnen worden als de verwerking van het sofi-nummer in dit geval de uitvoering van wettelijke voorschriften als doel zou hebben.

Het UWV stelt in een reactie op de voorlopige bevindingen dat de Belastingdienst en de partners in de sociale zekerheid het sofi-nummer hebben gebruikt in het kader van hun taakuitoefening:

⁷ Gezamenlijke brief van CBP en LSI aan de staatssecretaris van Sociale Zaken; persbericht van CBP d.d. 19 december 2007 (http://www.cbpweb.nl/documenten/pb_20071220_LSI.shtml?refer=true&theme=blue).

toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving inzake sociale zekerheidswetgeving en belastingwetgeving. Het UWV heeft echter niet aangegeven op basis van welke wettelijke voorschriften het sofi-nummer is verwerkt. Een verwijzing naar toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving inzake sociale zekerheidswetgeving en belastingwetgeving is niet specifiek genoeg. Het CBP ziet dan ook geen aanleiding om zijn conclusie inzake de grondslag voor het gebruik van het sofi-nummer te wijzigen.

Ad 9

Naar het oordeel van het CBP is er geen sprake van een 'onevenredige inspanning'. Het is voor de overheid betrekkelijk eenvoudig om een bepaalde groep burgers, ook al is dat een aanzienlijke groep, een brief te sturen. Daar komt bij dat als de bestandskoppeling wordt uitgevoerd zoals is afgesproken met het SIOD, dat wil zeggen een geanonimiseerde koppeling, in dat geval slechts een zeer beperkte groep personen achteraf op persoonsniveau hoeft te worden geïnformeerd (alleen de personen die daadwerkelijk nader zijn gecontroleerd c.q. onderzocht).

Bijlage 1

HET ONDERZOEK

Doel en reikwijdte

Het onderzoek heeft twee doelstellingen:

- Het vergroten van de kennis bij het CBP over de feitelijke werkwijze van interventieteams.
- Het controleren van de naleving van de regels betreffende verwerking van persoonsgegevens door de onderzochte interventieteams.

De volgende onderzoeksvragen zijn gehanteerd:

1. Hoe ziet de uitvoering van de interventieteamprojecten eruit?
2. Is de driedeling (administratief proces, nadere controle, opsporing en vervolging) herkenbaar bij de uitvoering van de interventieteamprojecten?
3. Informeren interventieteams burgers die het onderwerp zijn geweest van heimelijke waarnemingen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
4. Welke gegevens worden er tussen de interventieteampartners uitgewisseld?
5. Is er bij de uitwisseling van gegevens tussen interventieteampartners sprake van verenigbaar gebruik gezien het oorspronkelijke doel van de verwerking?
6. Verkrijgen en gebruiken interventieteams gegevens uit de politieregisters in overeenstemming met de wet?

Selectie van te onderzoeken projecten

De interventieteamprojecten zijn geselecteerd door het onderzoeksteam op basis van een door de LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams) geleverd overzicht van projectplannen van alle projecten in 2004, 2005 en 2006.

De te onderzoeken projecten zouden in beginsel aan de volgende kenmerken moeten voldoen.

- deelname van de sociale diensten of de sociale recherche;
- er is sprake van heimelijke waarnemingen;
- deelname van de politie.

Op basis de projectplannen zijn met behulp van de bovenstaande criteria twee interventieteamprojecten geselecteerd, waarvan *Vakantietijd* er een is.

Uitvoering

Informatie ten behoeve van het onderzoek is in drie fasen verzameld: oriëntatie, bureauonderzoek en interviews ter plaatse. In de oriënterende fase heeft het CBP de projectvoorstellen van circa 45 interventieteams bestudeerd. Deze voorstellen betroffen interventieteamprojecten die in 2004, 2005 en 2006 zijn gestart. Ook heeft het CBP een aantal oriënterende gesprekken gevoerd in de periode januari tot maart 2007. Daarna is het schriftelijke materiaal bestudeerd dat door de projectleiders van de twee onderzochte projecten is aangeleverd. De onderzoeken ter plaatse hebben in april en mei 2007 plaatsgevonden op het kantoor van het projectbureau, waarbij interviews zijn gehouden.

Op 9 mei 2007 is het onderzoek ter plaatse uitgevoerd bij interventieteamproject 'Vakantietijd', Twentepoort Oost 16, te Almelo. De plaatsvervangend projectleider (werkzaam bij UWV) en de persoon die verantwoordelijk was voor het beheer van het datasysteem (werkzaam bij RCF) zijn geïnterviewd. Ook is gesproken met een manager van het RCF die op afstand betrokken was bij het project en met een juridisch beleidsmedewerker van het UWV die niet direct bij het project Vakantietijd was betrokken. Ook zijn documenten, waaronder onderzoeksdossiers, ingezien. Tevens zijn de gebruikte databases getoond en toegelicht.

Op basis van de aldus verkregen informatie zijn de voorlopige bevindingen opgesteld.

Ingevolge artikel 60 lid 2 Wbp zijn de voorlopige bevindingen op 2 juli 2008 verstuurd aan het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding Overijssel. Per brief van 18 september 2008 heeft het UWV, mede namens de overige bij het interventieteam Vakantietijd betrokken deelnemers, gereageerd. Daarna heeft het CBP de definitieve bevindingen vastgesteld.

Bronnen

De bevindingen in het onderzoek zijn, naast bovengenoemde onderzoeken ter plaatse en interviews, gebaseerd op feitenmateriaal afkomstig van de volgende schriftelijke en elektronische stukken:

Interventieteamproject 'Vakantietijd'

- Begeleidende brief bij toezending dossierstukken d.d. 22 maart 2007
- Projectvoorstel 'Vakantietijd', april 2005
- Operationeel projectplan 'Vakantietijd' Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding Overijssel d.d. 2 september 2005
- Projectproces Vakantietijd
- Werkbeschrijving Arbeid
- Werkbeschrijving Bewoning
- Werkbeschrijving Vermogen
- Lijst met deelnemende partners aan het ITV
- Deelnemers Kernteam Vakantietijd (Teamleiders)
- ITV contactpersonen
- Telefoonlijst project Vakantietijd (deelnemers aan WTP acties)
- Voortgangsrapportages 1 (d.d. 14 oktober 2005) tot en met 8 (d.d. 23 januari 2007)
- Plan van aanpak WTP acties factor Arbeid
- Schrijven terzake aankondiging WTP door Belastingdienst
- Draaiboek WTP Vakantietijd 19-12-2005 (gebruikt bij WTP acties op de factor Arbeid)
- Gebruikte vragenformulieren bij WTP acties:
 - Vragenlijst werkgever; gebruikt bij verkennende WTP
 - Vragenlijst werkgever gebruikt bij de WTP op de factor Arbeid
 - Vragenlijst werknemer
 - Vragenlijst ZZP-er
 - Proces-verbaal van verhoor terzake ID-fraude
 - Overzicht t.b.v. ingevulde en aangetroffen zaken bij de WTP controle
 - Brief werkgever uitgereikt na beëindiging WTP controle
- Gegevens terzake overleg met IB en ministerie van SZW
 - Vergaderverslag
 - Brief aan directeur van het IB
 - Brief aan het Ministerie van SZW
 - Faxberichten met akkoord bevinding

ontvangen d.d. 11 mei 2007:

- Processchema sofiëring
- Processchema van sofiëring naar controle
- Indicatoren matrix t.b.v. risico analyse
- Aanbiedingsbrief terzake uitgezette onderzoeken WWB
- Aanbiedingsbrief terzake uitgezette onderzoeken Belastingdienst
- Aanbiedingsbrief terzake uitgezette onderzoeken Gemeenten
- Correspondentie met OM terzake opmaken PV en toe te passen transacties
- Verslag LSI terzake akkoord project ITV
- Werkbestand toegepaste risicoindicatoren (maart/april 2007)
- Verslag informatieanalyse SIOD (april 2007)

Bijlage 2

HET NORMENKADER

Onderstaand normenkader was van toepassing bij de voorbereiding en uitvoering van project 'Vakantietijd'. Een aantal wetten is nadien gewijzigd. Deze wetswijzigingen zijn buiten beschouwing gelaten.

1 De Wet bescherming persoonsgegevens

Het normenkader van het onderzoek is de Wbp. Het gaat om de artikelen 7, 8, 9, 11, 24, 30, 34 en 43 van de Wbp.

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. persoonsgegeven: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare 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;
- c. bestand: elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens, ongeacht of dit geheel van gegevens gecentraliseerd is of verspreid is op een functioneel of geografisch bepaalde wijze, dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen;
- d. verantwoordelijke: de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt;
- e. bewerker: degene die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, zonder aan zijn rechtstreeks gezag te zijn onderworpen;
- f. betrokkene: degene op wie een persoonsgegeven betrekking heeft;
- g. derde: ieder, niet zijnde de betrokkene, de verantwoordelijke, de bewerker, of enig persoon die onder rechtstreeks gezag van de verantwoordelijke of de bewerker gemachtigd is om persoonsgegevens te verwerken;
- h. ontvanger: degene aan wie de persoonsgegevens worden verstrekt;
- i. toestemming van de betrokkene: elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt;
- j. Onze Minister: Onze Minister van Justitie;
- k. het College bescherming persoonsgegevens of het College: het College als bedoeld in artikel 51;
- l. functionaris: de functionaris voor de gegevensbescherming als bedoeld in artikel 62;
- m. voorafgaand onderzoek: een onderzoek als bedoeld in artikel 31;
- n. verstrekken van persoonsgegevens: het bekend maken of ter beschikking stellen van persoonsgegevens;
- o. verzamelen van persoonsgegevens: het verkrijgen van persoonsgegevens.

Artikel 7

Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld.

Artikel 8

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;

b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is; d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene; e. 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, of f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

Artikel 9

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 de gegevens zijn verkregen en
 - e. de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.
3. Verdere verwerking van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden, wordt niet als onverenigbaar beschouwd, indien de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van deze specifieke doeleinden.
4. De verwerking van persoonsgegevens blijft achterwege voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.

Artikel 11

1. Persoonsgegevens worden slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.
2. De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn.

Artikel 24

1. Een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven, wordt bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere dan in het eerste lid bedoelde gevallen worden aangewezen waarin een daarbij aan te wijzen nummer als bedoeld in het eerste lid, kan worden gebruikt. Daarbij kunnen nadere regels worden gegeven over het gebruik van een zodanig nummer.

Artikel 30

1. Zowel het College als de functionaris houdt een register bij van de bij hen aangemelde gegevensverwerkingen. Het register bevat ten minste de inlichtingen die zijn opgegeven krachtens artikel 28, eerste lid, onder a tot en met e.
2. Het register kan door een ieder kosteloos worden geraadpleegd.

3. De verantwoordelijke verstrekt een ieder die daarom verzoekt de inlichtingen als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onder a tot en met e, omtrent de van de aanmelding vrijgestelde gegevensverwerkingen.
4. Het derde lid is niet van toepassing op:
 - a. een gegevensverwerking die is vrijgesteld krachtens artikel 29, derde lid;
 - b. openbare registers die bij de wet zijn ingesteld.

Artikel 33

1. Indien persoonsgegevens worden verkregen bij de betrokkene, deelt de verantwoordelijke vóór het moment van de verkrijging de betrokkene de informatie mede, bedoeld in het tweede en derde lid, tenzij de betrokkene daarvan reeds op de hoogte is.
2. De verantwoordelijke deelt de betrokkene zijn identiteit en de doeleinden van de verwerking waarvoor de gegevens zijn bestemd, 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 een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen.

Artikel 34

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 een 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

De verantwoordelijke kan de artikelen 9, eerste lid, 30, derde lid, 33, 34 en 35 buiten toepassing 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. 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 6, Besluit gebruik Sofi-nummer Wbp

1. De personen en instanties, bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5, gebruiken het sociaal-fiscaalnummer slechts voor zover dat noodzakelijk is ter uitvoering van hun taken of ten behoeve van de richtige uitvoering van wettelijke voorschriften, waarbij eveneens van dat nummer gebruik wordt gemaakt:

- a. in het verkeer met de persoon op wie het nummer betrekking heeft, en
 - b. in hun contacten met de personen en instanties voor zover deze zelf gemachtigd zijn tot het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer.
2. Ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek dan wel op grond van een dwingende en gewichtige reden, kan desgevraagd een sociaal-fiscaalnummer aan een derde worden verstrekt voor zover de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor niet onevenredig wordt geschaad

2 Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI)

Artikel 54 SUWI

1. Een ieder verstrekt op verzoek aan de Centrale organisatie werk en inkomen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en Onze Minister en de Inspectie Werk en Inkomen, kosteloos, alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van bij of krachtens deze wet of enige andere wet door het desbetreffende bestuursorgaan en de Inspectie Werk en Inkomen uit te voeren taken ten opzichte van:
 - a. de betrokken persoon zelf;
 - b. de persoon in wiens dienst dan wel ten behoeve van wie hij werkt of gewerkt heeft;
 - c. de persoon die in zijn dienst dan wel te zijnen behoeve werkt of gewerkt heeft.
2. Een ieder kan uit eigen beweging de in het eerste lid bedoelde gegevens en inlichtingen aan de in het eerste lid bedoelde bestuursorganen en aan de Inspectie Werk en Inkomen verstrekken.
3. Alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de in het eerste lid bedoelde taken worden aan de in dat lid genoemde bestuursorganen en aan de Inspectie Werk en Inkomen op verzoek, kosteloos, tevens verstrekt door:
 - a. de colleges van burgemeester en wethouders;
 - b. de rijksbelastingdienst;
 - c. de persoon, bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 die belast is met de taken, bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdeel b, van die wet en de arbodienst, bedoeld in de Arbeidsomstandighedenwet 1998;
 - d. het College voor zorgverzekeringen, genoemd in artikel 58, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet, de zorgverzekeraars, bedoeld in de Zorgverzekeringswet of de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;
 - e. de bedrijfstakpensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen, risicofondsen, stichtingen tot uitvoering van een regeling inzake vervroegd uittreden, en andere organen belast met het doen van uitkeringen of verstrekkingen die bij of krachtens artikel 6 van de Toeslagenwet als inkomen worden aangemerkt;
 - f. de Kamers van Koophandel, met dien verstande dat dit, in afwijking van de aanhef van dit lid, geschiedt tegen betaling van de daarvoor op grond van de Handelsregisterwet 1996 vastgestelde vergoeding;
 - g. de korpschef en de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee in de zin van de Vreemdelingenwet 2000;
 - h. Onze Minister van Justitie voorzover het betreft de persoon die rechtens zijn vrijheid is ontnomen;
 - i. de door Onze Minister aangewezen ambtenaren als bedoeld in artikel 14 van de Wet arbeid vreemdelingen en artikel 24 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998;
 - j. griffiers van colleges, geheel of ten dele met rechtspraak belast, desgevraagd in de vorm van uittreksels uit of afschriften van uitspraken, registers en andere stukken;
 - k. de Informatie Beheer Groep, bedoeld in de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank;
 - l. het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, bedoeld in de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen.
4. De in het eerste en derde lid bedoelde gegevens en inlichtingen worden op verzoek, binnen de daarbij gestelde termijn, verstrekt in schriftelijke vorm of in een andere vorm die redelijkerwijs kan worden verlangd.
5. Degene op wie de in het eerste en derde lid bedoelde verplichting rust geeft op verzoek aan een bestuursorgaan als bedoeld in het eerste lid, alsmede aan de Inspectie Werk en Inkomen

inzage in alle bescheiden en andere gegevensdragers, stelt deze op verzoek ter beschikking voor het nemen van afschrift en verleent de ter zake verlangde medewerking, voorzover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de in het eerste lid bedoelde taken door het in dat lid bedoelde bestuursorgaan en de Inspectie Werk en Inkomen.

6. Onze Minister verstrekt aan de Raad voor werk en inkomen gegevens en inlichtingen die deze raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak.

7. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de verstrekking door de Centrale organisatie werk en inkomen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en de colleges van burgemeester en wethouders aan de Raad voor werk en inkomen van gegevens en inlichtingen die deze raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak.

8. Onze Minister van Justitie verstrekt ten aanzien van de persoon die rechtens zijn vrijheid is ontnomen, onverwijd en kosteloos de beschikbare informatie en alle overige opgaven en inlichtingen, die van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, aan de Sociale verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, waarbij hij gebruik kan maken van het sociaal-fiscaalnummer.

3 Algemene Wet Rijksbelastingen

Artikel 67, Awr

1. Het is een ieder verboden hetgeen hem in enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet, of in verband daarmee, nopens de persoon of de zaken van een ander blijkt of medegedeeld wordt, verder bekend te maken dan nodig is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de heffing of de invordering van enige rijksbelasting.

2. Onze Minister kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid vervatte verbod.

Artikel 47, Awr

1. Ieder is gehouden desgevraagd aan de inspecteur:

a. de gegevens en inlichtingen te verstrekken welke voor de belastingheffing te zijnen aanzien van belang kunnen zijn;

b. de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan - zulks ter keuze van de inspecteur - waarvan de raadpleging van belang kan zijn voor de vaststelling van de feiten welke invloed kunnen uitoefenen op de belastingheffing te zijnen aanzien, voor dit doel beschikbaar te stellen.

2. Ingeval de belastingwet aangelegenheden van een derde aanmerkt als aangelegenheden van degene die vermoedelijk belastingplichtig is, gelden, voor zover het deze aangelegenheden betreft, gelijke verplichtingen voor de derde.

3. Een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, is verplicht op vordering van de inspecteur terstond een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aan te bieden, indien dit van belang kan zijn voor de belastingheffing te zijnen aanzien.

4 Wet Politierregisters

Artikel 30, Wet politierregisters

1. Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover een bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt.

2. Artikel 272, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is niet van toepassing.

5 Procesbeschrijving 'Heimelijke waarnemingen door de interventieteams' (Goedgekeurd door het CBP op 23 mei 2006)

1. Inleiding

Bij handhaving op het terrein van de sociale zekerheid, belasting- en premieheffing kan het noodzakelijk zijn dat op grond van eigen waarneming door de uitvoerende organisatie gegevens worden vastgelegd zonder de betrokkene daarvan direct op de hoogte te stellen. In deze procesbeschrijving zullen deze werkzaamheden als "heimelijke waarnemingen" worden aangeduid. Onder deze waarnemingen worden alle waarnemingen verstaan die binnen het kader van een goedgekeurd interventieteamproject worden uitgevoerd en waarover de waargenomene (betrokkene) niet direct geïnformeerd wordt en waarbij sprake is van verzameling en/of vastlegging van gegevens.

In de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) wordt geen onderscheid gemaakt tussen openbare en heimelijke waarnemingen. Het begrip heimelijke waarneming komt in de Wbp niet voor. Art. 31, lid 1, sub b, van de Wbp handelt over het vastleggen van gegevens op grond van eigen waarneming door een verantwoordelijke zonder dat betrokkene daarvan op de hoogte wordt gesteld. Zodra een verantwoordelijke het voornemen heeft om hiertoe over te gaan, is hij verplicht om het toezichthoudende College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) om een voorafgaand onderzoek te vragen. Het doel van dit onderzoek is het toetsen van de rechtmatigheid van de gegevensverwerking en de waarborgen waaronder deze heimelijke waarnemingen worden uitgevoerd. Het instellen van een voorafgaand onderzoek heeft tot gevolg dat de gegevensverwerking, waaronder de heimelijke waarnemingen, niet mag worden uitgevoerd, totdat dit onderzoek is afgerond. Als in aangemelde gegevensverwerkingen sprake is van zogenoemde heimelijke waarnemingen en aangegeven wordt dat deze uitgevoerd worden binnen het kader van deze procesbeschrijving, die is goedgekeurd door het CBP, volgt in principe geen nader onderzoek in het kader van het voorafgaand onderzoek.

In deze procesbeschrijving worden de door de interventieteams uitgevoerde heimelijke waarnemingen beschreven. Voor zover bij de individuele interventieteamprojecten de bij dat project uitgevoerde heimelijke waarnemingen binnen de kaders van de procesbeschrijving blijven, zal in de Wbp-melding per project volstaan worden met verwijzing naar deze procesbeschrijving. De procesbeschrijving is tot stand gekomen na voorafgaand beleidsoverleg met het College Bescherming Persoonsgegevens.

2. Algemene opmerkingen over de Interventieteams

In het kader van de fraudebestrijding werken de volgende landelijke organisaties regionaal samen met gemeenten:

- Arbeidsinspectie (AI)
- Uitvoering Werknemersverzekeringen (UWV)
- Belastingdienst (BD)
- Sociale Verzekeringsbank (SVB) en
- Openbaar Ministerie (OM).

De samenwerking met de Regiopolitie/Vreemdelingenpolitie wordt per project apart beschreven. In het projectplan wordt aangegeven of en op grond van welke wettelijke bepaling gegevens uitgewisseld mogen worden (toestemming Officier van Justitie). De politie kan alleen gegevens aan een interventieteampartner verstrekken, indien de uitoefening van de politietak daarmee is gebaat. Gegevens uit politieregisters mogen uitsluitend voor controledoeleinden worden gebruikt indien daarin bij of krachtens de Wet politieregisters is voorzien.

Op projectbasis kunnen andere organisaties met een (semi-)publieke taak deelnemen: bijvoorbeeld RDW, Keuringsdienst van Waren, Kamers van Koophandel, inspecties. Daarnaast is op het terrein van de handhaving samenwerking mogelijk met privaatrechtelijke organisaties: bijvoorbeeld woningcorporaties, nutsbedrijven, zorgverzekeraars. De opsomming in de procesbeschrijving is niet limitatief. Deze organisaties werken samen aan de bestrijding van fraude met gemeenschapsgeld (de zogenaamde verticale fraude). De uitwisseling van gegevens tussen de deelnemende organisaties geschiedt met inachtneming van het wettelijk kader. Deze samenwerking wordt geoperationaliseerd door het organiseren van projecten.

Tot 1 januari 2004 vond deze samenwerking plaats via de structuur van de 8 Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (zogenaamde Rif-teams). Deze samenwerking vindt vanaf 1 januari 2004 plaats binnen de interventieteamstructuur en is geregeld in een nieuwe landelijke "Samenwerkingsovereenkomst voor interventieteams". De organisatiestructuur, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheid voor de interventieteamprojecten worden daarin geregeld. Zie bijlage 1. De Rif-structuur kende een regionale aansturing met Stuurgroepen en was primair gericht op het bevorderen van samenwerking, het verkrijgen van inzicht en het ontwikkelen van preventieve aanbevelingen. De gerealiseerde handhaving/repressie was een bijkomend gevolg van deze projectsamenwerking. De interventieteamstructuur kent een sterkere centrale aansturing en is primair gericht op het realiseren van handhavingresultaten/repressie. Het verschaffen van inzicht en het doen van aanbevelingen kan hier als secundair resultaat uit voortvloeien. Alle fraudeprojecten, zowel van landelijke partners als vanuit de regio afkomstig, worden op landelijk niveau goedgekeurd door de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). De LSI bestaat uit vertegenwoordigers van de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, het UWV, de SVB, het OM, de gemeenten/VNG, Divosa, de politie, het ministerie van Financiën en de SIOD. Het ministerie van SZW is voorzitter van de LSI en voert het secretariaat. Naast deze Landelijke Stuurgroep voorziet de interventieteamstructuur ook in een regionale structuur. Door middel van 9 regio's met 9 Regionale overlegplatforms is voorzien in een landelijk dekkend netwerk. Deze 9 Regionale platforms worden ondersteund met een kleine ambtelijke unit, gefinancierd door het ministerie van SZW en organisatorisch ondergebracht bij de 9 leidende regiogemeenten. De 9 gemeenten zijn: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Enschede, Nijmegen, Eindhoven en Tilburg.

3. Taken Regionale platforms en hun ondersteuningsunits

Landelijk georganiseerde interventieteampartners (UWV, SVB, AI en BD) presenteren hun initiatieven voor interventieteamprojecten met name op het landelijke niveau van de LSI. Daarnaast kunnen zij ook onderwerpen via de regionale structuur aanbieden. Gemeenten presenteren hun regionale initiatieven in eerste instantie in de Regionale Platforms. Naast de gemeenten nemen ook alle landelijke interventieteampartners deel aan deze Regionale platforms. Op deze wijze wordt de samenwerking, communicatie en meningsvorming op regionaal niveau gewaarborgd. De Regionale Platforms en hun ondersteuningsunits voeren zowel primaire als secundaire taken uit:

Primaire taken op het terrein van de interventieteams:

- de aansluiting en communicatie te realiseren van alle regiogemeenten op de landelijke structuur van de interventieteams, inclusief projectcommunicatie.
- het genereren van regionale projectideeën voor interventieteams.
- het opstellen en indienen van concrete projectvoorstellen bij de LSI.
- verantwoordelijkheid dragen voor gemeentelijke projecten die voortvloeien uit de besluiten van het Regionaal Platform.
- het waarborgen van regionale contacten en expertise die voortvloeiden uit de oude Rifstructuur.

De secundaire taak is het bevorderen van kennis en kennisuitwisseling op het terrein van de gemeentelijke fraudebestrijding. Voorbeelden van deze kennisbankfunctie zijn:

- methodiekontwikkeling
- koppelingsexpertise
- formulering van risicoanalyse
- ondersteuning bij handhavingprojecten.

4. Controle en/of opsporing

De meeste interventieteamprojecten richten zich op controle en op opsporing. Dit wordt per project in de melding van de gegevensverwerking verantwoord. Hoewel de primaire doelstelling van interventieteamprojecten gericht is op handhaving door middel van controle en repressie, wordt bij de meeste projecten gestart met gegevensverzameling en risicoanalyse op controleniveau. Als bij de controle aanwijzingen voor mogelijk strafbare feiten naar voren

komen, vindt sfeerovergang plaats naar de strafrechtelijke fase. In projecten kunnen zowel controlefunctionarissen als opsporingsfunctionarissen ingezet worden. Als de ingezette functionarissen alleen controlebevoegdheden bezitten, dragen zij na constatering van mogelijk strafbare feiten de verdere afhandeling over aan bevoegde opsporingsfunctionarissen. Als ambtenaren zowel controle- als opsporingsbevoegdheden bezitten, kunnen zij na het geven van De cautie hun onderzoek voortzetten.

Per project wordt het onderscheid tussen controle en opsporing in het projectvoorstel en in de aangemelde gegevensverwerking nauwkeurig omschreven. Alle projectvoorstellen worden door de LSI op kwaliteit getoetst. Deze beoordeling strekt zich ook uit tot het toetsen van de rechtmatigheid van de gegevensverwerking. In de LSI ziet het OM toe op de grens tussen controle en opsporing. In de Regionale Platforms vervult het OM per project eveneens deze toezichtfunctie.

5. Toegevoegde waarde van de samenwerking

a. Het multidisciplinaire karakter

De interventieteams zijn opgezet vanuit de gedachte dat met samenwerking meer te bereiken is dan alleen. Twee weten meer dan één. Alle overheidsorganisaties met een verantwoordelijkheid op het terrein van de bestrijding van fraude met gemeenschapsgeld werken in de interventieteamstructuur met elkaar samen. Er is daardoor sprake van een zeer brede samenwerking.

b. De inzichtverschaffing

Interventieteams hebben handhaving/repressie als primair doel. Toch ontstaat door de brede samenwerking een beter inzicht in de oorzaken van de fraude. Daarbij gaat het o.a. om de volgende aspecten:

- waarom hapert op het onderzochte terrein de sociale en fiscale wetgeving,
- welke structuren bevorderen de fraude,
- waar en hoeveel gemeenschapsgeld verdwijnt zonder politieke controle/goedkeuring en
- wat zijn de beweegredenen van de fraudeur?

Door de samenwerking neemt de kwaliteit van de verkregen inzichten toe.

c. De preventieve aanbevelingen

Op basis van de verkregen inzichten kan een interventieteampartner verbeteringsvoorstellen doen. Over de eventuele fraudestructuren en de preventieaanbevelingen wordt met een niet-openbare nota gerapporteerd aan de LSI. De LSI bevordert op landelijk niveau implementatie van de belangrijkste aanbevelingen bij de bevoegde beleidsmakers en de politiek verantwoordelijken. De verantwoordelijkheid voor implementatie ligt bij de betrokken instanties en departementen zelf. Het grote voordeel van de interventieteamsamenwerking is de mogelijkheid en de aanwezigheid van een structuur om bepaalde inzichten en aanbevelingen gezamenlijk te onderschrijven. Daardoor “ontkokert” de fraudebestrijding. In interventieteamverband wordt het fraudeprobleem meer als een gezamenlijk probleem van de “B.V. Nederland” benaderd. Daarmee neemt de kans op invoering van constructieve oplossingen toe. De structurele verbeteringen ten gevolge van de interventieteamsamenwerking richten zich zowel op de landelijke als op de lokale partners.

d. Werkwijze

Binnen de interventieteams nemen lokale initiatieven en innovatie een belangrijke plaats in. Dit betekent dat niet elk interventieteam op precies dezelfde manier werkt. Er komen verschillende projectvormen voor:

- de “gewone” interventieteamprojecten. Hierbij wordt een branche onderzocht door middel van werkplekcontroles en boekenonderzoeken. Voorbeelden hiervan zijn projecten die uitgevoerd zijn/worden in de horeca, bouw, pluimveebranche, markten, vleesbranche etc.
- de fenomeenonderzoeken. Hierbij staat niet een branche maar een verschijnsel of probleem centraal, b.v. grote stedenproblematiek, schijnadressen of onbekende bedrijven. Voorbeelden

hiervan zijn projecten als Transvaal, Amsterdamsestraatweg en ID-fraude.

Op basis van de secundaire taken van de Regionale Platforms en hun ondersteuningsunits kunnen ook andere producten ontwikkeld worden:

-beleidsstudies. Hierbij wordt een onderwerp beleidsmatig nader in kaart gebracht. Voorbeelden hiervan zijn studies naar risicoprofielen, ontwikkeling van werkmethodeken, inventariseren van handhavingproblemen, samenvattende rapportages op basis van meerdere Rif- resp.

interventieteamrapporten.

-uitvoeren van risicoanalyses en trendsignalering.

-bestandskoppelingen en overdracht van risicosignalen.

e. Rolverdeling en samenwerking

De rol van elke deelnemende organisatie in een concreet project wordt in het betreffende projectvoorstel nader geëxpliciteerd. Daarbij wordt de gemeenschappelijke doelstelling gespecificeerd en aangegeven welke bevoegdheden van toepassing zijn en welke gegevens op grond van die bevoegdheden met elkaar mogen worden uitgewisseld. In het betreffende projectvoorstel wordt de projectleider opgedragen toe te zien op het voorkomen van oneigenlijk gebruik en/of onrechtmatige verwerking van gegevens.

6. Heimelijke waarnemingen en de actieve informatieplicht

Bij diverse interventieteamprojecten worden waarnemingen gedaan zonder de betrokkenen daarover direct te informeren. Deze waarnemingen zijn noodzakelijk voor een goede uitoefening van de verificatiebevoegdheid van de deelnemende organisaties. Steeds zal per project nagegaan moeten worden of er ook andere mogelijkheden zijn om zonder heimelijke waarnemingen de verificatietask deugdelijk uit te voeren. Als minder ingrijpende mogelijkheden aanwezig zijn om de fraudebestrijding effectief vorm te geven, dient op grond van het subsidiariteitsbeginsel daarvoor te worden gekozen. In het kader van de Wbp betekent dit dat de heimelijke waarnemingen na deze afweging in voorkomende gevallen noodzakelijk kunnen zijn voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taken van de interventieteampartners (art. 8 sub e Wbp). Stelselmatige observaties vallen onder het Wetboek van Strafvordering en hiervoor is een bevel van de officier van justitie vereist. De voorwaarden waaronder dit middel kan worden toegepast, is geregeld in de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. In deze procesbeschrijving zal dit middel verder niet besproken worden. Voor zover in een eventueel strafrechtelijk vervolgd dit middel ingezet zou moeten worden, geschiedt dit binnen een strafrechtelijk vervolgonderzoek en onder leiding van de officier van justitie. Bij de heimelijke waarnemingen door de Interventieteams kunnen verschillende soorten waarnemingen onderscheiden worden. Deze worden in de subparagrafen 6 a, 6 b en 6 c benoemd. Daarnaast dient de betrokkene actief geïnformeerd te worden over de uitgevoerde heimelijke waarneming. Dit aspect wordt in onderdeel 6 d uitgewerkt.

a. Heimelijke waarneming pand

Definitie. Het (eenmalig) controleren ter plaatse of geselecteerde objecten aan een gestelde doelgroepdefinitie voldoen.

Doel. Vaststellen door visuele waarneming of een object gevestigd is op de op voorhand bekende locatie en of daadwerkelijk die activiteiten worden uitgevoerd die verondersteld worden en voldoen aan de doelgroepbeschrijving. Daarnaast wordt met deze waarneming de veiligheid van de medewerkers bevorderd. In de derde plaats wordt door de waarneming de voorbereiding van de daadwerkelijke bedrijfscontrole gediend. Daardoor verloopt de daadwerkelijke bedrijfscontrole efficiënter en wordt het bedrijfsproces zo min mogelijk verstoord.

Wijze van gebruik. Het daadwerkelijk bekijken van het object om bekend te raken met de situatie ter plaatse met het oog op vervolgonderzoeken of bezoeken. Tevens is het mogelijk vast te stellen of in het pand activiteiten uitgevoerd worden die men veronderstelt. De waarneming van panden impliceert dat sprake is van persoonsgegevens, ook als geen personen worden waargenomen. Volgens een uitspraak van het CBP is ook sprake van persoonsgegevens als de waargenomen gegevens tot personen herleid kunnen worden. Bij panden /adressen is dat het

geval. Daarnaast kan waarneming van een pand ook indirect tot waarneming van personen leiden. Dit is het geval als waargenomen en geregistreerde personen herleidbaar zijn in relatie tot het pand. Als dit zich voordoet, gelden dezelfde waarborgen als omschreven onder 6c.

Middelen. Op beperkte schaal worden de visuele hulpmiddelen verrekijker en fototoestel gehanteerd. Bij projecten in de land- en tuinbouw kan de Arbeidsinspectie de politie vragen om warmtecamera's te gebruiken. Met behulp van deze camera's kan men bij grote complexen (zoals kassen) bij benadering het aantal mensen vaststellen dat zich in een complex bevindt. Bij controle op landbouwpercelen kunnen luchtfoto's worden gebruikt om zicht te krijgen op mogelijke vluchtroutes. Deze informatie is van belang voor de controlemedewerkers in het interventieteam.

Voordelen. Grotere zekerheid verkrijgen of het geselecteerde object op de aangegeven locatie aanwezig is. Tevens is het mogelijk vast te stellen of en wat voor soort bedrijfsactiviteiten er plaatsvinden. Nadelen. Het is slechts bij uitzondering mogelijk aan de buitenkant te zien wat er zich binnen een pand afspeelt. Indien er veel tijdsverschil zit tussen de gevelcontrole en de daadwerkelijke waarneming ter plaatse, kan de situatie gewijzigd zijn. De waarneming kan niet altijd gebruikt worden, gelet op de door de wetgever opgelegde beperking dat waarnemingen niet heimelijk en stelselmatig mogen worden verricht (tenzij met voorafgaande toestemming van de officier van justitie). Bovendien is het risico van ontdekking groot bij langdurig observeren.

b. Heimelijke waarneming onderneming

Definitie. Vaststellen op basis van controlebevoegdheden welke bedrijfsactiviteiten plaatsvinden.

Doel. Met visuele waarneming kan bijvoorbeeld worden vastgelegd:

- hoeveel producten er worden gemaakt
- hoeveel producten worden verkocht
- wie zijn afnemers (detailhandel en/of groothandel)
- wie zijn de leveranciers
- wanneer vindt het productieproces plaats
- wie vervoert producten
- hoe worden producten vervoerd.

De waarneming van ondernemingen impliceert dat sprake is van persoonsgegevens. Volgens een uitspraak van het CBP is ook sprake van persoonsgegevens als de waargenomen gegevens tot personen herleid kunnen worden. Bij ondernemingen is dat het geval. De waarneming van ondernemingen kan ook indirect tot waarneming van personen leiden. Dit is het geval als waargenomen en geregistreerde personen herleidbaar zijn in relatie tot het pand. Als dit zich voordoet, gelden dezelfde waarborgen als omschreven onder 6c.

Middelen. Op beperkte schaal worden de visuele hulpmiddelen verrekijker en fototoestel gehanteerd. Bij projecten in de land- en tuinbouw kan de Arbeidsinspectie de politie vragen om warmtecamera's te gebruiken. Met behulp van deze camera's kan men bij grote complexen (zoals kassen) bij benadering het aantal mensen vaststellen dat zich in een complex bevindt. Bij controle op landbouwpercelen kunnen luchtfoto's worden gebruikt om zicht te krijgen op mogelijke vluchtroutes. Deze informatie is van belang voor de controlemedewerkers in het interventieteam.

Voordelen. De waarneming kan een extra toetsmoment zijn om de op papier weergegeven bedrijfsactiviteiten van de onderneming te vergelijken met de werkelijkheid.

Nadelen. De waarneming kan niet altijd gebruikt worden, gelet op de door de wetgever opgelegde beperking dat waarnemingen niet heimelijk en stelselmatig mogen worden verricht (tenzij met voorafgaande toestemming van de officier van justitie). Bovendien is het risico van ontdekking groot bij langdurig observeren.

c. Heimelijke waarneming personen

Definitie. Vaststellen op basis van controlebevoegdheden of er werkzaamheden door een persoon worden verricht en achteraf toetsen of deze werkzaamheden en/of inkomsten worden verantwoord bij de relevante instanties. Vaststellen of de feitelijke woonsituatie in overeenstemming is met de bij instanties opgegeven formele adresvoering.

Doel. Met de visuele waarneming (ook wel zichtwaarnemingen/zichtcontrole genoemd) wordt vastgesteld of een persoon werkzaamheden verricht, vermogen bezit of waar de persoon woont. Van belang zijn de volgende zeven invalshoeken:

-
- Welke werkzaamheden worden verricht
-
- Hoe lang worden de werkzaamheden verricht
-
- Wanneer worden de werkzaamheden verricht
-
- Onder welke omstandigheden worden de werkzaamheden verricht
-
- Waar worden de werkzaamheden verricht
-
- Waar en/of welke periodes een persoon woont
-
- Zijn er indicaties voor vermogensbezit of verzwegen inkomsten? (voertuigen, boten, motoren, dure hobby's etcetera).

Een voorbeeld van deze waarnemingen zijn situaties waarin een persoon opgeeft bijvoorbeeld twee halve dagen of twee avonden werkzaam te zijn in een winkel of horecabedrijf. Uit de heimelijke waarneming blijkt dan of de waargenomen aanwezigheid hiermee in overeenstemming is. Een tweede voorbeeld is het doen van een waarneming op het adres van de ex-echtgenote. Bij vermoedens van schijnbewoning wordt een klant opgeroepen voor een gesprek op de dienst. Op twee adressen wordt dan waargenomen uit welk pand de betrokken persoon vertrekt. Een derde voorbeeld zijn situaties waarin uit auto en kleding vermoedens van werkzaamheden afgeleid kunnen worden. Zo zal bij een uitkeringsklant met een aanhangwagen met ladders en emmers en een verleden als glazenwasser een heimelijke waarneming op zijn persoon gedaan worden om activiteiten vast te stellen. De waarneming dient alleen gericht te zijn op de zeven voornoemde punten. De bovenvermelde zeven soorten waarnemingen/ invalshoeken zijn limitatief. Als indicatie voor vermogensbezit of inkomsten zijn enkele voorbeelden genoemd, deze opsomming is niet limitatief. De waarneming wordt verricht zonder in contact te komen met het subject.

Wijze van gebruik. De methodiek wordt toegepast met inachtneming van de daarvoor geldende bepalingen in het Wetboek van Strafvordering.⁸In overleg met het Openbaar Ministerie zijn voor de heimelijke waarnemingen van personen buiten strafvordering strikte voorwaarden geformuleerd over wijze en periode. Deze voorwaarden geven invulling aan de grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming van de privacy. De voorwaarden zijn:

- geen inzet van registrerende technische hulpmiddelen
- geen observatie in privé-ruimten (woningen)
- niet te lange periode (maximaal vier weken)
- beperkte intensiteit (geen 24 uur per dag)

Middelen. Op beperkte schaal worden de visuele hulpmiddelen verrekijker en fototoestel gehanteerd.

Voordelen. Het daadwerkelijk vastleggen van de door het subject verrichte werkzaamheden en/of feitelijke woonsituatie .

Nadeel. Risico op ontdekking is groot.

d. De actieve informatieplicht bij heimelijke waarnemingen

De Wbp in samenhang met de categorale sociale zekerheidswetgeving bepaalt welke gegevens verwerkt mogen worden. Voor betrokkene dient het helder te zijn wat er met zijn gegevens

⁸ Let op: Ingevolge het Wetboek van Strafvordering (BOB) mogen stelselmatige en heimelijke waarnemingen slechts met toestemming van de Officier van Justitie plaatsvinden: stelselmatige observatie kan worden omschreven als observatie die tot resultaat kan hebben dat een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven wordt verkregen. Onder heimelijk kan worden verstaan: in het geheim waarnemen en vastleggen van gedragingen van het subject (te denken valt aan het gebruik maken van video opnamen, afluisterapparatuur, peilbakens, telefoontaps etc.). Het verrichten van enkele waarnemingen in het openbaar en eventueel daarbij gebruik maken van een verrekijker of fototoestel dat enkele foto's maakt, valt hier niet onder.

gebeurt. Voor de heimelijke waarnemingen geldt dat deze niet voortvloeien uit een wettelijke verplichting maar gebaseerd zijn op een goede uitvoering van de publiekrechtelijke taak (art. 8, sub e, Wbp). Dit impliceert dat de uitvoerder op grond van art. 34, lid 1, Wbp informatieplichtig is voor de op basis van de heimelijke waarneming vastgelegde gegevens. De uitzonderingsbepaling van art. 34, lid 5, Wbp is niet van toepassing op de heimelijke waarnemingen door de interventieteams. Voor gegevens verkregen door heimelijke waarnemingen kan ten aanzien van de informatieplicht gelden dat een beroep wordt gedaan op een uitzonderingsbepaling uit artikel 43 Wbp. Een beroep op een uitzonderingsbepaling geldt met name als sprake is van heimelijke waarnemingen die tot nader administratief of strafrechtelijk onderzoek bij een interventieteampartner leiden. Het belang van het voortgezette controle- of opsporingsonderzoek rechtvaardigt het beroep op een uitzonderingsbepaling uit artikel 43 Wbp. Een betrokkene die tijdens een onderzoek het interventieteam om informatie verzoekt, wordt in dat geval verwezen naar de betreffende interventieteampartner. Daar is bekend wanneer een onderzoek is afgerond en welke gegevens wanneer voor inzage in aanmerking komen. Het wijzen van een eventuele verdachte op zijn/haar rechten, waaronder de cautie, behoort tot de verantwoordelijkheid van de bevoegde betrokken opsporingsfunctionarissen. Het controlebelang rechtvaardigt het niet direct actief informeren van betrokkenen. Daarna dient door de verantwoordelijke een keuze gemaakt te worden. Daarbij zijn twee scenario's mogelijk:

a. De betrokkene wordt in het vervolgonderzoek geïnformeerd door de bevoegde functionaris. Deze functionaris legitimeert zich en maakt de gegevens uit de heimelijke waarneming bekend. Voor zover wijziging van rechten of plichten plaatsvindt, staan de normale bezwaar- en beroepsprocedures open. Dit vervolgtraject valt onder de verantwoordelijkheid van de deelnemende partners. Zij bepalen of er een nieuw besluit wordt genomen en wanneer dit aan de betrokkene verzonden wordt.

b. Indien geen reden aanwezig is voor een vervolgonderzoek, wordt de betrokkene achteraf binnen 3 maanden na afloop van de projectwerkzaamheden op de hoogte gesteld van de heimelijke waarneming en de vastlegging van gegevens die voortvloeiden uit de heimelijke waarnemingen. De periode van 3 maanden is nodig voor goede uitvoering van de actieve informatieplicht.

Artikel 34, eerste lid, Wbp is niet van toepassing, indien mededeling van de informatie aan de betrokkene onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning vereist (betrokkene is bijvoorbeeld onvindbaar omdat geen adres bekend is of wegens vertrek naar het buitenland). In deze gevallen is artikel 34, vierde lid, Wbp van toepassing en behoeft betrokkene niet te worden geïnformeerd. Wel dient de herkomst van de gegevens te worden vastgelegd.

Bij de door de interventieteams uitgevoerde waarnemingen gaat het daarbij met name om waargenomen personen van wie de identiteit onbekend is/blijft dan wel het achterhalen van persoonsgegevens onevenredig veel inspanning vereist. Deze mogelijkheid dient restrictief te worden toegepast. Van alle heimelijke waarnemingen wordt aantekening gemaakt, ook als er geen gegevens worden vastgelegd omdat er tijdens de waarneming geen relevante feiten zijn geconstateerd. Het belang van het maken en bewaren van deze aantekening ligt in het bewijs van onschuld van de betrokkene.

7. Rechten betrokkenen

a. Transparantie. De verwerking moet voor de burger inzichtelijk zijn. De gegevensverwerking wordt inzichtelijk gemaakt door de Wbp-melding van het project en de opname daarvan in het openbaar register. Als sprake is van inzet van heimelijke waarnemingen wordt in de melding van de gegevensverwerking duidelijk aangegeven of de heimelijke waarnemingen binnen de procesbeschrijving heimelijke waarnemingen interventieteams vallen.

b. Rechten van de betrokkene. Degene van wie persoonsgegevens worden verwerkt, heeft recht op informatieverstrekking, inzage, correctie, verwijdering, afscherming en verzet. Heimelijke

waarnemingen door interventieteams worden gebaseerd op artikel 8 e WBP (goede uitvoering van een publiekrechtelijke taak). Dit betekent dat de betrokkene achteraf binnen 3 maanden over de heimelijke waarneming(en) wordt geïnformeerd. Wanneer de identiteit van de waargenomen persoon onbekend blijft, is artikel 34, vierde lid, WBP van toepassing en legt de verantwoordelijke de herkomst van de gegevens vast. Bij heimelijke waarnemingen kan daarnaast een uitzonderingsbepaling uit art. 43 Wbp van toepassing zijn. Een beroep op een uitzonderingsbepaling zal met name worden gedaan wanneer er sprake is van heimelijke waarnemingen die tot nader administratief of strafrechtelijk onderzoek bij een interventieteampartner leiden. Het belang van het voortgezette controle- of opsporingsonderzoek rechtvaardigt in deze situaties het beroep op de uitzonderingsbepaling. Een betrokkene kan verzoeken om informatie en inzage (artikel 35 Wbp), Aan het verzoek van betrokkene wordt voldaan, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond uit artikel 43 Wbp. Daarnaast kan een betrokkene verzoeken om aanvulling, verbetering, verwijdering of afscherming van gegevens indien deze feitelijke onjuist zijn, voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Het verzoek bevat de aan te brengen wijzigingen. De verzoeken om informatie en inzage kunnen niet met een standaardverwijzing naar art. 43 Wbp afgedaan worden. Deze verzoeken worden van geval tot geval beoordeeld. Wanneer er een beroep wordt gedaan op een uitzonderingsgrond uit artikel 43 Wbp, ontvangt betrokkene een gemotiveerd schriftelijk antwoord op het verzoek om informatie of inzage. Uit deze motivering blijkt waarom er een beroep wordt gedaan op een uitzonderingsgrond van artikel 43 Wbp. Indien het belang waarvoor een beroep werd gedaan op een weigeringsgrond uit artikel 43 Wbp, niet meer van toepassing is, dan moet(en) betrokkene(n) alsnog binnen drie maanden na afloop van de projectwerkzaamheden worden geïnformeerd over de verrichte heimelijke waarnemingen. In een dergelijke situatie is ook het recht op inzage van het dossier weer van toepassing. Gegevens mogen niet worden verwijderd of vernietigd, zodra er een verzoek tot inzage is gedaan.

6 Memorie van Toelichting van de Wbp: de 'verantwoordelijke' in de zin van de Wbp

Het begrip 'verantwoordelijke' knoopt in eerste instantie aan bij de vaststelling van het doel van de verwerking. De vraag is wie uiteindelijk bepaalt of er gegevens worden verwerkt en zo ja, welke verwerking, van welke persoonsgegevens en voor welk doel. Tevens is van belang wie beslist over de middelen voor die verwerking; de vraag op welke wijze de gegevensverwerking zal plaatsvinden. De richtlijn gaat er van uit dat deze bevoegdheden in de regel in dezelfde hand liggen. Is dit niet het geval, dan is er sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Op grond van de praktijk van de huidige WPR moet worden aangenomen dat het niet altijd eenvoudig zal zijn om in concrete gevallen te bepalen wie verantwoordelijke is en aan de hand van welke criteria dat moet worden vastgesteld. (MvT, II, nr. 3, blz. 55)

Bij de beantwoording van de vraag wie de verantwoordelijke is, dient enerzijds te worden uitgegaan van de formeel-juridische bevoegdheid om doel en middelen van de gegevensverwerking vast te stellen, anderzijds - in aanvulling daarop - van een functionele inhoud van het begrip. Het laatste criterium speelt met name een rol als er verschillende actoren bij de gegevensverwerking betrokken zijn en de juridische bevoegdheid onvoldoende helder is geregeld om te kunnen bepalen wie van de betrokken actoren als verantwoordelijke in de zin van de wet moet worden aangemerkt. In dergelijke situaties zal aan de hand van algemeen in het maatschappelijk verkeer geldende maatstaven moeten worden gezien aan welke natuurlijke persoon, rechtspersoon of bestuursorgaan de betreffende verwerking moet worden toegerekend. (MvT, II, nr. 3, blz. 55; idem nr. 3, blz. 16)

Door aan te sluiten bij de bestaande bevoegdhedenstructuur in publiek- en privaatrecht wordt beoogd de blijkens de evaluaties bestaande verwarring omtrent het houderschapbegrip weg te nemen. De formele bevoegdheden zijn duidelijker en dienen daarom het aanknopingspunt te zijn in plaats van de feitelijke machtsverhoudingen met betrekking tot de te verwerken

persoonsgegevens. Deze laatste zijn voor de betrokkene minder transparant. (MVT, II, nr. 3, blz. 16)

Functionele invulling

In situaties waarin meerdere natuurlijke personen, rechtspersonen of bestuursorganen betrokken zijn bij een keten van gegevensverwerkingen en in verband met de aard van die betrokkenheid in aanmerking komen om als verantwoordelijke in de zin van de wet te worden aangeduid, bestaat behoefte aan een aanvullend criterium. Problemen kunnen zich met name voordoen als de juridische zeggenschap over de verwerking onvoldoende duidelijk is, dan wel geen regeling voorhanden is op grond waarvan een bepaalde persoon of instantie daadwerkelijk door de betrokkene kan worden aangesproken. Burgers mogen daarvan niet de dupe worden. In zodanige situaties behoort aan het begrip 'verantwoordelijke' een functionele invulling te worden gegeven. Aan de hand van in het maatschappelijk verkeer geldende maatstaven moet in dergelijke gevallen worden bezien aan welke natuurlijke persoon, rechtspersoon of bestuursorgaan de betreffende verwerking moet worden toegerekend. [...] van belang is of de verantwoordelijke voor zichzelf persoonsgegevens verwerkt of doet verwerken. Doet hij dit ten behoeve van een ander, dan is hij 'bewerker'. (MvT, II, nr. 3, blz. 57).

Er kunnen incidenteel situaties voorkomen waarin op basis van het formeel-juridische criterium niet een, maar twee of meer personen of organen in aanmerking komen om als "verantwoordelijke" te gelden in de zin van de wet. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien verschillende bedrijven een samenwerkingsverband aangaan terzake van het verzamelen, opslaan en verwerken van persoonsgegevens. In die specifieke situatie zal aan de hand van de feitelijke omstandigheden moeten worden bepaald aan wie uiteindelijk de desbetreffende gegevensverwerking moet worden toegerekend. [...] Dit betreft een open formulering. Dit is echter in de uitzonderlijke gevallen waarop zij betrekking heeft, onvermijdelijk. Uitdrukkelijk wordt hiermee ook bedoeld te voorkomen dat zich een situatie zou kunnen voordoen waarin geen verantwoordelijke kan worden aangewezen: de burger zou daarvan de dupe kunnen worden. (MVT, II, nr. 13, blz. 3)

Feitelijk beheer

Het is wenselijk duidelijk te stellen dat het begrip 'verantwoordelijke' doelt op degene die formeel-juridisch de zeggenschap over de verwerking heeft. [...] Dat laat onverlet dat het feitelijk beheer over de gegevensverwerking aan een ander kan worden gemandateerd. In de meeste gevallen zal deze ander wat betreft het geheel van de gegevensverwerking hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de verantwoordelijke. De handelingen van deze ondergeschikten worden dan volgens de gewone regels van het burgerlijk recht of het staatsrecht aan de verantwoordelijke toegerekend. (MVT, II, nr. 3, blz. 56)

...

Bijlage 3

Notitie FRAUDEBESTRIJDING door BESTANDSKOPPELING

(College bescherming persoonsgegevens, September 2006)

Een efficiënte en doeltreffende bestrijding van misbruik van sociale voorzieningen en uitkeringen staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda.

Om misbruik van gemeenschapsgeld aan de poort tegen te houden, willen gemeenten reeds in een vroeg stadium van het contact met de aanvrager van een uitkering zoveel mogelijk van diens gegevens verifiëren bij een aantal authentieke registraties. Daarnaast willen gemeenten ter bestrijding van fraude met uitkeringen steeds meer gegevensbestanden ontsluiten en koppelen. Staatssecretaris Van Hoof heeft in december 2005 het raamwerk vastgesteld voor de ontsluiting van gegevensbronnen en de koppeling van bestanden. Dit kader dient rekening te houden met de privacywetgeving. In deze notitie geeft het College Bescherming Persoonsgegevens aan waarop gelet moet worden bij het vinden van een evenwicht tussen fraudebestrijding en respect voor de persoonlijke levenssfeer.

Het CBP zal de notitie gebruiken bij de toetsing van nieuwe voorstellen voor het ontsluiten en koppelen van bestanden met persoonsgegevens.

Uitgangspunten

- Het ten onrechte ontvangen van een uitkering moet worden aangepakt.

Het ontsluiten en koppelen van bestanden kan een aantasting vormen van de persoonlijke levenssfeer van burgers die een uitkering ontvangen. Fraudebestrijding mag niet leiden tot een disproportionele inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van deze burgers. Er moet derhalve worden gezocht naar een evenwicht tussen het belang van fraudebestrijding en het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Voorkomen moet worden dat burgers die een uitkering aanvragen of ontvangen, worden behandeld als potentiële fraudeurs die onbeperkt mogen worden gecontroleerd. In een rechtsstaat is de burger onschuldig tot het tegendeel daarvan is bewezen. Zonder concrete verdenking van wetsovertreding dient de inbreuk die op de persoonlijke levenssfeer van de burger wordt gemaakt, bijvoorbeeld als gevolg van koppeling van bestanden, minimaal te zijn. Naarmate er sprake is van een meer concrete verdenking, is een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen.

- Op grond van artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt indien hiervoor een in dit artikel genoemde verwerkingsgrond aanwezig is. Voor het koppelen van bestanden door gemeenten ten behoeve van fraudebestrijding kan een grondslag worden gevonden in artikel 8, sub e, WBP: persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien de gegevensverwerking *noodzakelijk* is voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.

De vraag die moet worden beantwoord is wanneer een gegevensverwerking 'noodzakelijk' is en wanneer deze 'niet noodzakelijk' is. De algemene wetenschap dat er fraude met uitkeringen bestaat, maakt het niet zonder meer noodzakelijk bestanden te koppelen waardoor de hele populatie uitkeringsontvangers op persoonsniveau wordt gecontroleerd.

De noodzaak tot het koppelen van gegevensbestanden zal op grond van objectieve gegevens nader moeten worden onderbouwd.

- Fraude met gemeenschapsgeld dient aan de uitgavenkant (waaronder uitkeringsfraude) vanuit dezelfde logica te worden aangepakt als aan de inkomstenkant (belastingheffing). De in te zetten handhavingsinstrumenten dienen met dit uitgangspunt in overeenstemming te zijn.

Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit

De Wet werk en bijstand (WWB) maakt koppelingen mogelijk van bestanden van instanties genoemd in artikel 64 WWB, indien dit *noodzakelijk* is voor de uitvoering van de WWB. Voordat koppelingen kunnen plaatsvinden, dient de verantwoordelijke, het College van burgemeester en wethouders (B&W), de proportionaliteits- en subsidiariteitsafwegingen te maken. Dit betekent dat de gemeenten, maar ook de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding, zich dienen af te vragen of de voorgenomen bestandskoppeling in verhouding staat tot het te bereiken doel en of hetzelfde doel niet op minder ingrijpende wijze bereikt kan worden.

Verenigbaarheid

Bij koppeling aan gegevensbestanden van organisaties die niet in artikel 64 WWB zijn opgenomen als inlichtingenplichtige instantie, geldt naast de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit nog een vierde eis. Die houdt in dat bij gegevensverstrekking rekening moet worden gehouden met de verenigbaarheid met het oorspronkelijke doel waarvoor het bestand door die organisatie werd aangelegd.

Om te beoordelen of gegevensverstrekking verenigbaar is, dient de organisatie waaraan is gevraagd om gegevens voor koppeling ter beschikking te stellen, de zogenoemde verenigbaarheidstoets uit artikel 9, tweede lid van de WBP uit te voeren. Artikel 9, tweede lid van de WBP bevat vijf criteria waarmee in ieder geval rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of een verwerking verenigbaar is met het oorspronkelijke doel.

Drie niveaus van controle en handhaving

Het CBP onderscheidt drie niveaus van controle in de sociale zekerheid.

1. De afhandeling van een aanvraag van een uitkering.
2. Nadere controle in het kader van het handhavingsbeleid.
3. Fraudeopsporing en vervolging.

In de fase van de aanvraag, verificatie en toekenning van een uitkering – hierna aangeduid als intakefase - dient de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de burger zo gering mogelijk te zijn en op een rationele basis te hebben. De burger is immers geen verdachte. Onder de intakefase wordt in deze notitie ook gerekend het administratief proces van de maandelijkse controle met behulp van samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau.

In de tweede fase vindt in het kader van handhaving van de wet nadere controle plaats. Indien, bijvoorbeeld op basis van statistisch materiaal, besloten wordt extra controles uit te voeren op bepaalde categorieën uitkeringsontvangers, dan zou, mits de themacontrolerekening openlijk is aangekondigd, koppeling van bestanden mogelijk kunnen zijn.

Bij een redelijk vermoeden van schuld bij de cliënt kunnen meer en ingrijpendere controlemogelijkheden worden benut.

Deze fasering bij het inzetten van controlemechanismen op basis van het risico van fraude door de cliënt sluit aan bij het concept "Handhaven op maat", zoals dat in de praktijk is ontwikkeld en is gestimuleerd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Handhaven op maat is de basis voor hoogwaardig handhaven. Het doel van deze benadering is dat (potentiële) cliënten van de sociale dienst de wet- en regelgeving uit zichzelf naleven.

1. Aanvraag en toekenning uitkering

Om te beoordelen of iemand recht heeft op een WWB-uitkering en zo ja, hoe hoog deze moet zijn, moet het college van B & W over een set gegevens beschikken. Een deel van deze gegevens wordt in het kader van de eenmalige gegevensuitvraag uit eigen bronnen (Gemeentelijke Basisadministratie) en uit gegevensbestanden van andere overheidsorganisaties verkregen. Ook kan het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) de intake voor de bijstand verzorgen. Bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is geregeld welke organisaties gegevens aanleveren voor het digitaal klantdossier en uit welke bron die gegevens afkomstig mogen zijn.

De ontbrekende gegevens worden bij de cliënt zelf verkregen. De cliënt heeft een inlichtingenplicht om de noodzakelijke gegevens en bewijsstukken te verstrekken voor zover deze niet in het kader van de eenmalige gegevensuitvraag moeten worden verkregen uit eigen bronnen of van andere overheidsorganisaties. Om een rechtmatige toekenning van de WWB-uitkering zeker te stellen, hebben B & W de bevoegdheid om de juistheid en volledigheid van de door de burger verstrekte gegevens te onderzoeken. Dit kunnen zij doen door deze gegevens te verifiëren bij een aantal andere organisaties die in artikel 64 WWB worden genoemd.

Tijdens de intakefase wordt een aantal gegevens standaard door middel van bestandsvergelijking gecontroleerd. Via het Inlichtingenbureau ontvangt de sociale dienst samenloopsignalen van de Belastingdienst, het UWV, de Informatie Beheer Groep en de Rijksdienst voor het wegverkeer over eventueel vermogen, inkomsten en autobezit van de aanvrager van een uitkering. Een samenloopsignaal geeft aan dat er een overlap zit tussen twee bestanden. De sociale dienst zoekt deze signalen uit en vraagt de cliënt om uitleg wanneer zaken niet helemaal duidelijk zijn. De sociale dienst raadpleegt voor de uitoefening van haar taken de Gemeentelijke Basisadministratie.

De tendens is om steeds meer bestanden te ontsluiten en te koppelen om zodoende al tijdens de intakefase zoveel mogelijk gegevens te verifiëren. Het CBP is van mening dat de gemeente zich in

deze fase, waarin er geen sprake is van vermoedens van misbruik van de uitkering, moet beperken tot een aantal standaard checks om de door de cliënt verstrekte informatie te controleren. Naar de mening van het CBP volstaan de huidige mogelijkheden daarvoor.

Uitgangspunt hierbij is dat de gegevens die in dit traject over de cliënt worden verkregen, bij de cliënt moeten worden geverifieerd. Heeft de cliënt geen of onvoldoende verklaring voor onduidelijkheden, dan kan worden overgegaan tot nadere controle. Dit past in het onderdeel 'controle op maat' uit het concept 'Handhaven op maat'.

2. Nadere controle en handhavingsbeleid

Iedere gemeente is verplicht regels op te stellen voor de handhaving van de WWB. Bij professioneel handhaven worden tevoren de risico's voor wetsovertreding ingeschat en worden op basis daarvan prioriteiten gesteld. Bovendien behoort de handhavende instantie – in dit geval de sociale dienst – van te voren bekend te maken op welke terreinen zij de komende tijd in het bijzonder de aandacht zal richten. Dit past in het onderdeel 'informatie op maat' uit het concept 'Handhaven op maat'. Handhavingsbeleid is gebaseerd op kennis van de risicofactoren. Kennis van de risicofactoren wordt verkregen door het uitvoeren van een risicoanalyse. Anonieme bestandskoppelingen en enquêtes kunnen de risicofactoren aan het licht brengen. De risicoanalyse levert statistisch materiaal op waaruit blijkt dat de kans op overtreding van een voorschrift in bepaalde gevallen door bepaalde cliënten groot is.

Risicoselectie kan ook plaatsvinden aan de hand van in de intakefase ingebouwde parameters. De parameters zijn vastgesteld op basis van kennis van de risicofactoren. Zo gaat de Belastingdienst systematisch te werk bij het verwerken van de belastingaangiften. De aangiften worden op enkele punten gescreend (de parameters). Blijft de aangifte binnen de marges dan wordt deze zonder nadere controle verwerkt. Wijkt de aangifte op een bepaald punt af, dan volgt een nader onderzoek. Voor het domein van de sociale zekerheid dient een vergelijkbare systematiek te worden gehanteerd. Op basis van statistisch onderzoek en ervaringsgegevens kan worden vastgesteld welke de grootste frauderisico's (parameters) zijn. Bijvoorbeeld: als wij op de factoren A, B en C letten, dan onderscheppen wij 70% van de potentiële fraudegevallen.

Daarna wordt vastgesteld welk niveau van naleving wordt beoogd en hoeveel het bereiken van dit nalevingsniveau mag kosten.

Na het uitvoeren van een risicoanalyse weet de sociale dienst waarnaar zij moet zoeken en op basis van het risicoprofiel naar wie zij op zoek is. Deze zaken moeten bekend zijn voordat wordt overgegaan tot het koppelen van bestanden waaruit tot het individu herleidbare gegevens voortkomen. Bestandskoppeling waarbij de hele populatie uitkeringsontvangers op individueel niveau gecontroleerd wordt zonder dat de noodzaak daartoe kan worden onderbouwd, is disproportioneel. Het CBP is van mening dat de risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteitstelling bepaalt welke bestandskoppelingen voor welke doelgroep wenselijk en toelaatbaar zijn. Dit sluit aan bij het onderdeel 'controle op maat' uit het concept 'Handhaven op maat'.

Een voorbeeld.

Als een uitkeringsgerechtigde samenleeft met iemand die een inkomen heeft, wordt zijn uitkering verlaagd of ingetrokken. Uit onderzoek blijkt dat een aanzienlijk percentage van de fraude gerelateerd is aan het opgeven door de cliënt van de leefvorm. Uit de risicoanalyse blijkt dat van de personen tussen de 30 en 40 jaar oud, die drie tot vijf jaar tevoren gescheiden zijn, zo'n 70% zich schuldig maken aan deze vorm van fraude. Zij wonen samen met een nieuwe partner, maar geven dit niet op aan de sociale dienst.

De risicofactoren in dit voorbeeld zijn de leeftijd en het eerder gehuwd geweest zijn. Op basis van de kennis van de risicofactoren bepaalt de gemeente de beste methode om handhavend op te treden. Personen die voldoen aan het risicoprofiel dat op basis van de risicofactoren is opgesteld, komen in aanmerking voor nader onderzoek.

Nadat de handhavingsactie op basis van de gestelde prioriteiten heeft plaatsgevonden, evalueert de sociale dienst deze activiteit. Blijkt dat er veel fraude aan het licht komt, dan kan besloten worden het volgende jaar weer naar deze groep te kijken. Eventueel kan het nodig blijken de verificatiemogelijkheden

in de intakefase aan te passen. Hoe meer ervaring wordt opgedaan, hoe beter het mogelijk zal zijn om een verfijnd handhavingsbeleid te ontwikkelen. Dit beleid, gericht op een steeds beter gedefinieerde risicogroep, heeft als neveneffect dat steeds minder inbreuk wordt

gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de overige uitkeringsontvangers.

3. Opsporing en vervolging van fraude

Indien tijdens de fasen van de intake en van de nadere controle of op een andere wijze duidelijke indicaties voor fraude aan het licht zijn gekomen, kan de zaak worden overgedragen aan de sociale recherche. Voor het uitzoeken van de indicatie is het niet nodig om complete bestanden met persoonsgegevens met elkaar te koppelen. Volstaan kan worden met controle door vergelijking van de gegevens van de persoon die van fraude wordt verdacht met zijn gegevens in een ander bestand.

Uitvoering

Het koppelen van bestanden kan alleen door gemeenten, de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding of het Inlichtingenbureau uitgevoerd worden. Gezien het gesloten verstrekkingenregime van de Wet werk en bijstand is het niet mogelijk dat gegevens van de sociale dienst worden verstrekt aan andere organisaties die de koppelingen voor gemeenten zouden moeten uitvoeren.

Informatieplicht

Door bestandskoppeling worden persoonsgegevens verkregen of gegenereerd, terwijl de burger hiervan niet de hoogte is. De informatieplicht uit artikel 34 WBP is op bestandskoppelingen van toepassing.

Het CBP is van mening dat bij de standaardkoppelingen in het kader van de *intake* volstaan kan worden met goede informatievoorziening hierover bij het intakegesprek.

Bij *nadere controle* door middel van bestandskoppeling dient de risicogroep voor de daadwerkelijke controle in algemene zin geïnformeerd te worden over themacontroles. Dit kan bijvoorbeeld via het informatieblad van de sociale dienst. Bij koppelingen op persoonsniveau die voortvloeien uit de prioriteiten van het handhavingsbeleid, kan niet worden volstaan met informatie vooraf dat de gegevens van een uitkeringsontvanger misschien door middel van bestandskoppeling gecontroleerd zullen worden. Het CBP is van opvatting dat de sociale dienst iedere keer als een uitkeringsontvanger op persoonsniveau gekoppeld is, de betrokkene achteraf moet laten weten met welke bestanden is gematcht.

Indien wordt overgegaan tot *opsporing en vervolging* dient de uitkeringsontvanger, wanneer het onderzoeksbelang dit toelaat, geïnformeerd te worden over de activiteiten die daartoe hebben geleid. Tijdens de opsporing en vervolging heeft hij recht op informatie over het onderzoek en over zijn rechten als verdachte. In het belang van het onderzoek kan de informatieplicht met een beroep op artikel 43, sub b, WBP opgeschort worden. Per geval zal moeten worden afgewogen of en hoe lang een beroep op deze weigeringsgrond gerechtvaardigd is.

Conclusie

De tendens is om steeds meer bestanden te ontsluiten en te koppelen, teneinde al in de intakefase zoveel mogelijk gegevens te verifiëren. In beginsel kunnen alleen de organisaties die genoemd zijn in artikel 64 WWB gegevens leveren voor de controle op rechtmatige uitkeringsverstrekking. Of deze gegevens gebruikt mogen worden, hangt af van het antwoord op de vraag of dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de WWB. Wil men gegevens koppelen met een bestand van een organisatie die niet in artikel 64 WWB als inlichtingenplichtige instantie wordt genoemd, dan zal de potentiële gegevensverstrekker de verenigbaarheidstoets uit artikel 9, tweede lid, WBP moeten maken. Tijdens de drie fasen van gegevensverwerking heeft de cliënt recht op informatie over het gebruik dat van zijn gegevens wordt gemaakt.

• Intake

Het CBP is van mening dat de gemeente zich tijdens de intakefase, wanneer er geen sprake is van vermoedens van misbruik van de uitkering, moet beperken tot een aantal standaardchecks om de door de cliënt geleverde informatie te controleren. Het uitgangspunt dat de bij de intake van de cliënt verkregen gegevens in eerste instantie bij de cliënt geverifieerd moeten worden, kan onverkort in stand blijven.

Informatieverplichting: een folder of ander informatiemateriaal.

• Nadere controle op basis van risico

De risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteitstelling bepaalt welke risicogroep door middel van welke bestandskoppeling nader mag worden gecontroleerd. Voortdurende evaluatie van het handhavingsbeleid leidt tot een verbetering van de effectiviteit van handhavingsinstrumenten en

daarmee tot beperking van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Informatieverplichting: vooraf over themacontroles in algemene zin en bij daadwerkelijke controle achteraf op persoonsniveau.

- Opsporing en vervolging

Indien tijdens de intake, een handhavingsactie of op een andere manier duidelijke indicaties voor fraude naar voren gekomen zijn, kan de zaak worden overgedragen aan de sociale recherche. In een dergelijke situatie kunnen gegevens van de verdachte persoon op individueel niveau worden vergeleken met zijn gegevens in een ander bestand.

Informatieverplichting: over de rechten als verdachte en over het onderzoek tijdens opsporing en vervolging, behoudens opschorting op grond van artikel 43, sub b, van de WBP.