

aan DG

cc CPO, hoofd MDS, directeur CSB, hoofd CAD, CSB-j

van FG en plvFG

onderwerp Eigen data en meegebrachte data in RA

datum 17 juli 2023

Managementsamenvatting

Via Remote Access worden niet alleen CBS-microdata verwerkt, maar ook onderzoeksdata meegebracht door onderzoekers of geleverd door derden. Deze laatste twee groepen onderzoeksdata kunnen persoonsgegevens bevatten. De wettelijke grondslag voor verwerking van CBS-microdata is duidelijk geregeld. Echter, de grondslag voor verwerking van persoonsgegevens in de laatste twee groepen is niet specifiek. Het verdient daarom aanbeveling de bestaande grondslag te verduidelijken in een eerstvolgende wijziging van de CBS-wet. Er lijkt daarnaast in enkele gevallen sprake te zijn van sets van microdata met persoonsgegevens die het CBS proactief opslaat en aanbiedt voor RA, terwijl die sets nog niet voor een CBS-statistiek of RA-onderzoek worden gebruikt. Voor deze proactieve opslag bestaat geen wettelijke grondslag.

Via Remote Access (RA) kunnen gemachtigde onderzoekers van gemachtigde instellingen toegang krijgen tot CBS-microdata. De mogelijkheid hiertoe is geregeld in artikel 41 van de CBS-wet. In de praktijk gebruiken onderzoekers ook microdata in de RA-omgeving die niet afkomstig zijn van het CBS. Het gaat om de volgende twee typen 'meegebrachte data':

- Gegevens die door de onderzoeker of de onderzoeksgroep zelf verzameld zijn (data voortgekomen uit eigen onderzoek)
- Gegevens die een onderzoeker aangevraagd heeft bij een bronhouder (op aanvraag geleverde data door derden)

Er zijn bij mij vragen gerezen rondom de wettelijke grondslag voor de verwerking van dergelijke 'meegebrachte' gegevens in de RA-omgeving. In de RA-omgeving wordt gewerkt onder de AVG-figuur gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid. Voor de grondslag betekent dit dat elk van de verwerkingsverantwoordelijken een eigen grondslag nodig heeft, en in sommige gevallen dat een overstijgende grondslag nodig is. Van het laatste ga ik vooralsnog niet uit, en die gezamenlijke, overstijgende grondslag is dan ook geen onderwerp van deze notitie.

RA is bij het gebruik van microdata van het CBS een drietrapsraket, gebaseerd op artikel 3 t/m 5 (taak), artikel 33-36 (verwerving) en artikel 41 (verstrekking). Als het CBS gegevens niet gebruikt om zelf statistieken te maken, vervalt de eerste trap via de koppeling ex art. 37 lid 1 CBS-wet en daarmee de grondslag voor de tweede en derde trap (samen doorlevering). In de tabel hieronder is aangegeven in welke combinaties gebruik van eigen data en meegebrachte data op grond van actueel beleid/gegroeide praktijk bij het CBS wordt toegestaan:



| | | | | | | | |
|---------------------------------------|----|----|----|----|-----|-----|-----|
| CBS-data in gebruik voor statistiek | + | + | + | + | - | - | - |
| Data voortgekomen uit eigen onderzoek | - | + | + | - | + | + | - |
| Op aanvraag geleverde derdendata | - | - | + | + | + | - | + |
| Toegestaan | ja | ja | ja | ja | nee | nee | nee |

In de verdere verwerking van persoonsgegevens voor wetenschappelijk of statistisch onderzoek is voorzien in art. 5 lid 1 onder b jo. art. 89 lid 1 AVG. Dit maakt voor de meeste onderzoekers en instellingen die werken via RA verdere verwerking mogelijk op grond van de oorspronkelijke verwerkingsgrondslag. Om de rechtmatigheid van de verwerking door de onderzoeker en/of instelling te toetsen is het dus vooral van belang te controleren of de oorspronkelijke grondslag klopt. Binnen het toetsingskader van RA-toegang wordt de oorspronkelijke grondslag van de onderzoeker uitgevraagd. Deze is verder geen onderwerp van deze notitie.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft recent een kamerbrief¹ geschreven over verwerking van medische gegevens van overledenen en betrokkenen voor oversterfteonderzoek. In paragraaf 3 van deze brief legt de AP uit onder welke voorwaarden de CBS-route voor dergelijk onderzoek legitiem is. De AP merkt daarbij op dat gegevens die door het CBS voor de eigen taak, d.w.z. het maken van statistieken, worden gebruikt, o.g.v. art. 41 CBS-wet beschikbaar kunnen worden gemaakt aan onderzoeksinstanties. De AP merkt daarbij op dat ook eigen gegevens of van derden verkregen gegevens mogen worden geupload naar de door het CBS ter beschikking gestelde omgeving. Onduidelijk blijft ook in deze brief echter wat voor dat laatste de wettelijke grondslag is.

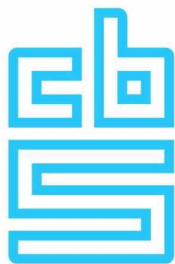
Mogelijke grondslagen voor verwerking door het CBS van meegebrachte data

Deze paragraaf gaat over de vraag wat de grondslag zou kunnen zijn voor het verwerken van meegebrachte data door het CBS in de RA-omgeving. Hierbij komen achtereenvolgens als mogelijke grondslagen voor verwerking van persoonsgegevens aan de orde: een autonome lezing van art. 41 CBS-wet, uitsluitend gebruik eigen grondslag onderzoeker/instelling en de wettelijke taak (art. 3 CBS-wet).

Autonome lezing van art. 41 CBS-wet

Artikel 41 zou in een andere lezing kunnen worden gezien als een onafhankelijke bevoegdheid die ziet op meer gegevens dan die zijn verkregen onder de artikelen 33-35 CBS-wet. Ik wijs deze lezing af, onder meer op grond van de formulering van art. 41 lid 1: "In afwijking van artikel 37 [...]". De consistente naamgeving van de corresponderende paragrafen (Paragraaf 2. Gebruik van gegevens, Paragraaf 3. Verstrekking van gegevens) toont voor mij aan dat het om dezelfde (overkoepelende) set van gegevens gaat.

¹ Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens d.d. 13 februari 2022, kenmerk z2022-064470, onderwerp 'Adviesverzoek onderzoek oversterfte'.



Levering en verwerking op eigen grondslag

Het meenemen en gebruiken van microdata door de onderzoeker zou ook als een zelfstandige actie kunnen worden gezien, waarvoor het CBS geen verwerkingsverantwoordelijkheid draagt. Aangezien deze gegevens door de systemen van het CBS gaan, zou het CBS in dat geval verwerker zijn. Voor deze figuur is in elk geval niet gekozen. Het CBS is altijd (gezamenlijk) verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen op haar eigen systemen.

Ook onder de figuur van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid kan een verantwoordelijke zelfstandig verwerkingsverantwoordelijk zijn, indien doel en middelen van de verwerking bij uitsluiting door die partij worden bepaald. Hiervan is echter geen sprake, aangezien het CBS bewerkingen uitvoert op de microdata om deze koppelbaar te maken in de RA-omgeving en de outputcontroles uitvoert. Derhalve hebben zowel de onderzoeker als het CBS een geldige verwerkingsgrondslag nodig.

Verwerking op basis van artikel 3 CBS-wet

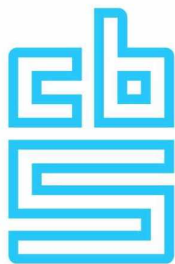
Art. 37 lid 1 CBS-wet geeft het CBS de mogelijkheid in het kader van de uitoefening van de taken ontvangen gegevens te verwerken, doch uitsluitend voor statistische doeleinden. Ook hier lijkt 'gegevens' uitsluitend te verwijzen naar de gegevens die in het kader van art. 33-36 CBS-wet zijn verworven. Zou je kiezen voor een uitgebreidere interpretatie, dan kom je bij art. 3 CBS-wet terecht, die met name in lid 2 onder a een open norm lijkt te weerspiegelen: "Het CBS bevordert: een statistische informatievoorziening van overheidswege die voorziet in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap."

De lezing van het verwerken van meegebrachte data onder art. 3 lid 2 onder a jo. art. 41 CBS-wet wordt bevestigd door de juridische afdeling van de sector CSB van het CBS. Deze lezing komt voort uit de mogelijkheid, geschapen door de wetgever in de Memorie van Toelichting, dat precieze invulling van de wettelijke taak bij het opstellen van de wet niet mogelijk was:

"Bij de omschrijving van de taak is niet gestreefd naar een uitputtende opsomming van de werkzaamheden van het CBS. Bijna elk statistisch bureau heeft wel taken op het gebied van coördinatie (van de binnen de officiële statistiek te hanteren begrippen en definities e.d.), nomenclaturen, standaardclassificaties en statistische research. Genoemde werkzaamheden kunnen veelal tot de eigenlijke taken worden gerekend of zijn goed beschouwd ondersteunend voor de eigenlijke taak: het vervaardigen van statistieken waaraan een aantoonbare behoefte bestaat. Ook in statistische wetten van andere landen wordt de taak meestal in vrij globale termen beschreven. Opgemerkt zij nog dat analysewerkzaamheden van statistische gegevens gaandeweg een belangrijker plaats zijn gaan innemen."²

Duidelijk is wel dat in deze passage niet voorzien is in de combinatie van meegebrachte data met microdata van het CBS. Hoewel ik begrip heb voor het onder dit artikellid brengen van

² Kamerstukken II 2001-2002, 28 277, nr. 3, par. 2.2.



meegebrachte data, zou ik in het kader van het legaliteitsbeginsel een preciezere omschrijven wensen van de voorziene verwerkingen. Van de genoemde grondslagen is artikel 3 lid 2 onder a CBS-wet echter wel de meest houdbare grondslag voor verwerking van meegebrachte data. Immers, grondslag e (art. 6 lid 1 AVG) voorziet in de verwerking van persoonsgegevens indien die verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang, zelfs als de verwerking van persoonsgegevens niet expliciet is gemaakt in die taak.³

In de huidige logica van de CBS-wet staat het CBS altijd (mede) aan het stuur van de productie van een statistiek of de uitvoering van een wetenschappelijk onderzoek via Remote Access. Dat geldt voor zowel eigen als meegebrachte microdata. Het betekent dat het CBS in beide gevallen gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke is, en dus medeverantwoordelijk is voor de grondslag voor verwerking van persoonsgegevens van de overige gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken. Indien op termijn een herziening van de CBS-wet wordt gepland, zou het mijn voorkeur hebben als een expliciete grondslag voor de verwerking van 'meegebrachte' data wordt opgenomen ter invulling van de algemeen geformuleerde taak in art. 3 lid 2 onder a.

Proactieve beschikbaarstelling van microdata voor RA

In de Memorie van Toelichting bij de CBS-wet is de drietrapsraket benoemd: "Het CBS heeft tot taak gegevens te verzamelen, deze te verwerken tot statistieken en zorg te dragen voor de openbaarmaking van die statistieken."⁴ Deze drietrapsraket geldt uitsluitend voor microdata die voor het reguliere statistische programma door het CBS worden opgevraagd en verwerkt. Meegebrachte data conform de art. 3-route mogen zonder gebruik voor CBS-statistieken worden doorgeleverd via RA indien zij gekoppeld worden aan reguliere CBS-microdata.

Er worden, voorzover ik kon nagaan, in de catalogus van RA-bestanden ook enkele sets microdata aangeboden die niet voor het eigen werkprogramma van het CBS worden gebruikt maar wel binnen de CBS-omgeving zijn opgeslagen. Dit is alleen mogelijk indien de desbetreffende microdata daadwerkelijk actueel of binnen afzienbare tijd in RA-omgevingen gebruikt worden. Anders valt het bestand noch onder de drietrapsraket noch onder de grondslag voor gebruik van meegebrachte data, en is er door het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de verwerking (opslag) sprake van een onrechtmatige verwerking.

³ Zie overweging 45 van de AVG.

⁴ *Kamerstukken II* 28 277, nr. 3, 4 april 2002.