

aan 5.1.2.e

cc Hoofd CN, prico SER, CPO

van FG en plvFG

onderwerp Advies levering microdata t.b.v. basisregistratie Carabisch Nederland

datum 2 augustus 2024

Ons is gevraagd te adviseren over de mogelijkheden tot levering van microdata in het kader van het opzetten van een BAG voor Caribisch Nederland. Voordat we aan de beantwoording van de gestelde vragen toekomen, is het belangrijk eerst een aantal voorvragen te behandelen:

Wat is het doel van de beoogde teruglevering?

Het doel van de Nulmeting is het opstellen door het CBS van een basisbestand met de adressen van Bonaire om betrouwbaarder statistieken over de woningmarkt aldaar te kunnen maken.

Tegelijkertijd blijkt door het ministerie van BZK gewerkt te worden aan een BAG (basisregistratie adressen en gebouwen) voor Caribisch Nederland. Het ministerie heeft aangegeven een formeel verzoek aan het CBS te willen doen voor gebruik van de verzamelde microdata voor het opzetten van een BAG voor Caribisch Nederland. De levering van microdata van het CBS zou plaatsvinden aan een van de drie volgende partijen: 5.1.2.f

Is er sprake van teruglevering?

In onze ogen is alleen sprake van teruglevering indien microdata eerst zijn verkregen van of over een persoon, gezin, bedrijf of instelling en daarna aan de betreffende persoon, gezin, bedrijf of instelling geleverd worden. In casu is de scope van de teruglevering dus sowieso beperkt tot microdata die zijn verkregen van 5.1.2.f en daarna worden geleverd 5.1.2.f. Buiten de scope vallen in elk geval alle eigen waarnemingen van het CBS.

Van de levering van microdata vanuit het CBS kan geen sprake zijn op basis van art. 37 lid 2 CBS-wet (alleen verstrekking aan degenen die belast zijn met de taak van het CBS), tenzij wordt voldaan aan de eisen uit art. 41 CBS-wet (gebruik voor statistisch of wetenschappelijk onderzoek). Dit is niet aan de orde: het gaat hier om levering ten behoeve van het samenstellen van een administratief register.

Past dit doel bij de wettelijke taak van het CBS?

De wettelijke taak van het CBS is het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap, en de bevordering van een statistische informatievoorziening van overheidswege, en de bevordering van de nauwkeurigheid en volledigheid van de van overheidswege openbaar te maken statistieken (art. 3 lid 1 en 2 CBS-wet). Daarbij maakt het CBS gebruik van registraties die bij onder meer overheden berusten.



Het opzetten van registraties behoort nadrukkelijk niet tot de taak van het CBS. Registratie zijn vaak verbonden met het vestigen van rechten en het op betrouwbare gronden kunnen vaststellen van rechtsgevolgen. Dat is de taak van andere overheidsinstellingen, niet van het CBS.

Stel dat microdata geleverd zouden kunnen worden, is levering aan Caribisch Nederland dan mogelijk?

De BES-eilanden vallen niet onder de Europese Economische Ruimte. Daardoor is conform de AVG een levering van persoonsgegevens vanuit Nederland aan een BES-eiland alleen mogelijk indien er passende waarborgen zijn getroffen door middel van een geldig overdrachtsmechanisme. Het is in casu onduidelijk wat dat mechanisme zou kunnen zijn, mogelijk is art. 49, eerste lid, onder d AVG de meeste passende optie.

Aan de aanvullende eis uit het vierde lid van hetzelfde artikel wordt voldaan door de CBS-wet, maar alleen voorzover het de taak van het CBS betreft. Een handelen buiten de taak van het CBS kan dus niet leiden tot geldige overdracht van persoonsgegevens. Het probeem zou kunnen worden voorkomen door de betreffende gegevens slechts lokaal (in Caribisch Nederland) te verzamelen en te verwerken, met inachtneming van eventuele restricties tussen de BES-eilanden en de overige onderdelen van het Koninkrijk.

Is er sprake van microdata?

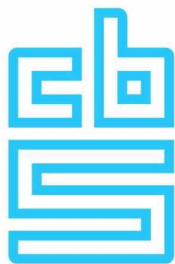
Gegevens over een pand, de locatie daarvan, de afstand tot bepaalde voorzieningen, de status, de aard van het gebruik, het woningtype etc. zijn alle persoons- en/of bedrijfsgegevens in de zin van de AVG resp. de CBS-wet. Ze kwalificeren alle als microdata. De CBS-wet is dus onverkort van toepassing.

Met de beantwoording van de voorvragen komen we toe aan de vragen uit de adviesaanvraag. Vanwege de verstrekte context in de adviesaanvraag zijn we zo vrij geweest enkele passages integraal over te nemen; het gaat om de informatie onder de vet gezette kopjes 1 en 2. Per vraag aan de FG is het antwoord geformuleerd en cursief gezet.

1. Verondersteld toegestane en uitgesloten opties

Deze opties lijken toegestaan (met inachtneming van onthulling en openbaarmaking):

- Per gebied aangeven hoe veel adressen uit onze woningtelling er wel/niet overeenkomen met de adressen zoals afgeleid uit de tekeningen/kaarten van OLB. *FG: Dit is een aggregaat en is in beginsel toegestaan, met inachtneming van onthullingsrisico. We gaan er hierbij van uit dat de gebiedsdefinitie door het OLB gegeven is en niet is aangepast door het CBS.*
- Deze groepen uitsplitsen naar soort afwijking. Zo komt het bijvoorbeeld vaak voor dat in het veld het huisnummer mist en dus niet geregistreerd is door de veldwerker. Daardoor krijg je geen match met een mogelijk "OLB adres". Maar andersom kan ook voorkomen. *FG: Dit is een aggregaat en is in beginsel toegestaan, met inachtneming van onthullingsrisico (dat in principe hoger is doordat er uitgesplitst is naar soorten afwijking).*
- Per gebied aangeven hoeveel gebouwen niet in de OLB tekening/kaart voorkomen. De OLB tekening/kaart is niet compleet m.b.t. gebouwen. We weten dat er in dat bestand niet overal



gebouwen zijn ingetekend. We zouden moeten kijken naar de overlap tussen gebouwen waargenomen door de CBS veldwerkers en die van OLB, maar dat zou een vertekend beeld opleveren. *FG: Dit is een aggregaat en is in beginsel toegestaan, met inachtneming van onthullingsrisico.*

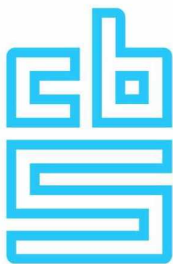
- Een laag met perceelpolygonen terugleveren. Dat is een verbeterde versie van de OLB percelen zoals die zijn aangeleverd. De percelen uit de OLB tekening/kaart zijn namelijk verdeeld over meerdere lagen en geometrisch niet op elkaar aansluitend. Het zijn vaak, technisch gezien, ook geen polygonen. We zouden de door het CBS geconstrueerde perceelpolygonen mogelijk wel kunnen delen. Daar zitten nu perceelnummers aan, maar die kunnen we uiteraard weglaten. *FG: Dit is in beginsel niet mogelijk.*

De onderstaande voorbeelden lijken uitgesloten door de eis dat niet op recordniveau wordt teruggekoppeld:

- Per adres in de OLB kaart/tekening aangeven of het wel of niet klopt. *FG: Dit kwalificeert als levering van microdata.*
- Per adres in de OLB kaart/tekening wat er niet klopt. *FG: Dit kwalificeert als levering van microdata.*
- Individuele gebouwen/percelen identificeren die niet in de registratie voorkomen. *FG: Dit kwalificeert als levering van microdata.*

Vragen aan de FG:

- Is de FG het eens met deze conclusies? *FG: In de meeste gevallen wel, zie de detailopmerkingen hierboven. Op recordniveau mag niet worden teruggeleverd.*
- Op dit ogenblik is er nog geen heldere wijk/buurt indeling op Bonaire. Mogen we als CBS de polygonen van een door ons vastgestelde wijk/buurtindeling delen? Dat gaat ook om het toedelen van individuele gebouwen aan gebieden in twijfelgevallen. *FG: De levering van een polygoon is te construeren als een levering op record-niveau: je kunt met de polygoon eenduidig vaststellen welk gebouw tot een bepaald gebied behoort. Dit zijn nieuwe microdata en mogen dus niet op recordniveau worden gedeeld. Gebeurt dit niet op recordniveau maar kan de ontvangende partij de set op recordniveau eenduidig reconstrueren, dan telt dit eveneens als levering van microdata. Het vaststellen van gebiedsgrenzen is in onze ogen een administratiefrechtelijk relevante handeling, die rechtsgevolgen kan hebben voor betrokkenen. Als het OLB zelf de gebiedsindeling aanpast en de gewijzigde polygonen aan het CBS levert, en het CBS vervolgens aggregaten m.b.t. deze gewijzigde polygonen teruglevert, is daar in beginsel geen bezwaar tegen.*
- Vormt de omschrijving van het geografisch punt (=het adres) onthulling? Op GoogleMaps, luchtfoto, satelliet of een topografische kaart is te zien of er wel of niet een gebouw staat. *FG: of een gegeven openbaar is of niet, of op een andere manier verkregen kan worden, is in principe irrelevant voor de beoordeling van de vraag of het geleverd mag worden. Als het om microdata gaat, mag die het CBS niet verlaten, tenzij aan een van de uitzonderingen in het licht van de statistiek (zie FG-advies over teruglevering van microdata d.d. 28 september 2023) of aan de eisen uit art. 41 CBS-wet is voldaan (het artikel dat onder meer Remote Access mogelijk maakt).*



2. Teruglevering op basis van punt 6 uit het FG-advies: ‘teruglevering met toegevoegde waarde: selectie zonder gebruik van achtergrondkenmerken’

- Een selectie van adressen aanleveren waarbij de veldwerkers een afwijking van de OLB tekening/kaart hebben waargenomen. *FG: dit is ons inziens niet mogelijk binnen de CBS-wet.*
- Een selectie van adressen aanleveren per soort afwijking van de OLB kaart/tekening die door de veldwerkers is waargenomen (bv “toevoeging op adresnummer ontbreekt”, “waargenomen adres komt niet overeen met geregistreerd adres”). *FG: dit is ons inziens niet mogelijk binnen de CBS-wet.*

Vragen aan de FG:

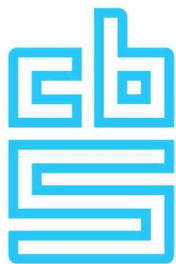
Is de FG het eens met deze conclusies? Waarbij de vraag op de achtergrond hierbij is in hoeverre de waarneming door veldwerkers geldt als “verrijking aan de hand van andere data dan die al berust bij de bronhouder”. *FG: Deze uitzondering kan uitsluitend worden aangeropen voor data die berust bij de bronhouder. De bronhouder heeft dus onbeperkte toegang tot dezelfde data die het CBS – zonder extra data – gebruikt om een selectie te maken. De hier opgevoerde waarnemingen van het CBS zijn aanvullende data en dus is deze uitzondering niet van toepassing. Nota bene: was de waarneming gedaan door een andere partij (bijv. waarneming in opdracht van OLB waarvan de resultaten daarna zouden zijn geleverd aan het CBS), dan was een beroep op deze uitzondering vermoedelijk wel mogelijk geweest. Maar waarnemingen door het CBS zelf moeten een zuiver statistisch doel hebben en geen administratief hoofd- of neven doel. Afwijkingen mogen wel als aggregaat worden geleverd. Voorbeelden van statistieken die het CBS aan het OLB zou mogen leveren: “Binnen polygoon X zijn 12 woonhuizen en 5 bedrijfspanden meer aangetroffen dan waren aangegeven op de aan onze geleverde kaart.” “Er zijn op 15 coördinaten binnen polygoon X op de geleverde kaart geen woonhuizen aangetroffen.”*

Wat buiten het kader van de bovenstaande punten valt, maar we voor de zekerheid nog wel door de FG willen laten toetsen: zijn de volgende opties toegestaan?

- Overdragen van onze methode (schriftelijk door uitleg van de door ons gevolgde procedures). *FG: Strikt genomen zou de methode niet tot een op recordniveau identieke uitkomst bij de ontvangende partij mogen leiden. Wordt de methode net wat abstracter gemaakt, en laat deze ruimte voor bijv. net iets andere classificatie, dan bestaat vanuit de FG geen bezwaar tegen het delen van de methode.*
- En ondersteunen bij de toepassing daarvan. Bijvoorbeeld door mondelinge toelichting. CBS medewerkers zouden dus niet zelf direct bij dataverzameling, bewerking of analyse betrokken zijn. *FG: Ook dit is binnen de grenzen bij de vorige bullet mogelijk.*

Hiermee eindigt de overname van tekst uit de adviesaanvraag. Wij zijn zo vrij adviezen te geven die in het huidige en toekomstige trajecten gebruikt kunnen worden:

- Zorg dat werknemers van het CBS gedetacheerd worden en tijdelijk zonder toegang tot CBS-data en zonder verplichte uitvoering van een CBS-taak kunnen meewerken aan de vervulling van een taak van een ander bestuursorgaan.



- Anticipeer bij een nieuw statistisch proces op eventuele 'scope creep' van de opdrachtgever. Bewaak te allen tijde de wettelijke taak van het CBS en voorkom dat het CBS wordt meegezogen in het meewerken aan administratieve taken.
- Het meewerken aan andere taken dan de wettelijk gedefinieerde taken van het CBS leidt tot het schenden van het legaliteitsbeginsel. Het kan onder meer tot mededingingsrechtelijke en gegevensbeschermingsrechtelijke inbreuken leiden.