



Eindrapport

Privacy en non-discriminatie bij samenwerking
in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams

Groningen, 18 juni 2024

www.pro-facto.nl

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs



Opdrachtgever Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Datum 18 juni 2024
Status **Definitief**

Dit onderzoek is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs. Pro Facto heeft voor dit onderzoek samengewerkt met Hooghiemstra & Partners, strategisch en juridisch adviesbureau op het raakvlak van data en recht.

Begeleidingsgroep:



Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie, geïnterviewde persoon of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat diegene instemt met de hele inhoud van het rapport. Dat geldt ook voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© 2024 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Lijst met afkortingen	5
Publiekssamenvatting	6
Inleiding	6
Hoe hebben we het onderzoek gedaan?	6
Resultaten van het onderzoek en adviezen	7
Samenvatting	9
Inleiding en aanleiding	9
Onderzoeksopzet	10
Deelonderzoek 1: Toetsingskader	11
Deelonderzoek 2: Waarborgen in de praktijk	13
Deelonderzoek 3: Analyse, conclusies en aanbevelingen	15
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Onderzoeksvragen en -aanpak	18
1.2.1 Algemeen	18
1.2.2 Deelonderzoek 1: Toetsingskader	19
1.2.3 Deelonderzoek 2: Waarborgen in de praktijk	20
1.2.4 Deelonderzoek 3: Analyse en aanbevelingen	21
1.3 Leeswijzer	22
2 De Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Achtergrond	23
2.3 Convenant	24
2.4 Werkwijze	25
3 Toetsingskader	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Onderdeel privacy	28
3.2.1 Algemeen	28
3.2.2 Artikel 8 EVRM	29

3.2.3	De AVG – verwerkingsverantwoordelijkheid	29
3.2.4	De AVG - beginselen	29
3.2.5	AVG-instrumenten	30
3.3	Onderdeel discriminatie	31
3.3.1	Inleiding	31
3.3.2	Juridisch kader	31
3.3.3	Proceswaarborgen	32
4	Waarborgen voor privacy en non-discriminatie bij de LSI in de praktijk	34
4.1	Inleiding	34
4.2	Algemene uitgangspunten voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie bij de LSI	35
4.3	Waarborgen voor gegevensbescherming en non-discriminatie in het proces van LSI-projecten	37
4.3.1	De wettelijke basis voor gegevensdeling in de LSI	37
4.3.2	Idee en besluit om samen te werken in een LSI-project	39
4.3.3	Projectplan, DPIA's en afspraken vóór de start van het project	41
4.3.4	Uitvoering project	47
5	Analyse, conclusies en aanbevelingen	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Analyse	50
5.2.1	Inleiding	50
5.2.2	Algemeen	50
5.2.3	Keuze LSI-project	50
5.2.4	Opstellen projectplan	51
5.2.5	Uitvoering	52
5.3	Conclusies	52
5.3.1	Beantwoording van de deelvragen	52
5.3.2	Antwoord op de centrale onderzoeksvraag	55
5.4	Aanbevelingen	57
5.4.1	Inleiding	57
5.4.2	Keuze LSI-project	57
5.4.3	Opstellen projectplan	59
5.4.4	Uitvoering	61
5.4.5	Andere aanbevelingen	62

Bijlage 1: Gebruikte bronnen	64
Bijlage 2: Toetsingskader	68
Bijlage 3: Bestudeerde documenten LSI	90
Bijlage 4: Gesprekspartners interviews en deelnemers groepssessies	92

Lijst met afkortingen

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
APP	Armoedebeloid, Participatie en Pensioenen
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
AWGB	Algemene Wet Gelijke Behandeling
AWIR	Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen
BRP	Basisregistratie Personen
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DPIA	data protection impact assessment
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EDPB	European Data Protection Board
EU	Europese Unie
EU-Handvest	Handvest van de Grondrechten van de EU
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FG	Functionaris gegevensbescherming
FRIT	Flexibel Regionaal Interventieteam
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IB&P	afdeling Informatiebeveiliging & Privacy
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
OM	Openbaar Ministerie
PIA	privacy impact assessment
RIF	Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams
RPF	Regionaal Platform Fraudebestrijding
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UAVG	Uitvoeringswet AVG
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WGA	Wijkgerichte aanpak
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

Publiekssamenvatting

Inleiding

Wat is de Landelijke Stuurgroep Interventieteams?

In de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) werken overheidsorganisaties zoals gemeenten, het UWV en de Nederlandse Arbeidsinspectie samen en wisselen ze informatie uit. Dit doen ze om te zorgen dat mensen en bedrijven zich houden aan de regels in de sociale zekerheid (bijvoorbeeld voor uitkeringen) en de arbeidswetten (zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag). Hiervoor werken ze samen in projecten. Een project kan bijvoorbeeld gaan over een wijk of gebied. Of over een onderwerp of een soort bedrijven (sector/branche), zoals de schoonmaak. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de LSI.

Privacy en het verbod op discriminatie

De LSI moet bij deze projecten de rechten van burgers respecteren. Bijvoorbeeld het recht op privacy en het verbod op discriminatie. Dat betekent dat de LSI-organisaties niet zomaar informatie over mensen (persoonsgegevens) mogen delen of gebruiken. En dat zij bij projecten mensen niet anders mogen behandelen om hun afkomst, geloof, beperking of wat voor reden dan ook.

Onderzoek naar privacy en voorkomen discriminatie bij de LSI

Voor het ministerie van SZW hebben wij onderzoek gedaan naar wat de LSI doet om bij projecten de privacy te beschermen en discriminatie te voorkomen.

Hoe hebben we het onderzoek gedaan?

Het onderzoek bestaat uit drie delen. We hebben gekeken naar:

1. *Hoe moet het?* Welke regels en voorwaarden gelden er voor LSI-projecten om de privacy te beschermen en discriminatie te voorkomen?
2. *Hoe gaat het?* Wat hebben de LSI-organisaties geregeld en wat doen ze om bij LSI-projecten de privacy te beschermen en discriminatie tegen te gaan? Welke afspraken, maatregelen en procedures zijn er? En houden de organisaties zich daar ook aan?

3. *(Hoe) kan het beter?* Voldoet de manier waarop de LSI-organisaties de privacy beschermen en discriminatie tegengaan, aan de voorwaarden? Wat kan er beter, en hoe?

Dit hebben we gedaan door:

- *documentenonderzoek*: we bestudeerden wetten en regels, rechtspraak, onderzoeken en andere informatie over privacy, het tegengaan van discriminatie en de LSI;
- *interviews* met LSI-organisaties en mensen/organisaties met kennis en ervaring over privacy, het tegengaan van discriminatie en mensenrechten;
- *casestudy's*: we keken bij vier LSI-projecten hoe het is gegaan;
- *groepsdiscussies*: aan het eind van het onderzoek bespraken we in twee groepen (één over privacy en één over het voorkomen van discriminatie) wat we hebben gevonden, wat dat betekent en welke ideeën er zijn voor verbetering.

Resultaten van het onderzoek en adviezen

Conclusies

Privacy

Uit het onderzoek blijkt dat de LSI veel aandacht heeft voor privacy bij de projecten. Wat beter kan: de overheidsorganisaties die besluiten samen een LSI-project te willen doen, zijn vanaf het begin samen verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens in dat project. Dat betekent dat ze ook samen verantwoordelijk zijn voor de bescherming van die persoonsgegevens volgens de Europese privacywet (de AVG) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Nu heeft vooral de bedenker van een project een grote rol; die komt met het idee, schrijft het plan en maakt daarin ook al belangrijke keuzes. De organisaties hebben nu geen inzicht in elkaars manier van selecteren van (persoons)gegevens om te delen in het project. Omdat ze uiteindelijk allemaal samen verantwoordelijk zijn dat zij zich aan de privacyregels houden, is meer inzicht wel nodig. Elke organisatie moet namelijk kunnen beoordelen of zij de gedeelde informatie van andere organisaties volgens de wet verder mag gebruiken.

Voorkomen discriminatie

De LSI heeft nu te weinig maatregelen vastgelegd om discriminatie te voorkomen, en moet meer toetsen en controleren. De LSI onderzoekt voor, tijdens en na projecten niet goed genoeg of projecten discriminerend uit kunnen pakken. Vooral het risico op indirecte discriminatie is minder goed in beeld. Indirecte discriminatie betekent dat een schijnbaar neutra(a)l(e) regel of criterium toch als gevolg heeft dat een bepaalde groep ongelijk wordt behandeld.

Adviezen

De adviezen gaan over drie fases van een LSI-project: de keuze om het project te starten, het plan en de uitvoering.

- *De keuze*: voordat je begint aan een project, moet je samen bedenken waarom het project nodig is, of het project niet te veel ingrijpt in de rechten van mensen, en of het project geen onderscheid maakt tussen groepen mensen. Dit moet je goed uitleggen en opschrijven in het projectplan.
- *Het plan*: als je een projectplan maakt, moet je samen onderzoeken wat de gevolgen kunnen zijn van het project voor de persoonsgegevens en de gelijke behandeling van mensen. Dit moet je ook goed uitleggen en opschrijven in het projectplan.

- *De uitvoering:* als je het project gaat uitvoeren, moet je zorgen dat iedereen die meedoet het projectplan kent en zich eraan houdt. De projectleider moet daarop letten en controleren of het project goed gaat, ook wat betreft bescherming van persoonsgegevens en gelijke behandeling. Ook moet je tussendoor kijken of je in het project niet per ongeluk onderscheid maakt tussen mensen. Als dat wel zo is, moet je dat onderzoeken en zo nodig iets veranderen.

Naast deze adviezen zijn er nog twee andere adviezen:

- Leg de rol van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bij de LSI-samenwerking officieel vast in een overeenkomst.
- Besteed bij het terugkijken op een project om daarvan te leren (evaluatie) niet alleen aandacht aan de doelen, resultaten en samenwerking, maar ook aan de bescherming van persoonsgegevens en de voorkoming van discriminatie.

Samenvatting

Inleiding en aanleiding

Nederland is een verzorgingsstaat. In een verzorgingsstaat neemt de overheid voor een deel verantwoordelijkheid voor het welzijn van haar burgers. Daardoor kunnen bijvoorbeeld (tijdelijk) werklozen een uitkering ontvangen op basis van de Werkloosheidswet, kunnen mensen die zelf niet in een inkomen kunnen voorzien een bijstandsuitkering krijgen op basis van de Participatiewet en kennen we een minimumloon en een minimumaantal vakantiedagen. Het is voor het draagvlak van het stelsel van groot belang dat de daarvoor beschikbare middelen terecht komen bij de rechthebbenden.¹ De overheid heeft daarom aan de ene kant de taak ervoor te zorgen dat de doelgroep weet waar die recht op heeft. Aan de andere kant heeft de overheid de taak om te handhaven wanneer mensen onterecht een sociale voorziening ontvangen.

Om dat te bereiken heeft de overheid verschillende bevoegdheden. Een van de manieren waarop de overheid deze bevoegdheden inzet, is via de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). Dit is een samenwerkingsverband tussen verschillende uitvoeringsorganisaties en gemeenten, dat als doel heeft om oneigenlijk gebruik en misbruik van sociale voorzieningen te voorkomen en eventueel te handhaven.

De LSI is een initiatief van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en is in 2003 opgericht. De LSI is de opvolger van de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's). Die Rif's hadden als taak het in kaart brengen van fraude, maar konden daar niet direct in gezamenlijkheid op handhaven. De staatssecretaris van SZW wilde met de LSI een interventiestructuur oprichten die wel kon handhaven. Het ministerie van SZW is zelf geen partner, maar zit wel in de Landelijke Stuurgroep, die de samenwerking coördineert en aanstuurt. De samenwerking tussen de partners is vastgelegd in een convenant, dat elke vijf jaar wordt geëvalueerd en zo nodig wordt aangepast. De meest recente versie is in 2017 tot stand gekomen. Deze is in 2023 geëvalueerd en wordt nog aangepast, waarbij de aanbevelingen uit die evaluatie worden meegenomen.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 17050, 604, p. 2.

Het doel van de samenwerking in LSI-verband is om handhaving binnen het stelsel van sociale zekerheid meer integraal te benaderen; gezamenlijk optreden als één overheid. Dat betekent dat de partners niet alleen hun eigen taken uitvoeren, maar ook informatie en kennis delen en signalen van oneigenlijk gebruik of misbruik uitwisselen. Zo kunnen de partners efficiënter en effectiever werken en hun informatiepositie verbeteren. Volgens de ministers van SZW en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (APP) heeft dit voor inwoners en bedrijven het voordeel dat verschillende onderdelen van de overheid één keer een gezamenlijke controle uitvoeren, in plaats van ieder afzonderlijk.

Tegelijkertijd brengt deze aanpak ook risico's met zich mee voor de rechten en belangen van de burgers die gecontroleerd worden. De overheid moet zich bij het inzetten van haar bevoegdheden binnen de LSI houden aan de geldende wetten en regels over privacy en non-discriminatie. Dit betekent bijvoorbeeld dat de overheid alleen gegevens mag verzamelen, verwerken en delen wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is voor het te dienen doel. Daarnaast moet de overheid ervoor zorgen dat die selectie voor controle niet leidt tot een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling op basis van persoonskenmerken zoals herkomst, religie of geslacht. Dit onderzoek gaat over de vraag in hoeverre de LSI-projecten waarborgen bevatten om te voldoen aan die voorwaarden. Dit onderzoek is een vervolg op de toezegging die de ministers van SZW en APP hebben gedaan aan de Tweede Kamer.²

Onderzoeksopzet

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin binnen LSI-projecten waarborgen bestaan voor het voorkomen van discriminatie en voor het beschermen van privacy, waarmee wordt voldaan aan de geldende regels bij de selectie en de uitvoering van projecten. Een ander doel van het onderzoek is het formuleren van suggesties voor mogelijke verbeteringen. De centrale onderzoeksvraag is:

- In hoeverre voldoen de waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) in het proces van LSI-projecten aan de voorwaarden voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer (waaronder persoonsgegevens) en voorkoming van discriminatie en worden deze waarborgen in de praktijk voldoende nageleefd?

Het onderzoek bestaat uit drie delen. In het eerste deelonderzoek hebben we een toetsingskader opgesteld om te bepalen aan welke voorwaarden LSI-projecten moeten voldoen wat betreft het beschermen van persoonsgegevens en het voorkomen van discriminatie. Dit toetsingskader is gebaseerd op een document- en literatuurstudie en interviews met experts en betrokkenen, zoals wetenschappers. Het toetsingskader bevat zowel de juridische (materiële) voorwaarden als de procesmatige (formele) voorwaarden die gelden voor de LSI-projecten. In het eerste deelonderzoek staat de volgende vraag centraal:

- Aan welke voorwaarden moeten LSI-projecten voldoen wat betreft:
 - a. het beschermen van de persoonlijke levenssfeer, waaronder de bescherming van persoonsgegevens;
 - b. het voorkomen van discriminatie?

² Kamerstukken II 2022/23, 17050, 604.

In het tweede deelonderzoek hebben we de praktijk van de LSI-projecten bestudeerd. Daarbij lag de focus op de waarborgen die binnen de LSI gelden, ter bescherming van persoonsgegevens en het voorkomen van discriminatie. We hebben vier LSI-projecten op detailniveau onderzocht (casestudy's). Deze projecten zijn geselecteerd op basis van representativiteit voor de twee categorieën LSI-projecten: gebieds- en themagericht. Daarnaast hebben we algemene interviews gehouden met vertegenwoordigers van betrokken ketenpartners en projectleiders en hebben we de wijzigingen bestudeerd die na verloop van tijd in de LSI-werkwijze zijn aangebracht. In het tweede deelonderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke uitgangspunten voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie zijn er binnen het LSI-samenwerkingsverband?
- Welke waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) zijn er in het proces van het kiezen van een onderwerp voor een LSI-project, het opstellen van een LSI-projectplan en de onderzochte LSI-projecten om persoonsgegevens te beschermen en discriminatie te voorkomen en waar in het proces zitten deze waarborgen?
- Worden deze waarborgen in de praktijk nageleefd? Zijn er verschillen; zo ja, welke?

In het derde deelonderzoek is die praktijk langs de voorwaarden van deelonderzoek 1 gelegd. Om de voorlopige bevindingen en conclusies te spiegelen en input te krijgen voor aanbevelingen zijn er twee groepssessies georganiseerd met vertegenwoordigers van LSI-partners, experts en mensen uit de doelgroep. In het derde deelonderzoek zoeken we antwoord op de volgende vragen:

- In welke mate wordt met de waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) in het proces van het kiezen van een onderwerp voor een LSI-project, het opstellen van een LSI-projectplan en de onderzochte LSI-projecten voldaan aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie?
- Welke verbeteringen zijn nog nodig en mogelijk?
- Welke extra waarborgen om aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie te voldoen zijn er te bedenken die nu nog geen onderdeel zijn van het proces?

Deelonderzoek 1: Toetsingskader

Onderdeel privacy

Artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van de EU zijn het toetsingskader voor het maken van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door het verwerken van persoonsgegevens in LSI-projecten.

Artikel 8 EVRM

- **Is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer bij wet voorzien?**

Een inmenging door de overheid in het recht op de persoonlijke levenssfeer moet *bij wet zijn voorzien*, op zo'n manier dat de voorwaarden voor burgers duidelijk zijn.

- **Is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk in een democratische samenleving voor de in artikel 8 EVRM genoemde doelen³ (is er een *pressing social need*)?**

Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een maatregel noodzakelijk in een democratische samenleving voor een van deze doelen als er een *pressing social need* is (een dringende maatschappelijke behoefte) en de maatregel proportioneel/evenredig is om dat doel te bereiken. Een inmenging is niet gerechtvaardigd als er minder ingrijpende maatregelen zijn om het doel te bereiken. Bij de beoordeling daarvan heeft de overheid beoordelingsruimte.

De AVG

De *verwerkingsverantwoordelijke* is degene die doel en middelen van de verwerking van persoonsgegevens bepaalt en verantwoordelijk is voor de naleving van de AVG. Bepalen meer verwerkingsverantwoordelijken dit samen, dan hebben zij *gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid*.

Beginnelsen

Voldoet de verwerking van persoonsgegevens aan de zes beginselen uit de AVG (artikel 5 lid 1 AVG)? Kan de verwerkingsverantwoordelijke dit aantonen (verantwoordingsplicht, artikel 5 lid 2 AVG)?

- *Beginssel 1. Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie*
 - Rechtmatigheid: Persoonsgegevens moeten worden verwerkt op basis van een van de *rechtsgrondslagen* uit artikel 6 lid 1 AVG; voor overheidsorganisaties:⁴
 - De verwerking is *noodzakelijk* om te voldoen aan een *wettelijke verplichting*;
 - De verwerking is *noodzakelijk* voor de uitvoering van een *publieke taak*. De toets of de verwerking *noodzakelijk* is betekent een toets aan *proportionaliteit* (effectiviteit en evenredigheid) en *subsidiariteit* (kan het genoemde doel niet op een andere, minder ingrijpende manier worden bereikt?)
 - Behoorlijkheid: persoonsgegevens mogen niet worden verwerkt op een voor de betrokkene nadelige, onwettig discriminerende, onverwachte of misleidende manier.
 - Transparantie: voor betrokkenen moet duidelijk zijn dat hun persoonsgegevens worden verwerkt, hoe en voor welk doel.
- *Beginssel 2. Doelbinding*

Persoonsgegevens mogen alleen worden verzameld en verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen. Als de gegevens later voor een ander doel worden gebruikt, dan moet dat nieuwe doel samen kunnen gaan (verenigbaar zijn) met het doel waarvoor ze in eerste instantie zijn verzameld.
- *Beginssel 3. Minimale gegevensverwerking*
- *Beginssel 4. Juistheid*
- *Beginssel 5. Opslagbeperking*
- *Beginssel 6. Integriteit en vertrouwelijkheid*

³ De nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 8 lid 2 EVRM).

⁴ De Autoriteit Persoonsgegevens lijkt wat ruimte te geven aan overheden om ook toestemming als rechtsgrondslag te laten gelden. www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/avg-algemeen/grondslag-toestemming#toestemming-bij-de-overheid.

Instrumentarium AVG

De AVG voorziet in een instrumentarium dat de verwerkingsverantwoordelijke ondersteunt bij het aantonen dat de verwerking van persoonsgegevens voldoet aan de AVG (naleving van de verantwoordingsplicht). Gebruik van sommige instrumenten is in bepaalde situaties verplicht, zoals een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook genoemd *data protection impact assessment*, DPIA, of *privacy impact assessment*, PIA) (artikel 35 AVG).

Onderdeel discriminatie

Het verbod op discriminatie houdt in dat het ongerechtvaardigd maken van onderscheid op basis van persoonlijke kenmerken niet is toegestaan. Het verbod op discriminatie is op verschillende niveaus vastgelegd: internationaal en nationaal. De belangrijkste bronnen zijn artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de EU en artikel 1 van de Grondwet. Daarnaast zijn er specifieke non-discriminatie-richtlijnen binnen de EU die een kader bieden voor de bestrijding van discriminatie op grond van etnische afkomst.

Er bestaan twee soorten onderscheid; direct en indirect. Direct onderscheid is het rechtstreeks onderscheid maken op basis van persoonlijke kenmerken, bijvoorbeeld nationaliteit. Indirect onderscheid is het onderscheid maken op basis van een ogenschijnlijk neutrale grond, die wel als gevolg heeft dat een bepaalde groep ongelijk wordt behandeld, bijvoorbeeld postcodegebied. Een onderscheid is niet in strijd met het discriminatieverbod als daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Van een objectieve en redelijke rechtvaardiging kan worden gesproken als het onderscheid een legitiem doel dient en proportioneel is in relatie tot dat doel. Dit heet ook wel de rechtvaardigingstoets.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft sommige gronden van onderscheid als verdacht aangewezen, zoals etnische afkomst. Voor die typen onderscheid geldt een zwaardere toets; daar moeten zeer zwaarwegende redenen voor zijn.

Verdragsstaten hebben bij de toetsing aan artikel 14 EVRM binnen het sociaal domein een zekere beoordelingsruimte, de *margin of appreciation*.

De Nederlandse rechter moet in individuele zaken beoordelen wanneer een onderscheid een legitiem doel dient en proportioneel is, en in geval van een verdacht onderscheid of de reden daarvoor zeer zwaarwegend is. Algemeen geldt dat handhaving binnen het sociaal domein een zeer zwaarwegende reden kan vormen voor onderscheid – niet uitsluitend – op basis van een verdachte grond, mits relevant, goed onderbouwd en controleerbaar. Voor de aspecten legitimiteit en proportionaliteit kent de Centrale Raad van Beroep veel gewicht toe aan de onderbouwing die aan het gemaakte onderscheid ten grondslag ligt.

Om te voldoen aan de materiële voorwaarde dat een onderscheid niet in strijd mag zijn met het discriminatieverbod, zijn er proceswaarborgen nodig om te zorgen dat aan de voorkant aan die voorwaarde wordt voldaan. Deze proceswaarborgen zijn niet in wet- en regelgeving vastgelegd, maar zijn opgesteld met de input van experts uit de wetenschap. Die proceswaarborgen gaan vooral over het tussentijds toetsen of sprake is van ongerechtvaardigd onderscheid, de eventuele rechtvaardiging van (het risico op) het maken van onderscheid en de onderbouwing daarvan.

Deelonderzoek 2: Waarborgen in de praktijk

De LSI is bezig met een professionaliseringsslag, met steeds meer aandacht voor privacy en gelijke behandeling. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt aan herijking van de overkoepelende DPIA's voor de verschillende soorten projecten, een nieuw Meerjarenplan met meer aandacht voor privacy en gelijke behandeling en aanvulling van de onderbouwing van de wijkgerichte aanpak (WGA).

In verschillende fasen in het proces zijn er waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens en het voorkomen van discriminatie:

- **Keuze voor een LSI-project:** vooral de partner die met het idee voor het project komt, beoordeelt of er een noodzaak is om samen te werken en of daarmee een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen gerechtvaardigd is. De partners letten ook op het risico op discriminatie, bijvoorbeeld door te kiezen voor een project in de hele gemeente of in een mix van wijken in plaats van in een 'probleemwijk'. De partners hebben verschillende waarborgen ingebouwd, zoals besluitvorming en toetsing op meerdere momenten en niveaus (waaronder door privacyjuristen) en op basis van statistisch gevalideerde data.
- **Opstellen projectplan, DPIA's en afspraken vóór de start van het project:** Het projectplan, vooral de daarin opgenomen DPIA, beschrijft uitgebreid hoe de verwerking van persoonsgegevens in het project onder gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid verloopt, welke risico's de partners daarbij zien en hoe ze daarmee omgaan. Het projectplan gaat nauwelijks in op het risico op discriminatie en er staan geen concrete maatregelen in om discriminatie tegen te gaan tijdens het project. Volgens de LSI-partners valt het proces van het selecteren van signalen door elke partner om te delen in het LSI-project en de verwerking van persoonsgegevens in de uitvoerende fase ná de casustafel/bespreking van de signalen, onder de eigen verwerkingsverantwoordelijkheid van elke partner. Elke partner gebruikt eigen criteria om aan signalen te komen, getoetst door de eigen functionaris gegevensbescherming (FG). De partners verzamelen voor signalen voor een LSI-project geen nieuwe (persoons)gegevens, maar selecteren voor de projectdoelen relevante informatie verzameld met hun eigen wettelijke bevoegdheden voor toezicht en handhaving. Ook bij het vervolg na de casustafel volgen zij hun normale werkprocessen. Daarbij hebben zij eigen bestaande procedures voor de bescherming van persoonsgegevens en de controle daarop. Voor de verwerking van persoonsgegevens in een LSI-project onder eigen verwerkingsverantwoordelijkheid stellen de partners een eigen DPIA op en/of ze maken andere schriftelijke afspraken over naleving van de AVG en andere wetten en regels. De totstandkoming van signalen en hoe er daarbij aandacht is voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie, verschilt per project en per partner. Een belangrijk criterium voor alle partners is het mogelijke meervoudige belang: als zij een casus zelf kunnen afhandelen en geen meerwaarde zien voor andere partners, leveren ze deze niet aan als signaal. De landelijke partners hebben gestandaardiseerde processen met veel checks en balances, zoals statistische toetsing en controle op *bias* van risico-indicatoren/-profielen; en training van toezichthouders op het herkennen en tegengaan van vooringenomenheid. Gemeenten, meestal kleinere organisaties die vaak één of een paar keer meedoen aan LSI-projecten, hebben geen gestandaardiseerde processen specifiek voor de LSI; wel voor hun eigen bevoegdheden/reguliere processen die zij in LSI-verband inzetten. De VNG heeft een adviseerende en coachende rol voor (projectleiders van) gemeenten. De nieuwe werkafspraken van de LSI (december 2023) zorgen dat alleen risico-indicatoren die up to date zijn én én die een positief advies hebben van (geapprecieerd zijn door) de FG

van de organisatie die de indicator heeft opgesteld, gebruikt worden in LSI-projecten.

- **Uitvoering van het project:** de projectteams voeren de projecten uit volgens het projectplan, de eigen werkprocessen en de in dat plan en die processen vastgelegde waarborgen voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie. De landelijke partners geven in de casestudy-interviews aan dat zij tijdens de uitvoering sterk letten op het naleven van afspraken en de andere partners die meedoen aan het project (andere landelijke partners en gemeenten) daarop aanspreken. Bij gemeenten komt dit minder naar voren, wat te verklaren is uit verschil in ervaring met de LSI. Volgens de VNG hoort het letten op naleving van afspraken en aanspreken van partners bij de rol van de gemeentelijke projectleider, eventueel met ondersteuning van de adviseurs van de VNG.

De partners gaan na of de signalen die zij delen kloppen en of er niet een andere verklaring kan zijn dan overtreding van de regels. Ook bij het bepalen van het vervolg van een signaal aan de casustafel is er veel aandacht voor de gevolgen voor mensen (en dus de proportionaliteit en subsidiariteit). Uit de algemene en casestudy-interviews blijkt dat alle partners zich bij de uitvoering van projecten ook erg bewust zijn van mogelijke risico's op discriminatie, maar dat is (nog) niet vertaald naar afspraken, zoals werkinstructies. Er zijn ook geen mechanismen om gaandeweg het proces te monitoren of de gebruikte criteria onbedoeld als gevolg hebben dat bepaalde groepen ongerechtvaardigd oververtegenwoordigd zijn in de signalen.

- **Evaluatie:** de projecten worden geëvalueerd met een standaard evaluatieformulier. Non-discriminatie en gegevensbescherming vormen geen vast onderdeel van de evaluatie. Ook toetsen de partners niet als vast element in hoeverre de vooraf vastgestelde noodzaak om tot het project te komen, is gebleken.

Deelonderzoek 3: Analyse, conclusies en aanbevelingen

Analyse en conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat er veel aandacht is voor de bescherming van persoonsgegevens binnen LSI-projecten, maar dat er ook verbeterpunten zijn. De gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid van de LSI-partners neemt een eerste aanvang bij de beoordeling van het idee voor een project. De gezamenlijke beoordeling of er een noodzaak is om tot samenwerking in een LSI-project te komen en of daarmee een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen gerechtvaardigd is, krijgt in deze fase nog te weinig expliciete aandacht. Ook maakt het projectplan nu niet altijd duidelijk onderscheid tussen de wettelijke LSI-doelen en eventuele nevenbedoelen die buiten de reikwijdte van het LSI-project vallen. Hoewel elke deelnemer aan een LSI-project zelf de verantwoordelijkheid draagt om op een rechtmatige manier tot signalen te komen om te delen, zal vanuit de AVG-beginselen rechtmatigheid, behoorlijkheid en juistheid elk van de andere deelnemende partners zich wel een beeld moeten kunnen vormen of het signaal past binnen de wettelijke taak die elk van hen uitvoert.

Wat betreft het voorkomen van discriminatie blijkt uit het onderzoek dat er in LSI-verband geen proceswaarborgen bestaan die specifiek daarop gericht zijn. Het risico op indirecte discriminatie is onderbelicht en het bewustzijn op dit onderwerp is nog in ontwikkeling. Er wordt geen formele toets uitgevoerd naar het potentieel maken van onderscheid bij de keuze voor een project, de validatie van de gebruikte risico-indicatoren of de selectie van personen. Ook ontbreken mechanismen om tijdens het proces het risico op indirect ongerechtvaardigd onderscheid te ondervangen of te beperken.

Aanbevelingen

Bij de keuze voor een project bevelen we aan om de noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit van het project gezamenlijk te beoordelen, en om de risico's op direct of indirect onderscheid in kaart te brengen en te toetsen. Deze gezamenlijke beoordeling van de noodzaak van het project en de risico's op ongerechtvaardigd onderscheid, en de bespreking van deze beoordeling door de betrokken LSI-partners, zou kunnen plaatsvinden op het niveau van de Landelijke Stuurgroep. Wanneer de Landelijke Stuurgroep instemt met het projectplan, wordt de beslissing en de onderbouwing daarvan vastgesteld; we bevelen aan om deze onderbouwing/overwegingen dan ook vast te leggen in het projectplan.

Bij het opstellen van een projectplan bevelen we aan om duidelijker onderscheid te maken tussen hoofddoelen (LSI-doelen uit artikel 64 Wet SUWI) en eventuele nevendoelen die buiten het bereik van het LSI-project vallen, en ook duidelijk te maken welke maatregelen binnen het project worden getroffen om dit onderscheid ook bij gegevensverwerking en gegevensverstrekking in de praktijk te waarborgen. Ook bevelen we aan dat de LSI-partners elkaar meer inzicht geven in elkaars manier van verzamelen van signalen, en om naast de DPIA ook een *Impact assessment non-discriminatie* uit te voeren en vast te leggen in het projectplan.⁵

Bij de uitvoering bevelen we aan om het projectplan te laten bespreken door de projectleider en de deelnemers aan de casustafel, om de projectleider een kwaliteitsbewakende rol te geven op het gebied van gegevensbescherming en non-discriminatie, en om daarop gerichte kwaliteitseisen te stellen aan projectleiders. Ook bevelen we aan om tussen het moment van de casustafel en eventuele vervolgacties steeds een tussenevaluatie uit te voeren, gericht op dat mogelijk indirecte onderscheid. Daarnaast bevelen we aan om in de fase van de vervolgacties een functionaris te benoemen en te laten monitoren of de uitkomsten niet ongewenst zijn wat betreft indirecte discriminatie.

Tot slot doen we nog twee andere aanbevelingen: om de rol van de VNG te formaliseren door een dienstverleningsovereenkomst te sluiten met de VNG, en om de evaluatie van LSI-projecten te verbreden en daarbij meer aandacht te besteden aan gegevensbescherming en non-discriminatie. De aanbevelingen staan uitgebreid in paragraaf 5.4 van het rapport.

⁵ In het rapport (paragraaf 5.4.3) doen wij een voorzet voor zo'n *Impact assessment non-discriminatie*, aansluitend bij het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA). Het kan ook op een andere manier, bijvoorbeeld met gebruik van de *Handreiking non-discriminatie by design* (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, www.rijksoverheid.nl), die ook is gebruikt als input voor het IAMA.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland is een verzorgingsstaat. In een verzorgingsstaat neemt de overheid voor een deel verantwoordelijkheid voor het welzijn van haar burgers. Daardoor kunnen bijvoorbeeld (tijdelijk) werklozen een uitkering ontvangen op basis van de Werkloosheidswet, kunnen mensen die zelf niet in een inkomen kunnen voorzien een bijstandsuitkering krijgen op basis van de Participatiewet en kennen we een minimumloon en een minimumaantal vakantiedagen. Het is voor het draagvlak van het stelsel van groot belang dat de daarvoor beschikbare middelen terecht komen bij de rechthebbenden.⁶ De overheid heeft daarom aan de ene kant de taak ervoor te zorgen dat de doelgroep weet waar die recht op heeft. Aan de andere kant heeft de overheid de taak om te handhaven wanneer mensen onterecht een sociale voorziening ontvangen.

Vanwege het grote belang van rechtmatige verstrekking, ook voor het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid, heeft de overheid verschillende bevoegdheden voor het uitvoeren van rechtmatigheidsonderzoek. De verstrekker van de sociale voorziening mag bij iedere ontvanger op elk moment onderzoek doen naar de rechtmatigheid.⁷ Daarbij mag vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie gebruik worden gemaakt van risico-indicatoren en -profielen. Ook mag een bestuursorgaan gegevens verwerken en onder bepaalde omstandigheden delen met andere organisaties. Die gegevensdeling vindt onder andere plaats binnen de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI).⁸

De LSI is een initiatief van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De LSI is opgericht met het doel handhaving binnen het stelsel van sociale zekerheid meer integraal te benaderen. Binnen de LSI werken een aantal uitvoeringsorganisaties en gemeenten samen (de ketenpartners) om dat doel te realiseren. Die samenwerking stelt de overheid als geheel in staat efficiënter te kunnen werken en haar informatiepositie te kunnen verbeteren. Volgens de ministers van SZW en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (APP) heeft dit voor

⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 17050, 604, p. 2.

⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 53a lid 6 van de Participatiewet.

⁸ Die samenwerking voor gegevensdeling bij handhaving van oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen is gebaseerd op artikel 64 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) en is vastgelegd in de *Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams 2017*.

inwoners en bedrijven het voordeel dat verschillende onderdelen van de overheid één keer een gezamenlijke controle uitvoeren, in plaats van ieder afzonderlijk.⁹ Die gezamenlijke controle vindt dan plaats in de vorm van projecten. In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de LSI en de werkwijze daarvan.

Handhaving door de overheid is de laatste jaren onder een vergrootglas komen te liggen. De kinderopvangtoeslagenaffaire is daarvoor een van de belangrijkste oorzaken. Dit resulteerde onder meer in vragen van de Tweede Kamer over de LSI. De ministers van SZW en APP hebben de Kamer toegezegd een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de waarborgen ter voorkoming van discriminatie en voor de bescherming van privacy binnen de LSI.¹⁰ Dit onderzoek is de uitwerking van die toezegging.

Hoewel het belang van een rechtmatige besteding van sociale voorzieningen groot is, heeft de overheid daarbij wel de geldende privacy- en non-discriminatiewetgeving in acht te nemen. Ons onderzoek richt zich op de procesmatige kant daarvan. Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin binnen LSI-projecten waarborgen bestaan voor het beschermen van privacy en voor het voorkomen van discriminatie, waarmee wordt voldaan aan de geldende regels bij de selectie en de uitvoering van projecten. Een ander doel van het onderzoek is het formuleren van suggesties voor mogelijke verbeteringen.

1.2 Onderzoeksvragen en -aanpak

1.2.1 Algemeen

De centrale onderzoeksvraag is:

In hoeverre voldoen de waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) in het proces van LSI-projecten aan de voorwaarden voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer (waaronder persoonsgegevens) en voorkoming van discriminatie en worden deze waarborgen in de praktijk voldoende nageleefd?

Om die hoofdvraag te beantwoorden hebben we het onderzoek verdeeld in drie delen met daarbij horende deelvragen.

Deelonderzoek 1: Toetsingskader

1. Aan welke voorwaarden moeten LSI-projecten voldoen wat betreft:
 - a. het beschermen van de persoonlijke levenssfeer, waaronder de bescherming van persoonsgegevens;
 - b. het voorkomen van discriminatie?

Deelonderzoek 2: Waarborgen in de praktijk

2. Welke uitgangspunten voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie zijn er binnen het LSI-samenwerkingsverband?

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 17050, 604, p. 2.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 17050, 604, p. 2.

3. Welke waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) zijn er in het proces van het kiezen van een onderwerp voor een LSI-project, het opstellen van een LSI-projectplan en de onderzochte LSI-projecten om persoonsgegevens te beschermen en discriminatie te voorkomen en waar in het proces zitten deze waarborgen?
4. Worden deze waarborgen in de praktijk nageleefd? Zijn er verschillen; zo ja, welke?

Deelonderzoek 3: Analyse en aanbevelingen

5. In welke mate wordt met de waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) in het proces van het kiezen van een onderwerp voor een LSI-project, het opstellen van een LSI-projectplan¹¹ en de onderzochte LSI-projecten voldaan aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie?
6. Welke verbeteringen zijn nog nodig en mogelijk?
7. Welke extra waarborgen om aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie te voldoen zijn er te bedenken die nu nog geen onderdeel zijn van het proces?

1.2.2 Deelonderzoek 1: Toetsingskader

Om de vraag te kunnen beantwoorden of de waarborgen in het proces van LSI-projecten voldoen aan de voorwaarden voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer en voorkoming van discriminatie, moet eerst duidelijk zijn wat die voorwaarden zijn.

In dit deel van het onderzoek stond daarom deze vraag centraal:

1. Aan welke voorwaarden moeten LSI-projecten voldoen wat betreft:
- a. het beschermen van de persoonlijke levenssfeer, waaronder de bescherming van persoonsgegevens;
 - b. het voorkomen van discriminatie?

Om die vraag te beantwoorden hebben we een studie uitgevoerd van verdragen, wetten en regels (onder meer het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG) van de EU en de Grondwet), rechtspraak, literatuur en documenten. De gebruikte bronnen staan in bijlage 1.

Ook hebben we vijf interviews gehouden met experts en betrokkenen vanuit verschillende perspectieven op het gebied van privacy en/of het discriminatieverbod in de context van overheidshandelen zoals bij de LSI, namelijk (zie ook bijlage 4, *Gesprekspartners interviews*):

- het College voor de Rechten van de Mens
- de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
- Bits of Freedom (belangenorganisatie voor privacy)
- de Landelijke Cliëntenraad, Discriminatie.nl en een advocaat
- twee academische experts op het gebied van technologie en mensenrechten, zoals het gegevensbeschermingsrecht en non-discriminatie.

¹¹ In het LSI-convenant uit 2017 staat dat de partners vóór het projectplan een projectvoorstel voor goedkeuring voorleggen aan de Landelijke Stuurgroep. Daarom stond het projectvoorstel eerst ook in deze onderzoeksvraag en in het onderzoeksplan. In de praktijk werkt de LSI de laatste jaren niet meer met projectvoorstellen, maar alleen met projectplannen. Alleen in casestudy 1 zijn we een projectvoorstel (uit 2019) tegengekomen.

In de interviews hebben we hen gevraagd aan welke voorwaarden voor privacy en non-discriminatie LSI-projecten vanuit hun expertise en ervaring zouden moeten voldoen.

De interviews en documentenstudie hebben we tegelijkertijd uitgevoerd, zodat die elkaar over en weer konden versterken.

Op basis van de informatie uit de documentenstudie en interviews hebben we in kaart gebracht aan welke juridische (materiële) voorwaarden de LSI-projecten moeten voldoen, met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en in het bijzonder de bescherming van persoonsgegevens (privacy) en het voorkomen van discriminatie. Ook hebben we procesmatige (formele) voorwaarden geformuleerd om aan die juridische voorwaarden te kunnen voldoen. Het resultaat daarvan is een toetsingskader met voorwaarden voor

- a. het beschermen van de persoonlijke levenssfeer, waaronder de bescherming van persoonsgegevens
- b. het voorkomen van discriminatie,

waaraan we in deelonderzoek 3 de in deelonderzoek 2 onderzochte waarborgen in de praktijk konden toetsen.

1.2.3 Deelonderzoek 2: Waarborgen in de praktijk

In dit deelonderzoek hebben we de praktijk van de LSI bestudeerd. Daarbij lag de focus op de waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) die er binnen de LSI zijn voor de bescherming van persoonsgegevens en het voorkomen van discriminatie. We zochten antwoord op drie onderzoeksvragen:

2. *Welke uitgangspunten voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie zijn er binnen het LSI-samenwerkingsverband?*
3. *Welke waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) zijn er in het proces van het kiezen van een onderwerp voor een LSI-project, het opstellen van een LSI-projectplan en de onderzochte LSI-projecten om persoonsgegevens te beschermen en discriminatie te voorkomen en waar in het proces zitten deze waarborgen?*
4. *Worden deze waarborgen in de praktijk nageleefd? Zijn er verschillen; zo ja, welke?*

Algemene documentenstudie en algemene interviews

Om een algemeen, breed en actueel beeld te krijgen van de LSI-samenwerking, de werkwijze bij LSI-projecten en de waarborgen voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie daarbij, hebben we documenten bestudeerd, zoals beleidsstukken, afspraken en formats. Een overzicht van de bestudeerde documenten staat in bijlage 3.

Ook hebben we zes algemene interviews gehouden met mensen die goed zicht hebben op de LSI en privacy- en non-discriminatiwaarborgen daarbij (zie ook bijlage 4):

- het ministerie van SZW
- leden van de Landelijke Stuurgroep (twee gesprekken)
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- twee projectleiders van LSI-projecten (afgerond eind 2023 en voorjaar 2024)
- de Nederlandse Arbeidsinspectie als LSI-partner en beheerder van het systeem e-SWF waarin de LSI-partners gegevens delen bij projecten.

Casestudy's

Voor een gedetailleerder beeld van welke waarborgen er in de praktijk bij een LSI-project zijn om te voldoen aan privacy- en non-discriminatievoorwaarden en of die waarborgen in de praktijk worden nageleefd, hebben we vier casestudy's uitgevoerd van LSI-projecten.

Uit een door het ministerie van SZW aangeleverde lijst van 20 recente projecten (afgerond/in afronding 2021-begin 2024) hebben we er in overleg met de begeleidingsgroep vier geselecteerd die zo representatief mogelijk zijn voor alle projecten. Zoals we in hoofdstuk 2 bespreken, zijn er in grote lijnen twee soorten LSI-projecten: de gebieds- en de themaprojecten. We hebben ervoor gekozen van elke soort twee projecten te bestuderen. Verder hebben we rekening gehouden met tijdsverloop (zo recent mogelijk) en bij gebiedsprojecten met spreiding over het land en met gemeentegrootte.

LSI-projecten voor onze casestudy's

1. Verkenning horeca (looptijd 2020-zomer 2022)
2. Wijkgerichte aanpak [gemeente in het zuiden van Nederland] (looptijd januari-juli 2022)
3. Flexibel Regionaal Interventieteam (FRIT) Arbeidsmigranten (looptijd februari 2022-april 2023)
4. Flexibele Inzet Controlecapaciteit (FIC) [gemeente in het midden van Nederland] (looptijd november 2022-mei 2023)

Per casestudy hebben we (groeps)interviews gehouden met de bij het project betrokken LSI-partners, waaronder in elk geval de projectleider/coördinator; drie interviews voor casestudy 2, 3 en 4 en twee voor casestudy 1.¹² De gesprekspartners staan in bijlage 4.

Voor meer informatie over of en zo ja, hoe waarborgen op papier zijn vastgelegd en hoe die in de praktijk zijn nageleefd, hebben we per project documenten bestudeerd die we van de betrokken LSI-partners hebben gekregen. Dat waren in elk geval het projectplan en het eindrapport (verslag van de door de partners uitgevoerde eindevaluatie van het project). De bestudeerde documenten staan in bijlage 3.

Voor de interviews en de documentenstudie hebben we gewerkt met een checklist gebaseerd op de onderzoeksvragen van dit deelonderzoek, maar we hebben vooral open gevraagd en gekeken naar waarborgen voor bescherming van persoonsgegevens en het tegengaan van discriminatie en de naleving daarvan bij de projecten.

Onze voorlopige bevindingen per casestudy (beschrijving/samenvatting van de waarborgen op basis van de documentenstudie en interviews) hebben we voor een feitencheck voorgelegd aan de geïnterviewde partners bij het LSI-project.

1.2.4 Deelonderzoek 3: Analyse en aanbevelingen

In dit deelonderzoek hebben we de laatste drie onderzoeksvragen beantwoord. Waar deelonderzoek 2 een *beschrijving* oplevert van hoe het nu is, maakten we bij deelvraag 5, 6 en 7 een *analyse* of die praktijk voldoet aan het toetsingskader met juridische en procesmatige voorwaarden uit deelonderzoek 1 en zochten we naar lessen en verbeterpunten voor de toekomst.

¹² Ondanks herhaalde verzoeken lukte het binnen de korte onderzoeksperiode niet om het derde interview voor casestudy 1 te plannen.

5. In welke mate wordt met de waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) in het proces van het kiezen van een onderwerp voor een LSI-project, het opstellen van een LSI-projectplan en de onderzochte LSI-projecten voldaan aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie?
6. Welke verbeteringen zijn nog nodig en mogelijk?
7. Welke extra waarborgen om aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie te voldoen zijn er te bedenken die nu nog geen onderdeel zijn van het proces?

Analyse

We hebben de bevindingen uit deelonderzoek 2 – over de uitgangspunten en waarborgen bij de LSI-aanpak in het algemeen en bij de in de casestudy's onderzochte projecten in het bijzonder – getoetst aan de criteria voor gegevensbescherming en voorkoming van discriminatie uit deelonderzoek 1. De voorlopige uitkomst hiervan hebben we besproken in twee groepssessies.

Groepssessies: spiegelen voorlopige bevindingen/conclusies/aanbevelingen en ideeën voor verbetering

We hebben twee online groepssessies gehouden, elk met de focus op een van de twee hoofdthema's van het onderzoek: privacy en het voorkomen van discriminatie. De gesprekken hadden twee doelen:

- spiegelen van onze bevindingen en ons voorlopige oordeel hierover wat betreft voldoen aan privacy- en non-discrimatievoorwaarden;
- ophalen van ideeën voor verbeteringen (vraag 6) en voor extra waarborgen (vraag 7) om (meer) aan de privacy- en non-discrimatievoorwaarden te voldoen.

De deelnemers aan beide sessies staan in bijlage 4. Het ging om vertegenwoordigers van LSI-partners, experts privacy en/of non-discriminatie (bij toezicht en handhaving (in de sociale zekerheid)) en de doelgroep (mensen en bedrijven die onderwerp kunnen zijn van LSI-projecten)¹³.

Formuleren conclusies en aanbevelingen

Onze analyse, bijgesteld en aangevuld door de groepssessies, leidt tot conclusies en concrete aanbevelingen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we wat de LSI is en hoe de werkwijze bij LSI-projecten er globaal uitziet. In hoofdstuk 3 werken we het toetsingskader uit (deelonderzoek 2). De bevindingen uit de algemene interviews en documentenstudie en de casestudy's van vier LSI-projecten (deelonderzoek 2) staan in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat de analyse, conclusies en aanbevelingen (deelonderzoek 3).

¹³ De deelnemers uit de doelgroep hebben zelf niet te maken gehad met de LSI.

2 De Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk leggen we uit wat de LSI en de werkwijze in LSI-projecten is. Dit is te meer van belang omdat de beeldvorming over de LSI-werkwijze niet altijd juist is.¹⁴ Eerst gaan we in op de achtergrond en het ontstaan van de LSI. Vervolgens lichten we het convenant dat ten grondslag ligt aan de LSI-samenwerking kort toe. Tot slot beschrijven we de werkwijze van LSI-projecten.

2.2 Achtergrond

Tegen het einde van de vorige eeuw was handhaving in het sociaal domein aan verandering onderhevig. In de *Fraudenota 1996* kondigde het kabinet maatregelen aan ter continuering van de destijds bestaande antifraudemaatregelen om ze actueel en effectief te houden tegen de achtergrond van veranderende omstandigheden in de samenleving.¹⁵ Het kabinet zag samenwerking en gegevensdeling tussen verschillende overheidsorganisaties als belangrijke hulpmiddelen binnen de handhavingsketen.¹⁶

De oprichting van de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's) moest tegemoetkomen aan die behoefte. De Rif's waren samenwerkingsverbanden tussen uitvoeringsinstellingen en verschillende gemeenten; die van de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) en die binnen de regio Twente. Het takenpakket dat werd toebedeeld aan de Rif's bestond uit het vergaren van kennis over de gelegenheid tot frauderen, het signaleren van knelpunten en het doen van voorstellen voor preventie op administratief en bestuurlijk niveau.

¹⁴ 'In arme wijken voorspelt de overheid nog altijd fraude', VPRO Argos, 20 december 2022. In dit artikel wordt gesproken over dat 'buurten worden doorgelicht', wat impliceert dat de overheid dan met de sleepnetmethode bij iedereen in de buurt opnieuw een volledig rechtmatigheidsonderzoek doet. Wij zijn dat in het door ons uitgevoerde onderzoek niet tegengekomen. Voor een rechtmatigheidsonderzoek moet eerst in individuele gevallen aanleiding zijn.

¹⁵ Voluit: 'Nota van de staatssecretaris van Financiën inzake nadere maatregelen ter intensivering van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de belasting- en douanewetgeving 1996–2000', Kamerstukken II 1996/97, 17050, 201.

¹⁶ Kamerstukken II 1997/98, 17050, 202, p. 6.

In mei 2003 informeerde de staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer echter over de omvorming van de Rif's tot een nieuwe interventiestructuur.¹⁷ Die omvorming was het gevolg van een combinatie van factoren. De Rif's hadden volgens de staatssecretaris de fraudestructuren voldoende in kaart gebracht, maar het ontbrak aan de daadwerkelijke aanpak daarvan.¹⁸ De kleine(re) gemeenten participeerden niet in de Rif's. Dit was volgens het kabinet problematisch, omdat werd ingezet op decentralisatie van het sociaal domein naar gemeenten. Ook de kleinere gemeenten kregen dus te maken met handhaving binnen het sociaal domein. Daarnaast verschoof de focus van preventie naar repressie en de staatssecretaris wilde daarom met de nieuwe interventiestructuur die repressieve aanpak versterken.¹⁹

2.3 Convenant

Die beoogde interventiestructuur is op 8 oktober 2003 tot stand gekomen via de *Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams* (het convenant of het LSI-convenant). Het convenant is vastgesteld door de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA),²⁰ het Openbaar Ministerie (OM) en de gemeenten Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Groningen, Amsterdam, Enschede en Nijmegen. In dat convenant hebben de verschillende overheidsorganisaties afspraken vastgelegd over de samenwerking.²¹

Het convenant is verschillende keren gewijzigd. Die wijzigingen gingen vooral over de actualisering van de deelnemende partners; in 2007 trad de politie toe, in 2015 de Dienst Toeslagen als zelfstandig onderdeel van de Belastingdienst en in 2017 trad de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Justitie en Veiligheid toe. Door de jaren heen is het aantal deelnemende gemeenten ook sterk toegenomen.²² Het meest recente convenant komt uit 2017.²³

In het convenant is het doel van de samenwerking met interventieteams vastgelegd, namelijk het voorkomen en terugdringen van oneigenlijk gebruik van overheidsvoorzieningen en van verschillende vormen van fraude en 'daarmee samenhangende misstanden'.²⁴ De samenwerking heeft daarbij ook als doel dat de verschillende partners samen – als één overheid – kunnen optreden. In lid 2 van artikel 6 is het doel van de samenwerking opgenomen.

Artikel 6 lid 2 van het LSI-convenant

'Interventieteamprojecten moeten worden gericht op het aanpakken van een, naar de opvatting van één of meer convenantpartners, bestaand of uit resultaten van onderzoek

¹⁷ Kamerstukken II 2002/03, 17050, 248.

¹⁸ Kamerstukken II 2002/03, 17050, 248, p. 2.

¹⁹ De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Verslag van openbaar verhoor met de heer Rutte*, 7 september 2023, www.tweedekamer.nl, p. 26.

²⁰ De voorganger van de NLA was de Inspectie SZW. Die is in 2012 opgericht na het samenvoegen van de Arbeidsinspectie, Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De SIOD was de oorspronkelijke convenantpartner.

²¹ Het ministerie van SZW is dus wel initiatiefnemer van de LSI, maar zelf geen convenantpartner. Het ministerie neemt wel plaats in de landelijke stuurgroep. De gemaakte afspraken zien bijvoorbeeld op wijziging of aanpassing van het convenant (artikel 16) en opzegging (artikel 17).

²² Het totaal aantal deelnemende gemeenten bedraagt nu ongeveer 170.

²³ *Stcrt.* 2017, 20624.

²⁴ Artikel 1 van het LSI-convenant uit 2003, artikel 2 van het LSI-convenant uit 2017.

blijkend nalevingstekort in een branche, doelgroep of gebied, en op het bevorderen van de naleving van regelgeving in die branche, doelgroep of dat gebied.'

Artikel 3 bepaalt dat er een Landelijke Stuurgroep wordt opgericht en omschrijft wie daarin deelnemen.²⁵ De ketenpartners hebben op managementniveau zitting in de Landelijke Stuurgroep (lid 1). De directeur van de afdeling Stelsel & Volksverzekeringen van het ministerie van SZW is de voorzitter. Volgens het convenant worden het OM en de politie in de Landelijke Stuurgroep vertegenwoordigd door respectievelijk de officier van justitie van het Functioneel Parket (lid 4) en het hoofd van het Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (lid 5). Op dit punt is het convenant niet actueel; de politie en het OM zijn uitgetreden.²⁶ Het convenant bepaalt daarnaast dat gemeenten worden vertegenwoordigd in de Landelijke Stuurgroep door één van de voorzitters van een Regionaal Platform Fraudebestrijding (RPF).²⁷ In die RPF's zijn de convenantpartners op regionaal niveau vertegenwoordigd (artikel 5).

Het takenpakket van de Landelijke Stuurgroep is vastgelegd in artikel 4 van het LSI-convenant. Dit omvat onder andere het vaststellen van het jaarplan en -verslag, het vaststellen van de thema's voor de landelijke projecten, en het aanwijzen van individuele partners voor elk LSI-project. Daarnaast heeft de Landelijke Stuurgroep volgens het convenant de bevoegdheid alle projectplannen goed te keuren, richtlijnen te geven voor de inhoud van elk eindrapport en opdracht te geven tot het formuleren van aanbevelingen en het uitvoeren van effectmetingen.

Evaluatie LSI-convenant

In het convenant is ook opgenomen dat het elke vijf jaar wordt geëvalueerd.²⁸ Die evaluatie ziet specifiek op de samenwerking tussen de partners. De meest recente evaluatie dateert van 16 maart 2023.²⁹ Daarin worden aanbevelingen gedaan op het gebied van effectieve en efficiënte samenwerking, gegevensdeling en aanbevelingen voor het nieuw op te stellen convenant.³⁰

2.4 Werkwijze

De partners werken in LSI-verband samen in de vorm van projecten. Deze projecten kunnen gericht zijn op een bepaalde locatie of op een bepaald thema. Elke partner kan in principe het initiatief voor een project nemen. In het geval van een gebiedsgericht project ligt dat initiatief meestal bij de gemeente. De gemeente kan dan bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)³¹ informeren naar de mogelijkheden voor het starten van een LSI-project. Afhankelijk van de problematiek die een gemeente wilt aanpakken wordt gekozen voor een afgebakend gebied – de wijkgerichte aanpak (WGA) – of wordt een project over de gehele gemeente uitgevoerd.

²⁵ Officieel heet de stuurgroep dus ook de Landelijke Stuurgroep *Interventieteams*, maar om verdere verwarring te voorkomen wordt voor die specifieke stuurgroep verder aangeduid als de 'Landelijke Stuurgroep'. Waar we over LSI spreken, bedoelen we de samenwerking binnen LSI-verband.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 17050, 604, p. 2.

²⁷ Artikel 3 lid 3 van het LSI-convenant.

²⁸ Artikel 13 lid 1 LSI-convenant

²⁹ Berenschot, 'Onderweg naar een toekomstbestendige LSI', 16 maart 2023, www.berenschot.nl.

³⁰ Kamerbrief 20 november 2023, Evaluatie Convenant Landelijke Stuurgroep Interventieteams, p. 2.

³¹ De VNG vervult deze rol namens het ministerie van SZW.

Voor themagerichte (ook wel genoemd fenomeen- of branchegerichte) projecten ligt het initiatief vaak bij de partner die op landelijk niveau met een specifieke verantwoordelijkheid is belast. Partners kunnen verschillende redenen hebben voor het nemen van een initiatief voor een LSI-project. Over het algemeen geldt als reden dat in een wijk of branche een complexe problematiek speelt, met daarbij een risico op oneigenlijk gebruik en/of misbruik van sociale voorzieningen. Als het onderwerp daadwerkelijk wordt geselecteerd voor een LSI-project start de initiatiefnemer van het project met het opstellen van een projectplan. Het (concept) projectplan wordt vervolgens naar de deelnemende partners gestuurd, die daarop kunnen reageren. Het definitieve projectplan moet worden goedgekeurd door zowel de RPF's als de Landelijke Stuurgroep.

Als het projectplan is goedgekeurd starten de partners met het project. Voor de uitleg van het verdere verloop van projecten wordt gaan we uit van de wijkgerichte aanpakken, omdat die meestal volgens een vastgelegd proces verlopen. Bij thema-/brancheprojecten kan het proces per project verschillen. Zo kan een themaproject ook alleen een verkenning naar dat thema inhouden, dan is er bijvoorbeeld geen vastgelegde procedure over de casustafels waaraan specifieke adressen worden besproken.

De eerste fase is de voorbereidende fase. Daarin verzamelen de partners afzonderlijk van elkaar en onder eigen verantwoordelijkheid signalen. Een signaal bestaat uit een adres met daarbij het risico op onrechtmatige besteding van overheidsgeld of overtreding van regels. De partners brengen deze informatie in via het systeem e-SWF (Samenwerkfunctionaliteit). E-SWF is een beveiligde digitale omgeving in beheer van de NLA. In dat systeem heeft alleen de projectleiding inzage in alle signalen. De partners hebben alleen inzage in de door henzelf ingebrachte signalen en de signalen met meervoudig belang (belang voor meerdere partners) die de projectleiding heeft geselecteerd.³²

Vanaf dit moment in het project dragen de partners een collectieve verantwoordelijkheid.³³ Als alle partners hun signalen hebben ingebracht, selecteert de projectleiding de adressen met een 'meervoudig belang'. Dit zijn adressen die door twee of meer partners zijn ingebracht, of enkelvoudige signalen waarvan de projectleiding inschat dat ze wel voor meerdere partners van belang zijn.³⁴ Dit is het enige dat de projectleiding in deze fase beoordeelt. Als een adres slechts door één partner is ingebracht en niet voor meerdere partners van belang is, wordt het niet verder behandeld in LSI-verband. Het adres wordt dan dus ook niet met andere partners gedeeld en blijft voor de partner die het heeft aangeleverd een interne zaak.

De selectie van adressen of bedrijven wordt vervolgens in de uitvoerende fase besproken aan de zogenoemde casustafels. De toezichthouders van de verschillende partners beoordelen in gezamenlijkheid in hoeverre de geselecteerde adressen of bedrijven inderdaad een meervoudig belang kennen. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de relevantie en de actualiteit van het adres (zie hieronder). Vervolgens wordt van de adressen met een meervoudig belang besloten welke vervolgacties worden ingezet. Daarbij worden de aspecten van subsidiariteit en proportionaliteit in acht genomen.

³² De signalen die worden ingebracht zijn al bekend bij de partner via de praktijk als toezichthouder. Het is niet zo dat bijvoorbeeld alle bewoners in een wijk opnieuw aan een volledig rechtmatigheidsonderzoek worden onderworpen. Wel kan het zo zijn dat een partner specifiek voor dat project risico-indicatoren opstelt en hanteert.

³³ *Kamerstukken II 2022/23, 17050, 604.*

³⁴ VNG Naleving, *Werkwijze LSI signalen*, 15 december 2022, www.rijksoverheid.nl, p. 1.

Beoordelingscriteria voor *meervoudig belang* van adressen³⁵

- Bestaat voor de partner die het adres heeft aangeleverd het risico nog steeds of zijn de omstandigheden zo veranderd dat er geen risico/vermoeden van regelovertreding meer is (actualisatie)? Informatie van andere partners kan ook leiden tot een verklaring van de afwijking, waardoor er eventueel geen risico meer bestaat rondom een adres.
- Zijn er andere partners die ook een belang hebben op het risicoadres?
- Welke partners hebben het grootste belang? Deze partners pakken het adres (en een eventueel nader onderzoek) gezamenlijk op. Bij de bespreking komt ook aan bod of bijstand van de politie nodig is.
- Welke handhavingsactie, met inachtneming van subsidiariteit en proportionaliteit, eventueel wordt ingezet. Dit wordt besproken zodat de desbetreffende partners de acties op elkaar kunnen afstemmen. Verder onderzoek wordt in de uitvoerende fase opgepakt, na de casustafel.

Als uit de beoordeling blijkt dat er voor een adres geen meervoudig belang (meer) geldt, wordt het niet meer in LSI-verband behandeld. Het is dan aan de partner die het signaal heeft ingebracht om wel of niet over te gaan tot vervolgonderzoek. Van de adressen met wél een meervoudig belang bepalen de partners aan de casustafels de manier van vervolgonderzoek. De verschillende vormen van vervolgonderzoek gaan van licht naar zwaar. De keuze is afhankelijk van de aard van de signalen en in hoeverre het middel al dan niet volstaat (proportionaliteit).

Middelen van vervolgonderzoek (in volgorde van licht naar zwaar):³⁶

1. Administratief onderzoek
2. Betrokkene uitnodigen voor een gesprek;
3. (Digitaal) horen van betrokkene;
4. Waarneming ter plaatse;
5. Huisbezoek.

In de afrondende fase wordt het project geëvalueerd. Deze evaluatie ziet vooral op de samenwerking en op de – vooral in cijfers uitgedrukte – resultaten van het project. De projectleiding stelt onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders een eindrapport op. Dit eindrapport moet worden goedgekeurd door het betreffende RPF en de Landelijke Stuurgroep. Vier weken na afronding van het project worden alle gegevens verwijderd; dat wil zeggen alle signalen in e-SWF, persoonsgegevens, verslagen van casustafels en alle andere correspondentie en verslagen.

In hoofdstuk 4 beschrijven we het proces verder, maar dan specifiek gericht op waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens en het voorkomen van discriminatie.

³⁵ Kamerstukken II 2022/23, 17050, 604, p. 4.

³⁶ Dit zijn de vervolgacties zoals de ministers die in hun Kamerbrief schetsen (Kamerstukken II, 2022–2023, 17050, 604, p. 4). Uit de gevoerde gesprekken volgt dat dit niet noodzakelijk in deze volgorde gebeurt; dat wordt per geval afgewogen. Er zijn ook andere vervolgacties mogelijk, bijvoorbeeld het spreken/horen van derden of vergelijking van adresgegevens in de verschillende systemen van de ketenpartners.

3 Toetsingskader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het toetsingskader voor de onderdelen privacy en voorkoming van discriminatie. Het toetsingskader is gebaseerd op verdragen, wetten en regels, jurisprudentie en wetenschappelijke literatuur. Met dit toetsingskader kunnen we een oordeel vormen over de waarborgen in de praktijk van de LSI (hoofdstuk 4). Vanwege de leesbaarheid van het rapport en de verhouding met de andere hoofdstukken is dit hoofdstuk een korte versie van het toetsingskader. Voor de uitgebreide (juridische) onderbouwing van het toetsingskader verwijzen we naar bijlage 2. In paragraaf 3.2 beschrijven we het toetsingskader voor het onderdeel privacy, in paragraaf 3.3 voor het onderdeel voorkomen van discriminatie. In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvraag van deel 1 van het onderzoek:

1. Aan welke voorwaarden moeten LSI-projecten voldoen wat betreft:

- a. het beschermen van de persoonlijke levenssfeer, waaronder de bescherming van persoonsgegevens;*
- b. het voorkomen van discriminatie?*

3.2 Onderdeel privacy

3.2.1 Algemeen

Het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waaronder de bescherming van persoonsgegevens, ligt vast in onder meer artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de EU (EU-Handvest) en artikel 10 Grondwet. Artikel 8 EVRM werkt rechtstreeks in Nederland en dit artikel en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) daarover bepalen de uitleg van dit grondrecht in andere verdragen en nationale regels en rechtspraak. Het recht op bescherming van persoonsgegevens is concreet uitgewerkt in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van de EU, die ook rechtstreeks geldt in Nederland. Artikel 8 EVRM en de AVG zijn daarom het toetsingskader voor het maken van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door het verwerken van persoonsgegevens in LSI-projecten. Waarborgen in het

proces moeten ervoor zorgen dat de LSI-partners bij projecten aan artikel 8 EVRM en de AVG voldoen.

3.2.2 Artikel 8 EVRM

Artikel 8 EVRM bepaalt dat een inmenging door de overheid in het recht op de persoonlijke levenssfeer *bij wet moet zijn voorzien*; er moet een basis zijn in een wet of bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur of gemeentelijke verordening, die zo is omschreven dat het voor burgers voldoende duidelijk (voorzienbaar) is onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden autoriteiten bevoegd zijn om een inbreuk te maken op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De kwalitatieve eisen die het EHRM stelt aan de wettelijke basis hangen af van de zwaarte van de inbreuk. Deze eis komt overeen met de eis van een *rechtsgrondslag* voor de verwerking van persoonsgegevens in de AVG (zie hierna).

De inmenging moet ook *noodzakelijk zijn in een democratische samenleving* in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 8 lid 2 EVRM). Volgens vaste rechtspraak van het EHRM is een maatregel noodzakelijk in een democratische samenleving voor een van deze doelen als sprake is van een *pressing social need* (een dringende maatschappelijke behoefte) en de maatregel proportioneel/evenredig is om dat doel te bereiken. Een inmenging is niet gerechtvaardigd als er minder ingrijpende maatregelen zijn om het doel te bereiken. Bij de beoordeling daarvan heeft de overheid beoordelingsruimte.

3.2.3 De AVG – verwerkingsverantwoordelijkheid

De verwerkingsverantwoordelijke is degene (bijvoorbeeld een overheidsorganisatie) die, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. De verwerkingsverantwoordelijke is ervoor verantwoordelijk dat de verwerking van persoonsgegevens voldoet aan de AVG.

Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid bestaat wanneer twee of meer verwerkingsverantwoordelijken samen de doelen en middelen van de verwerking bepalen. Aan het bestaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid verbindt de AVG het gevolg dat elk van de verwerkingsverantwoordelijken op een transparante manier diens eigen verantwoordelijkheden voor de nakoming van de verplichtingen van de AVG vast moet leggen. Ook moeten zij elk vastleggen wat hun relatie met de betrokken personen is. Deze afspraken moeten zij vastleggen in een onderlinge regeling: een samenwerkingsovereenkomst.

3.2.4 De AVG - beginselen

De AVG bevat in artikel 5 lid 1 zes beginselen die voor de verwerking van persoonsgegevens gelden. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de naleving van deze beginselen en moet ook kunnen aantonen dat deze beginselen worden nageleefd (verantwoordingsplicht). De beginselen zijn:

- Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie
- Doelbinding
- Minimale gegevensverwerking
- Juistheid
- Opslagbeperking
- Integriteit en vertrouwelijkheid

De verwerking van persoonsgegevens moet rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn. Dit betekent dat de verwerking moet berusten op een van de rechtsgrondslagen uit artikel 6 AVG, dat de verwerking niet nadelig, discriminerend, onverwacht of misleidend mag zijn voor de betrokkenen en dat voor de betrokkenen duidelijk moet zijn dat en hoe hun persoonsgegevens worden verwerkt, zodat zij gebruik kunnen maken van hun rechten (zoals het recht op bezwaar).

De verwerking van persoonsgegevens moet daarnaast gebonden zijn aan specifieke, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen (doelbinding). De persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als het doel van de verwerking niet op een andere manier kan worden bereikt. Als de persoonsgegevens later voor een ander doel worden gebruikt, dan moet dat nieuwe doel samen kunnen gaan (verenigbaar zijn) met het oorspronkelijke doel.

Minimale gegevensverwerking houdt in dat alleen de persoonsgegevens die strikt noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking, mogen worden verwerkt. De persoonsgegevens moeten toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat nodig is.

Juistheid betekent dat de verwerkingsverantwoordelijke maatregelen moet treffen om te zorgen dat de persoonsgegevens die verwerkt worden juist, actueel en betrouwbaar zijn. Onjuiste of verouderde persoonsgegevens moeten worden gewist of gerectificeerd.

Opslagbeperking betekent dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan nodig is voor het doel van de verwerking. De verwerkingsverantwoordelijke termijnen moet vaststellen voor het wissen van persoonsgegevens of voor een periodieke toetsing of bewaren nog noodzakelijk is. Integriteit en vertrouwelijkheid houdt in dat de verwerkingsverantwoordelijke passende technische en organisatorische maatregelen moet nemen om de persoonsgegevens te beschermen tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen verlies, vernietiging of beschadiging. Persoonsgegevens moeten goed beveiligd en vertrouwelijk blijven.

3.2.5 AVG-instrumenten

De AVG voorziet in een instrumentarium dat de verwerkingsverantwoordelijke ondersteunt bij het aantonen dat de verwerking van persoonsgegevens in lijn is met de AVG (naleving van de verantwoordingsplicht). Gebruik van sommige instrumenten is in bepaalde situaties verplicht, zoals het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling. De instrumenten zijn:

- **Verwerkingsregister:** de verwerkingsverantwoordelijke moet een register bijhouden van de verwerkingsactiviteiten die onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvinden. Het register moet onder meer informatie bevatten over de doelen, de categorieën van persoonsgegevens, de ontvangers, de bewaartermijnen en de beveiligingsmaatregelen van de verwerking.
- **Gegevensbeschermingsbeleid:** de verwerkingsverantwoordelijke kan een gegevensbeschermingsbeleid opstellen, waarin hij de maatregelen beschrijft die hij neemt om te zorgen dat de verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming is met de AVG. Dat is verplicht als dat in verhouding staat tot de verwerkingsactiviteiten (artikel 24 lid 2 AVG). Het gegevensbeschermingsbeleid moet worden toegepast en regelmatig worden geëvalueerd en bijgewerkt.
- **Functionaris gegevensbescherming (FG):** de AVG verplicht overheden tot het aanwijzen van een functionaris voor gegevensbescherming. Deze functionaris houdt binnen een organisatie toezicht op de toepassing en naleving van de (U)AVG. Het is een onafhankelijke functie. De FG adviseert de verwerkingsverantwoordelijke over de

AVG-verplichtingen, zoals het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling, en fungeert als contactpersoon voor de betrokkenen en de Autoriteit Persoonsgegevens.

- **Gegevensbeschermingseffectbeoordeling** (ook *Privacy Impact Assessment* (PIA)/*Data Protection Impact Assessment* (DPIA)): de AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke een beoordeling uit te voeren van het effect van een geplande verwerking, als die verwerking – vanwege de aard, omvang, context en doelen daarvan – waarschijnlijk gepaard gaat met een hoog risico voor de rechten en vrijheden van mensen. Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling geeft inzicht in de risico's van de geplande verwerking, zodat de verwerkingsverantwoordelijke maatregelen kan nemen om die risico's te beperken. De Autoriteit Persoonsgegevens moet vóór de verwerking worden geraadpleegd als de verwerking, ondanks de genomen maatregelen, nog steeds een hoog risico oplevert.

3.3 Onderdeel discriminatie

3.3.1 Inleiding

Discriminatie is het maken van een ongerechtvaardigd onderscheid op basis van persoonlijke kenmerken, zoals etnische afkomst, nationaliteit, gender, leeftijd, godsdienst of seksuele gerichtheid. Om de waarborgen van LSI-projecten te kunnen beoordelen in het licht van het verbod op discriminatie, is het van belang dat het toetsingskader zowel juridische als procesmatige voorwaarden bevat.

3.3.2 Juridisch kader

Het verbod op discriminatie is op verschillende niveaus vastgelegd, zowel op internationaal als nationaal niveau. De belangrijkste bronnen zijn:

- Artikel 14 van het EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, die het genot van de rechten en vrijheden van het Verdrag moeten verzekeren zonder enig onderscheid op welke grond dan ook.
- Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest van de EU), dat iedere discriminatie, met name op basis van een aantal specifieke gronden, verbiedt.
- Artikel 1 van de Grondwet, dat gelijke behandeling in gelijke gevallen voorschrijft.
- De Algemene wet gelijke behandeling (AWGB), die discriminatie in private verhoudingen verbiedt, met name op de arbeidsmarkt, bij de uitoefening van het vrije beroep, bij lidmaatschap van een vakbond of vereniging van beroepsgeenoten en bij het aanbieden van of de toegang tot goederen en diensten. Daarnaast verbiedt de AWGB ook onderscheid op basis van etnische afkomst bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid, en sociale voordelen. Deze is voor de LSI minder van belang en laten we dus verder buiten beschouwing.

Het verbod op discriminatie houdt zoals gezegd in dat het ongerechtvaardigd maken van onderscheid niet is toegestaan. Onderscheid kan direct of indirect plaatsvinden. Van direct onderscheid is sprake als rechtstreeks onderscheid wordt gemaakt op basis van persoonlijke kenmerken. Van indirect onderscheid is sprake als onderscheid wordt gemaakt op basis van een grond die ogenschijnlijk neutraal is, maar die wel tot gevolg heeft dat een bepaalde groep ongelijk wordt behandeld. Statistisch bewijs voor oververtegenwoordiging is voldoende voor het aantonen van indirect onderscheid.

Een onderscheid is niet in strijd met het discriminatieverbod als daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Van een objectieve en redelijke rechtvaardiging kan worden gesproken als het onderscheid een legitiem doel dient en proportioneel is in relatie tot dat doel. Dit wordt ook wel de rechtvaardigingstoets genoemd. De rechtvaardigingstoetsen van artikel 14 EVRM en artikel 21 Handvest van de EU kennen een zekere mate van overlap, maar ook verschillen. Omdat het EVRM hoofdzakelijk ziet op de verticale verhoudingen, is de toetsing die het EHRM in het kader van artikel 14 EVRM verder leidend in dit onderzoek.

Sommige gronden van onderscheid worden als verdacht aangemerkt door het EHRM. Voor die typen onderscheid geldt een zwaardere toets; daar moeten zeer zwaarwegende redenen voor zijn. Voorbeelden van verdachte gronden zijn etnische afkomst, nationaliteit, geslacht, seksuele gerichtheid, godsdienst en handicap. Voor het maken van een verdacht onderscheid moeten zeer zwaarwegende redenen zijn. Verdragsstaten hebben binnen het sociaal domein een zekere beoordelingsruimte, de *margin of appreciation*. Het EHRM kent voor de rechtvaardigingstoets veel gewicht toe aan de uitleg door de nationale rechter, die bekend is met de geldende wet- en regelgeving en het beleid op dat gebied.

De Nederlandse rechter moet daarom in individuele zaken beoordelen wanneer een onderscheid een legitiem doel dient en proportioneel is, en in geval van een verdacht onderscheid of de reden daarvoor zeer zwaarwegend is. Algemeen geldt dus dat handhaving binnen het sociaal domein een zeer zwaarwegende reden kan vormen voor onderscheid – niet uitsluitend – op basis van een verdachte grond, mits relevant, goed onderbouwd en controleerbaar.³⁷ Voor de aspecten legitimiteit en proportionaliteit kent de Centrale Raad van Beroep veel gewicht toe aan de onderbouwing die aan het gemaakte onderscheid ten grondslag ligt.³⁸

3.3.3 Proceswaarborgen

Het hiervoor uiteengezette juridisch kader beschrijft wanneer een onderscheid niet te rechtvaardigen is en dus in strijd is met het verbod op discriminatie (de materiële voorwaarde). Uit het juridisch onderzoek blijkt dat de rechtvaardigingstoets vooral casuïstisch van aard is. Ons onderzoek richt zich zoals gezegd op de vraag in hoeverre het proces waarborgen biedt om aan die materiële voorwaarde te voldoen. In het empirische onderdeel van dit onderzoek beantwoorden we niet de vraag of sprake is van discriminatie in de LSI-projecten. We toetsen in dit onderzoek wel of bij de voorbereiding en uitvoering van de projecten voldoende waarborgen aanwezig zijn om (indirecte) discriminatie zoveel mogelijk te voorkomen.

De procesmatige waarborgen zijn niet vastgelegd in wet- en/of regelgeving. Om die reden hebben we ze gebaseerd op de inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en de interviews met experts uit de praktijk. De procesmatige waarborgen gaan vooral over het tussentijds toetsen van de vraag of sprake is van ongerechtvaardigd onderscheid, de eventuele rechtvaardiging van (het risico op) het maken van onderscheid en de onderbouwing daarvan. De procesmatige waarborgen zijn onzes inziens van belang om het risico op (onbedoeld) onderscheid te minimaliseren. Wij hanteren in dit onderzoek de volgende procesmatige waarborgen:

— Keuze LSI-project:

³⁷ Zie bijvoorbeeld CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229 (Schiedam). De Centrale Raad van Beroep (CRvB) oordeelde dat het grote belang van een rechtmatige besteding van overheidsgeld dat bedoeld is voor sociale voorzieningen een zeer zwaarwegende reden vormde voor het (verdachte) onderscheid op basis van nationaliteit.

³⁸ Zie bijvoorbeeld: CRvB 1 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1542, r.o. 4.2.

- Vindt bij de keuze voor een gebied/wijk of sector/thema een toets plaats met het oog op het potentieel maken van indirect onderscheid?³⁹
- **Risico-indicatoren of selectiecriteria:**
 - Vindt voorafgaand aan het project een toets plaats of risico-indicatoren of selectiecriteria niet leiden tot (indirect) onderscheid op een verboden grond?
 - Worden de risico-indicatoren of selectiecriteria getoetst op objectiviteit (validatie)?
 - Wordt de rechtvaardiging van risico-indicatoren of selectiecriteria – in het geval van onderscheid – getoetst?
- **Monitoring/tussentijdse evaluatie:**
 - Een selectie criterium of combinatie van criteria kan er onbedoeld en onvoorzien toe leiden dat een bepaalde groep uit de selectie komt. In dat geval kan ondanks de waarborgen aan de voorkant nog steeds sprake zijn van (indirecte) discriminatie. Om dat risico te ondervangen is het van belang dat in projecten tussentijds wordt geëvalueerd of niet onbedoeld een bepaalde groep uit de selectiecriteria naar voren komt.
- **Kwaliteitsbewaking:**
 - Is er binnen het project een vorm van kwaliteitsbewaking met kennis over en oog voor (indirecte) discriminatie?
- **Eindevaluatie:**
 - Wordt het risico op (indirecte) discriminatie expliciet meegenomen in de evaluatie van een project? Bijvoorbeeld door te bekijken of de selectiecriteria ertoe hebben geleid dat vooral mensen met een bepaalde etnische achtergrond – of aan de andere kant tot een bepaalde groep behorend – zijn geselecteerd. Deze evaluatie is van belang omdat die kennis in toekomstige projecten kan worden meegenomen en bijdraagt aan het voorkomen van het maken van (ongerechtvaardigd) onderscheid in de toekomst.

³⁹ Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien een wijk wordt geselecteerd waarin overwegend mensen van een bepaalde afkomst wonen of wanneer een project zich richt op een activiteit of een signaal waarbij overwegend mensen van een bepaalde afkomst betrokken zijn. Ter illustratie: het ligt voor de hand dat Thaise massagesalons veelal worden gerund door mensen met een Thaise (of in ieder geval een Aziatische) achtergrond.

4 Waarborgen voor privacy en non-discriminatie bij de LSI in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen van deelonderzoek 2:

- 2. Welke uitgangspunten voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie zijn er binnen het LSI-samenwerkingsverband?*
- 3. Welke waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) zijn er in het proces van het kiezen van een onderwerp voor een LSI-project, het opstellen van een LSI-projectplan en de onderzochte LSI-projecten om persoonsgegevens te beschermen en discriminatie te voorkomen en waar in het proces zitten deze waarborgen?*
- 4. Worden deze waarborgen in de praktijk nageleefd? Zijn er verschillen; zo ja, welke?*

Daarbij baseren we ons op:

- De zes algemene interviews over privacy en tegengaan discriminatie bij samenwerking in de LSI: met het ministerie van SZW; leden van de Landelijke Stuurgroep; de VNG; twee projectleiders van LSI-projecten (afgerond eind 2023 en voorjaar 2024); en de Nederlandse Arbeidsinspectie;
- Algemene documentenstudie over (privacy en tegengaan discriminatie bij) samenwerking in de LSI;
- De vier casestudy's van LSI-projecten, die bestonden uit:
 - Analyse van de documenten die we over elk project van de LSI-organisaties hebben gekregen, waaronder in elk geval het projectplan en het eindrapport (verslag van de door de partners uitgevoerde eindevaluatie van het project)
 - Drie⁴⁰ (groeps)interviews per casestudy met de betrokken LSI-organisaties.

⁴⁰ Zoals in hoofdstuk 1 genoemd, hebben we voor casestudy 1 twee interviews gehouden.

4.2 Algemene uitgangspunten voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie bij de LSI

Uit de interviews en schriftelijke informatie die we hebben gekregen, blijkt dat de LSI op dit moment bezig is met professionalisering, onder meer naar aanleiding van de in 2023 afgeronde evaluatie.⁴¹ Voortschrijdend inzicht in de maatschappij over gegevensbescherming werkt ook door in de LSI. Dat leidt tot een aantal (voorgenomen) acties. Zo heeft het LSI-samenwerkingsverband een werkgroep privacy opgericht met privacyjuristen van alle partners en werkt het bijvoorbeeld aan herijking van de overkoepelende Data Protection Impact Assessments (DPIA's) voor de verschillende soorten projecten. De LSI stelt een nieuw Meerjarrenplan (2024-2027) met aandacht voor privacy en gelijke behandeling vast. De LSI heeft in december 2023 nieuwe werkafspraken vastgesteld waarin deze thema's ook aandacht krijgen. Omdat de LSI zo transparant mogelijk wil zijn in haar handelen, komt er een communicatiestrategie met onder meer een verbeterde website met daarop een actieve publicatie van documenten.⁴² Ook wordt bijvoorbeeld de onderbouwing van de wijkgerichte aanpak (WGA) op nieuw doordacht.

Hieronder bespreken we de algemene uitgangspunten en waarborgen voor privacy en het tegengaan van discriminatie in het LSI-samenwerkingsverband.

Het LSI-convenant

Het LSI-convenant dateert uit 2017. In artikel 13 van het convenant is de afspraak vastgelegd dat het convenant elke vijf jaar wordt geëvalueerd; in 2023 is zoals hiervoor genoemd de eerste evaluatie afgerond. Naar aanleiding daarvan zal het convenant worden aangepast.

In het LSI-convenant (artikel 9, Gegevensuitwisseling en privacy) zijn de volgende waarborgen voor gegevensbescherming vastgelegd:

- De aan een LSI-project/-samenwerking deelnemende convenantpartners maken voor de verwerking van persoonsgegevens afspraken, waarmee wordt voldaan aan de eisen die de van toepassing zijnde wet- en regelgeving daaraan stelt.
- Deze afspraken nemen zij op in het projectplan.
- De Landelijke Stuurgroep moet deze afspraken goedkeuren. De partners mogen daarna pas tot gegevensverwerking overgaan.
- De projectverantwoordelijke partner is de verantwoordelijke voor de gegevensbescherming zoals bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens (sinds 25 mei 2018: de AVG). Elke convenantpartner blijft daarnaast verantwoordelijk voor de uit de eigen organisatie geleverde persoonsgegevens.

In het convenant staat dat het projectplan wordt goedgekeurd door de Landelijke Stuurgroep. In de praktijk werd het projectplan tot nu toe goedgekeurd door het Regionaal Platform Fraudebestrijding, in mandaat namens de Landelijke Stuurgroep. Daarna werd het projectplan ter informatie voorgelegd aan de Landelijke Stuurgroep. Het voorstel dat nu voorligt is dat voortaan de Landelijke Stuurgroep alle projectplannen gaat goedkeuren.

Standaardprojectplan en DPIA

De Landelijke Stuurgroep heeft het format vastgesteld dat de partners moeten gebruiken voor projectplannen voor LSI-projecten. Hoofdstuk 4 van dit standaardprojectplan bevat het

⁴¹ Berenschot 2023.

⁴² Zie ook *Kamerstukken II 2023/24*, 17050, 606.

sjabloon voor een DPIA voor de verwerking van persoonsgegevens onder de gezamenlijke werkingsverantwoordelijkheid van de partners die meedoen aan het project. De werkgroep privacy van de LSI is op dit moment bezig de overkoepelende DPIA te vernieuwen voor de verschillende soorten projecten. Deze DPIA wordt geen vervanging van hoofdstuk 4 van het standaardprojectplan, maar een aanvulling daarop. Eerst wordt de overkoepelende DPIA voor de wijkgerichte aanpak (WGA) gemaakt. Deze DPIA zal waar mogelijk ook als basis dienen voor een gezamenlijke DPIA voor de themaprojecten van de LSI. Ook gaan de partners kijken of de nieuwe DPIA nog moet worden aangepast voor andere gebiedsprojecten dan WGA's (regionaal, bijvoorbeeld Flexibele Regionale Interventie Teams (FRIT)). Uit de nieuwe werkafspraken van de LSI (vastgesteld door de Landelijke Stuurgroep in december 2023) blijkt dat de nieuwe DPIA's bij grote afwijkingen in het proces, en in elk geval jaarlijks, tegen het licht worden gehouden.

Bij elk format voor een projectplan zit ook een toelichting met achtergrondinformatie.⁴³ Voor de fase tot en met het aanleveren van informatie/signalen voor het project door elke partner apart, vóórdat deze met de andere partners worden gedeeld, is elke partner zelf (werkings)verantwoordelijk en gelden de eigen werkprocessen van de partners, waarop hun eigen functionaris gegevensbescherming (FG) toezicht houdt. Hiervoor gebruiken zij elk eigen DPIA's, die worden getoetst door de interne FG.

In het format voor het projectplan staat de werkwijze voor een LSI-project/samenwerking gedetailleerd beschreven. De inhoud hiervan en de waarborgen voor gegevensbescherming en het tegengaan van discriminatie hierbij, bespreken we in paragraaf 4.3 (stap voor stap in het proces in volgorde van tijd), waarbij we ingaan op de uitwerking en uitvoering van projectplannen in de praktijk. Ook de waarborgen in het proces onder de eigen verantwoordelijkheid van elke partner bespreken we daar. Hier merken we alleen op dat er een ontwikkeling te zien is in de (formats voor) LSI-projectplannen door de jaren heen en de aandacht daarin voor vooral gegevensbescherming. Het format voor een projectplan dat als bijlage bij het LSI-convenant uit 2017 zit, inclusief het sjabloon voor de DPIA, waarmee in de minst recente case-study 1 (themaproject, projectplan vastgesteld begin 2020) is gewerkt, is een stuk minder uitgebreid dan latere formats en plannen die we hebben bekeken.^{44 45}

Het Meerjarenplan van de Landelijke Stuurgroep

In het Meerjarenplan kan de LSI aandacht besteden aan gegevensbescherming en gegevensdeling, geven geïnterviewden op landelijk niveau aan. In het conceptmeerjarenplan 2024-2027 (ingezien voor dit onderzoek) is er meer aandacht voor gegevensbescherming en gegevensdeling dan in het meerjarenplan 2020-2023. Dit reflecteert de toegenomen aandacht binnen de LSI voor dit onderwerp. In het meerjarenplan 2020-2023 staat over gegevensuitwisseling:

⁴³ Zie bijvoorbeeld *Toelichting bij LSI project Thema: Wijkgerichte Aanpak 2022*.

⁴⁴ O.a. Landelijk projectplan Recreatieterreinen 16 januari 2018; Landelijk projectplan Bewoningsvraagstukken januari 2018; Landelijk projectplan LSI Thema: Wijkgerichte Aanpak (casusgestuurd) november 2019; Projectplan WGA Venlo november 2020; Projectplan Wijkgerichte aanpak Leeuwarden september 2021; *Blauwdruk DPIA voor samenwerkingsfase LSI Wijkgerichte aanpak - per project in te vullen* [datum]; Format projectplan wijkgerichte aanpak 19 mei 2022 met toelichting.

⁴⁵ Tot ongeveer 2022 werkte de LSI voor gebiedsprojecten nog met een landelijk en een lokaal projectplan. In het landelijke projectplan (vastgesteld door de Landelijke Stuurgroep) stond achtergrondinformatie over de LSI en het thema/type project (bijvoorbeeld wijkgerichte aanpak (WGA) of Bewoningsvraagstukken) en waren de gegevensverwerkings-/samenwerkafspraken beschreven die daarvoor in het algemeen golden (hoofdstuk 4). Het lokale projectplan, dat de invulling bevat op lokaal niveau, was hierop de aanvulling voor het specifieke project. Bij het herschrijven van de projectplannen, onder meer met het oog op gegevensbescherming, hebben de Landelijke Stuurgroep en de voorbereidingsgroep besloten dat er geen landelijk projectplan meer zou zijn, maar alleen een per project in te vullen format projectplan en een document met toelichting op het thema en de LSI.

‘De afgelopen periode zijn problemen bij gegevensuitwisseling tussen LSI-partners een remmende factor in de samenwerking. De interpretatie van de betekenis van de AVG voor de LSI in bepaalde contexten is daar debet aan. De LSI wil – waar deze nog ontbreken – komen tot heldere standaarden en kaders voor alle vormen van gegevensuitwisseling die binnen het convenant mogelijk zijn.’

Het conceptmeerjarenplan 2024-2027 benadrukt dat de LSI moet handelen volgens de wettelijke kaders voor privacy en gelijke behandeling. Het plan gaat in op het proces van vernieuwing van de DPIA's, zoals hiervoor beschreven. Als deze zijn afgerond en bestuurlijk goedgekeurd, is volgens het plan de verwachting dat alle partners weer mee zullen doen aan gebiedsprojecten.⁴⁶ Het conceptmeerjarenplan 2024-2027 besteedt ook aandacht aan gelijke behandeling. De LSI is op dit moment bezig om te onderzoeken of de huidige vorm van WGA-projecten nog past bij de visie op (risicogericht) handhaven. De manier waarop de keuze voor een wijkgerichte aanpak wordt onderbouwd, wordt bekeken en eventueel aangevuld, om onder andere het risico op ongelijke behandeling en stigmatisering van mensen te beperken.

Uitdragen algemene uitgangspunten

Geïnterviewden op landelijk niveau geven aan dat partners samenwerkten en samenwerken op basis van de geldende wet- en regelgeving, waaronder het gegevensbeschermingsrecht en het discriminatieverbod. Ze merken daarbij op dat dit belang voor alle partners altijd groot is geweest, maar dat hier in het verleden niet op een gestructureerde manier over werd gesproken.

Geïnterviewden stellen dat het recente rapport van de Parlementaire Enquête Fraudebeleid en Dienstverlening⁴⁷ het belang onderschrijft van het voeren van dit gesprek (bij het ministerie van SZW) en dat zij gaan kijken of dit rapport aanleiding geeft voor aanvullende acties op het gebied van de LSI. Een voorbeeld is het werken aan de onderbouwing van de wijkgerichte aanpak, waarbij er specifiek aandacht is voor de gesignaleerde risico's: stigmatisering, willekeur, evenredigheid, geografische bias en selectiebias. Breder wordt het gesprek over gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie gevoerd in de voorbereidingsgroep en de Landelijke Stuurgroep. Hierbij wordt over het algemeen gediscussieerd op basis van documenten die het secretariaat van de Landelijke Stuurgroep (dat bestaat uit ambtenaren van het ministerie van SZW) aanlevert. Dit zal gaan leiden tot nieuwe waarborgen.

4.3 Waarborgen voor gegevensbescherming en non-discriminatie in het proces van LSI-projecten

4.3.1 De wettelijke basis voor gegevensdeling in de LSI

Artikel 64 lid 1 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) voorziet in de samenwerking van een aantal bestuursorganen en personen die daarvoor bij of krachtens de wet zijn aangewezen met het oog op integraal overheidsoptreden. Met personen worden

⁴⁶ De Belastingdienst en de Dienst Toeslagen doen sinds midden 2021 niet mee aan nieuwe LSI-projecten, totdat de toetsing van gegevensverwerking in de LSI door de FG van het ministerie van Financiën is afgerond. Sinds september 2023 doet het UWV op advies van de FG voorlopig niet meer mee aan gebiedsprojecten. De reden is dat deze volgens de FG van het UWV leiden tot ongelijke behandeling: iemand uit de geselecteerde wijk/het geselecteerde gebied heeft (als gevolg van de interne werkwijze van het UWV) meer kans om gecontroleerd te worden dan iemand anders, ook als die bijvoorbeeld maar een paar straten verderop woont.

⁴⁷ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024.

geen natuurlijke personen bedoeld, maar diegenen die belast zijn met het toezicht op de naleving of uitvoering van regels die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vallen. Deze bestuursorganen en personen worden in artikel 64, lid 1, Wet SUWI genoemd (onder meer colleges van B&W, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de SVB en de Belastingdienst) of kunnen in een ministeriële regeling worden aangewezen.

De LSI-samenwerking is een samenwerking als bedoeld in artikel 64 Wet SUWI. Uitgangspunt is dat de aangewezen (overheids)organisaties die deelnemen aan zo'n samenwerkingsverband op basis van artikel 64 lid 2 verplicht zijn om de noodzakelijke gegevens aan elkaar te verstrekken voor de doelen genoemd in artikel 64 lid 1 Wet SUWI. De wetgever heeft daarbij het beginsel van doelbinding uit de AVG voor de LSI-samenwerking nader ingevuld. Het juridisch kader waarbinnen kan worden beoordeeld of er een noodzaak tot gegevensverstrekking is, is de AVG. Pas als na toetsing is gebleken dat er een noodzaak is, kan worden besloten tot de verstrekking van gegevens ten behoeve van een project dat binnen het kader van de LSI wordt uitgevoerd. De Wet SUWI als wet in formele zin biedt in zoverre een rechtsgrondslag aan de deelnemers om persoonsgegevens te verstrekken. Of de betrokken deelnemers bepaalde persoonsgegevens onder zich mogen hebben of de desbetreffende persoonsgegevens mogen ontvangen en verwerken wordt bepaald door specifieke wetten in formele zin, waarin de publieke taak en bijkomende bevoegdheden van elke partner zijn vastgelegd.

In het samenwerkingsverband zijn de samenwerkende bestuursorganen en personen gezamenlijk verantwoordelijk. De samenwerkende bestuursorganen en personen zijn daarentegen ieder voor zich verwerkingsverantwoordelijk voor wat betreft het 'voortraject', dat wil zeggen het verzamelen en aanleveren van de gegevens – ook wel signalen genoemd – voor de projecten die binnen het samenwerkingsverband worden uitgevoerd. Deze geleverde signalen zijn gegevens die door de betrokken bestuursorganen en personen zijn verkregen in het kader van de uitoefening van hun publieke taken/wettelijke plichten.

Het integraal overheidsoptreden van de hierboven genoemde bestuursorganen en personen richt zich volgens artikel 64 lid 1 Wet SUWI op de voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, de voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude en het niet naleven van de arbeidswetten. Wel doen de deelnemers mee vanuit de specifieke taak die zij op basis van de eigen wetten en regels hebben gekregen (zie hiervoor, artikel 6 lid 1 onder c en e AVG).

Artikel 2 LSI-convenant 2017 bepaalt dat het doel van dit convenant is om afspraken vast te leggen over de samenwerking in Interventieteams. De convenantpartners werken samen in Interventieteams ter voorkoming en terugdringing van belasting- en premiefraude, toeslagenfraude, uitkeringsfraude, overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden zoals door de LSI (Landelijke Stuurgroep) aangeduid. Met name het zinsdeel 'en daarmee samenhangende misstanden' lijkt breder te gaan dan het bereik van artikel 64, lid 1, Wet SUWI. Het proces voor het aanduiden van die misstanden door de Landelijke Stuurgroep is niet in het convenant vastgelegd. In de praktijk doet de Landelijke Stuurgroep dit in het Meerjarenplan. In het Meerjarenplan 2020-2023 staan onder andere de thema's 'Misstanden onderkant arbeidsmarkt als gevolg van arbeidsmigratie' en 'Het onterecht verkrijgen van een verblijfsstatus'.

Voor zover de activiteiten passen binnen het bereik van artikel 64 lid 1 Wet SUWI kunnen op basis van dat artikel gegevens worden verstrekt aan de andere partners. Wanneer de partners buiten die reikwijdte gaan, kunnen zij de persoonsgegevens die zij op basis van artikel 64 lid 1 Wet SUWI hebben ontvangen niet gebruiken voor dat andere doel dat buiten het bereik van artikel 64 lid 1 ligt. Zij zullen telkens los daarvan moeten kijken of bestuursorganen en personen onderling een rechtsgrondslag hebben om buiten de samenwerking in LSI-verband met elkaar gegevens te kunnen uitwisselen.

4.3.2 Idee en besluit om samen te werken in een LSI-project

Het initiatief voor een project komt bij wijkgerichte aanpakken in de praktijk van een gemeente, die wordt geadviseerd en ondersteund door de VNG. Ideeën voor landelijke en regionale themaprojecten ontstaan op het niveau van de voorbereidingsgroep of de Landelijke Stuurgroep, bijvoorbeeld vanuit het Meerjarenplan. De laatste jaren richt de LSI zich steeds meer op verkenningen op bepaalde thema's of fenomenen met het oog op de doelen van artikel 64 Wet SUWI.

Het doel is dan het delen van kennis en informatie op macroniveau (datagestuurd). Op die manier kunnen partners kijken welke problemen en vragen er bij elke partner spelen op het onderwerp en of en zo ja, welke gezamenlijke aanpak nodig is. Een van de casestudy's (case-study 1) was zo'n verkenning. Een van de geïnterviewden noemt dat er impliciet drie criteria zijn voor de keuze voor een fenomeen- of themaproject: of er meerdere partners raakvlakken hebben, of er al eerder iets met het fenomeen is gedaan, en of er toegevoegde waarde is om daarop samen te werken.

Bij alle projecten, vooral bij wijkgerichte aanpakken, is één partner vanaf het begin de 'trekker' (in de woorden van het LSI-convenant: projectverantwoordelijke partner). Die zorgt voor de projectleiding: een projectleider en meestal ook ondersteuning.⁴⁸ Bij wijkgerichte aanpakken is er zoals eerder genoemd ook een adviseur van de VNG betrokken. De partner met het idee (bij wijkgerichte aanpakken: de VNG namens de gemeente) benadert schriftelijk de andere partners of zij genoeg aanleiding en belang zien om mee te doen met het project. Het onderwerp voor het project en in grote lijnen de doelen en de voorgestelde manieren om die doelen te bereiken zijn dan al duidelijk. Bij wijkgerichte aanpakken heeft de gemeente bijvoorbeeld al een wijk/gebied gekozen.

De standaardformats voor projectplannen schrijven voor dat de partners (in de praktijk: de projectverantwoordelijke partner) de aanleiding voor de keuze van het gebied of onderwerp en de reden om samen te gaan werken in een LSI-project, verantwoorden in het projectplan (zie ook paragraaf 4.3.3). Bij een wijkgerichte aanpak moet de gemeente bijvoorbeeld de problemen in de wijk beschrijven en uitleggen welk onderzoek/welke analyse is gedaan. De vraag is dan of die analyse heeft geleid tot de inschatting dat een WGA het best toepasbare middel is. Aan de orde komt dan welke initiatieven er al zijn in de wijk, wat de gemeente al heeft ondernomen om de problemen op te lossen en wat maakt dat een gezamenlijke aanpak noodzakelijk/wenselijk is. De gemeente maakt samen met een data-analist van de VNG een analyse van het geselecteerde postcodegebied op basis van bij de gemeente beschikbare informatie en CBS-data, om de keuze voor de wijk of het gebied te onderbouwen.

⁴⁸ In een van de casestudy's (een themaproject) was er geen projectleider of projectleiding, maar had één partner de functie van coördinator.

Uit de interviews en casestudy's blijkt dat de initiatiefnemer vooral bij wijkgerichte aanpakken in deze fase bewust stilstaat bij het risico op discriminatie. Zo heeft een kleine gemeente ervoor gekozen het project op de hele gemeente te richten en niet op (een) bepaalde wijk(en). In een van de casestudy's wilde de (grotere) gemeente dit ook, maar omdat de hoeveelheid data dan te groot zou worden, heeft ze zich uiteindelijk aangesloten bij een werkgebied van een basisteam van de politie.⁴⁹ De gemeente heeft bewust gekozen voor een mix van wijken wat betreft inwoners en of er problematiek bekend was; de gemeente wilde het project niet richten op probleemwijken.

De uitvraag bij de andere LSI-partners en de besluitvorming door die partners gebeurt bij elk project ongeveer op dezelfde manier, blijkt uit de casestudy's en interviews. Hieronder beschrijven we dit proces voor gebiedsprojecten en dan vooral wijkgerichte aanpakken.

De inhoud van de afwegingen door elke partner is hetzelfde. Het gaat vooral om de vraag of er meerwaarde is om het probleem of onderwerp samen aan te pakken en niet door een of meer partners apart, zoals ook staat in artikel 6 LSI-convenant (*Criteria voor samenwerking in Interventieteams*). We gaan vooral in op de besluitvorming bij het UWV en de SVB. De reden hiervoor is dat we van de andere partners hierover minder informatie hebben. Dit komt door:

- we hen gesproken hebben in de rol van initiatiefnemer/projectverantwoordelijke partner (dus in de rol van partner die de uitvraag bij de andere partners heeft gedaan, en niet de partner die de afweging heeft gemaakt om wel of niet mee te doen); óf
- omdat zij niet of heel beperkt hebben meegedaan aan projecten.

Eerste schriftelijke uitvraag

De initiatiefnemer geeft kort en algemeen aan wat die wil gaan doen, waarom en om welk gebied (bij een wijkgerichte aanpak: postcodes) het gaat. De andere partners gaan dan kijken of zij mogelijkheden zien om aan te sluiten.

De SVB geeft aan niet zelf de noodzaak (inclusief proportionaliteit en subsidiariteit) te onderzoeken van het idee van de initiatiefnemer. Wel kijkt de SVB hoe die dit uitwerkt in het projectplan. Als de eerste uitvraag bij de LSI-coördinator van de SVB binnenkomt, doet de SVB een vooronderzoek naar het gebied: hoe vaak komen de drie risicoprofielen die zij voor de LSI gebruiken daar voor in verhouding met het landelijke gemiddelde? Deze risicoprofielen zijn juridisch en statistisch getoetst en gevalideerd.⁵⁰ Het gaat dan om profielen van situaties/doelgroepen waarbij de kans groter is dat de bij de SVB bekende situatie niet overeenkomt met de werkelijke situatie. Sinds 2023 toetst de SVB de profielen ook op *bias* (vooringenomenheid/vooroordelen) op bijvoorbeeld etniciteit, leeftijd en gender. Als de SVB een onderscheid in (de uitkomsten van) een profiel niet kan verklaren/rechtvaardigen, wordt dat niet meer gebruikt. Ook kijkt de SVB hoeveel en welke SVB-uitkeringen er zijn in die wijk. Op basis van dit beeld uit de data koppelt de SVB aan de VNG-adviseur een 'geen nee' terug (dus nog geen 'ja').

⁴⁹ De politie deed niet actief mee aan het project, maar was alleen beschikbaar voor het garanderen van de veiligheid van de toezichthouders van de partners bij controlebezoeken.

⁵⁰ Dat geldt ook voor de risicoprofielen/risico-indicatoren van het UWV. Het UWV heeft geen specifieke informatie gegeven over de besluitvorming bij de eerste schriftelijke uitvraag.

Tweede schriftelijke uitvraag (als de initiatiefnemer het (concept)projectplan verder heeft uitgewerkt)

De SVB maakt in deze fase een afweging op basis van bijvoorbeeld capaciteit, verdeling van projecten over het land, en andere belangen binnen de SVB die maken dat SVB wel/niet mee kan doen. Het managementteam neemt op basis daarvan een besluit. Er is dus op meerdere momenten een toets waarbij medewerkers van de SVB op verschillende niveaus kijken of zij mee kunnen en willen doen; daarbij spelen ook gegevensbeschermings- en discriminatierisico's een rol. Het belangrijkste in deze afweging is de meerwaarde in de ketensamenwerking met andere partners. De SVB heeft zelf namelijk (net als de andere landelijke partners) veel data en kan ook zelf onderzoeken doen en informatie uitwisselen op basis van andere wetsartikelen.

Het UWV kijkt goed naar de doelen van het project (staat het UWV daarachter?), de doelbinding, wat er wordt verwacht en welke partijen mee gaan doen (kan het UWV daar gegevens mee delen?). Het (concept-)projectplan wordt getoetst door de juridische afdeling en de afdeling Informatiebeveiliging en Privacy (IB&P), die akkoord moeten geven, anders doet het UWV niet mee. Die kijken of het UWV kan voldoen aan de verwachtingen die op papier staan, of dat aanpassingen nodig zijn. De uitkomsten daarvan koppelt het UWV terug aan de projectleiding. De juristen en IB&P kijken ook meer in detail naar het (concept-)projectplan, bijvoorbeeld hoe de beveiliging van de gegevens is geregeld.

4.3.3 Projectplan, DPIA's en afspraken vóór de start van het project

Projectplan inclusief DPIA voor gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid

De uitkomst van de in het vorige stadium gemaakte afwegingen leggen de partners vast in het projectplan. Het projectplan heeft een vaste opbouw volgens het standaardformat, met vaste verplichte onderdelen. Vooral in hoofdstuk 4 (de DPIA voor verwerking van persoonsgegevens onder gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid van de partners), maar ook in de rest van het projectplan is er aandacht voor gegevensbescherming. De projectverantwoordelijke partner (in de praktijk: de projectleiding) schrijft het projectplan; elke andere partner leest mee, levert informatie aan voor het deel van het plan dat over hem/haar gaat en doet aanvullingen.

Zoals hiervoor al genoemd moeten volgens het format aan het begin van het projectplan de aanleiding voor het project (*globale probleemschets*), de resultaten van de uitvraag bij de partners welke meerwaarde zij zien in meedoen, de te onderzoeken doelgroep, en (bij gebiedsprojecten) het geografische onderzoeksgebied worden beschreven en verantwoord. Sommige projectplannen maken hier expliciet de afweging tussen het maken van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door samenwerking in een LSI-project en het belang van het onderwerp/probleem en de noodzaak (inclusief subsidiariteit en proportionaliteit) om samen te werken om dit aan te pakken.

Verder staan in het projectplan de doelen van het project. In het format voor de wijkgerichte aanpak staat een vrij uitgebreide standaardtekst voor deze paragraaf, die begint met de doelen van de LSI zoals genoemd in artikel 64 Wet SUWI: samenwerking voor integraal overheidsoptreden gericht op

- Het voorkomen en bestrijden van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, en/of;
- De voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude, en/of;

- De voorkoming en bestrijding van het niet naleven van de arbeidswetten.

Daarna staat er:⁵¹

‘Een LSI-project wordt binnen een bredere context toegepast. De problematiek in een wijk is vaak divers. Dit is geen primair doel van de LSI, maar het wordt verder opgepakt vanuit wenselijkheid, sociaal maatschappelijke doelstellingen en één overheidsgedachte. Dit houdt in dat andere maatschappelijk gerelateerde zaken die onherroepelijk voortvloeien uit de uitvoering van een LSI-project, worden doorverwezen. Hiervoor wordt geen gebruik gemaakt van de LSI-constructie en de bevoegdheden die voortvloeien uit artikel 64 SUWI, maar van de reguliere toegestane wettelijke mogelijkheden en verplichtingen. De signalen binnen het LSI-project worden niet geselecteerd op basis van onderstaande situaties en worden niet tijdens de casustafel besproken. Het verder oppakken van deze casuïstiek maakt geen onderdeel uit van het LSI-project als zodanig. Hiervoor is een separaat ‘protocol doorverwijzing’ beschikbaar’.

De gemeente kan volgens dit format doelen en overwegingen specifiek voor de gemeente invullen, waarvoor dus geen persoonsgegevens mogen worden gedeeld op basis van artikel 64 Wet SUWI. In veel uitgewerkte projectplannen, ook van recente projecten, staan doelen waarbij de vraag is of die onder artikel 64 Wet SUWI vallen, tussen de hoofddoelen (dus in dezelfde opsomming als de LSI-doelen uit artikel 64 Wet SUWI). Bijvoorbeeld ‘het bevorderen van een juiste BRP-registratie’ en/of ‘het tegengaan van adresfraude’. Het onderscheid tussen doelen die wel en doelen die niet onder de samenwerking op basis van artikel 64 Wet SUWI vallen en waarvoor dus gegevens mogen worden gedeeld tussen de partners in het project, wordt niet altijd duidelijk uit het projectplan, ook niet uit de DPIA in hoofdstuk 4. In de projectplannen voor themaprojecten zien we dat de paragraaf met doelen wat korter en vormvrij is; die verschilt per project.

Verder staat in het projectplan voor de LSI-partners die meedoen, beschreven wat hun rol is in het project, ook wat betreft het aanleveren en ontvangen van (persoons)gegevens. Daarbij besteedt het plan ook aandacht aan de belangen die de partners (kunnen) hebben bij het project (bijvoorbeeld toekenning en uitvoering van de Participatiewet voor gemeenten in een wijkgerichte aanpak) en op basis van welke wettelijke grondslagen zij hun bevoegdheden uitoefenen. De DPIA in hoofdstuk 4 werkt dat verder uit. Volgens bijvoorbeeld het format voor de wijkgerichte aanpak en het projectplan van casestudy 1 kunnen ook niet bij het LSI-convenant aangesloten en niet in artikel 64 Wet SUWI genoemde partijen betrokken zijn, maar met hen mogen de LSI-partners geen informatie delen op basis van artikel 64 Wet SUWI. Dat gebeurt dan op basis van de eigen wettelijke bevoegdheden van de organisaties en personen waar het om gaat en de afspraken die zij onderling maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om woningcorporaties of afdelingen van de gemeente die niet betrokken zijn bij toezicht en handhaving in de sociale zekerheid.

In het projectplan staan de activiteiten die de partners in het project gaan uitvoeren. Meestal gaat het om (een variant van) het stappenplan dat we in paragraaf 2.3 beschreven.⁵² Bij de beschrijving van de werkwijze besteedt het projectplan aandacht aan gegevensbescherming.

⁵¹ Format projectplan wijkgerichte aanpak 19 mei 2022.

⁵² Bij verkenningen van thema's/fenomenen, zoals casestudy 1, worden er geen individuele gevallen (zoals adressen of bedrijven) gedeeld en besproken door de partners in het project, maar gaat het meer om het delen van algemene beelden en kennis.

In het meest recente format voor de wijkgerichte aanpak, dat bijvoorbeeld is gebruikt voor casestudy 4, ziet dat stappenplan er zo uit:

Uit het Format projectplan wijkgerichte aanpak 19 mei 2022 (paragraaf 3.1)

'A. Stap 1– Voorbereidende fase (individuele verantwoordelijkheid van een partner)

Binnen de LSI projecten verzamelen alle deelnemende ketenpartners signalen. Een signaal bestaat normaliter uit een adres (postcode-huisnummer-toevoeging) en het risico/vermoeden van regel-overtreding dat aan dit adres is gekoppeld. Een signaal heeft betrekking op het onderwerp waar de analyse zich op richtte (art. 7 lid 5 LSI convenant) en het projectgebied van het LSI-project. Dit projectgebied is een bepaalde postcode-range. De ketenpartners hanteren hun eigen interne criteria om tot signalen te komen. Deze hangen rechtstreeks samen met de eisen van een rechtmatige toekenning, voorziening of vergunning. Door alle ketenpartners worden de (eigen) signalen aangeleverd. Dit doen zij via een beveiligd systeem (e-SWF).

B. Stap 1 – Voorbereidende fase (gezamenlijke verantwoordelijkheid partners)

Binnen e-SWF heeft elke ketenpartner een eigen map waarin de signalen worden ge-upload. De ketenpartners hebben alleen toegang tot hun 'eigen' map en hebben dus geen inzicht in de aangeleverde gegevens van andere ketenpartners. Wanneer alle ketenpartners hun signalen ge-upload hebben, maakt de projectleiding van het project een overzicht van alle (risico)adressen. Dit doet zij door alle (risico)adressen op dezelfde sleutel aan elkaar te koppelen (bestandskoppeling). Wanneer sprake is van meervoudig belang, wordt een adres geselecteerd voor bespreking aan de casustafel. Meervoudig belang wil in dit geval zeggen dat een adres scoort op een belang bij minimaal twee ketenpartners of wanneer het een signaal betreft waarbij naar inschatting van de projectleiding (*professional judgement*) er sprake is van een meervoudig belang bij een enkelvoudig signaal.

C. Stap 2 – Uitvoerende fase (gezamenlijke verantwoordelijkheid partners)

Aan de casustafels worden dus alleen de adressen besproken waarbij een meervoudig belang is. Ten aanzien van het risicoadres wordt het volgende besproken;

- Bestaat voor de betreffende ketenpartner die het adres heeft aangeleverd het risico nog steeds of zijn de omstandigheden dermate veranderd dat er geen risico/vermoeden meer is (actualisatie)?
- Zijn er andere ketenpartners die ook een belang hebben op het risicoadres?
- Welke ketenpartners hebben het grootste belang? Deze ketenpartners pakken het adres (en een eventueel nader onderzoek) gezamenlijk op.
- Bij de bespreking komt ook aan bod of bijstand van de politie nodig is ter beveiliging van het interventieteam.
- Welke handhavingsactie, met inachtneming van subsidiariteit en proportionaliteit, eventueel wordt ingezet. Dit wordt besproken zodat de desbetreffende partners de acties op elkaar kunnen afstemmen. Verder onderzoek wordt in de uitvoerende fase opgepakt, na de casustafel. [Verderop in het projectplan staan de mogelijke handhavingsacties beschreven.]

D. Stap 3 – Uitvoerende fase (individuele verantwoordelijkheid)

Als blijkt dat na bespreking er geen, of slechts één, ketenpartner een actueel belang bij een bepaald adres heeft dan wordt dit adres niet verder in gezamenlijkheid opgepakt. Onderzoek kan door de betreffende ketenpartner worden uitgevoerd onder eigen verantwoordelijkheid, buiten de LSI om.

Op basis van de ingebrachte signalen van gemeente en deelnemende ketenpartners zal de informatie per casus worden besproken. Binnen de bespreking zal de voor die casus meest effectieve en efficiënte benadering en aanpak gekozen worden. Hierbij geldt als uitgangspunt de proportionaliteit en de subsidiariteit van de gekozen handavingsinterventie. Voor de afweging hiervan wordt gebruik

gemaakt van het afwegingskader van de toe te passen handhavingsinterventies.⁵³ In het project zal sprake zijn van een regelmatig terugkerende werkwijze in de operationele fase.

E. Afrondende fase (onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever)

In de afrondende fase vindt verslaglegging, evaluatie en communicatie over het project plaats. De afspraken die hierover zijn gemaakt zijn vastgelegd in dit plan.’

De DPIA in hoofdstuk 4 van het projectplan beschrijft uitgebreid hoe de verwerking van persoonsgegevens in het project onder gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid verloopt, welke risico's de partners daarbij zien en hoe ze daarmee omgaan. De gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid geldt volgens de projectplannen voor de LSI-partners die meedoen bij de verwerking van persoonsgegevens voor het project binnen het beveiligde digitale systeem e-SWF en op de casustafel/bij de bespreking van de signalen door de partners. Dit zijn de onderdelen B en C uit het stappenplan hierboven: de voorbereidende fase waarin de partners signalen inbrengen in het systeem en de projectleiding een selectie maakt uit die signalen voor de casustafel; en de casustafel zelf.

In de DPIA staat per stap en per partner beschreven hoe de verwerking van persoonsgegevens verloopt en hoe de partners hierbij aan de AVG voldoen. Voor elk signaal moeten de partners bij aanlevering bijvoorbeeld een 'signaaldocument' invullen en bij elke vervolgstap bijhouden volgens een vast format, om de beslissingen en overwegingen te documenteren en onderbouwen. De DPIA besteedt onder meer uitgebreid aandacht aan noodzakelijkheid, evenredigheid en doelbinding. Een vaste afspraak in de DPIA is dat de persoonsgegevens tot maximaal vier weken na de afsluiting van het project worden bewaard. Wat betreft de rechten van betrokkenen laat het format voor de DPIA (voor een wijkgerichte aanpak) het aan de partners zelf over of en hoe zij communiceren over het starten van een project. In de uitgewerkte projectplannen staat meestal in elk geval dat iemand bij een huis-/controlebezoek een informatiebrief krijgt. Ook plaatst de gemeente bij de start van een wijkgerichte aanpak vaak een kort bericht op de website. Vaak regelt de DPIA dat betrokkenen voor de uitoefening van hun rechten terecht kunnen bij de projectleider, die het verzoek kan doorzetten naar de partner(s) waarom het gaat.

De manier waarop de DPIA in het projectplan wordt getoetst door de functionaris gegevensbescherming (FG) van de partners, verschilt per project en per partner. Zo toetst de FG van de SVB alleen het standaardformat voor de DPIA in het standaardprojectplan, maar niet voor elk project het ingevulde format. De FG's van de gemeenten in de casestudy's toetsen wel (de DPIA in) het projectplan voor het uit te voeren project, in samenhang met de interne DPIA voor de verwerking van persoonsgegevens onder eigen verwerkingsverantwoordelijkheid (zie verder hierna). Dat heeft in een van de casestudy's bijvoorbeeld geleid tot een werkinstructie privacy voor de projectleider als aanvulling op de afspraken in het (toen nog landelijke en lokale) projectplan. In elk geval geeft bij elk project de privacy-expert van elke partner akkoord op het projectplan inclusief DPIA. In een van de casestudy's wilde een van de FG's graag dat de partners hun DPIA's voor de verwerking van persoonsgegevens onder hun eigen verwerkingsverantwoordelijkheid met elkaar zouden delen, maar dat verzoek is niet overgenomen (zie verder hieronder).

⁵³ Dit is de handhavingssladder die we in paragraaf 2.3 noemden.

Het format voor het projectplan en de projectplannen die wij hebben gezien, gaan nauwelijks in op het risico op discriminatie en er staan geen concrete maatregelen in om discriminatie tegen te gaan tijdens het project. In het format voor de DPIA staat alleen in de tabellen met risico's op het gebied van gegevensbescherming en maatregelen het risico op stigmatisering genoemd. In eerdere formats wordt dit minder uitgebreid besproken dan in het meest recente format voor de wijkgerichte aanpak.⁵⁴

DPIA en afspraken eigen (verwerkings)verantwoordelijkheid partners

Zoals gezegd valt volgens de LSI-partners het proces van het selecteren van signalen door elke partner om te delen in het LSI-project en de verwerking van persoonsgegevens in de uitvoerende fase na de casustafel/bespreking van de signalen onder de eigen verwerkingsverantwoordelijkheid van elke partner. Elke partner gebruikt eigen criteria om aan signalen te komen, die worden getoetst door de eigen FG. Andere partners en de projectleiding hebben dus geen inzicht in hoe signalen tot stand komen en hoe daarbij rekening is gehouden met het gegevensbeschermingsrecht en het discriminatieverbod; de projectleiding kan dit alleen weten voor de eigen organisatie.

Uit de interviews en documenten blijkt dat de partners voor signalen voor een LSI-project geen nieuwe (persoons)gegevens verzamelen. De partners selecteren informatie die voor de projectdoelen relevant zijn, uit de data die zij hebben verzameld op basis van hun eigen wettelijke bevoegdheden voor toezicht en handhaving (bijvoorbeeld informatie over uitkeringen en toeslagen die zij verstrekken). Ook bij het vervolg na de casustafel volgen zij hun normale werkprocessen voor de uitvoering van hun eigen wettelijke taken. Daarbij hebben zij eigen bestaande procedures voor de bescherming van persoonsgegevens en de controle daarop.

Voor de verwerking van persoonsgegevens in een LSI-project onder eigen verwerkingsverantwoordelijkheid stellen de partners een eigen DPIA op en/of ze maken andere schriftelijke afspraken over het naleven van de AVG en andere wetten en regels bij een LSI-project. Voor de casestudy's hebben wij daar een aantal van bekeken, vooral van gemeenten. Daaruit en uit de interviews (de zes algemene interviews en de interviews voor de casestudy's) blijkt dat de totstandkoming van signalen en hoe er daarbij aandacht is voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie, verschilt per project en per partner.

Een belangrijk criterium voor alle partners is het mogelijke meervoudige belang. Als zij een casus zelf kunnen afhandelen en geen meerwaarde zien voor andere partners, leveren ze deze niet aan als signaal.

⁵⁴ Eerst werd dit risico alleen omschreven als het risico dat betrokkenen worden beoordeeld op basis van onvolledige/onjuiste gegevens en het risico van (onterechte) stigmatisering betrokkenen; in het nieuwe format staat in de uitleg bij het risico *Verwerken van persoonsgegevens van kwetsbare groepen*: 'De doelgroep voor dit project zijn de bewoners van een wijk waar de gemeente diverse problematieken ervaart. Dit zijn vaak probleemwijken. De bewoners van deze wijken maken vaak gebruik van regelingen op het gebied van sociale zekerheid en zijn hierdoor kwetsbaar. Zij verkeren in een ongelijkwaardige positie tegenover een organisatie. Een LSI-project kan verder bijdragen aan de stigmatisering van de wijk en de bewoners, met alle gevolgen van dien voor bijvoorbeeld het afsluiten van verzekeringen (hoogte premie hoger), een lening of krediet te krijgen.' Als maatregel hiertegen noemt het format: 'Er wordt gewerkt op basis van adres, niet op basis van een kwetsbare groep. Bij de selectie worden (bijzondere) persoonsgegevens buiten beschouwing gelaten. Het bewustzijn wordt vergroot binnen de organisaties over waaraan wordt gewerkt en wat dit inhoudt. Ook bewustzijn over dat gegevens van betrokkene worden verwerkt en dat zij eventueel als kwetsbaar kunnen worden beschouwd en welke mogelijke *bias* hieraan vastzit. Hierdoor creëer je bewustzijn bij de medewerkers. Daarnaast is de wijk die wordt onderzocht uitgezocht op basis van diverse factoren en is de inzet van het instrument afgewogen. De diverse deelnemende partners hebben ook een DPIA uitgevoerd en kunnen op basis daarvan intern nog verdere maatregelen treffen mocht dit nodig zijn.'

De landelijke partners hebben gestandaardiseerde processen met veel *checks en balances*.⁵⁵ De risico-indicatoren of risicoprofielen (aanwijzingen/selectiecriteria op basis waarvan zij bepalen waar, wie of wat zij gaan controleren op naleving van de regels) van de SVB en het UWV zijn zoals gezegd statistisch getoetst en worden sinds kort ook gecontroleerd op *bias*. Een ander voorbeeld is de werkafpraak van de SVB met de toezichthouders die de signalen selecteren, dat de SVB op één moment (aan het begin van het project) signalen deelt; en de werkafpraak dat de toezichthouders vóór zij besluiten een signaal in te brengen heel kritisch kijken of zij echt meerwaarde zien van samenwerking met de andere partners. Niet alleen met het oog op de noodzakelijkheidstoets uit de AVG, maar ook vanwege het risico op (onterechte) stigmatisering van mensen. Andere waarborgen bij de SVB en het UWV zijn het trainen van toezichthouders op het herkennen en tegengaan van vooringenomenheid bij zichzelf en anderen (ook de andere partners in het project); en het gebruik door toezichthouders van een ‘vierogenprincipe’ om handelen/beslissen vanuit ‘onderbuikgevoel’ te voorkomen.

Gemeenten, meestal kleinere organisaties die vaak één of een paar keer meedoen aan LSI-projecten, hebben geen gestandaardiseerde afspraken/processen specifiek voor de LSI; wel voor hun eigen bevoegdheden/reguliere processen die zij in LSI-verband inzetten. Afspraken worden per project gemaakt, meestal in lijn met bestaande werkprocessen/afspraken. De VNG heeft een adviserende en coachende rol voor (projectleiders van) gemeenten en kan hen ondersteunen met veel kennis en ervaring uit eerdere LSI-projecten. Maar de VNG is zelf geen overheid met wettelijke toezicht- en handhavingstaken en heeft daarom zelf geen gegevens om te delen in LSI-projecten; die hebben de gemeenten en die gaan over keuzes en waarborgen daarbij. De rol van de VNG is dus anders dan die van landelijke LSI-partners.

In de casestudy's zien we dat gemeenten bijvoorbeeld selecteren op meldingen van overtreding van de voor het project relevante regels of misstanden, of de signalen bij een wijkgerichte aanpak halen uit de gewone toezichtpraktijk in die wijk. Dat laatste betekent dat de gemeente niet alle inwoners in de wijk met een uitkering speciaal voor het project heeft gecontroleerd op naleving van de regels, maar dat de tijdens het project bij de sociale recherche bekende of binnenkomende signalen van mogelijke overtreding van regels in de wijk, die anders door alleen de gemeente zouden zijn onderzocht en afgehandeld, zijn ingebracht in het project. Naast meldingen/signalen uit de gewone toezichtpraktijk heeft de gemeente in deze casestudy een combinatie van twee indicatoren gebruikt; in een andere casestudy heeft de gemeente alleen indicatoren gebruikt.

In beide casestudy's heeft de gemeente op advies van de FG en/of de *privacy officer* bewust met het oog op het voorkomen van discriminatie gekozen voor indicatoren die als neutraal werden gezien en die een zo klein mogelijke inbreuk zouden maken op de persoonlijke levenssfeer (geen persoonskenmerken en zo min mogelijk indicatoren, bijvoorbeeld alleen leegstand in combinatie met afwijkend waterverbruik). In de ene casestudy is de verantwoording van de gebruikte indicatoren/methode om tot signalen te komen door de gemeente wel vastgelegd in de DPIA voor het project, in de andere casestudy niet.

In de werkafspraken van de LSI (die gelden voor projecten die starten na de vaststelling van de afspraken in december 2023) staat dat de selectie aan risico-indicatoren die door een convenantpartner wordt gehanteerd, is voorgelegd aan de FG van de organisatie voor advies

⁵⁵ Hierover hebben we vooral informatie gekregen van het UWV en de SVB. Deze voorbeelden gaan daarom over het UWV en de SVB, maar zoals hierna uitgelegd, zien we op dit punt een duidelijk verschil tussen landelijke partners en gemeenten, te verklaren door verschillen in organisatiegrootte en ervaring met de LSI.

(‘appreciatie’). Per project bekijkt elke deelnemende samenwerkingspartner daarna welke risico-indicatoren relevant zijn voor de doelstellingen van dat specifieke project. Als uit een project blijkt dat een indicator niet relevant was, wordt dit meegenomen in de interne evaluatie. Zo borgt de LSI dat alleen risico-indicatoren die up to date zijn én die een positief advies hebben van (geapprecieerd zijn door) de FG van de organisatie die de indicator heeft opgesteld, gebruikt worden in LSI-projecten. Ook hebben data-analisten van de Arbeidsinspectie recent een ronde gemaakt langs alle partners om te kijken welke risico-indicatoren zij gebruiken voor LSI-projecten; dit was op initiatief van (de voorbereidingsgroep van) de Landelijke Stuurgroep.

4.3.4 Uitvoering project

De projectteams voeren de projecten uit volgens het projectplan, de eigen werkprocessen en de in dat plan en die processen vastgelegde waarborgen voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie. Bij sommige projecten, bijvoorbeeld casestudy 1, is het projectplan beperkt uitgevoerd, omdat partners geen of weinig data konden aanleveren, waardoor de oorspronkelijke doelen maar voor een deel zijn bereikt.

De landelijke partners geven in de interviews voor de casestudy’s aan dat zij tijdens projecten erg letten op het naleven van afspraken en de andere partners die meedoen aan het project (andere landelijke partners en gemeenten) daarop aanspreken, bijvoorbeeld over wie met wie voor welk doel (persoons)gegevens mag delen, of bij twijfel over waar een signaal van een andere partner vandaan komt en of dit op objectieve informatie is gebaseerd. Bij gemeenten komt dit minder naar voren, wat te verklaren is uit verschil in ervaring met de LSI. Volgens de VNG hoort het letten op naleving van afspraken en aanspreken van partners bij de rol van de gemeentelijke projectleider, eventueel met ondersteuning van de adviseurs van de VNG. Verder noemen veel geïnterviewden dat zij vóór ze een signaal delen in het systeem, nagaan of het signaal klopt en of er niet een andere verklaring kan zijn dan overtreding van de regels.

Ook bij het bepalen van het vervolg van een signaal aan de casustafel – wel of niet handhaven en zo ja, hoe – is er bij de meeste geïnterviewden veel aandacht voor de gevolgen voor mensen (en dus de proportionaliteit en subsidiariteit), zoals ook uitgebreid in (de DPIA in) het projectplan is beschreven. Zo hanteren de partners bijvoorbeeld de afspraak dat huisbezoeken door slechts twee personen worden afgelegd, om de impact daarvan op betrokkene te minimaliseren. Dat geldt ook in eerdere fasen. In casestudy 1 hadden de partners bijvoorbeeld een sterke voorkeur voor preventieve maatregelen en is uiteindelijk besloten helemaal niet in te zetten op handhaving, maar alleen op voorlichting van de doelgroep in de branche over de regels.

Veel geïnterviewden (in de algemene en casestudy-interviews) geven aan dat alle partners zich bij de uitvoering van projecten ook erg bewust zijn van mogelijke risico’s op discriminatie en elkaar daar scherp op houden, maar dat dit niet op papier is vastgelegd in bijvoorbeeld afspraken over hoe gemonitord wordt of de gebruikte criteria onbedoeld als gevolg hebben dat bepaalde groepen ongerechtvaardigd oververtegenwoordigd waren in de signalen. Uit de interviews blijkt dat dit ook niet uit de resultaten van projecten komt. Wel krijgen we op basis van de interviews de indruk dat er bij de meeste geïnterviewde partners meer bewustzijn en kennis is van het risico op directe discriminatie en minder op indirecte discriminatie. Ook gaan geïnterviewde partners gevraagd naar risico’s en waarborgen tegen discriminatie vooral in op nationaliteit/etnische afkomst, terwijl het kan gaan om ongerechtvaardigd onderscheid op basis van welke grond dan ook; van gezondheid tot leeftijd tot opleiding.

Binnen vier weken na afronding van het project worden volgens afspraak de persoonsgegevens verwijderd. Dit blijkt uit de interviews en bijvoorbeeld een proces-verbaal van vernietiging van persoonsgegevens dat we hebben gekregen voor een casestudy.

Na afronding van het project wordt het project geëvalueerd aan de hand van een standaard evaluatieformulier. Non-discriminatie en gegevensbescherming vormen geen vast onderdeel van de evaluatie. Evenmin wordt als vast element getoetst in hoeverre de vooraf vastgestelde noodzaak om tot het project te komen, is gebleken.

5 Analyse, conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat deelonderzoek 3 centraal. In dit deelonderzoek hebben we de praktijk van LSI-projecten, beschreven in hoofdstuk 4, gelegd langs het toetsingskader van hoofdstuk 3 met voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie. Hierna volgen kort en op hoofdlijnen de resultaten daarvan. Leidend zijn daarbij de onderzoeksvragen van deelonderzoek 3:

5. *In welke mate wordt met de waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) in het proces van het kiezen van een onderwerp voor een LSI-project, het opstellen van een LSI-projectplan en de onderzochte LSI-projecten voldaan aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie?*
6. *Welke verbeteringen zijn nog nodig en mogelijk?*
7. *Welke extra waarborgen om aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie te voldoen zijn er te bedenken die nu nog geen onderdeel zijn van het proces?*

In paragraaf 5.2 maken we een *analyse* aan de hand van onderzoeksvraag 5.

Daarna volgen in paragraaf 5.3 de *conclusies* van het onderzoek: we beantwoorden kort de inhoudelijke deelvragen (1 t/m 5) en de centrale onderzoeksvraag.

In paragraaf 5.4 doen we praktische *aanbevelingen* om de waarborgen voor bescherming van persoonsgegevens en het voorkomen van discriminatie te versterken. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 6 en 7.

Voor de analyse, conclusies en aanbevelingen hebben we input gehaald uit twee groepsessies die we hebben georganiseerd; een over bescherming persoonsgegevens en een over voorkoming van discriminatie. Daarbij waren vertegenwoordigers vanuit LSI-partners aanwezig, vanuit de doelgroep en experts. Een overzicht van de deelnemers staat in bijlage 4.

5.2 Analyse

5.2.1 Inleiding

Hierna bespreken we hoe de in hoofdstuk 4 beschreven waarborgen voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie bij samenwerking in de LSI zich verhouden tot de in hoofdstuk 3 beschreven voorwaarden die daarvoor gelden. Dat doen we eerst in het algemeen en daarna in volgorde van tijd/processtappen bij LSI-projecten. Daarbij behandelen we steeds eerst het onderdeel privacy en daarna voorkoming van discriminatie.

5.2.2 Algemeen

Privacy

Uit de algemene interviews, de algemene documentenstudie over de LSI en de casestudy's blijkt dat de bescherming van persoonsgegevens wordt gezien als een belangrijk element van een LSI-project. In de voorbereiding van projecten wordt uitgebreid bij dit aspect stilgestaan en daar wordt ook naar gehandeld. Dit volgt onder meer uit de strikt afgescheiden toegang tot signalen in het systeem e-SWF en de uitgebreide DPIA's in de projectplannen. In een door ons bestudeerd project is zelfs daarbovenop nog een *Werkinstructie privacy* voor de projectleider opgesteld. Ook vanuit de Landelijke Stuurgroep en de ambtelijke voorbereidingsgroep is er in toenemende mate aandacht voor gegevensbescherming. Over het algemeen overheerst een overwegend positief beeld over de waarborgen voor bescherming van persoonsgegevens binnen LSI-projecten. Dat neemt niet weg dat er ook verbeterpunten zijn.

Voorkomen discriminatie

Waar de bescherming van persoonsgegevens als een belangrijk onderdeel wordt gezien binnen een LSI-project, is dat bij non-discriminatie minder het geval. Uit de documentenanalyse blijkt dat in LSI-verband geen proceswaarborgen bestaan, specifiek gericht op het voorkomen van discriminatie. Uit de interviews is gebleken dat bij sommige individuele partners dat bewustzijn wel bestaat, maar dit ziet vooral op directe discriminatie. Het risico op indirecte discriminatie is onderbelicht. Uit de interviews blijkt dat het bewustzijn op dit onderwerp een ontwikkeling doormaakt in LSI-verband, maar dat is (vooralsnog) niet vertaald naar beleid.

5.2.3 Keuze LSI-project

Privacy

De samenwerking in een LSI-project manifesteert zich vooral aan de casustafel, waar signalen worden besproken. Ook wordt, wanneer er een overeenkomstig belang van twee of meer partners is ten aanzien van een signaal, aan de casustafel besloten wat de interventie zal zijn. Dit kan bijvoorbeeld een controlebezoek zijn. Vanaf het moment dat signalen in het systeem gedeeld worden en aan de casustafel worden besproken is er een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid.

De voorbereidingen om tot die casustafel te komen starten al in een eerdere fase; namelijk bij de beoordeling van het idee voor het project en het (concept)projectplan. Op dat moment kunnen de partners die interesse hebben om de samenwerking in een project aan te gaan, beoordelen of er een noodzaak is om tot die samenwerking te komen en of daarmee een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen gerechtvaardigd is. De gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid neemt op dat moment eigenlijk al een aanvang, omdat daar de eerste stappen worden gezet om doel en middelen van de gezamenlijke verwerking van persoonsgegevens te bepalen. Die gezamenlijke beoordeling van de noodzaak (subsidiariteit en

proportionaliteit) betreft ook de aanleiding om tot het (concept)projectplan te komen (welke problematiek was aanleiding voor het idee?): zijn alle lichtere maatregelen dan een LSI-project al geprobeerd (subsidiariteit), draagt het project naar verwachting bij aan vermindering van de problematiek (effectiviteit) en staat de problematiek die aanleiding was in verhouding tot de mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (evenredigheid)?

Voorkomen discriminatie

Bij de keuze voor een project vindt geen formele toets plaats specifiek met het oog op het potentieel maken van onderscheid. In het verlengde daarvan wordt de rechtvaardiging van eventueel onderscheid niet getoetst. Hiermee is niet gezegd dat er daarvoor geen waarborgen zijn. Uit de interviews is wel gebleken dat dit soms onderwerp van gesprek is.

In de wijkanalyse wordt bij een WGA standaard gebruik gemaakt van geobjectiveerde data. Die wijkanalyse wordt uitgevoerd door de gemeente met ondersteuning van de VNG, nadat een gemeente heeft aangegeven interesse te hebben in het uitvoeren van een WGA. Die wijkanalyse gaat over objectieve zaken als uitkeringsdruk en daarbij wordt gebruik gemaakt van CBS-data. Hiermee wordt wel impliciet het risico op discriminatie verkleind.

5.2.4 Opstellen projectplan

Privacy

De initiatiefnemer is penvoerder van het projectplan. Dit betekent niet dat daarmee de verantwoordelijkheid voor het projectplan alleen bij de initiatiefnemer hoort te liggen. De deelnemende partners hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om tot een gedragen projectplan te komen, waarin inzicht wordt gegeven in de wijze waarop de AVG wordt nageleefd.

In het projectplan wordt het doel van het project benoemd. In de huidige praktijk en met name bij de wijkgerichte aanpak worden met enige regelmaat naast de LSI-doelen ook andere doelen als hoofddoel benoemd. Daarmee ontstaat de indruk dat het LSI-project breder wordt ingezet, dan het doel waarvoor dit instrument ingezet mag worden. Uit de interviews is gebleken dat de doelen die buiten de LSI staan in de praktijk geen onderdeel uitmaken van de bespreking aan de casustafel en de persoonsgegevens die daar worden gedeeld niet mogen worden gebruikt voor die andere doelen. Deze andere doelen worden beschouwd als nevendoelen (bij-doelen).

Voorkomen discriminatie

Voor wat betreft de validatie van de gebruikte risico-indicatoren/selectiecriteria is het beeld wisselend. Dit aspect is geen onderdeel van het projectplan, maar sommige partners werken intern wel met een vorm van validatie (bijvoorbeeld een vierogenprincipe). Partners hebben geen inzicht in elkaars manier van verzamelen van signalen. Uit de interviews is gebleken dat partners daar ook beperkt behoefte aan hebben. Wel is in de nieuwe LSI-werkafspraken (december 2023) vastgelegd dat alleen risico-indicatoren die up to date zijn én die een positief advies hebben van (geapprecieerd zijn door) de FG van de organisatie die de indicator heeft opgesteld, gebruikt worden in LSI-projecten. In onze ogen hebben de partners een gezamenlijk belang in het voorkomen van discriminatie in LSI-verband; elke organisatie die meedoet aan een project mag niet discrimineren, dus is het voor elke organisatie van belang dat informatie, die zij van andere organisaties krijgt, niet op een discriminerende manier tot stand is gekomen.

Dat het signaal in e-SWF van een omschrijving wordt voorzien, doet niet af aan dit gebrek aan transparantie en het daardoor veroorzaakte risico op discriminatie. In theorie kan een partner

dan namelijk nog steeds gebruik maken van een (onbedoeld) discriminerend risicoprofiel/algoritme en op basis daarvan een signaal verzamelen. Dat dat signaal vervolgens met een objectieve omschrijving wordt ingebracht, zegt dus niets over de wijze van verzamelen. Het systeem is niet waterdicht en dat is – vanwege het gezamenlijke belang van het voorkomen van discriminatie – wel wenselijk.

5.2.5 Uitvoering

Privacy

Een belangrijk onderdeel van de samenwerking in de LSI zijn de signalen die de deelnemers onder eigen verantwoordelijkheid aanleveren. Voor andere betrokken deelnemers is het niet inzichtelijk hoe die signalen geselecteerd worden. Vanuit de AVG-beginselen rechtmatigheid, behoorlijkheid en juistheid is het de vraag of dit wenselijk is. Hoewel de individuele deelnemer de verantwoordelijkheid draagt om op een rechtmatige manier tot de signalen te komen en andere betrokken partners geen zeggenschap hebben over de manier waarop deze gegevensverwerking plaatsvindt, zal elk van de andere deelnemende partners zich wel een beeld moeten kunnen vormen of het signaal past binnen de wettelijke taak die elk van hen zelf uitvoert om het signaal/de persoonsgegevens te mogen gebruiken.

Voorkomen discriminatie

Wat betreft het ondervangen van het risico op indirect onderscheid bevat het proces geen mechanismen gaandeweg in het proces. Zoals uit de DUO-casus blijkt (discriminatie door DUO bij controle van studenten op onterecht gebruik van de studiebeurs voor uitwonenden, zie bijlage 2, paragraaf III.3), kan onderscheid ook onbedoeld worden gemaakt. Dat kan gedurende het proces een onbedoelde uitkomst zijn, het is daarbij wel van belang dat dat op tijd wordt opgemerkt zodat het nadelige effect daarvan zo klein mogelijk blijft en er op tijd kan worden bijgestuurd om ongerechtvaardigd onderscheid te voorkomen voor het vervolg van het project. Van een tussentijdse evaluatie of anderszins monitoring is niet gebleken in LSI-verband. Dat geldt ook voor kwaliteitsbewaking; die rol is niet formeel toebedeeld.

5.3 Conclusies

5.3.1 Beantwoording van de deelvragen

1. Aan welke voorwaarden moeten LSI-projecten voldoen wat betreft:

- a. het beschermen van de persoonlijke levenssfeer, waaronder de bescherming van persoonsgegevens;*
- b. het voorkomen van discriminatie?*

In hoofdstuk 3 (*Toetsingskader*) zijn deze voorwaarden uitgewerkt. LSI-projecten moeten voldoen aan de voorwaarden die artikel 8 EVRM en de AVG stellen aan het maken van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door het verwerken van persoonsgegevens. Dit betekent onder meer dat de inbreuk bij wet moet zijn voorzien en noodzakelijk (subsidiar en proportioneel/evenredig) moet zijn met het oog op een *pressing social need* (een dringende maatschappelijke behoefte). De verwerking van persoonsgegevens moet voldoen aan de beginselen uit de AVG: 1) Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie; 2) doelbinding; 3) minimale gegevensverwerking; 4) juistheid; 5) opslagbeperking; 6) integriteit en vertrouwelijkheid. De verwerkingsverantwoordelijke is degene die doel en middelen bepaalt van de verwerking

van persoonsgegevens; die is verantwoordelijk dat de AVG wordt nageleefd en moet dit kunnen aantonen (verantwoordingsplicht). Bepalen meer verwerkingsverantwoordelijken samen doel en middelen, dan zijn zij gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijk. Verwerkingsverantwoordelijken hebben onder meer de plicht om betrokkenen te informeren over de verwerking. Met een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook genoemd *data protection impact assessment*, DPIA, of *privacy impact assessment*, PIA) ontstaat zicht op de risico's van de verwerking en de nodige maatregelen; bij een verwacht hoog risico is dit verplicht.

De LSI-projecten mogen geen inbreuk maken op het non-discriminatiebeginsel. Dit is voor zover relevant vastgelegd in artikel 1 Grondwet, Artikel 21 EU-Handvest en artikel 14 EVRM. Dit betekent onder meer dat het onderscheid een objectieve en redelijke rechtvaardiging moet hebben, een legitiem doel moet dienen en proportioneel moet zijn in relatie tot dat doel. Als het onderscheid wordt gemaakt op basis van een verdachte grond, zoals etnische afkomst, moet daarbovenop nog sprake zijn van een zeer zwaarwegende reden voor dat onderscheid. Het discriminatieverbod leidt er ook toe dat LSI-partners moeten voorkomen dat zij onbedoeld indirect onderscheid maken, door het gebruik van ogenschijnlijk neutrale criteria die wel leiden tot onderscheid.

2. Welke uitgangspunten voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie zijn er binnen het LSI-samenwerkingsverband?

Zie hoofdstuk 4. Het LSI-samenwerkingsverband heeft in het LSI-convenant vastgelegd dat de partners voor de verwerking van persoonsgegevens afspraken maken en in het projectplan opnemen, waarmee wordt voldaan aan de eisen die de van toepassing zijnde wet- en regelgeving daaraan stelt. De projectverantwoordelijke partner is de verantwoordelijke voor de gegevensbescherming zoals bedoeld in de AVG. Elke convenantpartner blijft daarnaast verantwoordelijk voor de uit de eigen organisatie geleverde persoonsgegevens. Het LSI-samenwerkingsverband heeft ook een standaardformat voor projectplannen vastgesteld, dat een sjabloon bevat voor een DPIA voor de verwerking van persoonsgegevens onder gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid van de partners. Het LSI-samenwerkingsverband heeft geen specifieke uitgangspunten voor het voorkomen van discriminatie vastgelegd, maar het LSI-convenant bepaalt wel dat de partners zich houden aan de wet- en regelgeving die daarop betrekking heeft.

3. Welke waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) zijn er in het proces van het kiezen van een onderwerp voor een LSI-project, het opstellen van een LSI-projectplan en de onderzochte LSI-projecten om persoonsgegevens te beschermen en discriminatie te voorkomen en waar in het proces zitten deze waarborgen?

Zie hoofdstuk 4. In verschillende fasen in het proces zijn er waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens en het voorkomen van discriminatie:

- **Keuze voor een LSI-project:** de partners die interesse hebben in een project, beoordelen of er een noodzaak is om tot samenwerking te komen en of daarmee een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen gerechtvaardigd is. De partners letten ook op het risico op discriminatie, bijvoorbeeld door te kiezen voor een project in de hele gemeente of in een mix van wijken in plaats van in een 'probleemwijk'. De partners hebben verschillende waarborgen ingebouwd, zoals besluitvorming en

toetsing op meerdere momenten en niveaus (waaronder door privacyjuristen) en op basis van statistisch gevalideerde data.

- **Opstellen projectplan, DPIA's en afspraken vóór de start van het project:** Het projectplan, vooral de daarin opgenomen DPIA, beschrijft uitgebreid hoe de verwerking van persoonsgegevens in het project onder gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid verloopt, welke risico's de partners daarbij zien en hoe ze daarmee omgaan. Het projectplan gaat nauwelijks in op het risico op discriminatie en er staan geen concrete maatregelen in om discriminatie tegen te gaan tijdens het project. Volgens de LSI-partners valt het proces van het selecteren van signalen door elke partner om te delen in het LSI-project en de verwerking van persoonsgegevens in de uitvoerende fase ná de casustafel/bespreking van de signalen, onder de eigen verwerkingsverantwoordelijkheid van elke partner. Elke partner gebruikt eigen criteria om aan signalen te komen, getoetst door de eigen FG. De partners verzamelen voor signalen voor een LSI-project geen nieuwe (persoons)gegevens, maar selecteren voor de projectdoelen relevante informatie verzameld met hun eigen wettelijke bevoegdheden voor toezicht en handhaving. Ook bij het vervolg na de casustafel volgen zij hun normale werkprocessen. Daarbij hebben zij eigen bestaande procedures voor de bescherming van persoonsgegevens en de controle daarop. Voor de verwerking van persoonsgegevens in een LSI-project onder eigen verwerkingsverantwoordelijkheid stellen de partners een eigen DPIA op en/of ze maken andere schriftelijke afspraken over het naleven van de AVG en andere wetten en regels. De totstandkoming van signalen en hoe er daarbij aandacht is voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie, verschilt per project en per partner. Een belangrijk criterium voor alle partners is het mogelijke meervoudige belang: als zij een casus zelf kunnen afhandelen en geen meerwaarde zien voor andere partners, leveren ze deze niet aan als signaal. De landelijke partners hebben gestandaardiseerde processen met veel *checks en balances*, zoals statistische toetsing en controle op *bias* van risico-indicatoren/-profielen; en training van toezichthouders op het herkennen en tegengaan van vooringenomenheid. Gemeenten, meestal kleinere organisaties die vaak één of een paar keer meedoen aan LSI-projecten, hebben geen gestandaardiseerde processen specifiek voor de LSI; wel voor hun eigen bevoegdheden/reguliere processen die zij in LSI-verband inzetten. De VNG heeft een adviserende en coachende rol voor (projectleiders van) gemeenten. De nieuwe werkafspraken van de LSI (december 2023) zorgen dat alleen risico-indicatoren die up to date zijn én én die een positief advies hebben van (geapprecieerd zijn door) de FG van de organisatie die de indicator heeft opgesteld, gebruikt worden in LSI-projecten.
- **Uitvoering van het project:** de projectteams voeren de projecten uit volgens het projectplan, de eigen werkprocessen en de in dat plan en die processen vastgelegde waarborgen voor gegevensbescherming en het voorkomen van discriminatie. De landelijke partners geven in de casestudy-interviews aan dat zij tijdens de uitvoering sterk letten op het naleven van afspraken en de andere partners die meedoen aan het project (andere landelijke partners en gemeenten) daarop aanspreken; bij gemeenten komt dit minder naar voren. Bij gemeenten komt dit minder naar voren, wat te verklaren is uit verschil in ervaring met de LSI. Volgens de VNG hoort het letten op naleving van afspraken en aanspreken van partners bij de rol van de gemeentelijke projectleider, eventueel met ondersteuning van de adviseurs van de VNG. De partners gaan na of de signalen die zij delen kloppen en of er niet een andere verklaring kan zijn dan overtreding van de regels. Ook bij het bepalen van het vervolg van een signaal aan de casustafel is er veel aandacht voor de gevolgen voor mensen (en dus de proportionaliteit en subsidiariteit). Uit de algemene en casestudy-interviews

blijkt dat alle partners zich bij de uitvoering van projecten ook erg bewust zijn van mogelijke risico's op discriminatie, maar dat is (nog) niet vertaald naar afspraken, zoals werkinstructies. Er zijn ook geen mechanismen om gaandeweg het proces te monitoren of de gebruikte criteria onbedoeld als gevolg hebben dat bepaalde groepen ongerechtvaardigd oververtegenwoordigd waren in de signalen.

- **Evaluatie:** de projecten worden geëvalueerd aan de hand van een standaard evaluatieformulier. Non-discriminatie en gegevensbescherming vormen geen vast onderdeel van de evaluatie. Evenmin wordt als vast element getoetst in hoeverre de vooraf vastgestelde noodzaak om tot het project te komen, is gebleken.

4. Worden deze waarborgen in de praktijk nageleefd? Zijn er verschillen; zo ja, welke?

Zie hoofdstuk 4. Uit de interviews en casestudy's blijkt dat de LSI-partners zich bij de uitvoering van LSI-projecten houden aan de in het projectplan, onderling en intern gemaakte afspraken over bescherming van persoonsgegevens en het voorkomen van discriminatie.

5. In welke mate wordt met de waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) in het proces van het kiezen van een onderwerp voor een LSI-project, het opstellen van een LSI-projectplan en de onderzochte LSI-projecten voldaan aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie?

Over het algemeen wordt met de waarborgen in het proces van LSI-projecten in hoge mate voldaan aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens. De LSI-partners zijn zich bewust van de eisen die het recht, vooral artikel 8 EVRM en de AVG, daaraan stellen en hebben daarvoor veel maatregelen getroffen. Er zijn wel enkele verbeterpunten, zoals het eerder uitvoering geven aan de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, het duidelijker onderscheiden van LSI-doelen en nevendoelen, en het inzichtelijk maken van de totstandkoming van de signalen voor de andere partners.

Met de waarborgen in het proces van LSI-projecten wordt in mindere mate voldaan aan de voorwaarden voor het voorkomen van discriminatie. De LSI-partners hebben geen specifieke proceswaarborgen voor dit aspect en zijn minder alert op het risico op indirecte discriminatie. Er zijn mogelijkheden om dit te verbeteren, zoals het toetsen van de keuze voor een project, het valideren en rechtvaardigen van de risico-indicatoren of selectiecriteria, het monitoren van de uitkomsten van de signalen en het evalueren van het risico op discriminatie na afloop van het project.

5.3.2 Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

In hoeverre voldoen de waarborgen (maatregelen/acties/afspraken) in het proces van LSI-projecten aan de voorwaarden voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer (waaronder persoonsgegevens) en voorkoming van discriminatie en worden deze waarborgen in de praktijk voldoende nageleefd?

Privacy

Uit het onderzoek blijkt dat er veel waarborgen zijn voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij LSI-projecten. Die voldoen grotendeels aan de eisen die het recht, vooral artikel 8 EVRM en de AVG, daaraan stellen. Ook zien we dat er in de praktijk bij LSI-projecten veel aandacht is voor (het belang van) de bescherming van de persoonlijke

levenssfeer/persoonsgegevens, waardoor de LSI-partners de waarborgen in de praktijk naleven. We zien een aantal verbeterpunten.

De gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid (verantwoordelijkheid voor naleving van de AVG, van degenen die samen doel en middelen van de verwerking van persoonsgegevens bepalen) van de LSI-partners neemt een eerste aanvang bij de beoordeling van het idee voor een project en het (concept)projectplan. De gezamenlijke beoordeling of er een noodzaak (in de woorden van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: *pressing social need*) is om tot samenwerking in een LSI-project te komen en of daarmee een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen gerechtvaardigd is, krijgt in deze fase nog te weinig expliciete aandacht.

De verantwoordelijkheid voor het projectplan hoort niet alleen bij de initiatiefnemer en penvoerder te liggen; de partners die meedoen aan een project hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om tot een gedragen projectplan te komen dat inzicht geeft in de manier waarop zij de AVG naleven.

Het projectplan maakt niet altijd even duidelijk onderscheid tussen wettelijke LSI-doelen (gericht op het voorkomen en bestrijden van onterecht gebruik van overheidsgeld en overheidsvoorzieningen in de sociale zekerheid, belasting- en premiefraude en overtreding van de arbeidswetten) en andere doelen die hierbuiten vallen en waarvoor de partners in een LSI-project dus geen (persoons)gegevens mogen delen. In de praktijk gebeurt dit laatste ook niet.

Hoewel elke deelnemer aan een LSI-project zelf de verantwoordelijkheid draagt om op een rechtmatige manier tot signalen te komen om te delen, zal vanuit de AVG-beginselen rechtmatigheid, behoorlijkheid en juistheid elk van de andere deelnemende partners zich wel een beeld moeten kunnen vormen of het signaal past binnen de wettelijke taak die elk van hen uitvoert.

Voorkomen discriminatie

In LSI-verband bestaan geen proceswaarborgen specifiek gericht op het voorkomen van discriminatie. Bij de partners is er vooral bewustzijn van het risico op directe discriminatie. Het risico op indirecte discriminatie is onderbelicht. Het bewustzijn op dit onderwerp maakt een ontwikkeling door in LSI-verband, maar dat is nog niet vertaald naar beleid.

Bij de keuze voor een project vindt geen formele toets plaats specifiek met het oog op het potentieel maken van onderscheid. Ook wordt de rechtvaardiging van eventueel onderscheid niet getoetst. Hiermee is niet gezegd dat er daarvoor geen waarborgen zijn; dit is soms wel onderwerp van gesprek in projecten. Met de wijk-/doelgroepanalyse op basis van objectieve data wordt impliciet het risico op discriminatie verkleind.

Validatie van de gebruikte risico-indicatoren om tot signalen te komen is geen onderdeel van het projectplan, maar sommige partners werken intern wel met een vorm van validatie. Partners hebben geen inzicht in elkaars manier van verzamelen/selecteren van signalen en kunnen daarom niet controleren of daarbij ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt. Dit terwijl zij wel een gezamenlijk belang hebben bij het voorkomen van discriminatie bij een LSI-project.

Van tussentijdse evaluatie/monitoring/andere mechanismen om gaandeweg het proces in een project het risico op (onbedoeld) indirect ongerechtvaardigd onderscheid te ondervangen is niet gebleken. Dat geldt ook voor kwaliteitsbewaking; die rol is niet formeel toebedeeld.

5.4

Aanbevelingen

5.4.1 Inleiding

Doel van het onderzoek is ook om aan de hand van de conclusies concrete en praktische aanbevelingen te geven om waarborgen te versterken of toe te voegen. Daarbij zijn in deze paragraaf de laatste twee onderzoeksvragen leidend:

6. *Welke verbeteringen zijn nodig en mogelijk?*
7. *Welke extra waarborgen om aan de voorwaarden voor bescherming van persoonsgegevens en voorkoming van discriminatie te voldoen zijn er te bedenken die nu nog geen onderdeel zijn van het proces?*

We doen per stap in het proces een aantal aanbevelingen: keuze LSI-project (5.4.2), opstellen projectplan (5.4.3) en uitvoering (5.4.4). In paragraaf 5.4.5 adviseren we over de rol van de VNG en de evaluatie van een LSI-project.

5.4.2 Keuze LSI-project

Aanbevelingen

1. *Geef de beoordeling van de noodzakelijkheid om een LSI-project te starten (met het oog op de doelen daarvan, en afgewogen tegen de mogelijke inbreuk op mensenrechten die dit maakt) meer vorm vanuit de gezamenlijke (verwerkings)verantwoordelijkheid, door vooraf gezamenlijk deze vragen te beantwoorden:*
 - Wat heeft de initiatiefnemer eerder gedaan om het handhavingstekort weg te nemen? Zijn er bijvoorbeeld eerder preventieve maatregelen genomen om door goede voorlichting tot normconform gedrag te komen?
 - Is er een aanpak verkend die een minder grote inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer dan de inzet van de LSI?
 - Bij een wijkgerichte aanpak: zijn er geobjectiveerde redenen waarom voor een specifieke wijk wordt gekozen? Welke aspecten of selectiecriteria spelen daarbij een rol? Hoe wordt getoetst dat de uitgangspunten die gehanteerd worden niet leiden tot een ongerechtvaardigd onderscheid?
2. *Breng in kaart welke risico's op direct of indirect ongerechtvaardigd onderscheid de keuze voor het gebied of thema oplevert.*
 - Voor zover de keuze voor een project gebaseerd is op selectiecriteria is het wenselijk dat hierover een kritische beoordeling plaatsvindt:
 - Maken deze (mogelijk) direct of indirect onderscheid?
 - Zo ja, dan moet een beoordeling in lijn met de rechtvaardigingstoets volgen.
 - Bij die toets zijn de volgende vragen van belang: wat zijn de argumenten voor de keuze van de wijk of het thema? Zijn die gebaseerd op objectieve en gevalideerde data?
3. *Deze gezamenlijke beoordeling van de noodzaak van het project en de risico's op ongerechtvaardigd onderscheid, en de bespreking van deze beoordeling door de betrokken LSI-partners, zou kunnen plaatsvinden op het niveau van de Landelijke Stuurgroep. Wanneer de Landelijke Stuurgroep instemt met het projectplan, wordt de beslissing en de onderbouwing daarvan vastgesteld. Deze onderbouwing krijgt dan idealiter ook een plek in het projectplan, zodat transparant is hoe tot de beslissing is gekomen.*

Vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid raden wij aan de noodzakelijkheid van een project in gezamenlijkheid beter te toetsen bij het initiatief tot een LSI-project en het besluit tot medewerking daaraan. Wij adviseren daarbij de volgende vragen te stellen en te beantwoorden om tot een gezamenlijke toetsing van de noodzaak van het project te komen. Wat heeft de initiatiefnemer eerder gedaan om het handhavingstekort weg te nemen? Zijn er bijvoorbeeld eerder preventieve maatregelen genomen om door middel van goede voorlichting tot normconform gedrag te komen? Is er een aanpak verkend die een minder grote inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer dan de inzet van de LSI? Wanneer er voor een wijkgerichte aanpak gekozen wordt, is de vraag of er geobjectiveerde redenen zijn waarom voor een specifieke wijk wordt gekozen. Welke aspecten of selectiecriteria spelen daarbij een rol? Hoe wordt getoetst dat de uitgangspunten die gehanteerd worden niet leiden tot een ongerechtvaardigd onderscheid?

Wat betreft het aspect van onderscheid is ons advies dat de initiatiefnemer in kaart brengt welke risico's de keuze voor het gebied of thema oplevert. Dit geldt voor zowel directe als indirecte discriminatie, maar we nemen aan dat de initiatiefnemer geen direct discriminerend onderwerp voor een LSI-project kiest. Voor indirecte discriminatie is van belang te beseffen dat de keuze voor een gebied of bijvoorbeeld een sector al een indirect onderscheid op kan leveren, als daarin een bepaalde groep statistisch is oververtegenwoordigd. Dat dit onderscheid dan onbedoeld is gemaakt is niet relevant.

Voor zover de keuze voor een project gebaseerd is op selectiecriteria is het wenselijk dat hierover een beoordeling plaatsvindt. Direct discriminerende criteria zijn in een oogopslag zichtbaar, indirecte zijn dat niet. De gebruikte criteria vergen daarom een kritische blik, waarbij moet worden beoordeeld of een indicator niet in potentie indirect onderscheid maakt. Vanwege de complexiteit hiervan adviseren wij om voor dit onderdeel extern advies in te winnen van een diversiteitsexpert, of deze mee te laten kijken naar (de opzet van) projecten. Dit kan bijvoorbeeld in samenwerking met het Kenniscentrum Inclusief Samenleven (Kis), dat onderdeel is van het ministerie van SZW. Als daarvan sprake is, zal die indicator aan de rechtvaardigingstoets moeten worden onderworpen. De grondslag voor de keuze van een gebied of thema is daarbij ook relevant.

Een argument voor de keuze voor een wijk/gebied of thema kan zijn: 'omdat daar veel problemen zijn'. Dat klinkt valide, maar vanwege het voorkomen van discriminatie is het dan van belang na te gaan of de data waarop dat argument is gebaseerd zijn gevalideerd. Bijvoorbeeld door een vergelijking met andere gebieden of sectoren met vergelijkbare kenmerken. Als dat niet het geval is, bestaat het risico dat die verzameling van data – in meerdere of in mindere mate – niet valide is als gevolg van een cognitieve *bias* (denkfout; zie bijlage 2, paragraaf III.4 voor uitleg). Als die data wel gevalideerd zijn, moet worden beoordeeld of het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd is.

Hoewel hiermee het risico op het maken van indirect onderscheid niet helemaal wordt uitgesloten, vermindert het wel aanzienlijk.

Deze beoordeling van de noodzaak van het project en de risico's op ongerechtvaardigd onderscheid, en de bespreking van deze beoordeling door de betrokken partners, zou kunnen plaatsvinden op het niveau van de Landelijke Stuurgroep. Wanneer de Landelijke Stuurgroep instemt met het projectplan, wordt de beslissing en de onderbouwing daarvan vastgesteld. Deze onderbouwing krijgt dan idealiter ook een plek in het projectplan, zodat transparant is hoe tot de beslissing is gekomen.

5.4.3 Opstellen projectplan

Aanbevelingen

4. *Maak (vanwege het beginsel van doelbinding uit de AVG) in het projectplan duidelijk onderscheid tussen hoofddoelen (LSI-doelen uit artikel 64 Wet SUWI) en eventuele neven-doelen die buiten het bereik van het LSI-project vallen. Maak ook duidelijk welke maatregelen binnen het project worden getroffen om dit onderscheid ook bij gegevensverwerking en gegevensverstrekking in de praktijk te waarborgen.*
 - Het gaat dan om praktische maatregelen: het maken van duidelijke en controleerbare afspraken dat de LSI-partners aan de casustafel geen persoonsgegevens mogen delen voor die neven-doelen, en dat partners persoonsgegevens van andere partners uit de casustafel ook niet mogen gebruiken of verder mogen delen (met andere partijen) voor die neven-doelen.
 - De projectleider kan hierin een nadrukkelijke rol vervullen door de gemaakte afspraken onder de aandacht te brengen van de deelnemers en deze afspraken te bewaken.
5. *Met het oog op bescherming van persoonsgegevens bevelen wij aan dat de bij een project betrokken LSI-partners elkaar meer inzicht geven in elkaars manier van verzamelen van signalen, zodat elke deelnemer een betere afweging kan maken of die de geleverde gegevens kan/mag gebruiken. Bijvoorbeeld door inzicht te geven in:*
 - op basis van welke gegevens en analyses en met welke methodiek de partner tot een signaal is gekomen;
 - de wettelijke context waarbinnen de gegevens zijn verzameld;
 - algemene kwaliteitseisen die de partner aan de signalen stelt, zoals actualiteit.
6. *Om het risico op (onbedoelde) discriminatie te ondervangen raden wij aan om naast de gezamenlijke DPIA ook een gezamenlijk Impact assessment non-discriminatie uit te voeren en vast te leggen in het projectplan, op deze manier:*
 - a) Onderscheid: wordt er potentieel (direct of indirect) onderscheid gemaakt in het project?
 - b) Doelstelling: Welke doelen worden met het onderscheid nagestreefd?
 - c) Noodzakelijkheid en subsidiariteit: is het onderscheid noodzakelijk om dit doel te bereiken en zijn er geen andere of mitigerende maatregelen beschikbaar om dit te doen?
 - d) Proportionaliteit: is het onderscheid in redelijke verhouding tot de te realiseren doelen en waarom?

Bezien vanuit het beginsel van doelbinding uit de AVG zou het wenselijk zijn in de projectplannen nadrukkelijker een onderscheid te maken tussen hoofddoelen (de LSI-doelen) en eventuele neven-doelen die buiten het bereik van het LSI-project vallen. En om duidelijk te maken welke maatregelen binnen het project worden getroffen om dit onderscheid ook bij gegevensverwerking en gegevensverstrekking in de praktijk te waarborgen. Het gaat dan om praktische maatregelen: het maken van duidelijke en controleerbare afspraken dat de LSI-partners aan de casustafel geen persoonsgegevens mogen delen voor die neven-doelen, en dat partners persoonsgegevens van andere partners uit de casustafel ook niet mogen gebruiken of verder mogen delen (met andere partijen) voor die neven-doelen. De projectleider kan hierin een nadrukkelijke rol vervullen door de gemaakte afspraken onder de aandacht te brengen van de betrokken deelnemers en deze afspraken te bewaken.

Zoals in paragraaf 5.2 beschreven hebben de partners geen inzicht in elkaars manier van verzamelen van signalen, maar is dat wat ons betreft wel wenselijk. De verstreckende partner kan bijvoorbeeld inzicht geven op basis van welke gegevens en analyses deze tot een signaal is

gekomen. Ook informatie over de wettelijke context waarbinnen de gegevens zijn verzameld en over bepaalde algemene kwaliteitseisen zoals actualiteit, is dan zinvol. Daarmee verkrijgen de andere deelnemers zicht in de methodiek hoe tot signalen gekomen wordt, welke waarborgen in het proces getroffen zijn (bijvoorbeeld vierogenprincipe, een *impact assessment* – zowel voor het gebied van gegevensbescherming (DPIA) als voor non-discriminatie – en toets door de FG) en welke wettelijke basis aan gehanteerde bronnen ten grondslag ligt. Dit geeft aan de andere deelnemende partijen voldoende context om een afweging te kunnen maken in hoeverre zij die geleverde gegevens kunnen/mogen gebruiken, of dat zij slechts een meer passieve houding in het project aannemen en vooral geïnteresseerd zijn in de resultaten. Deze partners zijn vervolgens zelf verantwoordelijk voor een adequate wettelijke grondslag om de gegevens te gebruiken. Het doel is dus niet dat deelnemers elkaars methodiek ter discussie stellen, maar wel om per deelnemer een afweging te maken.

Om het risico op (onbedoelde) discriminatie te ondervangen raden wij aan naast de gezamenlijke DPIA ook een gezamenlijk *Impact assessment non-discriminatie* uit te voeren. Dit kan op meerdere manieren worden ingevuld,⁵⁶ maar als verdiepend voorbeeld voor de invulling van dat assessment zoeken wij aansluiting bij het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA).⁵⁷ Het IAMA is een beoordeling bedoeld voor het voeren van een afgewogen discussie tussen de relevante partijen bij de afweging om wel of niet een algoritmische toepassing te gaan ontwikkelen. Deel 4 gaat over het aspect van mensenrechten bij de keuze voor algoritmen en geeft een stappenplan. De auteurs hebben dit stappenplan gebaseerd op verschillende handreikingen en richtlijnen, waaronder de *Handreiking non-discriminatie by design*.⁵⁸

Impact assessment non-discriminatie⁵⁹

- 1) Onderscheid: wordt er potentieel (direct of indirect) onderscheid gemaakt in het project?
- 2) Doelstelling: Welke doelen worden met het onderscheid nagestreefd?
- 3) Noodzakelijkheid en subsidiariteit: is het onderscheid noodzakelijk om dit doel te bereiken en zijn er geen minder vergaande maatregelen voorhanden om dit te doen?
- 4) Proportionaliteit: staat het onderscheid in redelijke verhouding tot de thaa realiseren doelen en waarom?

Hoewel dit dus gaat over het gebruik van algoritmen, is wat ons betreft de systematiek zeer goed toepasbaar in LSI-projecten. De partners zouden het assessment – vanwege de (mogelijk) sterke verschillen tussen projecten/gebieden/thema's en betrokken doelgroepen – steeds per afzonderlijk project moeten uitvoeren. Daarbovenop kunnen de partners een overkoepelend assessment uitvoeren, dat bijvoorbeeld is toegespitst op het WGA-format in algemene zin.

Zoals blijkt uit hoofdstuk 3 betekent het verbod op discriminatie niet dat elk onderscheid een ongerechtvaardigd onderscheid is. Doorslaggevend bij de rechtvaardigingstoets is de onderbouwing van het onderscheid. Door die onderbouwing standaard mee te nemen in het projectplan wordt automatisch bewustzijn over het onderwerp gecreëerd, wordt het risico op

⁵⁶ Uit de *Handreiking non-discriminatie by design* (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, www.rijksoverheid.nl) zou bijvoorbeeld ook inspiratie kunnen worden gehaald.

⁵⁷ J. Gerards e.a., *IAMA*, www.rijksoverheid.nl.

⁵⁸ Deel 4 van het IAMA is gebaseerd op de *Ethische Richtsnoeren voor Betrouwbare Kunstmatige Intelligentie*, de *Handreiking non-discriminatie by design* en de *Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur*.

⁵⁹ In lijn met deel 4 van het IAMA, specifiek vertaald naar non-discriminatie.

onbedoelde discriminatie aanzienlijk verkleind en bevat het proces een mechanisme dat helpt die onderbouwing, die het recht eist, te realiseren.

Wat ons betreft is het *Impact assessment non-discriminatie* in het geval van een WGA van nog groter belang. Bij de keuze voor een wijk waarin relatief gezien veel uitkeringsgerechtigden wonen, is de kans groter op het maken van onderscheid op basis van bijvoorbeeld nationaliteit. Het enkele feit dat er relatief veel inwoners van de wijk gebruik maken van een sociale voorziening is naar alle waarschijnlijkheid geen rechtvaardiging voor dat onderscheid. De keuze voor een wijk moet dan met objectieve (gevalideerde) data worden onderbouwd. In dat geval staan artikel 14 EVRM of andere non-discriminatiebepalingen niet aan een WGA in de weg.

5.4.4 Uitvoering

Aanbevelingen

7. *Laat het vastgestelde projectplan bespreken door de projectleider en degenen die gaan deelnemen aan de casustafel, en besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan gegevensbescherming en het tegengaan van het maken van ongerechtvaardigd onderscheid.*
8. *We adviseren dat de projectleider gedurende het verdere proces bewaakt dat er oog is voor beide aspecten en waar nodig ingrijpt.*
9. *Leg vast aan welke eisen een projectleider moet voldoen en dat, voor zover vereiste kennis niet aanwezig is, in ieder geval een basiscursus wordt aangeboden over de praktische kanten van het gegevensbeschermingsrecht en hoe een indirect onderscheid kan worden herkend.*
10. *Overweeg met een vaste pool van projectleiders te werken.*
11. *Voer tussen het moment van de casustafel en eventuele vervolgacties steeds een tussenevaluatie uit, gericht op mogelijk indirect onderscheid. Stel daarnaast een functionaris aan die met die bril kritisch blijft kijken naar de uitkomsten in de fase van vervolgacties.*
 - Dit kan een van de kwaliteitsbewakende taken zijn van de projectleider.
 - Als indirect onderscheid blijkt, kan de projectleider de partners daarop wijzen. Daarna moet(en) de betreffende partner(s) een rechtvaardigingstoets uitvoeren; is het onderscheid niet te rechtvaardigen, dan moeten de partners maatregelen nemen. Ook kan de projectleider maatregelen adviseren gericht op bewustwording, zoals het betrekken van diversiteitsexperts bij de casustafels of bij vervolgacties.

Wij bevelen aan om het projectplan, nadat dit is vastgesteld, te laten bespreken door de projectleider en degenen die gaan deelnemen aan de casustafel, en om daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan gegevensbescherming en het tegengaan van het maken van ongerechtvaardigd onderscheid. De projectleider bewaakt, adviseren wij, gedurende het verdere proces dat er oog is voor beide aspecten en grijpt, waar nodig, in. Ons advies is verder om vast te leggen aan welke eisen een projectleider moet voldoen en dat, voor zover vereiste kennis niet aanwezig is, in ieder geval een basiscursus wordt aangeboden om kennis op te doen over de praktische kanten van het gegevensbeschermingsrecht en hoe een indirect onderscheid kan worden herkend. De eisen kunnen de LSI-partners bijvoorbeeld vastleggen in de werkinstructie voor projectleiders die momenteel wordt opgesteld. De VNG kan ondersteunen en zo lacunes in kennis en vaardigheden bij de projectleider opvullen, maar wat ons betreft is een basisniveau bij de projectleider zelf ook nodig. Overwogen zou kunnen worden om te

onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om met een vaste pool van projectleiders te werken. Die vaste pool zou dan idealiter bestaan uit medewerkers van de verschillende ketenpartners.

Ondanks dat wat ons betreft het *Impact assessment non-discriminatie* dat risico op indirect onderscheid voor een belangrijk deel ondervangt, is dat risico nooit nihil. Het onbedoeld anders behandelen van een bepaalde groep zal pas gaandeweg of naderhand duidelijk worden. Om die reden adviseren wij om tussen het moment van de casustafel en eventuele vervolgacties steeds een tussenevaluatie uit te voeren, gericht op dat mogelijk indirecte onderscheid. Daarnaast zou in onze ogen in de fase van de vervolgacties door iemand moeten worden gemonitord of de uitkomsten niet ongewenst zijn wat betreft indirecte discriminatie. Het gaat daarbij niet zozeer om een vast moment voor een evaluatie, maar dat er een functionaris is die met een kritische blik blijft kijken naar de uitkomsten.

Hierbij zien wij een kwaliteitsbewakende rol voor de projectleider; die heeft al inzicht in de gezamenlijkheid aan ingebrachte signalen en zit bij de casustafels. De projectleider doet dat met de beschikbare gegevens en zou dan – in het geval van potentieel onderscheid – de partners daarop kunnen wijzen, zodat daarnaar kan worden gehandeld. Het uitvoeren van de rechtvaardigingstoets is dan wat ons betreft de juiste vervolgstap. Ook zou de projectleider bijvoorbeeld kunnen adviseren om een diversiteitsexpert te betrekken om meer bewustwording te creëren over mogelijke vooroordelen of stereotypen die een rol spelen bij de selectie van personen.

Hoewel de beschikbare gegevens voor een toets op indirecte discriminatie beperkt zijn, omdat gegevens zoals nationaliteit en/of etnische afkomst niet worden geregistreerd in de systemen van de convenantpartners, wordt hiermee toch een mechanisme ingebouwd om de gevolgen van indirecte discriminatie te beperken. Mocht het bijvoorbeeld opvallen dat er voor een belangrijk deel mensen met een migratieachtergrond worden besproken aan de casustafels of aan vervolgacties worden onderworpen, dan kan er tijdig worden ingegrepen. Dit is wat ons betreft een grote stap voorwaarts in vergelijking met de huidige werkwijze, waarin niets gebeurt om het risico op indirecte discriminatie gaandeweg te ondervangen.

5.4.5 Andere aanbevelingen

Aanbevelingen

12. *Wij adviseren de rol van de VNG te formaliseren door een dienstverleningsovereenkomst te sluiten met de VNG.*
 - Hierdoor kunnen taken op een transparante manier bij de VNG worden belegd, zoals de ondersteuning van de projectleider, maar ook een ondersteunende rol bij de kwaliteitsbewaking tijdens het proces (bij gebiedsprojecten). Bij die kwaliteitsbewakende rol is ook het beschermen van persoonsgegevens en het voorkomen van discriminatie van belang.
13. *Verbreed de evaluatie van LSI-projecten en besteed hierin meer aandacht aan gegevensbescherming en non-discriminatie, gelijk aan de hiervoor geschetste reikwijdte van de gezamenlijke (verwerkings)verantwoordelijkheid.*
 - Onderdelen hiervan kunnen in elk geval zijn: de noodzaak om tot samenwerking binnen het project te komen, in hoeverre op het vlak van gegevensbescherming en ongerechtvaardigd onderscheid zich situaties of incidenten hebben voorgedaan die in (de DPIA in) het projectplan niet waren voorzien, hoe daarmee om is gegaan en of dit een aspect is dat in het gestandaardiseerd projectplan een plek hoort te krijgen.

- Het is te overwegen om die evaluatie periodiek extern te laten uitvoeren. Bijvoorbeeld door een commissie, waarin ook bijvoorbeeld cliëntenraden, de advocatuur en/of maatschappelijke (belangen)organisaties (niet-gouvernementele organisaties, NGO's) vertegenwoordigd zijn.

Rol VNG

De VNG heeft een belangrijke rol binnen de LSI. In het geval van een WGA ondersteunt de VNG de projectleider bij diens werkzaamheden. De VNG voorziet daarmee in een grote behoefte die bij gemeenten leeft, omdat de projectleiders op dit moment veelal nog niet beschikken over het gewenste kennisniveau. Op dit moment is de VNG geen partner bij het LSI-convenant. In de praktijk vertegenwoordigt de VNG de aangesloten gemeenten in de Landelijke Stuurgroep, de ambtelijke voorbereidingsgroep en werkgroepen van de LSI. Bij projecten is de VNG via een dienstverleningsovereenkomst onderdeel van de gemeente. Wij adviseren de rol van de VNG te formaliseren door voor de hele LSI-samenwerking een dienstverleningsovereenkomst te sluiten met de VNG. Hierdoor kunnen taken op een transparante manier bij de VNG worden belegd, zoals de ondersteuning van de projectleider, maar ook een ondersteunende rol bij de kwaliteitsbewaking tijdens het hiervoor omschreven proces (bij gebiedsprojecten). Bij die kwaliteitsbewakende rol is ook het beschermen van persoonsgegevens en het voorkomen van discriminatie van belang.

Evaluatie

Nadat het project is afgerond, wordt het project geëvalueerd. Dit lijkt nu beperkt tot het proces, de samenwerking, de uitvoering en de resultaten. De evaluatie zou breder kunnen worden ingestoken gelijk aan de hiervoor geschetste reikwijdte van de gezamenlijke (verwerkings)verantwoordelijkheid. Als onderdeel van de evaluatie kan in dat geval worden aangemerkt de noodzaak om tot samenwerking binnen het project te komen, in hoeverre op het vlak van gegevensbescherming en ongerechtvaardigd onderscheid zich situaties of incidenten hebben voorgedaan die in (de DPIA in) het projectplan niet waren voorzien, hoe daarmee om is gegaan en of dit een aspect is dat in het gestandaardiseerd projectplan een plek hoort te krijgen. Het is daarnaast het overwegen waard om die evaluatie periodiek extern te laten uitvoeren, net zoals dat gebeurt bij het LSI-convenant. De externe evaluatie zou kunnen worden uitgevoerd door een commissie, waarin ook bijvoorbeeld cliëntenraden, de advocatuur en/of maatschappelijke (belangen)organisaties (niet-gouvernementele organisaties, NGO's) vertegenwoordigd zijn.

Bijlage 1: Gebruikte bronnen

Amnesty International 2024

Amnesty International, *Etnisch profileren is overheidsbreed probleem*, Amnesty International 2024.

Balboni 2017

M. Balboni (red.), *The principle of discrimination and the European Convention of Human Rights*, Editoriale Scientifica 2017.

Berenschot 2023

Berenschot, 'Onderweg naar een toekomstbestendige LSI', 16 maart 2023, www.berenschot.nl.

Bröring & De Graaf (red.) 2016

H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht 1: Systeem; Bevoegdheid; Bevoegdheidsuitoefening; Handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

Eberhardt 2020

J. Eberhardt, *Biased: uncovering the hidden prejudice of what we see, think and do*, 2020.

Gerards 2004

J. Gerards, 'Systeemverklaringen voor verschillen tussen de gelijkebehandelingsrechtspraak van het HvJ EU en het EHRM', *Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, nummer 12, december 2021, Uitgeverij Paris.

Gerards 2017

J. Gerards, 'The Margin of Appreciation Doctrine, the Very Weighty Reasons Test and Grounds of Discrimination', in: M. Balboni (red.), *The principle of discrimination and the European Convention of Human Rights*, Editoriale Scientifica 2017.

Gerards 2019

J. Gerards e.a., *Art. 14 Discriminatieverbod*, Rechtspraak en Commentaar EVRM, Sdu 2019.

Handboek over het Europese non-discriminatierecht 2020

'*Handboek over het Europese non-discriminatierecht*', Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa, 2020. p. 104.

Huting 2023

S.E. Huting, 'Het behoorlijkheidsbeginsel in het gegevensbeschermingsrecht: nieuwe uitleg in bindende besluiten van de EDPB', P&I 2023/3, p. 100.

Kahneman & Slovic & Tversky 1982

Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge University Press

Kennisplatform Inclusief Samenleven (Verwey-Jonker Instituut & Movisie)

Op www.kis.nl/themas/discriminatie staat wetenschappelijk onderbouwde informatie over het voorkomen van discriminatie, bijvoorbeeld H. Felten & R. Broekroelofs, dossier *Wat werkt bij het verminderen van discriminatie*, 2022.

Kranenborg & Verhey 2004

H.R. Kranenborg & L.F.M. Verhey, *De Algemene verordening gegevensbescherming in Europees en Nederlands perspectief (Staats- en bestuursrecht Wetenschap)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 64.

Kranenborg 2022

Kranenborg, in: *T&C Privacy- en gegevensbescherming*, artikel 8 EVRM, aant. 1.

Merton 1948

Merton, R. K. (1948), 'The self-fulfilling prophecy', *The Antioch Review*, 8(2), p. 193–210.

Ministerie van SZW 2023

Ministerie van SZW, *Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid*, M221235, 2023.

Nickerson 1998

Nickerson, R. S. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, 2(2), 175–220).

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024

Rapport Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, 2024.

Vooringenomenheid voorkomen 2024

Vooringenomenheid voorkomen. Aanbevelingen voor risicoprofilering in het Controle Uitwonendenbeurs-proces: een kwantitatieve en kwalitatieve analyse, Algorithm Audit 2024.

Kamerstukken

- *Kamerstukken II 1996/97*, 17050, 201.
- *Kamerstukken II 1997/98*, 17050, 202, p. 6.
- *Kamerstukken II 1997/98*, 25892, nr. 3, p. 118-119
- *Kamerstukken II 2002/03*, 17050, nr. 248.
- *Kamerstukken II 2017/18*, 34851, nr. 3, p. 114
- *Kamerstukken II 2019/20*, 35447, nr. 4.
- *Kamerstukken II 2022/23*, 17050, 604, p. 2.
- Kamerbrief 20 november 2023, Evaluatie Convenant Landelijke Stuurgroep Interventieteams, p. 2.

Jurisprudentie

- EHRM 23 juli 1968, 1474/62, ECLI:CE:ECHR:1986:0723JUD000147462, (Belgian Linguistics Case/België).
- EHRM 13 juni 1979, nr. 6833/74, ECLI:NL:XX:1979:AC3090, Marckx/België.
- EHRM 28 november 1984, nr. 8777/79, ECLI:CE:ECHR:1984:1128JUD000877779, Rasmussen/Denemarken .
- EHRM 28 mei 1985, nr. 9214/80; 9473/81; 9474/81, ECLI:CE:ECHR:1985:0528JUD000921480, Abdulaziz, Cabales en Balkandali/Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 16 september 1996, nr. 17371/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0916JUD001737190, Gaygusuz/Oostenrijk.
- EHRM 21 maart 2000, nr. 3320/96, Salguiero da Silva Mouta/Portugal.
- EHRM 6 januari 2005, nr. 58641/00, ECLI:CE:ECHR:2005:0106DEC005864100, Hoogendijk/Nederland Dudgeon t. Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 12 mei 2013, nr. 29617/07, ECLI:CE:ECHR:2013:0212JUD002961707, Vojnity/Hongarije.
- EHRM 15 september 2016, nr. 44818/11, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD004481811 British Gurkha Welfare Society e.a./Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 20 juni 2023, 36705/16, ECLI:CE:ECHR:2023:0620JUD003670516 ,(Margari/Griekenland).
- EHRM 22 juni 2023, 10794/12, ECLI:CE:ECHR:2023:0622JUD001079412 (Giuliano Germano/Italië).
- EHRM 23 april 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:1022JUD000752576.
- EHRM 28 januari 2003, Peck t. Verenigd Koninkrijk ECLI:CE:ECHR:2003:0128JUD004464798,
- HvJ EU 10 juli 2018, Arrest in de zaak Jehova's getuigen, C-25/17, ECLI:EU:C:2018:551.
- HvJ EU 29 juli 2019, Arrest in de zaak Fashion ID, C-40/17, ECLI:EU:C:2019:629.
- HvJ EU 25 juni 2020, Strafpunten C-439/19, ECLI:EU:C:2020:504.
- CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228.
- CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229.
- CRvB 1 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1541.

- CRvB 5 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1542.
- CRvB 5 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1543.
- CRvB 28 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1664.

Bijlage 2: Toetsingskader

I Inleiding

Dit is de uitgebreide versie van hoofdstuk 3, dat zoals gezegd omwille van de verhouding tot de rest van het rapport een samenvatting betreft. Het toetsingskader bevat de criteria waaraan we in hoofdstuk 5 de (in hoofdstuk 4 beschreven) waarborgen (maatregelen/afspraken/acties) op papier en in de uitvoering van LSI-projecten hebben getoetst. Het is een uitgebreide versie ten opzichte van het in hoofdstuk 3 opgenomen kader.

De toetsingscriteria zijn gebaseerd op:

- Studie van verdragen, wetten en regels, rechtspraak, literatuur en documenten
- Vijf interviews met:
 - het College voor de Rechten van de Mens
 - de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
 - Bits of Freedom (belangenorganisatie voor privacy)
 - de Landelijke Cliëntenraad, Discriminatie.nl en een advocaat
 - twee academische experts op het gebied van technologie en mensenrechten, zoals het gegevensbeschermingsrecht en non-discriminatie.

In paragraaf II beschrijven we het toetsingskader voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waaronder het recht op bescherming van persoonsgegevens; in paragraaf III staat het toetsingskader voor het voorkomen van discriminatie centraal.

II Toetsingskader privacy

II.1 Algemeen

Hierna bespreken we kort de betekenis van het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waaronder het recht op de bescherming van persoonsgegevens, en de uitwerking daarvan in verdragen en Europese en nationale regelgeving.

Het grondrecht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is vastgelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)⁶⁰ en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de EU (EU-Handvest). De bescherming van natuurlijke personen (mensen) bij de verwerking van persoonsgegevens (VWEU) is als een op zichzelf staand grondrecht vastgelegd in artikel 8, lid 1, van het EU-Handvest en artikel 16, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In beide artikelen is bepaald dat eenieder recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Het EVRM ziet de bescherming van *persoonsgegevens* niet als een apart grondrecht. Door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is erkend dat artikel 8 EVRM ook de bescherming van persoonsgegevens omvat.^{61 62}

Het EVRM aan de ene kant en het EU-Handvest en het VWEU aan de andere kant bestaan naast elkaar en werken elk door in de Nederlandse rechtsorde. Op het niveau van de EU worden de inhoud en reikwijdte van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer met name bepaald door artikel 8 EVRM en de rechtspraak van het EHRM.⁶³ De rechten uit het EU-Handvest hebben dezelfde inhoud en hetzelfde bereik als daarmee overeenkomende rechten uit het EVRM (in dit geval het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in beide verdragen).⁶⁴ Om die reden lichten wij in dit toetsingskader specifiek artikel 8 EVRM eruit.

Op nationaal niveau is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vastgelegd in artikel 10 lid 1 van de Grondwet. Ook hiervoor geldt dat inhoud en reikwijdte van het recht in grote mate worden bepaald door artikel 8 EVRM en de rechtspraak van het EHRM.

Artikel 8 EVRM

Een inbreuk op het recht op de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 EVRM is onder meer gerechtvaardigd wanneer de inmenging bij wet is voorzien en dat noodzakelijk is in een democratische samenleving.

⁶⁰ Het EVRM heeft directe werking in Nederland. Dit betekent dat de bepalingen van het EVRM direct kunnen worden ingeroepen voor de Nederlandse rechter. De rechter moet nationale wetgeving toetsen aan het EVRM en kan nationale wetgeving buiten toepassing laten als deze in strijd is met het EVRM.

⁶¹ EHRM 25 februari 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD000287202.

⁶² In zaken over de bescherming van persoonsgegevens wijst het EHRM regelmatig naar het binnen de Raad van Europa aangenomen Verdrag van 28 januari 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Conventie 108). Het verdrag is vernieuwd (Conventie C-108+) en is op 10 oktober 2018 officieel opengesteld voor ondertekening.

⁶³ Kranenborg, in: *T&C Privacy- en gegevensbescherming*, artikel 8 EVRM, aant. 1.

⁶⁴ H.R. Kranenborg & L.F.M. Verhey, *De Algemene verordening gegevensbescherming in Europees en Nederlands perspectief* (Staats- en bestuursrecht Wetenschap), Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 64.

De inmenging moet bij wet zijn voorzien. Het gaat om de wet ‘in materiële zin’. Wetten in materiële zin zijn besluiten van daartoe bevoegde organen die algemeen verbindende voorschriften bevatten en hoeven niet noodzakelijk afkomstig te zijn van regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Zo kunnen bijvoorbeeld algemeen verbindende voorschriften worden uitgevaardigd door de regering (algemene maatregel van bestuur) of door een minister (ministeriële regeling). Zoals hierna wordt toegelicht, ligt dit anders bij de toepassing van artikel 10 van de Grondwet. In het algemeen geldt dat de wettelijke regeling voldoende helder moet zijn omschreven, zodat het voor burgers voldoende duidelijk (voorzienbaar) is onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden autoriteiten bevoegd zijn een inbreuk te maken op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De kwalitatieve eisen die het EHRM stelt aan de wettelijke grondslag hangen af van de zwaarte van de inbreuk.

De inmenging moet ook *noodzakelijk zijn in een democratische samenleving* in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 8 lid 2 EVRM). Volgens vaste rechtspraak van het EHRM is een maatregel noodzakelijk in een democratische samenleving voor een van de in artikel 8 lid 2 opgesomde doelen als sprake is van een *pressing social need* (een dringende maatschappelijke behoefte) en de maatregel proportioneel/evenredig is om dat doel te bereiken.⁶⁵ Een inmenging is niet gerechtvaardigd als minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn om het doel te bereiken.⁶⁶ Bij de beoordeling daarvan komt de overheid een zekere beoordelingsruimte toe, die onderworpen is aan toezicht door het EHRM. Hoe groot deze ruimte is, hangt af van verschillende factoren, waaronder het belang van het recht voor het individu, de aard van de inmenging en het belang van het nagestreefde doel.

Europees recht

Artikel 16 lid 2 VWEU machtigt het Europees Parlement en de Raad om de regels vast te stellen betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens, alsmede regels betreffende het vrij verkeer van personen.⁶⁷ Deze bepaling vormt de basis voor het vaststellen door het Europees Parlement en de Raad van de AVG. Waar de AVG ruimte laat aan de nationale wetgever om keuzes te maken, heeft de Nederlandse wetgever met de Uitvoeringswet AVG (UAVG) daarin voorzien.

Door de komst van de AVG is er een verschuiving in de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Europese Unie; de bescherming van het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens wordt vooral geregeld en bepaald op EU-niveau. De bewegingsruimte van de lidstaten is hierdoor beperkt. Deze beperking heeft ook grondwettelijke gevolgen. De rol van de nationale wetgever, voorzien in artikel 10 lid 2 en 3 Grondwet,⁶⁸ is kleiner geworden. Toch is artikel 10 Grondwet daarmee niet zonder betekenis.

Artikel 10 Grondwet

⁶⁵Dudgeon t. Verenigd Koninkrijk ECLI:CE:ECHR:1981:1022JUD000752576, r.o. 51. Zie ook EHRM 22 juni 2023, 10794/12 (Giuliano Germano/Italië), r.o. 96 en EHRM 20 juni 2023, 36705/16 (Margari/Griekenland), r.o. 53.

⁶⁶Peck t. Verenigd Koninkrijk ECLI:CE:ECHR:2003:0128JUD004464798, r.o. 80.

⁶⁷Overweging 1 en 12 van de AVG.

⁶⁸2. De wet stelt regels om de persoonlijke levenssfeer te beschermen in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. 3. De wet stelt regels over de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, en op verbetering van zulke gegevens.

Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat iedereen, ‘behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen’, recht heeft op respect voor diens persoonlijke levenssfeer. De woorden ‘behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen’ in artikel 10 Grondwet betekenen dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer alleen kunnen worden gerechtvaardigd door een wet die vastgesteld is door de Tweede en Eerste Kamer (wet in formele zin), of *krachtens* zo’n wet (op basis van lagere regels, zoals algemene maatregelen van bestuur (AMvB’s), die een formele wet uitwerken).

De wetgever mag de bevoegdheid om dit grondrecht te beperken dus delegeren naar lagere regels (krachtens), maar in principe mag dit geen *carte blanche* zijn. De beperkingen van het grondrecht moeten op het niveau van de formele wet worden gespecificeerd en er moet, in elk geval op hoofdlijnen, een belangenafweging worden gemaakt op basis van artikel 10 van de Grondwet. De Grondwet geeft daarmee aan de wetgever een belangrijke verantwoordelijkheid: deze moet beoordelen of de beperking van fundamentele rechten van burgers blijft binnen de grenzen die de Grondwet stelt en daarbij voldoet aan eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit (evenwichtige verhouding tussen doel en middel) en subsidiariteit (kiezen van de lichtste maatregel). Aan deze verantwoordelijkheid wordt geen recht gedaan als de concrete invulling bijna helemaal wordt overgelaten aan de algemene maatregel van bestuur (AmvB). De hoofdonderdelen die in algemene zin in ieder geval in de formele wet moeten worden geregeld zijn het bereik en de structurele onderdelen van een regeling.⁶⁹

Toetsing waarborgen LSI

De waarborgen in de praktijk zullen wij leggen langs artikel 8 EVRM (*pressing social need*) en het *begrippenkader*, de *beginselen* en het *instrumentarium* van de AVG, zoals we dat hieronder uitwerken.

II.2 Algemene uitgangspunten van de AVG

Begrippen

Persoonsgegevens

Een persoonsgegeven⁷⁰ is *alle informatie over een geïdentificeerde (bepaalde) of identificeerbare (herkenbare) natuurlijke persoon* (een mens). Persoonsgegevens gaan dus niet over *rechtspersonen* (zoals de meeste bedrijven en organisaties).

Identificatoren

Bepaalde persoonsgegevens hebben een unieke, persoonlijke relatie tot die persoon, zogenaamde ‘identificatoren’, zodat een persoon op basis ervan met zekerheid of grote waarschijnlijkheid geïdentificeerd kan worden. Voorbeelden hiervan zijn iemands naam, adres, telefoonnummer of burgerservicenummer (BSN). Personen kunnen ook geïdentificeerd worden op basis van andere, minder directe identificatoren. Denk hierbij aan uiterlijke kenmerken (lengte, lichaamsbouw en haarkleur) en sociale en economische kenmerken (beroep, inkomen of opleiding).

Verwerken van persoonsgegevens

⁶⁹ Een verdere uitwerking van de beperking van het grondrecht kan bij AMvB, als een wet in formele zin hiervoor de delegatiegrondslag biedt. In een ministeriële regeling mogen alleen technische voorschriften staan, of voorschriften die met spoed gewijzigd moeten kunnen worden. Zie onder meer het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden van 20 november 2019, *Kamerstukken II* 2019/20, 35447, 4.

⁷⁰ Artikel 4, onderdeel 1, van de AVG.

Het ‘verwerken’ van persoonsgegevens is een verzamelnaam voor alles wat met persoonsgegevens kan worden gedaan: het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken, verspreiden of op een andere manier ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van persoonsgegevens.

Verwerkingsverantwoordelijke

De verwerkingsverantwoordelijke⁷¹ is een natuurlijk persoon of rechtspersoon, een overheidsorganisatie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel (Waarom?) van en de middelen (Hoe?) voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Het is degene die beslist over bijvoorbeeld de doelen waarvoor de gegevens worden verwerkt; de bewaartermijnen; de bewerkingen en verrijkingen; welke analyses erop plaatsvinden; aan wie de gegevens beschikbaar worden gesteld en de eventuele inzet van algoritmes. De verwerkingsverantwoordelijke is ervoor verantwoordelijk dat de verwerking van persoonsgegevens voldoet aan de AVG. Het gaat om een functioneel begrip, waarbij de feitelijke (werkelijke) situatie (feitelijke zeggenschap of invloed op de gegevensverwerkingen) doorslaggevend is.

Een wettelijk voorschrift dat verplicht tot een bepaalde gegevensverwerking (bijvoorbeeld verstrekking van persoonsgegevens aan een derde) en in dat verband ook het doel en de middelen van een dergelijke verwerking vaststelt, staat er niet aan in de weg dat degene aan wie de wettelijke verplichting is opgelegd verwerkingsverantwoordelijke is. Op basis van de AVG dient mede met het oog op de uitoefening van de rechten van de betrokkene, duidelijk te zijn tot wie laatstgenoemde zich moet wenden. Het ligt in dat licht bezien voor de hand dat degene die op basis van het wettelijk voorschrift de persoonsgegevens verwerkt, hoewel zijn beslissingsruimte beperkt of nihil is, toch verwerkingsverantwoordelijke is.⁷²

Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid

Er is een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid⁷³ wanneer twee of meer verwerkingsverantwoordelijken samen de doelen en middelen van de verwerking bepalen. Het bestaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid betekent niet een verantwoordelijkheid op gelijke voet. De verschillende verantwoordelijken kunnen in diverse fasen en in verschillende mate betrokken zijn bij een verwerking van persoonsgegevens. Dit geldt ook voor de mate waarin doel en middelen van de verwerking worden vastgesteld.⁷⁴

Het is voor het ontstaan van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid niet per se nodig dat alle gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken toegang hebben tot de persoonsgegevens. Het gaat niet om wie toegang heeft tot de persoonsgegevens, maar om wie er betrokken zijn bij de vaststelling van de verwerkingsdoelen en (de belangrijkste onderdelen van de) middelen van de verwerkingsprocessen.^{75 76}

Aan het bestaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid verbindt de AVG het gevolg dat *elk van de verwerkingsverantwoordelijken op een transparante manier diens eigen verantwoordelijkheden voor de nakoming van de verplichtingen van de AVG vast moet leggen*. Ook moeten zij elk vastleggen wat hun relatie met de betrokken personen is. Deze afspraken

⁷¹ Artikel 4, onderdeel 7, van de AVG

⁷² Kranenborg & Verhey 2024, p.160.

⁷³ Artikel 26 AVG; zie voor meer achtergrond EDPB-richtsnoeren 07/2020 van 7 juli 2021.

⁷⁴ Arrest in de zaak Fashion ID, C-40/17, ECLI:EU:C:2019:629, r.o. 70-74.

⁷⁵ Arrest in de zaak Wirtschaftsakademie, C-210/16, ECLI:EU:C:2018:388, punt 38.

⁷⁶ Arrest in de zaak Jehova's getuigen, C-25/17, ECLI:EU:C:2018:551, punt 75.

moeten zij vastleggen in een *onderlinge regeling*⁷⁷ in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst.

Soorten persoonsgegevens

De AVG maakt onderscheid tussen drie soorten persoonsgegevens:

1. Persoonsgegevens
2. Bijzondere persoonsgegevens⁷⁸
3. Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard⁷⁹

Het is van belang te weten om welke gegevens het gaat. Bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn extra gevoelig⁸⁰ en krijgen daarom extra bescherming in de AVG en de UAVG.

Bijzondere persoonsgegevens

Dit zijn:

- gegevens waaruit direct of indirect ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken;
- genetische gegevens (DNA) of biometrische gegevens (zoals vingerafdrukken), als die worden verwerkt met het oog op de unieke identificatie van een persoon;
- gegevens over gezondheid;
- of gegevens over iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.

Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is verboden, tenzij er een rechtvaardiging is om het verwerkingsverbod te doorbreken. De redenen waarvoor het verwerkingsverbod doorbroken mag worden ('doorbrekingsgronden') staan in artikel 9 lid 2 AVG en zijn verder uitgewerkt in paragraaf 3.1 UAVG.⁸¹ Ook bevatten verschillende specifieke wetten ('materiewetten') doorbrekingsgronden.

Altijd een grondslag (basis/reden voor verwerking) uit artikel 6 AVG nodig

Ook al is er een uitzondering op het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken van toepassing, dan is er nog steeds een *rechtsgrondslag* nodig voor de gegevensverwerking. Die grondslagen staan in artikel 6 AVG (zie hieronder, *Rechtsgrondslagen*). In de praktijk kunnen de uitzonderingen samenvallen met een grondslag onder artikel 6 AVG. Ook aan de andere voorwaarden van de AVG moet altijd worden voldaan (zie hierna).

Beginnelsen voor de verwerking van persoonsgegevens

De AVG noemt in artikel 5 lid 1 zes beginselen die voor de verwerking van persoonsgegevens gelden. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de naleving van deze

⁷⁷ Artikel 26, lid 1, AVG.

⁷⁸ Artikel 9 lid 1 AVG.

⁷⁹ Artikel 10 AVG.

⁸⁰ Artikel 10 AVG heeft tot doel een betere bescherming te waarborgen tegen verwerkingen die wegens de bijzondere gevoeligheid van de betreffende gegevens in zeer ernstige mate inbreuk kunnen maken op de door artikel 7 en 8 van het EU-Grondrechtenhandvest gewaarborgde grondrechten. De gegevens hebben namelijk betrekking op gedragingen die aanleiding geven tot maatschappelijke afkeuring, zodat het feit dat toegang wordt verleend tot dergelijke gegevens de betrokkene kan stigmatiseren en aldus op ernstige wijze inbreuk kan maken op zijn privé- of beroepsleven (arrest in de zaak Strafpunten C-439/19, ECLI:EU:C:2020:504, r.o. 74-75).

⁸¹ Doorbrekingsgronden zijn bijvoorbeeld dat de betrokkene zelf uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven; dat de betrokkene de bijzondere persoonsgegevens zelf kennelijk openbaar heeft gemaakt; of 'redenen van zwaarwegend algemeen belang' (op basis van EU-recht of nationaal recht).

beginselen en moet ook kunnen aantonen dat die beginselen worden nageleefd. Dit laatste heet de verantwoordingsplicht (artikel 5 lid 2 AVG).

Beginsel 1. Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie

De verwerking van persoonsgegevens moet rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn. Dit zijn drie afzonderlijke, maar intrinsiek verbonden en van elkaar afhankelijke beginselen.⁸²

Rechtmatigheid

Artikel 5 lid 1, onderdeel a, AVG eist dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een manier die *rechtmatig* is naar de persoon om wie het gaat (de betrokkene). Voor de rechtmatigheid van een verwerking is nodig dat dit gebeurt op basis van een van de wettelijke *rechtsgrondslagen* uit artikel 6 lid 1 AVG. Deze eis heeft belangrijke overeenkomsten met de voorwaarden om een inbreuk te mogen maken op (de bescherming van het privéleven uit) artikel 8 EVRM.⁸³

Rechtsgrondslagen

Voor overheden/overheidsorganisaties zijn in principe⁸⁴ maar twee van de zes rechtsgrondslagen uit artikel 6 AVG van belang:

- Het is noodzakelijk om persoonsgegevens te verwerken om te voldoen aan een *wettelijke verplichting* die de verwerkingsverantwoordelijke heeft (artikel 6 lid 1 onderdeel c, AVG);
- Het is noodzakelijk om persoonsgegevens te verwerken voor de uitvoering van een *taak van algemeen belang* of van een taak die onderdeel is van de *uitoefening van openbaar gezag* dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (artikel 6 lid 1 onderdeel e, AVG).

De wettelijke plicht of de publieke taak volgt niet uit de AVG zelf, maar uit de specifieke materiewetten die van toepassing zijn.

Voorbeelden hiervan die van belang kunnen zijn voor de LSI

- Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente heeft volgens de Participatiewet⁸⁵ de publieke taak om het recht op bijstand te beoordelen van mensen die bijstand aanvragen en krijgen, en de regels/verplichtingen te handhaven waar mensen in de bijstand aan moeten voldoen. Daarvoor is het noodzakelijk dat het college persoonsgegevens verwerkt over iemands persoonlijke en financiële situatie.

⁸² Overwegingen 39, 42, 60, 71 AVG. Zie ook S.E. Huting, 'Het behoorlijkheidsbeginsel in het gegevensbeschermingsrecht: nieuwe uitleg in bindende besluiten van de EDPB', P&I 2023/3, p. 100.

⁸³ Artikel 8, tweede lid, EVRM bepaalt dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover *bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk* is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het *economisch welzijn van het land*, het *voorkomen* van wanordelijkheden en *strafbare feiten*, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de *bescherming van de rechten en vrijheden van anderen*.

⁸⁴ De Autoriteit Persoonsgegevens lijkt enige ruimte te geven aan overheden om toestemming als rechtsgrondslag te laten gelden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een bestuursorgaan in een situatie komt, waarin het vragen van toestemming wenselijk is. Het gaat dan om de situatie, waarin een bestuursorgaan persoonsgegevens van mensen in een kwetsbare positie wil verstrekken aan andere organisaties, waar deze mensen (waarschijnlijk) nog niet bekend zijn. Zodat deze mensen hulp kunnen krijgen van die organisaties. Maar waarbij deze verstrekking niet noodzakelijk is voor de uitvoering van de eigen wettelijke taak van het bestuursorgaan. www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/avg-algemeen/grondslag-toestemming#toestemming-bij-de-overheid

⁸⁵ En het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

- De Dienst Toeslagen heeft de publieke taak om verschillende ‘inkomensafhankelijke regelingen’ uit te voeren (regelingen die mensen recht geven op een financiële bijdrage, die afhankelijk is van hun draagkracht). Dat staat in de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) en in die regelingen zelf, zoals de Wet op de zorgtoeslag en de Wet op de huurtoeslag. Voor het vaststellen van dat recht en de controle hierop is het voor de Dienst Toeslagen noodzakelijk om persoonsgegevens te verwerken.

Noodzakelijkheid

Ook wanneer er een wettelijke plicht geldt of een overheidsorganisatie gebruik kan maken van een wettelijke publieke taak, zal de verwerkingsverantwoordelijke de *noodzaak* van de verwerking van persoonsgegevens zelf moeten onderbouwen. Dat staat in de tekst van artikel 6 lid 1 onderdelen c en e, AVG. Dit is alleen anders in gevallen waarin in de (specifieke) wet zelf staat welke persoonsgegevens (mogen) worden verwerkt.

Deze noodzakelijkheidstoets betekent een toets aan *proportionaliteit* en *subsidiariteit*.

- *Proportionaliteit*: de vraag naar *effectiviteit* en naar *evenredigheid*. Effectiviteit betekent dat met de verwerking van de gegevens het gestelde doel kan worden bereikt of dat het zeer waarschijnlijk is dat het gestelde doel bereikt kan worden. Evenredigheid houdt in dat het legitieme doel dat wordt nagestreefd in verhouding moet staan tot het feit dat daarvoor persoonsgegevens moeten worden verwerkt.
- *Subsidiariteit*: de vraag of het genoemde doel niet op een andere, minder ingrijpende manier kan worden bereikt.

Behoorlijkheid

De AVG definieert zelf niet wat onder *het beginsel van behoorlijkheid* moet worden verstaan. Het Europese samenwerkingsverband van de nationale toezichthouders op de AVG – de European Data Protection Board (EDPB) – beschrijft het beginsel van behoorlijkheid als een overkoepelend beginsel op grond waarvan persoonsgegevens niet zo mogen worden verwerkt dat dit op een niet te rechtvaardigen manier nadelig, onwettig discriminerend, onverwacht of misleidend is voor de betrokkene.⁸⁶ Daarbij somt de EDPB elementen op die belangrijk zijn voor de behoorlijkheid van een gegevensverwerking, zoals de autonomie van betrokkenen, het streven naar een machtsevenwicht en het voorkomen van misleiding of een onethische gegevensverwerking.⁸⁷ Dit beginsel maakt dat bij het opstellen van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling moet worden getoetst of de risicovolle verwerking bijvoorbeeld niet onwettig discriminerend is oftewel een ongerechtvaardigd onderscheid maakt. Voor hoe die toets eruit ziet verwijzen we naar paragraaf III.

De hiervoor gegeven uitleg van dit beginsel en de elementen die daarbij belangrijk zijn, vertonen sterke overeenkomsten met de voor de overheid geldende algemene ‘spelregels’: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen zijn voor een deel wettelijk vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het bijzonder noemen we de volgende beginselen.

Dat de overheid netjes met de persoonsgegevens van burgers moet omgaan, volgt niet alleen uit de AVG, maar ook uit het zorgvuldigheidsbeginsel: het principe dat de overheid diens publieke bevoegdheden (macht/taken) met de nodige zorgvuldigheid uitoefent. Het gaat dan

⁸⁶ EDPB Guidelines 4/2019 on Article 25 Data Protection by Design and by Default, par. 69. EDPB Binding Decision 3/2022, par. 221-222, EDPB Binding Decision 4/2022, par. 226-227, EDPB Binding Decision 5/2022, par. 143, 148.

⁸⁷ EDPB Guidelines 4/2019, par. 70. Zie ook Huting 2023, p. 100-101.

vooral om het zorgvuldig voorbereiden en nemen van besluiten en ander handelen van een bestuursorgaan.⁸⁸ Daaronder valt onder meer een correcte omgang met burgers (bejegening; denk aan fatsoenlijke/respectvolle behandeling, overleg en inspraak), zorgvuldig onderzoek van de feiten en belangen die aan de orde zijn en afweging van die belangen. Ook raakt de behoorlijkheidseis uit de AVG aan:

- Het verbod op willekeur (ook misbruik van bevoegdheid of *détournement de pouvoir* genoemd); het gebruik van een bevoegdheid voor een ander doel dan waarvoor de overheid(organisatie) die heeft gekregen;
- De plicht om de gevolgen van het overheidshandelen goed af te wegen tegen de doelen daarvan (evenredigheidsbeginsel).⁸⁹

Transparantie

Transparantie van gegevensverwerkingsactiviteiten houdt samengevat in dat het voor betrokkenen duidelijk moet zijn dat hun persoonsgegevens worden verwerkt, welke persoonsgegevens worden verwerkt, waarvoor deze worden gebruikt en hoe dat gebeurt. Informatie en communicatie over de verwerking moet makkelijk toegankelijk en begrijpelijk zijn. Personen moeten bewust worden gemaakt van risico's, regels, waarborgen en rechten in verband met de verwerking van persoonsgegevens én van de manier waarop ze hun rechten kunnen uitoefenen.

Volgens de AVG heeft de verwerkingsverantwoordelijke een algemene zorgplicht om passende maatregelen te nemen, zodat betrokkenen deze informatie in begrijpelijke vorm, zonder onredelijke vertraging en kosteloos ontvangen. In artikel 13 en 14 AVG staan deels overlappende verplichtingen om informatie te geven aan de betrokkene wanneer persoonsgegevens bij de betrokkene zelf worden verzameld (artikel 13), en wanneer de persoonsgegevens niet bij de betrokkene zelf zijn verzameld (artikel 14). Het gaat bijvoorbeeld om informatie over het doel van de verwerking, de rechtsgrond (juridische/wettelijke basis) van de verwerking en de bewaartermijn van de persoonsgegevens. Betrokkenen moeten ook gebruik kunnen maken van hun recht op inzage in de persoonsgegevens die van hen zijn verwerkt (artikel 15 AVG). Het recht op inzage biedt de betrokkene vervolgens de mogelijkheid om de andere rechten van betrokkenen uit te oefenen (recht op rectificatie en aanvulling, recht op gegevenswissing, recht op beperking, recht op dataportabiliteit en het recht van bezwaar).⁹⁰ Deze rechten kunnen worden beperkt, voor zover dat noodzakelijk en evenredig is met het oog op bijvoorbeeld een toezichtstaak.⁹¹

Beginnel 2. Doelbinding

De verwerking moet gebonden zijn aan specifieke verzameldoelen. Persoonsgegevens mogen alleen worden verzameld en verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen. De specifieke doelen waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt moeten zijn vastgesteld voordat de persoonsgegevens worden verzameld. De doelen moeten expliciet zijn beschreven. Gerechtvaardigd betekent dat de doelen een wettelijke/juridische basis moeten hebben. De gegevens mogen alleen worden verwerkt, als het doel van de verwerking niet of alleen met heel veel moeite (niet 'redelijkerwijs') op een andere manier kan worden bereikt. Als de gegevens later voor een ander doel worden gebruikt, dan moet dat

⁸⁸ Artikel 3:1 lid 2Awb.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Bröring & De Graaf (red.) 2016, par. 1.2; par. 7.3; hoofdstuk 8; hoofdstuk 9.

⁹⁰ Artikelen 16 tot en met 22 AVG.

⁹¹ Artikel 23 AVG.

nieuwe doel samen kunnen gaan (verenigbaar zijn) met het doel waarvoor ze in eerste instantie zijn verzameld.

Beginsel 3. Minimale gegevensverwerking

Alleen de persoonsgegevens die *strikt noodzakelijk* zijn voor het doel van de verwerking, mogen worden verwerkt. De persoonsgegevens moeten *toereikend* zijn (genoeg met het oog op het doel). De persoonsgegevens moeten *ter zake dienen*; gegevens die niet van belang zijn voor het verwerkingsdoel, mogen niet worden verwerkt.

Beginsel 4. Juistheid

Ook moet de verwerkingsverantwoordelijke maatregelen treffen waarmee wordt geborgd dat de persoonsgegevens die verwerkt worden juist, actueel en betrouwbaar zijn. Dit volgt uit artikel 5 lid 1 onder d AVG: ‘persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, vanwege de doelen waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren’.

Beginsel 5. Opslagbeperking

Om ervoor te zorgen dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is, moet de verwerkingsverantwoordelijke termijnen vaststellen voor het wissen van gegevens of voor een periodieke toetsing van de noodzaak voor het bewaren ervan.⁹²

Beginsel 6. Integriteit en vertrouwelijkheid

De gegevens moeten goed beveiligd zijn en vertrouwelijk blijven. Persoonsgegevens moeten worden beschermd tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen per ongeluk verliezen, vernietigen of beschadigen.

Instrumentarium AVG

De AVG voorziet in een instrumentarium dat de verwerkingsverantwoordelijke ondersteunt bij het aantonen dat de verwerking van persoonsgegevens in lijn is met de AVG en zodoende houvast biedt bij de naleving van de verantwoordingsplicht.

Om de naleving van de AVG te kunnen aantonen, dient de verwerkingsverantwoordelijke een register bij te houden van de verwerkingsactiviteiten die onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvinden. Om te kunnen waarborgen en te kunnen aantonen – met het oog op de verantwoordingsplicht – dat de verwerking van persoonsgegevens volgens de AVG wordt uitgevoerd, kan de verwerkingsverantwoordelijke een gegevensbeschermingsbeleid opstellen. Dat is verplicht als dat in verhouding staat tot de verwerkingsactiviteiten (artikel 24 lid 2 AVG).

Daarnaast verplicht de AVG overheden tot het aanwijzen van een functionaris voor gegevensbescherming. Deze functionaris houdt binnen een organisatie toezicht op de toepassing en naleving van de (U)AVG en het betreft een onafhankelijke functie.

De gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook bekend onder de Engelse term privacy impact assessment, afgekort PIA, of data protection impact assessment, afgekort DPIA) strekt er eveneens toe de naleving van de AVG te verbeteren, door de verwerkingsverantwoordelijke te verplichten een beoordeling uit te voeren van het effect van een beoogde verwerking,

⁹² Overweging 39 AVG.

wanneer de verwerking – vanwege de aard, omvang, context en doeleinden daarvan – waarschijnlijk gepaard gaat met een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen.⁹³

Een hoog risico wordt aangenomen (artikel 35 lid 3 AVG) en een gegevensbeschermingseffectbeoordeling wordt met name vereist in het geval:

- a. een systematische en uitgebreide beoordeling van persoonlijke aspecten van natuurlijke personen, die is gebaseerd op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, en waarop besluiten worden gebaseerd waaraan voor de natuurlijke persoon rechtsgevolgen zijn verbonden of die de natuurlijke persoon op vergelijkbare wijze wezenlijk treffen;
- b. grootschalige verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, of van gegevens wat betreft strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten; of
- c. stelselmatige en grootschalige monitoring van openbaar toegankelijke ruimten’.

De voorloper van de EDPB heeft richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of een verwerking ‘waarschijnlijk een hoog risico inhoudt’ in de zin van Verordening 2016/679 opgesteld.⁹⁴

Artikel 35 lid 7 bevat criteria aan de hand waarvan de verwerkingsverantwoordelijke de beoordeling uitvoert. Met het resultaat van de beoordeling dient rekening te worden gehouden bij het bepalen van de passende maatregelen die moeten worden genomen om het risico te reduceren en uiteindelijk aan te tonen dat de AVG bij de verwerking van persoonsgegevens wordt nageleefd. De DPIA wordt voor advies voorgelegd aan de functionaris voor gegevensbescherming. De verantwoordelijkheid voor de DPIA ligt bij de verwerkingsverantwoordelijke.

Wanneer een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitwijst dat de verwerking, bij afwezigheid van maatregelen, met een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen gepaard gaat en de verwerkingsverantwoordelijke van mening is dat risico niet te kunnen beperken door maatregelen die vanwege de beschikbare technologie en de uitvoeringskosten redelijk zijn, dient de Autoriteit Persoonsgegevens te worden geraadpleegd, voorafgaand aan de verwerking. Het betreft de zogenoemde voorafgaande raadpleging.

II.3 Samenvatting toetsingskader privacy

Artikel 8 EVRM

— Is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer bij wet voorzien?

Artikel 8 EVRM bepaalt dat een inmenging door de overheid in het recht op de persoonlijke levenssfeer *bij wet moet zijn voorzien*; er moet een basis zijn in een wet of bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur of gemeentelijke verordening, die zo is omschreven dat het voor burgers voldoende duidelijk (voorzienbaar) is onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden autoriteiten bevoegd zijn om een inbreuk te maken op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De kwalitatieve eisen die het EHRM stelt aan de wettelijke basis hangen af van de zwaarte van de inbreuk. Deze eis komt overeen met de eis van een *rechtsgrondslag* voor de verwerking van persoonsgegevens in de AVG (zie hierna).

⁹³ Met de rechten en vrijheden van natuurlijke personen/betrokkenen bedoelt dit artikel vooral de rechten op gegevensbescherming en privacy, maar het kan ook gaan om andere grondrechten, zoals vrijheid van meningsuiting, vrijheid van gedachte, vrijheid van verkeer, discriminatieverbod, recht op vrijheid, en vrijheid van geweten en godsdienst.

⁹⁴ WP 248 rev.01, vastgesteld op 4 april 2017, laatst gewijzigd op 4 oktober 2017.

- **Is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk in een democratische samenleving voor de in artikel 8 EVRM genoemde doelen (is er een *pressing social need*)?**

De inmenging moet ook *noodzakelijk* zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 8 lid 2 EVRM). Volgens vaste rechtspraak van het EHRM is een maatregel noodzakelijk in een democratische samenleving voor een van deze doelen als sprake is van een *pressing social need* (een dringende maatschappelijke behoefte) en de maatregel proportioneel/evenredig is om dat doel te bereiken. Een inmenging is niet gerechtvaardigd als er minder ingrijpende maatregelen zijn om het doel te bereiken. Bij de beoordeling daarvan heeft de overheid beoordelingsruimte.

De AVG

Beginnelsen

Voldoet de verwerking van persoonsgegevens aan de zes beginselen uit de AVG (artikel 5 lid 1 AVG)? Kan de verwerkingsverantwoordelijke, die verantwoordelijk is voor het voldoen aan de beginselen, dit aantonen (verantwoordingsplicht, artikel 5 lid 2 AVG)?

- **Beginssel 1. Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie**
- **Rechtmatigheid:** Persoonsgegevens moeten worden verwerkt op basis van een van de *rechtsgrondslagen* uit artikel 6 lid 1 AVG. Voor overheden/overheidsorganisaties zijn in principe⁹⁵ maar twee van de zes rechtsgrondslagen van belang:
 - De verwerking is *noodzakelijk* om te voldoen aan een *wettelijke verplichting* (artikel 6 lid 1 onderdeel c AVG);
 - De verwerking is *noodzakelijk* voor de uitvoering van een *publieke taak* (artikel 6 lid 1 onderdeel e AVG).

De wettelijke plicht of de publieke taak volgt niet uit de AVG zelf, maar uit specifieke materiewetten.

 - De toets of de verwerking *noodzakelijk* is betekent een toets aan *proportionaliteit* (effectiviteit en evenredigheid) en *subsidiariteit* (kan het genoemde doel niet op een andere, minder ingrijpende manier worden bereikt?)
- **Behoorlijkheid:** de AVG definieert *behoorlijkheid* zelf niet. Volgens de European Data Protection Board (EDPB) betekent dit dat persoonsgegevens niet zo mogen worden verwerkt dat dit op een niet te rechtvaardigen manier nadelig, onwettig discriminerend, onverwacht of misleidend is voor de betrokkene.
- **Transparantie:** voor betrokkenen moet duidelijk zijn dat hun persoonsgegevens worden verwerkt, hoe en voor welk doel. Informatie over de verwerking moet toegankelijk en begrijpelijk zijn. Personen moeten bewust worden gemaakt van risico's, regels, waarborgen en rechten in verband met de verwerking van persoonsgegevens én van de manier waarop ze hun rechten kunnen uitoefenen. Zie artikel 13 en 14 AVG (informatieverplichtingen) en artikel 15 AVG (recht op inzage). Deze rechten kunnen worden beperkt, voor zover noodzakelijk en evenredig is met het oog op bijvoorbeeld een toezichtstaak.

⁹⁵ De Autoriteit Persoonsgegevens lijkt wat ruimte te geven aan overheden om ook toestemming als rechtsgrondslag te laten gelden. www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/avg-algemeen/grondslag-toestemming#toestemming-bij-de-overheid.

- **Beginssel 2. Doelbinding**
Persoonsgegevens mogen alleen worden verzameld en verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen. De gegevens mogen alleen worden verwerkt, als het doel van de verwerking niet of alleen met heel veel moeite (niet ‘redelijkerwijs’) op een andere manier kan worden bereikt. Als de gegevens later voor een ander doel worden gebruikt, dan moet dat nieuwe doel samen kunnen gaan (verenigbaar zijn) met het doel waarvoor ze in eerste instantie zijn verzameld.
- **Beginssel 3. Minimale gegevensverwerking**
Alleen de persoonsgegevens die *strikt noodzakelijk* zijn voor het doel van de verwerking, mogen worden verwerkt. De persoonsgegevens moeten *toereikend* zijn (genoeg met het oog op het doel). De persoonsgegevens moeten *ter zake dienen*; gegevens die niet van belang zijn voor het verwerkingsdoel, mogen niet worden verwerkt.
- **Beginssel 4. Juistheid**
De verwerkingsverantwoordelijke moet maatregelen treffen om te zorgen dat de persoonsgegevens die verwerkt worden juist, actueel en betrouwbaar zijn (artikel 5 lid 1 onder d AVG).
- **Beginssel 5. Opslagbeperking**
Om te zorgen dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is, moet de verwerkingsverantwoordelijke termijnen vaststellen voor het wissen van gegevens of voor een periodieke toetsing of bewaren nog noodzakelijk is.
- **Beginssel 6. Integriteit en vertrouwelijkheid**
De gegevens moeten goed beveiligd zijn en vertrouwelijk blijven. Persoonsgegevens moeten worden beschermd tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen per ongeluk verliezen, vernietigen of beschadigen.

Instrumentarium AVG

De AVG voorziet in een instrumentarium dat de verwerkingsverantwoordelijke ondersteunt bij het aantonen dat de verwerking van persoonsgegevens in lijn is met de AVG (naleving van de verantwoordingsplicht). Gebruik van sommige instrumenten is in bepaalde situaties verplicht, zoals het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling.

- **Verwerkingsregister:** de verwerkingsverantwoordelijke moet een register bijhouden van de verwerkingsactiviteiten die onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvinden.
- **Gegevensbeschermingsbeleid:** de verwerkingsverantwoordelijke kan een gegevensbeschermingsbeleid opstellen.
- **Functionaris gegevensbescherming (FG):** de AVG verplicht overheden tot het aanwijzen van een functionaris voor gegevensbescherming. Deze functionaris houdt binnen een organisatie toezicht op de toepassing en naleving van de (U)AVG en het is een onafhankelijke functie.
- **Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (Privacy Impact Assessment (PIA)/Data Protection Impact Assessment (DPIA)):** artikel 35 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke een beoordeling uit te voeren van het effect van een geplande verwerking, als die verwerking – vanwege de aard, omvang, context en doelen daarvan – waarschijnlijk gepaard gaat met een hoog risico voor de rechten en vrijheden van mensen. In artikel 35 lid 3 AVG staan situaties waarin een hoog risico wordt aangenomen. Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling geeft inzicht in de risico’s van de geplande verwerking, zodat de verwerkingsverantwoordelijke maatregelen kan nemen om die risico’s te beperken. **De Autoriteit Persoonsgegevens moet vóór de verwerking worden geraadpleegd als:**

- uit een gegevensbeschermingseffectbeoordeling blijkt dat de verwerking, bij afwezigheid van maatregelen, met een hoog risico voor de rechten en vrijheden van mensen gepaard gaat en
- de verwerkingsverantwoordelijke dat risico niet kan beperken door maatregelen die vanwege de beschikbare technologie en de uitvoeringskosten redelijk zijn.

III Toetsingskader non-discriminatie

III.1 Inleiding

De term discriminatie komt uit het Latijn en betekent letterlijk: het maken van onderscheid.⁹⁶ De sociaal gezien meer gangbare definitie is mensen anders behandelen, achterstellen of uitsluiten op basis van (persoonlijke) kenmerken, en dat is verboden.⁹⁷ Het verbod op discriminatie houdt in dat het ongerechtvaardigd maken van onderscheid niet is toegestaan. Wij spreken hierna over gerechtvaardigd en ongerechtvaardigd onderscheid. Als wij de term *discriminatie* noemen, gaat het specifiek over de verboden vorm: ongerechtvaardigd onderscheid.

In deze paragraaf wordt het toetsingskader voor het non-discriminatiebeginsel met het oog op samenwerking in LSI-verband uiteengezet. Allereerst wordt het wettelijk kader uiteengezet (III.2). Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende varianten van onderscheid (III.3). Daarna wordt beschreven wanneer een gemaakt onderscheid gerechtvaardigd is. Tot slot wordt beschreven waarop wij aan de hand daarvan letten bij de toetsing van de praktijk van LSI-projecten (III.4).

III.2 Wettelijk kader

In deze paragraaf wordt eerst het wettelijk kader in algemene zin uiteengezet en gespecificeerd. Het verbod op discriminatie is op verschillende manieren vastgelegd, op zowel internationaal als nationaal niveau.

Op internationaal niveau is het verbod allereerst vastgelegd in artikel 14 EVRM. Artikel 14 schrijft voor dat het genot van de rechten en vrijheden van het Verdrag moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond dan ook. Specifiek voor de LSI is Protocol Nummer 12 bij het EVRM (het Twaalfde Protocol) relevant. Dit Protocol is een uitwerking van artikel 14 EVRM en bepaalt in artikel 1 lid 2 dat niemand door enig openbaar gezag (de overheid) mag worden gediscrimineerd op basis van de in lid 1 genoemde gronden. De betreffende gronden zijn dezelfde als genoemd in artikel 14 EVRM.

Artikel 14 EVRM

‘Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.’

Binnen de rechtsorde van de Europese Unie (EU) is het verbod vastgelegd in artikel 21 EU-Handvest. Daarnaast bestaan binnen de EU nog een aantal specifieke non-

⁹⁶ Amnesty, *Mensenrechten in Nederland*, www.amnesty.nl.

⁹⁷ College voor de Rechten van de Mens, ‘Wat is Discriminatie?’, www.mensenrechten.nl.

discriminatie-richtlijnen. Voorbeeld daarvan is de Rassenrichtlijn.⁹⁸ In deze Richtlijn is een kader vastgelegd voor de bestrijding van discriminatie op basis van etnische afkomst, als waarborg dat alle EU-lidstaten het beginsel van gelijke behandeling nastreven. Andere richtlijnen zijn bijvoorbeeld de Richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep⁹⁹ en de Richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.^{100 101} Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) behandelt beroepen op anti-discriminatiebepalingen die binnen EU-verdragen zijn vastgelegd.

Artikel 21 lid 1 EU-Handvest

‘Iedere discriminatie, met name op basis van geslacht, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.’

Op nationaal niveau is het beginsel allereerst vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet.¹⁰² Deze bepaling geldt in Nederland als fundament voor het verbod op discriminatie.

Het verbod is op nationaal niveau specifiek uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). De AWGB verbiedt primair discriminatie in private verhoudingen.¹⁰³ Artikel 7a van de AWGB bepaalt echter expliciet dat onderscheid op basis van etnische afkomst verboden is bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid, en sociale voordelen.¹⁰⁴

Artikel 1 van de Grondwet kent geen specifiek toetsingskader. Hoewel zowel artikel 14 EVRM als artikel 21 EU-Handvest non-discriminatie waarborgen, verschillen ze toch op enkele punten. Artikel 14 EVRM is namelijk van toepassing op verdragsluitende staten van de Raad van Europa en biedt algemene bescherming zonder specifieke opsomming van beschermde gronden. Artikel 21 van het Handvest omvat specifieke gronden van discriminatie en is van toepassing op de lidstaten van de EU en hun instellingen. De verhouding tussen beide bepalingen bespreken we in de volgende paragraaf.

III.3 Rechtvaardiging

In deze paragraaf bespreken we welke varianten van onderscheid er bestaan en wordt antwoord gezocht op de vraag wanneer een onderscheid gerechtvaardigd is. Allereerst wordt het verschil tussen direct en indirect onderscheid uitgelegd. Vervolgens wordt de rechtvaardiging besproken aan de hand van artikel 21 van het Handvest en aangrenzende richtlijnen en wordt geconcludeerd dat de focus komt te liggen op de toetsing van artikel 14 EVRM. Daarna wordt artikel 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol besproken. Tot slot wordt de toetsing daarvan door de rechter in Nederland beschreven.

Varianten en toetsingsintensiteit

⁹⁸ Voluit: Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

⁹⁹ Richtlijn 2006/54/EG Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006.

¹⁰⁰ Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004.

¹⁰¹ Omdat deze richtlijnen niet zien op eenzijdig overheids-handelen worden deze verder buiten beschouwing gelaten.

¹⁰² Artikel 1 GW schrijft voor dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. De bepaling geeft als voorbeelden van gronden ‘godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid.’ Afsluitend volgt de frase ‘of op welke grond dan ook’.

¹⁰³ De AWGB verbiedt met name discriminatie op de arbeidsmarkt, bij de uitoefening van het vrije beroep, bij lidmaatschap van een vakbond of vereniging van beroepsgeenoten en bij het aanbieden van of de toegang tot goederen en diensten.

¹⁰⁴ Omdat de term *ras* om verschillende redenen ongelukkig is, spreken wij over *etnische afkomst*.

Onderscheid kan allereerst direct en indirect worden gemaakt. Van direct onderscheid is sprake als rechtstreeks onderscheid wordt gemaakt op basis van persoonlijke kenmerken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er (onder meer) wordt geselecteerd op nationaliteit in een onderzoek naar vermogen in het buitenland.¹⁰⁵ Bij indirecte discriminatie wordt onderscheid gemaakt op basis van een grond die ogenschijnlijk neutraal is, maar die wel tot gevolg heeft dat een bepaalde groep ongelijk wordt behandeld.¹⁰⁶ Statistisch bewijs voor oververtegenwoordiging is voldoende voor het aantonen van indirect onderscheid.¹⁰⁷

DUO-casus; indirect onderscheid

Een voorbeeld van indirect onderscheid is de casus bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).¹⁰⁸ DUO doet onderzoek naar en handhaaft op fraude met de studiebeurs voor uitwonenden; studenten die op een ander adres ingeschreven staan dan hun feitelijke verblijfsadres (bijvoorbeeld hun ouderlijk huis) en daardoor onterecht de uitwonendenbeurs ontvangen. Om te bepalen of een woning al dan niet feitelijk wordt bewoond gaat DUO op huisbezoek.

DUO maakt bij die selectie van adressen voor een huisbezoek gebruik van een algoritme. In dat algoritme was als indicator voor mogelijke fraude opgenomen dat een student een uitwonendenbeurs ontving en ingeschreven stond bij een familielid anders dan diens ouders. Dit is een ogenschijnlijk neutraal criterium, maar in verschillende culturen komt dat fenomeen meer voor dan in bijvoorbeeld de Nederlandse. Hierdoor waren die culturen ook substantieel (onbedoeld) oververtegenwoordigd in de selectie van adressen en daarmee maakte dit algoritme indirect onderscheid.

De variant van indirecte discriminatie is door het EHRM erkend in de uitspraak Hoogendijk/Nederland.¹⁰⁹ Voor die uitspraak verzette het EHRM zich altijd – impliciet – tegen het hanteren van het onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie.¹¹⁰ Indirect en direct onderscheid is juridisch hetzelfde type onderscheid; bij de toets in hoeverre het onderscheid al dan niet gerechtvaardigd is, is niet relevant of dit onderscheid indirect of direct is gemaakt.

De rechtvaardigingstoetsen van artikel 14 EVRM en artikel 21 van het Handvest kennen een zekere mate van overlap. Het grote verschil is dat artikel 21 van het Handvest specifieke uitzonderingsgronden kent wat betreft direct onderscheid.¹¹¹ De uitzonderingsgronden zijn gelegen in de eerder aangehaalde non-discriminatie-richtlijnen; direct onderscheid is enkel gerechtvaardigd wanneer dit onderscheid specifieke doelen beoogt te bereiken die uitdrukkelijk zijn vastgesteld in die richtlijnen.¹¹² Algemeen geldt dat het zwaartepunt van de uitspraken van

¹⁰⁵ Dit is voor bijvoorbeeld de gemeente als verstrekker van bijstand relevant, omdat het vermogen van bijstandsgerechtigden niet boven een vastgestelde grens mag uitkomen. Vermogen in Nederland is voor organisaties inzichtelijk, vermogen in het buitenland niet (direct).

¹⁰⁶ Artikel 2(2)(b) van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

¹⁰⁷ Als indirect onderscheid is aangetoond heeft dat tot gevolg dat de bewijslast wordt omgedraaid; de overheid zal dan moeten aantonen dat het gemaakte onderscheid op andere gronden berust, dan wel dat het onderscheid gerechtvaardigd is (EHRM 6 januari 2005, 58641/00, Hoogendijk/Nederland).

¹⁰⁸ *‘Studenten met migratieachtergrond opvallend vaak beschuldigd van fraude, minister wil systeem grondig nagaan’*, NOS 21 juni 2023, www.nos.nl.

¹⁰⁹ EHRM 6 januari 2005, 58641/00, Hoogendijk/Nederland.

¹¹⁰ Hoogendijk/Nederland m.nt. E.A. Alkema, NJCM-Bulletin, jaargang 30 (2005), 4, p. 451.

¹¹¹ *‘Handboek over het Europese non-discriminatierecht’*, Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa, 2020, p. 104.

¹¹² Deze Richtlijnen worden verder buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet zien op eenzijdig overheids handelen. De Ras-richtlijn ziet daar wel op, maar die grond wordt al op andere wijze geborgd.

het EHRM zich bevindt in verticale verhoudingen (overheid-burger) en die van de uitspraken van het HvJEU ligt in horizontale verhoudingen (private partijen onderling).¹¹³ In dit onderzoek is de verticale verhouding aan de orde. Om die reden wordt verder daar de focus op gelegd.

Het EHRM beantwoordt de vraag in hoeverre een onderscheid inbreuk maakt op artikel 14 EVRM aan de hand van de *aard* en de *omvang* van het gemaakte onderscheid.¹¹⁴ Voor de *aard* hanteert het EHRM twee soorten onderscheid; verdacht en niet-verdacht. Als een onderscheid als 'verdacht' wordt aangemerkt geldt daarbovenop nog een zwaardere toets. Voor het maken van een als verdacht aangemerkt onderscheid moeten 'very weighty reasons' (zeer zwaarwegende redenen) zijn.¹¹⁵ Algemeen geldt dat een als verdacht aangemerkt onderscheid de *very weighty reasons*-toets bij het EHRM nauwelijks doorstaat; een dergelijk onderscheid leidt in de meeste gevallen dus tot een schending van artikel 14 EVRM. In de literatuur wordt de toets ook wel beschouwd als *strict in theory, but fatal in fact*.¹¹⁶

Verdacht en niet-verdacht onderscheid¹¹⁷

Van een verdacht onderscheid is tot nu toe volgens het EHRM sprake als het onderscheid wordt gemaakt op basis van: etnische afkomst,¹¹⁸ nationaliteit,¹¹⁹ (buitenechtelijke) geboorte,¹²⁰ seksuele oriëntatie,¹²¹ ziekte of handicap,¹²² gender¹²³ en godsdienstovertuiging.¹²⁴ Niet-verdacht onderscheid is (vooralsnog) onderscheid op andere dan deze gronden, zoals bijvoorbeeld leeftijd of woonplaats.

Als een onderscheid als niet-verdacht wordt beschouwd, of een verdacht onderscheid dat de *very weighty reasons*-toets doorstaat, vindt beoordeling plaats aan de hand van de *omvang*. Die omvang toetst het EHRM als volgt: een onderscheid is strijdig met artikel 14 EVRM als daarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat.¹²⁵ Van een objectieve en redelijke rechtvaardiging kan volgens het EHRM worden gesproken als het onderscheid: 1) een legitiem doel dient en 2) proportioneel is in relatie tot dat doel.¹²⁶

Verdragsstaten kennen bij de afweging van de verschillende belangen een zekere beoordelingsruimte; de *margin of appreciation*. Die *margin of appreciation* kent niet in alle gevallen

¹¹³ Zie J. Gerards, 'Systeemverklaringen voor verschillen tussen de gelijkebehandelingsrechtspraak van het HvJ EU en het EHRM', Tijdschrift voor Europees en economisch recht, nummer 12, december 2021, Uitgeverij Paris.

¹¹⁴ Daarvoor toetst het EHRM vanzelfsprekend of er sprake is van een onderscheid; de vraag in hoeverre er sprake is van een andere behandeling in vergelijkbare gevallen (EHRM 13 juni 1979, 6833/74, Marckx/België). Het EHRM benadert die toets casuïstisch.

¹¹⁵ EHRM 23 juli 1968, 1474/62, ECLI:CE:ECHR:1986:0723JUD000147462, par. 10 (Belgian Linguistics Case/België (2)).

¹¹⁶ Zie J. Gerards, 'The Margin of Appreciation Doctrine, the Very Weighty Reasons Test and Grounds of Discrimination' (p. 9-10), in: M. Balboni (red.), *The principle of discrimination and the European Convention of Human Rights*, Editoriale Scientifica 2017.

¹¹⁷ Voor een niet verdacht onderscheid geldt die zwaardere toets dus niet. Het EHRM heeft tot nu toe een aantal gronden als verdacht aangemerkt, maar is daarbij niet altijd expliciet ingegaan op waarom het die grond verdacht achtte. De lijst met verdachte gronden is dus niet limitatief.

¹¹⁸ Hiervoor geldt dat een verschil in behandeling *exclusively or to a decisive extent* (uitsluitend of in beslissende mate) op basis van etniciteit volgens het EHRM een vorm van discriminatie op basis van etnische afkomst is en dat is op geen enkele manier te rechtvaardigen in een democratische samenleving (Timishev/Rusland).

¹¹⁹ EHRM 16 september 1996, 17371/90, Gaygusuz/Oostenrijk.

¹²⁰ EHRM 13 juni 1979, 6833/74, Marckx/België.

¹²¹ EHRM 21 maart 2000, 3320/96, Salguiero da Silva Mouta/Portugal.

¹²² Waaronder mede wordt verstaan psychische aandoeningen (Alajos Kiss/Hongarije) en HIV-status (Kiyutin/Rusland).

¹²³ EHRM 28 mei 1985, 9214/80; 9473/81; 9474/81, Abdulaziz, Cabales en Balkandali/Verenigd Koninkrijk.

¹²⁴ EHRM 12 mei 2013, 29617/07, Vojnity/Hongarije.

¹²⁵ EHRM 23 juli 1968, 1474/62, ECLI:CE:ECHR:1986:0723JUD000147462, par. 10 (Belgian Linguistics Case/België (2)).

¹²⁶ Idem.

dezelfde omvang, maar ‘will vary according to the circumstances, the subject-matter and its background’.¹²⁷ Voor de sociale zekerheid geldt dat deze beoordelingsruimte volgens het EHRM ruimer moet worden opgevat.¹²⁸ Daarbij zal het EHRM de beleidskeuze van de verdragsstaten respecteren, tenzij het ‘manifestly without reasonable foundation’ (kennelijk zonder redelijke grond) is.¹²⁹ Het EHRM overweegt daarbij dat de nationale autoriteiten, vanwege hun directe kennis van hun samenleving en haar behoeften, beter dan de internationale rechter in staat zijn om te beoordelen wat op sociale of economische gronden in het algemeen belang is.

Zoals hiervoor beschreven kennen verdragsstaten een ruimere *margin of appreciation* waar het gaat om het sociaal domein. Vanwege de casuïstische aard van de rechtvaardigingstoets en de ruimere *margin of appreciation* die aan verdragsstaten toekomt, wordt verder de nadruk gelegd op de toetsing door de nationale rechter. De Nederlandse rechter moet in individuele zaken beoordelen wanneer een onderscheid een *legitiem doel* dient en *proportioneel* is, en in geval van een verdacht onderscheid of de reden daarvoor *zeer zwaarwegend* is. In vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep wordt het belang van bestrijding van onjuist gebruik van sociale voorzieningen aangemerkt als *groot*.¹³⁰ Dit grote belang – en dus in combinatie met die ruimere *margin of appreciation* – leidt ertoe dat de uitkomst van de *very weighty reasons*-toets op dat terrein in de praktijk niet zo *fatal* is als op andere terreinen.

Toetsing in Nederland

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) is de hoogste bestuursrechter op het gebied van sociale zekerheid in Nederland. De CRvB heeft in de uitspraak *Schiedam* in 2015 een kader uitgewerkt voor de objectieve rechtvaardigingstoets van artikel 14 EVRM.¹³¹ In die zaak was aan de orde dat de gemeente Schiedam onderzoek deed (in de vorm van een pilot) naar vermogen in het buitenland in het kader van de rechtmatigheidstoets voor bijstandsuitkeringen. De gemeente maakte daarbij gebruik van een risicoprofiel dat onderscheid maakte (onder meer) op basis van nationaliteit.

Voorbeeld gebruikt risicoprofiel (zaak *Schiedam*)

Personen die:

- 1) Op 1 januari 2015 50 jaar of ouder zijn;
- 2) Een lopende uitkering ontvangen;
- 3) Uit een ander land afkomstig zijn dan uit Nederland;
- 4) Een vakantiemelding hebben van 30 dagen of langer in één of meer kalenderjaren vanaf 1 januari 2009.

Very weighty reasons-toets

De CRvB oordeelde dat het grote belang van een rechtmatige bestedingen van overheidsgeld dat bedoeld is voor sociale voorzieningen een zeer zwaarwegende reden vormde voor het (verdachte) onderscheid op basis van nationaliteit.¹³² Daarbij was de context waarin dat

¹²⁷ Zie onder meer EHRM 28 november 1984, 8777/79, Rasmussen/Denemarken, onder 40, in Gerards e.a., *Art. 14 Discriminatieverbod*, Rechtspraak en Commentaar EVRM, uitgeverij SDU.

¹²⁸ EHRM 15 september 2016, 44818/11, British Gurkha Welfare Society e.a./Verenigd Koninkrijk.

¹²⁹ EHRM 15 september 2016, 44818/11, British Gurkha Welfare Society e.a./Verenigd Koninkrijk, onder 62.

¹³⁰ Zie bijvoorbeeld CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228.

¹³¹ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229 (*Schiedam*).

¹³² CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229 (*Schiedam*). Aan de andere kant kan dit grote belang dan weer niet op zichzelf staand dienen als *very weighty reason*; om de toets te kunnen doorstaan vergt het gemaakte onderscheid wel nadere onderbouwing (r.o. 4.7.2.).

onderscheid werd gemaakt doorslaggevend; het onderscheid was niet *uitsluitend* op basis van nationaliteit en het gaat hier niet om een aantasting van een materieel recht.¹³³ Daarnaast erkent de CRvB dat vermogensonderzoek in het buitenland kostbaar is en dat van de overheid niet kan worden verlangd onderzoek te doen naar al haar bijstandsgerechtigden in alle landen van de wereld.¹³⁴ De CRvB volgde die lijn ook in drie uitspraken van 1 juni 2018.¹³⁵

Hoewel die rechtmatige besteding van overheidsvoorzieningen als groot belang wordt gezien, kan het niet op zichzelf staand dienen als *very weighty reason*. Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam voerde ook een pilot uit in het kader van vermogensonderzoek in het buitenland. Het college kon niet met gegevens onderbouwen waarom de dossiers van bijstandsgerechtigden met geboorteland Turkije of Polen waren geselecteerd.¹³⁶

Dit was ook het geval in de zaak GALOP II.¹³⁷ Het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven kon in die zaak geen duidelijkheid geven over het gehanteerde selectiecriteria 'risicoprofiel C of D (hoog risico op regelovertreding)'. De CRvB oordeelde dat hij daarom niet kon beoordelen in hoeverre een zeer zwaarwegende reden ten grondslag lag aan het onderscheid en daarom handelde het college in strijd met artikel 14 EVRM.¹³⁸ Algemeen geldt dus dat handhaving binnen het sociaal domein een zeer zwaarwegende reden kan vormen voor onderscheid – niet uitsluitend – op basis van een *verdachte* grond, mits relevant, goed onderbouwd en controleerbaar.

Legitimiteit en proportionaliteit

In het verlengde hiervan is de beoordeling voor *legitiem doel* van gelijke strekking. De overheid mag volgens vaste rechtspraak van de CRvB bij rechtmatigheidsonderzoek gebruik maken van risicoprofielen.¹³⁹ Volgens de CRvB is dit toegestaan met het oog op effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing en wegens het grote belang van bestrijding van onjuist gebruik van sociale voorzieningen. Daarbij stelt de CRvB wel voorop dat de overheid niet in strijd mag handelen met het discriminatieverbod en daarvoor kijkt de CRvB ook naar de context, naar analogie met de *very weighty reasons*-toets.¹⁴⁰

Bij het aspect van *proportionaliteit* is het dus de vraag of het onderscheid in een redelijke verhouding staat tot het te dienen doel. In de zaak van de gemeente Rotterdam oordeelde de CRvB dat het middel niet in een redelijke verhouding stond tot het nagestreefde doel, maar dat was vooral het gevolg van het feit dat het onderscheid de *very weighty reasons*-toets niet doorstond. In de andere uitspraken wordt de proportionaliteit steeds in één adem genoemd met de legitimiteit van het doel. Ook voor proportionaliteit geldt dat onderscheid in redelijke verhouding kan staan tot het doel (met het grote belang) van een goede besteding van overheidsvoorzieningen, mits dat relevant, goed onderbouwd is en controleerbaar is.¹⁴¹

¹³³ ECLI:NL:CRVB:2018:1541. Materieel recht wil zeggen dat het onderscheid geen betrekking heeft op het wel of geen recht hebben op een bijstandsuitkering aan de voorkant.

¹³⁴ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229 (Schiedam), r.o. 4.6.4

¹³⁵ CRvB 1 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1541, ECLI:NL:CRVB:2018:1542 en ECLI:NL:CRVB:2018:1543.

¹³⁶ CRvB 14 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2015:1228.

¹³⁷ CRvB 28 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1664, r.o. 4.11. Het gevolg daar was dat het onderzoek als onrechtmatig werd beschouwd en het college mocht daarom de bevindingen uit dat onderzoek niet als bewijs opvoeren voor het terugvorderen van bijstand.

¹³⁸ CRvB 28 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1664, r.o. 4.11-4.12.

¹³⁹ Voor het eerst in ECLI:NL:CRVB:2015:1228.

¹⁴⁰ Zie bijvoorbeeld: CRvB 1 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1542, r.o. 4.2.

¹⁴¹ Deze uitspraken dateren dus al van een aantal jaren geleden. Sinds de toeslagenaffaire is er wel een ontwikkeling gaande in de bestuursrechtspraak. De rechter is besluiten van de overheid indringender aan het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 Awb)

III.4 Proceswaarborgen

Het hiervoor uiteengezette juridisch kader beschrijft wanneer een onderscheid in strijd is met het verbod op discriminatie, ook wel de materiële voorwaarde genoemd. Uit het juridisch onderzoek blijkt dat de rechtvaardigingstoets vooral casuïstisch van aard is. Niet ieder onderscheid is per definitie verboden; de onderbouwing die aan dat onderscheid ten grondslag ligt is doorslaggevend voor de rechtvaardiging daarvan.

Ons onderzoek richt zich zoals gezegd op de vraag in hoeverre het proces waarborgen biedt om aan die materiële voorwaarden te voldoen. In het empirische onderdeel van dit onderzoek beantwoorden we niet de vraag of sprake is van discriminatie in de LSI-projecten. We toetsen in dit onderzoek wel of bij de voorbereiding en uitvoering van de projecten voldoende waarborgen aanwezig zijn om (indirecte) discriminatie te voorkomen.

De wet- en regelgeving voorziet anders dan bij het borgen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waaronder gegevensbescherming, (nog) niet in proceswaarborgen. We kunnen in het empirische deel van dit onderzoek daarom niet toetsen aan wettelijke waarborgen. Om te voorkomen dat (onbewust) direct of indirect wordt gediscrimineerd is het wel van belang dat voldoende waarborgen in het proces aanwezig zijn. In deze paragraaf werken wij een aantal van deze proceswaarborgen uit die belangrijk zijn om directe en indirecte discriminatie te voorkomen. In het empirisch onderzoek (deelonderzoek 2, vooral de vier casestudy's) kijken we dan ook met name vanuit het oogpunt van deze processuele waarborgen naar het gevolgde proces.

Deze proceswaarborgen zijn van belang bij het voorkomen van discriminatie om verschillende redenen. Allereerst omdat mensen onbewust generaliseren (stereotypering of 'hokjesdenken'). Mensen kunnen vooringenomen zijn door eerdere ervaringen of door de dominante normen binnen de maatschappij of hun organisatie.¹⁴² De gedragswetenschap laat zien dat mensen leiden aan zogenaamde 'cognitieve biases' ofwel denkfouten. Deze biases kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat ze onbedoeld een bevestiging zien van hun eigen standpunt of overtuiging in informatie die ze beoordelen. Dit wordt in de literatuur ook wel aangeduid met de term *confirmation bias*¹⁴³ en *selffulfilling prophecy*.¹⁴⁴ Daarnaast zijn mensen gevoelig voor zogenaamde 'unconscious bias'. Dat betekent dat mensen onbewust vooringenomen zijn of gevoelig voor vooroordelen of stereotypen. Ook wanneer mensen niet de intentie hebben om onderscheid te maken kan deze 'unconscious bias' een rol spelen in hun oordeelsvorming.¹⁴⁵

Daarnaast geldt dat het hanteren van bepaalde selectiecriteria ertoe kan leiden dat (onbedoeld) vooral mensen uit een bepaalde bevolkingsgroep of met een bepaalde achtergrond worden geselecteerd. Het kan daarbij ook gaan om op het oog neutrale selectiecriteria die er toch toe leiden dat een bepaalde groep wordt geselecteerd. Daarbij kan bijvoorbeeld

gaan toetsen. Die ontwikkeling is volop gaande. Het is onduidelijk of dit ook invloed gaat hebben op de toetsing zoals hiervoor beschreven, maar mogelijk leidt dit in de toekomst tot een ander (lees: strenger) beoordelingskader. Voor dit onderzoek gaan wij uit van de huidige lijn in de jurisprudentie.

¹⁴² Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge University Press.

¹⁴³ De *confirmation bias* is de neiging om informatie te zoeken, te interpreteren, te bevoordelen en te onthouden op een manier die bevestigt of een persoon zijn vooropgestelde overtuigingen of hypothesen ondersteunt (Nickerson, R. S. (1998). *Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises*. *Review of General Psychology*, 2(2), 175–220).

¹⁴⁴ *Selffulfilling prophecy* is het doen van een voorspelling die, direct of indirect, leidt tot het uitkomen van die voorspelling (Merton, R. K. (1948). *The self-fulfilling prophecy*. *The Antioch Review*, 8(2), 193–210).

¹⁴⁵ Zie o.a J. Eberhardt, *Biased: uncovering the hidden prejudice of what we see, think and do* (2020).

onbekendheid met bepaalde culturele gebruiken een rol spelen zoals dit het geval was in de DUO-casus (zie hierboven in paragraaf III.3).

Aangezien (unconscious) bias of selectiecriteria onbedoeld kunnen leiden tot directe of indirecte discriminatie, is het van belang dat er voldoende waarborgen en *checks and balances* in processen worden opgenomen om vooraf en tussentijds te toetsen of sprake is van indirecte discriminatie.

Proceswaarborgen zijn dus van belang om te zorgen dat aan de materiële eisen (geen directe of indirecte discriminatie) wordt voldaan. Zoals hiervoor beschreven volgen deze niet uit wet- en regelgeving. Voor de vormgeving van dit toetsingskader hebben we ons in belangrijke mate gebaseerd op de interviews met onder andere de experts uit de wetenschap. De proceswaarborgen gaan vooral over het tussentijds toetsen of sprake is van ongerechtvaardigd onderscheid, de eventuele rechtvaardiging van (het risico op) het maken van onderscheid en de onderbouwing daarvan. De respondenten gaven aan dat dit de minimale toetsing zou moeten zijn om te kunnen voldoen aan de materiële eisen. Die proceswaarborgen zijn onzes inziens van belang om het risico op (onbedoeld) onderscheid te minimaliseren.

Wij hanteren in dit onderzoek de volgende proceswaarborgen:

- **Keuze LSI-project:**
 - Vindt bij de keuze voor een gebied/wijk of sector/thema een toets plaats met het oog op het potentieel maken van indirect onderscheid?¹⁴⁶
- **Risico-indicatoren of selectiecriteria:**
 - Vindt voorafgaand aan het project een toets plaats of risico-indicatoren of selectiecriteria niet leiden tot (indirect) onderscheid op een verboden grond?
 - Worden de risico-indicatoren of selectiecriteria getoetst op objectiviteit (validatie)?
 - Wordt de rechtvaardiging van risico-indicatoren of selectiecriteria – in het geval van onderscheid – getoetst?
- **Monitoring/tussentijdse evaluatie:**
 - Een selectie criterium of combinatie van criteria kan er onbedoeld toe leiden dat een bepaalde groep uit de selectie komt. In dat geval kan ondanks de waarborgen aan de voorkant nog steeds sprake zijn van (indirecte) discriminatie. Om dat risico te ondervangen is het van belang dat in projecten tussentijds wordt geëvalueerd of niet onbedoeld een bepaalde groep uit de selectiecriteria naar voren komt.
- **Kwaliteitsbewaking:**
 - Is er binnen het project een vorm van kwaliteitsbewaking met kennis over en oog voor (indirecte) discriminatie?
- **Eindevaluatie:**
 - Wordt het risico op (indirecte) discriminatie expliciet meegenomen in de evaluatie van een project? Bijvoorbeeld door te bekijken of de selectiecriteria ertoe hebben geleid dat vooral mensen met een bepaalde etnische achtergrond – of aan de andere kant tot een bepaalde groep behorend – zijn geselecteerd. Deze evaluatie is van belang omdat die kennis in toekomstige projecten kan worden

¹⁴⁶ Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien een wijk wordt geselecteerd waarin overwegend mensen van een bepaalde afkomst wonen of wanneer een project zich richt op een activiteit of een signaal waarbij overwegend mensen van een bepaalde afkomst betrokken zijn. Ter illustratie: het ligt voor de hand dat Thaise massagesalons veelal worden gerund door mensen met een Thaise (of in ieder geval een Aziatische) achtergrond.

meegenomen en bijdraagt aan het voorkomen van het maken van (ongerechtvaardigd) onderscheid in de toekomst.

Bijlage 3: Bestudeerde documenten LSI

Algemene documenten

- Blauwdruk DPIA voor samenwerkingsfase LSI Wijkgerichte aanpak
- Ethisch assessment WGA [grote gemeente] februari 2019
- Memo over de grondslag van artikel 64 Wet SUWI 1 februari 2024
- Landelijk projectplan Bewoningsvraagstukken januari 2018
- (Landelijk) projectplan LSI Thema: Wijkgerichte aanpak inclusief toelichting, format en bijlagen (2019 en 2022)
- Landelijk projectplan Recreatieterreinen 16 januari 2018
- LSI-convenant 2017
- Meerjarenplan LSI 2020-2023 inclusief projectvoorstellen
- LSI verslagen 31 tot en met 60 (vergaderingen)
- LSI verslagen 71 tot en met 90 (vergaderingen)
- Meerjarenplan 2024-2027 - conceptversie 22 december 2023
- Document Onderbouwing Wijkgerichte aanpak (WGA)
- Projectplan LSI landelijk thema Bewoningsvraagstukken [kleine gemeente] 4 augustus 2022
- Projectplan WGA [grote gemeente] 29 juli 2019
- Projectplan WGA [middelgrote gemeente] december 2021
- Evaluatie WGA [middelgrote gemeente] juli 2022
- VNG Naleving, Werkwijze LSI signalen, 15 december 2022
- Voorstel werkafspraken LSI 15 december 2023
- Voorstel werkafspraken LSI 2 februari 2024

Casestudy 1 - Verkenning horeca

- Addendum Projectplan Verkenning LSI Horeca
- Brief LSI 4 maart 2020
- Eindrapport verkenning LSI Horeca
- Evaluatie LSI-verkenning
- Mail aan partners LSI
- Memo aanbidding eindrapporten
- Projectplan Verkenning LSI Thema

- Projectvoorstel LSI
- Tussenevaluatie Project LSI Horeca
- UWV-rapportage meldingen en fraudefenomenen

Casestudy 2 - Wijkgerichte aanpak [gemeente in het zuiden van Nederland]

- Collegevoorstel WGA
- DPIA gemeente
- Eindrapport Wijkgerichte Aanpak
- Lokaal projectplan LSI-project WGA [gemeente] 23 november 2020 inclusief bijlagen
- Landelijk projectplan LSI Thema: Wijkgerichte Aanpak (casusgestuurd) november 2019
- Werkinstructie privacy

Casestudy 3 – Flexibel Regionaal Interventieteam (FRIT) Arbeidsmigranten

- VNG nota
- Definitief Eindrapport FRIT 31 mei 2023
- Definitief Projectplan Flexibel Regionaal Interventieteam 18 november 2021
- Format DPIA FRIT – gemeenten
- Memo bestuurlijke aanbevelingen FRIT
- Document over verlenging van project FRIT
- Woo-documenten Flexibel Regionaal Interventieteam

Casestudy 4 - Flexibele Inzet Controlecapaciteit (FIC) [gemeente in het midden van Nederland]

- Definitief Projectplan FIC 3 januari 2022
- Definitief Eindrapport FIC
- DPIA gemeente – Burgerzaken
- DPIA gemeente – Werk en Inkomen en ondertekening van DPIA door FG
- Proces-verbaal van Vernietiging FIC 19 september 2023
- SVB – format Afsprakendocument
- SVB – Privacy Analyse Samenwerkingsverbanden

Bijlage 4: Gesprekspartners interviews en deelnemers groepssessies

Deelonderzoek 1

- Interview met Bits of Freedom
- Interview met voorzitter en secretaris Landelijke Cliëntenraad; advocaat; en directeur-bestuurder regionaal antidiscriminatiebureau/bestuurslid Discriminatie.nl
- Interview met adviseurs Bureau Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
- Interview met hoogleraar ICT en Recht en hoogleraar Fundamentele Rechten
- Interview met College voor de Rechten van de Mens

Deelonderzoek 2

Algemeen

- Interview met twee projectleiders van LSI-projecten (wijkgerichte aanpak en bewoningsvraagstukken, afgerond eind 2023 en voorjaar 2024)
- Interview met Nederlandse Arbeidsinspectie, hoofd afdeling programmering, signalering en onderzoek
- Interview met ministerie van SZW: directeur Stelsel & Volksverzekeringen, Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie en drie beleidsmedewerkers
- Groepsgesprek 1 met leden Landelijke Stuurgroep: Nederlandse Arbeidsinspectie, SVB en ministerie van SZW
- Groepsgesprek 2 met leden Landelijke Stuurgroep: Belastingdienst, Dienst Toeslagen, UWV, VNG en ministerie van SZW
- Interview met VNG: projectmanager, beleidsadviseur en adviseur uit team Naleving, Multidisciplinaire Samenwerking van VNG Realisatie

Casestudy's

Casestudy 1 - Verkenning horeca

- Interview landelijke regiegroep - coördinator Belastingdienst en liason-manager UWV
- Interview met lokale projectgroep gemeente 1 - beleidsadviseur veiligheid gemeente; beleidsadviseur horeca gemeente; en projectvoorbereider Belastingdienst

Casestudy 2 - Wijkgerichte aanpak [gemeente in het zuiden van Nederland]

- Interview met liaison-manager UWV; sectiemanager Intelligence en risicogericht onderzoek, afdeling Preventie en Handhaving SVB; en IND
- Interview met beleidsadviseur handhaving, coördinator bestuurlijke aanpak gemeente en de VNG
- Interview met adviseur externe samenwerking Dienst Toeslagen

Casestudy 3 – Flexibel Regionaal Interventieteam (FRIT) Arbeidsmigranten

- Interview met projectleider (VNG, was voor dit project in dienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie); senior analist Nederlandse Arbeidsinspectie; en toezichthouder Nederlandse Arbeidsinspectie
- Interview met projectmanager en liaison-manager UWV, SVB en IND
- Interview met gemeente Venray, Horst aan de Maas en lid interventieteam regio Limburg Noord

Casestudy 4 – Flexibele Inzet Controlecapaciteit (FIC) [gemeente in het midden van Nederland]

- Interview met projectleider gemeente; adviseur VNG; beleidsadviseur Werk en Inkomens gemeente en privacy officer Werk en Inkomens gemeente
- Interview met liaison-manager en projectmedewerker UWV
- Interview met sectiemanager Intelligence en risicogericht onderzoek, afdeling Preventie en Handhaving SVB

Deelonderzoek 3

Groepssessie tegengaan discriminatie

- adviseur Bureau Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
- directeur-bestuurder regionaal antidiscriminatiebureau/bestuurslid Discriminatie.nl
- promovendus non-discriminatie en algoritmische besluitvorming en toezicht, Rijksuniversiteit Groningen
- senior projectleider sociale veiligheid, huiselijk en seksueel geweld bij Movisie
- researcher/policy officer Technology and Human Rights, Amnesty International
- twee burgers met ervaring met uitkeringen
- beleidsmedewerker handhaving, SVB
- projectmanager, Multidisciplinaire Samenwerking Naleving, VNG Realisatie
- districtsmanager Directie Handhaving, UWV

Groepssessie privacy

- hoogleraar Recht en de informatiemaatschappij/advocaat privacy- en gegevensbeschermingsrecht
- advocaat sociale zekerheid/bestursrecht
- senior manager workforce CEVA (logistiek dienstverlener)
- twee burgers met ervaring met uitkeringen
- senior juridisch adviseur gegevensuitwisseling en data protection Nederlandse Arbeidsinspectie
- beleidsadviseur handhaving SVB
- juridisch adviseur handhaving UWV

- VNG Realisatie, team Naleving, Multidisciplinaire Samenwerking: adviseur Multidisciplinair Samenwerken/privacy officer/jurist

pro facto