



Advies nr 05/2016 van 3 februari 2016

Betreft: Wetsontwerp tot wijziging van de programmawet van 29 maart 2012 betreffende de controle op het misbruik van fictieve adressen door de gerechtigden van sociale prestaties, met het oog op de invoering van het systematisch doorzenden naar de KSZ van bepaalde verbruiksgegevens van nutsbedrijven en distributienetbeheerders tot verbetering van de datamining en de datamatching in de strijd tegen de sociale fraude (CO-A-2016-007)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers ontvangen op 05/02/2016;

Gelet op het verslag van de heer Stefan Verschuere;

Brengt op 3 februari 2016 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Commissie ontving op 3 februari 2016 een adviesaanvraag van de secretaris van de commissie voor de sociale zaken van De Kamer (hierna "de aanvrager") over het Wetsontwerp tot wijziging van de programmawet van 29 maart 2012 betreffende de controle op het misbruik van fictieve adressen door de gerechtigden van sociale prestaties, met het oog op de invoering van het systematisch doorzenden naar de KSZ van bepaalde verbruiksgegevens van nutsbedrijven en distributienetbeheerders tot verbetering van de datamining en de datamatching in de strijd tegen de sociale fraude (hierna "het Ontwerp")
2. De huidige regeling in de Programmawet (I) van 29 maart 2012¹ wordt totaal herzien door het Ontwerp.
3. De Commissie sprak zich eerder uit in adviezen van 8 februari 2012² en van 17 juni 2015. Zij erkende hierbij³ de wettigheid van het generieke doeleinde van de verwerking die erin bestaat om sociale fraude via fictieve adressen (zgn. "domiciliefraude") te bestrijden door de verbruiksgegevens van de betrokkenen in te zamelen.
4. Op 22 januari 2016 lichtte het kabinet van de staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale fraude mondeling aan het voorzitterschap van de Commissie het Ontwerp toe dat werd aangepast na het voormelde advies van 17 juni 2015.
5. Op de hoorzitting in de Kamer van 27 januari 2016 werd de uitdrukkelijke vraag ~~naar~~ gesteld aan de Commissie om aan te geven of de huidige voorliggende tekst voldeed aan de 11 principes en de 2 aandachtspunten geformuleerd in het advies van 17 juni 2015.

II. ONDERZOEK

1. Lijst van principes en aandachtspunten die werden gevolgd in het Ontwerp

6. De Commissie stelt vast dat de volgende punten met nummers 1, 2, 3, 4, 7 en 12 van haar advies 24/2015 van 17 juni 2015 werden gevolgd in het Ontwerp. Met name :

¹ B.S. 6 april 2012

² Advies nr. 06/2012 van 8 februari 2012 betreffende het voorontwerp van programmawet inzake fraudebestrijding en meer in het bijzonder de controle op het misbruik van fictieve adressen door sociaal verzekerden, gepubliceerd op http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_06_2012_0.pdf

³ Zie punt 10 van het advies 06/2012

7. De actoren zijn vermeld in het wetsontwerp: De nutsbedrijven en distributienetbeheerders bezorgen bepaalde verbruiks- en adresgegevens aan de KSZ. De KSZ kruist gegevens met het Rijksregister ("data matching") en beperkt de gegevens tot personen die uitkeringen ontvangen van betrokken instellingen (randnummers 10 tot en met 12 van het advies 24/2015)

8. Voor de doorgifte van persoonsgegevens als "fraudeknipperlicht" worden twee criteria toegevoegd in artikel 101 van de programmawet van 29 maart 2012 : de waarde van 80 % afwijkend gebruik ten opzichte van het gemiddelde verbruik en de officieel meegedeelde gezinssamenstelling. De gezinstypes en het gemiddeld verbruik wordt jaarlijks bepaald door het beheerscomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid in overleg met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders (randnummers 13 tot en met 19 van het advies 24/2015).

9. Volgens een mondelinge toelichting van het kabinet van de staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale fraude zal met een pilootproject worden gewerkt. Artikel 6 van het Ontwerp voorziet evaluatie binnen 2 jaar na inwerkingtreding. Dit biedt een aanzet tot het bieden van technische waarborgen zoals gevraagd in de randnummers 20 en 21 van het advies 24/2015.

10. De Memorie van Toelichting bepaalt *"Om toegang te krijgen tot de verbruiksgegevens en om ze te mogen combineren met de andere gegevens moeten de geïnteresseerde diensten, zoals steeds, een machtiging vragen van het sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid"*⁴. Hiermee is ingegaan op de vraag van de Commissie om een voorafgaand toezicht door de sectorale comités te voorzien (randnummers 22 tot en met 24 van het advies 24/2015). De Commissie plaatst evenwel toch een aanvullende bedenking aangaande de mogelijke bevoegdheid van de regionale toezichtscommissies (zie hierna onder randnummer 31).

11. De overgang van een "pull" naar een push systeem is gemotiveerd in de Memorie van Toelichting⁵. Volgens de toelichting zal het "push model" de bestaande instrumenten versterken en de controle dus meer sluitend en performanter maken. De KSZ verstrekt de dienst van "data matching". Dit betekent dat de gegevens door de KSZ enkel worden verstrekt aan de instellingen uit de sectoren van de sociale zekerheid waarbij de betrokkene een gerechtigde is van sociale prestaties. Het Ontwerp bepaalt ook dat de verstrekte gegevens enkel als "bijkomend element kunnen worden gebruikt" om bij data mining door de sociale zekerheid uit te maken of een gerechtigde gebruik maakt van een

⁴ Ontwerp van wet tot wijziging van de programmawet van 29 maart 2012 betreffende de controle op het misbruik van fictieve adressen door de gerechtigden van sociale prestaties, met het oog op de invoering van het systematisch doorzenden naar de KSZ van bepaalde verbruiksgegevens van nutsbedrijven en distributienetbeheerders tot verbetering van de datamining en de datamatching in de strijd tegen de sociale fraude, *Parl. St.* Kamer 2015-2016, nr. 1554/001, p 9.

⁵ Ontwerp van wet tot wijziging van de programmawet van 29 maart 2012 betreffende de controle op het misbruik van fictieve adressen door de gerechtigden van sociale prestaties, met het oog op de invoering van het systematisch doorzenden naar de KSZ van bepaalde verbruiksgegevens van nutsbedrijven en distributienetbeheerders tot verbetering van de datamining en de datamatching in de strijd tegen de sociale fraude, *Parl. St.* Kamer 2015-2016, nr. 1554/001, p 8 al. 2

fictief adres. De gegevensleveranciers ontvangen geen bijkomende informatie. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de opmerkingen in de randnummers 28 tot en met 31 van het advies 24/2015.

12. Artikel 6 van het Ontwerp voorziet een evaluatie binnen de twee jaar na de inwerkingtreding van de wet. Dit komt tegemoet aan de aanbeveling in de randnummers 46 en 47 van het advies 24/2015.

2. Lijst van principes en aandachtspunten die niet werden gevolgd in het Ontwerp

13. De volgende 7 principes en aandachtspunten werden niet gevolgd in het Ontwerp. Een aantal ervan kunnen weliswaar beter en preciezer geregeld worden in de vooropgestelde machtigingen van het bevoegde sectorale comité dan in het Ontwerp zelf.

2.1 Wettelijke omkadering van de grondslag van data mining

14. De Commissie verwees naar artikel 5 § 1 van de wet van 3 augustus 2012, die stelt “

“§ 1. De Federale Overheidsdienst Financiën kan de overeenkomstig artikel 3 ingezamelde gegevens samenvoegen met het oog op de oprichting van een datawarehouse waarmee zijn diensten enerzijds in staat worden gesteld om gerichte controles uit te voeren op basis van risico-indicatoren en anderzijds analyses kunnen uitvoeren op relationele gegevens afkomstig van verschillende administraties en, of diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën.

15. De Commissie adviseerde een gelijkaardige algemene wettelijke basis voor het gebruik van “data matching” en “data mining” aan de hand van de relevante databanken (zie o.m. OASIS). Deze aanbeveling overstijgt evenwel het huidige dossier.

2.2. Aanduiden van de verantwoordelijke voor de verwerking

16. De verantwoordelijke(n) voor de verwerking(en) werd(en) niet uitdrukkelijk aangeduid in het Ontwerp (randnummer 27 van het advies 24/2015). Daar bij de door het Ontwerp beoogde aanpak van sociale fraude een groot aantal spelers betrokken zal zijn (distributienetbeheerders, KSZ, sociale inspectie, eventuele verwerkers,...) zal zich vroeg of laat de vraag stellen wie de verantwoordelijke is of verwerker voor de diverse verwerking(en) die het Ontwerp beoogt. Omdat voor al deze

verwerkingen⁶ de actuele en toekomstige rechten en plichten⁷ moeten worden nageleefd door elke verantwoordelijke onder de WVP en de GDPR⁸, is het belangrijk dat dienaangaande verduidelijking wordt verschaft. Dit kan ook op een precieze wijze geschieden in de machtigingen tot gegevensuitwisseling.

2.3. Privacyeffectbeoordeling ("PIA")

17. De Commissie gaat er van uit dat de sociale inspectiegegevensstromen, die structureel van aard zullen worden, deel zullen uitmaken van de PIA oefening die de distributienetbeheerders reeds ontwikkelen op basis van Europese aanbevelingen van de Europese Commissie⁹ voor de uitrol van de slimme energiemeters.

2.4. Bewaringstermijn

18. De Commissie stelde eerder de vraag¹⁰ om de bewaringstermijn te verduidelijken.

19. De Memorie van toelichting¹¹ verwijst in dat verband enkel naar de verjaringsregeling "ingeval van fraude.

20. Het is evident dat de gegevens door de KSZ slechts worden bewaard gedurende de tijd die nodig is voor de koppeling van de gegevens en de doorgave ervan aan de betrokken instellingen van sociale zekerheid.

⁶ Deze verwerkingen omvatten onder meer de initiële doorgifte van persoonsgegevens aan de KSZ, de dienst van "data matching" door de KSZ, het gebruik van de gegevens door de sociale inspectiediensten met het oog op het testen van het controlemodel en het verrichten van onderzoek, al dan niet met behulp van data mining,...

⁷ Zie de verplichtingen in de artikelen 35-37 GDPR om een data protection officer (of "DPO") aan te duiden, om interne documentatie aan te leggen aangaande beveiligingsinbreuken onder artikel 31 van de GDPR, en meer algemeen onder artikel 28.1 van de GDPR.

⁸ Europese verordening inzage gegevensbescherming (General Data Protection Regulation, verder afgekort als "GDPR"). Op datum van dit advies is de verwachte datum van inwerkingtreding van de GDPR juni 2016, met dien verstande dat de GDPR zelf dient te worden toegepast na verloop van 2 jaar, dus vanaf juni 2018

⁹ Aanbeveling 04/2011 van de Commissie van 25 juni 2011 over de na te leven beginselen bij smart grids en slimme meters, gepubliceerd op http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_04_2011_0.pdf

Aanbeveling 2012/148/EU van de Europese Commissie van 9 maart 2012 inzake de voorbereiding van de uitrol van slimme metersystemen, gepubliceerd op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:073:0009:0022:NL:PDF>

¹⁰ Zie randnummer 27 van het advies 06/2012 en 33 van het advies 24/2015.

¹¹ Zie pagina's 6-7. De Memorie van Toelichting benadrukt "dat in overeenstemming met de geldende verjaringsstermijn in de sociale zekerheid ingeval van fraude de sociaal inspecteurs de gegevens in het kader van hun onderzoek gedurende maximaal 5 jaar kunnen bewaren. Dit werd ook reeds vermeld in de memorie van toelichting van de vermelde programmawet van 29 maart 2012."

21. De bewaringstermijn op het niveau van de sociale inspectie is evenwel niet altijd hetzelfde als de verjaringstermijn (zie de verplichting om de onjuiste gegevens te wissen of bij te werken in artikel 4 § 1 4° WVP).

22. De verwachting is immers dat een deel van de aangeleverde “knipperlichten” vals positieve resultaten zullen zijn, dus informatie die niet (meteen) een aantoonbaar geval van sociale fraude zal zijn. Indien de aangeleverde “indicatoren van fraude” niet worden bevestigd aan de hand van aanvullend onderzoek, is er weinig reden voor de sociale inspectie om deze gegevens gedurende de verjaringstermijn bij te houden. Een kortere bewaringstermijn moet dus in beginsel volstaan.

23. Het vragen van een kortere bewaartermijn voor vals positieven heeft echter ook zijn nadelen. Het aanvullend onderzoek kan immers ook vals negatieve resultaten opleveren (bv. waar men initieel geen bijkomende elementen vindt, maar waar later – binnen de verjaringstermijn - toch blijkt dat er meer aan de hand is). De Commissie heeft begrip voor de moeilijkheid om op een bepaald ogenblik een “indicator van fraude” te classificeren als definitief vals positief, omdat achteraf kan blijken dat het toch over een “true positive” gaat. Het definitief classificeren van knipperlichten als echt of vals positieven aan de hand van het aanvullend onderzoek is dus niet altijd eenduidig en er zijn dus ook argumenten om hier niet te differentiëren in de bewaartermijn.

24. De Commissie handhaaft derhalve -haar vraag naar een gepaste bewaringstermijn voor de gegevens, rekening houdend met artikel 4 § 1 4° WVP. Ook dit kan op een precieze wijze geschieden in de machtigingen tot gegevensuitwisseling

2.5. Transparantie en (uitzonderingen op) de rechten van toegang en verbetering van de betrokkenen)

25. Het Ontwerp voorziet maatregelen van opsporing, onderzoek en controle door de overheid. De Commissie herhaalt dat het in dat geval de regel in artikel 22 Grondwet¹² is dat de overheid transparant dient te zijn, en dat de dataproctierechten van de betrokkenen moeten worden behouden, tenzij een heel duidelijke reden bestaat om hiervan af te wijken en er hierbij waarborgen bestaan om de betrokkenen te beschermen.

¹² Artikel 22 Grondwet beschermt immers het privéleven “tegen inmenging, onder meer als gevolg van de onafgebroken ontwikkeling van de informatietechnieken, wanneer maatregelen van opsporing, onderzoek en controle door de overheid en particuliere instellingen worden uitgevoerd bij het uitoefenen van hun functie of hun activiteit: zie Parl. St., Senaat, 1991-1992, nr. 100-4/2°, p. 3.

26. De Commissie stelt echter vast dat de sociale inspectie vandaag de mogelijkheid heeft om op elk moment het K.B. van 11 maart 2015¹³ in te roepen om de artikelen 9, 10 en 12 WVP uit te sluiten voor opdrachten van “bestuurlijke politie” in de zin van het Sociaal Strafwetboek.

27. In dezer valt niet in te zien waarom het strikt noodzakelijk is dat de geïmplementeerde gegevens onder het uitzonderingsmechanisme zouden vallen : het gaat tenslotte toch maar om gebruikersgegevens, niets meer niets minder.

28. De Commissie verwijst dan ook opnieuw naar de randnummers 34 tot en met 39 van haar advies van 17 juni 2015).

2.6. Bijkomende rechten van de betrokkenen ten aanzien van de onderzoeksdata die ten hun aanzien werden verricht naar aanleiding van een “fraudeknipperlicht”

29. De procedurele waarborgen die de Commissie vermeldde in de randnummers 39 tot en met 45 van haar advies van 17 juni 2015 werden niet verstrekt.

2.7. Noodzaak van overleg met de regulatoren op regionaal vlak

30. De bevoegde regulatoren op regionaal vlak (CWAPE, BRUGEL en VREG) werden tot op heden niet gecontacteerd teneinde de (pilotprojecten te beoordelen (randnummer 48 van het advies 24/2015). Deze bekommernis is onder meer ingegeven door de bekommernis dat alle distributienetbeheerders (die vallen onder het toezicht van de regulatoren) in de diverse regio's moeten gekend en betrokken zijn om de meldingsplicht efficiënt te kunnen vervullen. In elk geval is het noodzakelijk dat al deze distributienetbeheerders (in totaal meer dan 30) gegevens zullen verstrekken. Het feit dat een of anderen onder hen zou kunnen worden vrijgesteld van de meldingsplicht zou een bron kunnen zijn voor een ongelijke behandeling en derhalve een inbreuk op de vereiste van een eerlijke verwerking van persoonsgegevens (artikel 4 § 1, 1° WVP). Het valt evenwel niet onder de bevoegdheid van de Commissie om de wettelijkheid te onderzoeken van een meldingsplicht voor actoren die vallen onder de bevoegdheid van de regionale autoriteiten.

2.8. Machtigingen door regionale toezichtscommissies

31. Het is mogelijk dat de distributienetbeheerders krachtens de bestaande wetgeving een machtiging nodig hebben van de regionale toezichtscommissies voor het beheer van de regionale

¹³ K.B. van 11 maart 2015 ter uitvoering van artikel 3, § 5, 3° van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, B.S., 25 maart 2015, Zie advies CBPL 09/2010 van 17 maart 2010

gegevensfluxen (Vlaamse Toezichtscommissie¹⁴, Brusselse controlecommissie en Commissie Wallonië-Brussel). De Commissie verzoekt om duidelijkheid of deze machtigingen voorzien worden of niet. Voor een efficiënte en transparante uitvoering van de gegevensuitwisselingen is het allicht verkiesbaar alle gegevensstromen te laten machtigen door eenzelfde (sectoraal) comité.

OM DEZE REDENEN,

De Commissie stelt vast dat het voorliggende Ontwerp slechts gedeeltelijk rekening hield met haar advies van 17 juni 2015.

De Commissie verleent enkel een gunstig advies bij en in zoverre in een gewijzigde versie van het Ontwerp strikt wordt voldaan aan de resterende voorwaarden vermeld in de punten 5, 6, 8, 9, 10 en 11 van het advies nr. 24/2015 van 17 juni 2015, die overeenstemmen met de voormelde titels 2.1 tot en met 2.6 van het huidige advies.

Vooraf de titel 2.6 van dit advies acht zij essentieel voor de wettelijkheid van het Ontwerp, in het licht van de eerdere uitspraak van het Grondwettelijk Hof inzake fiscale onderzoeken.

De Commissie behoudt de mogelijkheid voor om bijkomend advies te verlenen in deze materie.

De Wnd. Administrateur

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere

¹⁴ Zie de diverse machtigingen aan INFRAx en EANDIS door de VTC, gepubliceerd op <http://vtc.corve.be/machtigingen.php>