

Centraal Bureau voor de Statistiek
Postbus 24500 | 2490 HA Den Haag
www.cbs.nl

Autoriteit Persoonsgegevens
De vice-voorzitter
t.a.v. mevrouw M. Verdier

uw contactpersoon

ons kenmerk BSB-2024-190

onderwerp Gegevensverwerking CBS

datum 21 oktober 2024

Geachte mevrouw Verdier,

Het Centraal Bureau voor de statistiek (CBS) verwerkt op grote schaal persoons-en bedrijfsgegevens voor het uitvoeren van de eigen wettelijke taak. Deze taak is het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken. Voor de uitvoering van deze taak vraagt het CBS bij honderden bronhouders persoonsgegevens op. Het CBS merkt de laatste jaren dat bronhouders steeds terughoudender worden bij de verstrekking van persoonsgegevens aan het CBS. Hierbij wordt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) vaak als beperkende factor genoemd.

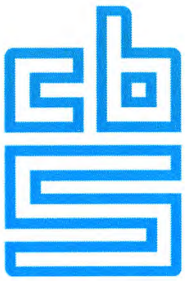
Ondanks juridische toelichting van het CBS twijfelen bronhouders vaak aan de rechtmatigheid van de verstrekking, zelfs wanneer deze verstrekking wettelijk verplicht is. Voor het CBS zijn deze verstrekkingen cruciaal om de wettelijke taak te kunnen blijven uitoefenen. Om de bronhouders tegemoet te komen en zekerheid te bieden over de rechtmatigheid van gegevensleveringen aan het CBS, beschrijft het CBS in deze brief hoe de gegevensverwerking en -verwerking volgens de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek (Wet CBS), de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (UAVG) wettelijk is geregeld. Het CBS verzoekt de Autoriteit Persoonsgegevens om te bevestigen of zij deze uitleg onderschrijft.

Voorbeeld uit de praktijk

De uitvoering van belangrijk statistisch en wetenschappelijk onderzoek over Covid-vaccinatie en oversterfte heeft de afgelopen jaren vertraging opgelopen door onzekerheid over de leveringsgrondslagen. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in dit traject door middel van haar Kamerbrief duidelijkheid geschapen.¹

In de Kamerbrief concludeert de AP dat 'de verstrekking van vaccinatiegegevens aan onderzoekers op grond van het huidig wettelijk kader mogelijk en rechtmatig is'. Echter geeft de AP in haar brief ook aan dat 'zowel bij de toepassing van het algemeen wettelijk kader (AVG en UAVG) als bij de toepassing van het specifieke(re) wettelijk kader voor het Centraal Bureau voor de Statistiek vaak lastige afwegingen aan de orde zijn die een voortvarend wetenschappelijk onderzoek kunnen belemmeren'. Deze belemmering ondervindt het CBS in toenemende mate.

¹ Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens aan de Tweede Kamer d.d. 13 februari 2022, kenmerk z2022-06470, Adviesverzoek onderzoek oversterfte.



Vervolgblad 1 behorende bij brief BSB-2024-190 van 21 oktober 2024

Grondslagen voor levering aan het CBS

Het CBS maakt bij het verwerven van data via een bronhouder (bij een zuivere overdracht van verwerkingsverantwoordelijke naar verwerkingsverantwoordelijke) onderscheid tussen 1) de gegevensverwerking van persoonsgegevens door het CBS, en 2) de grondslag voor de levering van persoonsgegevens door de bronhouder. Hierbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen bronhouders die verplicht zijn te leveren aan het CBS en bronhouders die op vrijwillige basis leveren aan het CBS.

1. De ontvangende kant: gegevensverwerking- en verwerking door het CBS

Wet CBS in combinatie AVG en UAVG

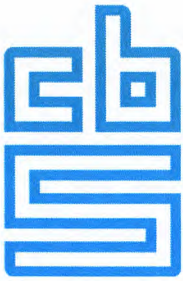
Het CBS mag gegevens ontvangen ten behoeve van de wettelijke taak zoals vastgelegd in art. 3 t/m 5 Wet CBS. Art. 3 regelt het statistisch onderzoek door het CBS ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap, en de bevordering van een statistische informatievoorziening van overheidswege. Art. 4 regelt de productie door het CBS van Europese statistieken en art. 5 regelt de uitvoering van statistische werkzaamheden voor derden. De wettelijke grondslag onder de AVG voor de ontvangst en verwerking is art. 6 lid 1 sub e: de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang.

Het CBS heeft hiermee een grondslag om persoonsgegevens te ontvangen voor de uitvoering van de eigen wettelijke taak. Het CBS mag ook het Burgerservicenummer (BSN) verwerken (art. 34 Wet CBS). Dit artikel biedt ook de mogelijkheid om met bronhouders te communiceren over populaties en vormt daarmee een van de uitzonderingen op de hoofdregel dat microdata (persoons- en bedrijfsgegevens) het CBS nimmer mogen verlaten. Art. 35 Wet CBS regelt de ontvangst van bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens. De wettelijke bevoegdheid tot het ontvangen van persoonsgegevens van alle soorten is daarmee volledig afgedekt in de Wet CBS, mits het CBS zich houdt aan de voorwaarden zoals gesteld in artikel 24 van de UAVG (zie toelichting bij punt 3). Daarbij draagt de directeur-generaal van de statistiek er zorg voor dat de verwerving van gegevens op zodanige wijze geschiedt dat de daaruit voortvloeiende administratieve lasten zo laag mogelijk zijn (art. 36 Wet CBS) en dat de nodige technische en organisatorische voorzieningen ter beveiliging van gegevens zijn geborgd (art. 38 Wet CBS).

Naast de Wet CBS zijn ook de algemene kaders, zoals neergelegd in de AVG, van toepassing op verwerving en verwerking van persoonsgegevens door het CBS. Het CBS houdt zich aan de beginselen uit art. 5 AVG. Het CBS gebruikt de gegevens zelf uitsluitend voor statistisch onderzoek, is transparant naar de samenleving welke gegevens het CBS gebruikt voor welke statistieken, en vraagt niet méér gegevens dan strikt noodzakelijk is voor het vervaardigen van een statistiek (dataminimalisatie).

Voor de statistiekproductie is het CBS sterk afhankelijk van bronhouders (registerhouders). Enerzijds is dit vanwege de kwaliteit van de statistieken; de respons van burgers en bedrijven ligt in Nederland erg laag (lager dan in andere Europese landen). Anderzijds heeft het CBS de verplichting de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden voor burgers en bedrijven. Om die reden heeft de wetgever het CBS de bevoegdheid gegeven kosteloos gegevens op te vragen bij bepaalde categorieën bronhouders zoals beschreven in art. 33 Wet CBS. Het CBS volgt hierin een strikte procedure.

Allereerst bepaalt het CBS voorafgaand aan de productie van statistieken of de benodigde gegevens binnen de eigen omgeving beschikbaar zijn. Daarop volgt de drietrapsbenadering, zoals beschreven in art. 33 lid 1 tot en met 3 Wet CBS en de Memorie van Toelichting. Daarbij dient het CBS in eerste instantie zoveel mogelijk te verwerven uit bestaande registraties van de



Vervolgblad 2 behorende bij brief BSB-2024-190 van 21 oktober 2024

overheid, te beginnen met de Rijksoverheid, dan de decentrale overheden, vervolgens openbare lichamen en ZBO's (art. 33 lid 1 Wet CBS).

Voldoen deze niet voor de wettelijke taak van het CBS, dan kan het CBS gegevens en registraties opvragen van bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aan te wijzen rechtspersonen die een wettelijke taak uitvoeren en ten dele of geheel worden gefinancierd uit publieke middelen (art. 33 lid 2 Wet CBS). Ten slotte kan het CBS als derde trap een beroep doen op bij AMvB aan te wijzen rechtspersonen en vrije beroepsbeoefenaren (art. 33 lid 3 Wet CBS). De in de wet genoemde AMvB betreft het Besluit gegevensverwerking CBS

Deze derde trap wordt alleen ingezet voor zover bestaande registraties van de overheid en semi-publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals beschreven in art. 33 lid 1 en 2, de benodigde gegevens niet oplevert, deze niet toereikend zijn, de benodigde gegevens niet tijdig genoeg beschikbaar komen of onvoldoende kwaliteit hebben. Wanneer een bronhouder onder art. 33 Wet CBS valt en het CBS de procedure gevolgd heeft en aan alle eisen en voorwaarden van de Wet CBS, de AVG en de UAVG heeft voldaan, dan is het leveren van de gegevens door een bronhouder aan het CBS verplicht (bestuurlijk afdwingbaar).

Naast artikel 33 Wet CBS kunnen leveringen van bronhouders aan het CBS ook (nader) zijn gereguleerd in een Europese Verordening of sectorale wetgeving.

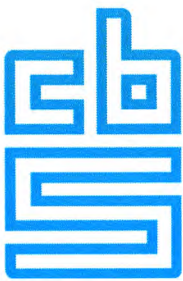
Wanneer een benodigde bronhouder niet valt onder één van de drie categorieën zoals beschreven in art. 33 Wet CBS, dan kan het CBS de gegevens op vrijwillige basis opvragen bij de bronhouders of overgaan tot enquêtering op vrijwillige basis. In deze gevallen kan het CBS de levering niet bestuurlijk afdwingen.

Na de gegevensverwerking stelt art. 89 AVG eisen aan verwerking ten behoeve van statistische doeleinden, zoals het zorgen voor passende technische en organisatorische maatregelen. De persoonsgegevens die het CBS opvraagt, moeten in relatie staan tot de uitvoering van de wettelijke taak. Meer specifiek: het opvragen en het gebruik van persoonsgegevens dienen de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets te doorstaan. Het CBS ziet hier streng op toe. Voor alle gegevensleveringen die het CBS vraagt aan bronhouders is tot op detail bekend voor welke statistieken de gegevens gebruikt worden en het CBS publiceert alle statistieken.

Ook bijzondere persoonsgegevens (art. 24 UAVG) en strafrechtelijke gegevens (art. 32 sub f UAVG) worden uitsluitend opgevraagd wanneer de verwerking noodzakelijk is met het oog op het statistisch doel en het onderzoek een breed algemeen maatschappelijk belang dient. Het vragen van uitdrukkelijke toestemming is niet van toepassing aangezien het een onevenredige inspanning zou kosten gezien de hoeveelheid bronnen en statistieken die het CBS vervaardigt. Bij alle verwerkingen heeft het CBS technische en organisatorische waarborgen getroffen om ervoor te zorgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet onevenredig wordt geschaad.

Vergelijkbare eisen zijn ook opgenomen in de Wet CBS. Zo zegt art. 37 Wet CBS dat de ontvangen gegevens uitsluitend mogen worden gebruikt voor statistische doeleinden en zodanig openbaar worden gemaakt dat daaraan geen herkenbare gegevens over een afzonderlijk persoon, huishouden, onderneming of instelling kunnen worden ontleend. De directeur-generaal van de statistiek draagt daarnaast zorg voor de nodige technische en organisatorische voorzieningen ter beveiliging van de gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging en verstrekking van de gegevens (art. 38 Wet CBS).

2. De leveringskant: gegevensoverdracht door rechtspersonen en natuurlijke personen Grondslagen voor bronhouders: vallend onder art. 33 Wet CBS



In sommige gevallen hoort het CBS van bronhouders dat zij menen geen geldige grondslag te hebben voor gegevenslevering aan het CBS onder de AVG en wijzen de betreffende bronhouders om die reden een verzoek van het CBS af. In het navolgende zet het CBS uiteen waarom de leveringsgrondslag bij een aantal categorieën bronhouders wel degelijk bestaat.

Het CBS maakt onderscheid tussen bronhouders die onder art. 33 Wet CBS vallen en bronhouders die op vrijwillige basis gegevens leveren. Wanneer bronhouders onder art. 33 vallen, dan hebben zij een wettelijke verplichting om op grond van dat artikel de gegevens te leveren. De wettelijke grondslag voor de verstrekking van de gegevens aan het CBS van bronhouders is dan art. 6 lid 1 sub c AVG: de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust. Vanzelfsprekend moet de gegevensverwerving van het CBS voldoen aan de voorwaarden en eisen vanuit de Wet CBS en de AVG, maar bronhouders hebben in dit geval dus een geldige grondslag onder de AVG.

Grondslagen voor bronhouders: niet vallend onder art. 33 Wet CBS

Het CBS heeft statistische verplichtingen die voortkomen vanuit Europese verordeningen en nationale wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen statistieken worden opgenomen in het statistiekprogramma van het CBS omdat er vanuit de samenleving grote behoefte aan bestaat.

Het kan voorkomen dat leveringen van bronhouders aan het CBS ook (nader) zijn gereguleerd in een Europese Verordening of sectorale wetgeving. In dat geval ligt de grondslag voor bronhouders in die betreffende wetgeving en is de grondslag onder AVG artikel 6 lid 1 sub c.

Wanneer het CBS een nieuwe statistiek start, wordt de procedure gevolgd zoals hierboven beschreven. Wanneer de gegevens niet aanwezig zijn bij het CBS en ook niet gehaald kunnen worden bij bronhouders die onder art. 33 Wet CBS vallen of nader gespecificeerd zijn in Europese Verordening of sectorale wetgeving, dan moet het CBS gegevens uitvragen op vrijwillige basis. Dat kan door middel van enquêtering of bij bronhouders die niet vallen onder art. 33 Wet CBS.

Bronhouders die niet vallen onder art. 33 Wet CBS menen vaak dat er onder de AVG geen grondslag bestaat voor leveringen aan het CBS. Deze grondslag is er echter wel. Bronhouders verzamelen persoonsgegevens voor hun eigen doelen, onder een zelfstandige AVG-grondslag (art. 6 AVG). De gegevens die door hen verzameld worden hebben vaak een andere doelbinding dan statistisch onderzoek. Art. 5 AVG stelt dat 'verdere verwerking voor archivering, statistiek en wetenschap' niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden wordt gezien. Dit wordt nader toegelicht in overweging 50 AVG en bevestigd in de Memorie van Toelichting bij de UAVG². Een verstrekking aan het CBS moet aldus worden gezien als een verdere verwerking met een statistisch doel en is toegestaan onder de AVG. Deze is wel gebonden aan de vereisten die zijn neergelegd in art. 89 lid 1 van de AVG. Zoals aangegeven in paragraaf 1 ziet het CBS erop toe dat hieraan wordt voldaan bij leveringen aan het CBS.

3. Gegevensoverdracht BSN, bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens Burgerservicenummer (BSN)

De wet biedt een grondslag voor bronhouders voor de verstrekking van BSN aan het CBS ten behoeve van statistiek. Art. 87 AVG geeft de nationale wetgever de mogelijkheid om specifieke voorwaarden te stellen aan verwerking van een nationaal identificatienummer. De Europese wetgever gebruikt de term 'nader' (Engels: 'further') voor deze voorwaarden, en lijkt daarmee te zeggen dat deze regels de AVG aanvullen, niet derogeren. Hierbij moeten passende waarborgen

² Kamerstukken II 2017-18, 34 851, nr. 3, p. 37-38.



voor de rechten en vrijheden van betrokkenen worden ingericht. Daarmee wordt art. 46 UAVG voor nationale identificatienummers relevant.

Art. 46 UAVG stelt de eis dat wanneer het gebruik van een nationaal identificatienummer bij wet is voorgeschreven, dit nummer slechts wordt gebruikt ter uitvoering van de desbetreffende wet of voor doeleinden bij de wet bepaald. Voor het CBS geldt hier de Wet CBS.

Art. 46 UAVG regelt overigens niet expliciet de verdere verwerking ten behoeve van de statistiek. Deze is immers al voorzien in art. 5 lid 1 onder b jo. 89 lid 1 AVG. Onder Nederlands recht is er derhalve een rechtmatige grondslag voor de verwerking van het nationaal identificatienummer zoals het BSN (art. 34 Wet CBS) en het CBS ziet erop toe dat wordt voldaan aan de vereisten zoals neergelegd in art. 89 lid 1 AVG. Hiermee is de verwerking ten behoeve van de statistiek gelegitimeerd.

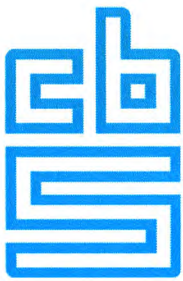
Bijzondere persoonsgegevens

Bronhouders geven soms aan dat gegevensleveringen van bijzondere categorieën persoonsgegevens niet geleverd mogen worden aan het CBS. Art. 35 Wet CBS regelt echter dat het CBS ten behoeve van statistische doeleinden bijzondere categorieën van persoonsgegevens kan verwerken, als bedoeld in paragraaf 3.1 UAVG.

Verwerking van bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van statistiek staat in art. 9 lid 2 sub j AVG, met als aanvullende eisen dat de verwerking plaatsvindt op basis van Unie- of nationaal recht, de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende maatregelen worden getroffen ter bescherming van betrokkene. Art. 24 UAVG stelt nadere eisen aan de verwerking van bijzondere persoonsgegevens op grond van art. 9 lid 2 sub j AVG. Het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken is volgens art. 24 UAVG niet van toepassing, indien:

- a) de verwerking noodzakelijk is met het oog op wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89, eerste lid, van de verordening;
 - het CBS heeft tot taak het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken.
- b) het onderzoek, bedoeld in onderdeel a, een algemeen belang dient;
 - in de Memorie van Toelichting bij de Wet CBS³ is overwogen dat “In het algemeen kan worden gesteld dat het CBS met de uitoefening van zijn taak een zwaarwegend algemeen belang dient.”
- c) het vragen van uitdrukkelijke toestemming onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost; en
 - het CBS maakt gebruik van verschillende registers en enquêtes als bron. In de Wet CBS is opgenomen dat het CBS het recht en ook de plicht heeft om gegevens uit deze registers te gebruiken voor statistische en wetenschappelijke doeleinden (artikel 33 Wet CBS). Het voorgaande en de hoeveelheid betrokkenen van wie het CBS persoonsgegevens dient te verwerken voor zijn wettelijke taak heeft tot gevolg dat het vragen van uitdrukkelijke toestemming van betrokkenen een onevenredige inspanning zou kosten.
- d) bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001– 2002, 28 277, nr. 3, toelichting bij artikel 35, p. 35



Vervolgblad 5 behorende bij brief BSB-2024-190 van 21 oktober 2024

- in de Memorie van Toelichting bij de Wet CBS wordt gesteld dat de Wet CBS voldoende passende waarborgen bevat om persoonsgegevens te beschermen. Hierbij wordt verwezen naar art. 37 Wet CBS met betrekking tot het gebruik van gegevens en de openbaarmaking. Op grond van deze bepaling is openbaarmaking van persoonsgegevens door het CBS uitgesloten.
- De Memorie van Toelichting bij de wijzigingswet⁴ ter implementatie van AVG en UAVG in Nederlandse wetgeving geeft onder 7.1 de verwijzing tussen AVG en art. 35 CBS-wet aan: "Artikel 35 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek voorziet in een wettelijke grondslag om voor statistische doeleinden bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. De artikelen 37 en 38 van deze wet stellen eisen aan het gebruik van deze gegevens. Met deze artikelen wordt uitvoering van artikel 9, tweede lid, onderdeel j, van de AVG.

Hiermee voldoet de Wet CBS aan het beschermingsregime van de AVG. Hier voldoet het CBS onder meer aan door wettelijke, technische, organisatorische maatregelen als adequate beveiliging, dataminimalisatie en een wettelijke verbod op openbaarmaking van persoonsgegevens.

Strafrechtelijke gegevens

Evenals bij bijzondere categorieën persoonsgegevens geven sommige bronhouders aan dat strafrechtelijke gegevens niet verstrekt mogen worden aan het CBS. Art. 35 Wet CBS regelt ook voor strafrechtelijke gegevens dat het CBS ten behoeve van statistische doeleinden persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de UAVG kan verwerken.

Art. 10 AVG stelt dat strafrechtelijke gegevens alleen mogen worden verwerkt door of onder toezicht van de overheid of bij Europees of nationaal recht met inachtneming van passende waarborgen. Art. 32 sub f UAVG maakt het mogelijk om strafrechtelijke gegevens te verwerken voor statistische doeleinden indien is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in art. 24 lid b tot en met d en sluit daarmee aan op de vereisten die worden gesteld voor het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, zoals hiervoor toegelicht.

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34939-3.html>



Vervolgblad 6 behorende bij brief BSB-2024-190 van 21 oktober 2024

Tot slot

Bronhouders vragen vaak om een expliciete wettelijke grondslag voor de specifieke levering van data aan het CBS. De realiteit van algemene regels ter facilitering van de verstrekking van persoonsgegevens voor statistische doeleinden door bronhouders aan het CBS wordt daarmee steeds vaker ingehaald door de eis aan de ontvanger (het CBS) om te 'bewijzen' dat zulks mogelijk is. Het CBS kan hierbij alleen de wettelijke grondslag van het CBS om gegevens te ontvangen toelichten. Bronhouders zijn zelf verantwoordelijk voor de uiteindelijke afweging om gegevens te leveren. Deze afweging vindt vaak niet plaats omdat er twijfel is over de grondslag zelf.

Met dit overzicht wil het CBS bijdragen aan een eenduidige uitleg van de kaders van de Wet CBS, de AVG en de UAVG zodat bronhouders beter voorbereid zijn op de eigen afweging voor verstrekking van gegevens aan het CBS. Ik hoop dat de AP de bovenstaande gedachtegang volgt en dit schriftelijk kan bevestigen ten behoeve van de rechtszekerheid van de bronhouders van het CBS.

Uiteraard ga ik graag met u in gesprek indien u nadere vragen of opmerkingen heeft over deze brief.

Hoogachtend,
Directeur-generaal van de statistiek

Angelique Berg