Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Nationaliteit in de Sociale Zekerheid

Definitief concept

Colofon

Titel	Nationaliteit in de Sociale Zekerheid
Uitgebracht aan	Secretaris-generaal ministerie van SZW
Datum	12 november 2025
Kenmerk	
Referentienummer	2022-SZW-101

Inhoud

- Afkortingen en definities 4
- Managementsamenvatting 5

1 Inleiding 11

2 Inventarisatie naar gebruik van nationaliteitsgegevens in de sociale zekerheid 14

3 Beheersmaatregelen voor gebruik van nationaliteitsgegevens 17

4 Aanbevelingen 26

5 Verantwoording onderzoek 27

6 Ondertekening 28

7 Bijlage 1: Managementreacties 29

8 Bijlage 2: inventarisatie naar het gebruik van nationaliteitsgegevens bij het ministerie van SZW 30

9 Bijlage 3: inventarisatie naar het gebruik van nationaliteitsgegevens bij UWV 35

10 Bijlage 4: inventarisatie naar het gebruik van nationaliteitsgegevens bij de SVB 42

11 Bijlage 5: inventarisatie naar het gebruik van nationaliteitsgegevens bij de NLA 49

12 Bijlage 6: beheersmaatregelen voor het gebruik van nationaliteitsgegevens bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) 54

13 Bijlage 7: beheersmaatregelen voor het gebruik van nationaliteitsgegevens bij UWV 72

14 Bijlage 8: beheersmaatregelen voor het gebruik van nationaliteitsgegevens bij de SVB 91

15 Bijlage 9: beheersmaatregelen voor het gebruik van nationaliteitsgegevens bij de NLA 114

Afkortingen en definities

AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
CDO	Chief Data Officer
CISO	Chief Information Security Officer
CPO	Chief Privacy Officer
DPIA	Data Protection Impact Analysis
FG	Functionaris gegevensbescherming
GEB	Gegevensbescherming Effect beoordeling
IAMA	Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
PIA	Privacy Impact Analyse
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SvU	Stand van de Uitvoering
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Algoritme: een set van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt bij het maken van berekeningen om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden.

Bias: een vooroordeel, voorkeur of afwijking die een objectieve beoordeling of conclusie kan beïnvloeden, zowel bewust als onbewust. Deze vertekening kan voortkomen uit persoonlijke overtuigingen, ervaringen, culturele achtergronden of uit de data en het ontwerp van systemen, zoals algoritmes, en kan leiden tot oneerlijke behandeling, onjuiste conclusies en onbetrouwbare resultaten in diverse domeinen, zoals onderzoek en technologie.

Indirecte discriminatie: ontstaat doordat neutrale gegevens of een combinatie van gegevens kan verwijzen naar nationaliteit en daarmee discriminatie veroorzaakt

Nationaliteitsgegevens: in de opdracht voor dit onderzoek is uitgegaan van een brede opvatting van het begrip nationaliteit waarbij zowel directe als indirecte verwijzingen worden meegenomen, te weten nationaliteit, etniciteit, geboorteland, land van herkomst, geboorteland ouders, woonland, registratie niet-ingezetene.

Risicogericht toezicht: een werkwijze waarbij toezichthouders hun capaciteit inzetten op die plekken of sectoren waar de grootste risico's zich bevinden, zoals bij een verhoogd risico op afwijkingen van regelgeving. Op basis van risicoanalyses en data (bijv. met risicomodellen of algoritmes) wordt bepaald waar de meeste aandacht nodig is. Dit zorgt voor een efficiëntere inzet van middelen en een gerichtere aanpak van problemen

Risicomodel: een geautomatiseerd model ter ondersteuning van het uitvoeren van risicogericht toezicht, eventueel met gebruik van algoritmes.

Managementsamenvatting

Inleiding

De overheid verwerkt gegevens van burgers. Dit dient zorgvuldig te gebeuren, in overeenstemming met wet- en regelgeving, ook om discriminatie te voorkomen. Vanuit de maatschappij, de politiek en binnen de overheid is steeds meer aandacht voor bewustwording over en het tegengaan van mogelijke discriminatie. In het bijzonder heeft het gebruik van nationaliteitsgegevens in de handhaving van de sociale zekerheid de aandacht. In 2020 is, in opdracht van de minister van SZW, een inventarisatie binnen de sociale zekerheid uitgevoerd naar het gebruik van deze gegevens. Directe aanleiding hiervoor was het gebruik door UWV van nationaliteit in een risicomodel ten behoeve van handhaving en vragen over het gebruik van (tweede) nationaliteit bij de Belastingdienst aan de staatssecretaris van Financiën. Daarbij is als uitgangspunt aangegeven dat nationaliteitsgegevens niet gebruikt mogen worden ten behoeve van de handhavingstaak, tenzij er een expliciete wettelijke grondslag is en ook een aantoonbare noodzaak voor het gebruik ervan. Er mag daarnaast geen sprake zijn van discriminatie op grond van nationaliteit[1].

De aandacht voor het tegengaan van discriminatie blijkt ook uit de volgende voorbeelden. In juni 2022 constateerde een onderzoekscommissie van de Eerste Kamer[2] dat bij het gebruik van algoritmes bij handhaving in de sociale zekerheid het risico bestaat op discriminatie. In maart 2025 concludeerde de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme in een advies aan het kabinet[3] "dat discriminatie van burgers door de Nederlandse overheid geen incident is, maar een structureel probleem". Op 19 maart 2025 dient het Kamerlid Bamenga een motie in en verzoekt de regering het toetsingskader voor risicoprofilering van het College voor de Rechten van de Mens integraal te implementeren bij alle overheidsinstanties die risicoprofilering toepassen. Dit toetsingskader is bedoeld om discriminatie tegen te gaan. Daarnaast wordt de nasleep van de toeslagenaffaire veelal gezien als een belangrijke, maar niet enige, *wake-up-call* die heeft geleid tot meer bewustwording over de risico's van het gebruik van bijvoorbeeld het gegeven 'nationaliteit', maar ook van het gebruik van ondersteunende algoritmen en mogelijke bias.

De directe aanleiding voor dit onderzoek is de toezegging door de minister van SZW in het debat van de commissie voor SZW op 6 april 2022 om te bekijken "hoe de inventarisatie nationaliteit sociale zekerheid onafhankelijk kan worden gecontroleerd en om de Kamer daarover te informeren". De secretaris-generaal van SZW heeft hierop de Auditdienst Rijk benaderd om een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop de inventarisatie naar het gebruik van nationaliteit heeft plaatsgevonden. Daarbij is gevraagd om ook te onderzoeken welke beheersmaatregelen de organisaties binnen de handhaving van de sociale zekerheid hebben getroffen zodat het gebruik van nationaliteitsgegevens aan de voorschriften voldoet en niet discrimineert. Het betreft vier organisaties: het departement van SZW, UWV, de SVB en de NLA. In de opdracht is een nadere afbakening afgesproken. Het onderzoek heeft zich gericht op handhavingsprocessen en risicogericht toezicht. Niet is onderzocht of de organisaties ook in de praktijk daadwerkelijk en altijd voldoen aan de geldende wet- en regelgeving en interne voorschriften.

---

[1] Tweede kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2020-2021, 26 448, nr. 653, Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI), 6 juli 2021
[2] Gelijk recht doen Deelrapport Sociale zekerheid bij het parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan, Eerste Kamer, juni 2022
[3] *Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie ervaringen in Nederland en Europa, voortgangsrapportage* Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, maart 2025

Samengevat zijn onze bevindingen als volgt:

1 Bevindingen onderzoeksvraag 1: inventarisatie gebruik nationaliteit

Een intensieve en langdurige inventarisatie door SZW en de uitvoeringsorganisaties UWV, SVB en NLA bleek noodzakelijk te zijn om goed inzicht te krijgen.

De inventarisaties waren per organisatie verschillend en hebben niet op een gestructureerde wijze plaatsgevonden. Er was geen plan van aanpak, sturing vanuit SZW en onderlinge afstemming waren beperkt. Er bestond onduidelijkheid over de opdrachtformulering.



Wijze van inventarisatie van nationaliteitsgegevens

2 Bevindingen onderzoeksvraag 2: beheersmaatregelen gebruik nationaliteit

De organisaties in de sociale zekerheid (SZW, UWV, SVB en NLA) hebben diverse beheersmaatregelen getroffen, die erop gericht zijn dat het gebruik van nationaliteitsgegevens aan de voorschriften voldoet.

De beheersmaatregelen zijn op het gebied van:



Overige bevindingen: wat opvalt

Het gebruik van nationaliteitsgegevens raakt veel processen en afdelingen binnen de organisatieonderdelen. De inzet van risicomodellen is complex, zowel gezien de techniek als de diversiteit aan wet- en regelgeving en ethische vraagstukken. Het gebruik van nationaliteitsgegevens is noodzakelijk voor de uitvoering van bepaalde wetten, maar ligt gevoelig door een risico op mogelijke discriminatie.

De onderzochte organisaties zijn zich bewust van de complexiteit en gevoeligheid van het gebruik van nationaliteitsgegevens. Organisaties geven in de sturing en verantwoording nog niet expliciet aandacht aan de risico's van, met name indirecte, discriminatie op basis van nationaliteitsgegevens. In beleidsdocumenten en jaarverslagen is het onderwerp discriminatie niet of nauwelijks benoemd.

Er is binnen de organisaties geen volledig inzicht in de getroffen beheersmaatregelen en de naleving ervan. Het kost veel tijd om een goed beeld te krijgen.

Handelingsperspectief 1

Inventarisatie van nationaliteitsgegevens

Overweeg om bij complexe opdrachten, zoals de inventarisatie naar gebruik van nationaliteitsgegevens was, af te stemmen over een gezamenlijke projectmatige aanpak, bij voorkeur onder regie van SZW. Communiceer daarbij expliciet over de aanpak en zorg voor duidelijke definities en een eenduidige uitwerking.

Handelingsperspectief 2

Beheersmaatregelen voor de verwerking en het gebruik van nationaliteitsgegevens in de handhaving van de sociale zekerheid

Overweeg met de uitvoeringsorganisaties het volgende:

- Beleg expliciet de onderwerpen discriminatie, risicomodellen en algoritmen binnen de sturings- en verantwoordingscyclus, zodat een eenduidig beeld ontstaat van de getroffen beheersmaatregelen en de naleving ervan.
- Zorg voor duidelijke wijze van communiceren over het gebruik van risicomodellen en algoritmen naar burgers.
- Geef meer aandacht aan verantwoording over gebruik van nationaliteitsgegevens en de risico's op met name indirecte discriminatie, ook in jaarverslagen.
- Zorg voor structurele bezetting van functies gericht op privacy en voorkomen van discriminatie.

Nadere toelichting:



Bevindingen over de inventarisatie naar nationaliteitsgegevens

Een intensieve en langdurige inventarisatie bleek noodzakelijk te zijn om goed inzicht te krijgen

Alle in het onderzoek betrokken organisaties hebben in opdracht van de minister van SZW, een inventarisatie uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in het gebruik van nationaliteitsgegevens binnen de organisatie, wetgeving, processen en afdelingen. Weliswaar had één organisatie reeds intern een inventarisatie opgestart, maar wat opvalt is dat het gebruik van nationaliteitsgegevens niet al in beeld was. Het bleek complex te zijn om een beeld te krijgen en dat heeft ertoe geleid dat organisaties veel meer tijd nodig hadden om de inventarisatie uit te voeren dan in eerste instantie was voorzien vanuit het ministerie van SZW. Er is toen door de organisaties voor gekozen om de inventarisatie de benodigde tijd en aandacht te geven en de wetgeving, processen en afdelingen te betrekken.

De inventarisaties waren per organisatie verschillend en hebben niet op een gestructureerde wijze plaatsgevonden

De verschillende organisaties hebben de inventarisatie op een eigen wijze uitgevoerd. Er was dus sprake van verschillen in vorm, timing en aanpak tussen de inventarisaties. De inventarisaties zijn niet op een gestructureerde wijze, bijvoorbeeld als een project met allerlei fasen en producten (zoals een plan van aanpak) uitgevoerd. De sturing vanuit SZW en de onderlinge afstemming tussen de organisaties was beperkt. Er waren bij de start onduidelijkheden over de scope van de opdracht. Er is weinig of geen gestructureerde dossiervorming aangetroffen. De organisaties hebben de inventarisatie achteraf niet geëvalueerd.

Beheersmaatregelen voor de verwerking en gebruik van nationaliteitsgegevens in de handhaving van de sociale zekerheid

In de sociale zekerheid gebruikt de overheid (i.c. SZW, UWV, de SVB en de NLA) nationaliteitsgegevens van burgers binnen het kader van het uitvoeren van wetten. In dit onderzoek hebben wij diverse beheersmaatregelen geconstateerd die de organisaties hebben getroffen om alert te zijn op mogelijke discriminatie met nationaliteitsgegevens binnen handhavingsprocessen en het risicogericht toezicht. Hoewel ons onderzoek zich specifiek richtte op nationaliteitsgegevens, is geconstateerd dat deze beheersmaatregelen veelal onderdeel zijn van maatregelen gericht op discriminatie en daarmee een breder gebied bestrijken dan uitsluitend nationaliteitsgegevens. Daarnaast constateren we dat beheersmaatregelen in ontwikkeling zijn en frequent worden aangepast.



Beheersmaatregelen aangetroffen bij SZW, UWV, de SVB en de NLA:

Beleid en procesbeschrijvingen



- Beleidsdocumenten en procesbeschrijvingen voor privacy en gebruik van risicomodellen in de handhaving. We constateren dat privacybeleid in ontwikkeling is. Niet alle documenten zijn actueel. Het gebruik van nationaliteitsgegevens en de daarmee gepaard gaande risico's op discriminatie worden niet altijd specifiek benoemd. Daarnaast wordt het aspect ethiek niet behandeld in de beleidsdocumenten;
- Het vaststellen van de wettelijke grondslag (cf. AVG) voor verwerken van nationaliteitsgegevens;
- Het verbieden om nationaliteit te gebruiken als selectiecriterium. Voor sommige wetgeving is in de uitvoering ervan de nationaliteit van de burger een criterium voor het verkrijgen van toegang tot een regeling of voor de hoogte ervan. Deze wettelijke basis is dan de doelbinding voor het gebruik van de nationaliteit door een organisatie in een bepaald proces. In verband met controle op de uitvoering

van wetgeving kan de nationaliteit ook voor de toezichtprocessen van belang zijn. In het onderzoek constateren we dat er binnen de onderzochte handhavings-processen en het risicogericht toezicht expliciet aandacht wordt besteed aan het vermijden van 'nationaliteit' als selectiecriterium. Dat wil zeggen dat de te onderzoeken burgers niet mogen worden geselecteerd op basis van hun nationaliteit;

- Beleid, procedures en maatregelen gericht op het beheerst ontwikkelen van ondersteunende modellen en algoritmes voor uitvoeren van risicogericht toezicht. We zien bijvoorbeeld beleidsstukken met maatregelen voor elke fase van de levenscyclus van een risicomodel. Het gaat om maatregelen zoals het uitvoeren van een risicoanalyse op gegevensverwerking met diverse controles daarop, zoals uitgevoerd door bijvoorbeeld de functionaris gegevensbescherming;



Risicoanalyse bij gegevensverwerking

- Het uitvoeren van risicoanalyses (PIA's, DPIA's en GEB's) op processen en systemen waar sprake is van verwerking van persoonsgegevens. Wel zien we omissies in het actualiseren van deze analyses en de controle op het naleven van de voorgestelde maatregelen. Organisaties geven aan hiermee bezig te zijn;
- Beoordelen van risicomodellen aan de hand van het IAMA-mensenrechtenkader. Dit heeft al een aantal keer plaatsgevonden. Organisaties geven aan dit in de toekomst vaker te gebruiken;
- Toetsen van modellen op bias en vooroordelen. Wij hebben voorbeelden gezien dat de selectie van de te controleren burgers wordt getoetst op het aanwezig zijn van bias, door te vergelijken met kenmerken van de totale populatie;
- Toetsen van modellen op ethische aspecten met ondersteuning van ethische normenkaders. De organisatie stelt bijvoorbeeld de vraag: "iets is toegestaan volgens de wet maar is het wel gewenst?" Dit gebeurt met betrokkenheid van bijvoorbeeld een ethics officer of een commissie voor data ethiek, die de organisaties adviseren en controleren op ethische aspecten;



Transparantie en registers

- Bijhouden en publiceren van verwerkingsregisters en algoritmeregisters. Niet bij alle organisaties is het verwerkingsregister echter compleet of toegankelijk. Ook ontbreekt in de verwerkingsregisters een beschrijving van de organisatorische en/of technische maatregelen om de persoonsgegevens die worden verwerkt te beveiligen. Verder hebben wij geen beleid aangetroffen gericht op het gewenste niveau en wijze van het informeren van burgers, bijvoorbeeld over het gebruik van selectiecriteria in algoritmes;
- Publiceren van informatie op de website van de organisaties over het uitvoeren van risicogericht toezicht;



Privacy bewustzijn

- Cursussen en activiteiten gericht op het verhogen van het privacy bewustzijn van medewerkers. Organisaties geven hierbij wel aan te zoeken naar een balans tussen effectief toezicht en de toenemende aandacht voor privacy maatregelen;



Meldingen van vermoedens van misstanden

- Procedures voor burgers (cliënten) en medewerkers voor meldingen van vermoedens van misstanden. Voor burgers zijn specifieke meldpunten ingericht. Voor medewerkers zijn deze er niet, maar zij kunnen meldingen doen langs de reguliere lijnen, zoals bij vertrouwenspersonen of het Huis van Klokkenluiders;

Governance: sturing, controle en verantwoording

- Governance-structuren voor risicogericht toezicht en voor gebruik en ontwikkeling van risicomodellen en het toezicht hierop. We zien bij de verschillende organisaties dat voorzien is in besluitvorming door het (hogere) management als het gaat om het ontwikkelen en gebruiken van risicomodellen en algoritmen. Een goed voorbeeld is het aanwezig zijn van een medewerker of een samenwerkingsverband van medewerkers die de ontwikkelingen rond AI, toezicht en risico's in kaart brengt voor het management. Organisaties geven aan niet altijd voldoende capaciteit of kennis en ervaring beschikbaar te hebben in de privacy organisatie;
- Toezicht op de handhaving en op het gebruik van modellen, bijvoorbeeld door een functionaris gegevensbescherming of een externe validator. Enkele organisaties geven wel aan dat het betrekken van de FG nog een aandachtspunt is;
- Intern en extern verantwoorden over privacy en gebruik van risicomodellen. De jaarverslagen van de organisaties gaan echter niet specifiek in op het gebruik en verwerking van nationaliteitsgegevens en eventuele risico's op discriminatie.

Overige bevindingen: wat opvalt

Wat opvalt is dat het gebruik van nationaliteitsgegevens, ondanks de in de opdracht gemaakte afbakening, veel processen binnen de onderzochte organisaties raakt en dat veel afdelingen en functionarissen een rol hebben of erbij betrokken zijn. Daarnaast is de verwerking en het gebruik van nationaliteitsgegevens om een aantal redenen complex. Zo is de inzet van risicomodellen en algoritmen een complexe techniek die in ontwikkeling is. Ook is sprake van een diversiteit aan wet- en regelgeving en kaders gericht op ethische vragen. Verder is het gebruik van nationaliteitsgegevens noodzakelijk voor de uitvoering van bepaalde wetten, maar ligt het gevoelig door een risico op mogelijke discriminatie.

Tijdens het onderzoek hebben wij geconstateerd dat de onderzochte organisaties zich bewust zijn van de complexiteit en gevoeligheid van nationaliteitsgegevens. Wel zien we dat niet altijd expliciet aandacht gegeven wordt aan de risico's van, met name indirecte, discriminatie met nationaliteitsgegevens. Het College voor de Rechten van de Mens wijst expliciet op de risico's van deze vorm van discriminatie[4]. Ook in de sturing en verantwoording is aandacht voor (indirecte) discriminatie met nationaliteitsgegevens - zowel in interne als externe rapportages - beperkt. In beleidsdocumenten en jaarverslagen is het onderwerp discriminatie niet of nauwelijks benoemd.

Verder valt op dat, gezien de hierboven vermelde complexiteit, er binnen de organisaties geen volledig en eenduidig inzicht bestaat van de getroffen beheersmaatregelen en de naleving. Mede hierdoor kostte het veel tijd om een goed beeld te krijgen, zowel tijdens de door de organisaties uitgevoerde inventarisaties als het door ons verrichtte onderzoek.

Handelingsperspectief voor de opdrachtgever

In de opdrachtbevestiging staat over het handelingsperspectief: "Met dit inzicht kan de opdrachtgever intern en met UWV, de SVB en Arbeidsinspectie in gesprek gaan over het doorvoeren van eventuele verbeteringen en de Tweede Kamer hierover informeren". Wij geven het volgende handelingsperspectief:

Ten aanzien van de inventarisatie van nationaliteitsgegevens

› Overweeg om bij complexe opdrachten, zoals de inventarisatie naar gebruik van nationaliteitsgegevens, af te stemmen over een gezamenlijke projectmatige

[4] College voor de Rechten van de Mens, *Discriminatie door risicoprofielen, een mensenrechtelijk toetsingskader*, november 2021 en *Toetsingskader risicoprofielen*, januari 2025

aanpak, bij voorkeur onder regie van SZW. Communiceer daarbij expliciet over de aanpak en zorg voor duidelijke definities en een eenduidige uitwerking.

Ten aanzien van beheersmaatregelen voor de verwerking en het gebruik van nationaliteitsgegevens in de handhaving van de sociale zekerheid

- Overweeg om - gezien de maatschappelijke aandacht, het belang voor de organisatie en de complexiteit - onderwerpen als discriminatie, risicomodellen en algoritmen, die de gehele organisatie raken, expliciet te beleggen en op te nemen binnen de bestaande sturings- en verantwoordingscyclus in relatie tot de uitvoeringsorganisaties.
- Zorg in overleg met de uitvoeringsorganisaties voor duidelijkheid over de wijze van communiceren (onder andere het communicatiemiddel, tijdigheid en mate van detail) over het gebruik van risicomodellen en algoritmen richting de maatschappij en de burgers die worden geselecteerd voor handhavingsonderzoeken. Daarbij is het van belang dat ook ontwikkelingen op onder andere het gebied van wet- en regelgeving, interdepartementale uitwerkingen en juridische uitspraken in beeld zijn. Door goed te communiceren kunnen de maatschappij en de betrokkenen zich een juist beeld vormen van de impact van een risicomodel.
- Besteed in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties meer aandacht aan inzicht rond het gebruik van nationaliteitsgegevens (en andere gegevens die mogelijk kunnen leiden tot indirecte discriminatie, zie bijvoorbeeld het toetsingskader risicoprofilering van het College voor de Rechten van de Mens). Denk daarbij aan het volgende:
  - Het sturen op getroffen maatregelen naar aanleiding van risicoanalyses, de onderlinge samenhang en de daadwerkelijke uitvoering ervan;
  - Het op gestructureerde wijze uitvoeren van evaluaties, gericht op het daadwerkelijk naleven van de getroffen maatregelen en op de effectiviteit van de getroffen maatregelen;
  - Afspraken over welke gegevens zelfstandig of in combinatie een indirect risico kunnen geven op discriminatie met nationaliteit;
  - Het vaststellen van risico's op (indirecte) discriminatie bij het gebruik van nationaliteitsgegevens in beleid en uitvoering - zowel in processen als bij medewerkers;
  - Het verantwoorden over nationaliteitsgegevens vanuit het perspectief van mogelijke discriminatie en in combinatie met het gebruik van algoritmen binnen de bestaande sturings- en verantwoordingscyclus, waaronder verantwoordingsrapportages en jaarverslagen.
- Zorg in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties voor de structurele bezetting en deskundigheid van de afdelingen en medewerkers die een rol hebben in het kader van de privacy, evenals van functionarissen die een sleutelrol hebben bij de bewustwording van en het voorkomen van mogelijke discriminatie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

In "de Stand van de uitvoering Sociale Zekerheid" van 26 juni 2020 heeft de minister van SZW de Kamer toegezegd een inventarisatie uit te voeren naar het gebruik van nationaliteit in de Sociale Zekerheid. Directe aanleiding hiervoor was het gebruik door UWV van de indicator nationaliteit in een risicomodel ten behoeve van handhaving en vragen over het gebruik van een (tweede) nationaliteit bij de Belastingdienst aan de staatssecretaris van Financiën. Nationaliteitsgegevens mogen niet gebruikt worden ten behoeve van de handhavingstaak, tenzij er een expliciete wettelijke grondslag voor is en ook een noodzaak voor het gebruik daarvan. Er mag daarnaast geen sprake zijn van discriminatie op grond van deze indicator[5].

In 2020 en 2021 hebben SZW, UWV, de SVB en de NLA de inventarisatie uitgevoerd op het gebruik van nationaliteitsgegevens binnen de sociale zekerheid.

Om geen twijfel te laten bestaan over het rechtmatig gebruik van nationaliteitsgegevens binnen de sociale zekerheid hebben het ministerie van SZW, UWV en de SVB het gebruik van nationaliteit en andere afkomst-gerelateerde indicatoren, zoals geboorteland, in wetten, regels en procedures en risicomodellen in kaart gebracht. Hierbij heeft het ministerie van SZW haar socialezekerheidswetten en arbeidswetten geïnventariseerd, en hebben UWV en de SVB de inventarisatie binnen hun eigen organisatie vormgegeven. De NLA heeft eveneens een inventarisatie naar nationaliteitsgegevens verricht, waarover zij de Kamer in haar jaarverslag over 2020 heeft geïnformeerd.

In de aanbiedingsbrief van 6 juli 2021 over de resultaten van de inventarisaties heeft de minister van SZW geconcludeerd dat er geen grote omissies zijn aangetroffen binnen de sociale zekerheid. Tijdens het commissiedebat van de commissie voor SZW op 6 april 2022 is door de heer van Baarle (DENK) opgemerkt dat de genoemde organisaties de inventarisatie zelf hebben gedaan. Naar aanleiding daarvan heeft de heer Van Baarle gevraagd of de minister bereid is de inventarisatie te laten toetsen door een onafhankelijke externe partij. Tijdens het commissiedebat van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op 6 april 2022 heeft de minister naar aanleiding van vragen van Kamerlid Van Baarle het volgende toegezegd: *"De Minister van SZW bekijkt hoe de inventarisatie nationaliteit sociale zekerheid onafhankelijk kan worden gecontroleerd en informeert de Kamer daarover".* De secretaris-generaal van SZW heeft hierop de Auditdienst Rijk benaderd om een onderzoek uit te voeren.

Deze toezegging is op 21 juni 2022 opgenomen in de Stand van de Uitvoering Sociale Zekerheid, waarin de Eerste en Tweede Kamer halfjaarlijks geïnformeerd worden over wat er speelt binnen de uitvoering van de sociale zekerheid.

In de Stand van de Uitvoering juni 2023 is de Kamer geïnformeerd over het voorgenomen onderzoek door de ADR. Hierbij staat vermeld dat de ADR een kritische reflectie zal uitvoeren op de uitvoering van de inventarisatie nationaliteit. Ook staat vermeld dat de ADR daarnaast onderzoek gaat doen naar de wijze waarop in de dagelijkse praktijk het rechtmatig gebruik van nationaliteitsgegevens wordt geborgd in de uitvoering van de sociale zekerheid. Deze additionele onderzoeksvraag valt buiten de oorspronkelijke toezegging door de minister, maar is in een later stadium door de directeur Stelsel en Volksverzekeringen aangevraagd. De reden daartoe is dat SZW een antwoord wil kunnen geven op de

[5] Tweede kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2020-2021, 26 448, nr. 653, Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI), 6 juli 2021

vraag wat SZW en haar uitvoeringsorganisaties ondernemen om discriminatie te voorkomen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds is het doel om een beeld te schetsen van de in opdracht van de minister van SZW al uitgevoerde inventarisaties en de maatregelen die daarin zijn getroffen om een volledig inzicht te krijgen in de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens. Anderzijds is het doel om te inventariseren op welke wijze SZW, UWV, de SVB en de NLA de toepassing van de voorschriften voor registratie en gebruik van nationaliteitsgegevens borgen in de dagelijkse praktijk.

Met dit inzicht kan de opdrachtgever intern en met UWV, de SVB en de NLA in gesprek gaan over het doorvoeren van eventuele verbeteringen en de Tweede Kamer hierover informeren.

Om de doelstelling te realiseren zijn een tweetal onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Op welke manier hebben het ministerie van SZW, UWV, de SVB en de NLA de inventarisatie vormgegeven en uitgevoerd om een volledig inzicht te krijgen in de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens?

2. Welke beheersmaatregelen zijn er bij het ministerie van SZW, UWV, de SVB en de NLA getroffen in de dagelijkse praktijk om te borgen dat zij in de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens voldoen aan geldende voorschriften?

1.3 Afbakening en referentiekader

Onderzoeksvraag 1

Het object van onderzoek is de vormgeving en uitvoering van de inventarisaties gericht op het verkrijgen van een volledig inzicht in de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens.

De ADR onderzoekt niet of de inventarisaties volledig zijn, noch de juistheid van de daarop gebaseerde conclusies van de minister van SZW in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer.

Als referentiekader is het Lineair Faseringsmodel gebruikt, dat is uitgewerkt en opgenomen in de bijlage van de opdrachtbevestiging.

Onderzoeksvraag 2

Het object van onderzoek zijn de beheersmaatregelen gericht op de borging van conformiteit van de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens aan de voorschriften.

De ADR onderzoekt niet in hoeverre de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens binnen SZW, UWV, de SVB en de NLA plaatsvinden volgens de geldende voorschriften.

Met de opdrachtgever is onderzoeksvraag 2 verder afgebakend als volgt:

- UWV: het proces van de afdeling Handhaving, in het bijzonder het gebruik van risicomodellen en risicogericht toezicht in de handhaving van de regelingen die UWV uitvoert.

- de SVB: het proces van de afdeling Handhaving, in het bijzonder het gebruik van risicomodellen en risicogericht toezicht in de handhaving van de regelingen die de SVB uitvoert.

- de NLA: het proces van de afdeling Handhaving, in het bijzonder het ontwikkelen en gebruiken van risicomodellen in het Toezicht.

Als referentiekader voor deze onderzoeksvraag is de Demingcircle gebruikt. Deze is uitgewerkt en opgenomen in de bijlagen van de opdrachtbevestiging.

De bevindingen van de ADR zullen alleen betrekking hebben op de betreffende afdelingen en processen en hoeven niet representatief te zijn voor de gehele organisatie.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en 3 geven wij op hoofdlijnen antwoord op de onderzoeksvragen 1 respectievelijk 2, met bevindingen die wij zien bij de vier onderzochte organisaties SZW, UWV, de SVB en de NLA. In hoofdstuk 4 beschrijven we het handelingsperspectief voor de opdrachtgever voor mogelijke verbeteringen. Hoofdstuk 5 geeft een verantwoording over de uitvoering van het onderzoek.

In de bijlagen 2, 3, 4 en 5 beschrijven we de bevindingen voor onderzoeksvraag 1 (de inventarisatie) per organisatieonderdeel. In de bijlagen 6, 7, 8 en 9 beschrijven we deze voor onderzoeksvraag 2 (de beheersmaatregelen). Voor onderzoeksvraag 2 geven we naast de feitelijke bevindingen cursief gedrukt aan wat eventuele aandachtspunten zijn of wat anderszins opvalt. De inhoud van de bijlagen is afgestemd met de betreffende organisaties.

1.5 Looptijd en complexiteit van het onderzoek

Het onderzoek betrof twee onderzoeksvragen waarvan de tweede onderzoeksvraag complex bleek te zijn. Dat kwam door de materie zelf en de ontwikkelingen daarin, bijvoorbeeld op het gebied van wet- en regelgeving, onderliggende kaders en uitwerkingen maar ook door de maatschappelijke ontwikkelingen en politieke aandacht. Dit is een breed palet, met bijvoorbeeld de AI-act, uitwerkingen zoals door het College voor de Rechten van de Mens maar ook algemene wetten zoals de AVG gericht op privacy.

Organisaties spelen in op deze ontwikkelingen maar zijn op dit gebied ook zelf sterk in ontwikkeling ten aanzien van beleid, uitvoering en de sturing en beheersing ervan. Verder zijn de onderzochte organisaties verschillend en ging het feitelijk om vier verschillende onderzoeken. Daarbij komt dat door een onderwerp als nationaliteitsgegevens naast alle hiërarchische niveaus, de uitvoerende afdelingen ook stafafdelingen en diverse overlegstructuren betrokken zijn. Afstemming bleek mede daardoor tijdrovend. De verschillende factoren maakten dat de looptijd van dit onderzoek langer was dan gebruikelijk.

2 Inventarisatie naar gebruik van nationaliteitsgegevens in de sociale zekerheid

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvraag "Op welke manier hebben het ministerie van SZW, UWV, de SVB en de NLA de inventarisatie vormgegeven en uitgevoerd om een volledig inzicht te krijgen in de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens?"

Het object van onderzoek was de vormgeving en uitvoering van de inventarisaties gericht op het verkrijgen van een volledig inzicht in de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens. De ADR heeft niet onderzocht of de inventarisaties volledig zijn en ook niet de juistheid van de daarop gebaseerde conclusies van de minister van SZW in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer.

Aanleiding voor de inventarisatie was de vraag van de Kamer om 'een uitputtend overzicht van wetten, regels, regelingen, systemen, procedures, risicomodellen en selectiemodules waarin de nationaliteit, tweede nationaliteit en/of etniciteit zijn opgenomen als voorwaarde en/of (risico-)indicator'.

De Kamer wilde inzicht krijgen in de vraag in hoeverre verkeerd gebruik van nationaliteit zich, behalve bij de Belastingdienst (in risicomodellen en selectieregels), ook bij andere onderdelen van de overheid heeft voorgedaan. In dat kader is aan UWV, de SVB, de NLA en ook aan de directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA)van SZW gevraagd een inventarisatie uit te voeren van de eigen systemen, procedures, risicomodellen, selectiemodellen en wet- en regelgeving, SZW zou een toetsingskader opstellen om te kunnen bepalen of sprake was van geoorloofd dan wel ongeoorloofd gebruik van nationaliteit.

2.1 Vanwege de complexiteit is meer tijd genomen om de inventarisatie gedegen uit te voeren

Alle vier de organisaties (UWV, de SVB, de NLA en SZW) gaven aan dat de in mei 2020 verstrekte opdracht voor de inventarisatie wat betreft de opgedragen planning van één week niet haalbaar bleek. Al vroeg werd duidelijk dat de inventarisatie veel meer werk inhield dan in eerste instantie was voorzien. Er kon niet worden gesteund op al aanwezige rapportages/overzichten gericht op het gebruik van nationaliteitsgegevens. Daarom is ervoor gekozen om meer tijd te nemen om de inventarisatie gedegen uit te kunnen voeren.

Ook nadat de initiële opleverdatum van het voorjaar 2020 werd verschoven naar het najaar van datzelfde jaar, bleek de opdracht - vanwege de omvang en complexiteit van de opgave - binnen de gestelde termijn niet uitvoerbaar. Als gevolg daarvan was het niet mogelijk om de Kamer in de Stand van de Uitvoering (SvU) van december 2020 te informeren over de uitkomsten van de inventarisatie, zoals was toegezegd.

Mede omdat de opleverdatum van de inventarisaties gekoppeld werd aan het moment van uitbrengen van de SvU, nam de inventarisatie uiteindelijk meer dan een jaar in beslag. De eerste resultaten van de inventarisatie zijn in januari 2021 aan directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV) opgeleverd en de definitieve resultaten in juni 2021. Het overzicht waarop de resultaten zijn vastgelegd, is als bijlage aan de Kamerbrief van 6 juli 2021 toegevoegd.

2.2 De sturing vanuit SZW en de onderlinge afstemming waren beperkt

De vier organisaties (SZW, UWV, de SVB, de NLA) gaven aan dat de sturing vanuit het departement (directie Stelsel en Volksverzekeringen) op het uitvoeren van de inventarisatie beperkt was. Zo is er door SZW geen plan van aanpak opgesteld of

richting meegegeven voor de inventarisatie. Communicatie vond plaats via een werkgroep opgericht door SZW. In deze werkgroep participeerden de coördinatoren van UWV, de SVB en de NLA. In de werkgroep werd onder meer gesproken over de definities van nationaliteit en etniciteit. Uit gesprekken blijkt dat de betrokken partijen slechts in beperkte mate de ervaringen met het uitvoeren van de inventarisatie met elkaar hebben gedeeld.

2.3 Er bestond onduidelijkheid over de opdrachtformulering

Met name voor UWV, de SVB en de NLA was de opdrachtformulering vanuit SZW niet volledig duidelijk, met name ten aanzien van de scope, die aanvankelijk breed werd opgevat als het controleren van alle regelgeving, processen en verwerkende systemen. De onduidelijkheid leidde er mede toe dat de inventarisaties meer tijd vergden.

Organisaties gaven daarom deels zelf invulling aan welke wet- en regelgeving, processen en systemen zij bij de inventarisatie betrokken. Daarnaast bestond er onduidelijkheid over de periode waarop de inventarisatie betrekking moest hebben. Omdat definities onduidelijk bleven, gingen organisaties bovendien eigen definities hanteren van begrippen als 'nationaliteit', 'gebruiken' en 'registreren'.

Het toetsingskader dat organisaties had kunnen ondersteunen bij het bepalen of sprake was van geoorloofd dan wel ongeoorloofd gebruik van nationaliteit, is niet tot stand gekomen.

2.4 De aanpak van de inventarisatie verschilde tussen en ook binnen de verschillende organisaties

De inventarisatie is door iedere organisatie op een eigen wijze aangepakt. Bij de SVB is een projectorganisatie ingericht voor de uitvoering van de inventarisatie en is een eigen plan van aanpak opgesteld. Dit plan is niet met SZW afgestemd en bevatte geen uitgewerkte processtappen met mijlpalen. De verdere invulling werd veelal overgelaten aan de medewerkers die bij de inventarisatie betrokken waren. Bij de overige organisaties werd de inventarisatie op een meer organische wijze uitgevoerd - binnen de reguliere werkzaamheden - of benaderd als een Kamervraag. Meestal was er een coördinator aangesteld of was er een werkgroep.

Bij UWV is de inventarisatie binnen de verschillende divisies en directies zelfstandig en los van elkaar uitgevoerd, met een eigen aanpak. Bij SZW is deze uitgevoerd door twee juristen met kennis en ervaring van de sociale zekerheid.

2.5 De controle op de resultaten van de inventarisatie verschilde per organisatie

De vier organisaties gaven aan dat er controle heeft plaatsgevonden op de resultaten van de inventarisatie, waarbij verschillende werkwijzen zijn gehanteerd.

Bij UWV vond controle binnen de divisies niet structureel plaats, maar werden de resultaten kritisch doorgenomen door privacy-juristen en de directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum (SBK) vanuit eigen kennis en ervaring.

Bij de SVB is de controle op opgeleverde resultaten van de interne inventarisatie niet op gestructureerde wijze gedaan. Er was geen navolgbare opzet van uit te voeren controles, vastlegging van de resultaten en een rapportage. De bevindingen zijn met elkaar en met de coördinator afgestemd. Ook is aangegeven dat controle veelal plaatsvond op basis van "common sense".

De inventarisatie is bij de NLA initieel opgepakt als een Quick scan. Deze Quick scan bleek na controle toch niet geheel te beantwoorden aan de doelstelling van het management van de NLA. In een vervolgronde zijn de vragen binnen de NLA uitgezet bij alle projectleiders en programmamanagers en bij de directie Opsporing van de NLA.

Bij SZW is gedurende de inventarisatie waar nodig collegiaal overleg gepleegd. Dit gebeurde bijvoorbeeld met wetgevers. In de afronding heeft directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA haar bevindingen met

betrekking tot de inventarisatie van het onderdeel wet- en regelgeving zowel met de directies Werknemersregelingen (WR) en Internationale Zaken (IZ) als met de directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV) inhoudelijk besproken en afgestemd.

2.6 De rapportages over de inventarisatie verschilden in vorm, timing en omvang

De resultaten van de inventarisatie van UWV, de SVB en SZW zijn gerapporteerd in de Kamerbrief van 6 juli 2021 bij de Stand van de Uitvoering van diezelfde maand. De NLA heeft onafhankelijk en op hoofdlijnen aan de Kamer gerapporteerd. Voor de rapportage heeft UWV een eigen format gekozen, de SVB en SZW hebben eenzelfde format gehanteerd.

De NLA hechtte aan haar onafhankelijkheid en koos er daarom voor om zelf, dus los van het departement SZW, de Kamer in te lichten over de inventarisatie via een bijlage bij haar jaarverslag over 2020. De vorm en timing van de rapportage was daardoor verschillend van de andere organisaties.

De omvang van de rapportages van de vier inventarisaties verschilde aanzienlijk: UWV leverde een rapport van 19 pagina's aan, de SVB 259 pagina's, de NLA 2 pagina's en SZW 17 pagina's. In de rapportage in de Kamerbrief geeft de Minister aan dat zij niet kan garanderen dat de inventarisatie 100% volledig is. Tijdens het onderzoek van de ADR werd dit door de verschillende organisaties nogmaals benadrukt.

Voor het vastleggen van de resultaten door de betrokken organisaties heeft de directie SV wel een format ontwikkeld dat voor een eenduidige manier van inventariseren moest zorgen. Omdat dit format niet volledig aansloot bij de praktijk, pasten sommige organisaties het aan naar eigen inzicht of kozen zij ervoor een eigen format te gebruiken.

2.7 Geen van de organisaties heeft een evaluatie uitgevoerd van het inventarisatieproces

Er heeft geen evaluatie van de uitgevoerde inventarisatie plaatsgevonden, noch intern binnen de betrokken organisaties, noch extern door SZW en andere partijen. Een van de redenen die werd aangegeven was dat dit geen algemeen gebruik is bij het afhandelen van Kamervragen of toezeggingen aan de Kamer.

Geïnterviewden gaven aan dat een evaluatie zinnig zou zijn geweest, onder meer om gezamenlijk een uitgewerkte definitie te kunnen afspreken van het begrip 'etniciteit' voor het geval het begrip opnieuw naar voren komt in de media of de Tweede Kamer. Voor de NLA was de inventarisatie mede aanleiding voor het inrichten van een data-governance stelsel om het dataproces in de breedte te ontwikkelen gericht op datakwaliteit, veiligheid, privacy inclusief het ontwikkelen van een ethisch normenkader.

2.8 Geen van de organisaties vormde een gestructureerd dossier

Tijdens de uitvoering was er geen afstemming over de wijze van uitvoering of dossiervorming. Bij geen van de organisaties is een gestructureerd zelfstandig leesbaar dossier van de inventarisatie aangetroffen. Medewerkers, die betrokken waren bij de inventarisatie, hebben de dossiervorming verschillend opgepakt.

3 Beheersmaatregelen voor gebruik van nationaliteitsgegevens

Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksvraag 2 "Welke beheersmaatregelen zijn er bij het ministerie van SZW, UWV, de SVB en de NLA getroffen in de dagelijkse praktijk om te borgen dat zij in de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens voldoen aan geldende voorschriften?" De ADR heeft niet onderzocht in hoeverre de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens binnen SZW, UWV, de SVB en de NLA plaatsvinden volgens de geldende voorschriften. Het onderzoek is afgebakend (zie 1.3), zodat de bevindingen van de ADR alleen betrekking hebben op de onderzochte afdelingen en processen en niet representatief hoeven te zijn voor de gehele organisatie.

Hieronder beschrijven wij op hoofdlijnen de aangetroffen beheersmaatregelen binnen SZW, UWV, de SVB en de NLA. In de bijlagen bij dit rapport gaan we dieper in op de beheersmaatregelen per organisatieonderdeel. De beschrijving is ingedeeld volgens de verschillende onderwerpen uit het referentiekader van de ADR, zoals opgenomen in de bijlage bij de opdrachtbevestiging. Bij de bevindingen staan cursief gedrukt enkele aandachtspunten vermeld en wat anderszins opvalt.

Beleid en procesbeschrijvingen

3.1 De organisatie in de sociale zekerheid hebben beleid en procesbeschrijvingen opgesteld voor privacy en gebruik van risicomodellen

De vier organisaties (SZW, UWV, de SVB en de NLA) hebben beleid opgesteld op het gebied van privacy en het omgaan met persoonsgegevens en voor het gebruik van risicomodellen. Op procesniveau is dit verder uitgewerkt in procesbeschrijvingen. Het betreft het volgende:

a. Privacybeleid en/of privacyverklaring. De vier organisaties hebben een eigen privacybeleid c.q. privacyverklaring opgenomen op hun website.

b. Beleidskompas. SWZ gebruikt een rijksbreed kader voor het 'privacyproof' ontwikkelen van beleid en wetgeving. Het Beleidskompas is zo opgesteld dat alle relevante wet- en regelgeving voor de bescherming van persoonsgegevens, waaronder de AVG en de Uitvoeringswet AVG, in overweging wordt genomen tijdens het beleidsproces.

c. Beleid en richtlijnen voor risicomodellen. UWV, de SVB en de NLA hebben voor het risicogericht toezicht en de ontwikkeling en gebruik van risicomodellen[6] eigen richtlijnen en procedures ontwikkeld en opgesteld. Zo heeft UWV een beleidsdocument Model Risicomanagement waarin de gehele levenscyclus van een model wordt beschreven. De SVB heeft een eigen algoritmebeleid.

d. Ethische kaders. UWV en de SVB hebben een eigen ethisch kader ontwikkeld voor het gebruik van risicomodellen. UWV gebruikt een Kompas Data Ethiek[7] voor het maken van afwegingen voor het ethische verantwoord gebruik van

[6] UWV, DE SVB en DE NLA maken voor de handhaving gebruik van risicomodellen, ook wel risicoscans of algoritmen genoemd. Deze modellen zoeken naar combinaties van gegevens die mogelijk samenhangen met een verhoogde kans op een regelovertreding. UWV maakt thans gebruik van tien algoritmes (Zie Onze algoritmes | UWV), de SVB heeft er zeven (Zie Algoritmes | Over de SVB | DE SVB) en de NLA heeft drie algoritmes, waarvan er twee nog in ontwikkeling zijn of zich in de pilotfase bevinden.

[7] https://www.uwv.nl/imagesdxa/kompas-data-ethiek-2_tcm94-438618.pdf

data. Uitgangspunt van het Kompas zijn de "ROEP"-waarden[8] die UWV belangrijk vindt als basis voor het benaderen van cliënten en eigen medewerkers. Het Ethics Center van de SVB heeft in 2023 een ethische toets ontwikkeld en ingevoerd. Deze toets is gebaseerd op het mensenrechtenkader van het College voor de Rechten van de Mens voor risicoprofielen en het IAMA (mensenrechtenkader voor algoritmen). Een aantal vragen in de toets heeft betrekking op discriminatie en daarbij is onder andere "ras of afkomst, nationaliteit" genoemd. SZW en de NLA geven aan dat zij gezamenlijk een ethisch normenkader ontwikkelen.

e. Kaders en richtlijnen voor risicoanalyses op gegevensbescherming. Voor het verwerken van persoonsgegevens of het ontwikkelen van een risicomodel moet een organisatie eerst een risicoanalyse[9] uitvoeren. Hiervoor heeft SZW een toolbox beschikbaar met diverse handreikingen. Bij de andere organisaties zijn ondersteunende hulpmiddelen beschikbaar bijvoorbeeld voor het uitvoeren van een Quickscan, (D)PIA en risicogericht onderzoek.

Noot: Privacybeleid is in ontwikkeling. Niet alle documenten zijn actueel. Het gebruik van nationaliteitsgegevens en de mogelijke risico's hiervan op discriminatie worden niet altijd specifiek benoemd in de beleidsdocumenten en procesbeschrijvingen. Dit betreft onder andere het privacybeleid, het Beleidskompas en het Kompas Data Ethiek. Daarnaast wordt het aspect ethiek niet behandeld in de beleidsdocumenten en het Beleidskompas.

3.2 SZW, UWV, de SVB en de NLA beschrijven de wettelijke grondslag voor het verwerken van nationaliteitsgegevens

De AVG, artikel 6, eerste lid geeft grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens. Voor de onderzochte organisaties is er sprake van het uitvoeren van een publieke taak en ligt er een grondslag in een wet. De vier organisaties leggen vast wat de wettelijke grondslag is voor het verwerken van nationaliteitsgegevens. Dit doen zij in interne richtlijnen, maar ook bij het uitvoeren van een (D)PIA of GEB of in het verwerkingsregister.

Zowel UWV, de SVB als de NLA moeten nationaliteitsgegevens gebruiken en verwerken in een aantal processen. Alle organisaties geven aan dat gegevens over etniciteit, ras, afkomst daarbij geen rol spelen. Zo is voor UWV het gegeven 'nationaliteit' bepalend om wel of geen toegang te krijgen tot de dienstverlening van UWV als het gaat om uitkeringen, re-integratie en bemiddeling naar werk. De SVB legt de nationaliteit vast omdat dit van belang is voor de vaststelling van verzekeringstijdsvakken voor de volksverzekeringen en voor (de hoogte van) het recht op sommige uitkeringen. Daarnaast is het in sommige gevallen van belang voor het uitvoeren van belastingverdragen; in dat kader komt het voor dat er soms nog een tweede nationaliteit is vastgelegd, bijvoorbeeld de Turkse. In het toezicht door de NLA is het persoonsgegeven nationaliteit met name relevant wanneer er gecontroleerd moet worden of de werkgever zich houdt aan de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De inspecteur onderzoekt of de werkgevers zich houden aan de regelgeving en moet daarvoor weten wat de nationaliteit is van de werknemer en of er een werkvergunning is. De NLA richt haar toezicht op werkgevers en selecteert daartoe bedrijven. Het toezicht richt zich niet op individuele werknemers.

[8] Respect, Openheid, Eigen Verantwoordelijkheid en Professionaliteit
[9] Het gaat hier om een Data Protection Impact Analysis (DPIA), ook wel Gegevensverwerking Effectbeoordeling (GEB) genoemd.

Risicoanalyse bij gegevensverwerking

3.3 **Voor het ontwikkelen en gebruiken van risicomodellen in het risicogericht toezicht bestaan bij UWV, de SVB en de NLA diverse beheersmaatregelen gericht op het voorkomen van discriminatie.**

Zowel UWV, de SVB als de NLA geven aan dat zij in het risicogericht toezicht en het gebruik van risicomodellen geen nationaliteitsgegevens als selectiecriterium gebruiken. De organisaties beschrijven in beleidsdocumenten en procesbeschrijvingen een aantal maatregelen die discriminatie moeten voorkomen, zoals bijvoorbeeld:

- De organisatie voert een risicoanalyse uit op de gegevensverwerking of risicomodel;
- Het gebruik van statische persoonskenmerken zoals leeftijd en burgerlijke stand of opleidingsniveau dient zoveel mogelijk vermeden te worden;
- Het model gebruikt alleen gedragskenmerken en dus geen 'reguliere' persoonsgegevens;
- De organisatie voert een IAMA-mensenrechtenbeoordeling uit voor risicomodellen;
- De organisatie voert toetsen uit op bias en vooroordelen;
- Modellen doorlopen tijdens ontwikkeling en gebruik een procedure waarbij door meerdere 'verdedigingslinies' het model wordt getoetst, ook op ethische aspecten

Noot: Uit aangeleverde documentatie voor dit onderzoek blijkt niet dat organisaties specifiek toetsen op risico's van discriminatie met gegevens die indirect verwijzen naar nationaliteitsgegeven.

3.4 **UWV, de SVB en de NLA voeren risicoanalyses (DPIA, PIA of GEB) uit op processen en informatiesystemen waar sprake is van verwerking van persoonsgegevens, zoals bij risicomodellen**

Zowel UWV, de SVB als de NLA voeren (D)PIA's uit op hun hoofdprocessen. Om te bepalen of een (D)PIA nodig is, voeren zij meestal eerst een pre-DPIA of QuickScan uit. Als de uitkomst van de QuickScan is dat de verwerking van persoonsgegevens waarschijnlijk geen hoog risico oplevert dan is er geen (D)PIA nodig. Bij het ministerie van SZW is een DPIA verplicht onderdeel van ontwikkeling van beleid en wetgeving als daar verwerking van persoonsgegevens met een hoog privacy risico uit voortvloeit. Met een (D)PIA (ook wel GEB genoemd) wordt onder andere vastgesteld wat de doelbinding is van de gegevensverwerking, welke wetten van toepassing zijn, of de gegevens verwerkt mogen worden en of de goede maatregelen zijn getroffen wat betreft autorisaties, afscherming, vernietiging e.d.

Noot: de organisaties geven aan te werken aan het verder ontwikkelen van het DPIA/GEB proces, zoals het actualiseren van uitgevoerde (D)PIA's/GEB's en het naleven van de voorgestelde maatregelen in de (D)PIA's/GEB's.

Noot: In het Model DPIA Rijksdienst wordt gewezen op het risico dat het verwerken van combinaties van gegevens een mogelijke indirecte verwijzing naar ras of etniciteit betekent wat potentieel kan leiden tot discriminatie. Toegelicht wordt dat voor bijzondere persoonsgegevens een verwerkingsverbod geldt tenzij een uitzonderingsgrond uit de AVG van toepassing is. Ten aanzien van het gegeven 'nationaliteit' staat in de toelichting vermeld dat dit op zichzelf geen bijzonder persoonsgegeven is en ook niet als zodanig in de AVG en de UAVG wordt genoemd maar in combinatie met gegevens als bijvoorbeeld geboorteland en herkomst wel kan leiden tot gegevens waaruit het ras of etnische afkomst blijkt. Volgens de toelichting moet dan beoordeeld worden of in de betreffende gegevensverwerking het neutrale gegeven 'nationaliteit' potentieel kan leiden tot discriminatie van betrokkene.

Privacy bewustzijn

3.5 Er is aandacht voor privacy bewustzijn van medewerkers

Bij de vier organisaties is aandacht voor het privacy bewustzijn van de medewerkers. Zo zijn er cursussen en (verplichte) e-learnings op het gebied van privacy en worden hierover bijeenkomsten georganiseerd. Bij SZW is een AVG-expertgroep van juristen aanwezig die voor specialistische vragen geraadpleegd kan worden. De organisaties bieden ook ruimte voor dialoog met medewerkers op ethisch gebied, bijvoorbeeld bij UWV met de Commissie Data Ethiek. Binnen de SVB is een Ethics Officer aanwezig. Deze helpt de organisatie bij het maken van keuzes vanuit een breder kader door de betrokkenen bewust te maken van de ethische en morele aspecten die kunnen spelen, waaronder discriminatie. Dit zijn thema's waar nationaliteitsgegevens deel van uitmaken. Het management voert ook gesprekken met medewerkers over privacy-aangelegenheden. De inspecteur-generaal van de NLA nodigt bijvoorbeeld medewerkers elk jaar uit met hem in gesprek te gaan over dit soort thema's.

Noot: Er wordt rondom de onderwerpen privacy en discriminatie, mede als gevolg van de toeslagenaffaire, druk ervaren om het toezicht goed uit te voeren, blijkt uit gesprekken. Men geeft aan, binnen de kaders van de wetgeving, een balans te zoeken tussen effectief toezicht en bescherming van privacy.

Transparantie en registers

3.6 SZW, UWV, de SVB en de NLA houden een verwerkingsregister bij

De AVG schrijft voor dat elke organisatie moet kunnen aantonen dat de privacyregels worden nageleefd. Dit heet "de verantwoordingsplicht". Daarmee laat een organisatie bijvoorbeeld zien dat een verwerking van persoonsgegevens voldoet aan de belangrijkste uitgangspunten van de AVG. Eén van de maatregelen om aan de verantwoordingsplicht te voldoen, is het opstellen en bijhouden (beheren) van een verwerkingsregister. Hierin staat informatie over de persoonsgegevens die een organisatie verwerkt. Volgens de AVG moet de verwerkingsverantwoordelijke[10] voorgeschreven informatie in het register opnemen

[10] De verwerkingsverantwoordelijke is een organisatie of persoon die het doel van en de middelen voor het gebruik van persoonsgegevens bepaalt.

Op 'Verwerkingsregister Rijksoverheid'[11] is te zien dat SZW per organisatieonderdeel, waaronder de NLA, een verwerkingsregister bijhoudt. De gegevensverwerkingen zijn voornamelijk op procesniveau vastgelegd. Hierbij gaat het om alle verwerkingen waarbij persoonsgegevens binnen een directie gebruikt worden en niet alleen om de verwerkingen uit het beleids- en primair proces. Het verwerkingsregister is openbaar en wordt ingevuld door de privacy-adviseur.

UWV geeft in het jaarverslag 2024 aan een verwerkingsregister te hebben conform de AVG. Het register is niet openbaar toegankelijk. Een samenvattend overzicht van de verwerkingen staat in de privacyverklaring. Hierin staan de meest voorkomende situaties vermeld waarin UWV de persoonsgegevens kan verzamelen en verwerken. Per verwerking is vermeld welke persoonsgegevens dit betreft. De SVB houdt een eigen verwerkingsregister bij[12]. Via internet kan iedere burger het externe verwerkingenregister van de SVB inzien.

Noten ten aanzien van het verwerkingsregister:

- *In de verwerkingsregisters van SZW, UWV en de NLA ontbreekt een beschrijving van de organisatorische en/of technische maatregelen om de persoonsgegevens die worden verwerkt te beveiligen. Dit is verder niet toegelicht.*
- *De SVB heeft geconstateerd dat haar register nog niet compleet is. Er is een opsomming opgenomen van de gegevenselementen die worden gebruikt. Het gegeven "Nationaliteit" is niet genoemd. Wel is onder andere aangegeven: "inzien en/of kopieën van paspoorten of andere legitimatiebewijzen" en "ras of etnische afkomst". Bij de opsomming van categorieën betrokkenen is onder andere aangegeven "niet klanten". Het is niet duidelijk waarom "ras of etnische afkomst" is genoemd of wat bedoeld wordt met "niet klanten"."*
- *Het verwerkingsregister van UWV is niet, zoals bij andere organisaties en toegankelijk voor de burger. Wel is een samenvattend overzicht van het verwerkingsregister opgenomen als onderdeel van de privacyverklaring van UWV[13]. De privacyverklaring is gepubliceerd op de website van UWV.*
- *In het register van de NLA staat bij twee verwerkingen vermeld dat ook persoonsgegevens worden verwerkt waaruit ras of etnische afkomst blijkt. Het register wordt geheel herzien en geactualiseerd.*

3.7 Voor de transparantie richting de maatschappij over het gebruik van algoritmes publiceert de Rijksoverheid een algoritmeregister

In december 2022 lanceerde de overheid het Algoritmeregister van de Nederlandse overheid[14]. Sindsdien kan elke overheidsorganisatie algoritmes in het algoritmeregister publiceren. Het algoritmeregister is een middel waarmee organisaties transparant kunnen zijn over de algoritmes die zij inzetten in hun processen. In het algoritmeregister staan ook de algoritmes die UWV gebruikt. Hier vermeldt UWV welke gegevens een algoritme gebruikt en met welke doel. Tevens zijn maatregelen genoemd gericht op het voorkomen van discriminatie door het algoritme, zoals bijvoorbeeld het niet gebruiken van persoonskenmerken, zoals

[11] https://www.avgregisterrijksoverheid.nl
[12] Register Persoonsgegevens | DE SVB
[13] Privacyverklaring UWV | UWV
[14] Het algoritmeregister van de Nederlandse overheid

afkomst, geslacht, leeftijd of andere privacygevoelige gegevens. Ook de SVB en de NLA publiceren de belangrijkste algoritmes op de website en zijn aangesloten bij het door BZK opgestelde landelijke algoritmeregister.

Noten ten aanzien van het algoritmeregister en transparantie

- *Uit gepubliceerde informatie op internet over de categorieën persoonsgegevens blijkt niet duidelijk welke gegevens daadwerkelijk worden gebruikt in algoritmes. Soms is verwezen naar een algemene en ruime opsomming. Een algemene verwijzing naar de opsomming kan tot gevolg hebben dat burgers denken dat veel gegevens in één verwerking worden gebruikt terwijl dit in werkelijkheid niet altijd plaatsvindt*
- *Onduidelijk is wat het gewenste niveau van transparantie (wat aan welke belanghebbende wordt gecommuniceerd, met welke mate van detail) is over risicomodellen en algoritmes.*

Meldingen van vermoedens van misstanden

3.8 Er bestaan procedures voor het doen van meldingen van vermoedens van misstanden

Op de websites van de organisaties en in de privacyverklaringen staat vermeld op welke wijze cliënten de rechten, die de AVG hen toekent, kunnen effectueren. Het gaat hier om het bekijken, wijzigen en soms laten verwijderen van gegevens. Voor SZW, UWV en de NLA is te lezen dat als burgers een vraag over privacy hebben, zij dit bij de FG kunnen melden. Heeft de burger na contact met de FG nog vragen of een klacht, dan kan volgens de privacyverklaring de burger terecht bij de AP. Bij de SVB zijn ook AVG-contactpersonen aanwezig voor het afhandelen van meldingen. SZW geeft aan dat burgers in geval van klachten over discriminatie en etnisch profileren tevens bij het rijksbreed meldpunt 'Discriminatie' terecht kunnen. Deze informatie is echter niet in de privacyverklaring van SZW opgenomen. Voor meldingen door medewerkers over misstanden zijn er de reguliere, reeds aanwezige, mogelijkheden zoals de vertrouwenspersoon, het Bureau Integriteit en de reguliere managementlijn of de klokkenluidersregeling.

Noot: Er is geen specifiek meldpunt ingericht voor medewerkers om vermoedens van misstanden over de omgang van gegevens van burgers te melden.

Noot: De mogelijkheid om vermoedens van misstanden bij de FG te melden is niet breed bekend gemaakt binnen SZW.

Sturing

3.9 Sturing en governance voor risicogericht toezicht

a. De uitvoeringsorganisaties SVB en UWV zijn als ZBO verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering en naleving van regels en zetten risicogericht toezicht in als instrument om deze naleving te waarborgen. Dit stelsel van risicogericht toezicht bestaat uit maatregelen en processen gericht op het tijdig signaleren, beheersen en monitoren van risico's die de naleving van regels kunnen beïnvloeden. De minister is politiek aanspreekbaar in de Tweede Kamer voor het functioneren van de ZBO's en naleving van wet- en regelgeving met ondersteuning van audits, inspecties en rapportages. In geval van urgente of

impactvolle incidenten werken SZW en de uitvoeringsorganisaties vaak intensief samen om het probleem te analyseren, te rapporteren en zo mogelijk op te lossen. Daarnaast stelt SZW zelf vragen naar aanleiding van verslagen of onderzoeken, en blijft het alert op signalen uit de maatschappij en media die kunnen wijzen op risico's in de uitvoering.

b. UWV heeft governancestructuren beschreven voor informatiebeveiliging en privacy, voor modelrisicomanagement en voor data ethiek. UWV geeft aan dat de CDO van UWV verantwoordelijk is voor het gegevensmanagement en de data-governance. De CIO, CISO en de CPO zijn verantwoordelijk voor het beleid voor gegevensbescherming. Bij UWV is onlangs het privacy office opgericht.

c. Bij de SVB vindt besluitvorming over het ontwikkelen en gebruiken van risicogerichte onderzoeken plaats door het managementteam van de directie Preventie en Handhaving (P&H). Een bestuursadviseur informeert de RvB en het management P&H over belangrijke ontwikkelingen en risico's. Een van de leden van de RvB van de SVB is lid van de klankbordgroep van de Staatscommissie Discriminatie. Verder is een regiegroep 'Trajecten risicoprofilering en voorkomen discriminatie' opgericht om verschillende trajecten rond risicoprofilering, nationaliteit en (voorkomen van) discriminatie te stroomlijnen. Dit, vanwege de toenemende interne en externe aandacht voor deze onderwerpen. Er is een privacy-organisatie ingericht met privacy-officers bij de directies/afdelingen en een CPO in een dubbelrol met de CISO.

d. De NLA heeft geen eigen CISO of CPO. De NLA is afhankelijk van de beperkte formatie op het departement. Voor privacy-aangelegenheden zijn bij de NLA vijf adviseurs IB&P beschikbaar. De NLA geeft aan te onderzoeken of er in de toekomst wel een eigen CPO wenselijk is.

Noot: SZW geeft aan erop te vertrouwen dat uitvoeringsorganisaties, als zelfstandige bestuursorganen, zelf melding doen van fouten in de uitvoering. Een recent voorbeeld is de risicoscan 'Verblijf in het Buitenland', opgesteld door UWV, waarin het IP-adres gebruikt werd waar geen wettelijke grondslag voor was. Na constatering heeft de bestuurlijke top van UWV de verantwoordelijke leiding binnen SZW direct hierover geïnformeerd, aldus SZW.

Noot: De SVB heeft aandacht voor het steeds beter inrichten van de privacy organisatie. In de FG-jaarrapportage 2023 is bijvoorbeeld vermeld dat:

> *"De FG signaleert dat de structurele inbedding van de privacy governance feitelijk nog moet gebeuren.... Er worden goede stappen gezet om de privacy - en informatiehuishouding beter in te richten. Op diverse vlakken is er echter nog sprake van in te halen onderhoud. Het privacybeleid, de interne en externe privacyverklaring, het register van gegevensverwerkingen en de SVB-gedragscode zijn verouderd en dienen herzien en geactualiseerd te worden".*

Controle

3.10 Governance structuren voor controle en advies op het risicogericht toezicht

Bij UWV, de SVB en de NLA is de controle op het risicogericht toezicht en het gebruik van risicomodellen c.q. risicoscans ingericht met een aantal zogenaamde 'verdedigingslinies'. Het betreft onder meer het volgende:

a. Functionarissen gegevensbescherming (FG). Bij alle organisaties is een FG aanwezig. De FG heeft een belangrijke adviesrol, met name bij het uitvoeren van (D)PIA's. De organisatie mag van het advies van de FG afwijken, maar dit moet wel gemotiveerd worden. De omvang van de FG-organisatie verschilt per

organisatieonderdeel. UWV heeft één FG met een bureau van dertig medewerkers. De FG houdt toezicht op privacybescherming binnen UWV en kan gevraagd en ongevraagd adviseren over privacyvraagstukken. Bij de SVB was ten tijde van het onderzoek een interim FG aanwezig. Binnen de SVB-organisatie wordt verschillend gedacht over de rol en toegevoegde waarde van de FG, blijkt uit gesprekken. De NLA heeft een eigen FG voor de Wet politiegegevens (Wpg), maar geen eigen FG voor de AVG.

b. Externe controle. Externe toetsing op de wetgeving, die het ministerie van SZW ontwikkelt, vindt plaats door J&V die de wetgevingskwaliteit controleert en BZK die de constitutionele toets uitvoert. Ook de Raad van State en de AP hebben een rol bij het toetsen van wetsvoorstellen. Bij de uitvoeringsorganisaties UWV en de SVB kunnen de Auditdienst Rijk, Algemene Rekenkamer of een extern bureau externe onderzoeken uitvoeren naar het stelsel rond privacy.

c. Ethische controle. Bij zowel UWV als de SVB is sinds een aantal jaar een vorm van ethische toetsing en controle op datatoepassingen, waaronder risicomodellen, ingericht. Bij UWV bestaat hiervoor sinds 2022 een Commissie Data Ethiek. De commissie is onafhankelijk met externe en interne vertegenwoordiging. Het advies van de commissie is in de praktijk niet bindend en het is volgens de commissie denkbaar dat er verschillen van mening zijn die in de ethische dialoog met de modeleigenaar niet worden opgelost. Bij zulke hangpunten kan de voorzitter zich wenden tot de RvB. Ook is er een expertteam data-ethiek als vraagbaak en procesbegeleider. Per 1 augustus 2024 heeft UWV een strategisch adviseur data-ethiek aangesteld.

d. Ethics Center. Bij de SVB is vijf jaar geleden een Ethics Center opgericht. Het Ethics Center houdt zich bezig met vragen gericht op proportionaliteit, rechtsstatelijkheid, en of de burger niet onevenredig geraakt wordt. Het Ethics Center werkt op verzoek, er is geen verplichting om het Ethics Center in processen of bij vraagstukken te betrekken. Het Ethics Center is betrokken bij vraagstukken gericht op handhaving en risicogericht toezicht. Als er bij de NLA ethische afwegingen nodig zijn bij het ontwikkelen van risicomodellen, wordt gebruik gemaakt van het toetsingskader van de Algemene Rekenkamer[15].



Noten ten aanzien van de FG:

- *De FG bij SZW geeft aan dat de personele capaciteit voor de FG binnen SZW een aandachtspunt is. Adequate bemensing van de FG-Office is een relevante factor om adequaat toezicht te kunnen houden, aldus de FG bij SZW.*
- *UWV geeft in een gesprek aan dat de FG in principe altijd wordt geconsulteerd bij een GEB, maar dat het niet onmogelijk is dat een hoog risico gegevensverwerking zonder toetsing door de FG wordt geïmplementeerd.*
- *Het kan voorkomen dat de FG van SZW niet om advies wordt gevraagd terwijl dat wel zou moeten, aldus geïnterviewden. Het tijdig en naar behoren betrekken van de FG, ook bij het uitvoeren van een (D)PIA bij een hoog risico, en het actief inwinnen van het advies van de FG wordt nog nader uitgewerkt.*

[15] Toetsingskader | Algoritmes | Algemene Rekenkamer

Noot: bij SZW en de NLA zijn geen expliciete richtlijnen ten aanzien van toetsing op discriminatie en ethische aspecten. De NLA heeft geen vastgelegd ethisch normenkader, maar er wordt volgens de NLA samen met SWZ aan gewerkt om een ethisch beleid op te stellen.

Verantwoording

3.11 **De organisaties verantwoorden zich intern en extern over privacy en gegevensverwerking**

De ZBO's UWV en SVB verantwoorden zich richting SZW over de wijze waarop de naleving van regels en risicobeheersing zijn geborgd waaronder het gebruik van risicoscans en waarborgen tegen discriminatie. Dat gebeurt met jaar- en tertaalverslagen, kneipuntenbrieven en opdracht- en eigenaars overleggen. Deze informatievoorziening stelt SZW in staat om organisatiegericht toezicht uit te oefenen op hoofdlijnen. SZW beoordeelt zelf geen interne systemen en besluiten.

Bij UWV legt de directie Handhaving viermaandelijks intern verantwoording af aan de Raad van Bestuur over het gebruik van risicoscans. De SVB geeft aan dat metingen en interne rapportages in de lijn nog niet plaatsvinden, maar wel de aandacht hebben. Periodiek rapporteert de FG bij UWV en de SVB aan het directieteam c.q. Raad van Bestuur, onder andere over de uitkomsten van de (D)PIA's/GEB's. De NLA levert drie keer per jaar een voortgangsrapportage af aan het ministerie van SZW en jaarlijks vindt verantwoording plaats met het Beeld Veiligheid en Privacy.

SZW moet de resultaten van het doorlopen van de stappen in de ontwikkeling van wetgeving verantwoorden via de Memorie van Toelichting, bijvoorbeeld over het opnemen van bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Grondwet, AVG en UAVG.

Alle organisaties brengen een extern jaarverslag uit. UWV en de SVB gaan hierbij in op het gebruik van risicoscans respectievelijk het algoritmebeleid. De NLA brengt ook een extern jaarverslag uit, maar hier komt het onderwerp privacy of gegevensbescherming niet aan de orde. UWV en de SVB brengen daarnaast diverse externe rapportages uit, zoals het Suwi jaarverslag, de externe tertaalrapportage, het Meerjarenplan-Handhaving. Tevens vindt rapportage plaats in de Stand van de Uitvoering Sociale Zekerheid.

Noot: De jaarverslagen gaan niet specifiek in op het gebruik en verwerking van nationaliteitsgegevens en de eventuele risico's op discriminatie.

4 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij het handelingsperspectief voor de opdrachtgever van het onderzoek. In de opdrachtbevestiging is dit als volgt verwoord ”Met dit inzicht kan de opdrachtgever intern en met UWV, de SVB en Arbeidsinspectie in gesprek gaan over het doorvoeren van eventuele verbeteringen en de Tweede Kamer hierover informeren”. Wij geven het volgende handelingsperspectief:

Ten aanzien van de inventarisatie van nationaliteitsgegevens



- Overweeg om bij complexe opdrachten, zoals de inventarisatie naar gebruik van nationaliteitsgegevens, af te stemmen over een gezamenlijke projectmatige aanpak, bij voorkeur onder regie van SZW. Communiceer daarbij expliciet over de aanpak en zorg voor duidelijke definities en een eenduidige uitwerking.

Ten aanzien van beheersmaatregelen voor de verwerking en het gebruik van nationaliteitsgegevens in de handhaving van de sociale zekerheid

- Overweeg om - gezien de maatschappelijke aandacht, het belang voor de organisatie en de complexiteit - onderwerpen als discriminatie, risicomodellen en algoritmen, die de gehele organisatie raken, expliciet te beleggen en op te nemen binnen de bestaande sturings- en verantwoordingscyclus in relatie tot de uitvoeringsorganisaties.
- Zorg in overleg met de uitvoeringsorganisaties voor duidelijkheid over de wijze van communiceren (onder andere het communicatiemiddel, tijdigheid en mate van detail) over het gebruik van risicomodellen en algoritmen richting de maatschappij en de burgers die worden geselecteerd voor handhavingsonderzoeken. Daarbij is het van belang dat ook ontwikkelingen op onder andere het gebied van wet- en regelgeving, interdepartementale uitwerkingen en juridische uitspraken in beeld zijn. Door goed te communiceren kunnen de maatschappij en de betrokkenen zich een juist beeld vormen van de impact van een risicomodel.
- Besteed in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties meer aandacht aan inzicht rond het gebruik van nationaliteitsgegevens (en andere gegevens die mogelijk kunnen leiden tot indirecte discriminatie, zie bijvoorbeeld het toetsingskader risicoprofilering van het College voor de Rechten van de Mens). Denk daarbij aan het volgende:
  - Het sturen op getroffen maatregelen naar aanleiding van risicoanalyses, de onderlinge samenhang en de daadwerkelijke uitvoering ervan;
  - Het op gestructureerde wijze uitvoeren van evaluaties, gericht op het daadwerkelijk naleven van de getroffen maatregelen en op de effectiviteit van de getroffen maatregelen;
  - Afspraken over welke gegevens zelfstandig of in combinatie een indirect risico kunnen geven op discriminatie met nationaliteit;
  - Het vaststellen van risico’s op (indirecte) discriminatie bij het gebruik van nationaliteitsgegevens in beleid en uitvoering - zowel in processen als bij medewerkers;
  - Het verantwoorden over nationaliteitsgegevens vanuit het perspectief van mogelijke discriminatie en in combinatie met het gebruik van algoritmen binnen de bestaande sturings- en verantwoordingscyclus, waaronder verantwoordingsrapportages en jaarverslagen.
- Zorg in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties voor de structurele bezetting en deskundigheid van de afdelingen en medewerkers die een rol hebben in het kader van de privacy, evenals van functionarissen die een sleutelrol hebben bij de bewustwording van en het voorkomen van mogelijke discriminatie.

5 Verantwoording onderzoek

5.1 Werkzaamheden en afbakening

De overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden waren het bestuderen van door de organisaties aangeleverde documentatie, waaronder interne communicatie, het houden van interviews met betrokkenen bij de onderzochte processen en het bestuderen van open bronnen, zoals de websites van de organisaties. Ook is toelichting verkregen op in systemen geregistreerde en gebruikte informatie.

Van elk interview heeft het onderzoeksteam een gespreksverslag opgesteld. De gespreksverslagen zijn voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de betreffende geïnterviewden. Het onderzoeksteam heeft de verzamelde data geanalyseerd aan de hand van de afgestemde referentiekaders.

Per organisatieonderdeel (SZW, UWV, de SVB en de NLA) en per onderzoeksvraag zijn de bevindingen opgesteld in een overzicht en afgestemd met het betreffende organisatieonderdeel. Deze overzichten zijn als bijlage bij dit eindrapport opgenomen.

5.2 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

5.3 Verspreiding rapport

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. De opdrachtgever, de secretaris-generaal van het ministerie van SZW is eigenaar van deze rapportage. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

6 Ondertekening

Den Haag, 12 november 2025



Projectleider

Auditdienst Rijk

7 Bijlage 1: Managementreacties

PM

8 Bijlage 2: inventarisatie naar het gebruik van nationaliteitsgegevens bij het ministerie van SZW

8.1 Initiële planning niet haalbaar, ook deadline 1 september 2020 blijkt niet realiseerbaar

De directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV) heeft in juni 2020 de directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA) gevraagd een overzicht te maken van SZW wet- en regelgeving waarin het begrip nationaliteit voorkomt.

Aanleiding was de vraag van de Kamer om 'een uitputtend overzicht van wetten, regels, regelingen, systemen, procedures, risicomodellen en selectiemodules waarin de nationaliteit, tweede nationaliteit en/of etniciteit zijn opgenomen als voorwaarde en/of (risico-)indicator'.

De Kamer wilde weten in hoeverre verkeerd gebruik van nationaliteit behalve bij de Belastingdienst (in risicomodellen en selectieregels) ook bij andere onderdelen van de overheid speelde.

De SVB, UWV, de NLA en VNG zijn gevraagd een inventarisatie te doen binnen de eigen systemen, procedures, risicomodellen en selectiemodellen.

De planning voor het aanleveren van de resultaten door directie WBJA was oorspronkelijk 7 juli 2020. Dit bleek vanwege de hoeveelheid werk niet haalbaar. Directie SV heeft vervolgens in overeenstemming met de planning van de inventarisaties van de SVB, UWV en de NLA ook voor directie WBJA de deadline op 1 september gesteld. Dit i.v.m. de tijdsplanning voor het opstellen van de Stand van de Uitvoering (SvU) van december 2020 waarin de Kamer over de uitkomsten van de inventarisaties geïnformeerd zou worden. Ook deze deadline blijkt vanwege de grote opgave niet realiseerbaar. Omdat deadlines gerelateerd zijn aan de SvU die twee keer per jaar uitkomt, werd de nieuwe deadline automatisch de datum van de volgende SvU van juni 2021. De 1e resultaten van de inventarisatie zijn in januari 2021 aan directie SV opgeleverd en de definitieve resultaten in juni 2021. Het overzicht waarop de resultaten zijn vastgelegd, is als bijlage aan de Kamerbrief van 6 juli 2021 toegevoegd.

8.2 Geen inhoudelijke bemoeienis van de centrale coördinator, sturing blijft beperkt tot het voorschrijven van een format en voortgangsgesprekken met directie WR

Directie WBJA heeft in een interview aangegeven dat de directie SV zich vanuit de rol van centrale coördinator niet inhoudelijk met de inventarisatie heeft bemoeid. Dit geldt ook voor de beleidsafdeling Opdrachtgeverschap en Handhaving van de directie Werknemersregelingen (WR) die eindverantwoordelijke was voor de inventarisatie. Wel werd op gezette tijden met directie WR de voortgang besproken waarbij directie WBJA alleen aangaf wat al gedaan was en wat er nog moest gebeuren. Volgens directie WBJA was het onderdeel wet- en regelgeving een feitelijke exercitie en niet echt een punt van zorg en discussie. Er waren voor dit onderdeel ook geen belemmeringen te melden.

Voor het vastleggen van de resultaten door de betrokken organisaties heeft directie SV een format ontwikkeld dat voor een eenduidige manier van inventariseren moest zorgen. Ook directie WBJA is gevraagd deze voor het onderdeel wet- en regelgeving in te vullen.

Format Inventarisatie nationaliteit

Organisatie SZW	Vindplaats	Categorie	Type indicator	Doel van de maatregel

De volgende gegevens zijn door de directie geïnventariseerd:

Het wetsartikel waarin een indicator voorkomt (Vindplaats), de regelgeving waaronder het wetsartikel valt (Categorie), het type indicator (Nationaliteit, geboorteland, land van herkomst, geboorteland van de ouders, woonland) en een toelichting (Doel van de maatregel) waarom deze indicator wordt gebruikt.

Gaandeweg het inventariseren heeft directie WBJA de lijst met type indicatoren aangevuld met woorden die ook van belang bleken te zijn voor de inventarisatie zoals het woord "Vreemdeling".

Directie WBJA heeft gedurende de inventarisatie geen contact gehad met de inventarisatieteams van de SVB, UWV, de NLA en VNG. Volgens directie WBJA stond het onderzoek naar het begrip nationaliteit in de wet- en regelgeving op zichzelf en is het ook zelfstandig uitgevoerd.

8.3 Scope is helder, volledigheid inventarisatie wet- en regelgeving niet mogelijk

De scope van de inventarisatie was de huidige SZW wet- en regelgeving. Er heeft geen onderzoek naar oude wet -en regelgeving plaatsgevonden.

De opdracht was een overzicht te maken van de wetten, besluiten, beleidsregels, verdragen, verordeningen waarin nationaliteit voorkomt. De opdrachtgever (SZW/SV) heeft hierbij geen overzicht met wetten etc. geleverd waar directie WBJA in ieder geval naar moest kijken.

Directie WBJA heeft aangegeven dat de inventarisatie met uiterste zorg en inspanning is uitgevoerd. Gelet op de complexiteit en omvang van de opgave bleek het niet mogelijk een volledig overzicht te geven. In dit verband is door de directie WBJA de disclaimer[16] in de Kamerbrief van 06-07-2021 aangehaald waarin staat dat 100% volledigheid niet gegarandeerd kan worden.

Het resultaat is een opsomming geworden van bijna alle wet- en regelgeving voor Europees Nederland die onder SZW valt, waarin nationaliteit of soortgelijke indicatoren een rol spelen. Met name is aandacht gegeven aan inzichtelijkheid in de werking van nationaliteit en daarmee verband houdende begrippen en ook van de reden en rechtvaardiging van het gebruik daarvan. Op SZW-wetgeving gebaseerde regelgeving (AMvB, ministeriële regeling) is, waar relevant, dus ook zoveel mogelijk genoemd. Tijdelijke (subsidie)regelingen die de materiewetten van SZW raken zijn veelal niet meegenomen, de materiewet zelf vormt daarvoor de basis. Ook verdragen en beleidsregels zijn niet in de inventarisatie meegenomen. Directie WBJA heeft in een interview aangegeven dat beleidsregels niet onder wet- en regelgeving vallen en verdragen internationaal recht is.

8.4 Geen planmatige aanpak inventarisatie, het format is gebruikt als startpunt

Directie WBJA heeft voor de inventarisatie geen plan van aanpak opgesteld buiten het beschikbare 'Format Inventarisatie nationaliteit' (zie paragraaf 2). Er is door

[16] Kamerbrief Inventarisatie nationaliteit Sociale Zekerheid, 6-7-2021, 2021-0000106578 Deel disclaimer: "Toch kan ik niet garanderen dat deze 100% volledig is. De oorzaak hiervan is gelegen in de complexiteit en omvang van het geheel aan wetten, ministeriele regelingen, beleidsregels en systemen dat in de loop van jaren is ontstaan door de introductie van nieuwe wetten, wetswijzigingen, vernieuwing van systemen en dergelijke."

directie SV verder geen methodiek voorgeschreven. Ook zijn er geen afspraken gemaakt over dossiervorming.

In een interview is aangegeven dat de indicatoren genoemd in het format aanvankelijk de start zijn geweest: nationaliteit, geboorteland, land van herkomst, geboorteland ouders en woonland. Deze zoektermen werden gaandeweg aangevuld. Voor een goed idee van de werking van nationaliteit en de werking was bijvoorbeeld het woord "Vreemdeling" ook van belang.

Directie WBJA heeft toegelicht dat de overheidssite wetten.nl als primaire informatiebron is gebruikt. Daarnaast is bij de invulling van het format geput uit de parlementaire geschiedenis en zijn handboeken geraadpleegd. Waar nodig (sporadisch) is collegiaal overleg gepleegd met bijvoorbeeld wetgevers. Dat was vooral het geval bij twijfel over uitleg waarom het gebruik van nationaliteit als indicator gerechtvaardigd was. Ook was er overleg over de vraag hoever men met de inventarisatie moest gaan. Door de gelaagde structuur van wetgeving, leidde het zoeken vaak van het een naar het andere.

Intern directie WBJA is nog gesproken over een bruikbare invulling van het format. Om inzicht in de werking van nationaliteit en daarmee verband houdende begrippen te bieden is daarbij aandacht besteed aan de reden en rechtvaardiging van het gebruik van een indicator. Hiervoor wordt verwezen naar de rechterkolommen van het overzicht

In het interview is verder aangegeven dat de inventarisatie is uitgevoerd door 2 juristen werkzaam in de tweede lijn op grond van kennis en ervaring met Sociale Zekerheid. De opdracht is uitgewerkt door middel van een onderzoek naar signaalwoorden in de tekst van wet- en regelgeving hetgeen een neutrale opsomming vormde met verwijzing naar artikelen en termen. Te kennen is gegeven dat het format transparant en uitvoerig is ingevuld.

8.5 Collegiale toets als methode voor het controleren van het ingevulde format

De resultaten zijn door in het socialezekerheidsrecht kundige juristen opgetekend. Gedurende de inventarisatie is waar nodig collegiaal overleg gepleegd. Dit gebeurde bijvoorbeeld met wetgevers. Deze overleggen leverden geen wezenlijk andere gezichtspunten op. Directie WBJA kan niet garanderen of de inventarisatie volledig is maar wel dat daarnaar is gestreefd. In dit streven is in het eindstadium van de inventarisatie het ingevulde format voorgelegd aan een seniorjurist met langjarige ervaring met de SZW-wetgeving. Daarbij is tevens een collegiale toets op begrijpelijkheid uitgevoerd met daarbij de vraag of het document zou voldoen aan de informatiebehoefte van de Kamer. Ook deze toets heeft niet tot belangrijke inhoudelijke aanpassingen of veranderingen geleid.

8.6 Resultaten zijn intern SZW besproken en afgestemd

In de afronding heeft directie WBJA haar bevindingen met betrekking tot de inventarisatie van het onderdeel wet- en regelgeving zowel met de directies Werknemersregelingen (WR) en Internationale Zaken (IZ) als met de directie SV inhoudelijk besproken en afgestemd. Voor zover bekend gaf dit geen aanleiding voor nadere bevindingen en conclusies. Directie SV had er alle vertrouwen in dat directie WBJA het goed heeft gedaan.

8.7 Geen evaluatie van de inventarisatie

Er heeft na afronding van de inventarisatie geen gezamenlijke evaluatie plaatsgevonden met de andere inventarisatieteams en de directie SV. Wel heeft de juriste de resultaten van de teams van de SVB en UWV ingezien.

Tabel 1: Tijdlijn inventarisatie bij het ministerie van SZW

Datum	Activiteit	Opmerkingen
20-05-2020	De Belastingdienst (BD) vraagt SZW/directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV) Kamervragen (3) te beantwoorden. SZW/SV zet vervolgens de vragen uit bij de opdrachtgevers van de SVB, UWV, gemeenten en de NLA	
27-05-2020	De BD vraagt SZW/SV uiterlijk 25 mei 2020 op de Kamervragen te reageren, SZW/SV stelt de deadline voor beantwoording van de vragen voor de organisaties uiteindelijk op 27 mei 2020.	
08-06- 2020	Kamervragen worden in eerste instantie procedureel beantwoord. Het Fraudeberaad besluit op 8 juni 2020 o.b.v. memo van SV (zie bijlage 2) alsnog een brede inventarisatie te laten uitvoeren.	
24-06-2020	Overleg SZW-werkgroep nationaliteit, deelnemers zijn o.a. directie SV, directie WBJA en directie WR. Input is de memo van SV (zie bijlage 2) Onder meer de volgende afspraken worden gemaakt: - deadline inventarisatie 1-9-2020 voor alle organisaties - frequentie overleg 2 wekelijks - SV maakt format voor vastlegging resultaten inventarisatie	Verder is gesproken over een taakverdeling inventarisatie SZW/WBJA, de SVB, UWV, de NLA en VNG + een definitie van het begrip 'nationaliteit'. Directie WBJA wordt gevraagd een overzicht van wet- en regelgeving te maken.
Juni 2020	In de SvU[17] van juni 2020 wordt de inventarisatie aangekondigd.	Met de mededeling dat de Kamer met de SvU van december 2020 over de uitkomsten wordt geïnformeerd.
01-07-2020	Deadline (initieel) opleveren resultaten inventarisatie WBJA	
01-09-2020	Deadline (nieuw) opleveren resultaten inventarisatie WBJA	
December 2020	In de SvU van december 2020 wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de inventarisatie.	Er worden nog geen uitkomsten gedeeld. Kamer wordt meegedeeld dat de inventarisaties vrijwel gereed zijn en analyse en beoordeling binnenkort start. En verder dat in de SvU van juni 2021 daar verder op ingegaan wordt.
Januari 2021	WBJA levert de 1e resultaten op aan SV	
Juni 2021	WBJA levert de definitieve resultaten op aan SV	
Juni 2021	Deadline (nieuw) opleveren resultaten inventarisatie WBJA	
06-07-2021	Kamerbrief van minister SZW met bijlagen (inventarisaties SZW-wetgeving, de SVB, UWV en VNG)	De brief (incl. bijlagen) wordt als bijlage bij de SvU van juni 2021 aan de Kamer aangeboden.

[17] SvU= Stand van de Uitvoering

Actiepunten: A.
Inventariseren in welke mate etniciteit en/of nationaliteit gebruikt wordt.
Actie: SZW, UWV, DE SVB, Inspectie SZW
B. Toetsingskader opstellen om vast te stellen of er sprake is van geoorloofd of ongeoorloofd gebruik.
Actie: SZW

Definitie van nationaliteit in dit kader:
Voor de inventarisatie wordt uitgegaan van de directe en indirecte verwijzingen naar etniciteit[1] en nationaliteit. Een directe verwijzing naar

- Etniciteit (direct, zie definitie)
- Nationaliteit (direct, zoals opgenomen in BRP)
- Geboorteland (indirect)
- Land van Herkomst (indirect)
- Geboorteland van de ouders (indirect)
- Woonland (indirect)
- RNI (indirect)

Bij de indirecte vormen van discriminatie wordt in de inventarisatie ook bijgehouden wat het doel is van de maatregel. Om dit manier kan in een later stadium getoetst worden of de selectiemethode objectief gerechtvaardigd kan worden / evenredig is aan het nagestreefde doel.

Definitie 'etniciteit': Volgens van Dale wordt onder etnische afkomst verstaan "tot welke bevolkingsgroep, met name tot welke etnische minderheid iemand behoort". Onder ras wordt verstaan: "groep van individuen, van een andere groep onderscheiden door een aantal erfelijke en lichamelijke overeenkomsten."

Taakverdeling inventarisatie:

	Actie	Datum
1. Wet- en regelgeving: - Overzicht van de wetten, besluiten, beleidsregels, verdragen, verordeningen waarin nationaliteit voorkomt.	- WBJA maakt een voorzet en stemt dit af met de beleidsdirectie - SV vraagt IZ voor inventarisatie verdragen.	7 juli
2. Registraties	- UWV, de SVB, de NLA, VNG - SV checkt bij BZK.	1 september
3. Selectiewijzen en -modellen ten behoeve van controle: - Ter controle op misbruik / fraude - Anderszins	UWV, de SVB, de NLA, VNG	1 september
4. Selectiemodules: - Ter toetsing op de voorwaarden van een	UWV, de SVB, de NLA, VNG	1 september

9 Bijlage 3: inventarisatie naar het gebruik van nationaliteitsgegevens bij UWV

Inleiding

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de uitvoering van de socialezekerheidswetten. UWV is het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. UWV werkt als zelfstandig bestuursorgaan in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

UWV voert allerlei taken uit voor de verschillende werknemersverzekeringen en die te maken hebben met de arbeidsmarkt. Deze verzekeringen zijn onder andere de WW, de WAO, de WIA, de WAZ, de Wazo en de Ziektewet. Voor werknemers houdt dit in de praktijk in dat ze voor alle problemen en vragen die met (verlies van) werk te maken hebben, bij UWV terechtkunnen. UWV werkt vanuit vier kerntaken die ze werk, indicatiestelling, uitkeren en gegevensbeheer noemen.

UWV bestaat uit 7 kerndivisies/-directies: gegevensdiensten, werkbedrijf, klant en service, uitkeren, sociaal medische zaken, handhaving, bezwaar+beroep). In overleg met de contactpersoon van UWV is een selectie gemaakt en besloten om van een aantal divisies de deelcoördinator voor de uitgevoerde inventarisatie bij die divisie te interviewen. Door de ADR was gevraagd om alleen grote divisies te betrekken. De directie handhaving werd in deze eerste fase uitgezonderd omdat deze directie betrokken zou worden bij de tweede onderzoeksvraag. Het doel was om een breed beeld te krijgen van de wijze waarop de inventarisatie van het gebruik van nationaliteits- en etniciteitsgegevens is aangepakt, van de sturing erop en verantwoording daarover. Er is gekozen voor de eerste drie vermelde divisies. Deze keuze was mede ingegeven doordat niet alle bij de inventarisatie betrokken medewerkers meer in dienst zijn.

Hieronder geven wij een aantal bevindingen uit het onderzoek. In bijlage 1 geven wij een chronologisch overzicht van alle belangrijke acties/communicatie in het kader van de uitgevoerde inventarisatie die wij hebben reconstrueren.

Tijdlijn en planning, observaties

Verwezen wordt naar tabel 2.

Sturing vanuit SZW zowel vooraf, tijdens als na de inventarisaties

9.1 Er lag aanvankelijk veel tijdsdruk op het uitvoeren van de inventarisatie, later is de oplevertermijn opgerekt

UWV geeft aan dat er een mail is ontvangen vanuit SZW met een tijdsfasering voor het afronden van het inventarisatietraject met o.a. een oplevertermijn voor de betrokken partijen, een termijn van inhoudelijke beoordeling door SZW en een termijn waarin de betrokken partijen konden reageren op deze beoordeling. In eerste instantie was er een hele krappe periode geboden voor het opleveren van de inventarisatieresultaten. Er lag daardoor veel tijdsdruk op het proces. Aangegeven is dat als gevolg daarvan weinig ruimte was voor een vooraf bedachte planmatige aanpak. Op 15-10-2020 heeft de coördinerend directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum (SBK) via een mail aan de directeuren van alle divisies/directies een intern verzoek tot inventarisatie gedaan. In de mail was ook een invultabel opgenomen alsmede een tijdspad. Daaruit blijkt dat de resultaten van de inventarisatie op 30 oktober 2020 aan SBK moesten worden gerapporteerd. Dit correspondeerde met de deadline vanuit SZW. De divisies en directies hadden dus in

totaal twee weken (12 werkdagen) voor het uitvoeren van de inventarisatie en het terugkoppelen van de resultaten. Door geïnterviewden is aangegeven dat dit een uiterst korte periode is. Er is vanuit de divisies geen terugkoppeling gegeven aan SBK dat dit weinig tijd was voor het uitvoeren van de gevraagde inventarisatie. Door geïnterviewden is aangegeven dat dit gebruikelijk is, de divisies/directies voldoen aan de gestelde deadline als dit door de verantwoordelijk directeur wordt gesteund. Later heeft SZW de termijnen van het rapporteren van de uitkomsten van de inventarisatie aangepast en dit werd leidend voor de uitvoering van de inventarisatie door UWV.

9.2 Géén plan van aanpak vanuit SZW, maar een meer organische aanpak

Aangegeven is door UWV dat het voortraject van de inventarisatie een organisch karakter had. Tijdens de inventarisatie is de inventarisatiebehoefte verder geëvolueerd en is de periode van uitvoeren opgerekt. Mede daardoor is het proces door UWV als "rommelig" getypeerd. UWV geeft aan dat er geen plan van aanpak was. Het kan zich althans geen plan van aanpak opgesteld door SZW herinneren en/of terugvinden in de correspondentie.

9.3 Door SZW was een werkgroep opgericht waarin de coördinator voor UWV participeerde.

Communicatie vond plaats via een werkgroep opgericht door SZW. In deze werkgroep participeerde de overall coördinator van UWV, te weten een medewerker van de directie SBK. In de werkgroep werd onder meer gesproken over de definities van nationaliteit en etniciteit. Aangegeven is dat daarnaast ook communicatie plaatsvond in reguliere overleggen. Daarnaast waren er ook ad hoc overleggen en afstemmingen tussen SZW en UWV over vragen, met name met de coördinator bij SZW. UWV heeft het ministerie over de uitvoering van de inventarisatie geïnformeerd en aangegeven is dat vragen over het proces onderling zijn besproken. Als voorbeeld is genoemd de vraag over het wel/niet meenemen van de bedrijfsvoeringsprocessen (ondersteunende processen) in de inventarisatie. Daarvan is een mailuitwisseling aanwezig.

9.4 Eigen format voor rapporteren van de resultaten

Aangegeven is dat UWV een eigen format heeft gekozen voor het rapporteren van de resultaten van de inventarisatie omdat dit vanuit SZW "free format" was. Van SZW is later een terugkoppeling ontvangen om enige aanpassingen in dit format door te voeren. Dit heeft UWV overgenomen.

9.5 Geen afstemming over de wijze van uitvoeren van de inventarisatie of over dossiervorming

Vanuit SZW heeft met UWV geen formele afstemming plaatsgevonden over de wijze van uitvoeren van de inventarisatie of over dossiervorming. UWV geeft aan dat het niet gebruikelijk is dat SZW een ZBO iets meegeeft over de wijze van uitvoeren van een (inventarisatie-)verzoek. UWV geeft aan dat zij met SZW in overleg zijn geweest en dat standpunten zijn uitgewisseld over het aanvliegen van het onderzoek of als zich een onduidelijkheid voordeed. Bijvoorbeeld door elkaar te bellen, te mailen of te bespreken in een reguliere afstemming.

9.6 Het inventarisatieverzoek vanuit SZW was initieel niet helemaal duidelijk, door afstemmingen is een beter beeld gekregen maar er bleven ook onduidelijkheden

UWV geeft aan dat het verzoek vanuit SZW in aanvang niet optimaal geformuleerd was, maar dat in samenwerking met SZW daar een beter beeld van is gekregen. Er is een mail aanwezig van SZW met een reactie op een conceptversie van de inventarisatie waarin is aangegeven om de gegevens van de bedrijfsvoeringsprocessen (secundaire processen) te verwijderen. In ons onderzoek is door betrokkenen bij UWV aangegeven dat, vanwege de onduidelijkheden over de scope, de inventarisatie-opdracht zelf is geïnterpreteerd. In dat verband is onder ander genoemd:

- UWV hanteert andere begrippen dan SZW. In de memo van SZW voorafgaand aan het fraudeberaad werd bijvoorbeeld alleen "registraties" (UWV zag dit als statisch; database) genoemd. Aangezien binnen UWV het begrip "verwerken van gegevens" (UWV zag dit als dynamischer; processen) wordt gebruikt is de inventarisatie-opdracht zo (breder) geïnterpreteerd.
- *het tijdstip* waarop de inventarisatie betrekking had is verschillend geïnterpreteerd. Veelal is door geïnterviewden genoemd: de operationele systemen op het moment van de inventarisatie waarbij niet terug in de tijd is gekeken of vooruitgeblikt. Eén van de geïnterviewde organisaties heeft ook een mogelijk toekomstig systeem in de inventarisatie meegenomen.
- In de werkgroep onder leiding van SZW is besloten naar welke elementen van "nationaliteit" gekeken moest worden. SZW verwees voor de definitie van "etniciteit" naar de "Van Dale". Aangegeven is dat dit voor UWV geen (heldere) werkbare definitie was.
- Uit interviews blijkt dat bij betrokkenen verschillende beelden over de scope van de uitgevoerde inventarisatie bestonden, dit kan echter te maken hebben met het feit dat de inventarisatie reeds een aantal jaren geleden had plaatsgevonden. Door de geïnterviewden is respectievelijk genoemd dat onder de scope valt:
    - "nationaliteit, tweede nationaliteit en etniciteit en verder geen specifieke gegevensvelden";
    - de definitie die is meegegeven in de mail: etniciteit en nationaliteit met een lijst met direct/indirecte verwijzingen naar nationaliteit b.v. geboorteland, land van herkomst, woonland, registratie als niet-ingezetene;
    - "nationaliteit en etniciteit en verder geen specifieke velden".
- Geïnterviewden gaven aan dat de vraag van de inventarisatie heel breed was: het checken van alle verwerkende systemen/processen.
- SBK geeft aan dat beleidsregels hun uitwerking hebben in processen. Risicomodellen zoals die door Handhaving worden ingezet, zijn ter ondersteuning van onze handhavingsprocessen. Handhaving heeft uitgebreid bijgedragen aan de inventarisatie en heeft daarbij gekeken naar de verschillende processen die ze uitvoeren. Risicomodellen zullen dus (indirect) zijn meegenomen.

9.7 Geen evaluatie uitgevoerd

Vanuit SZW heeft geen evaluatie van de uitgevoerde inventarisatie in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties plaatsgevonden.

Sturing binnen UWV zowel vooraf, tijdens als na de inventarisaties

9.8 UWV heeft de inventarisatie behandeld als Kamervraag, geen project, geen plan van aanpak

De divisies binnen UWV geven aan het verzoek tot inventarisatie opgepakt te hebben zoals vaker gebeurt bij het beantwoorden van Kamervragen/toezeggingen aan de Kamer. Dat wil zeggen dat de uitvoering ervan door de betrokken medewerkers voorrang kreeg op andere werkzaamheden en het uitvoeren bestond uit veel afstemmen met de betrokken medewerkers. Er was binnen de aanvankelijke periode van twee weken geen tijd voor het afstemmen over en het opstellen van een plan van aanpak. Er werd ook geen projectteam samengesteld. Binnen elke divisie/directie was er een deelcoördinator voor het uitvoeren van de inventarisatie en verder de overall coördinator bij de directie SBK Daarnaast wordt aangegeven dat het inventarisatieverzoek midden in de Covid-periode kwam en UWV heel druk was in het kader van de Covid-gerelateerde crisisdienstverlening (NOW). In een interview is aangegeven dat als er aan de voorzijde iets meer tijd was geweest dat

er dan ruimte zou zijn geweest voor het opstellen van een plan van aanpak en meer structureel nadenken over eventuele risico's voor de volledigheid van de inventarisatie en hoe daarmee om te gaan.

9.9 Divisies/directies hebben de inventarisatie los van elkaar uitgevoerd

De directie Strategie, Beleid en Kennis (SBK) heeft n.a.v. het driehoeksoverleg (opdrachtgever, eigenaar, opdrachtnemer) het verzoek tot inventarisatie ontvangen. SBK heeft de coördinatie gevoerd op de inventarisatie binnen UWV en was het eerste aanspreekpunt voor SZW. Het verzoek tot inventarisatie is intern door de directeur SBK via een mail in de lijn uitgezet bij alle divisie- en directiedirecteuren. Daarbij is een invulformulier (aantal kolommen) meegestuurd. Een medewerker van SBK was overall coördinator voor UWV. Eén van de taken van de coördinator was het samenvoegen van de inventarisaties van de divisies en directies en het opstellen van de integrale rapportage voor SZW.

Intern UWV zijn aan de divisies geen instructies gegeven over de wijze van uitvoeren of dossiervorming. De coördinatoren hebben de inventarisatie zelfstandig (los van elkaar) en op praktische wijze uitgevoerd binnen hun eigen divisie/directie. Er is niet gestart met een gezamenlijke bijeenkomst met de coördinatoren. Aangegeven is dat het organiseren ervan ten koste zou gaan van de beperkt beschikbare tijd voor de inventarisatie zelf. Daarnaast is aangegeven dat tijdens de uitvoering tussen de coördinatoren naast afstemming over vulling van het format geen onderlinge uitwisseling van ervaringen heeft plaatsgevonden. Aangegeven is dat daar gezien de deadline geen ruimte voor was.

9.10 Verschillende aanpakken van de inventarisatie

De coördinatoren bij de divisies hebben de inventarisatie op verschillende wijze uitgevoerd. Eén coördinator heeft gewerkt vanuit een query op het Functioneel Gegevensmodel (FUGEM) en op basis daarvan uitvraag binnen de divisie gedaan of deze velden nog gevuld en gebruikt worden en naar de grondslag van aanwezigheid/gebruik ervan. Een andere coördinator geeft aan op basis van het verzoek en het aangeleverde format het verzoek te hebben uitgezet binnen de divisie bij relevante functionarissen, o.a. functioneel ontwerpers, specialisten en functioneel beheerders. Eén coördinator geeft aan zich de aanpak niet goed meer te herinneren. Door de divisies is aangegeven dat SBK niet betrokken is geweest bij (of kritisch heeft meegekeken naar) de wijze (proces) waarop de divisiecoördinatoren de inventarisatie hebben aangepakt (b.v. diepgang, breedte van interpretaties van het begrip nationaliteit, de processen/systemen, het gebruik van een FUGEM).

9.11 Geen duidelijke controle op resultaten binnen de divisies

Binnen de divisies is op een eigen manier omgegaan met controle op de ontvangen gegevens van collega's. Aangegeven is dat het uitgangspunt binnen UWV is het vertrouwen op de kennis en expertise van de collega's. Veelal heeft wel (formele) afstemming plaatsgevonden met de IV-directeur of gegevensmanager van de divisie voorafgaand aan het versturen van de resultaten naar SBK. Eén coördinator heeft het FUGEM gebruikt als controlemiddel.

9.12 SKB en privacy-juristen hadden een rol bij het kritisch doornemen van de resultaten van de inventarisatie

Betrokkenen geven aan dat door SBK kritisch is gekeken naar de opgeleverde resultaten van de inventarisatie en dat indien van toepassing opmerkingen zijn gemaakt of vragen zijn gesteld. Dit betrof inhoudelijke vragen en/of vragen over het invullen van het format zelf (bijv. onduidelijkheden, gebruik van afkortingen). SBK geeft aan kritisch te hebben meegelezen op de volledigheid en duidelijkheid van de inventarisatieresultaten van de divisies, niet vanuit een formeel toetsingskader maar vanuit kennis en ervaring. Aangegeven is dat de privacy-juristen grofmazig hebben beoordeeld of gebruik van nationaliteit in verwerkingen logisch was en dit nader hebben bekeken bij twijfels daarover. UWV heeft geen juridische analyse uitgevoerd. Door betrokkenen is aangegeven dat was afgesproken dat SZW de uitgebreide juridische analyse zou doen.

Ook is aangegeven dat het uiteindelijke resultaat van de inventarisaties door de divisies is voorgelegd aan de RvB omdat dit staande praktijk is alvorens dit naar SZW te zenden. Bij de instemming geeft de RvB aan om nog te inventariseren naar "tweede nationaliteit". Wij hebben geen documentatie ontvangen waaruit blijkt dat hierop daadwerkelijk specifieke actie op is ondernomen”. In een reactie op onze bevinding geeft een medewerker van SBK aan “Wij kennen overigens formeel geen 2e nationaliteit (meer). Een eventuele 2e nationaliteit ontvangen wij als historische nationaliteit. Wij tonen waar nodig altijd en alleen de actuele nationaliteit”.

9.13 Er is geen gezamenlijk dossier opgesteld, dossiervorming is verschillend opgepakt

De afstemmingen en uitgevoerde acties zijn niet in een gezamenlijk dossier opgenomen. Als reden is in een interview aangegeven dat wegens functiescheiding de mappen op afdelingsniveau zijn ingericht. Overigens is in reactie door UWV aangegeven dat er wel mogelijkheden zijn om een gemeenschappelijke map aan te maken. In een later reactie is aangegeven dat vanwege de tijdsdruk bij aanvang daar geen aandacht aan is besteed.

Medewerkers, die betrokken waren bij de inventarisatie, hebben de dossiervorming verschillend opgepakt. Eén van de bij het onderzoek betrokken divisies heeft een dossier op de divisieschijf samengesteld. Bij de andere geïnterviewde divisies ligt de historie met name in mails opgeslagen. Wegens schoning heeft één geïnterviewde ook deze mails verwijderd.

Daarnaast geven de divisiecoördinatoren aan dat zij de rapportage van UWV richting SZW niet persoonlijk hebben ontvangen. Dit wordt als een gemis ervaren. Aangegeven is ook dat het ontvangen van de rapportage een trigger had kunnen zijn geweest om documenten en mails apart op te slaan en om er bewuster van te zijn om een eigen dossier aan te maken. De directie SBK heeft hierop aangegeven dat de overall rapportage in de RvB is besproken. De stukken die worden besproken door de RvB worden in een share geplaatst die toegankelijk is voor bepaalde medewerkers, waaronder de directeuren. Directeuren die heel specifiek betrokken zijn bij een onderwerp, worden in de voorbereiding van het onderwerp betrokken en geven aan of ze instemmen met het onderwerp.

9.14 Geen evaluatie uitgevoerd

Er heeft geen evaluatie van de uitgevoerde inventarisatie plaatsgevonden, zowel niet intern als extern met/door SZW en andere partijen. Dit is geen algemeen gebruik bij het afhandelen van Kamervragen/toezeggingen aan de Kamer.

In een interview is aangegeven dat een evaluatie zinnig was geweest om bijvoorbeeld een gezamenlijk uitgewerkte definitie te kunnen afspreken van het begrip ‘etniciteit’ voor het geval het begrip weer opduikt in de media of de Tweede Kamer.

Tabel 2: Tijdlijn en planning inventarisatie UWV

Datum	Gebeurtenis	Eventuele toelichting
20-5-2020	De Belastingdienst (BD) vraagt SZW/directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV) Kamervragen (3) te beantwoorden. SZW/SV zet vervolgens de vragen uit bij de opdrachtgevers van de SVB, UWV, gemeenten en de NLA.	
27-5-2020	De belastingdienst vraagt SZW uiterlijk 25 mei 2020 op de Kamervragen te reageren. Uiteindelijk stelt SZW/SV de deadline voor de organisaties op 27 mei 2020.	
8-6-2020	Kamervragen worden in eerste instantie procedureel beantwoord. Het Fraudeberaad besluit op 8 juni 2020 alsnog een brede inventarisatie te laten uitvoeren.	
Eind september/begin oktober 2020	In een driehoeksoverleg is de inventarisatie ter sprake gekomen. De bij dat overleg aanwezige directeur SBK heeft het op zich genomen de inventarisatie af te trappen. Er ligt geen schriftelijke opdracht, althans dit is bij betrokkenen niet bekend.	
15-10-2020	Mail directeur SKB aan de divisiedirecteuren met verzoek om de inventarisatie uit te voeren.	Zie * (tekst onder de tabel)
4-2-2021	Mail van SZW met verzoek aan UWV of de inventarisatie al gereed is.	Daarin is ook aangegeven dat SZW van plan is om een brief t.a.v. de inventarisatie op te stellen en in juni als bijlage bij de stand van zaken te voegen.
10-5-2021	Mail van UWV aan SZW met bijlage met resultaten van de inventarisatie.	In de mail is aangegeven: de veranderingen t.o.v. de vorige versie zijn: • Bij DHH heb ik op jouw verzoek toegevoegd dat het RNI uitsluitend wordt verwerkt in het risicomodel buitenland. • K&S is nu ook ingevuld. Zie ook mijn mail daarover van vandaag.
April/mei-2021	De stand van de uitvoering	In deze stand van de uitvoering was nog niet met zekerheid te stellen dat de inventarisatie volledig was.
1-6-21	Vergadering raad van bestuur UWV	In deze vergadering is de RVB UWV ingestemd met de resultaten van de inventarisatie.
15-6-2021	Mail van SZW aan UWV waarin is aangegeven om de bedrijfsvoering processen uit de inventarisatie te verwijderen.	In de mail is aangegeven dat dit tevens is besproken.
23-6-2021	Mail van UWV aan SZW met bijlage met nieuwe versie (004) van de inventarisatie.	In de mail is aangegeven: "Nieuwe versie van de bijlage Inventarisatie nationaliteit en etniciteit. • We hebben alleen primaire processen opgenomen • De directie BKWI als transporteur hebben we eruit gelaten • Een opmerking over het verwerkingenregister opgenomen • Woonplaats overal tussen haakjes (omdat het over woonland gaat in beginsel) • De Handhavingszaken zoals Export WW, MU1A, Verblijf buiten Nederland etc. zijn genoemd

		• De pilot K&S is genoemd • LAA is bij Gegevensdiensten genoemd, die doen de leveringen aan LAA • Registratie als niet-ingezetene is genoemd • Bij SMZ is talenkennis weggelaten, want als we dat willen weergeven, moet de uitvraag intern opnieuw. Volgens mij komt dit tegemoet aan al hetgeen we bespraken vorige week. Graag jullie reactie".
28-6-2021	Mail van UWV aan SZW met de definitieve versie van de inventarisatie die 'onderhands naar SZW wordt verstuurd'.	
Juni-2021	UWV informeert de Kamer in de Stand van de Uitvoering (SvU).	Bij het informeren van de kamer in juni (stand van de uitvoering) is volgens UWV een notitie uit april/mei blijven hangen. In april/mei kon UWV nog niet met zekerheid stellen dat de inventarisatie dekkend was (die check liep blijkbaar). Bij het definitief opleveren van de inventarisatie voor de SvU was die zekerheid er wel, maar bleek achteraf die eerdere notitie nog in de SvU te zitten. UWV heeft daar SZW direct op gewezen dat het om een achterhaalde notitie ging. Het t voorbehoud had helemaal niet gemaakt hoeven worden (clerical error), hetgeen de minister in de SvU van december met de Kamer heeft gedeeld.
6-7-2021	De Kamerbrief met bijlagen (inventarisaties SZW-wetgeving, de SVB, UWV en VNG) is gedateerd 6-7-2021.	De brief (incl. bijlagen) wordt als bijlage bij de SvU van juni 2021 aan de Kamer aangeboden.
December-2021	UWV informeert de Kamer in de SvU.	In de SvU van december 2021 laat de minister weten dat het voorbehoud niet nodig was: "Inmiddels heb ik van UWV de zekerheid gekregen dat alle registraties in de inventarisatie zijn meegenomen en dit voorbehoud dus niet gemaakt had hoeven worden."

*In de mail is aangegeven: "Op of voor 30 oktober de resultaten aanleveren". Verder is aangegeven "Ik wil jullie aandacht vragen voor een politiek gezien gevoelig onderwerp, nl. de mogelijke aanwezigheid van nationaliteits- en etniciteitsgegevens van klanten in onze systemen".

"Definitie van nationaliteit in dit kader:

Voor de inventarisatie wordt uitgegaan van de directe en indirecte verwijzingen naar etniciteit en nationaliteit. Een verwijzing naar nationaliteit kan zijn naar:

- Etniciteit (direct, zie definitie hieronder)
- Nationaliteit (direct, zoals opgenomen in BRP)
- Geboorteland (indirect)
- Land van Herkomst (indirect)
- Geboorteland van de ouders (indirect)
- Woonland (indirect)
- RNI (indirect)

Definitie etniciteit: Volgens Van Dale wordt onder etnische afkomst verstaan "tot welke bevolkingsgroep, met name tot welke etnische minderheid iemand behoort". Onder ras wordt verstaan: "groep van individuen, van een andere groep onderscheiden door een aantal erfelijke en lichamelijke overeenkomsten."

10 Bijlage 4: inventarisatie naar het gebruik van nationaliteitsgegevens bij de SVB

Inleiding en context

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de uitvoering van de socialezekerheidswetten. De SVB is een uitvoeringsorganisatie, een ZBO (zelfstandig bestuursorgaan), die ressorteert onder het ministerie van SZW en verschillende wetten en regelingen uitvoert in het kader van de sociale zekerheid. Voor de uitvoering van deze taak worden gegevens van burgers geregistreerd en verwerkt.

De SVB maakt zelf geen wetgeving. Het ministerie van SZW maakt de wetgeving en het beleid. Een uitzondering zijn de "controlevoorschriften". De SVB maakt deze regelgeving zelf. Daarnaast stelt de SVB ook beleidsregels op. In de beleidsregels legt de SVB uit hoe invulling wordt gegeven aan de wet- en regelgeving. Dit betreft algemene regels rondom interpretatie van de wet- en regelgeving. Daarbij vult de SVB ook de discretionaire ruimte (beleidsruimte) in. Bijvoorbeeld wanneer kan worden volstaan met een waarschuwing i.p.v. een boete. De beleidsregels zijn voor de SVB bindend in de uitvoering.

De SVB kan vanuit signalen, bijvoorbeeld fraude, een specifiek onderzoek (laten) uitvoeren waarbij bijvoorbeeld nationaliteit een rol zou kunnen spelen. De werkwijze van de SVB is dat eerst een steekproef wordt genomen. Als daaruit blijkt dat geen sprake is van een fraudefenomeen dan wordt de steekproef niet uitgebreid naar een onderzoek. Onderzoeken die de SVB uitvoert zijn meegenomen in de inventarisatie door de SVB van het gebruik van nationaliteit.

De SVB heeft de resultaten van de inventarisatie gerapporteerd aan SZW. Dit wordt ook "de tabel" genoemd. De resultaten uit de inventarisatie zijn door de SVB opgenomen in een brief richting de Tweede Kamer. Hieronder geven wij een aantal bevindingen uit ons onderzoek. In bijlage 1 geven wij een chronologisch overzicht van alle belangrijke acties/communicatie in het kader van de uitgevoerde inventarisatie met aansluitend een aantal samenvattende observaties.

Aanleiding en scope

10.1 Kamervragen zijn aanleiding voor een intern onderzoek, inventarisatie-opdracht SZW is hierin meegenomen

De SVB is met een memo van 19 juni 2020 door het ministerie van SZW gevraagd om een inventarisatie uit te voeren naar de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens. Dit verzoek was echter niet het startsein voor het uitvoeren van de inventarisatie. Het startsein waren Kamervragen die in het voorjaar 2020 aan de Belastingdienst hierover waren gesteld. Deze vragen hadden ook betrekking op andere overheidsinstanties zoals de SVB. De Kamer had hierbij o.a. gevraagd om een uitputtend overzicht van wetten, regels, regelingen, systemen, procedures, risicomodellen en selectiemodules waarin nationaliteit en/of etniciteit zijn opgenomen als voorwaarde of indicator. Een lid van de Raad van Bestuur van de SVB had naar aanleiding daarvan een interne opdracht om te inventariseren opgestart. Dit is een bredere opdracht dan die vanuit SZW werd gegeven, omdat de SVB wilde kijken of er sprake was van "verkeerd" gebruik van nationaliteitsgegevens. Het verzoek van SZW is meegenomen in de interne opdracht. Door de SVB is aangegeven dat SZW als opdrachtgever eindverantwoordelijk is voor de opgeleverde tabel (= inventarisatie), en de SVB zelf verantwoordelijk was voor de uitgevoerde juridische analyse en het door de SVB opgestelde rapport.

10.2 Scope: vraag vanuit SZW was multi-interpretabel

De SVB heeft in haar rapport aangegeven wat de inhoudelijke scope is geweest van haar inventarisatie. Afgezien van het eigen personeelsbestand zijn geen organisatieonderdelen, processen, systemen e.d. weggelaten. De SVB is ervan uitgegaan dat het eigen personeelsbestand geen onderdeel was van de vraag van SZW. In een interview is aangegeven dat je bij nader inzien de vraag op verschillende manieren kan interpreteren. De SVB heeft zelf ingevuld dat het personeelsbestand geen deel uitmaakte van de vraag van SZW omdat hier niet de politieke aandacht naar uit gaat. Over de afbakening heeft de SVB geen feedback gehad van SZW.

Bij de betrokkenen was de tijdsperiode waarop de inventarisatie betrekking heeft niet duidelijk en/of is door de betrokken organisaties verschillend geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld: het huidig gebruik van nationaliteit of ook gebruik in het recente verleden en/of in nabije toekomst. De SVB is in de inventarisatie uitgegaan van de actuele situatie (ten tijde van de inventarisatie).

De scope van het onderzoek heeft op de agenda van de overleggen van de kerngroep binnen de SVB gestaan: wat valt er onder nationaliteit? Wat is de definitie van verkeerd gebruik? Aangegeven is dat van SZW geen definitie is ontvangen van de term 'gebruiken', dus daar konden ze niet op steunen.

Voor de inventarisatie is de SVB uitgegaan van directe en indirecte verwijzingen naar etniciteit en nationaliteit. De criteria staan vermeld in het onderzoeksrapport. Deze zijn overgenomen uit een memo van SZW met de titel "Inventarisatie Nationaliteit" met datum 3 juni 2020.

De criteria uit dat memo:

- Nationaliteit (direct)
- Etniciteit (direct)
- Geboorteland (indirect)
- Land van herkomst (indirect)
- Geboorteland ouders (indirect)
- Woonland (indirect)
- Registratie als Niet-ingezetene (RNI) (anders)

Deze criteria vormden de basis voor de uitvoering van de inventarisatie. Daarbij is in een interview aangegeven dat dit complex is omdat veel elementen/criteria indirect kunnen duiden op de nationaliteit.

In de inventarisatie is bijgehouden wat het doel is van het gebruik van nationaliteitsgegevens en of de selectiemethode objectief gerechtvaardigd kan worden of evenredig is aan het nagestreefde doel. Dit betrof een analyse of er een wettelijke grondslag is en of de wet discriminerend kan zijn.

10.3 Tijdlijn en planning, inventarisatie had meer tijd nodig, nieuwe deadline werd niet gehaald

Kamervragen en vragen van de minister komen plotseling op en hebben doorgaans meteen een hoge prioriteit. Het beantwoorden ervan krijgt veelal voorrang op de normale taken. De SVB heeft het verzoek voor de inventarisatie als belangrijker dan een 'normale Kamervraag' ingeschat. De SVB constateerde al snel dat de inventarisatie veel meer werk was dan in eerste instantie gedacht. In het kader van het interne verzoek tot inventarisatie is bepaald dat de diepgang belangrijker was dan snelheid. Daaruit volgde ook de reactie vanuit de SVB richting SZW dat de door hen gestelde termijn van slechts een aantal dagen (het oorspronkelijke verzoek dateerde van 20/5/20 en de resultaten moesten op 27/5/20 zijn gerapporteerd) te kort was om met een goed antwoord te kunnen komen. Daarna is de deadline verschoven naar 1/9/20. Deze deadline was ook niet gehaald. Vervolgens heeft het nog een tijd geduurd voordat de rapportage vanuit SZW aan de Tweede Kamer is aangeboden (de Kamerbrief is gedateerd op 6 juli 2021). Uit het onderzoek blijkt dat er na de rapportage van de SVB van de eerste resultaten van de inventarisatie aan SZW terugkoppeling heeft plaatsgevonden vanuit SZW en er nog mogelijkheden

zijn geboden om aanpassingen/aanvullingen aan te brengen. Op 24 juni 2021 heeft de SVB de laatste versie van de tabel met resultaten aan SZW opgeleverd.

Inrichting en aanpak inventarisatie

10.4 Projectorganisatie ingericht voor uitvoering inventarisatie

Bij de SVB was een coördinator benoemd voor het uitvoeren van de inventarisatie. Er was een klankbordgroep ingericht waarin o.a. gesproken werd over de scope, definities en over verkeerd gebruik. Ook zijn conceptversies van de inventarisatie becommentarieerd. Daarbij is gebruik gemaakt van een actielijst. Er was een kerngroep bestaande uit een kernteam en uit 'overige leden' (diverse medewerkers van andere directies). De bemensing van de kerngroep is op voorstel geweest van de manager Strategie en Externe Betrekkingen (SEB) in overleg met een aantal collega's (binnen Dienstverlening/handhaving en Juridische Zaken). Binnen het kernteam was er een coördinator en andere leden die o.a. de inventarisatie hebben uitgezet binnen hun directie/afdeling of hebben meegelezen met conceptversies van de inventarisatie.

10.5 Er is een plan van aanpak opgesteld, dit is niet afgestemd met SZW

Binnen de SVB was een plan van aanpak aanwezig voor het uitvoeren van de inventarisatie. Dit plan van aanpak was geschreven voor het interne verzoek vanuit de RvB: een eigen inventarisatie naar het gebruik van nationaliteitsgegevens binnen de SVB. Het plan van aanpak dateert van 18 juni 2020. Een lid van de Raad van Bestuur van de SVB was opdrachtgever voor dit interne onderzoek Er is mailuitwisseling over het plan van aanpak met de RvB aanwezig. De SVB heeft het verzoek van SZW opgepakt als onderdeel van de opdracht die al vanuit de RvB was gegeven. Het plan van aanpak is niet afgestemd met SZW omdat dit niet meer zo logisch was op dat moment. Aangegeven is dat dit plan van aanpak waarschijnlijk destijds werd gezien als behorend bij de interne opdracht.

10.6 Risicoschatting heeft plaatsgevonden en maatregelen benoemd

Uit het plan van aanpak blijkt dat binnen de SVB een risicoschatting heeft plaatsgevonden. Er zijn risico's onderkend en maatregelen getroffen gericht op de volledigheid van de inventarisatie. "De SVB gaat deze inventarisatie zelf doen. Tijd en capaciteit zijn schaars en we lopen het risico dat we niet alles kunnen dekken", aldus de SVB. Maatregelen om risico's te verkleinen zijn onder andere: het aanhaken van medewerkers speciaal voor deze opdracht en in het rapport goed aangeven wat buiten het bereik van deze inventarisatie valt." Los van de beschreven maatregelen in het plan van aanpak is er geen apart document van de risicoanalyse opgesteld.

10.7 Geen concrete processtappen met mijlpalen

De wijze van uitvoeren van de inventarisatie is in het plan van aanpak niet uitgewerkt in concrete processtappen met mijlpalen etc. Dit werd veelal overgelaten aan de bij de inventarisatie betrokken medewerkers van de SVB. In het plan van aanpak is opgenomen:

- Uitzetten van vragenlijsten;
- Inzage/beschrijving van (registratie)systemen waar nationaliteit is geregistreerd/verwerkt
- Op grond van welke wetgeving dit noodzakelijk is;
- 'Literatuuronderzoek' (werkinstructies/procesbeschrijvingen).
- Uitkomsten worden besproken in validatiesessies.

10.8 Creëren bewustzijn bij medewerkers in aanpak meegenomen

In het plan van aanpak is aangegeven om tegelijkertijd ook iets te doen aan bewustwording van het gebruik van nationaliteitsgegevens. Voorgesteld werd om

met elkaar (locatie managers/teamcoaches/ medewerkers van de afdeling Preventie en Handhaving (P&H)) het gesprek over het gebruik van nationaliteitsgegevens te voeren en relevante uitkomsten terug te koppelen aan het kernteam. In de interne rapportage is als aanbeveling opgenomen om aandacht te hebben voor het voorkomen van discriminatie, bijvoorbeeld door in teams het gesprek erover te voeren en intern de dialoog aan te gaan.

10.9 Bemoeienis SZW met aanpak gericht op het operationaliseren van het **begrip "nationaliteit" (en "etniciteit")**

De SVB geeft aan dat in een overleg met betrokken coördinatoren voor de bij de inventarisatie betrokken organisaties, geïnitieerd door SZW is gesproken over het operationaliseren van het begrip "nationaliteit" (en "etniciteit"). Daarbij is een ruime definitie afgesproken. Er zijn verder geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de inventarisatie moest worden uitgevoerd om tot een gewenst resultaat te komen. Ook zijn er volgens de SVB geen afstemmingen geweest waarbij de betrokken partijen de ervaringen met het uitvoeren van de inventarisatie hebben gedeeld.

10.10 Er was weinig afstemming met SZW tijdens de uitvoering van de inventarisatie

Afgezien van een contactmoment en het delen van de tabel en resultaten van de juridische analyse met UWV zijn door de betrokken partijen geen ervaringen gedeeld. Aangegeven is dat er in het begin (6 juli 2020) één overleg is geweest over het format en over de memo van de inventarisatie. Aangegeven is dat er mogelijk nog één overleg is geweest maar SZW had geen (continue) werkgroep opgezet. In het najaar van 2020 vond voor het eerst een bestuurlijk overleg plaats over de inventarisatie met de betrokken organisaties. In dit overleg is de voortgang besproken, maar niet de tabel met resultaten gedeeld. Tijdens het ADR-onderzoek is door de betrokken coördinator aangegeven zich niet meer te herinneren dat SZW een controle heeft gedaan op de volledigheid van de tabel. Wel is feedback ontvangen van SZW op de door de SVB op 8 februari 2021 gemailde tabel met resultaten. Ook kon de coördinator zich niet herinneren dat SZW vragen stelde, zoals wie heeft de inventarisatie gedaan, hoe diegene dat heeft gedaan et cetera.

10.11 Juridische- en risicoanalyse: juridische - en risicoanalyse zijn uitgevoerd en maatregelen zijn getroffen

SZW heeft aangegeven de juridische analyse uit te voeren en een overzicht van de wetten, besluiten, beleidsregels, verdragen en verordeningen waarin nationaliteit voorkomt beschikbaar te stellen. Dit is niet gebeurd. De SVB heeft zelf op eigen initiatief een juridische analyse (en de inventarisatie van de beleidsregels) uitgevoerd en de resultaten met SZW gedeeld. Aangegeven is dat daarop verder geen reactie ontvangen vanuit SZW. De SVB geeft aan ook geen juridische analyse van SZW te hebben ontvangen.

Uitvoering inventarisatie

10.12 Bij de inventarisatie waren medewerkers uit verschillende disciplines betrokken

De inventarisatie is met name uitgevoerd op basis van o.a. kennis en ervaring bij medewerkekers binnen de organisatie. De SVB heeft medewerkers vanuit verschillende disciplines betrokken bij de uitvoering van de inventarisatie.
Naast de wet- en regelging was ook het daadwerkelijke gebruik van nationaliteitsgegevens in processen/systemen/risicomodellen geïnventariseerd. Dit is voornamelijk gedaan door medewerkers van dienstverlening (ontwikkeling en beheer), zoals informatieanalisten.

10.13 Vragen en onderwerpen worden gedurende de inventarisatie op actieve wijze intern met elkaar gedeeld en besproken

Uit de (vele) ontvangen mailuitwisselingen blijkt dat tijdens de uitvoering hiervan de betrokkenen binnen de SVB onder andere vragen en onderwerpen met elkaar

hebben gedeeld en er terugkoppeling heeft plaatsgevonden. Deze terugkoppeling betrof bijvoorbeeld gegevenselementen en systemen en hetgeen is opgevallen. Ook blijkt daaruit dat op elkaars vragen wordt gereageerd en besluiten zijn genomen. De coördinator is steeds in de mailuitwisseling betrokken.

10.14 Resultaten inventarisatie zijn gecontroleerd echter niet altijd op structurele wijze

Er is niet op gestructureerde wijze een controle gedaan op opgeleverde resultaten van de inventarisatie, in de zin van een opzet van uit te voeren controles, vastlegging van de resultaten en een rapportage. Wel zijn er controles op de inventarisatie uitgevoerd en zijn constateringen met elkaar en met de coördinator afgestemd. Ook is aangegeven dat controle veelal plaatsvond op basis van "common sense". Een aantal voorbeelden van uitgevoerde controles:

- Het juridische kader is gebruikt om controle op de inventarisatie uit te voeren. Onder andere of alle wet-/regelgeving is opgenomen, of de wet-/regelgeving mogelijk tot discriminatie kan leiden, of er een wettelijke grondslag is voor het geïnventariseerd gebruik, of het logisch/begrijpelijk is dat nationaliteitsgegevens worden gebruikt en of de inventarisatie volledig is;
- Nagegaan is of de indirecte verwijzingen naar nationaliteit zijn meegenomen in de inventarisaties;
- Er is inzicht in welke medewerkers zijn geraadpleegd bij het uitvoeren van de inventarisaties.
- De SVB geeft aan dat het register van verwerkingen vanuit de AVG niet is gebruikt om de resultaten van de uitgevoerde juridische analyse te controleren. Een gestructureerde afweging op het gebruik van andere vastleggingen ten behoeve van controle op de inventarisatieresultaten hebben wij niet aangetroffen. Bijvoorbeeld vastleggingen in het kader van gegevensmanagement, een actueel inzicht in de informatiehuishouding, de AVG en de verwerkingen van persoonsgegevens.

Onduidelijkheden zijn door de betrokken medewerkers uitgezocht en resultaten zijn besproken met de centrale coördinator. Er zijn ook collega's die tijdens het onderzoek hebben aangegeven dat binnen de SVB geen controles zijn uitgevoerd op de volledigheid of juistheid van de inventarisaties zelf. Er is ook niet meegekeken (bijv. bij wijze van een steekproef) hoe collega's de inventarisatie precies hebben aangepakt. Aangegeven is dat het uitvoeren van kwaliteitstoetsen niet gangbaar is voor de afdeling SEB. In een interview is aangegeven dat de SVB de inventarisatie heeft uitgevoerd als het beantwoorden van een Kamervraag waarbij wel is aangegeven dat het opstellen van een rapport niet gebruikelijk is bij de beantwoording van een Kamervraag. Uit de documentatie blijkt dat de interne auditdienst heeft meegelezen met de inventarisatieresultaten. Dit betrof geen controle maar kritisch meelezen.

10.15 Dossiervorming op afdelingsschijven, persoonlijke schijven en in mailboxen

De SVB heeft tijdens de uitvoering van de inventarisatie geen gestructureerd dossier samengesteld. De betrokken medewerkers werkten op de eigen persoonlijke schijf of op de I-schijf die per directie is ingericht. Medewerkers hadden een persoonlijk archief met documenten en zij hebben mailuitwisselingen bewaard. Op basis daarvan heeft de SVB, ten behoeve van het ADR-onderzoek, een gestructureerd en inzichtelijk dossier samengesteld en voor het uitvoeren van het ADR-onderzoek beschikbaar gesteld.

Afronding inventarisatie

10.16 De SVB rapporteert aan Kamer via SZW

De SVB heeft intern een eigen rapportage opgesteld van de uitgevoerde inventarisatie omdat er sprake was van een interne opdracht vanuit de directie van de SVB. Deze interne rapportage is niet aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarnaast is een tabel gerapporteerd aan SZW in het kader van de inventarisatieopdracht vanuit SZW. De SVB heeft daarvoor gebruik gemaakt van het door SZW aangeleverde format. De ingevulde tabel die de SVB heeft aangeleverd was heel omvangrijk.

Aangegeven is dat de SVB zich herkende in de conclusies die SZW trok in haar Kamerbrief. De bevindingen over de SVB in de Kamerbrief zijn afgestemd voordat deze is verstuurd naar de Kamer. Daarbij viel op dat teksten in de Kamerbrief waren overgenomen vanuit de rapportage van de SVB, zoals de disclaimer rond de volledigheid.

10.17 Geen evaluatie uitgevoerd

Binnen de SVB is geen gezamenlijke evaluatie/reflectie gedaan op de uitgevoerde inventarisatie en er is door betrokkenen ook geen review op de uitvoering van het eigen proces gedeeld.

Tabel 3: Tijdlijn en planning inventarisatie bij de SVB

Datum	Activiteit	Opmerkingen
Voorjaar 2020	Kamervragen aan de Belastingdienst	
27-05-2020	De BD (belastingdienst) vraagt SZW uiterlijk 25 mei 2020 op de Kamervragen te reageren. Uiteindelijk stelt SZW/SV de deadline voor de organisaties op 27 mei 2020.	
8 juni 2020	Besluit fraude beraad tot inventarisatie binnen de sociale zekerheid	
	Uit documentatie blijkt: directeur SV ontvangt mail vanuit Financiën dat er vragen zijn gesteld over etnisch profileren bij de Belastingdienst, maar dat de vragen om een inventarisatie vragen die breder gaat dan de Belastingdienst. Op dezelfde dag stuurt hij het verzoek door binnen SZW en de NLA met de vraag om (1) het door te zetten bij de organisaties en (2) de inventarisatie uiterlijk 27 mei 12:00 aan te leveren. Uit verschillende documenten blijkt dat de vraag pas op 15 juli door kerngroepleden is doorgestuurd binnen hun cluster, zie bijv. D.5.22	
18 juni 2020	Op 18 juni 2020 was het plan van aanpak van de SVB voor de opdracht gereed	
19 juni 2020	19 juni kwam de memo van SZW binnen	
6 juli 2020	Behandeling (en dus vaststelling) in de RvB vond op 6 juli 2020 plaats.	
1 september 2020	Aangegeven wordt dat de Kamer in de SvU van december 2020 over de uitkomsten wordt geïnformeerd en dat de NLA eveneens eind van dat jaar de Kamer (separaat) zal informeren, dit i.v.m. de onafhankelijke positie van de inspectie. Gelet op de tijdsplanning voor het opstellen van de SvU van december 2020, wordt door	

	SZW/SV de deadline voor de organisaties bepaald op 1 september 2020.	
24 september 2020	De SVB levert de (eerste) concept-resultaten aan richting SZW	
14 oktober 2020	Versie 0.5 van de juridische analyse van nationaliteit en etniciteit in de wetgeving	T.b.v. van de inventarisatie heeft de SVB ook de beleidsregels in kaart gebracht (nadat deze in eerste instantie niet in beeld waren). Beleidsregels zijn algemene regelingen die tussen wet-/regelgeving en de interpretaties zitten
26 oktober 2020	Vergadering van RvB waarin de resultaten van de juridische analyse zijn aangeboden	
17 november 2020	De SVB heeft de juridische analyse en een memo met toelichting verstuurd naar SZW	
23 november 2020- 6 juni 2021	In totaal zijn 7 versies van de tabel door de SVB richting SZW gestuurd. De eerste was op 24/9/20 (zie in tabel) en de laatste is op 24/6/21 (zie verderop in de tabel). Daartussen in zijn nog 5 versies verstuurd (de versies 0.2-0.6) daarvan hebben wij de e-mails ontvangen daterend op 23/11/20, 8/2/21 en 6/6/21.	
13 mei 2021	De coördinator de SVB verstuurt intern de eerste conceptversie van de Kamerbrief van SZW. De leden van de kerngroep krijgen de gelegenheid om hierop te reageren. Hierin staat dat SZW heeft gevraagd om uiterlijk maandag 16 mei 2021 te reageren.	
27 mei 2021	SZW stuurt op 27 mei de 2e conceptversie van de Kamerbrief toe, met weer een hele strakke deadline. In zijn mail staat dat de deadline eerst 3 juni was, is vervroegd naar 2 juni en daarom wil SZW uiterlijk dinsdag 1 juni de reacties binnen hebben. Tegelijkertijd is aangegeven dat de brief volledig definitief moet zijn op 18 juni.	
24 juni 2021	Mail van coördinator de SVB aan SZW met o.a. de tabel met resultaten van de inventarisatie. Dit betreft de 7^{e} versie van de tabel met resultaten.	
6 juli 2021	Kamerbrief van minister SZW aan de Kamer met bijlagen (inventarisaties SZW-wetgeving, de SVB, UWV en VNG)	

11 Bijlage 5: inventarisatie naar het gebruik van nationaliteitsgegevens bij de NLA

11.1 Tijdlijn van de inventarisatie bestreek meer dan een jaar

De NLA[18] heeft in de periode juni 2020 tot oktober 2021 de inventarisatie naar het gebruik van nationaliteitsgegevens uitgevoerd. In het voorjaar en de zomer van 2020 is hieraan een eerste invulling gegeven door het uitvoeren van een QuickScan, het opstellen van een nota over het verwerken van nationaliteit van arbeidsmigranten en het maken van een juridische analyse over het gebruik van nationaliteitsgegevens. In deze analyse werd het begrip 'nationaliteit' nader bepaald. Daarna kwam een vervolgronde met vragen die binnen de NLA zijn uitgezet in de vorm van een in te vullen Excel overzicht. De aanschrijving hiervoor was op 9 september 2020. De aangeschreven programmamanagers kregen tot 15 oktober 2020 om het in te vullen. De door SZW initieel gestelde deadline van 1 september 2020 is niet gehaald vanwege capaciteitsbeperkingen. Dit is door de NLA afgestemd met SZW. De inventarisatie bij de NLA duurde langer dan voorzien en was in november 2020 gereed. In 2021 heeft vanaf maart nog een verdiepend onderzoek plaatsgevonden naar het gebruik van nationaliteit, dat eind september 2021 gereed was. Omdat de NLA in mei 2020 rapporteerde aan de Kamer, zijn de resultaten van dit verdiepend onderzoek hierin niet meegenomen.

11.2 Sturing vanuit SZW zowel voor, tijdens als na de inventarisatie was beperkt tot overleg op hoofdlijnen

De NLA had in de periode van de inventarisatie op hoofdlijnen periodiek overleg met het departement. Dit overleg verliep via een contactpersoon bij SV. In het overleg, dat elke paar weken plaatsvond, was met name sprake van bestuurlijke coördinatie en inhoudelijke afstemming, niet van inhoudelijke sturing. SZW deed de bestuurlijke afstemming en de duiding van de politiek-bestuurlijke impact en er was volgens de NLA sprake van enige ervaringsuitwisseling met UWV en de SVB. Er werd ook gesproken over de voortgang en over aanpalende ontwikkelingen. SZW gaf hierbij wel de kaders aan en zorgde voor afstemming over ontwikkelingen. Voorafgaand aan de inventarisatie werd volgens de NLA met SZW op hoofdlijnen gesproken over de context, de doelstelling en beoogde resultaten van de inventarisatie en over de scope. De NLA heeft geen beschrijving van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van SZW in de inventarisatie ontvangen. Ook is geen plan van aanpak ontvangen en zijn volgens de NLA geen eisen gesteld t.a.v. wie de inventarisatie bij de NLA zou moeten leiden. Er is volgens de NLA ook geen onderzoeksmethodiek voorgeschreven geweest door SZW.

11.3 De NLA gebruikt eigen scope, format en definities

De NLA heeft het begrip nationaliteit zelf nader gedefinieerd en afgebakend. Een en ander is mondeling besproken met SV. Er is volgens de NLA niet expliciet door SZW aangegeven wat de definitie en nadere uitwerking was van de begrippen 'nationaliteitsgegevens', 'registreren' en 'gebruiken'. Bij de NLA kwam de focus te liggen op de registratie van dubbele nationaliteit. Het gebruiken van het format van SV was bij de inventarisatie uitgangspunt. In het begin is door de NLA vanuit de wetgeving gekeken: voor welke wetten moet nationaliteit gebruikt worden en voor welke niet? Hieruit bleek dat de 2e nationaliteit vooral een rol speelt in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en in opsporingszaken omdat daar iemand steeds een andere identiteit kan laten zien. Ook is de 2e nationaliteit van belang in Europees

[18] Tot en met 2021: Inspectie SZW (ISZW), vanaf 2022: Nederlandse Arbeidsinspectie (de NLA)

verband met uitwisselingsverdragen. Na de uitvraag bij de programmamanagers bleek uit diverse mails dat er nadere vragen waren over de werkwijze in de inventarisatie en de scope van de inventarisatie, met name hoever er terug moest worden gekeken in de tijd. Dit is binnen de NLA opgelost.

11.4 De organisatie van de inventarisatie bij de NLA was activiteitengericht, in de lijn

De inventarisatie is bij de NLA gecoördineerd in opdracht van het Directieteam (destijds IG-team). Het IG-team was steeds betrokken en op de hoogte en gaf deelopdrachten voor de inventarisatie. De inventarisatie is binnen de NLA op een activiteitengerichte wijze opgepakt binnen de reguliere werkzaamheden (de lijn), niet als een apart programma met een stuurgroep e.d. Wel is er op een gegeven moment een eigen werkgroep ingesteld. Er was geen plan van aanpak, maar er werd gewerkt met activiteitenoverzichten.

Volgens de NLA heeft een risicoanalyse plaatsgevonden. Dit is vastgelegd in een memo aan het IG-team. Dit was in december 2020, dus na de eerste inventarisatie. Geconcludeerd is toen dat er een follow up nodig was. Ten tijde van de inventarisatie waren er geen risicomodellen, selectiemodules of algoritmes in gebruik. De NLA is deze nu aan het ontwikkelen.

11.5 De inventarisatie bij de NLA is breed uitgezet en na de rapportage aan de Kamer gecontroleerd met steekproeven

De inventarisatie is bij de NLA initieel opgepakt als een QuickScan. Deze QuickScan moest antwoord geven op de volgende drie vragen:

- In hoeverre en waar speelt nationaliteit (ook 2e) en/of etniciteit een rol in de risicoselectie of risicosystemen die binnen de inspectie worden gebruikt? Indien dit voorkomt, leidt dit dan tot een handhavingsactiviteit of andere interventie gericht op een persoon?
- Zijn er specifieke werkprocessen waarbij nationaliteit (ook 2e) of etniciteit een rol speelt (onder andere bij WW-fraude, de Wav, inburgeringsfraude)?
- Wordt nationaliteit (ook 2e) of etniciteit vastgelegd in enig systeem bij meldingen, toezicht en opsporing of anderszins (denk ook aan bijvoorbeeld arbeidsuitbuiting, arbeidsmigranten) en vervolgens ook gemeld in bijvoorbeeld brieven aan de Tweede Kamer, rapportages, jaarverslagen?

De bovengenoemde vragen zijn ter beantwoording uitgezet binnen de NLA. Deze Quick scan van juni 2020 heeft volgens de NLA veel informatie opgeleverd, maar bleek toch niet geheel te beantwoorden aan de doelstelling van het IG-team. Dit betrof met name het aspect van de ondersteuning van de tactische en strategische afweging.

In een vervolgronde zijn de vragen binnen de NLA uitgezet in de vorm van een in te vullen Excel overzicht. De vragen zijn uitgezet bij alle (destijds 17) projectleiders en programmamanagers en bij de directie Opsporing van de NLA. De vragenlijstformat van SZW is daarbij wat aangepast aan de NLA-organisatie. De werkgroep moest, naar eigen zeggen, erop vertrouwen dat het invullen van de vragenlijst goed gebeurde. De programmamanagers hebben niet nagegaan waar nationaliteit voorkomt in de systemen[19]. Dat heeft de werkgroep zelf gedaan. Aan de programmamanagers is juist ook gevraagd naar de verwerkingen buiten de systemen om. Uit de compilatie van alle ingevulde overzichten zijn rode draden gehaald over het vastleggen/gebruiken van nationaliteit binnen de NLA.

[19] INet is het zaakregistratiesysteem waar de inspecteurs mee werken. Summ-IT is het opsporingssysteem waarmee binnen de directie Opsporing persoonsgegevens worden verwerkt, zoals de (dubbele) nationaliteit. Deze verwerking binnen Summ-IT vindt plaats in het kader van het uitvoeren van strafrechtelijk onderzoek. Uit een analyse bleek dat in 2020 door de directie Opsporing achtmaal een dubbele nationaliteit geregistreerd is, dit is minder dan 0,1% van het totaal aan registraties in een jaar.

Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek, o.a. door de dubbele nationaliteiten die naar voren kwamen, vond de werkgroep bij de NLA een verdiepend onderzoek nodig. De werkgroep stelde daarom in december 2020 voor steekproeven te laten doen door inspecteurs en een niche onderzoek te doen bij de beautybranche en nagelstudio's. Eind september 2021 was dit gereed. De uitkomsten zijn meegenomen in de afrondende notitie aan het IG-team november 2021. De uitkomsten zijn niet meegenomen in de bijlage over de inventarisatie, die bij het jaarverslag 2020 is gevoegd, want die was immers eerder gepubliceerd. Doel van de steekproef was te achterhalen waartoe het gegeven 2e nationaliteit is gebruikt binnen het Toezichtdomein en wat de oorsprong is van de vastlegging. Hier is een voorstel voor gemaakt met een actieplan. De steekproef gebeurde door een query te draaien op de toezichts-applicatie, om te zoeken waar een 2e nationaliteit ingevuld is. Zo ontstond een overzicht daarvan. Vervolgens is nagegaan waar de 2e nationaliteit vandaan komt, bijv. meegeleverd vanuit de BRP of dat het zelf is ingevuld en wat daarvan de reden was. Op die manier is de initiële inventarisatie met steekproeven gecontroleerd en is daarmee niet alleen afgegaan op vertrouwen dat de vragenlijsten goed zijn ingevuld. Uit de uitkomst van de steekproef/data analyse blijkt dat bij 33 registraties in de toezichtapplicatie iNet, dus in 0,1 procent in het totaal van de registraties, sprake was van vastlegging van een dubbele nationaliteit doordat de dubbele nationaliteit meekwam uit de BRP, dat er 'onbekend' was ingevuld of dat een dubbele nationaliteit is ingevoerd.

11.6 De NLA heeft onafhankelijk en op hoofdlijnen aan de Kamer gerapporteerd

De NLA wilde haar onafhankelijkheid bewaren en koos er daarom voor om zelf, dus los van het departement SZW, de Kamer in te lichten over de inventarisatie via haar jaarverslag over 2020. De vorm en timing van de rapportage was daardoor verschillend van de andere organisaties (UWV, de SVB en SZW).

De totstandkoming van de rapportage in het jaarverslag verliep via het regulier jaarverslagproces, zoals gebruikelijk bij de NLA. Het Directieteam wilde een kort jaarverslag en realiseerde dit door het in een bijlage op te nemen van twee pagina's over nationaliteit. Deze inhoud van de bijlage is, voordat het werd gepubliceerd, niet apart voor commentaar teruggelegd bij de programmamanagers, waar eerder de uitvraag aan is gedaan. De afstemming van het jaarverslag 2020 vond plaats via reguliere lijnmanagement afstemming. Het Directieteam heeft het jaarverslag inclusief de bijlage bij het jaarverslag goedgekeurd.

Uit de inventarisatie kwamen volgens de werkgroep van de NLA geen opmerkelijke zaken op basis waarvan urgente maatregelen nodig waren. Evenals de disclaimer die minister in haar Kamerbrief stelt, verklaart ook de NLA desgevraagd dat 100% volledigheid en zekerheid bij de inventarisatie niet haalbaar is.

11.7 Geen evaluatie van de inventarisatie, maar wel een vervolg

Er is geen evaluatie van de inventarisatie bij de NLA gehouden. Het inventarisatieteam was volgens de NLA eigenlijk te beschouwen als een soort voorloper van waar de NLA nu mee bezig is, namelijk het inrichten van een datagovernancestelsel om het dataproces in de breedte, d.w.z. datakwaliteit, veiligheid, privacy etc., inclusief het ontwikkelen van een ethisch normenkader, goed in te richten. De werkgroep van de inventarisatie heeft daarmee een vervolg gekregen in het kwartier maken van het project "Grip op Data". Er is geen formele beëindiging van de werkgroep geweest en de werkgroep heeft geen formeel advies of inputnotitie opgeleverd richting "Grip op Data". Wel is de ervaring die is opgedaan in de werkgroep meegenomen in het traject "Grip op Data" door betrokkenheid van medewerkers uit de werkgroep bij activiteiten die vallen onder "Grip op Data".

Tabel 4: Tijdlijn inventarisatie gebruik nationaliteitsgegevens bij de NLA

Datum	Activiteit
29-5-2020	Nota verwerken nationaliteit arbeidsmigranten opgesteld door de NLA-directie APS, beschrijving begrip nationaliteit
6-2020	Quickscan inventarisatie
29-6-2020	IG-team wordt gevraagd akkoord te gaan met de verwerking van de nationaliteit bij klachten en signalen.
1-7-2020	IG-team besluit zelfstandig te rapporteren aan TK. Tevens dat 1 september alleen betrekking heeft op wetgeving waar nationaliteit aan de orde is IG-team overleg over verwerken nationaliteit arbeidsmigranten. IG-team akkoord met verwerken. IG-team geeft Vervolgopdracht: Tot en met december 2020: inventarisatie op 1-9 naar bewindspersonen en overige bijdrage aan K vragen en FSV uiterlijk 1-12 naar TK Na december 2020: d. Het beschikken over een set vragen om het gebruik van nationaliteit door de Inspectie SZW te toetsen. e. Het organiseren van een 'externe blik'. Denk aan klankbordgroep. f. Creëren van bewustzijn van ieders bias. Vooral in de praktijk in het werk van de inspecteurs
28-8-2020	Memo directie opsporing, met Juridische analyse en beschrijving van begrip nationaliteit
9-9-2020	Aanschrijving aan programmamanagers onderdelen de NLA om Excel in te vullen Uiterste termijn is 15 oktober
17-09/28-9-2020	Vragen over scope intern de NLA, hoever terugkijken?
1-10-2020	Remindermail aan programmamanagers en antwoord op vragen
4-10-2020	Mail aan directeur om voortgang onder aandacht te brengen en reminder aan programmamanagers
11-11-2020	FSV-inventarisatie gereed (3 nov akkoord van directeur). Het gaat om inventarisatie aanwezigheid van met FSV vergelijkbare registratiesystemen bij ISZW
30-11-2020	Memo aan IG-team met resultaten quick scan en vervolgronde met Excel. Conclusie: Binnen de Inspectie wordt er op dit moment geen risicoanalyse gedaan en geselecteerd op basis van nationaliteit gericht op individuele werknemers Drie beslispunten voor IG-team: steekproef iNet en nader onderzoek nichegebruik, rapporteren in JV2020, voorstel werkgroep uitwerken proces gebruik nationaliteit en borging in de lijn.
16-12-2020	Voorstel follow up steekproef (iNet, niches) de NLA wil in JV separaat rapporteren 3e woensdag in mei 2021 Besluit IG: antwoorden van de NLA gaan bij het JV
11 tot 14-1-2021	Directeur/portefeuillehouder IV stelt kritische vragen over gebruik dubbele nationaliteit en volledigheid
22-1-2021	Mail aan directeur over stand van zaken 2e nationaliteit en plan voor vervolg op de nota nationaliteit (gaat dan om de opzet steekproef voor verwerking nationaliteit en 'niche onderzoek")
27-1-2021	Vraag om info leveren uit Summ-IT
3-2-2021	Vragen over nationaliteit in iNet
10-2-2021	Memo met antwoorden op vragen over gebruik dubbele nationaliteit in iNet Summ-IT inventarisatie is klaar

10-2 tot 8-4	Beantwoording Kamervragen overleg in werkgroep, directeur
16-02-2021	Na bespreking in het MT-O heeft een inventarisatie plaatsgevonden om na te gaan waar data betreffende de 2e nationaliteit aanwezig kan zijn binnen de directie Opsporing (Summ-IT)
2-3—2021	Conceptvoorstel van werkgroep voor verdiepende uitvraag en steekproef oorsprong en gebruik 2e nationaliteit binnen Toezicht - n.a.v. vastlegging iNet en niche onderzoek beautybranche/nagelstudio's
3-3-2021	Uitbreiding team met projectleider
17-3-2021	Bestand met uitkomsten van iNet, personen met dubbele nationaliteit met bevindingen van de gevallen waarin sprake was van de registratie van de Nederlandse en een andere nationaliteit en wie de betrokken inspecteur is bij alle zaken waarin een dubbele nationaliteit geregistreerd staat.
3-2021	1e concept JV 2020
26-4-2021	Activiteitenoverzicht werkgroep gevoelige data, versie 7
29-4-2021	Punten voor vervolgfase werkgroep gevoelige data: Vervolgonderzoek inzicht gevoelige data, Proces inrichting data governance, Ontwikkelen ethisch normenkader
11 en 17 -5-2021	Overleg werkgroep gevoelige data over project Data Governance. Er komt eind september 2021 een nota over gebruik 2e nationaliteit
19-5-2021	JV 2020 naar TK met bijlage over inventarisatie

12 Bijlage 6: beheersmaatregelen voor het gebruik van nationaliteitsgegevens bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Inleiding

Dit overzicht met bevindingen is een bijlage bij het onderzoeksrapport Nationaliteit in de Sociale Zekerheid. Het onderzoek is uitgevoerd door de ADR in opdracht van de secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en kent twee onderzoeksvragen. De eerste onderzoeksvraag gaat over de inventarisatie die is uitgevoerd op het gebruik van nationaliteitsgegevens binnen de sociale zekerheid. Deze bijlage gaat over de tweede onderzoeksvraag, te weten de beheersmaatregelen die het ministerie van SZW heeft getroffen om te borgen dat in de dagelijkse praktijk de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens aan geldende voorschriften voldoet en geen discriminatie tot gevolg heeft. Het gaat hierbij om opzet en bestaan: welke maatregelen zijn beschreven en kunnen we zien dat deze ook aanwezig zijn. Wij hebben niet vastgesteld of de maatregelen ertoe hebben geleid dat er wordt voldaan aan eventuele voorschriften.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van een brede opvatting van het begrip nationaliteitsgegevens waarbij zowel directe als indirecte verwijzingen worden meegenomen zoals nationaliteit en etniciteit (direct) en geboorteland, land van herkomst, geboorteland ouders, woonland en registratie als niet-ingezetene (RNI) (indirect).

Bij SZW heeft het onderzoek zich geconcentreerd op de ontwikkeling van beleid en wetgeving waar verwerking van persoonsgegevens met een hoog privacy risico uit voortvloeit. Dit gebeurt wanneer gevoelige persoonsgegevens zoals nationaliteitsgegevens op een manier worden verwerkt die kan leiden tot discriminatie, uitsluiting etc. De wet bepaalt of bij het uitvoeren ervan verwerking van nationaliteits- of andere afkomstgegevens noodzakelijk is.

Het onderzoek bij SZW omvat de directies SV en WBJA en de FG omdat zij een belangrijke rol spelen in het proces van beleidsontwikkeling. Directie SV is verantwoordelijk voor de inhoud, doelmatigheid e.d. van de wetten op haar beleidsterrein[20] en directie WBJA voor het opstellen en de kwaliteit van wetteksten. Vanwege de rol als toezichthouder op het gebied van gegevensbescherming hebben wij tevens de FG SZW gesproken.

De bevindingen in dit deel van het onderzoek zijn gebaseerd op door SZW beschikbaar gestelde documentatie, de website van SZW en gesprekken met medewerkers van SZW. Een vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd bij UWV, bij de SVB en bij de NLA.

[20] De Directie SV is verantwoordelijk voor een deel van de socialezekerheidswetten m.n. op het gebied van handhaving, gegevensuitwisseling, preventie en de volksverzekeringen. Dit raakt onder meer de AOW, AKW, ANW, AIO, de wet SUWI, het wetsvoorstel proactieve dienstverlening en het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. Andere wetten, zoals de WW, Arbowetgeving of de participatiewet vallen onder andere beleidsdirecties.

Bevindingen

Hieronder beschrijven wij de belangrijkste aangetroffen beheersmaatregelen binnen SZW, ingedeeld volgens de verschillende onderwerpen uit het onderzoekskader van de ADR, zoals opgenomen in de bijlage bij de opdrachtbevestiging. Schuingedrukt staan als noot bij de bevindingen aandachtspunten vermeld en wat anderszins opvalt.

Beleid en procesbeschrijvingen

12.1 **Er is voor het ontwikkelen van beleid en wetgeving een rijksbreed kader opgesteld dat SZW helpt om te voldoen aan de wettelijke vereisten t.a.v. de bescherming van persoonsgegevens.**

SZW geeft aan dat zij voor het ontwikkelen van beleid en wetgeving gebruik maakt van het rijksbreed kader 'Beleidskompas'. Het Beleidskompas komt voort uit het Draaiboek voor de Regelgeving[21] en is te vinden op de website van het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving[22].

Volgens de informatie op deze site bevat het Beleidskompas alles wat essentieel is voor een goede beleidsvoorbereiding. Uitgelegd wordt dat het volgen van deze stappen ervoor zorgt dat wetten goed onderbouwd zijn. De beleidsdirectie vult hiervoor het Beleidskompasformulier[23] in, waarmee zij vragen beantwoord over de aanleiding (probleem) en het doel van het beleidsvoornemen, de oplossingsrichting (beleidsinstrument) om dit te bereiken en de gevolgen daarvan.

Tijdens het beleidsproces neemt de beleidsdirectie met het Beleidskompas relevante wet- en regelgeving, waaronder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (UAVG), in overweging. De AVG stelt basisregels voor de bescherming van persoonsgegevens, de UAVG specificeert hoe de AVG in Nederland wordt toegepast. De UAVG stelt aanvullende eisen zoals specifieke beveiligingsmaatregelen of meldingsplichten aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

SZW geeft aan dat zij binnen het proces van beleidsontwikkeling veel aandacht besteedt aan de vraag of er voldoende rekening is gehouden met de effecten van het verwerken van persoonsgegevens in relatie tot de AVG. Als uit het beleidsvoornemen verwerking van persoonsgegevens voortvloeit die een hoog risico inhouden voor de rechten en vrijheden van betrokkenen dan is het op grond van de AVG verplicht een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uit te voeren. De vragen uit de verplichte toetsenwijzer die onderdeel is van het Beleidskompas, laten de beleidsmedewerker of jurist zien welke verplichte kwaliteitstoetsen op het betreffende traject van toepassing zijn. Wordt de vraag "Worden er persoonsgegevens verwerkt bij dit beleidsvoornemen?" met 'ja' beantwoord dan is de uitkomst van de toetsenwijzer dat er een DPIA uitgevoerd moet worden. Of de gegevensverwerking daadwerkelijk een hoog privacy risico oplevert en dus een DPIA verplicht is, kan vervolgens met een pre-scan DPIA worden bepaald. Voor het uitvoeren van een DPIA en pre-scan DPIA zijn een procesbeschrijving en handreikingen opgesteld. SZW geeft aan dat ook de gepubliceerde zienswijzen van de AP een kader vormen waar indien nodig op voorhand rekening mee wordt gehouden.

---

[21] Het Draaiboek heeft geen formele status. Het beoogt een beschrijving te geven van de wetgevingsprocedure; het schept zelf geen nieuwe normen.
[22] www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas
[23] Het beleidskompas wordt altijd bij een internetconsultatie gepubliceerd. Zie voor een ingevuld Beleidskompasformulier www.internetconsultatie.nl onder 'relevante documenten'.

Noot: Het Beleidskompas geeft geen expliciete richtlijnen ten aanzien van discriminatie, bijvoorbeeld op grond van nationaliteit, ras of etniciteit. Dit aspect wordt echter wel impliciet meegenomen, met name bij het analyseren van de gevolgen van beleid. Zo kan het uitvoeren van een DPIA bijdragen aan het signaleren van mogelijke vormen van discriminatie. Ook biedt het kompas geen expliciete handvatten voor ethische afwegingen bij het ontwikkelen van beleid- en wetgeving.

12.2 SZW hanteert een eigen privacybeleid waarin staat beschreven hoe de organisatie dient om te gaan met persoonsgegevens, inclusief een definitie van wat onder persoonsgegevens wordt verstaan. Het privacybeleid is gepubliceerd op het Rijksportaal.

Het Beleidskompas is nauw verbonden met het privacybeleid binnen de overheid. Het kompas helpt bij het creëren van beleid dat voldoet aan wettelijke normen. Een belangrijk onderdeel hiervan is het beschermen van persoonsgegevens, wat direct verband houdt met het privacybeleid.

Het privacybeleid van SZW[24] beschrijft hoe SZW om moet gaan met persoonsgegevens. In het privacybeleid is de volgende definitie van persoonsgegevens opgenomen:

> *Alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon ('de betrokkene'). Als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een gegeven zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, of van één of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon.*

Het niet voldoen aan de privacyvereisten vanuit de AVG kan volgens het privacybeleid van SZW organisatorische, maatschappelijke, maar ook financiële consequenties met zich meebrengen. Discriminatie of uitsluiting als mogelijke negatieve uitkomst wordt daar niet expliciet bij genoemd. Schendingen van de AVG kunnen leiden tot situaties waarin discriminatie een rol speelt. Bijvoorbeeld wanneer sprake is van een onrechtmatig onderscheid — waarbij sprake is van discriminatie — mag de verwerking van persoonsgegevens niet plaatsvinden, omdat er in dat geval geen geldige grondslag bestaat. In het privacybeleid wordt verder niet ingegaan op het voorkomen van discriminatie, bijvoorbeeld door gebruik van nationaliteitsgegevens en ook niet op ethische aspecten, zoals bijvoorbeeld toetsing op grond van ethische normen. Het privacybeleid is gepubliceerd op het Rijksportaal[25] en bindend voor alle departementale dienstonderdelen van SZW waaronder de NLA. De ZBO's SVB en UWV behoren hier niet toe en dragen een eigen verantwoordelijkheid voor de omgang met en bescherming van persoonsgegevens. Het privacybeleid is gedateerd op 13-09-2019 en wordt, volgens SZW, op het moment van schrijven van deze rapportage herijkt.

Het privacybeleid is volgens SZW opgesteld in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving, waaronder de AVG en de UAVG. De AVG kent verschillende beginselen waaraan elke verwerking van persoonsgegevens moet voldoen. Welke beginselen dit zijn en hoe SZW hier in het privacybeleid concreet invulling aan geeft, wordt hieronder aangegeven:

---

[24] Document 'Privacybeleid Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 september 2019

[25] https://rijksportaal.overheid.nl/organisaties/szw/artikelen/szw-breed/psg/civ/toolbox-informatiebeveiliging-en-privacy-szw.html

"Rechtmatig, behoorlijk en transparant: de verwerking van persoonsgegevens dient rechtmatig, behoorlijk en transparant te zijn. Rechtmatig houdt in dat de verwerking overeen moet stemmen met de doelen en rechtsgronden uit de AVG. Behoorlijk betekent dat dit verantwoord moet gebeuren, wat betekent dat SZW moet kunnen laten zien dat zij voldoet aan de AVG. Transparantie houdt in dat inzichtelijk gemaakt moet (kunnen) worden met welk doel er persoonsgegevens verwerkt worden en hoe dit plaatsvindt. SZW voldoet aan dit privacybeginsel door het verwerkingenregister waarin ook o.a. het doel en de grondslag van de verwerking is vastgelegd, actueel te houden;

Doelbinding: persoonsgegevens worden alleen verwerkt voor gerechtvaardigde doeleinden. Indien de gegevens voor een ander doel verwerkt worden, moet dit doel verenigbaar zijn met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk verzameld waren. Het vullen en actualiseren van het verwerkingenregister ondersteunt SZW in het overeenkomstig handelen conform bovenstaande beginsel;

Dataminimalisatie: bij het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens mogen niet meer gegevens worden gebruikt dan nodig is om het doel waarvoor ze gebruikt worden te bereiken. SZW verzamelt niet meer gegevens dan noodzakelijk is voor het doel. Hiermee wordt voorkomen dat er te veel persoonsgegevens verwerkt worden;

Juistheid: persoonsgegevens moeten juist zijn en SZW moet alle redelijke maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de gegevens correct en actueel zijn. De gegevens die niet meer juist zijn worden gewist of gecorrigeerd;

Opslagbeperking: SZW bewaart persoonsgegevens niet langer dan noodzakelijk is voor het doel. Indien de gegevens niet langer noodzakelijk zijn, worden deze gewist of vernietigd. Dit hangt samen met het privacybeginsel 'juistheid';

Integriteit en vertrouwelijkheid: SZW neemt passende technische en/of organisatorische maatregelen, zodat de beveiliging van de persoonsgegevens gewaarborgd is. Op deze manier worden de persoonsgegevens beschermd tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging".

Het privacybeleid is verder uitgewerkt in het handboek IB&P (Informatiebeveiliging en Privacy) en in de Aanpak Risicomanagement. Beide documenten zijn actueel en bijgewerkt (19-03-2024 resp. 13-03-2024) en staan gepubliceerd op het Rijksportaal.

Noot: Het privacybeleid is gedateerd en ondergaat momenteel een herijking. Het bevat geen definitie van nationaliteit en gaat niet in op aspecten zoals discriminatie en ethiek. Zo wordt discriminatie niet expliciet genoemd als mogelijke consequentie van het niet voldoen aan de privacy vereisten.

Risicoanalyse (bij verwerking persoonsgegevens)

12.3 Er is een risicogerichte aanpak op het gebied van privacy, ondersteund door een bijbehorende toolbox.

Op het gebied van informatiebeveiliging en privacy heeft SZW een toolbox beschikbaar voor de medewerkers. In deze toolbox zijn diverse handleidingen opgenomen voor een risicogerichte aanpak van privacy-aangelegenheden. In het document "Aanpak risicomanagement" staat op welke wijze SZW de risico's identificeert en hiermee omgaat, o.a. op het gebied van privacy. Daarnaast zijn diverse handreikingen beschikbaar op het gebied van AVG en het uitvoeren van DPIA's. De documenten in de toolbox zijn actueel (2023 en later).

Noot: De documenten in de beschikbare toolbox vertonen onderlinge inconsistenties. Zo wordt in de Aanpak risicomanagement gesproken over een Quickscan IB&P (of Analyse AVG) en een Compliance toets, wat niet terugkomt in de handreikingen DPIA en pre-scan. Onduidelijk is welk document prevaleert.

Data Protection Impact Assessment (DPIA)

12.4 Het uitvoeren van een DPIA is een verplicht onderdeel van ontwikkeling van beleid en wetgeving als daar verwerking van persoonsgegevens met een hoog privacyrisico uit voortvloeit. Het proces is vastgelegd in procesbeschrijving en instructies, die zijn gepubliceerd op het Rijksportaal.

Het uitvoeren van een DPIA is een verplicht onderdeel van ontwikkeling van beleid en wetgeving als daar verwerking van persoonsgegevens met een hoog privacy risico uit voortvloeit. Het doel van een DPIA is een duidelijk beeld te krijgen van de risico's bij het verwerken van persoonsgegevens en de maatregelen om deze risico's te mitigeren. Daarnaast wordt beoordeeld of de gegevensverwerking noodzakelijk is voor het doel dat met het beleid wordt nagestreefd en of er geen minder ingrijpende manieren zijn om hetzelfde doel te bereiken.

Het proces is vastgelegd in de procesbeschrijving DPIA inclusief onderliggende handreikingen en instructies (formats). Het beschrijft wanneer er een DPIA uitgevoerd moet worden en welke punten daarbij belangrijk zijn zoals het uitvoeren van pre-scan, het gebruik van het rijksbreed format DPIA, het voorleggen voor advies aan de FG en het bijhouden van een DPIA-administratie. De procesbeschrijving gaat in op de taken, rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren en beschrijft de 'workflow' tussen de verschillende actoren. Dit proces geldt voor elk organisatieonderdeel van SZW waarbinnen een DPIA uitgevoerd kan worden en is daarom van toepassing op alle werkvelden. De procesbeschrijving DPIA en onderliggende handreikingen en instructies (formats) zijn gepubliceerd op het Rijksportaal[26].

Het resultaat van een wetgevings-DPIA wordt grotendeels openbaar gemaakt, o.a. via de Memorie van Toelichting[27]. Daarin wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste afwegingen en keuzes in de DPIA.

Noot: Uit het rijksbreed AVG-onderzoek 2024 blijkt dat SZW bezig is de procesbeschrijving verder te completeren, zodat binnen SZW een uniforme werkwijze plaats kan vinden.

12.5 Een pre-scan naar de gevoeligheid van gebruikte persoonsgegevens bepaalt de noodzaak voor het uitvoeren van een DPIA.

In de procesbeschrijving DPIA is vastgelegd dat met behulp van de pre-scan DPIA bepaald kan worden of een DPIA wel/niet noodzakelijk is. Middels de pre-scan wordt een eerste inzicht verkregen in het mogelijk verwerken van persoonsgegevens.

Voor het uitvoeren van een pre-scan is de handreiking Pre-scan DPIA[7] opgesteld. De pre-scan wordt uitgevoerd door het beantwoorden van een vragenlijst in een Excel

[26] https://rijksportaal.overheid-i.nl/organisaties/szw/artikelen/szw-breed/psg/civ/toolbox-informatiebeveiliging-en-privacy-szw.html

[27] Een Memorie van Toelichting (MvT) dat bij een wetsvoorstel wordt gevoegd, dient als uitleg en verantwoording van het voorstel.

bestand. In deel B van deze vragenlijst wordt een inschatting gemaakt van de gevoeligheid van de verwerking. Deze gevoeligheid wordt beoordeeld aan de hand van de omvang van de verwerking en de gevoeligheid van de persoonsgegevens zoals nationaliteit, ras en etniciteit, en betrokkenen. Op basis van de antwoorden wordt automatisch een risicoscore berekend die resulteert in een advies om wel of geen DPIA uit te voeren of daarover verder in overleg te gaan met een Privacy Professional.



Noot: Een pre-scan wordt alleen uitgevoerd als de (beleids-) - medewerker het vermoeden heeft dat het nodig is, het wordt niet verplicht gesteld

Noot: De procedure voor de bepaling van de risicoscore houdt geen rekening met combinaties van gegevens die in de verwerking mogelijk kunnen leiden tot indirect discriminatie zoals aangegeven in het Model DPIA Rijksdienst (zie Rijksbreed format)

Noot: Volgens de procesbeschrijving DPIA heeft de FG SZW geen rol bij de uitvoering van een pre-scan en de uiteindelijke beslissing wel of niet een DPIA uit te voeren. Gegevensverwerkingen waarvoor is besloten geen DPIA uit te laten voeren, blijven daarmee buiten het zicht van de FG SZW.

12.6 Het gebruik van het rijksbreed format DPIA is verplicht. Daarnaast is de handreiking 'het gebruik van het Rapportagemodel DPIA Rijksdienst voor beleidsstukken' beschikbaar.

In de procesbeschrijving DPIA van SZW is vastgelegd dat voor de uitvoering van de DPIA gebruik moet worden gemaakt van de laatste versie van het Model DPIA Rijksdienst inclusief een rapportagemodel. Uit het Rijksbreed AVG-onderzoek 2024 van de ADR bleek dat bij zes geselecteerde DPIA's gebruik is gemaakt van het rijksbrede format. Het model is ontwikkeld om verwerkingen van persoonsgegevens te beoordelen. Het beschrijft op gestructureerde wijze het proces van het uitvoeren van een DPIA. In deel III van het model wordt bij ieder punt uitgebreid toegelicht wat wordt bedoeld, wat wordt verwacht qua beschrijving met voorbeelden ter illustratie.



Noot: Ook de handreiking 'het gebruik van het Rapportagemodel DPIA Rijksdienst voor beleidsstukken d.d. 26-1-2023' geeft uitleg hoe op een praktische manier invulling gegeven kan worden aan de verplichting genoemd rapportagemodel te gebruiken. In de procesbeschrijving DPIA is evenwel geen verwijzing naar deze handreiking opgenomen.

12.7 Het Model DPIA Rijksdienst benoemt het risico dat het verwerken van combinaties van gegevens mogelijk een indirecte verwijzing naar ras of etniciteit kan zijn en in potentie kan leiden tot discriminatie

Onderdeel van een DPIA is het beschrijven van de persoonsgegevens die worden verwerkt en het beoordelen van de rechtmatigheid daarvan. In het Model DPIA Rijksdienst is de volgende definitie van 'persoonsgegeven' opgenomen: "alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon". In de toelichting wordt een nadere specificatie van persoonsgegevens gegeven waarbij ook aandacht is voor nationaliteitsgegevens. Zo valt het gegeven 'nationaliteit'

onder de categorie demografische gegevens en vallen de gegevens 'ras' en 'etniciteit' onder de categorie bijzondere persoonsgegevens.

Toegelicht wordt dat voor bijzondere persoonsgegevens een verwerkingsverbod geldt tenzij een uitzonderingsgrond uit de AVG van toepassing is. Ten aanzien van het gegeven 'nationaliteit' is in de toelichting vermeld dat dit op zichzelf geen bijzonder persoonsgegeven is en ook niet als zodanig in de AVG en de UAVG wordt genoemd maar in combinatie met gegevens als bijvoorbeeld "geboorteland" en "herkomst" wel indirect ras of etniciteit herleidbaar zijn. Volgens de toelichting moet dan o.a. beoordeeld worden of in de betreffende gegevensverwerking het neutrale gegeven 'nationaliteit' potentieel kan leiden tot discriminatie van betrokkene.

12.8 Het bijhouden van een DPIA-overzicht is een vereiste. Herijking DPIA moet eenmaal per 3 jaar plaatsvinden. Voorgestelde maatregelen moeten aantoonbaar worden opgevolgd.

In de procesbeschrijving DPIA is vastgelegd dat iedere beleidsdirectie zorgdraagt voor het bijhouden van een actueel DPIA-overzicht. Hiervoor is in de procesbeschrijving een template opgenomen. Met het overzicht wordt o.a. bijgehouden welke DPIA 's er worden uitgevoerd, wanneer een DPIA wordt herijkt en wat de laatste stand van zaken is.

De AP adviseert periodiek een DPIA te herijken, bijvoorbeeld eens per 3 jaar. In de procesbeschrijving DPIA is opgenomen dat de (beleids)medewerker een reguliere *check op de actualiteit van de DPIA agendeert minimaal elke drie jaar of zodra het* onderliggend proces en verwerking verandert.



Noot: Bij dit onderzoek en bij het rijksbrede AVG-onderzoek 2024 kon SZW niet aantonen dat een DPIA elke drie jaar wordt herijkt. Ook bleek uit het rijksbrede AVG-onderzoek 2024 dat niet alle DPIA's zijn opgenomen in het verwerkingsregister, maar dat SZW streeft een directie overstijgende DPIA-kalender op te stellen met daarin opgenomen: welke DPIA's zijn opgesteld, datum en status DPIA, moet herijking (na drie jaar) plaatsvinden, actiehouder risico en bijbehorende genomen maatregel, verantwoordelijke.

Noot: Uit het rijksbrede AVG-onderzoek 2024 blijkt dat er geen procesbeschrijving is opgesteld voor het aantoonbaar opvolging geven aan de maatregelen uit de DPIA's. Opvolging valt onder de verantwoordelijkheid van de betreffende directie. Volgens SZW wordt op ad hoc basis de opvolging van maatregelen gecontroleerd. In de toekomst willen de CPO en privacy-adviseurs structureel opvolging monitoren en hier over rapporteren, ook richting de directies.

12.9 Een beleidsdirectie is verantwoordelijk voor de uitvoering van wetgevings-DPIA's; de privacy-adviseur en FG SZW geven advies.

SZW geeft aan dat ze onderscheid maakt in wetgevings- en uitvoerings-DPIA 's. Een DPIA voor wetgeving richt zich op het beoordelen van de privacyrisico's die voortvloeien uit nieuwe of gewijzigde wetgeving en de impact voor individuen. Bij een uitvoerings-DPIA ligt de focus op het beoordelen van de privacyrisico's die ontstaan bij de daadwerkelijke implementatie van de wetgeving in de dagelijkse praktijk.

Een wetgevings-DPIA moet worden uitgevoerd door de beleidsdirectie met ondersteuning van de privacy-adviseurs die, zoals het privacybeleid van SZW vermeldt, uitgerust moeten zijn met passende kennis en kunde omtrent privacy-

aspecten. De privacy-adviseur heeft als taak te adviseren of er een DPIA moet worden uitgevoerd (zie *Pre-scan DPIA*), te helpen bij het bepalen van de scope en adviseren bij vragen van de penvoerder. Zodra de DPIA naar het oordeel van de privacy-adviseur na interne afstemming gereed is, legt de beleidsmedewerker de DPIA ter advies voor aan de FG SZW.

De privacy-adviseurs zijn voor een deel werkzaam bij het kerndepartement onder de Chief Information Officer (CIO SZW) en voor een deel bij de dienstonderdelen zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie (de NLA). De penvoordersrol ligt bij het (beleids)werkveld.



Noot: Wanneer de DPIA-procedure wordt gevolgd, moet bij een hoog privacyrisico de FG SZW om advies worden gevraagd. De FG SZW geeft aan dat dit niet altijd gebeurt. Ook uit het rijksbrede AVG-onderzoek 2024 bleek dat de formele weg voor wat betreft het goedkeuren van de concept-DPIA, het accepteren van de restrisico's door de directie en het akkoord van de FG SZW en CIO niet voor alle DPIA's is gevolgd.

12.10 Uitvoeringsorganisaties voeren op verzoek van de beleidsdirectie een uitvoerings-DPIA uit als onderdeel van de uitvoeringstoets.

SZW geeft aan dat de uitvoeringsorganisaties (de SVB en UWV) zelf de uitvoerings-DPIA uitvoeren als onderdeel van de uitvoeringstoets (uitvoerbaarheids- of handhaafbaarheidstoets). Dit gebeurt op verzoek van de beleidsdirectie, omdat zij geen inzicht hebben op het detailniveau dat vereist is voor de DPIA. Volgens de directies kunnen de uitvoeringsorganisaties het beste zelf bepalen welke risico's zij zien in de uitvoering, inclusief het gebruik van ICT-systemen en de bijbehorende waarborgen.

In het Beleidskompas staat uitgelegd dat de uitvoeringstoets een instrument is om zowel de beoogde als de niet-beoogde gevolgen van ontwerpregelgeving voor de organisaties die met de uitvoering worden geconfronteerd, in kaart te brengen. Deze toets moet antwoord geven op de vraag of het beleidsdoel uitgevoerd kan worden. In brede zin wordt gekeken naar welk effect deze wijziging heeft op de dagelijkse uitvoeringspraktijk zoals uitvoerbaarheid m.b.t. middelen en capaciteit, kosten en baten, rechtmatigheid en handhaafbaarheid, risico's en maatregelen etc. SZW geeft aan dat de NLA hierbuiten valt omdat zij geen uitvoerder van beleid maar een onafhankelijke toezichthouder is. De NLA kan wel toezien op de ontwikkeling van beleidsprocessen en regels die daarin opgenomen zijn. Dit is vergelijkbaar met een uitvoeringstoets.

12.11 De Raad van State en Autoriteit persoonsgegevens geven advies bij wetsvoorstellen: is een DPIA noodzakelijk maar niet volledig of correct uitgevoerd, dan volgt het advies dit alsnog te doen. De beleidsdirectie adviseert de minister wel/niet het advies op te volgen, de minister of de ministerraad beslist.

De Raad van State (RvS) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) fungeren als een extra borging voor de uitvoering van een DPIA. Alle wetsvoorstellen moeten voor advies aan de RvS worden voorgelegd. Heeft een wetsvoorstel betrekking op de verwerking van persoonsgegevens waarbij een (wetgevings- en uitvoerings-) DPIA is vereist, dan moet het tevens voor advisering worden voorgelegd aan de AP. De AP is de toezichthouder op de naleving van de privacywetgeving. De AP beoordeelt of een DPIA voldoet aan de eisen van de AVG en andere relevante wetgeving. De beoordeling van de RvS richt zich meer op de juridische en beleidsmatige aspecten van de gegevensverwerking en de impact daarvan op de privacyrechten van individuen.

Als een DPIA noodzakelijk is maar niet volledig of correct is uitgevoerd, kan de RvS maar ook de AP het departement SZW adviseren om dit alsnog te doen voordat het wetsvoorstel verder wordt behandeld.

De beleidsdirectie adviseert de minister wel of niet het advies van de RvS en AP op te volgen. De minister of ministerraad beslist. In het geval de ministerraad een besluit neemt, meldt het kabinet in een nader rapport op welke wijze invulling wordt gegeven aan het advies. Bij een AP-advies is de minister tevens verplicht hier in de toelichting bij de wetgeving op in te gaan. De AP kan daarbij handhavend optreden.



Noot: Er bestaat binnen het ministerie van SZW geen volledig overzicht van alle (recente) adviezen van de RvS (of AP) en hoe daarmee is omgegaan.



Privacy bewustzijn

12.12 **In het privacybeleid van SZW staat een omschrijving van het begrip 'privacy-bewustzijn' en van het vereiste kennisniveau zodat bewustwordingsactiviteiten zich hierop kunnen richten.**

In het privacybeleid van SZW staan de vereiste niveaus van 'privacy-bewustzijn' omschreven van de SZW-medemerker, lijnmanagement, VP-Liaison (nu privacy-adviseur geheten) en FG SZW zodat bewustwordingsactiviteiten zich hierop kunnen richten. Het privacybeleid van SZW geeft de volgende omschrijving van 'privacy bewustzijn':

> *"Privacy-bewustzijn houdt in dat een medewerker weet wat persoonsgegevens zijn, het kan opmerken als deze hiermee in aanraking komt en zich vervolgens realiseert dat de bescherming van persoonsgegevens aandacht behoeft. Ook moet iedere medewerker op de hoogte zijn van de verantwoordelijkheden die horen bij de verwerking van persoonsgegevens waarbij deze is betrokken".*

12.13 **Managers kunnen beleidsmedewerkers cursussen adviseren. Voor kennis kunnen zij terecht bij privacy-adviseurs, juristen, etc.**

Volgens het privacybeleid van SZW dienen beleidsmakers die nieuw beleid initiëren die een verwerking van persoonsgegevens beoogt, zich bewust te zijn van hoe zij de bescherming van persoonsgegevens kunnen borgen o.a. door middel van DPIA' s.

Indien een manager van mening is dat dit bijdraagt aan de inzetbaarheid en ontwikkeling van een beleidsmedewerker, kan hij/zij adviseren een specifieke cursus te volgen. Beleidsmedewerkers kunnen voor noodzakelijke kennis ook bij privacy-adviseurs, juristen etc. terecht.

De wetgevingsjurist behoort de AVG te kennen. Zij nemen daarvoor deel aan (specialistische) cursussen, bijscholing, jurisprudentiebijeenkomsten etc. Bij de Academie voor Wetgeving kunnen zij bijvoorbeeld de cursus 'AVG-proof wetgeven'[28] volgen. In deze cursus wordt ingegaan op de concrete betekenis van de AVG voor de wetgevingsjurist, met name met betrekking tot bijzondere categorieën van persoonsgegevens en de voorwaarden voor verwerking daarvan.

Volgens SZW is het opleidingsaanbod t.a.v. privacy ruim, variërend en kan het extern aangevuld worden.

[28] AVG-proof wetgeven | Academie voor Wetgeving / Academie voor Overheidsjuristen

12.14 **Wetgevingsjuristen kunnen de AVG-expertgroep raadplegen voor specialistische vragen. Deze groep verzamelt en deelt actief kennis.**

Wetgevingsjuristen kunnen voor specialistische vragen de AVG-expertgroep raadplegen, aldus SZW. De groep bestaat uit WBJA-juristen met AVG-expertise en heeft tot doel om bij te dragen aan het privacy bewustzijn binnen directie WBJA. Verschillende afdelingen zijn hierin vertegenwoordigd. Zij signaleren AVG-gerelateerde rechtspraak en ontwikkelingen, bespreken deze en communiceren daarover onderling en naar andere collega's. Ook delen zij kennis en ervaringen vanuit de interdepartementale AVG-groepen. Daarnaast kunnen casussen of vraagstukken vanuit de praktijk besproken en gedeeld worden. Eén van de leden van het MT is dossierhouder en tevens aanspreekpunt voor de expertgroep.

12.15 **De FG SZW ziet toe op kennisbevordering en kan ook zelf activiteiten initiëren om privacy bewustzijn te vergroten.**

De FG SZW geeft aan er niet verantwoordelijk voor te zijn dat medewerkers binnen SZW trainingen/ cursussen op het gebied van privacy volgen maar heeft een toezichthoudende rol. Volgens het privacybeleid van SZW kan de FG SZW ook zelf (op centraal niveau) activiteiten initiëren om het privacy bewustzijn te vergroten.

12.16 **Dilemma's met betrekking tot privacy zijn zowel op collegiaal als op directieniveau bespreekbaar. Ook worden er bijeenkomsten georganiseerd en houdt de RvB inloopgesprekken met medewerkers.**

Ook in de uitvoering van werkzaamheden is er aandacht voor privacy bewustzijn. Zo krijgen medewerkers de ruimte om dilemma's bespreekbaar te maken. Dit gebeurt in belangrijke mate op collegiaal niveau (voorbeeld is de AVG-groep) maar ook op afdelings- en directieniveau. Daarnaast worden er lunchlezingen, workshops en themabijeenkomsten op specifieke dilemma's gegeven, zoals integriteit. Voorbeelden hiervan zijn onder meer op de interne intranetpagina te vinden. Ook houden leden van de bestuursraad van SZW regelmatig inloopgesprekken om met medewerkers van SZW in gesprek te gaan. Tenslotte kan er met de vertrouwenspersonen gesproken worden.



Verwerkingsregister

De AVG schrijft voor dat elke organisatie moet kunnen aantonen dat de privacyregels worden nageleefd. Dit heet "de verantwoordingsplicht". Daarmee laat een organisatie bijvoorbeeld zien dat een verwerking van persoonsgegevens voldoet aan de belangrijkste uitgangspunten van de AVG. Eén van de maatregelen om aan de verantwoordingsplicht te voldoen, is het opstellen en bijhouden (beheren) van een verwerkingsregister. Hierin staat informatie over de persoonsgegevens die een organisatie verwerkt. Volgens de voorschriften van de AVG moet de verwerkingsverantwoordelijke[29] de volgende informatie in het register opnemen:

[29] De verwerkingsverantwoordelijke is een organisatie of persoon die het doel van en de middelen voor het gebruik van persoonsgegevens bepaalt.

Tabel 5: AVG-voorschriften verwerkingsregister

Naam en contactgegevens van:	• de organisatie of vertegenwoordiger (eventuele andere organisaties met wie de doelen van en middelen voor de verwerking zijn vastgesteld (gezamenlijke verantwoordelijkheid); • de functionaris gegevensbescherming (FG); • eventuele internationale organisaties waarmee persoonsgegevens worden gedeeld.
Doeleinden:	• doelen waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt (eventueel met vermelding van een van de 6 AVG-grondslagen, bijvoorbeeld grondslag 'toestemming', grondslag 'wettelijke verplichting', dit is niet verplicht)
Betrokkenen:	• beschrijving van de categorieën van personen van wie gegevens worden verwerkt.
Persoonsgegevens:	• beschrijving van de categorieën van persoonsgegevens. Zoals het Burgerservicenummer (BSN), NAW-gegevens, telefoonnummers, camerabeelden of IP-adressen.
Bewaartermijn:	• datum waarop de gegevens gewist moeten worden (als dat bekend is).
Ontvangers:	• categorieën van ontvangers waaraan persoonsgegevens worden verstrekt.
Buiten EER:	• gegevens van een land of internationale organisatie buiten de EER waarmee gegevens worden gedeeld (indien van toepassing).
Bevelliging:	• algemene beschrijving van de technische en organisatorische maatregelen die genomen zijn om de persoonsgegevens die verwerkt worden te beveiligen.

12.17 SZW houdt per organisatieonderdeel een verwerkingsregister bij en heeft een proces ingericht om dit register actueel te houden.

Hoewel dit onderzoek richt voornamelijk richt op het ontwikkelen van beleid en wetgeving, worden binnen het departement van SZW ook persoonsgegevens verwerkt. Hiertoe houdt SZW een verwerkingsregister bij. Op 'Verwerkingsregister Rijksoverheid'[30] is te zien dat er binnen SZW per organisatieonderdeel een verwerkingsregister wordt bijgehouden. De gegevensverwerkingen zijn voornamelijk op procesniveau vastgelegd. Hierbij gaat het om *alle* verwerkingen waarbij persoonsgegevens binnen een directie gebruikt worden en niet alleen om de verwerkingen uit het beleids- en primair proces. Het verwerkingsregister wordt ingevuld door de privacy-adviseur. In het privacybeleid van SZW is opgenomen dat de FG het register gebruikt om toezicht te houden op de omgang met persoonsgegevens. De FG SZW merkt op dat, hoewel het beleid stelt dat het register voor toezicht wordt gebruikt, dit niet als instructie moet worden gezien.



Noot: In het verwerkingsregisters ontbreekt bij verwerkingen die betrekking hebben op de directies SV en WBJA een algemene beschrijving van de organisatorische en/of technische maatregelen om de persoonsgegevens die worden verwerkt te beveiligen, zoals voorgeschreven door de AVG.

12.18 DPIA's worden inclusief onderbouwende documentatie gearchiveerd in het verwerkingsregister.

In de procesbeschrijving DPIA is aangegeven dat archivering van DPIA 's plaatsvindt in DigiDoc (IT-systeem) en in het register van verwerkingsactiviteiten van het betreffende werkveld. O.a. de volgende documentatie moet daarin worden opgenomen: de pre-scan en definitieve versie DPIA, het advies van de FG SZW en eventuele schriftelijk gemotiveerde afwijking van het advies.

[30] https://www.avgregisterrijksoverheid.nl

Noot: De procesbeschrijving geeft niet aan of daarnaast ook informatie over de verwerkte persoonsgegevens en de getroffen beveiligingsmaatregelen moet worden opgenomen zoals voorgeschreven door de AVG.

Noot: In het verwerkingsregister ontbreekt wat betreft de DPIA's in de meeste gevallen informatie met betrekking tot de status van het document en de datum vaststelling, bleek uit het rijksbrede AVG-onderzoek 2024. Volgens SZW zijn niet alle vastgestelde DPIA's opgenomen in het verwerkingsregister. Het komt ook voor dat (een deel van) de verplichte onderdelen in het verleden niet in de DPIA werden opgenomen of nader zijn uitgewerkt.

Noot: Uit het rijksbrede AVG-onderzoek bleek daarnaast dat de pre-scan's nu nog niet in het verwerkingsregister worden vastgelegd. Het streven is dit in de toekomst wel te gaan doen. Dit geeft namelijk een beeld van hoeveel DPIA's er opgesteld moeten worden en of ze na de pre-scan ook zijn opgesteld. Dit betekent dat zowel het verwerkingsregister als de DPIA's thans niet volledig zijn.

Melden vermoedens onrechtmatig gebruik nationaliteitsgegevens

12.19 **Burgers kunnen voor vragen en klachten omtrent privacy terecht bij een meldpunt van SZW en de Autoriteit Persoonsgegevens.**

In de privacyverklaring van SZW is te lezen dat als burgers een vraag omtrent privacy hebben, zij dit bij de FG SZW kunnen melden. Vragen kunnen gestuurd worden naar een speciaal daarvoor ingericht meldpunt met vermelding van de contactgegevens[31]. Het meldpunt wordt door de FG SZW beheerd die daar ook toezicht op houdt. De FG SZW heeft in een interview aangegeven de klacht soms door te zetten om er verder naar te laten kijken door de organisatie. Bijvoorbeeld als het vermoeden bestaat dat persoonsgegevens niet goed zijn verwerkt en burgers om inzage vragen. Burgers kunnen ook direct bij de uitvoering vragen om de eigen persoonsgegevens in te zien. De FG SZW heeft verder aangegeven ook zelf bevoegd te zijn om nader onderzoek te verrichten.

Heeft de burger na contact met de FG SZW nog vragen of een klacht, dan kan hij/zij volgens de privacyverklaring terecht bij de AP.

Volgens SZW maken burgers niet uitsluitend gebruik van het meldpunt, maar richten zij hun vragen en klachten ook rechtstreeks tot de minister, de Nationale Ombudsman en de media. Ook komen, volgens SZW, klachten van burgers terecht bij de politieke partij SP en de FNV en CNV. Dit betreft veelal klachten over de uitvoering.

Vragen en informele klachten die bij SZW zijn binnengekomen, maar niet bij de FG SZW, worden door de Directie Communicatie opgepakt. Directie WBJA handelt de formele klachten af. Vaak gebeurt dit in samenspraak met de desbetreffende beleidsdirectie.

Noot: SZW geeft aan dat burgers in geval van klachten over discriminatie en etnisch profileren tevens bij het rijksbreed meldpunt 'Discriminatie' terecht kunnen. Deze informatie is niet in de privacyverklaring van SZW opgenomen.

[31] Postbus 90801, 2509 LV DEN HAAG en FG@minSZW.nl

12.20 **Medewerkers kunnen vermoedens van onrechtmatig gebruik van nationaliteitsgegevens melden bij de FG SZW, de integriteitscoördinator, de vertrouwenspersoon of via de klokkenluidersregeling.**

De FG SZW geeft aan dat medewerkers zich met vermoedens van onrechtmatig gebruik van nationaliteitsgegevens tot haar kunnen wenden.

Daarnaast kunnen vermoedens van misstanden bij de integriteitscoördinator, de vertrouwenspersoon of via de klokkenluidersregeling[32] worden gemeld. Meldingen via de klokkenluidersregeling kunnen zowel binnen de organisatie als daarbuiten bij het Huis van Klokkenluiders worden gedaan. Bijvoorbeeld als er geen vertrouwen is in een interne oplossing of in het functioneren van de interne meldprocedure.

Noot: De mogelijkheid om bij de FG vermoedens van misstanden te melden is niet breed bekend gesteld binnen SZW.

Sturing

12.21 **Uitvoeringsorganisaties zijn primair verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering en regelnaleving, SZW is eindverantwoordelijke.**

De uitvoeringsorganisaties SVB en UWV zijn als zelfstandige bestuursorgaan (ZBO) verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering en regelnaleving en zetten risicogericht toezicht in als instrument om deze regelnaleving te waarborgen. Dit stelsel bestaat uit maatregelen en processen gericht op het tijdig signaleren, beheersen en monitoren van risico's die de regelnaleving kunnen beïnvloeden.

De ZBO's verantwoorden zich richting SZW over de wijze waarop regelnaleving en risicobeheersing zijn geborgd waaronder het gebruik van risicoscans en waarborgen tegen discriminatie. Dat gebeurt met jaar- en tertaalverslagen, kneipuntenbrieven en opdracht- en eigenaars-overleggen. Deze informatievoorziening stelt SZW in staat om organisatiegericht toezicht uit te oefenen op hoofdlijnen. SZW beoordeelt zelf geen interne systemen en besluiten.

De minister is politiek aanspreekbaar in de Tweede Kamer voor het functioneren van de ZBO's en naleving van wet- en regelgeving met ondersteuning van audits, inspecties en rapportages.

In geval van urgente of impactvolle incidenten werken SZW en de uitvoeringsorganisaties vaak intensief samen om het probleem te analyseren, te rapporteren en zo mogelijk op te lossen. Daarnaast stelt SZW zelf vragen naar aanleiding van verslagen of onderzoeken, en blijft het alert op signalen uit de maatschappij en media die kunnen wijzen op risico's in de uitvoering.

Noot: SZW geeft aan erop te vertrouwen dat uitvoeringsorganisaties, als zelfstandige bestuursorganen, zelf melding doen van fouten in de uitvoering. Een recent voorbeeld is de risicoscan 'Verblijf in het Buitenland', opgesteld door UWV, waarin het IP-adres gebruikt werd waar uiteindelijk geen wettelijke grondslag voor was. Na constatering heeft de bestuurlijke top van UWV de verantwoordelijke leiding binnen SZW direct hierover geïnformeerd

[32] https://rijksportaal.overheid.nl/onderwerpen/personeel/artikelen/rechten-en-regels/integriteit/integriteitsschendingen.html

12.22 **Gebruik van risicomodellen is de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisatie, de minister is politiek-maatschappelijk verantwoordelijk. SZW wordt procesmatig op de hoogte gehouden over de totstandkoming. Twijfels worden besproken.**

Vanwege de ZBO-status ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het gebruik van risicomodellen bij de uitvoeringsorganisatie. De minister is politiek-maatschappelijk verantwoordelijk. Het departement van SZW wordt, als opdrachtgever, in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid geïnformeerd over het proces van totstandkoming van een risicoprofiel/risicomodel. In het geval van UWV is dat de directie Werknemersregelingen (WR), in het geval van de SVB is dat de directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV). Deze informatie is vooral procesmatig, dat wil zeggen gericht op hoe het model tot stand is gekomen, getest en getoetst is. In het geval er twijfel bestaat over het rechtmatig gebruik van een indicator in een risicomodel dan wordt dat ook besproken. Zo is er veel discussie geweest over het gebruik van de indicator 'niet-ingezetene' (de RNI) bij het toezicht op de verblijfsplicht in de WW omdat dit veelal niet-Nederlanders betreft, maar tevens een indicatie is van de intentie om niet (lang) in Nederland te verblijven. De registratie niet-ingezetene is immers alleen voor een verblijf korter dan vier maanden. Specifiek ten aanzien van de risicoscans (risicomodel) van UWV is middels opdrachtbrieven afgesproken dat UWV de directie WR informeert als er veranderingen in de indicatoren zijn.

Doel van de informatieverstrekking is elkaar op de hoogte houden van de werkzaamheden van de uitvoering en nagaan of gemaakte afspraken zijn nageleefd.

Noot: Er is geen formele goedkeuring van SZW van het gebruik van een risicoprofiel/risicomodel door de uitvoeringsorganisaties.

12.23 **Tweede Kamer, bewindslieden, Bestuursraad en directies worden t.a.v. ontwikkelen beleid en wetgeving regelmatig bijgepraat en via nota's, voortgangsrapportages en Stand van de Uitvoering op de hoogte gehouden. Frequentie hangt af van noodzaak.**

Elk beleidsproces begint over het algemeen met een startnotitie, waarin onder meer doel, nut en noodzaak uiteengezet worden. SZW geeft aan dat er geen sprake is van een vast rapportageproces. Wel worden betrokkenen, zoals directies, minister en regelmatig ook de Tweede Kamer, op de hoogte gehouden van de voortgang. Dit gebeurt met nota's of voortgangsrapportages of richting de Tweede Kamer door brieven[33] of de Stand van de Uitvoering. Het managementteam van directie SV wordt regelmatig bijgepraat, maar ook andere directies, de Bestuursraad en de Minister. De frequentie hangt af van de noodzaak, zoals te nemen beslissingen, politieke gevoeligheid, uitkomsten van onderzoek, nieuwsberichten of geboekte resultaten.

Daarnaast wordt er overleg gevoerd met de uitvoering. Soms is het dan nodig een paar stappen terug in het proces te gaan. Bijvoorbeeld als in het beleidsvoorstel gezegd wordt dat er in de uitvoering geen persoonsgegevens nodig zijn maar uit de uitvoeringstoets blijkt dat het niet met de huidige gegevens kan. Dan zal het alsnog door de beleidsdirectie geregeld moeten worden, aldus directie SV.

12.24 **Management stuurt op kennis en opleidingen via de P-gesprekken en periodieke overleggen. De te volgen opleidingen worden opgenomen in het opleidingsplan van de directie.**

[33] Zie als voorbeeld: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/12/20/voortgangsbrief-werkagenda-suwi-eind-2023

Binnen het departement van SZW, in dit geval voor directie SV, specifiek de afdeling Handhaving en Preventie, geldt dat het hebben en houden van voldoende actuele kennis in principe een verantwoordelijkheid van de beleidsmedewerker[34] zelf is. Het management stuurt op kennis en opleidingen via de personeelsgesprekken en periodieke overleggen. Hierin wordt besproken welke competenties, vaardigheden of kennis medewerkers kunnen versterken en afspraken over opvolging gemaakt. Ook kan de medewerker zelf aangeven aan welke opleidingen hij of zij behoefte heeft. De te volgen opleidingen worden opgenomen in het opleidingsplan en zijn om privacyredenen niet gedeeld. Daarnaast wordt breed gedeeld, bijvoorbeeld via intranet, bij wie medewerkers terecht kunnen met specialistische vragen over de AVG. Deze kennis is op diverse punten in de organisatie aanwezig, zoals de afdeling gegevensbeleid (directie SV), de privacy-adviseur en directie WBJA.



Controle

12.25 **Interne toetsing van het beleid- en wetgevingsproces vindt in de lijn plaats. Een DPIA wordt beoordeeld door de privacy-adviseur en voor advies voorgelegd aan de FG SZW.**

Binnen het departement van SZW controleert de lijn[35] of alle stappen uit het beleids- en wetgevingstraject zijn doorlopen. Specifiek voor de DPIA geldt dat de privacy-adviseur deze beoordeelt en vervolgens voor advies voorlegt aan de FG SZW. Het gaat er vooral om dat alle mogelijke privacy risico's voor betrokkenen zijn gemitigeerd of geminimaliseerd naar een aanvaardbaar niveau, zodat de wetgeving en de daaruit voortvloeiende uitvoeringspraktijk voldoen aan het gegevensbeschermingsrecht. De informatiebeveiligingsadviseur adviseert daarbij over de vereisten t.a.v. de informatiebeveiliging.

De FG SZW heeft als taak te controleren of de juiste risico's zijn onderkend en daarop de juiste maatregelen zijn voorgesteld. Het komt voor dat de FG SZW adviseert om de DPIA aan te passen omdat er bijvoorbeeld andere risico's gezien worden. De FG SZW geeft aan dat haar adviezen zwaarwegend zijn. De directeur van de beleidsdirectie mag hiervan afwijken, maar dit moet wel gemotiveerd worden. Volgens de procedure DPIA wordt bij afwijking de privacy-adviseur (en informatiebeveiligingsadviseur) en de FG SZW schriftelijk op de hoogte gesteld met toevoeging van het gemotiveerd akkoord van de directeur. Een vanuit privacy-optiek niet acceptabele afwijking wordt aan de Chief Privacy Officer[36] (CPO SZW) gerapporteerd inclusief het akkoord van de directeur. De CPO stemt vervolgens af met de FG SZW en met appreciatie en advies aan de Chief Information Officer[37] (CIO SZW). De FG SZW houdt toezicht op de opvolging van de maatregelen.



Noot: Volgens het privacybeleid van SZW moet het niveau van de technische, organisatorische en fysieke maatregelen periodiek worden geëvalueerd en indien nodig worden geactualiseerd, zodat het niveau passend blijft. In het huidige privacybeleid is er geen specifieke aanduiding van wie verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de evaluatie en hoe dit moet gebeuren.

---

[34] https://www.functiegebouwrijksoverheid.nl/functiegebouw/functiefamilies/beleid/senior-beleidsmedewerker

[35] Verschillende (hiërarchische) niveaus van besluitvorming. Dit zijn achtereenvolgens: Beleidsmedewerker (incl. andere betrokken directies) > afdelingshoofd -> directeur -> DG/PSG -> SG/bewindspersoon. Andere betrokken directies zijn WBJA bij juridische onderwerpen, FEZ bij financiële consequenties.

[36] CPO SZW: is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het onderhoud en de coördinatie van privacybeleid voor richting en borging van gegevensbescherming binnen de grondwettelijke doelstellingen en de bestuurlijke taken van SZW

[37] CIO SZW: is verantwoordelijk voor de informatievoorziening tevens directeur CIO Office, Informatie voor Beleid Bedrijfsvoering en Veiligheid voor richting en borging van gegevens bescherming binnen de grondwettelijke doelstellingen en de bestuurlijke taken van SZW

Noot: De FG SZW geeft aan dat de personele capaciteit voor de FG binnen SZW een aandachtspunt is. Adequate bemensing van de FG-Office is een relevante factor om adequaat toezicht te kunnen houden, aldus de FG SZW.

12.26 Externe toetsing vindt o.a. plaats door J&V die de wetgevingskwaliteit controleert en BZK die de constitutionele toets uitvoert.

In het Beleidskompas is beschreven dat ook andere departementen betrokken zijn bij de beoordeling van wetsvoorstellen van het ministerie van SZW. Voorbeelden zijn de ministeries van J&V en BZK. J&V controleert de wetgevingskwaliteit. Dit departement kijkt naar de juridische aspecten van wetsvoorstellen om ervoor te zorgen dat ze in lijn zijn met bestaande wetten en grondwettelijke normen.

BZK voert de constitutionele toets uit. Als het beleidsvoornemen de Grondwet raakt moet er door de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van BZK een constitutionele toets op het wetsvoorstel (of algemene maatregelen van bestuur) worden uitgevoerd. Deze toets zorgt ervoor dat de verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming is met de grondrechten zoals het recht op privacy en wettelijke vereisten. Er wordt o.a. beoordeeld of de verwerking noodzakelijk en proportioneel (in relatie tot het doel van de verwerking) is en of er voldoende waarborgen zijn om de rechten van betrokkenen te beschermen. De Handreiking Constitutionele Toetsing[38] (januari 2022) geeft aan dat als op de constitutionele toets een positief oordeel volgt, het desbetreffende departement er in beginsel wel vanuit mag gaan dat er tijdens de behandeling in voorportaal, onderraad of ministerraad vanuit constitutioneel perspectief geen bezwaren bestaan tegen het wetsvoorstel. Tenzij er zich bijvoorbeeld nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die een ander licht werpen op het wetsvoorstel.

Departementen werken vanuit interdepartementale overleggremia samen om een geïntegreerde benadering van wetgeving te waarborgen.

Ook de RvS en de AP hebben (mogelijk) een rol bij het toetsen van wetsvoorstellen. Dit is reeds beschreven bij *Wetgevings- en uitvoerings-DPIA*.

Implementatie wet- en regelgeving

12.27 In het proces van totstandkoming van regelgeving geven de uitvoeringstoets en DPIA al inzicht op welke wijze en met welke waarborgen wet- en regelgeving wordt geïmplementeerd. SZW houdt geen toezicht op de uiteindelijke implementatie van wet- en regelgeving, inclusief de waarborgen binnen de organisaties zelf.

De samenwerking tussen SZW en de uitvoeringsorganisaties tijdens de totstandkoming, de uitvoeringstoets en DPIA geeft vooraf inzicht op welke wijze en met welke waarborgen wet- en regelgeving wordt geïmplementeerd, aldus SZW. Als uit de nieuwe wet- en regelgeving verwerking van persoonsgegevens voortvloeit, wordt dat al tijdens de ontwikkeling besproken.

De uitvoeringsorganisaties moeten een wet uitvoeren conform alle wettelijke verplichtingen (waarborgen) die erbij horen. Zij hebben hun eigen verplichtingen om bijvoorbeeld aan de AVG te voldoen. Dit omvat onder andere de aanstelling van een FG die een cruciale rol speelt in het waarborgen van de naleving van de AVG binnen de organisatie inclusief toezicht en handhaving. Een ander belangrijk punt is dat bij de organisaties het bewustzijn aanwezig moet zijn dat de uitvoering niet discriminatoir mag zijn. In geval van toezicht en handhaving betekent dit dat bij het

[38] Uitgegeven door de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnede NLAndse Zaken en Koninkrijksrelaties

gebruik van selectie-instrumenten, waaronder risicoscans, het tegengaan van discriminatie geborgd wordt door de uitvoering van DPIA 's en externe toetsing[39]. Zo heeft UWV in 2024 de DPIA voor de risicoscan Verwijtbare werkeloosheid en de Sollicitatiescan herijkt en vervolgens externe toetsing aangevraagd. Daarnaast hebben de uitvoeringsorganisaties hun eigen waarborgen, zoals de ethische datacommissie bij UWV en kunnen de eigen beleidsmedewerkers en juristen geraadpleegd worden.



Noot: SZW houdt geen toezicht op de implementatie van wet- en regelgeving bij de uitvoeringsorganisaties, inclusief de waarborgen binnen de organisaties zelf.

12.28 **De invoeringstoets geeft één jaar na inwerkingtreding van de wet inzicht in mogelijke onvoorziene effecten zoals het risico op discriminatie.**

Als gevolg van de Toeslagenaffaire is de Invoeringstoets als maatregel ontstaan. Deze toets is aanvullend op de verplichte vijfjaarlijkse evaluatie. Met deze nieuwe toets wordt er al één jaar na inwerkingtreding van de wetgeving onderzocht of er onvoorziene effecten zijn en zaken waar geen rekening mee is gehouden bij de parlementaire behandeling. Zo kan de toets helpen om het risico op discriminatie te verkleinen. De invoeringstoets moet worden uitgevoerd door de beleidsdirectie samen met de uitvoerders zoals de SVB en UWV.

De beleidsdirectie adviseert wat met het resultaat van de toets gedaan kan worden en welke opties er zijn. De bewindspersoon maakt daar vervolgens een keuze in. Indien van toepassing is de oplossing een bepaalde aanpassing in het uitvoeringsproces zonder de wetgeving aan te passen. In die gevallen waarbij de wetgeving wel aangepast moet worden, wordt dat gedaan door de wetgever.[40]



Verantwoording

12.29 **De resultaten van het doorlopen van de stappen in de ontwikkeling van wetgeving moeten worden verantwoord via de Memorie van Toelichting, bijvoorbeeld over het opnemen van bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Grondwet, AVG en UAVG. De directeur van de beleidsdirectie moet verantwoording afleggen over de verwerking van persoonsgegevens en in het in control zijn.**

SZW geeft aan dat het beleidstraject een aantal processtappen kent waar steeds verantwoording over afgelegd moet worden. Dit wordt zichtbaar gemaakt bijvoorbeeld via de Memorie van Toelichting, de Kamerbehandeling en het advies van de RvS. Volgens het Beleidskompas dient de Memorie van Toelichting de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes te motiveren en te verantwoorden en aan te geven welke afwegingen zijn gemaakt. Zo moet bij het opnemen van bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens deze verwerking in het licht van de Grondwet, de AVG en de UAVG worden verantwoord. Indien er een nieuwe grondslag voor gegevensverwerking wordt gecreëerd, dan wordt gevraagd de noodzaak (proportionaliteit en subsidiariteit) en evenredigheid van de beoogde verwerking van persoonsgegevens te motiveren. Hierbij kunnen dan tevens de uitkomsten van de verplichte kwaliteitseis DPIA meegenomen worden.

In de procesbeschrijving DPIA is vastgelegd dat de opdrachtgever (directeur beleidsdirectie) verantwoording aflegt over de verwerking van persoonsgegevens en het in control zijn van de verwerkingsverantwoordelijke. Hierbij wordt aangesloten

[39] Zie onder meer de Kamerbrief: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26448-731.pdf
[40] Wetgever (ook wel wetgever in formele zin) is een staatsrechtelijk en politiek begrip voor de combinatie van regering en beide Kamers van de Staten-Generaal die de gezamenlijke bevoegdheid hebben wetten uit te vaardigen.

bij de bestaande interne PDCA-cyclus. De basisnorm is het privacybeleid van SZW. De opdrachtgever geeft daarbij aan welke maatregelen worden opgevolgd en wie intern verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen.

12.30 Knelpunten in de uitvoering en afhandeling worden gerapporteerd via de knelpuntenbrief en de Stand van de Uitvoering.

SZW informeert ieder half jaar de Kamer via de Stand van de Uitvoering over de aanpak en voortgang van ontwikkelingen en knelpunten bij UWV en de SVB. Gerapporteerd wordt over wat er goed gaat, over risico's en over de dilemma's waar de uitvoering voor staat.

De SVB en UWV brengen sinds 2021 jaarlijks een brief uit waarin aandacht wordt gevraagd voor de knelpunten die burgers maar ook de organisatie ervaren bij de uitvoering van regelingen. Deze knelpuntenbrief wordt als bijlage bij de Stand van de Uitvoering aangeboden met als doel met de Kamer in gesprek te gaan, met name als er besluitvorming over wetgeving voor nodig is. Zo staat bijvoorbeeld in de Stand van de Uitvoering van juli 2021 dat de SVB gevraagd heeft de nationaliteitseis uit de Algemene Ouderdomswet te schrappen omdat het hanteren van het nationaliteitsvereiste op gespannen voet stond met (internationale) non-discriminatiebepalingen. Het gaat hier om een bepaling die het AOW-recht voor de periode van voor de invoering van de AOW regelt.

Een recent knelpunt in handhaving zijn de problemen bij UWV met de gegevensverzameling bij de risicoscan Verblijf buiten Nederland in het kader van handhaving versus privacybescherming. Dit knelpunt is in 2023 gemeld waarna de risicoscan is stopgezet. UWV is vervolgens tot 2025 bezig geweest met de afwikkeling. De Kamer is telkens via de Stand van de Uitvoering op de hoogte gebracht van de voortgang van de herstelacties. Dat gebeurde voor het laatst in december 2024. In deze Stand van de Uitvoering is daarnaast melding gemaakt van het besluit om voor de Sollicitatiescan en de risicoscan Verwijtbare werkloosheid een externe toetsing aan te vragen en dat de SVB een ethische toets voor risicoprofielen ontwikkelt en toepast en daarnaast opnieuw inzet op aselecte onderzoeken naast data- en mens gedreven onderzoeken.

13 Bijlage 7: beheersmaatregelen voor het gebruik van nationaliteitsgegevens bij UWV

Inleiding

Dit overzicht van bevindingen is een bijlage bij het onderzoeksrapport Nationaliteit in de Sociale Zekerheid. Het onderzoek is uitgevoerd door de ADR in opdracht van de secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en kent twee onderzoeksvragen. De eerste onderzoeksvraag gaat over de inventarisatie die is uitgevoerd op het gebruik van nationaliteitsgegevens binnen de sociale zekerheid. Deze bijlage gaat over de tweede onderzoeksvraag, te weten de beheersmaatregelen die het UWV heeft getroffen om te borgen dat in de dagelijkse praktijk de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens aan geldende voorschriften voldoet en geen discriminatie tot gevolg heeft. Het gaat hierbij om opzet en bestaan: welke beheersmaatregelen zijn beschreven en waren ten tijde van het onderzoek aanwezig. Niet is onderzocht of er daadwerkelijk wordt voldaan aan de voorschriften.

De bevindingen in dit deel van het onderzoek zijn gebaseerd op door UWV beschikbaar gestelde documentatie, de website van UWV en gesprekken met medewerkers van UWV. Een vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd bij het departement van SZW, bij de SVB en bij de NLA.

Het onderzoek betreft nationaliteitsgegevens. Hierbij worden zowel directe (nationaliteit, etniciteit) als indirecte (geboorteland, land van herkomst, geboorteland ouders, woonland en registratie als niet-ingezetene RNI) verwijzingen meegenomen.

In de opdrachtbevestiging is afgesproken dat het onderzoek zich beperkt tot het proces van de directie Handhaving, in het bijzonder het gebruik van risicomodellen en risicogericht toezicht in de handhaving van de regelingen die UWV uitvoert[41]. Met risicogericht toezicht richt UWV de handhaving op situaties met een verhoogd risico om de beschikbare middelen zo effectief mogelijk in te zetten[42]. UWV gebruikt hierbij risicomodellen (UWV gebruikt ook de term risicoscans), dit zijn digitale hulpmiddelen die met algoritmes mogelijke risico's signaleren[43].

Gelet op hun relevantie voor het risicogericht toezicht en het beheersen van het gebruik van persoonsgegevens zijn ook de Commissie Data Ethiek, de Functionaris Gegevensbescherming (FG) en het CDO-office (CDO=Chief Data Officer) in het onderzoek betrokken.

Bevindingen

Hieronder beschrijven wij de belangrijkste aangetroffen beheersmaatregelen binnen UWV, ingedeeld volgens de verschillende onderwerpen uit het onderzoekskader van de ADR, zoals opgenomen in de bijlage bij de opdrachtbevestiging. Cursief gedrukt staan als noot bij de bevindingen aandachtspunten vermeld en wat anderszins opvalt.

---

[41] UWV is onder meer belast met uitvoering van de werknemersverzekeringen, zoals de WW (Werkloosheidswet), WIA (Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen), WAO (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering), WAZ (Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen) en ZW (Ziektewet)

[42] Zie hoofdstuk 3 Meerjarenplan Handhaving 2023-2026, UWV Directie Handhaving

[43] In het risicogericht toezicht gebruikt UWV op dit moment de risicoscan Verwijtbare werkloosheid. De risicoscan Verblijf buiten Nederland is uitgezet en wordt niet meer gebruikt.

13.1 UWV heeft beleid en procesbeschrijvingen op het gebied van privacy en risicoscans

UWV heeft op het gebied van privacy en het gebruik van risicoscans en risicogericht toezicht in de handhaving beleid en procesbeschrijvingen opgesteld. Het betreft de volgende documenten.

a. Privacyverklaring

Op de website van UWV is een privacyverklaring[44] (d.d. juli 2025) opgenomen, waarin staat hoe UWV omgaat met persoonsgegevens. In de privacyverklaring staat dat "nationaliteit" als gegeven wordt verwerkt in het geval iemand een uitkering krijgt of aanvraagt, re-integreert, een toeslag krijgt of aanvraagt, ondersteuning krijgt bij het vinden van werk of een bij keuring door een arts of arbeidsdeskundige. UWV geeft in gesprekken aan dat zij binnen het risicogericht toezicht geen nationaliteitsgegevens (direct) gebruikt. Ras of etniciteit worden niet genoemd als een gegeven dat wordt verwerkt.

Noot: De privacyverklaring is niet geheel actueel. Er wordt bijvoorbeeld nog gesproken over het aanvragen van een STAP-budget, wat vanaf 2024 is gestopt.

b. Informatiebeveiliging en Privacy (IB&P) governance document en aanvullend privacybeleid voor IB&P voor de Directie Handhaving (DHH).

De governance op het gebied van informatiebeveiliging en privacy is beschreven in het document Herijking IB&P governance uit 2021[45]. DHH heeft een eigen aanvullend beleid[46] opgesteld, dat in kaart brengt wat zij doet om de privacy van betrokkenen te beschermen en kaders aangeeft waarbinnen de gegevensverwerkingen plaats moeten vinden. In dit document besteedt DHH de nodige aandacht aan de uitzonderingen op grond waarvan zij Nationaliteit mag verwerken.

Noot: Het IB&P-governance document is niet volledig actueel, meldt UWV in haar jaarverslag 2024 en wordt verder aangepast. Welke onderdelen zijn verouderd meldt UWV niet.

Noot: DHH geeft in haar aanvullend privacybeleid aan dat nationaliteit in beginsel niet verwerkt mag worden of in de gebruikte systemen aanwezig is. Mochten medewerkers gegevens over de nationaliteit tegenkomen, dan dient dit direct te worden gemeld bij de verantwoordelijke manager, aldus het beleidsdocument.

c. Het beleidsdocument Model Risicomanagement (MRM)

UWV heeft in 2021 voor de ontwikkeling van risicomodellen het beleidsdocument Model Risico Management (MRM)[47] opgesteld. Dit document beschrijft een gestructureerde aanpak van het ontwikkelen en gebruik van risicoscans, inclusief rollen en verantwoordelijkheden. Voor het proces van het ontwikkelen van risicoscans heeft UWV een modellevenscyclus gedefinieerd die uit 8 stappen bestaat (zie figuur 1). Per levenscyclusstap beschrijft MRM welke procedures uitgevoerd

---

[44] Privacyverklaring UWV | UWV
[45] Herijking IB&P-governance 1.0, 24-08-2021,
[46] Aanvullend Privacybeleid voor IB&P 1.0, UWV Directie handhaving, 11 april 2023
[47] Beleidsdocument model risicomanagement 1.2, UWV, 29 september 2021, geactualiseerd door de Data Office in 2025 met versie 2.0 van 19 juni 2025

moeten worden en wie daar verantwoordelijk voor is. De procedures zijn verder uitgewerkt in procesbeschrijvingen, checklisten en standaarden.



Figuur 1: modellenlevenscyclus volgens het Model Risico Management van UWV

Het beleidsdocument MRM geldt voor alle divisies en medewerkers binnen UWV en in het bijzonder op de afdelingen en medewerkers die eigenaar zijn van of betrokken zijn bij risicoscans. In het beleidsdocument MRM staat dat het minimaal jaarlijks door de model-risicomanager moet worden getoetst op actuele gebeurtenissen bijvoorbeeld als er sprake is van nieuwe (externe) wetgeving. Het CDO-office geeft in een gesprek aan verantwoordelijk te zijn voor het toezicht op het gebruik van het beleidsdocument MRM. Het CDO-office kijkt jaarlijks of het beleidsdocument moet worden geactualiseerd vanwege nieuwe wet- en regelgeving. In 2025 is versie 2.0 van het beleidsdocument MRM vastgesteld.

Noot: In het beleidsdocument MRM en onderliggende procedurebeschrijvingen staat niet vermeld dat UWV binnen het risicogericht toezicht geen nationaliteitsgegevens gebruikt. Het beleidsdocument MRM gaat niet in op het gebruik van nationaliteitsgegevens en op eventuele discriminatierisico's hiermee, wel op het tegengaan van bias. In de procesbeschrijving van de modelontwikkeling van 14 februari 2023 refereert UWV wel aan wetsartikelen die gaan over discriminatieverbod zoals artikel 1 van de Grondwet en Artikel 14 van Verdrag bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Noot: In februari 2024 is een geactualiseerde samenvatting van het MRM-beleid opgenomen op de website van UWV[48]. Er bestaat echter al een nieuwe versie die nog niet op de website staat. Het hoofddocument van 19 juni 2025 is niet op de website opgenomen.

[48] Powerpoint Template

Noot: UWV geeft aan dat, door de hele procedure te volgen voor modelontwikkeling, het gemiddeld een jaar of drie duurt voordat een risicoscan werkend is.

d. Kompas Data Ethiek

Het UWV gebruikt een Kompas Data Ethiek[49] voor het maken van afwegingen voor het ethische verantwoord gebruik van data. Uitgangspunt van het Kompas zijn de "ROEP"-waarden: Respect, Openheid, Eigen Verantwoordelijkheid en Professionaliteit (zie figuur 2).



Figuur 2: ROEP-waarden volgens het Kompas Data Ethiek van UWV

In het Kompas staat onder andere dat het gebruik van risicoscans onder toezicht van medewerkers moet plaatsvinden en dat op basis van een risico-effectbeoordeling moet worden onderzocht wat de mogelijke ongewenste of onbedoelde uitkomsten van risicoscans kunnen zijn voor individuen of groepen, organisaties of situaties.

Noot: Het gebruik van nationaliteitsgegevens en eventuele risico's op discriminatie hiermee zijn in het Kompas Data Ethiek niet expliciet als mogelijk ethisch dilemma genoemd. Wel is op hoger abstractieniveau aangegeven dat "Verschillen tussen individuen, groepen, organisatie of situaties bepalen wij op basis van gerechtvaardigde gronden".

e. Het meerjarenplan Handhaving

In het Meerjarenplan handhaven 2023-2026[50] licht UWV toe hoe zij invulling geeft aan het risicogericht toezicht. Hierin staat het volgende beschreven:

> Risicogericht toezicht vereist een goed zicht op risicokenmerken. Door middel van data-analyse zoeken we continu naar die combinaties van kenmerken die mogelijk een samenhang hebben met een verhoogde kans op regelovertreding, wat de eerste stap is in het uiteindelijk voorkomen hiervan. Hiervoor wordt geen gebruik gemaakt van statische kenmerken, maar van gedragskenmerken. Met de toepassing van deze combinaties, in de vorm van risicoscans, kunnen we selecties maken van lopende zaken van burgers en bedrijven die nader worden onderzocht door medewerkers.

[49] https://www.uwv.nl/imagesdxa/kompas-data-ethiek-2_tcm94-438618.pdf

[50] Meerjarenplan Handhaven 2023-2026, UWV Directie Handhaving, september 2022

UWV licht in gesprekken toe dat zij in de uitvoering van toezicht gebruik maakt van risicoscans om zich specifieker te kunnen richten op situaties waarin er een hoger risico op een overtreding bestaat. De risicoscans gebruiken gegevens die een mogelijk verhoogd risico laten zien, bijvoorbeeld op verwijtbare werkloosheid[51]. Een risicoscan signaleert alleen. Een signaal geeft bijvoorbeeld niet aan of iemand wel of niet verwijtbaar werkloos is. Het signaal wordt eerst gewogen/beoordeeld. Die weging/beoordeling kan leiden tot een controle. Medewerkers stellen zelf op basis van een controle vast of er wel of geen sprake is van verwijtbare werkloosheid, aldus UWV.

UWV geeft aan dat een risicoscan geen nationaliteitsgegevens gebruikt. De risicoscan zoekt naar (combinaties van) gedragskenmerken die mogelijk samenhangen met een verhoogde kans op regelovertreding. UWV gebruikt de risicoscan Verwijtbaar Werkloosheid.



Noot: Het meerjarenplan handhaven 2023-2026 van UWV vermeldt niet hoe om te gaan met nationaliteitsgegevens en gegevens die indirect kunnen verwijzen naar nationaliteit en het voorkomen van discriminatie met deze gegevens

13.2 UWV legt vast wanneer sprake is van een wettelijke grondslag voor het verwerken van nationaliteitsgegevens

De AVG, artikel 6 eerste lid, geeft een grondslag tot het verwerken van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een publieke taak. In een aantal processen is een wettelijke grondslag aanwezig voor UWV om 'nationaliteit' als gegeven te verwerken. In de wetgeving die UWV uitvoert is nationaliteit soms medebepalend om wel of geen toegang te krijgen tot de dienstverlening van het UWV. Bijvoorbeeld als het gaat om uitkeringen, re-integratie, een beoordeling door een arts of arbeidsdeskundig en bemiddeling naar werk[52]. Het gegeven 'nationaliteit' wordt in de databases van de systemen ingelezen vanuit de Basisregistratie Personen (BRP). Het UWV stelt dat zij in haar processen 'etniciteit' niet verwerkt.

De grondslagen voor het gebruik van nationaliteit zijn weergegeven in de resultaten van de in 2021 door UWV uitgevoerde inventarisatie 'Verwerking van gegevens m.b.t. nationaliteit en etniciteit door UWV'. Verder maakt UWV bij het uitvoeren van een GEB (gegevensverwerking effectbeoordeling) gebruik van een sjabloon waarin de wettelijke grondslag van de gegevensverwerking moet worden aangegeven. Het sjabloon is gebaseerd op het rijksbrede model DPIA Rijksdienst. Zo is bijvoorbeeld in het GEB-rapport van UWV inzake de "risicoscan beoordelen reden werkloosheid" de grondslag van de gegevensverwerking opgenomen. In het aanvullend privacybeleid van DHH staat een aantal uitzonderingen beschreven wanneer nationaliteit noodzakelijk is. Het gaat dan bijvoorbeeld om een onderzoek van het internationaal fraudebureau.



Noot: in de aangeleverde documentatie beschrijft UWV niet hoe om te gaan met gegevens die indirect kunnen verwijzen naar iemands nationaliteit. Toelichting: het gaat dan om gegevens of een combinatie van gegevens die indirect kunnen verwijzen naar nationaliteit: geboorteland (ouders), land van herkomst, woonland, registratie als niet-ingezetene (RNI). Volgens het College voor de Rechten van de Mens[53] kan ook postcode (of woonwijk) wijzen op

[51] Als iemand werkloos is geworden door eigen schuld en daardoor geen recht meer heeft op een uitkering
[52] Zie privacyverklaring UWV
[53] 'Discriminatie door risicoprofielen, een mensenrechtelijk toetsingskader'

sociaaleconomische positie en het al dan niet hebben van een migratieachtergrond omdat bevolkingsgroepen in Nederland niet evenredig gespreid wonen maar in bepaalde wijken over- of ondervertegenwoordigd zijn. UWV geeft in een gesprek aan dat postcodes niet worden gebruikt als variabele in algoritmes, maar in andere verwerkingen postcode wel te gebruiken omdat dit noodzakelijk is voor de uitvoering van wet- en regelingen.

Risicoanalyse (bij verwerking persoonsgegevens)

13.3 **Voor het gebruik en de ontwikkeling van risicoscans heeft UWV een aantal maatregelen opgezet ter voorkoming van discriminatie en/of profilering.**

In diverse beleid- en procesbeschrijvingen van UWV staan maatregelen beschreven om de kans op discriminatie met persoonsgegevens, waaronder nationaliteitsgegevens, te verkleinen.

a. Uitvoeren van een gegevensbescherming effectbeoordeling (GEB)

Een vast onderdeel van een (voorgenomen) verwerking van persoonsgegevens en het ontwikkelen van een risicoscan is het uitvoeren van een gegevensbescherming effectbeoordeling (GEB). Dit vindt plaats in de initiatiefase van de ontwikkeling van een risicoscan. Bij UWV zijn in 2024 onder meer GEB's uitgevoerd voor de Sollicitatiescan WW en de Risicoscan Verwijtbare Werkloosheid. Uit het GEB-rapport van de risicoscan Verwijtbare werkloosheid blijkt dat voor deze GEB 24 interne experts zijn geraadpleegd.

Het GEB is een instrument om de privacy risico's van een gegevensverwerking in kaart te brengen en een hulpmiddel om te beoordelen welke maatregelen nodig zijn om de risico's te mitigeren. In het beleidsdocument MRM is vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een GEB bij de modeleigenaar ligt; dat is de directeur van de divisie die de risicoscan gaat gebruiken. De modeleigenaar geeft een akkoord op risico's, maatregelen en restrisico-acceptatie van de gegevensverwerking. Het organisatieonderdeel is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van GEB's voor alle verwerkingen. GEB's moeten voor advies aan de FG worden aangeboden. De FG geeft een advies bij de uitgevoerde GEB en vermeld deze in een register. Er is geen openbaar toegankelijk GEB-register.

Een interne richtlijn van UWV ondersteunt de medewerker bij het uitvoeren van de GEB. De richtlijn gaat in op het risico van profilering van (groepen) personen. Bijvoorbeeld in het GEB-rapport van de risicoscan Verwijtbare werkloosheid wordt de vraag "Wordt er gebruikt gemaakt van profilering?" positief beantwoord en uitgebreid toegelicht. Indien gebruik wordt gemaakt van profilering moet er volgens de richtlijn altijd sprake zijn van 'betekenisvolle menselijke tussenkomst' voordat op basis van de uitkomst van het model een beslissing wordt genomen met rechtsgevolgen voor de betrokkene of een beslissing die de betrokkene anderszins in aanmerkelijke mate treft.

Noot: De interne richtlijn voor GEB is algemeen van aard en gaat niet specifiek in op de risico's van discriminatie met nationaliteitsgegevens. Wel staat er dat aandacht moet worden besteed aan "verborgen discriminatie", maar niet wordt aangegeven wat hiermee bedoeld wordt of wanneer daar sprake van is.

b. Toetsen aan de uitgangspunten in het Kompas Data Ethiek.

Een ethische toets wordt uitgevoerd door de Commissie Data Ethiek. Zij beoordeelt of de risicoscan voldoet aan de richtlijnen en principes van het Kompas Data Ethiek

en in lijn is met de kaders en uitgangspunten van IAMA. Het proces Ethische toetsing is vastgelegd in de procesplaat Data Ethiek (zie bijlage 3). In deze visuele weergave zijn alle stappen, rollen en verantwoordelijkheden, interacties en afhankelijkheden binnen het proces weergegeven.

c. Maatregelen ter voorkoming van onbedoelde discriminatie

In de samenvatting van het MRM-beleid is aangegeven dat:

- Het niet toegestaan is om bijzondere persoonsgegevens te gebruiken als kenmerken binnen de risicoscans;
- De signalen uit de risicoscans door een persoon beoordeeld moeten worden en slechts als indicatie fungeren dat een uitgebreider onderzoek gewenst kan zijn;
- Minimaal 30% van de gecontroleerde cases[54] aselect dient te zijn geselecteerd[55];
- Een risicobeoordeling in de vorm van een Gegevensverwerking Effect-Beoordeling (GEB) wordt uitgevoerd als voorwaarde voor de benodigde gegevensverwerking.

In het GEB-rapport van de risicoscan Verwijtbare werkloosheid geeft UWV bovendien specifiek aan dat het persoonsgegeven 'nationaliteit' niet wordt gebruikt. In het aanvullend privacybeleid van DHH stelt UWV dat profilering in onderzoeken in beginsel is toegestaan, maar dat dit nooit plaatsvindt op basis van persoonskenmerken zoals etniciteit, nationaliteit, religie, leeftijd of geslacht. Bij het selecteren van een populatie wordt, volgens het DHH-privacybeleid, binnen de onderzoeksteams uitvoerig gesproken over de selectiemethoden, die worden beschreven in het onderzoeksplan. De afwegingen en selectiemethoden worden ook meegenomen in het GEB-rapport dat wordt uitgevoerd voordat een nieuw onderzoek van start gaat. Indien blijkt dat sprake is van onzorgvuldige profilering, wordt het onderzoek gestaakt, aldus UWV.



Noot: Het blijkt niet uit aangeleverde documentatie dat UWV specifiek toetst op risico's van discriminatie met gegevens die indirect verwijzen naar nationaliteitsgegevens. Dit blijkt ook uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer[56] naar de inzet van de risicoscan Verwijtbare Werkloosheid, waarin staat dat:

"Het risicomodel verwijtbare werkloosheid van UWV maakt geen direct onderscheid op basis van discriminerende kenmerken. Ook bewijst UWV voor elk kenmerk dat het helpt bij het voorspellen van verwijtbare werkloosheid. Daarmee is er geen sprake van directe discriminatie. Daarnaast toetst UWV of het algoritme indirect discrimineert op leeftijd en geslacht. UWV toetst nog niet of het algoritme indirect discrimineert op grond van ras of nationaliteit. UWV is wel een pilot gestart met het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek om te kijken hoe ze dit zouden kunnen toetsen".

Wel voert UWV biastoetsen uit, waarmee eventuele indirecte discriminatie kan worden voorkomen.

d. Toetsen op bias/vooroordelen

In het beleidsdocument MRM staat beschreven dat tijdens diverse stadia van de levenscyclus van een risicoscan onderzoek gedaan wordt naar eventuele menselijke bias en vooroordelen. Het beleidsdocument MRM omschrijft bias of vooringenomenheid als "een groot gewicht voor of tegen een idee of ding, meestal op een manier die bevooroordeeld of oneerlijk is. Vooroordelen kunnen aangeboren of aangeleerd zijn. Mensen kunnen vooringenomenheid ontwikkelen voor of tegen een individu, een groep of een overtuiging". In een gesprek geeft UWV aan dat het de primaire verantwoordelijkheid van de modelontwikkelaar is om bias te

[54] case = datatoepassing
[55] Met deze maatregel beoogt UWV ervoor te zorgen dat medewerkers niet worden beïnvloed.
[56] Zie Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2024 Ministerie van SZW hfst. 5, Algemene Rekenkamer, mei 2025, XV+SZW+WR (1).pdf

voorkomen. In tweede instantie kijkt de Coalitie Risicoscan hiernaar, in derde instantie de Commissie Data Ethiek.

In de procesbeschrijving voor modelontwikkeling staan de diverse soorten bias beschreven en op welke wijze deze worden geanalyseerd. Tijdens de analyse wordt eerst een selectie gemaakt van welke sensitieve persoonskenmerken en bijbehorende groepen op bias onderzocht worden. Vervolgens worden eerlijkheidsstatistieken gebruikt om de modeluitkomsten tussen groepen met elkaar te vergelijken, aldus de procesbeschrijving.

e. IAMA-mensenrechtenbeoordeling

UWV voert standaard een IAMA uit voor risicoscans, blijkt uit gesprekken met UWV. De modeleigenaar is verantwoordelijk voor het invullen van een IAMA. Het doel is om te identificeren of en op welke wijze risicoscans mogelijk mensenrechten (zoals discriminatie, privacy-inbreuken, of andere vormen van ongelijkheid) kunnen schenden en om maatregelen te nemen om deze risico's te mitigeren. Met een IAMA kan een discussie gevoerd worden bij de afweging om wel of niet een risicoscan te gaan ontwikkelen. Een IAMA helpt om de gekozen ontwikkeling en implementatie op een verantwoorde manier uit te voeren.

UWV geeft aan in 2022 een IAMA (gecombineerd met een GEB) te hebben uitgevoerd op de risicoscan Verwijtbare werkloosheid[57]. Dit leidde volgens UWV tot concrete aanpassingen in de werking en monitoring van de risicoscan en het verhogen van het bewustzijn de maatschappelijke impact van algoritmes.

Privacy bewustzijn

13.4 UWV geeft structureel aandacht aan het creëren van bewustzijn omtrent privacy en ethiek.

UWV heeft een aantal maatregelen genomen om het privacy bewustzijn bij medewerkers te verhogen. Er zijn verplichte e-learnings op het gebied van informatiebeveiliging en privacy en *learning journeys* (leertrajecten) waarin alle aspecten (kennis en vaardigheden) terugkomen om data analist bij het UWV te worden, zoals statistiek, omgang met data, privacy en ethiek. Learning journeys worden afgesloten met een certificaat. Formeel worden er op individueel niveau via de HRM-cyclus afspraken over gemaakt met een jaarlijkse evaluatie bij de beoordelingsgesprekken.

Bewustzijn wordt, zo geeft UWV in gesprekken aan, ook gecreëerd door met privacyvraagstukken aan de gang te gaan en dialogen te voeren, zoals in de Commissie Data Ethiek en op de afdelingen. In haar Meerjarenplan 2023-2026 stelt de directie Handhaving:

> "Privacy en ethisch verantwoord werken staan aan de basis van onze aanpak. In 2021 heeft UWV het kompas data-ethiek geïntroduceerd en in 2022 is de commissie data ethiek geïnstalleerd. Hiermee geven we een formalisatie aan de *checks-and-balances* in het ethische bewustzijn in onze organisatie. In de komende jaren versterken we dit bij de medewerkers. De eerste ethische afweging vindt immers plaats binnen ons vakmanschap. Ook kennis over de voorwaarden van de AVG blijft een onderwerp dat continu de aandacht heeft, vooral binnen de teams waar data-analyse plaatsvindt".

De FG geeft in een gesprek aan dat de verantwoordelijkheid voor privacy bewustzijn deels bij de bedrijfsonderdelen en deels bij het CIO[58]-office ligt. Het CIO-office heeft bijvoorbeeld de e-learning die door Bureau Gegevensbescherming is ontwikkeld, overgenomen. De FG geeft aan dat hij ten aanzien van privacy bewustzijn een adviserende rol heeft. Volgens de FG wordt er UWV-breed aan bewustzijn gewerkt, zeker op medewerkersniveau. Het voorbeeld van het stopzetten

[57] CIP Webinar over IAMA/DPIA 15-11-2023, zie cip-overheid.nl
[58] CIO: Chief Information Officer

van de risicoscan 'Verblijf Buitenland'[59], laat volgens de FG ook zien dat er UWV-brede acties zijn ondernomen om het privacy bewustzijn verder aan te scherpen.

UWV heeft een campagne gestart om het bewustzijn over discriminatie en racisme te vergroten. In het jaarverslag 2024 meldt UWV hierover het volgende:

> "We besteden nadrukkelijk aandacht aan inclusieve omgangsvormen en aan alertheid op en het tegengaan van discriminatie en racisme. Begin september 2024 startte de interne campagne 'Allemaal UWV', die focust op een veilige, open en inclusieve cultuur binnen UWV. Die campagne loopt door in 2025. Op 21 maart 2024, de internationale dag tegen racisme en discriminatie, is de e-learning 'Vooroordelen voorbij' in gebruik genomen. Die helpt medewerkers om hun eigen onbewuste vooroordelen te herkennen en tegen te gaan, zowel binnen de organisatie als naar onze cliënten. Begin september 2024 startte de interne campagne 'Allemaal UWV', die focust op een veilige, open en inclusieve cultuur binnen UWV. Deze campagne loopt door in 2025".

Noot: De FG geeft in een gesprek aan dat in algemene zin bewustzijn binnen het UWV redelijk op orde is en dat dit blijkt dit uit procedures die gevolgd worden.

Noot: Rond het onderwerp privacy en discriminatie wordt, mede als gevolg van de toeslagenaffaire[60], volgens UWV druk ervaren, zowel van binnenuit als van buitenaf, om het toezicht goed uit te voeren. UWV geeft in gesprekken aan dat medewerkers een tegenstrijdigheid ervaren tussen effectief toezicht houden en de bescherming van privacy. UWV geeft aan dat zij door middel van dialoog in de organisatie probeert om, binnen de kaders van de wetgeving, de balans te vinden tussen effectief toezicht en bescherming van privacy. UWV geeft aan dit te doen onder meer door de RvB expliciete keuzes te laten maken, zaken terug te leggen bij SZW en ethiek een grotere rol te laten spelen.

Transparantie en registers

13.5 UWV houdt een verwerkingsregister bij

De AVG[61] schrijft voor dat elke organisatie moet kunnen aantonen dat aan de privacyregels wordt voldaan. Eén van de maatregelen om aan deze verantwoordingsplicht te voldoen, is het opstellen en bijhouden (beheren) van een verwerkingsregister. Hierin staat informatie over de persoonsgegevens die een organisatie verwerkt. Hiermee beschrijft de organisatie op welke wijze een verwerking van persoonsgegevens voldoet aan de belangrijkste uitgangspunten van de AVG (zie tabel 6).

---

[59] De Risicoscan Verblijf Buiten Nederland was een algoritme dat UWV hielp met het signaleren van ongeoorloofd verblijf in het buitede NLAnd tijdens het ontvangen van een WW-uitkering. Hierbij speelde ook de locatie van de computer wanneer iemand inlogde op de 'Mijn UWV' omgeving een rol. UWV is er tijdens de uitvoering van de scan achter gekomen dat dit niet geoorloofd was. Er is toen direct door de RvB besloten de inzet van de scan te stoppen, alle algoritmes opnieuw te beoordelen en alle DPIA 's te herzien en opnieuw voor te leggen aan de FG.

[60] In 2018 was als gevolg van de WW-fraude de politieke aandacht gericht op handhaving maar door de toeslagenaffaire is het perspectief veranderd.

[61] AVG: Algemene verordening gegevensbescherming

Naam en contactgegevens van:	De organisatie of vertegenwoordiger (eventuele andere organisaties met wie de doelen van en middelen voor de verwerking zijn vastgesteld (gezamenlijke verantwoordelijkheid); De functionaris gegevensbescherming (FG); Eventuele internationale organisaties waarmee persoonsgegevens worden gedeeld.
Doeleinden:	Doelen waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt (eventueel met vermelding van een van de 6 AVG-grondslagen, bijvoorbeeld grondslag 'toestemming', grondslag 'wettelijke verplichting', dit is niet verplicht)
Betrokkenen:	Beschrijving van de categorieën van personen van wie gegevens worden verwerkt.
Persoonsgegevens:	Beschrijving van de categorieën van persoonsgegevens. Zoals het Burgerservicenummer (BSN), NAW-gegevens, telefoonnummers, camerabeelden of IP-adressen.
Bewaartermijn:	Datum waarop de gegevens gewist moeten worden (als dat bekend is).
Ontvangers:	Categorieën van ontvangers waaraan persoonsgegevens worden verstrekt.
Buiten EER:	Gegevens van een land of internationale organisatie buiten de EER waarmee gegevens worden gedeeld (indien van toepassing).
Beveiliging:	Algemene beschrijving van de technische en organisatorische maatregelen die genomen zijn om de persoonsgegevens die verwerkt worden te beveiligen.

Tabel 6: AVG-voorschriften voor een verwerkingsregister

UWV geeft in het jaarverslag 2024 aan een verwerkingsregister te hebben conform de AVG. Het register is niet openbaar toegankelijk. Een samenvattend overzicht van de verwerkingen staat in de privacyverklaring. In de privacyverklaring van UWV staan de meest voorkomende situaties vermeld waarin UWV de persoonsgegevens kan verzamelen en verwerken. Per verwerking is vermeld welke persoonsgegevens dit betreft.

De divisies van UWV zijn zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van de verwerkingen voor vermelding in het verwerkingsregister. Zij kunnen wijzigingen doorgeven via een wijzigingsformulier op intranet. Op dit formulier geven ze ook aan of de privacyverklaring moet worden aangepast n.a.v. de gewijzigde/toegevoegde verwerking. Zo ja, dan moeten zij ook een voorstel doen voor aanpassing van de privacyverklaring. Zowel de privacyverklaring als het register van verwerkingen moeten jaarlijks worden geüpdatet. De FG heeft als taak toe te zien op volledigheid, actualiteit en juistheid van het register.

Ten aanzien van beveiliging is in de privacyverklaring vermeld dat het UWV zowel technische als organisatorische maatregelen kan treffen om persoonsgegevens te beschermen. Als voorbeeld wordt genoemd "een beschermde online omgeving, het versleutelen van data (encryptie) of strenge richtlijnen voor UWV-medewerkers die toegang hebben tot de gegevens". In het verwerkingsregister zelf staat een algemene beschrijving van de technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen.

Noot: Het verwerkingsregister is niet, zoals bij andere organisaties, toegankelijk voor de burger. Wel is een samenvattend overzicht van het verwerkingsregister opgenomen als onderdeel van de privacyverklaring van het UWV. Deze samenvatting is vindbaar op de website van UWV.

Noot: Het register van verwerkingen wordt gevuld op het niveau van een bedrijfsproces. Onderliggende processen zijn hier niet expliciet opgenomen.

Noot: In de samenvatting van het verwerkingsregister staat dat persoonsgegevens, zoals nationaliteit, worden verwerkt, maar niet is toegelicht waarom. Daarom blijkt dus niet wat het gerechtvaardigd doel is van het gebruik en verwerking van nationaliteitsgegevens. Ook wordt niet vermeld welke beveiligingsmaatregelen bij welk hoofdproces zijn getroffen.

13.6 UWV vermeldt risicoscans in het algoritmeregister

In december 2022 lanceerde de overheid het Algoritmeregister van de Nederlandse overheid[62]. Sindsdien kan elke overheidsorganisatie algoritmes in het algoritmeregister publiceren. Het algoritmeregister is een middel waarmee organisaties transparant kunnen zijn over de algoritmes die zij inzetten in hun processen. In het algoritmeregister staan ook de algoritmes die UWV gebruikt. Hier vermeldt UWV welke gegevens een algoritme gebruikt en met welke doel. Tevens zijn maatregelen genoemd gericht op het voorkomen van discriminatie door het algoritme, zoals bijvoorbeeld het niet gebruiken van persoonskenmerken, zoals afkomst, geslacht, leeftijd of andere privacygevoelige gegevens. Wel worden gedragskenmerken gebruikt. Er is een beheerproces voor het algoritmeregister aanwezig.

Noot: In het algoritmeregister staat dat geen persoonskenmerken worden gebruikt, zoals afkomst, geslacht, leeftijd of andere privacygevoelige gegevens. Er staat niet dat specifiek het gebruik van 'nationaliteit' niet is toegestaan en welke maatregelen zijn getroffen om dat te voorkomen. Ook vermeldt het register niet welke gedragskenmerken de risicoscan gebruikt.

Noot: UWV geeft aan bij het publiceren van sommige gegevens in het algoritmeregister een dilemma te ervaren. UWV wil transparant zijn maar informatie over de kenmerken waarop selectie/controle plaatsvindt kan worden misbruikt als 'gebruikersaanwijzing' om het risico op controle door UWV te verkleinen. Kenmerken voor selectie/controle worden daarom niet vrijgegeven, ook omdat dit fraude in de hand kan werken, aldus UWV.

[62] Het algoritmeregister van de Nederlandse overheid

Melden vermoedens onrechtmatig gebruik nationaliteitsgegevens

13.7 UWV heeft een procedure waarmee cliënten hun rechten vanuit de AVG kunnen uitoefenen

UWV heeft een procedure waarmee cliënten hun rechten vanuit de AVG kunnen uitoefenen over de gegevens die het UWV verwerkt, zoals het inzien, wijzigen of het verwijderen van de gegevens. Klachten over de wijze waarop UWV omgaat met persoonsgegevens kan een cliënt bij de FG indienen. In de privacyverklaring is dit toegelicht.

Op de website van UWV staat de mogelijkheid vermeld dat een client een melding van discriminatie kan sturen naar bureau integriteit of extern bij het landelijk meldpunt discriminatie of het College voor de Rechten van de Mens.

Daarnaast heeft de client de mogelijkheid om een klacht of verzoek in te dienen bij de toezichthouder in het kader van privacy, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

Noot: In het jaarverslag 2024 meldt UWV onder andere dat in 2024 61 correctieverzoeken en 106 verwijderverzoeken zijn ingediend door burgers. UWV meldt niet hoeveel van deze verzoeken zijn gehonoreerd. Volgens het jaarverslag hebben cliënten in 2024 drie meldingen van mogelijke integriteitsschendingen gedaan.

13.8 Medewerkers van UWV kunnen intern meldingen doen, maar er is geen speciale klachtenlijn

UWV geeft aan dat er geen speciale klachtenlijn voor medewerkers is ingericht om meldingen te doen bijvoorbeeld over vermoedens van misstanden over de omgang van gegevens van cliënten. Medewerkers kunnen bij de vertrouwenspersoon, het Bureau Integriteit en de reguliere managementlijn terecht. UWV beschikt verder over een netwerk van ongeveer 50 vertrouwenspersonen waar medewerkers terecht kunnen voor een gesprek. Het Bureau Integriteit is de centrale plek waar medewerkers vertrouwelijk melding kunnen doen van vermoedens van discriminatie, of privacy schending. Het Bureau Integriteit handelt meldingen af en kan doorverwijzen naar een klachtencommissie, onderzoek starten of sancties adviseren. Daarnaast kunnen medewerkers via de interne klokkenluidersprocedure melding doen van misstanden, zoals privacyschending of discriminatie.

In het jaarverslag 2024 meldt UWV 151 interne meldingen van mogelijke integriteitsschendingen en 10 interne meldingen van mogelijke discriminatie.

Noot: In gesprekken geeft het UWV aan dat er geen recente meldingen bekend zijn met betrekking tot risicoscans. Genoemd is een klacht is van vijf jaar geleden ingediend bij het Bureau Integriteit. Het betrof volgens UWV een presentatie in het land over risicoscans waar, zo bleek achteraf, een medewerker zich verkeerd had uitgedrukt. Volgens UWV maken medewerkers niet of nauwelijks opmerkingen over risicoscans. Meldingen over risicoscans staan niet in het jaarverslag vermeld.

Sturing

13.9 UWV heeft governancestructuren beschreven voor informatiebeveiliging en privacy, voor modelrisicomanagement en voor data ethiek

a. Informatiebeveiliging en privacy governance

In 2021 heeft UWV een herziene governancestructuur beschreven voor informatiebevelliging en privacy (IB&P governance). De governance is hierin

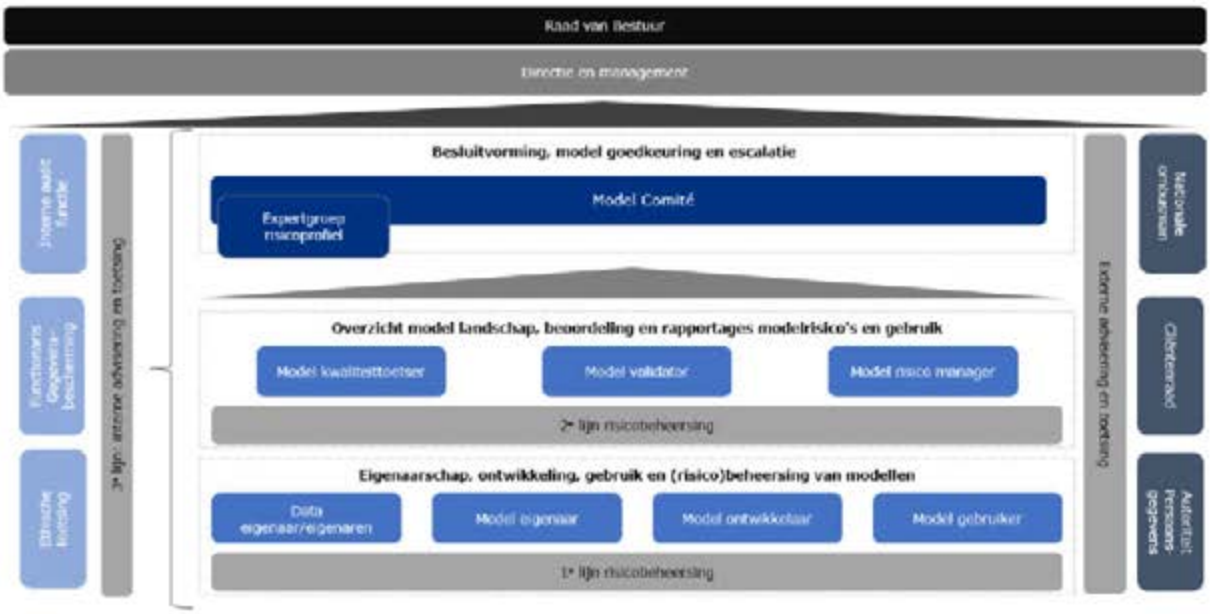
uitgewerkt langs drie domeinen: beleidsdomein, uitvoerings- en controledomein en toezichtsdomein. Binnen ieder domein zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden belegd en de overlegstructuren beschreven.

In het aanvullend privacybeleid van DHH zijn taken en verantwoordelijkheden beschreven voor de borging van privacy binnen DHH. Het directieteam van DHH is eindverantwoordelijk voor de bescherming van persoonsgegevens en de privacy van betrokkenen.

Noot: De IB&P governance beschrijft in algemene termen de opzet en gaat niet specifiek in op het gebruik en de verwerking van nationaliteitsgegevens. Het aanvullend privacybeleid voor DHH gaat hier wel op in.

b. Modelrisicomanagement governance

Het beleidsdocument Modelrisicomanagement beschrijft hoe UWV omgaat met risicoscans in het kader van de toezichtsfunctie en wie waarvoor verantwoordelijk is met onderscheid naar besluitvormingslinies en verdedigingslinies. Samen met de rollen en verantwoordelijkheidsverdeling vormt dit de governancestructuur voor modelrisicomanagement van het UWV (zie figuren 3 en 4).



Figuur 3: governancestructuur voor modelrisicomanagement bij UWV

De eerste besluitvormingslinie (model comité of Data Board) besluit over (continuerend) gebruik van de modellen en de tweede besluitvormingslinie (directie en management) is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en het uitvoeren van de modelrisicomanagement werkzaamheden. In het model comité zitten de Chief Data Officer, Modeleigenaren of gedelegeerde model eigenaren, Hoofden modelontwikkelaars, Vertegenwoordiger Juridische Zaken en Vertegenwoordiger Strategie, Beleid en Kennis.

	Rol	Functie	Beschrijving
Eerste linie	Data-eigenaar	Directeur van de desbetreffende divisie die data invoert	Is verantwoordelijk voor de (kwaliteit van de) data in de bronsystemen die binnen de verantwoordelijkheid van de divisie valt. Is verantwoordelijk voor het juiste gebruik van de juiste data die binnen de verantwoordelijkheid van de divisie valt
	Modeleigenaar	Directeur van desbetreffende bedrijfsonderdeel	Is opdrachtgever van het model en bepaalt de vereisten van het model
	Modelgebruiker	Directeur uitvoering of portefeuillehouder	Mag het model op dagelijkse basis gebruiken, gebruikt de uitkomsten van het model, monitort het gebruik
	Modelontwikkelaar	(Hoofd) ontwikkelafdeling	Ontwikkelt, monitort en beheert modellen op verzoek van de modeleigenaar
Tweede linie	Modelgebruik kwaliteitstoetser	BC&K's van bedrijfsonderdeel	Doet kwaliteitsmetingen op het gebruik van het model. Rapporteert tijdig fouten in het model of andere observaties van het model
	Model validator	Extern of intern	Valideert of modellen geschikt zijn om te gebruiken
	Model risicomanager	CDO	Houdt toezicht op de uitvoering en invulling van het MRM-beleid binnen UWV en naleving van de beleidsdocumenten
Derde linie	Interne audit	AD	Voert interne audits, certificeringen en controles uit en monitort compliance met relevante wet- en regelgeving en overige kaders en beleidsdocumenten van UWV, onafhankelijk van de projectactiviteiten die in de eerste en tweede linie worden uitgevoerd
	Functionaris gegevensbescherming	FG	Toetst de gegevensbescherming-effectbeoordeling ("GEB") trajecten
	Ethische toetsing	Commissie Data Ethiek	Toetsing van modellen in lijn met de kaders en uitgangspunten van IAMA en uit het UWV-brede ethische kompas voor datatoepassingen.
Externe advisering en toetsing	Cliëntenraad		Toetsen of modelrisicomanagement activiteiten uitlegbaar zijn naar cliënten
	Nationale ombudsman		Behandelt klachten van burgers over onbehoorlijk optreden van UWV indien de burger het geschil niet met UWV kan oplossen
	Autoriteit persoonsgegevens		Controleert dat UWV zich aan de privacywetgeving houdt

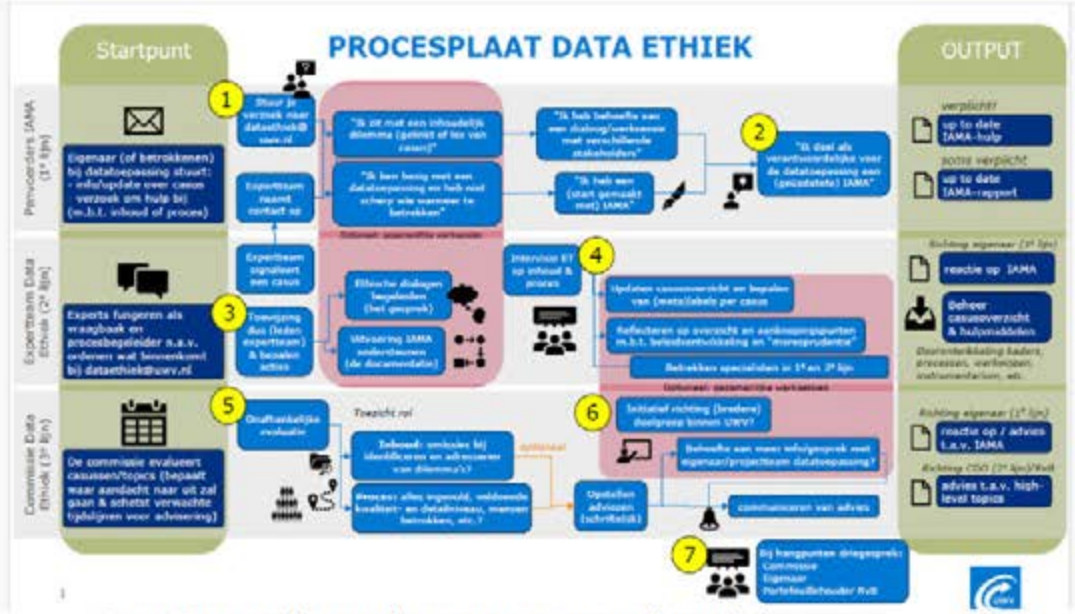
Figuur 4: rolverdeling modelrisicomanagement bij UWV

c. Data-ethiek governance

Voor het werken met datatoepassingen, waaronder risicoscans, heeft UWV een governance structuur opgezet voor data-ethiek om de kwaliteit van ethische afwegingen te ondersteunen en te borgen. Deze structuur kent ook drie lijnen:

- 1e lijn is de eigenaar van de datatoepassing;
- 2e lijn is een Expertteam Data Ethiek
- 3e lijn is de Commissie Data Ethiek.

De governance structuur is beschreven in de procesplaat data-ethiek (zie figuur 5).



Figuur 5: procesplaat van de governancestructuur data ethiek

13.10 De Chief data officer is verantwoordelijk voor het gegevensmanagement en de datagovernance

Binnen het UWV is de Chief Data Officer (CDO) verantwoordelijk voor het UWV-brede gegevensmanagement en de datagovernance. Een data-office ondersteunt de CDO bij de uitvoering. In het jaarverslag 2024 van UWV is deze verantwoordelijkheid beschreven. In een gesprek geeft UWV aan dat de CDO verantwoordelijk is voor het datamanagement, het databeheer, algoritmen, data gedreven werken en data-ethiek. Ook geeft UWV aan dat de rol van de CDO op het gebied van data-ethiek op de eerste plaats gericht is op het zorgdragen voor de randvoorwaarden voor data-ethiek. Het gaat dan bijvoorbeeld om het instellen van een Commissie Data-Ethiek, het vaststellen van het Kompas Data-Ethiek en het MRM-beleid en het instellen van gremia die advies geven aan de RvB op ethisch gebied.

Noot: UWV geeft aan dat de CDO niet verantwoordelijk is voor gegevensbescherming, dat zijn de CIO/CISO en de Chief Privacy Officer voor het beleid, de uitvoeringsdirecteuren voor implementatie en naleving en voor het toezicht hierop de FG.

Controle en toezicht

13.11 UWV heeft de controle en het toezicht ingericht

De controle en het toezicht in de governancestructuur van UWV richten zich op de kwaliteit, risicobeheersing, beleidscompliance en systeemwerking van de ontwikkeling en het gebruik van risicoscans. Zie ook figuur 4. Hieronder gaan we in op een aantal toezichthouders.

a. Functionaris gegevensbescherming (FG)

UWV heeft één FG aangesteld met ondersteuning van ca. 10 medewerkers van de afdeling Bureau Gegevensbescherming waar de FG de leiding aan geeft. De FG houdt onafhankelijk toezicht en informeert en adviseert de organisatie over de juiste en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. In dit kader is het de taak van de FG om de GEB's van verwerkingen met een hoog risico te toetsen. In de GEB die wij

als voorbeeld hebben ontvangen[63] is correspondentie met de FG aanwezig. Uit interne rapportages blijkt dat de FG indien van toepassing ook negatieve adviezen geeft op een GEB-rapport[64].

De FG is contactpersoon namens UWV richting de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) onder meer over klachten omtrent de verwerking van persoonsgegevens en over door de AP ingestelde onderzoeken.

Noot: UWV geeft in een gesprek aan dat de FG in principe altijd wordt geconsulteerd bij een GEB, maar dat het niet onmogelijk is dat een hoog risico gegevensverwerking zonder toetsing door de FG wordt geïmplementeerd.

b. De Chief Data Officer (CDO)

De CDO heeft volgens het MRM-beleidsdocument als taak het toezicht houden op het naleven van het MRM-beleid. Dit gebeurt om te bepalen of UWV (geen) ongewenste risico's loopt bij de toepassing van een risicoscan. Het resultaat van de het toezicht wordt besproken in de Coalitie risicoscans.

Noot: Van de besprekingen in de coalitie risicoscans zijn verslagen beschikbaar gesteld tijdens het onderzoek.

Noot: In een gesprek geeft UWV aan dat de CDO geen toezicht houdt op het wel of niet gebruiken van nationaliteitsgegevens door de directie Handhaving in het risicogericht toezicht. De CDO heeft niet als rol te controleren of bijvoorbeeld nationaliteitsgegevens in systemen staan en/of worden gebruikt.

c. Commissie Data Ethiek

UWV heeft een onafhankelijke Commissie Data Ethiek die adviseert over ethische dilemma's bij de ontwikkeling en het gebruik van risicoscans die cliënten en afnemers kunnen raken[65]. Om onafhankelijkheid te waarborgen, is er een brede vertegenwoordiging in de commissie. Dit zijn UWV-medewerkers met expertise op het gebied van privacy, dienstverlening, informatiebeveiliging en juridische zaken en externe experts uit het vakgebied Ethiek. Modeleigenaren zitten niet in de commissie.

De commissie adviseert, maar heeft geen rol in het toezicht of het handhavingsproces. De rol van de commissie is beschreven in de procesplaat Data Ethiek (zie figuur 5). De Commissie Data Ethiek ziet als adviseur toe op het hanteren van bepaalde waarden bij het ontwikkelen en gebruik van risicoscans. Het Kompas Data Ethiek en het IAMA vormen hiervoor de basis. De commissie geeft geen oordeel maar adviseert in de vorm van een dialoog met de betrokkenen. Het advies van Commissie Data Ethiek is in de praktijk niet bindend en het is volgens de commissie denkbaar dat er met de modeleigenaar verschillen van mening zijn over ethische onderwerpen. In een dergelijke situatie kan de voorzitter zich wenden tot de RvB. Dit was ten tijde van het onderzoek nog niet voorgekomen.

De commissie gaat na wat de impact van een risicoscan is op bepaalde groepen, wat de complexiteit van de risicoscan is en de mogelijke risico's op de schending van grondrechten van burgers aan de hand van een IAMA. Het is mogelijk dat een

[63] GEB-rapport inzake:Risicoscan beoordelen reden werkloosheid dd. 24-01-2024
[64] Zie bijv. Kwartaalrapportae IB&P Q3 2024 van 12 oktober 2024
[65] Zie jaarverslag UWV 2024

risicoscan voldoet aan de wet, maar dat de vraag is of de scan vanuit ethisch oogpunt wenselijk is.

De commissie heeft in 2024 vijf keer een advies opgesteld. De commissie geeft in een gesprek aan dat zij nog niet altijd voor advies wordt geconsulteerd. Uit een advies van de Commissie Data ethiek over de risicoscan Verwijtbare werkloosheid[66] blijkt dat de commissie toetst aan de 12 principes van het Kompas Data-Ethiek van UWV (zie bijlage 2) en eigen expertise.

Noot: Dat het advies van de Commissie Data Ethiek in de praktijk tegen beperkingen aanloopt blijkt uit het advies over de risicoscan Verwijtbare Werkloosheid. De Commissie geeft aan ook te toetsen op mogelijke discriminatie als gevolg van het gebruik van nationaliteit, maar kon dit in dit advies niet doen vanwege juridische beperkingen. Welke juridische beperkingen de Commissie hier bedoelt is niet nader toegelicht. De Commissie geeft in dit advies wel aan: "Dit laat onverlet dat de verwerking van het gegeven 'nationaliteit' wel discriminerend en daarmee onbehoorlijk kan zijn. Dit is contextafhankelijk en zou getoetst kunnen worden. Uiteraard moet ook worden onderbouwd dat het gegeven noodzakelijk is voor het doel van de verwerking".

d. Het Expertteam Data Ethiek

Het Expertteam Data Ethiek is het voorbereidend orgaan van de Commissie Data Ethiek en fungeert als vraagbaak en procesbegeleider. Aangegeven is dat het doel van dit team is om ethische dilemma's bij datatoepassingen zoals risicoscans te herkennen en medewerkers van UWV bewust te maken dat zij dilemma's bij het ontwikkelen van risicoscans proactief melden bij de Commissie Data Ethiek. Het expertteam Data Ethiek kan ook zelf onderwerpen aandragen en zorgen voor de agendasetting richting de commissie. Na melding van een dilemma vindt een intakegesprek plaats tussen het expertteam en de modeleigenaar. In het gesprek wordt duidelijk 'wat' er wordt ontwikkeld, 'waarom' en wordt doorgevraagd om te achterhalen welke onbewuste keuzes zijn gemaakt. Van het gesprek wordt een verslag gemaakt; de verslagen waren tijdens het onderzoek echter niet ter inzage beschikbaar. Tevens begeleidt het expertteam de modeleigenaren bij het uitvoeren van een IAMA. De leden van het expertteam Data Ethiek zijn afkomstig uit diverse delen van de organisatie, waaronder een medewerker van de directie Handhaving. De rol van het Expertteam Data Ethiek is vastgelegd in de procesplaat Data Ethiek.

e. Model validator

Na de ethische vraagstukken en toetsing moet een model validator, wat volgens UWV vrijwel altijd een externe is, de compliance van het model (risicoscan) aan het MRM-beleid toetsen. Dit is in het MRM-beleid beschreven. Vervolgens gaat het model naar productie. In het beleidsdocument MRM is aangegeven dat het algoritme van de risicoscan jaarlijks moet worden gevalideerd of dit nog conform het MRM-beleid is. Dit moet plaatsvinden door een externe die wordt ingeschakeld door de coalitie risicoscans.

UWV geeft verder aan dat risicoscans gedurende de hele levenscyclus worden gevalideerd. Dit doet UWV om het proces te controleren, maar ook om te blijven valideren of er niet onbedoeld gediscrimineerd wordt. Naast toetsing door de FG en de commissie Data Ethiek (van de GEB, gericht op juridische en ethische aspecten) betrekt het UWV hierbij de validator als een onafhankelijke partij die de werking van de risicoscan beoordeelt.

[66] Advies van de commissie data ethiek Verwijtbaar werkloos, 29 augustus 2022

Noot: Het is niet beschreven welke onafhankelijke partij betrokken wordt bij de validatie van de risicoscan. De partijen die betrokken mogen worden komen voort uit een aanbesteding. Dat verschilt in de tijd. Bovendien zitten er meerdere partijen in een mantel, dus ook binnen een periode kunnen het verschillende partijen zijn.

e. De Interne Auditdienst heeft als taak het stelsel van toezicht te controleren en audits uit te voeren, o.a. op het modelrisicomanagement

De interne auditdienst van UWV heeft als taak elk jaar het stelsel van toezicht te controleren. De auditdienst moet jaarlijks een oordeel geven over de gegevensverwerking van UWV voor de minister van SZW. Daarnaast voert de interne auditdienst audits uit op uitvoering van het beleid. Als de auditdienst aanbevelingen doet, is het aan de RvB om te besluiten deze over te nemen. De RvB belegt de uitvoering van de aanbevelingen bij de gemandateerde directeur. Deze verantwoordt de voortgang en naleving aan de RvB.

Verantwoording

13.12 UWV legt op verschillende niveaus en momenten intern verantwoording af over het gebruik van risicoscans in het risicogericht toezicht

a. De directie Handhaving legt 4-maandelijks verantwoording af aan de Raad van Bestuur van UWV over het gebruik van risicoscans.

De directie Handhaving geeft aan dat in het kader van de Planning & Control-cyclus het afdelingshoofd R&I verantwoordingsrapportages opstelt die vervolgens via de directeur Handhaving aan de RvB worden gerapporteerd. Elk tertaal (vier maanden) rapporteert de directie Handhaving deze managementrapportage (MARAP) [67] aan de Raad van Bestuur van UWV en het ministerie van SZW. UWV geeft in een gesprek aan dat er voor de risicoscans een maandelijks dashboard bestaat waar onder andere de performance wordt gevolgd.

Noot: Voorbeelden van het dashboard voor risicoscans waren tijdens het onderzoek beschikbaar gesteld.

Noot: In de Maraps wordt gerapporteerd over het gebruik van risicoscans, maar niet expliciet over de toepassing van borgingsmaatregelen zoals biastoetsen, ethische toetsen, GEB's en IAMA's in relatie tot het al dan niet verwerken van nationaliteitsgegevens.

b. De FG rapporteert periodiek aan de RvB over uitkomsten GEB's en ontvangen klachten

De FG rapporteert drie keer per jaar aan de RvB over gegevensbescherming en de uitkomsten van GEB's. De rapportages kunnen behalve over risico's en uitgebrachte adviezen in kader van GEB's ook gaan over resultaten van onderzoeken, incidenten en klachten van betrokkenen. De FG licht zijn rapportages mondelinge toe. De RvB besluit vervolgens op het wel/niet acceptabel vinden van eventuele (rest)risico's.

[67] Zie bijv. MARAP Augustus directie Handhaving, versie 30-09-2024

13.13 UWV verantwoordt jaarlijks extern over risicoscans in het jaarverslag, Stand van de Uitvoering en het jaarlijkse oordeel over het gevoerde beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

a. Jaarverslag

In het Jaarverslag legt UWV in hoofdlijnen onder andere verantwoording af over privacy, gegevensbescherming en het tegengaan van discriminatie. Bijvoorbeeld in het jaarverslag 2023 geeft UWV aan dat het n.a.v. het stopzetten van de risicoscan Verblijf buiten Nederland extra zekerheid wilde verkrijgen over de rechtmatige inzet van de andere risicoscans. UWV geeft aan dat hiervoor alle scans in overeenstemming met het MRM-beleid worden gemaakt o.a. door de GEB's te herijken en de Sollicitatiescan en de risicoscan Verwijtbare werkloosheid door de commissie Data Ethiek te laten toetsen. In het jaarverslag 2024 geeft UWV over de herstelactie aan dat:

> "De risicoscan Verblijf buiten Nederland maakte in de periode van mei 2019 tot februari 2023 gebruik van locatiegegevens die werden verzameld via cookies op uwv.nl en werk.nl. Die gegevens zijn verwerkt op een manier die niet is toegestaan. In november 2023 hebben we besloten deze zaken te herzien: voor ruim 1.000 mensen met een WW-uitkering die een boete, waarschuwing of terugvordering kregen naar aanleiding van de risicoscan, wordt dit teruggedraaid. Deze actie is bijna afgerond. We verwachten in februari 2025 de laatste dossiers af te handelen".

Noot: In het licht van de maatschappelijke discussie over het gebruik van nationaliteitsgegevens door overheidsorganisaties, valt op dat deze gegevenscategorie niet expliciet wordt benoemd in het jaarverslag UWV. Wel legt UWV in het jaarverslag verantwoording af over ethisch datagebruik met behulp van de Menselijke Maat Monitor. Hierin worden uitkeringsgerechtigden en werkgevers o.a. gevraagd of UWV ethisch en zorgvuldig met hun gegevens omgaat. Een kleine meerderheid reageert hier positief op.

b. Overige externe verantwoordingen

In de jaarlijkse Kneipuntenbrief meldt UWV geen zaken die verband houden met risicoscans of gebruik en verwerking van nationaliteitsgegevens. In de Stand van de Uitvoering 2025 meldt UWV onder meer dat zij een positieve uitkomst heeft ontvangen op de externe toetsing voor de sollicitatiescan en risicoscan verwijtbare werkloosheid. Het UWV rapporteert jaarlijks een oordeel over het gevoerde beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik[68]. In dit document wordt onder andere verantwoording afgelegd over de stand van zaken rond de ontwikkeling en implementatie van de risicoscans en het zorgvuldig en transparant gebruik daarvan.

[68] Zie UWV-verantwoordingsdocument 2024: voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen en subsidies, 2025

14 Bijlage 8: beheersmaatregelen voor het gebruik van nationaliteitsgegevens bij de SVB

Inleiding

In dit document is een overzicht van bevindingen weergegeven betrekking hebbend op onderzoeksvraag 2 van het ADR-onderzoek "Nationaliteit in de sociale zekerheid". Onderzoeksvraag 2 luidt: "Welke beheersmaatregelen zijn er bij het ministerie van SZW, UWV, de SVB en de Arbeidsinspectie getroffen in de dagelijkse praktijk om te borgen dat zij in de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens voldoen aan geldende voorschriften?".
De ADR onderzoekt de beheersmaatregelen en dus niet in hoeverre de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens binnen SZW, UWV, de SVB en de Arbeidsinspectie plaatsvinden conform de geldende voorschriften.

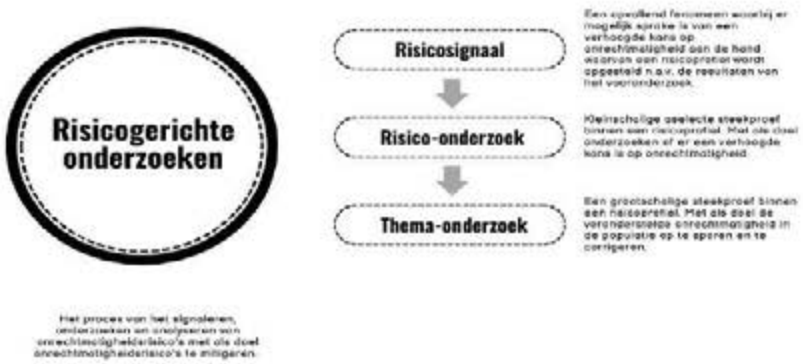
In de opdrachtbevestiging is een beperking aangebracht in het onderzoek. Voor de SVB is het onderzoek beperkt tot: "Het opsporingsproces van de afdeling Preventie & Handhaving, in het bijzonder het gebruik van risicomodellen en risicogericht toezicht in de handhaving van de regelingen die de SVB uitvoert". Deze termen komen uit de opdrachtbevestiging van de ADR. In dit document wordt met name de term "risicogericht onderzoek" gebruikt, omdat dit aansluit bij de praktijk van de SVB. Dit wordt in de onderstaande paragraaf bij "risicogericht onderzoek" verder toegelicht.

Korte toelichting op 'Handhaving' en 'Risicogericht onderzoek' door de SVB

De SVB
De Sociale Verzekeringsbank (de SVB) is uitvoerder van wetten op het gebied van sociale zekerheid in Nederland. Het is een zelfstandig bestuursorgaan. De SVB is verantwoordelijk voor de uitvoering van het AOW-pensioen, de kinderbijslag, de AIO en enkele andere regelingen. De Sociale Verzekeringsbank levert als publieke dienstverlener een bijdrage aan de bestaanszekerheid van burgers door ervoor te zorgen dat zij de sociale verzekeringen en financiële tegemoetkomingen ontvangen waar ze recht op hebben.

Handhaving
Handhaving is het totaal aan maatregelen en activiteiten dat de SVB treft met het doel om fouten en misbruik van burgers en derden te voorkomen en waar dat niet lukt te detecteren, te corrigeren en zo nodig te sanctioneren. Preventie en handhaving zijn nodig bij het voorkomen van onrechtmatig gebruik van regelingen om zo maatschappelijk draagvlak te houden voor het socialezekerheidsstelsel. Preventief als het kan, repressief als het moet. De SVB onderzoekt of de feitelijke situatie van de burger overeenkomt met de situatie zoals deze bij de SVB bekend is. Als dat niet zo is, onderzoekt de SVB waarom beiden niet overeenkomen. Op het moment dat er afwijkingen zijn tussen de geconstateerde feiten en hetgeen bij de SVB bekend was, dan zou op grond van een verkeerde informatie bijvoorbeeld AOW of andere uitkeringen (niet) worden verstrekt. De SVB probeert dit zo snel mogelijk te signaleren om eventuele financiële gevolgen voor de burger in de toekomst te voorkomen. Omdat het niet mogelijk is om alles te controleren maakt de SVB gebruik van risicogericht onderzoek.

Risicogericht onderzoek
Risicogericht onderzoek draagt bij aan de handhaving door onrechtmatigheidsrisico's te signaleren, onderzoeken en analyseren. Met als einddoel deze onrechtmatigheidsrisico's te mitigeren.



Figuur 6: proces risicogerichte onderzoeken, bron: de SVB (2025)

Op basis van een risicosignaal (een opvallend fenomeen waarbij er mogelijk sprake is van een verhoogde kans op onrechtmatigheid) wordt een risicoprofiel opgesteld. Middels een risico-onderzoek (een kleinschalige aselecte steekproef binnen het risicoprofiel) wordt vervolgens onderzocht of er daadwerkelijk een verhoogde kans op onrechtmatigheid is. Indien de verhoogde kans op onrechtmatigheid is aangetoond wordt een advies uitgebracht voor een mitigerende maatregel (bijvoorbeeld aanpassen brief) om de kans op onrechtmatigheid te verkleinen. Het advies kan ook zijn om de verondersteldе onrechtmatigheid in de populatie op te sporen en te corrigeren middels een thema-onderzoek.

Risicogericht onderzoek is één van de drie soorten handhavingsonderzoek. De andere twee soorten zijn mensgedreven onderzoek (ServiceTeam (ST) opdrachten en Tips) en aselecte onderzoeken.

Bevindingen

Hieronder beschrijven wij de belangrijkste aangetroffen beheersmaatregelen binnen de SVB, ingedeeld naar de verschillende onderwerpen uit het onderzoekskader van de ADR, zoals opgenomen als bijlage in de opdrachtbevestiging.

Beleid en procesbeschrijvingen

14.1 De SVB heeft een algoritmebeleid met aandacht voor ethische aspecten

In het algoritmebeleid (Algoritmebeleid SVB december 2023[69]) is het begrip "algoritmes" breed geformuleerd: "een verzameling regels c.q. instructies die door een computer worden gebruikt om een vraag te beantwoorden of een probleem op te lossen". Risicogericht onderzoek valt onder de brede definitie van algoritmen die de SVB hanteert. Het beleid gaat over waarborgen van vertrouwen, de menselijke maat en mensenrechten: een kader voor een betrouwbaar algoritmegebruik. Uitgegaan wordt van allerlei actuele wetgeving, kaders en uitgebrachte rapporten. Nationaliteitsgegevens worden niet expliciet genoemd. Het beleid kent een hoger

[69] Het algoritmebeleid is in de eerste helft van 2025 geactualiseerd door het CIO-office. Aangegeven is dat dit algoritmebeleid is opgebouwd uit verschillende abstractieniveaus: algoritmebeleid met algemene uitgangspunten voor alle vormen van algoritmes, specifieke uitwerking beleidsuitgangspunten voor type techniek en uitwerkingen van beleid(skader) in de vorm van concrete procesomschrijvingen, templates KPI's etc.

abstractieniveau. Aandacht is er bijvoorbeeld voor de negatieve impact op (mensenrechten van) burger of maatschappij. Genoemd wordt dat "de fundamentele rechten zoals gelijkheid, privacy, non-discriminatie en procedurele rechten moeten worden geborgd in de bedrijfsvoering van de SVB bij de inzet van algoritmes". Dit is als volgt vormgegeven: "Bij de start van de ontwikkeling van algoritmische toepassingen stelt de SVB een Business Impact Analyse op. Deze analyse bevat ten minste een QuickScan waaruit blijkt welke risico's van toepassing zijn op het bedrijfsproces waarin het algoritme een werking heeft en wat voor eventuele aanvullende impactassessments nodig zijn, bijvoorbeeld een PIA of in geval van een hoog-risico algoritme een IAMA. De bestaande 'Business Impactanalyse' wordt daartoe verrijkt met het door het in samenwerking met de Hogeschool Utrecht (Lectoraat Betekenisvol Digitaal Innoveren) en door het Ethics Centre ontwikkelde instrument 'Ethische impact Quick scan". Zo'n 5 jaar geleden is het Ethics Center opgericht. De Ethics Officer heeft de ruimte gekregen om dit te ontwikkelen binnen de SVB. Het Ethics Center houdt zich niet direct bezig met juridische afwegingen ("wat mag binnen de wet"), maar op vragen gericht op "zou je het moeten willen?". Bijvoorbeeld: op welke wijze kan je als overheidsorganisatie het goed doen? Is iets proportioneel? Is het rechtsstatelijk? Wordt de burger niet onevenredig geraakt? Het gaat niet over zwart/wit maar met name over het op zoek gaan naar verschillende perspectieven op vraagstukken en daar de "goede" weg in vinden.

Het risicogericht onderzoek valt hier ook onder en moet voldoen aan het algoritmebeleid.
Er is een "procesbeschrijving risicogerichte onderzoeken". De procesbeschrijving rondom risicogericht onderzoek geeft inzicht in het te volgen proces, en richt zich tevens op het beschrijven en het evalueren (en daar waar nodig aan te passen) zodat deze vindbaar, beschikbaar en leesbaar zijn. Hierbij is aandacht besteed aan de juridische -en ethische aspecten van het proces. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 7 "In het proces van het ontwikkelen van risicogerichte onderzoeken zijn diverse maatregelen getroffen op onderkennen van risico's gericht op discriminatie".

14.2 De SVB heeft een centraal privacybeleid dat verder wordt ontwikkeld

Ten aanzien van privacy geeft de SVB aan dat, om te borgen dat de verschillende directies hetzelfde centrale beleid uitvoeren, door verschillende staffuncties een directie-overstijgend beleid is ontwikkeld. De verschillende directies kunnen op basis hiervan vervolgens een afgeleid beleid ontwikkelen dat specifiek aansluit op hun eigen processen.
Vanwege de omvang, hebben wij een selectie uit het centrale privacybeleid ontvangen met relevantie voor dit onderzoek, specifiek gericht op 'risicogericht onderzoek'. Daaruit blijkt dat het privacybeleid in ontwikkeling is. De beleidsuitgangspunten zijn gebaseerd op algemeen geaccepteerde frameworks van onder andere het CIP (Centrum Informatiebeveiliging en Privacybescherming). Uitgegaan wordt van verwerkingen van persoonsgegevens. Het centrale privacybeleid bevat definities van de verschillende categorieën persoonsgegevens. Echter uit de ontvangen stukken blijkt niet hoe dit zich verhoudt met risicogerichte onderzoeken. Ook wordt niet specifiek ingegaan op nationaliteitsgegevens. Wel worden allerlei eisen vanuit de AVG aangestipt en wordt o.a. de QuickScan, maatregelen en monitoring daarvan en het verwerkingsregister genoemd. De SVB geeft aan dat e.e.a. verder wordt uitgewerkt in kaders.

14.3 Er is een wettelijke grondslag voor het verwerken van nationaliteitsgegevens

De SVB geeft aan dat er een wettelijke grondslag is voor het verwerken van nationaliteitsgegevens en het uitvoeren van risicogericht onderzoek. Genoemd zijn:

- Artikel 34 Wet Suwi: omvat de taak van de SVB om uitvoering te geven aan expliciet genoemde wetten en zijn uitgangspunten rond gegevensverwerking en de governance genoemd.

- Artikel 6 lid 1 sub e AVG: de SVB is als zelfstandig bestuursorgaan aangewezen om de omschreven wettelijke taken die vallen onder een taak van algemeen belang uit te voeren.
- Artikel 55a lid 1 Suwi: regelt de specifieke bevoegdheid gericht op toezicht.

En concreet voorbeeld is: "de SVB legt de nationaliteit vast omdat dit van belang is voor de vaststelling van verzekeringstijdsvakken voor de volksverzekeringen en voor (de hoogte van) het recht op sommige uitkeringen. Daarnaast is het in sommige gevallen van belang voor het uitvoeren van belastingverdragen, in dat kader komt het voor dat er soms nog een tweede nationaliteit is vastgelegd, bijvoorbeeld de Turkse.

14.4 Een gedeelde operationalisatie van het begrip 'nationaliteitsgegevens'[70] ontbreekt

De SVB geeft aan dat zij zich wat betreft 'nationaliteitsgegevens' committeert aan de definitie en uitwerking, zoals wordt vermeld in de uitgave van College voor de Rechten van de Mens (CvRM) "Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader". Er is een beslisboom op basis van de uitgave van de CvRM toegevoegd aan de procesbeschrijving "risicogerichte onderzoeken". Daarin worden twee vragen behandeld:

1) Maakt een risicoprofiel onderscheid op grond van ras of nationaliteit?
2) Bestaat er een objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid?

De SVB licht toe dat "etniciteit" niet wordt geregistreerd, "nationaliteit" wel. In de ontvangen documentatie ontbreekt een gedeelde en binnen de SVB vastgestelde definitie van nationaliteitsgegevens in brede zin, welke gegevens indirect iets kunnen zeggen over de nationaliteit van een klant. Tijdens het onderzoek blijkt wel dat medewerkers zich bewust zijn van gegevens die mogelijk indirect iets zeggen over iemands nationaliteit, zoals geboorteplaats.
Noot: Er ontbreekt echter een vastgestelde definitie en doorvertaling van wat de SVB in de uitvoering verstaat onder gegevens die indirect kunnen verwijzen naar iemands nationaliteit en wanneer en onder welke voorwaarden deze gegevens mogen worden gebruikt.

14.5 De SVB hanteert en werkt aan een mix van handhavingsonderzoeken en treft daarbij maatregelen gericht om inzicht te krijgen in mogelijke discriminatie.

Uit interviews en uit o.a. de beschrijving in het document "procesbeschrijving risicogericht onderzoek" blijkt dat de SVB verschillende vormen van handhavingsonderzoek onderscheidt: mensgedreven, data gedreven/risicogerichte onderzoeken en aselect onderzoek.

Mensgedreven onderzoeken: de aanleiding voor het onderzoek is een signaal vanuit een mens. Er zijn twee soorten mensgedreven onderzoeken: ServiceTeam (ST) opdrachten en tips. ST opdrachten zijn onderzoeken aangeboden door serviceteam medewerkers die vermoeden dat de situatie bekend bij de SVB niet overeenkomt met de feitelijke situatie. Ook kan het zijn dat de ST medewerker informatie mist om 'het recht' van een burger te kunnen vaststellen. Tips zijn signalen vanuit burgers of van ketenpartners.

Datagedreven/risicogerichte onderzoeken: Bij data gedreven onderzoek is de aanleiding voor het onderzoek gebaseerd op data-analyse (risicogericht onderzoek). Het doel van risicogerichte onderzoeken is onrechtmatigheidsrisico's te signaleren, onderzoeken en analyseren. Met als einddoel deze onrechtmatigheidsrisico's te

[70] "Nationaliteitsgegevens": conform de definitie zoals gehanteerd in de aanbiedingsbrief bij de inventarisaties van 6 juli 2021 gaat de ADR in dit onderzoek uit van een brede opvatting van het begrip nationaliteit waarbij zowel directe als indirecte verwijzingen worden meegenomen: nationaliteit, etniciteit, geboorteland, land van herkomst, geboorteland ouders, woode NLAnd en registratie als niet-ingezetene.

mitigeren. De risicogerichte onderzoeken bestaan uit twee soorten onderzoeken: risico-onderzoeken en thema-onderzoeken.

- Een risico-onderzoek is een kleinschalige aselecte steekproef binnen de populatie van een risicoprofiel met als doel vaststellen of er sprake is van een verhoogd risico in een risicoprofiel. Na het uitvoeren van een risico-onderzoek analyseert de afdeling Preventie & Handhaving (P&H), sectie Intelligence & Risicogerichte onderzoeken (I&R) de uitkomsten en stelt zij een eindrapport op. In dit eindrapport wordt geconcludeerd of er sprake is van een onrechtmatigheidsrisico in het risicoprofiel en zo ja hoe deze onrechtmatigheidsrisico's gemitigeerd kunnen worden. Op basis daarvan besluit het MT P&H. Er kan geadviseerd worden om het risicoprofiel grootschalig uit te zetten in een thema-onderzoek.

- Een thema-onderzoek kan als doel hebben om meer data te verzamelen over het risicoprofiel, of als mitigerende maatregel; de veronderstelde onrechtmatigheid in de populatie zo snel mogelijk opsporen en corrigeren. Een thema-onderzoek moet elk jaar opnieuw goedgekeurd worden. Elk jaar moet er opnieuw een (beperkt) vooronderzoek en een ethische toets uitgevoerd worden op het risicoprofiel, met als doel voorkomen dat het profiel niet meer actueel is. Een thema-onderzoek wordt dit in deze rapportage verder niet apart toegelicht. De SVB geeft aan in het risicogericht toezicht nog niet gebruik te maken van een kunstmatig intelligent (zelflerend) algoritme. De ontwikkeling van het SWAN-algoritme (Samen Wonende AOW'ers Nederland), een (zelflerend) algoritme is (tijdelijk) stopgezet.

Aselecte onderzoeken: Aselecte onderzoeken zijn willekeurige steekproeven per wet met een statistisch verantwoorde omvang. Er zijn geen aanvullende selectiecriteria. Het doel van aselecte onderzoeken is meervoudig:

- Het tegengaan van tunnelvisie door datagedreven en mensgedreven onderzoeken;
- Het herijken van hoofdrisico's en gekwantificeerde restrisico's per wet
- Het corrigeren van bias in de historische data. In 2024 is door P&H ingezet op het inrichten van het proces voor aselecte onderzoeken. In Q1 van 2025 is het eerste aselecte onderzoek uitgezet bij de toezichthouders van P&H.

Elk soort handhavingsonderzoek heeft voordelen. Mensgedreven en data gedreven onderzoekenzijn effectief en efficiënt, en aselecte onderzoeken zorgen ervoor dat elke burger een even grote kans heeft om onderzocht te worden. Tegelijkertijd kent elke vorm van handhavingsonderzoek ook risico's met negatieve gevolgen. Denk aan vooringenomen en indirecte discriminatie bij mensgedreven en risicogerichte onderzoeken, en inefficiëntie bij aselecte onderzoeken. Dit is dus niet exclusief voor data gedreven/risicogericht onderzoek. De vormen handhavingsonderzoek zijn complementair aan elkaar en heffen elkaars risico's (deels) op. Daarom zet de SVB in op een goede balans tussen de verschillende soorten handhavingsonderzoek. Het proces risicogericht onderzoek staat daarom niet op zich, maar is een onderdeel van het grotere handhavingsproces van de SVB.

14.6 De SVB heeft een actuele procesbeschrijving van het ontwikkelen van een risicogericht onderzoek en thema-onderzoek

De SVB zet continue in op het verbeteren en doorontwikkelen van het proces risicogerichte onderzoeken. In september 2024 was er een procesbeschrijving opgesteld, de "procesbeschrijving risicogericht onderzoek, 1-09-24". Hierin is per processtap een toelichting gegeven en daarbij is ook aandacht voor de beleidskeuzes. De bestaande manier van werken is beschreven waarbij tevens is nagegaan of er daarbij iets mist. Aangegeven is dat veel medewerkers (de helft) hebben meegewerkt aan het opstellen van de beschrijving en dat alle medewerkers van het team (8 medewerkers) op de hoogte zijn van de beschrijving omdat volgens deze beschrijving werd gewerkt.

Noot: Niet ieder risicogericht onderzoek dat nu door de SVB wordt gebruikt is conform de huidige procesbeschrijving gelopen, omdat het doorlopen van een traject veel tijd kost (soms wel 3 jaar), het proces in ontwikkeling was en de procesbeschrijving recent beschikbaar is gekomen. Aangegeven is dat alle recent uitgezette risico-onderzoeken het huidige proces doorlopen. Het kan dat niet alle thema-onderzoeken het volledige proces hebben doorlopen (met een uitgebreid vooronderzoek en een ethische toets voorafgaand aan het risico-onderzoek) maar doordat de maatregel is genomen dat voor elk thema-onderzoek elk jaar een (beperkt) vooronderzoek en een ethische toets uitgevoerd moet worden zijn de risicoprofielen wel getoetst.

Risicoanalyse (bij gegevensverwerking) en-modellen

14.7 **In het proces van het ontwikkelen van risicogerichte onderzoeken heeft de SVB diverse maatregelen getroffen op onderkennen van risico's gericht op discriminatie**

Het ontwerpen en ontwikkelen van risicogerichte onderzoeken (risico-onderzoeken en thema-onderzoeken) vindt plaats door het team Intelligence & Risicogericht onderzoek (I&R) van de afdeling Preventie & Handhaving. De toezichthouders voeren de daadwerkelijke handhavingsonderzoeken uit. Dit betreft bestuursrechtelijke zaken. Zaken betrekking hebbend op het strafrecht worden uitgevoerd in een apart team met Boa's. Dit zijn twee gescheiden processen.

De ADR heeft tijdens het onderzoek meegekeken in het gehele proces van risicosignaal tot thema-onderzoek aan de hand van een actueel risicoprofiel. Voor dit risicoprofiel heeft de ADR een aantal voorbeelden ingezien van documenten waaruit de verschillende beschreven maatregelen uit de procesbeschrijving daadwerkelijk aanwezig bleken. Hieronder beschrijven we met name de maatregelen gericht op het voorkomen van discriminatie.

Analyse van het signaal

In de oriënterende fase vindt, na ontvangst en registratie van een signaal (een situatie die opvallend is en vaak bij toeval geconstateerd door de omgeving, of intern), de analyse van het signaal plaats. I&R schat in op welke mogelijke hoofdrisico's het signaal betrekking heeft, of het onderzoek wel/niet uitvoerbaar is. Daarbij vindt een eerste beoordeling aan de hand van het mensenrechtenkader plaats. Aan de hand van de omschrijving van het signaal wordt onderzocht of er sprake is van directe discriminatie, bijvoorbeeld omdat het signaal slechts één nationaliteit betreft. De SVB geeft aan dat, als er sprake van directe discriminatie is, het signaal niet verder in behandeling wordt genomen. Eventueel wordt nagegaan of het signaal gegeneraliseerd kan worden door de focus te verleggen naar een bredere groep; een specifiek signaal wordt gegeneraliseerd. Jaarlijks wordt er een kwantificeringsrapportage opgesteld. Hierin staan de hoofdrisico's en de restrisico's voor de SVB met de maatregelen die genomen zijn om de risico's te mitigeren. Daaruit vindt geen selectie plaats om een risico gericht onderzoek in te richten.

Diverse toetsen in de voorbereidende fase van het risicogericht onderzoek

In de voorbereidende fase is een aantal processtappen opgenomen.

Kwantitatief vooronderzoek: In de kwantitatieve toets brengen de data-analisten de groep "in beeld". Onder andere wordt bepaald hoe groot de populatie is en hoe deze zich de afgelopen 5 jaar heeft ontwikkeld. Er wordt een beschrijving opgesteld van de kwaliteit van de data, aannames in de data en een biastoetsing uitgevoerd.

Kwalitatief vooronderzoek: in de kwalitatieve toets inventariseren de business-analisten welke mitigerende maatregelen de SVB al voor deze groep/populatie heeft getroffen. Ook wordt nagegaan of er logische verklaringen zijn voor het fenomeen/signaal.

Ethische toets: Het Ethics Center heeft de ethische toets (in september 2023) ontwikkeld en daarna ingevoerd, dit was niet verplicht gesteld vanuit SZW. De SVB geeft aan dat SZW rond het risicogericht toezicht geen toetsen verplicht stelt zover bij P&H bekend (in maart 2024). De ethische toets betreft 30 vragen die mede zijn gebaseerd op het mensenrechtenkader van het College voor de Rechten van de Mens voor risicoprofielen en het IAMA (mensenrechtenkader voor algoritmen). Ethiek is daarbij breder dan alleen discriminatie. De toets richt zich o.a. op: risico's, beoogde effecten, doelstellingen en randvoorwaarden, datakwaliteit, discriminatie, output en de impacts voor betrokkene. Een aantal vragen heeft betrekking op discriminatie en daarbij is onder andere "ras of afkomst, nationaliteit" genoemd. De SVB geeft aan dat vragen rond transparantie richting de burger deel uitmaken van de ethische toets "Weet de burger dat er geselecteerd wordt?", "Kan de burger daar bezwaar tegen maken?". Er vindt binnen de SVB nog doorontwikkeling plaats m.b.t. de governance rondom de ethische toets. Het idee is de betrokkenheid van een business-analist, data-analist, sectiemanager I&R en Ethics center. Het document gaat "voor gezien" naar Juridische Zaken (JZ[71]), met name om te controleren wat er staat t.a.v. het juridische onderdeel.

Eén van de aspecten die worden meegenomen in de ethische toetsing is de kwaliteit van de data. Er wordt nagegaan wat de bron van de data is en op welke wijze de data worden verzameld. De Basis Registratie Personen (BRP) is als bron bijvoorbeeld van een hogere kwaliteit dan een handmatig verzamelde lijst. Daarbij geeft de SVB aan "hoe betrouwbaarder de kwaliteit van de data, hoe minder ethische bezwaren om deze in te zetten voor een risicoprofiel".

Biastoetsing (onderdeel van het kwantitatieve vooronderzoek): door het uitvoeren van de chi-kwadraattoets controleert de SVB of er bepaalde groepen in de populatie van risicoprofiel (in vergelijking met de totale populatie) zijn oververtegenwoordigd en zo ja, of dit kan worden verklaard. Bijvoorbeeld leeftijd, geslacht, nationaliteit maar ook "geboren in het buitenland" en "gewoond in het buitenland". De laatste twee zijn proxy 's voor "etniciteit". De SVB geeft aan dat "etniciteit" niet is vastgelegd in het systeem. Aangegeven is dat dit geen driver is voor het type uitkeringen die de SVB uitvoert. De genoemde proxy's en variabelen worden niet gebruikt voor selectie, maar om te constateren of er bepaalde groepen wel/niet zijn oververtegenwoordigd in de populatie. Dit is oordeelsvrij. De proxy's 'geboren in het buitenland' en 'gewoond in het buitenland' hoeven niet te betekenen dat iemand ook een andere nationaliteit heeft dan de Nederlandse. Ook hoeft het niet te betekenen dat in de oververtegenwoordigde groepen ook daadwerkelijk meer onrechtmatigheid voorkomt. De SVB geeft aan zich bewust te zijn dat er in haar gegevens altijd wel enige mate van oververtegenwoordiging zit op personen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse, dit omdat dit samenhangt met de wetgeving waarbij bijvoorbeeld ingezetenschap en het aantal jaren in Nederland gewoond, bepalend is voor de hoogte van een uitkering. Bijvoorbeeld voor de AOW is het aantal jaren in Nederland verbleven medebepalend voor de hoogte van het uitkeringsbedrag.

Het MT P&H besluit op basis van een oplegnotitie opgesteld door I&R (beschrijvend met oordeelsvrije conclusie en bijgevoegde query), het resultaat van het vooronderzoek en de ethische toets over het uitvoeren van het risicogerichte onderzoek. Belangrijk is het gesprek erover. Dit formele besluit van het MT P&H wordt vastgelegd in de notulen.

Risicoprofielen richten zich ook op het mitigeren van restrisico's

[71] JZ = Afdeling Recht, Beleid en Ethiek

De SVB heeft voor alle wetten hoofdrisico's geïdentificeerd en het primaire proces zoveel mogelijk ingericht op het afdekken van deze hoofdrisico's. Hoe meer gegevens de SVB over iemand heeft en hoe 'eenvoudiger' de woon- en leefsituatie van een burger is, hoe makkelijker de SVB het recht kan vaststellen en hoe kleiner het risico op onjuiste vaststelling of restrisico. Over personen die hun hele leven in Nederland hebben gewoond en/of gewerkt heeft de SVB meer data. Er zijn in die gevallen meer mogelijkheden voor automatische verificatie en controle van deze informatie, waardoor de kans op een onrechtmatigheid of restrisico beperkt is. Hoe minder gegevens de SVB heeft, hoe groter de kans op een onrechtmatigheid of restrisico. Middels risicogerichte onderzoeken richt de SVB zich o.a. ook op het mitigeren van de restrisico's. Dit kan ertoe leiden dat burgers met een 'buitenlandcomponent' grotere kans maken op selectie voor een onderzoek. De SVB geeft aan zich hiervan bewust te zijn. Zij geeft aan zich bewust te zijn van een mogelijke bias die objectief te rechtvaardigen is. Echter is dit ook aanleiding geweest voor de SVB om t.b.v. een ethische balans weer te starten met aselecte onderzoeken, waarin alle burgers een even grote kans maken op selectie voor een onderzoek.

Tegengaan van mogelijke bias, discriminatie, in historische data over terugvorderingen door aselecte onderzoeken

Het gebruik van risicoprofielen voor handhavingsonderzoek zorgt er inherent voor dat er relatief gezien meer terugvorderingen plaatsvinden bij groepen die binnen het risicoprofiel vallen dan bij groepen personen die buiten het risicoprofiel vallen. Hierdoor ontstaat er in de loop van tijd een bias in de data over welke groepen personen binnen de SVB een terugvordering hebben gehad. Om deze bias (en ook tunnelvisie) tegen te gaan, is de SVB naast de data gedreven onderzoeken (risicogerichte onderzoeken) ook gestart met aselecte onderzoeken.

Opdrachtkaart en werkinstructie met toetsing en akkoord door JZ en MT P&H

In de uitvoerende fase wordt het risicogerichte onderzoek uitgevoerd. Vooraf stelt I&R een opdrachtkaart op met toetsingsmomenten:

JZ geeft een akkoord vanuit een bredere blik dan alleen juridisch op o.a. de wijze waarop het project is ingericht. Bij "geen akkoord" stopt het proces;

Bij goedkeuring door het MT P&H wordt de werkinstructie opgesteld die ter goedkeuring langs JZ gaat en vindt nog een keer besluitvorming plaats door het MT P&H over meer praktische zaken van het uitvoeren van het risicogerichte onderzoek.

Daarna wordt de query gedraaid en indien de populatie niet integraal wordt onderzocht (alleen bij zeer kleine populatie wordt dit integraal onderzocht), wordt er binnen de populatie een aselecte steekproef gedaan op basis van een statistisch verantwoord aantal zaken met een specifiek zekerheidspercentage en foutmarge. Het risico-onderzoek wordt eenmalig uitgevoerd. Het gehele proces herhaalt zich elke keer als de SVB dit risicoprofiel opnieuw uitvoert in bijvoorbeeld een themaonderzoek.

14.8 De SVB heeft een beschrijving van en templates voor het uitvoeren van een pré-PIA (QuickScan), PIA en een risicobeoordeling

In het kader van de AVG bepaalt de SVB middels het uitvoeren van de QuickScan eerst of voor een verwerking een PIA moet worden uitgevoerd. Als in een risicoprofiel persoonsgegevens worden verwerkt dan ziet de SVB dit als een verwerking in de zin van de AVG en moet worden onderzocht of een PIA nodig is.

In het kader van het uitvoeren van een PIA waren ten tijde van het onderzoek recente documenten opgesteld.

Er is een "proceskader Privacy Impact Assessment, september 2023" opgesteld door CISO Office.

QuickScan

Er is een template "SVB QuickScan Privacy Impact Assessment QuickScan, april 2024"opgesteld door CISO- office waarbij ook gedacht is aan advisering door de functionaris voor de gegevensbescherming (FG). Een PIA moet worden voorzien van een FG-advies, hiervoor is een template in gebruik. Uiteindelijk is het aan de verantwoordelijke (de aanvrager van de PIA) om te bepalen of hetgeen in de PIA wordt aangegeven in combinatie met het FG-advies toereikend is. Met andere woorden: de verantwoordelijke 'accordeert' de PIA en accepteert eventuele risico's die niet afdoende worden gemitigeerd. Als dit tegen het FG-advies ingaat, moet dit met argumenten worden omkleed.

In de templates is nationaliteit bij de overige categorieën genoemd. Nationaliteitsgegevens (gegevens met mogelijk indirecte verwijzingen naar nationaliteit) zijn niet onder een specifieke categorie benoemd. De SVB licht toe dat zij ervoor gekozen heeft om bepaalde persoonsgegevens te categoriseren waar dat mogelijk en soms noodzakelijk was (bijv. contactgegevens in plaats van straatnaam, huisnummer, voorletter) en andere persoonsgegevens als afzonderlijke persoonsgegevens op te nemen omdat deze op zichzelf beter uitlegbaar moeten zijn, een wat gevoeliger karakter hebben, of zich minder eenvoudig laten categoriseren (bijv. stemgeluid, taal, BSN, kopie/inzien paspoort). Dit geldt ook voor het persoonsgegeven nationaliteit. Het categoriseren van het persoonsgegeven nationaliteit zou de term voor de SVB mogelijk geen recht doen. Bovendien kan de combinatie van verschillende persoonsgegevens (bijv. naam, woonland buitenland, taal, kopie/inzien paspoort) wel leiden tot het verwerken van een dergelijke categorie zoals nationaliteitsgegevens (zie voetnoot 2 in PIA Quickscan template), maar deze persoonsgegevens dienen dan wel afzonderlijk benoemd en uitgelegd te worden in een specifieke QuickScan of PIA.



Noot: Daarnaast zijn gegevens over "ras of etnische afkomst' vermeld als een bijzonder persoonsgegeven. Dit is opgenomen als vraag, of dit wordt verwerkt of niet. De SVB geeft aan dat nationaliteit op zichzelf geen bijzonder persoonsgegeven is. Daarbij is tevens verwezen naar een nadere uitleg op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens.

Bij het beoordelen van de QuickScan worden de aangekruiste velden besproken tussen de aanvrager van de QuickScan en de Privacy Officer en wordt beoordeeld of de combinatie van gegevens en/of context leidt tot het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Daar wordt in de risicobeoordeling, de maatregelen en het uiteindelijke advies rekening mee gehouden. In het afwegingsproces is aandacht voor "algoritmen"; risicogericht onderzoek is niet specifiek genoemd maar valt wel onder de brede definitie van algoritmen die de SVB hanteert. Als de uitkomst van de QuickScan is dat de verwerking van persoonsgegevens waarschijnlijk geen hoog risico oplevert dan is er geen PIA nodig. De uitkomst wordt in de QuickScan verzameld en opgeslagen. Als de uitkomst van de QuickScan is dat de verwerking van persoonsgegevens een waarschijnlijk hoog risico oplevert dan is er wel een PIA nodig. Als deze gerelateerd is aan een bestaande hoofdproces PIA, dan wordt de QuickScan daaraan gekoppeld en wordt het bestaande hoofdproces van de PIA waar nodig bijgewerkt. Als deze niet gerelateerd is aan een bestaande hoofdproces PIA, dan wordt een nieuwe PIA uitgevoerd. In een gesprek geeft de SVB aan dat zij bezig is met het uitvoeren van een QuickScan voor risicogerichte onderzoeken.

PIA

Er is een template voor het uitvoeren van een PIA ('SVB Privacy Impact Assessment CISO Office, template 2024'). Deze is gebaseerd op het rijksmodel PIA maar is iets uitgebreider. Voor het uitvoeren van een PIA is een instructie beschikbaar ('Proceskader PIA (2023).docx'). Daarnaast is er voor het beoordelen van risico's en het voorstellen van mitigerende maatregelen eveneens een instructie beschikbaar ('Instructie bij PIA Risicobeoordeling en Risicobehandeling.docx'). Er is voorzien in

een review door: proces/gegevenseigenaar, privacy officer, FG, Juridische Zaken en IB. Ten aanzien van nationaliteit: "De SVB legt de nationaliteit vast omdat dit van belang is voor de vaststelling van verzekeringstijdsvakken voor de volksverzekeringen en voor (de hoogte van) het recht op sommige uitkeringen. Daarnaast is het in sommige gevallen van belang voor het uitvoeren van belastingverdragen, in dat kader komt het voor dat er soms nog een tweede nationaliteit is vastgelegd, bijvoorbeeld de Turkse. De SVB concludeert: "...in samenhang met andere categorieën aan te verwerken gegevens geen aanleiding geven om een indirect verband aan te nemen tussen nationaliteit en ras of etnische afkomst. Het gebruik heeft ook niet tot doel om onderscheid te maken naar ras of etnische afkomst. Het is daarom geen bijzonder persoonsgegeven." Dit sluit aan bij de motivering uit hoofdstuk 3.3 van het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens naar de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst "Belastingdienst/Toeslagen De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag " [72] .

In hoofdstuk 4 van de PIA-template wordt, niet-limitatief, een aantal verwerkingsdoeleinden genoemd. Handhaving is niet specifiek benoemd als voorbeeld van een verwerkingsdoeleinde. De SVB geeft aan dat de bronnen die beschrijven in welke gevallen een PIA noodzakelijk zijn: de AVG, de lijst van de AP en de lijst van de European Data Protection Board (EDPB)-toezichthouders. Deze benoemen de term 'handhaving' niet expliciet, maar termen als 'fraude' en 'fraudebestrijding' komen wel voor in de lijst van de AP. Deze termen zijn opgenomen in het pré-PIA-proces, de QuickScan, en dienen aangevinkt te worden indien deze van toepassing zijn.

De PIA wordt in de praktijk uitgevoerd door de eerste lijn (uitvoering, proceseigenaar en medewerkers) en er is voorzien in een tweede lijn (privacy-officer). De Privacy-Officer wordt vooraf en tijdens het PIA-proces betrokken en vervult een adviserende rol. Hij denkt onder andere mee over het voldoen aan de AVG, privacy risico's en passende technische, organisatorische en waar nodig juridische maatregelen. De PIA's bestaan uit bruto en netto scores ten aanzien van de privacy risico's die worden berekend op basis van de kans en de impact. De Quickscans bestaan uit diverse AVG-elementen (o.a. dataminimalisatie, doelbinding en bewaartermijnen) en worden aan één of meer hoofdproces PIA's gekoppeld. Hiermee wordt aangesloten bij de al geïdentificeerde risico's en maatregelen uit de hoofdproces PIA's. Als er aanvullende risico's en maatregelen worden geïdentificeerd, dan worden deze in de Quickscan opgenomen. Als deze ook op het hoofdproces van toepassing zijn, dan worden deze ook in de hoofdproces PIA's opgenomen. Waar nodig, en in ieder geval voor een verplichte juridische toets, wordt een beroep gedaan op JZ.



Noot: De SVB zet stappen om de tweede lijn, en in het bijzonder de rol van de Privacy-Officer, sterker en onafhankelijker te positioneren waardoor de verantwoordelijkheden van de verschillende lijnen beter tot hun recht kunnen komen.

Binnen de SVB is er een door de CISO opgestelde instructie ("Instructie PIA Risicobeoordeling en Risicobehandeling") gericht op een gestructureerde methodiek voor het bepalen van een risico in relatie tot reeds getroffen maatregelen, het bepalen van de kans en impact en het bepalen van het risico resultaat waarbij de risico's die een verdere opvolging vragen automatisch worden gefilterd.

---

[72] https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/imported/onderzoek_belastingdienst_kinderopvangtoeslag.pdf

14.9 PIA's worden op hoofdprocessen uitgevoerd

De SVB heeft ervoor gekozen om PIA's op een hoger abstractieniveau uit te voeren: op hoofdprocessen. De SVB identificeert binnen de organisatie diverse hoofdprocessen, die in grote lijnen met de bedrijfsprocessen overeenkomen, waarin specifiek persoonsgegevens worden verwerkt. Op basis hiervan worden hoofdproces PIA's uitgevoerd die als paraplu of kapstok dienen voor de onderliggende verwerkingen van persoonsgegevens. Als voorbeeld is het hoofdproces 'Communiceren met de klant' genoemd, die het gebruik van diverse communicatiekanalen en -middelen beslaat, en 'Uitvoeren van regelingen', die de uitvoering van regelingen zoals de Kinderbijslagwet en Ouderdomspensioen omvat.

Een ander voorbeeld is de PIA van het hoofdproces 'Handhaven en uitvoeren preventieve taak'. Aangegeven is dat de verwerkingen van de afdeling Preventie & Handhaving onder meer bestaan uit toezicht houden in en buiten Nederland, het behandelen van klachten en interne onderzoeken en het uitvoeren van risicogerichte onderzoeken, deze zijn gezamenlijk als hoofdproces geïdentificeerd. De PIA is een levend document waardoor deze periodiek kan worden bijgewerkt voor zover verwerkingen veranderen,de inhoud meer nuance behoeft en om de voortgang van de maatregelen bij te houden. Aangegeven is dat deze na uiterlijk drie jaar, of bij significante wijzigingen, wordt herijkt. Bij nieuwe, eenmalige of specifieke verwerkingen binnen P&H, bijvoorbeeld binnen risicogerichte onderzoeken, kan P&H een aanvullende Privacy Quickscan uitvoeren die door de Privacy Officer wordt beoordeeld en van advies wordt voorzien. Deze wordt in dat geval gekoppeld aan de PIA van het hoofdproces 'Handhaven en uitvoeren preventieve taak'.



Noot: De SVB geeft aan dat er een PIA of een Quickscan wordt uitgevoerd op de risicogerichte onderzoeken, waarbij er ten tijde van het onderzoek nog werd bekeken wat het juiste abstractieniveau hiervoor zou zijn.

Aangegeven is dat voor alle risicoprofielen (die worden ontwikkeld voor een risico-onderzoek) in principe dezelfde AVG-risico's gelden. Per risicoprofiel dat de SVB gebruikt, wordt o.a. een kwantitatief vooronderzoek uitgevoerd waarbij wordt aangegeven welke dataelementen worden gebruikt en een ethische toets wordt uitgevoerd. Zie verdere beschrijving ervan bij punt 7. De Quickscan fungeert als een beknopte PIA en biedt een beoordeling van de noodzakelijke elementen van de AVG en de specifieke risico's en maatregelen. Voor zover een volledige PIA noodzakelijk blijkt, wordt deze aan de FG ter advies voorgelegd. De FG kijkt o.a. naar het aantal persoonsgegevens dat wordt verwerkt voor het doel van de verwerking en de rechtsgrond, of het proces goed wordt uitgelegd in relatie tot de eisen uit de AVG. Bijvoorbeeld: dataminimalisatie, privacy by design, doelbinding. Uit de ontvangen PIA Hoofdproces "handhaven en uitvoeren preventieve taak" versie 1.0, 26/10/22 blijkt dat risicogerichte onderzoeken hierin zijn opgenomen en dat een beoordeling door de FG heeft plaatsgevonden. De PIA (PIA Hoofdproces Handhaven en uitvoeren preventieve taak) dateert van vóór de betrokkenheid van de huidige (interim) FG.

14.10 De SVB heeft een hoofdproces PIA Handhaven en uitvoeren preventieve taak v1.0, niet gericht op een specifiek risico-onderzoek

Wij hebben het hoofdproces van de PIA "handhaven en uitvoeren preventieve taak" versie 1.0, 26/10/22 Handhaven en uitvoeren preventieve taak v1.0 ontvangen die als paraplu dient voor alle hieronder vallende (sub)verwerkingen, het richt zich op de totaliteit aan gegevensverwerkingen die plaatsvinden binnen de afdeling.

In de PIA zijn de categorieën persoonsgegevens weergegeven. Onder andere: Burgerservicenummer (BSN) en/of buitenlands equivalent, SVB-kenmerk of

buitenlands equivalent, (Kopieën/inzien van) paspoorten of andere legitimatiebewijzen, reisgegevens, bezittingen in binnen- en/of buitenland, "ras en etnische afkomst". Het gegeven "nationaliteit" is niet weergegeven in de opsommingen. Echter is wel aangegeven "Daarnaast geldt in het kader van TPW dat nationaliteit noodzakelijk kan zijn om de sociale verzekeringspositie van een werknemer te onderzoeken". Risicogerichte onderzoeken maken deel uit van hoofdstuk 4 'verwerkingsdoeleinden'. Hierin is onder andere aangegeven "Controleren van de rechtmatigheid van uitkeringen en voorzieningen" en verder is per verwerkingsdoeleinde aangegeven welke persoonsgegevens worden verwerkt.

Bij de rechten van betrokkenen is steeds vermeld dat hiervoor generieke processen zijn ingericht.

Ten aanzien van de risico's en het treffen van maatregelen wordt verwezen naar overzichten met standaard privacyrisico's en maatregelen. Aangegeven is: "Omdat deze PIA op een hoofdproces is uitgevoerd, wordt na afronding van de PIA in overleg tussen business (coördinatiepunt informatie en privacy) en IRM geprioriteerd bepaald welke risico's als eerste worden aangepakt en zal op basis daarvan een actielijst worden opgesteld".

Noot: Bij de doorverwijzing naar de categorieën persoonsgegevens blijkt niet duidelijk welke gegevens daadwerkelijk worden gebruikt in welke risicogerichte onderzoeken. Een algemene verwijzing naar de opsomming kan tot gevolg hebben dat burgers denken dat onder andere gegevens waaruit ras of etniciteit blijkt worden gebruikt in het risicogericht toezicht. In een reactie heeft de SVB aangegeven dat het gegeven "etniciteit" zelf niet is vastgelegd in het systeem.

Noot: Ten tijde van het onderzoek was de SVB bezig met het voorbereiden van het herijken van het hoofdproces PIA.

Privacybewustzijn medewerkers

Het ADR-onderzoek heeft betrekking op de getroffen beheersmaatregelen. Daarnaast is het, in theorie, mogelijk een risico dat een individuele medewerker op een afdeling op eigen initiatief eigen selecties maakt. De SVB geeft aan dat dit in theorie zou kunnen plaatsvinden, maar in de praktijk zijn er geen signalen dat dit gebeurt. Een belangrijke maatregel hieromtrent is het vergroten van het privacybewustzijn van medewerkers.

14.11 De SVB geeft op verschillende wijzen aandacht voor bewustwording van de medewerkers rond het gebruik van data en vooringenomenheid (bias)

De SVB hecht veel waarde aan 'Bewust Omgaan met Informatie' (BOMI). Binnen de SVB is op verschillende wijzen aandacht voor bewustwording van de medewerkers ten aanzien van het gebruik van data en vooringenomenheid. Dit richt zich niet specifiek op nationaliteitsgegevens, maar is breder ingevuld. De bewustwording heeft ook de aandacht van de FG. In het FG-jaarverslag 2023 beveelt de FG aan om synchroon aan de al bestaande trainingen en e-learningmodules gedifferentieerde bewustwordingsprogramma's op te zetten voor de directies.

Hieronder geven wij een aantal voorbeelden van bewustwordingsactiviteiten die bij de SVB plaatsvinden:

- Betrokkenheid van Ethics-Officer - De Ethics-Officer wordt betrokken bij vraagstukken rond handhaving/risicogericht toezicht. Bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van risicogerichte onderzoeken.
- De Ethics-Officer organiseert workshops. Onder andere op het gebied van rechtsstatelijkheid, de waarde van ethiek voor accountants, de leermodule ethisch leiderschap en de workshops "Vooringenomenheid vóór zijn: Hoe gaan

we goed om met ervaring?" (6-9-2022), "Vooringenomenheid vóór zijn: Door welke bril kijk jij?" (Zomer 2021).

- De module 'Bewust omgaan met informatie' (BOMI) (e-learning) is onder andere gericht op welke informatie wel/niet gedeeld mag worden. Indien nodig worden teamleiders aangesproken om actie te ondernemen als een medewerker de module niet heeft gevolgd. Er is een BOMI Toolkit voor Leidinggevenden beschikbaar die de leidinggevende ondersteunt in zijn/haar rol om het bewust omgaan met informatie in de eigen teams team te bevorderen. De toolkit helpt om:

    1. Medewerkers te informeren over het belang van bewust omgaan met informatie;
    2. Medewerkers te motiveren en activeren om bewust met informatie om te gaan;
    3. Een voorbeeldfunctie te vervullen in het bewust omgaan met informatie.

- Er is een document "Gegevensbescherming en privacy, telefonische informatieverstrekking". Doel van het document is meer bewustwording te creëren van het gemak waarmee onbedoeld, maar soms ook ongewild, telefonische informatie wordt verstrekt aan bellers.
- Gedragscode – Elke medewerker moet deze ondertekenen.
- AVG training - medewerkers P&H moeten deze module verplicht elke 3 jaar volgen.
- Afdelingsdagen - In 2021 en 2022 is op een afdeling dag van P&H aandacht besteed aan vooringenomenheid (bias) zowel in de risicoprofielen maar ook in de hoofden van de mensen zelf: wat is het precies, is het altijd slecht of kan het ook goed zijn, en hoe ga je daarmee om. Dit heeft geleid tot een document 'ons verhaal' in 2023 en dit is intern verspreid.
- In de uitvoering van de werkprocessen - I&R geeft aan dat zij in de communicatie de medewerkers vraagt/stimuleert om signalen/ideeën door te geven. I&R gaat één keer per jaar langs alle handhavingsteams. Daarin wordt aangeven wat is gedaan en wat het komende jaar in de planning staat. Tevens wordt aandacht besteed aan het melden van signalen en ideeën. Daarnaast is ook de procesbeschrijving risicogericht onderzoek (concept) gepresenteerd, onder andere in een kick-off bijeenkomst.

14.12 De SVB geeft aandacht aan de lerende organisatie

Tijdens interviews is ons opgevallen dat medewerkers open communiceren, ook over zaken die nog niet goed gaan en in ontwikkeling zijn en dat men open staat voor eventuele aanbevelingen. Zij geven aan dat transparantie en openheid kenmerken zijn van de SVB-cultuur. Concrete voorbeelden zijn: "open tafels" waar de medewerker met de Raad van Bestuur over een onderwerp kan praten. Tijdens de SVB-update (2-wekelijkse digitale video update) besteedt de RvB/directie aandacht aan de uitkomsten van de "open tafels". Ook worden er terugkoppelingen hiervan op intranet geplaatst. Binnen I&R is tweewekelijks een teamoverleg waarin elk teamlid een onderwerp op de agenda kan zetten. Daarnaast is er twee keer per week een kort online incheckmoment met elkaar, waarin de vraag wordt gesteld of iemand nog ergens tegen aan loopt.
In een interview is aangegeven dat privacy-officers bij een directie elke dag een stand-up hebben waarbij ze elkaar bijpraten over wat ze doen en wat er speelt. Daar vindt geen vastlegging van plaats. Eén keer per twee weken zit ook de manager bij het gesprek. Als er moeilijke zaken spelen dan kan het zijn dat de manager daar een knoop doorhakt of waar nodig afstemt met de betreffende directeur.

Transparantie en registers

De AVG regelt de transparantie richting de burger o.a. doordat een organisatie een verwerkingsregister bijhoudt en publiceert. De AVG schrijft voor dat elke organisatie moet kunnen aantonen dat aan de privacyregels wordt nageleefd. Dit heet "de verantwoordingsplicht". Daarmee laat een organisatie bijvoorbeeld zien dat een verwerking van persoonsgegevens voldoet aan de belangrijkste uitgangspunten van de AVG. Eén van de maatregelen om aan de verantwoordingsplicht te voldoen, is het opstellen en bijhouden (beheren) van een verwerkingsregister. Hierin staat informatie over de persoonsgegevens die een organisatie verwerkt. Volgens de voorschriften van de AVG moet de verwerkingsverantwoordelijke de volgende informatie in het register opnemen (zie voor een uitgebreide omschrijving bijlage 1): naam en contactgegevens (organisatie, FG etc.), doeleinden verwerking, betrokkenen (categorieën van personen), persoonsgegevens, bewaartermijn (persoonsgegevens), ontvangers, buiten EER, beveiliging (persoonsgegevens). Schendingen van de AVG kunnen leiden tot situaties waarin discriminatie een rol speelt. Bijvoorbeeld, als persoonsgegevens onrechtmatig (zonder geldige grondslag) worden verwerkt, onvoldoende worden beveiligd of onvoldoende invulling wordt gegeven aan de rechten van betrokkenen en het op de hoogte stellen van betrokkenen van een verwerking.

14.13 De SVB heeft een verwerkingsregister en constateert dat het register niet compleet is

Via internet kan iedere burger het externe verwerkingenregister van de SVB inzien.

De FG heeft georganiseerd dat er een PIA-administratie is ingericht en de directies zijn adviezen in een Excel zetten en daarin de opvolging aangeven. De SVB bezig is met een inhaalslag om de verwerkingen van persoonsgegevens beter in scope te krijgen.

Noot: De SVB heeft geconstateerd dat het register nog niet compleet is. De internetpagina vermeldt: "het register wordt de komende periode nog uitgebreid". Tevens had ten tijde van het onderzoek de FG nog geen zicht op alle verwerkingen van persoonsgegevens. In de FG-jaarrapportage 2023 is vermeld: "De FG observeert dat het nog steeds een uitdaging is om het register (van verwerkingen) compleet en actueel te krijgen en houden".

Noot: In interviews wordt aangegeven dat de directies er op een verschillende wijze mee omgaan, ook met het updaten van de informatie in het verwerkingsregister. De directies hebben niet altijd procesbeschrijvingen. In het verwerkingsregister ontbreken per gegevensverwerking de onderdelen "bewaartermijn" en "beveiliging van persoonsgegevens".

14.14 Het verwerkingsregister is qua risicogericht onderzoek niet specifiek

In het verwerkingsregister is een verwerking "SV-algemeen, handhaving en uitvoeren preventieve taak- risicogerichte onderzoeken" opgenomen. Daarin is het doel beschreven "Uitvoeren van data-analyses om werkzaamheden voor handhaving zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren". Verder is weergegeven welke categorieën gegevens de SVB heeft. Onder andere: BSN of buitenlands registratienummer, inzien en/of kopieën van paspoorten of andere legitimatiebewijzen, ras of etnische afkomst. Tevens zijn de categorieën betrokkenen weergegeven: klanten, gemachtigden van klanten, niet-klanten en

medewerkers SVB. Hieruit blijkt niet welke risicoprofielen de SVB gebruikt, met welk doel en met welke gegevens.



Noot: In een reactie geeft de SVB aan: "dat het hoofdproces van de PIA "Handhaven en uitvoeren preventieve taak" als kapstok dient waar de verwerkingsregel/deelproces "SV Algemeen - Risicogerichte onderzoeken Preventie & Handhaving" aan is opgehangen. De beschrijving is beperkt tot hetgeen vanuit de AVG verplicht is om in een verwerkingsregister op te nemen. Welke "risicomodellen" er zijn, wat het doel van die "risicomodellen" is etc. is zeer gedetailleerd en stelt de AVG niet verplicht om in een verwerkingsregister op te nemen. In beginsel zijn deze bekend binnen de uitvoeringsprocessen (P&H) en wordt waar nodig het PIA-proces gevolgd om o.a. privacy-adviezen op te halen en/of QuickScans in te vullen". Verder wordt verwezen naar het 'hoofdproces PIA Handhaven en uitvoeren preventieve taak'. Zie hetgeen is beschreven over PIA's in deze rapportage.

14.15 De SVB besteedt aandacht aan de transparantie en de communicatie over risicogerichte onderzoeken.

In het Algoritmebeleid DE SVB december 2023 is vermeld: "De SVB is transparant over algoritme-toepassing naar relevante belanghebbenden. De SVB publiceert de belangrijkste Algoritmes op de website. Ook is de SVB aangesloten bij het door BZK opgestelde landelijke algoritmeregister. De SVB draagt verantwoordelijkheid voor de toepassing van het algoritme en dient daarover verantwoording af te leggen aan belanghebbenden. Ook wanneer het algoritme door een externe partij is ontwikkeld en/of wordt beheerd". "De SVB is transparant over algoritmegebruik en betrekt de burger bij ontwikkeling van algoritmes zodat burgers het gebruik en de werking van de algoritmes kunnen begrijpen en ondersteunen".



Noot: Onduidelijk is wat het gewenste niveau van transparantie (wat aan welke belanghebbende wordt gecommuniceerd, met welke mate van detail) is over risicogerichte onderzoeken. Dit is wellicht een breder vraagstuk voor de overheid of de maatschappij gericht op toereikende transparantie.

Hieronder noemen wij een aantal maatregelen die wij bij de SVB hebben aangetroffen.

De SVB-website - De website van de SVB vermeldt bij Preventie en Handhaving twee algoritmes: 'risicogericht onderzoek' en het SWAN-algoritme (ten tijde van onderzoek staat deze on-hold). Noot: Nadere informatie over 'risicogericht onderzoek' is vermeld in een Excel in het algoritmeregister waarin een aantal elementen worden genoemd maar ook vaktermen staan vermeld. Bijvoorbeeld "biastoetsing", "toezichthouder", "serviceteam". Er zijn voorbeelden van selectiecriteria genoemd maar onduidelijk is welke selectiecriteria nog meer worden gebruikt.

Verwerkingsregister - In het verwerkingsregister van de SVB is een verwerking opgenomen "SV algemeen- Handhaven en uitvoeren preventieve taak – risicogerichte onderzoeken". Daarin is in algemene zin aangegeven "Uitvoeren van data-analyses om werkzaamheden voor handhaving zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren". Er is een opsomming opgenomen van de gegevenselementen die

worden gebruikt. Het gegeven "nationaliteit" is niet genoemd. Wel is onder andere aangegeven: "inzien en/of kopieën van paspoorten of andere legitimatiebewijzen" en "ras of etnische afkomst". De opsomming van categorieën betrokkenen is onder andere aangegeven "niet klanten".



Noot: De opsomming roept vragen op. Bijvoorbeeld waarom "ras of etnische afkomst" is genoemd of wat bedoeld wordt met "niet klanten".

Communicatie met de betrokkene (de burger die is geselecteerd voor onderzoek) - Over de communicatie met de betrokkene geeft de SVB aan "bij een handhavingsonderzoek waarbij een burger wordt benaderd, geven onze toezichthouders in het contact met de burger aan wat de reden is voor het onderzoek. Hierbij wordt vermeld dat men is geselecteerd op basis van een aantal criteria en dat het gaat om een controle-onderzoek. Ook wordt vermeld dat een burger de mogelijkheid heeft om na afloop van het controle-onderzoek aan te geven dat hij/zij zich niet goed behandeld voelt en dat de mogelijkheid bestaat om een klacht in te dienen via de SVB-website". Zie verder tevens het onderstaande punt.



Meldingen en vermoedens van misstanden

14.16 Burgers kunnen klachten, vragen en adviezen melden, de SVB heeft instructies

Burgers hebben de mogelijkheid om hun AVG-rechten als betrokkenen uit te oefenen. Hier worden zij o.a. via de SVB-website op gewezen. Voor het afhandelen van dergelijke meldingen zijn AVG-contactpersonen beschikbaar binnen de uitvoering (elke locatie heeft een vertegenwoordiging) en binnen de afdeling P&H. Verder geeft de SVB aan dat waar nodig afstemming plaatsvindt met een Privacy Officer.

In een reactie geeft de SVB aan "dat burgers altijd de mogelijkheid hebben om een klacht in te dienen of bezwaar te maken tegen het gebruik of de uitkomst van een risicoprofiel. Als er een beschikking wordt gestuurd, om het recht aan te passen, is er uiteraard ook altijd de mogelijkheid tot bezwaar en beroep. Tevens bestaat de mogelijkheid voor de burger en externe partijen om middels een WOO- of AVG-verzoek de achterliggende documentatie op te vragen. Ook wordt in het register persoonsgegevens op de website van de SVB vermeld dat de SVB gebruik maakt van risicogerichte onderzoeken voor handhaving en het uitvoeren preventieve taak. Hierin is vermeld welke categorieën persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. Daarnaast zijn de risicogerichte onderzoeken opgenomen in het algoritmeregister van de SVB".

In een rapportage van de FG is vermeld dat klanten en burgers veelvuldig contact zoeken met de FG en dat dit mede komt door de zichtbaarheid en vindbaarheid van de FG-mailbox. De FG leidt vragen door naar de directies. De FG rapporteert klachten en meldingen (soort melding, klacht, onderwerp van de melding/klacht en afhandeling) aan het management.

De SVB geeft aan dat meldingen van burgers worden bijgehouden. De SVB geeft aan dat het afgelopen jaar geen meldingen zijn gemaakt en geen AVG-inzageverzoeken zijn geweest die betrekking hebben op risicogerichte onderzoeken binnen P&H.

Daarnaast voeren de privacy officers eveneens controles uit op de afhandeling van verzoeken die betrokkenen (burgers) hebben ingediend in het kader van hun AVG-rechten. In beide gevallen dient het CIP-framework en de daarin opgenomen normen als het toetsingskader.

De SVB heeft intern procedures en instructies opgesteld voor het behandelen van verzoeken van burgers.

14.17 De SVB heeft intern verschillende meldings- en escalatiemogelijkheden en er vindt vastlegging en controle plaats op de afhandeling ervan

Medewerkers kunnen opvallende fenomenen die kunnen leiden tot een risicogericht onderzoek intern melden via een mailbox of mondeling. Een businessanalist van de afdeling I&R neemt signalen op in een risico-overzicht. Wij hebben geconstateerd dat er een overzicht met signalen (= risico-overzicht) aanwezig is.

Bij vermoedens van onrechtmatig registreren en gebruiken van persoonsgegevens kan intern een datalekmelding worden ingediend die door de privacy officer wordt opgepakt en beoordeeld. Procedures zijn op intranet en binnen Paradocs (een instructiesysteem t.b.v. medewerkers) beschikbaar.

Privacy-officers hebben een eigen incidentenbeleid voor de inhoudelijke afhandeling van meldingen. De basis hiervoor is het SVB-beveiligingsbeleid die bestaat uit normen uit onder andere de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), diverse ISO-standaarden en het CIP.

Daarnaast zijn er mogelijkheden voor medewerkers om te escaleren. De privacy-officers hebben bijvoorbeeld escalatiemogelijkheden naar de eigen manager maar kunnen ook, al dan niet via hun manager, het gesprek aangaan met de business (bijv. de proceseigenaar/manager van Handhaving, of de experts/specialisten die de verwerking willen uitvoeren) en in het uiterste geval met de desbetreffende directeur. Verder verwijzen wij naar maatregelen vermeld bij paragraaf 11 en 12.

Incidenten en datalekken worden veelal door de eerste lijn ingediend en beoordeeld dan wel afgehandeld door de tweede lijn (privacy-officers). De schriftelijke afhandeling wordt bijgehouden in een incidentenregister. Daarbij kan de FG ook adviserend optreden bij de beoordeling van datalekken. Maandelijks wordt een update van het incidentenregister aan de FG toegestuurd die onafhankelijk toezicht houdt. De SVB geeft aan dat de privacy officers eenmaal per jaar (Q4), als onderdeel van de jaarlijkse in control verklaring van IB&P, steekproefsgewijze controles uitvoert op de afhandeling van datalekken in het incidentenregister.

Sturing

14.18 Bij het ontwikkelen en gebruiken van risicogerichte onderzoeken vindt besluitvorming plaats door het MT P&H

Er vindt op diverse wijzen sturing plaats op het risicogericht onderzoek. Voor een toelichting wordt verwezen naar het hoofdstuk "beleid en procesbeschrijvingen". Verder ligt er een belangrijke rol voor het MT P&H. Rond het proces van het ontwikkelen en gebruiken van een risicogericht onderzoek moet het MT P&H op verschillende momenten goedkeuring geven. Voor nadere details verwijzen wij naar "Het proces Handhaving/risicogericht toezicht is in ontwikkeling en ten tijde van het onderzoek beschreven".

14.19 Het MT P&H en de RvB wordt geadviseerd over ontwikkelingen en risico's onder andere rond discriminatie

Een Bestuursadviseur (Strategie, directie SRC), werkzaam op het thema van Preventie & Handhaving informeert de RvB over belangrijke ontwikkelingen en risico's. Voorbeelden van signalen zijn: berichten in media, ontwikkelingen binnen SZW, ontwikkelingen bij partnerorganisaties/stakeholders. Een concreet voorbeeld is het toetsingskader van het College Rechten van de Mens. Samen met JZ heeft de Bestuursadviseur een notitie opgesteld waarin aanbevelingen zijn gedaan om dit toetsingskader in de processen mee te nemen.

Een van de leden van de RvB van de SVB is lid van de klankbordgroep van de Staatscommissie Discriminatie. De Bestuursadviseur bij Strategie (directie SRC) bereidt dit overleg voor. De SVB wil graag meedenken, maar ook leren als er iets in de klankbordgroep opkomt wat de SVB nog niet doet.

14.20 De SVB heeft een regiegroep 'Trajecten risicoprofilering en voorkomen discriminatie' opgericht

Op verzoek van het MT Strategie, Recht en Communicatie (SRC) is een 'Regiegroep Trajecten risicoprofilering en voorkomen discriminatie' opgericht om verschillende trajecten rond risicoprofilering, nationaliteit en (voorkomen van) discriminatie te stroomlijnen. Dit, vanwege de toenemende interne en externe aandacht voor deze onderwerpen. Het hoofddoel van de Regiegroep is het tegengaan van fragmentatie en het zorgen voor integrale informatievoorziening richting de RvB. De RvB wordt door de afdeling Strategie bij belangrijke ontwikkelingen en mijlpalen geïnformeerd.

De Regiegroep komt 1x per 6 weken samen en bestaat uit collega's van de afdeling Strategie, afdeling Preventie & Handhaving, de afdeling Recht, Beleid en Ethiek, de Ethics Officer, CIO-office, Klantdomeinmanager (uitvoering), gegevensuitwisseling.

De Regiegroep houdt een document bij van alles wat er op het gebied van discriminatie speelt, de opvolging van aanbevelingen (uit rapporten) en monitoring van belangrijke kaders (College Rechten van de Mens). De Regiegroep is geen besluitvormend orgaan. De bevindingen en aanbevelingen uit ontvangen rapportages worden in een overzicht opgenomen. Per onderwerp is een aanspreekpunt o.a. verantwoordelijk is voor de actuele status ervan en om actiehouders aan de uit te voeren acties te koppelen.

14.21 De Ethics-Officer is betrokken, echter werkt "op verzoek van", betrokkenheid is geen verplichting

Binnen de SVB is een Ethics-Officer aanwezig. De Ethics-Officer helpt de organisatie bij het maken van keuzes vanuit een breder kader door de betrokkenen bewust te maken van de ethische en morele aspecten die kunnen spelen. Hieronder valt o.a. ook discriminatie en proportionaliteit. Dit zijn thema's waar ook nationaliteitsgegevens onderdeel van uitmaken. De Ethics-Officer geeft aan dat de wet niet in alles kan voorzien. Daarnaast ligt er ook het vraagstuk "zou je het moeten willen?". Hij stelt vragen en benadrukt verschillende perspectieven. Bijvoorbeeld: "Is iets proportioneel? Wordt de burger niet onevenredig geraakt?". Hij stimuleert daarmee de betrokkenen om bewuster te zijn van ethische en morele aspecten die (mogelijk) spelen en er zelf over na te denken en antwoorden daarop te formuleren.

De Ethics-Officer heeft geen eigen toetsingskader, ook geen specifiek kader op het gebied van nationaliteit/etniciteit. Hij geeft aan het toetsingskader 'Discriminatie door risicoprofielen' van het College voor de Rechten van de Mens als leidraad te gebruiken. Daarnaast noemt hij de "ethische toets" die gebruikt wordt bij het opstellen van risicoanalyses. Dit richt zich breder op discriminatie.

Noot: De Ethics-Officer werkt "op verzoek van", er is geen verplichting om de Ethics-Officer in processen of bij vraagstukken te betrekken. De Ethics-Officer en I&R geven echter aan al jaren samen te werken rond Preventie & Handhaving. Dit is onder andere gericht op de onderliggende afwegingen bij de ontwikkeling van risicogerichte onderzoeken. De Ethics-Officer stelt periodiek een overzicht van de belangrijkste activiteiten (semesterverslag) op. De Ethics-Officer kan ook ongevraagd thema's agenderen.

Controle

14.22 De SVB geeft aandacht aan het evalueren van het proces van risicogericht onderzoek

De SVB geeft aan dat het proces van risicogerichte onderzoeken, nu het op papier staat, intern is geëvalueerd in januari/februari 2025. Wij hebben de "interne evaluatie procesbeschrijving risicogericht onderzoek" (versie 1.2, 19/4/25) ontvangen.

Binnen de SVB is nagegaan in hoeverre wordt voldaan aan de aanbevelingen die in (externe) onderzoeken zijn gedaan, ook bij partnerorganisaties. Er zij drie verbeterpunten geconstateerd (bijvoorbeeld gericht op het uitvoeren van een aselecte selectie die binnen de SVB reeds in de planning stond). Aangegeven is dat de verbeterpunten in een actieplan worden opgenomen. Daarnaast werkt een PhD-student (Rijksuniversiteit Groningen) aan een externe evaluatie of de SVB zicht heeft op mogelijke vormen van (in)directe discriminatie, blinde vlekken, in de processen. Daarbij wordt gekeken naar de huidige wet- en regelgeving en of de kaders daar ondersteunend aan zijn.

14.23 P&H heeft een coördinatiepunt ingericht op het monitoren van de naleving van maatregelen uit de PIA

Bij het opstellen van de PIA wordt een risicoanalyse uitgevoerd en worden mitigerende maatregelen gedefinieerd. De "business" (eerste lijn) is verantwoordelijk voor het implementeren van de maatregelen. De privacy -officer bij de directie is belast met het toezicht hierop.



Noot: De SVB geeft aan dat het in de praktijk kan voorkomen dat een verwerking plaatsvindt zonder dat de maatregelen zijn geïmplementeerd. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen plant de privac- officer drie maanden na het gegeven advies een overleg in om na te gaan of alle voorgestelde maatregelen in de praktijk zijn geïmplementeerd en/of wat de voortgang hiervan is. De SVB geeft aan dat er verbetering mogelijk is in het daadwerkelijk opvolgen van maatregelen uit de PIA's omdat privac risico's over het algemeen nog niet goed in een risicomanagementprogramma worden geplot. Directies gaan er verschillend mee om, er is soms te weinig mens-/slagkracht voor de opvolging en/of controle op het daadwerkelijk uitvoeren van de maatregelen. Ook is de uitvoering van de maatregelen nog niet altijd gedocumenteerd. De SVB heeft dit zelf gesignaleerd en geeft aan om hier in 2025 actiever op te sturen.

P&H heeft in 2024 een coördinatiepunt Informatiebeveiliging & Privacy ingericht dat o.a. tot doel heeft om het naleven van genoemde maatregelen te monitoren. Er is een document waarin onder andere het doel "inrichten van een coördinatiepunt binnen KAP om sectie overstijgend een ondersteunende rol te hebben bij het in control zijn van P&H op diverse beheersmaatregelen ten aanzien van informatiebeveiliging en privacy" en diverse onderwerpen zijn toegelicht.

De CIO-office is bezig met een inventarisatie van wat de controles precies betekenen voor de SVB en in hoeverre de organisatie compliant is met controles. De CISO draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de AVG/privacy maatregelen. Overigens signaleert de verantwoordelijke voor de PIA (uitvoering, eerste lijn) wanneer de PIA moet worden geüpdatet. De tweede lijn (privacy officer) houdt dit mede in de gaten.

14.24 Three Lines Model, geen duidelijke beschrijving en de praktijk is weerbarstig

First en second Line

Binnen het proces van het opstellen en gebruiken van een risicogericht onderzoek is voorzien in verschillende controles en beoordelingen. Dit betreft bijvoorbeeld een controle door een collega bij het opstellen ervan (first line). Daarnaast is bijvoorbeeld voorzien in een beoordeling door JZ en een AVG-advies van de privacy officer. Dit zijn voorbeelden van een second line. Meer in algemene zin kan het volgende worden opgemerkt. Het is de bedoeling dat binnen de SVB de privacy officers als de second line opereren door meer een adviesrol aan te nemen richting de eerste lijn (business/operationele deel).

Noot: Op dit moment zijn de privacy officers veelal nog inhoudelijk betrokken in de first line.

Binnen de afdeling Preventie & Handhaving (P&H) is het coördinatiepunt Informatiebeveiliging & Privacy opgericht. Dit coördinatiepunt fungeert als een soort schakel tussen de first en second line (privacy officers). Aangegeven is dat dit bijdraagt aan het in control zijn van P&H op de AVG door onder andere het ondersteunen bij het implementeren van beheersmaatregelen.

Third Line

Daarnaast vinden onderzoeken plaats vanuit de Third Line, de Audit Dienst SVB, de interne auditdienst van de SVB (AD) en derden. De AD heeft recent een onderzoek uitgevoerd naar risico's op ongerechtvaardigd onderscheid bij bepaalde processen van de SVB. Er is in dit onderzoek gekozen voor processen waar vooral burgers door geraakt worden, in het bijzonder kwetsbare burgers. De keuze was toen gevallen op twee processen: het terug- en invorderingsproces en het handhavingsproces. Begonnen is met het terug- en invorderingsproces. Het onderzoek naar risico's op ongerechtvaardigd onderscheid had een andere insteek dan de periodieke AVG-onderzoeken. Het onderzoek is gedaan omdat het onderwerp actueel en relevant is en de SVB extra zekerheid wil dat het risico afdoende is gemitigeerd. Waar de AVG gaat over hoe we omgaan met persoonsgegevens, gaat dit onderzoek over of er in de besluiten die de SVB neemt, maar ook in het gedrag van mensen en in systemen, structureel ongerechtvaardigd onderscheid zit.

De intentie van de SVB is om het onderzoek naar risico's op ongerechtvaardigd onderscheid jaarlijks te laten terugkomen. Het rapport van het onderzoek is nog niet vastgesteld en kon ten tijde van het onderzoek nog niet gedeeld worden. Naar het handhavingsproces is recent niet gekeken door de AD. Wel kijkt de AD periodiek (jaarlijks) naar hoe wordt omgegaan met persoonsgegevens in het kader van de AVG. Per jaar wordt dan bepaald welk deelonderwerp relevant is om op te pakken en te onderzoeken.

De AD heeft een aanpak ontwikkeld voor onderzoeken naar risico's op ongerechtvaardigd onderscheid door Internal auditors. Daarin is aandacht voor onder andere begripsvorming rond ongerechtvaardigd onderscheid, de cultuur en sociale normen. Daarbij is aandacht voor bijvoorbeeld het gebruik van persoonsgegevens en bias.

Noot: Wij hebben geen gestructureerde beschrijving en planning aangetroffen van de controles binnen de verschillende Three Lines Model, gericht op risicogericht toezicht/handhavingsprocessen. De SVB geeft aan om steeds meer scheiding aan te brengen in het Three Lines Model en vanuit de verschillende Lines samen te werken. De SVB geeft aan dat dit aandacht heeft door onder meer verantwoordelijkheden efficiënter te beleggen en het Three Lines Model beter te scheiden. Bijvoorbeeld middels de rol van de second line in metingen/controles om te komen tot een in control verklaring op het gebied van informatiebeveiliging en privacy. De SVB geeft aan dat de eerste ervaringen met het opleveren van informatie door de first line wisselend zijn.

Externe onderzoeken

De ADR wordt gezien als externe partij die onderzoeken uitvoert in opdracht van het ministerie van SZW. De ADR voert naast de jaarrekeningcontrole mogelijk ook andere onderzoeken uit bij de SVB ten behoeve van het ministerie van SZW.

Daarnaast vinden onderzoeken plaats door externe toezichthouders. Genoemd is: Onderzoek "Algoritmes getoetst" van de Algemene Rekenkamer uit 2022. Dat gaat over hoe algoritmes worden toegepast in het handhavingsproces. De SVB en ook de stichting inlichtingenbureau van SZW was daarbij onderdeel van de onderzochte organisaties.

14.25 De SVB heeft een FG en een privacy-organisatie

De AVG regelt het verwerken van persoonsgegevens en de transparantie en is daarmee ook een kader voor het verwerken van nationaliteitsgegevens. De privacy-organisatie en de FG zijn belangrijke spelers in het kader van de controle op naleving van de AVG. Daarom is dit meegenomen in de opzet van het onderzoek. De ADR heeft geen diepgaand onderzoek naar het functioneren van de privacy-organisatie en de FG bij de SVB uitgevoerd. Er zijn wel gesprekken gevoerd met een privacy officer en de interim FG. Tevens zijn relevante documenten ontvangen.

Een belangrijke beheersmaatregel: er is een privacy-organisatie ingericht met privacy officers bij de directies/afdelingen en er is een FG aanwezig. Ten tijde van het onderzoek was er een interim FG.

Ten tijde van het onderzoek is ook een aantal punten genoemd waar de SVB aan werkte: o.a. de privacy-organisatie, governance-inrichting, rapportagelijn rond de sturing op en naleving van de AVG. Binnen de directies is één of meer (2-5) privacy officers (de tweede lijn) aanwezig die werken voor de eerste lijn. Het kennis/ervaringsniveau niveau van de privacy-officers is verschillend. De SVB wil dit op een bepaald niveau krijgen.

Er is een Chief Privacy Officer (CPO) aanwezig maar dit is een dubbelrol met de CISO. Het is dus één persoon die beide rollen vervult. In de praktijk ondersteunen externe medewerkers de CISO om de CPO-rol enigszins vorm te geven. Noot: De rol van de CPO is niet goed gedefinieerd. Uit interviews blijkt dat de privacy-officer daardoor sturing mist en veel vragen stelt aan de FG. De (interim) FG wil echter een onafhankelijke rol vervullen en geen deel uitmaken van de lijnorganisatie.
De (interim) FG had ten tijde van het onderzoek onvoldoende ruimte om naast de reguliere werkzaamheden (nader) onderzoek te doen bijvoorbeeld proactief privacy-onderzoek op basis van prioritering van de AP, de EDPB of naar aanleiding van zelf geconstateerde bevindingen.
Ten tijde van het onderzoek was er nog geen taak/functiebeschrijving van de FG. Uit interviews met de interim FG blijkt dat de (interim) FG een duidelijke visie heeft over de inhoud van deze rol. Noot: Binnen de organisatie wordt verschillend gedacht over de rol en toegevoegde waarde van de FG, bv. toezichthouder/ondersteunen/ adviseur/gezamenlijk optrekken met de privacy officers.



Noot: De SVB heeft aandacht voor het beter inrichten van de privacy-organisatie. In de FG-jaarrapportage 2023 is bijvoorbeeld vermeld "De FG signaleert dat de structurele inbedding van de privacy governance feitelijk nog moet gebeuren. Er worden stappen gezet om de privacy - en informatiehuishouding beter in te richten. Op diverse vlakken is er echter nog sprake van in te halen onderhoud. Het privacybeleid, de interne en externe privacyverklaring, het register van gegevensverwerkingen en de SVB-gedragscode zijn verouderd en dienen herzien en geactualiseerd te worden".

Verantwoording

Metingen en interne rapportage in de lijn vindt nog niet plaats, dit heeft wel de aandacht

De SVB geeft aan dat het de aandacht heeft om middels de rol van de tweede lijn in metingen/controles te komen tot een in control verklaring op het gebied van informatiebeveiliging en privacy. Dit is nog niet gerealiseerd. De SVB geeft aan dat de eerste ervaringen met het opleveren van informatie door de eerste lijn wisselend zijn.

14.27 De FG rapporteert iedere vier maanden

Elke 4 maanden stelt de FG, op basis van aangeleverde gegevens van de privacy officers, een rapportage samen voor het Directie Team. De FG stelt tevens een jaarrapportage op. Rapportages gaan over o.a. PIA's, datalekken, zaken die zijn geconstateerd. In de jaarrapportage geeft de FG ook een waardering (bijvoorbeeld als verbeteringen zijn geconstateerd in bepaalde processen) en een vooruitblik (bijvoorbeeld om ergens specifiek aandacht voor te vragen). In deze rapportage zijn we reeds ingegaan op een aantal onderwerpen waarover de FG in de jaarrapportage 2023 heeft gerapporteerd. In de "vooruitblik", vraagt de FG aandacht voor het voorkomen van vooringenomenheid en privacy risico's bij gebruik van AI en de ontwikkeling van algoritmen. In de tertaalrapportage (2024-1, 2024/2) geeft de FG aan dat PIA's zijn beoordeeld en wat het resultaat ervan is. Er is ingegaan op datalekken (dit proces wordt momenteel grondig onderzocht en nadien worden er verbetervoorstellen gedaan en een bewustwordingstraject worden ingezet).

14.28 De SVB stelt een jaarverslag op en in jaarverslagen is ingegaan op het algoritmebeleid

In het jaarverslag 2023 gaat de SVB o.a. in op het algoritmebeleid; "In 2023 is door de SVB veel aandacht besteed aan transparantie over het gebruik van algoritmes. De belangrijkste algoritmes die de SVB gebruikt zijn gepubliceerd op haar website en in het Algoritmeregister van de Nederlandse overheid geplaatst. Daarnaast heeft de SVB een algoritmebeleid, een richtlijn voor informatieclassificatie, gegevensprincipes en een voorlopige richtlijn voor het gebruik van generatieve AI vastgesteld. De SVB volgt de aankomende nationale en Europese wetgeving, zoals de AI Act". Daarnaast is in het jaarverslag o.a. ingegaan op privacy ("het implementeren van de richtlijnen voor informatiebeveiliging en privacybescherming (IB&P) van het CIP-framework (CIP: Centrum voor Informatiebeveiliging en Privacybescherming)".

In het jaarverslag 2024 geeft de SVB aan dat zij is begonnen met het actualiseren van het Algoritme- en AI-beleid. "Tevens wordt aan de hand van casuïstiek het huidige beleid geïmplementeerd. Op het gebied van Generatieve AI is met toepassingsmogelijkheden geëxperimenteerd in gecontroleerde omstandigheden. Dit jaar is in samenwerking met de eigenaren van algoritmes de registratie afgerond en zijn verplichte en niet verplichte algoritmes in het landelijke algoritmeregister opgenomen".

14.29 De SVB rapporteert over de (uitvoering van) risicogericht onderzoek

De SVB brengt diverse externe rapportages uit. Onder andere: het Suwi jaarverslag, de externe tertaalrapportage, het Meerjarenplan-Handhaving. Tevens vindt rapportage plaats in de stand van de uitvoering Sociale Zekerheid.

SZW informeert ieder half jaar de Kamer via de Stand van de Uitvoering over de aanpak en voortgang van ontwikkelingen en knelpunten bij onder andere de SVB. Gerapporteerd wordt over wat er goed gaat, over risico's en over de dilemma's waar de uitvoering voor staat.

De SVB brengt sinds 2021 jaarlijks een brief uit waarin aandacht wordt gevraagd voor de knelpunten die burgers maar ook de organisatie ervaren bij de uitvoering van regelingen. De knelpuntenbrief van 2021 is als bijlage bij de Stand van de

Uitvoering Sociale Zekerheid aangeboden met als doel met de Kamer in gesprek te gaan, met name als er besluitvorming over wetgeving voor nodig is. Zo staat bijvoorbeeld in de Stand van de Uitvoering van juni 2021 dat de SVB gevraagd heeft de nationaliteitseis uit de Algemene Ouderdomswet te schrappen omdat het hanteren van het nationaliteitsvereiste op gespannen voet stond met (internationale) non-discriminatiebepalingen. Het gaat hier om een bepaling die het AOW-recht voor de periode van voor de invoering van de AOW regelt. In de stand van de uitvoering december 2024 geeft de SVB een toelichting op de ethische toets voor risicoprofielen. Verder benoemt de SVB om naast datagedreven en mensgedreven onderzoeken in te zetten op aselecte onderzoeken. Het doel ervan is het voorkomen van tunnelvisie, vooroordelen, risico's op misbruik te monitoren en eventuele veranderingen daarin te signaleren.

Wij hebben een interne evaluatie van de procesbeschrijving risicogerichte onderzoeken, gedateerd 10 april 2025 ontvangen.

15 Bijlage 9: beheersmaatregelen voor het gebruik van nationaliteitsgegevens bij de NLA

Inleiding

De tweede onderzoeksvraag luidt:
Welke beheersmaatregelen zijn er bij het ministerie van SZW, UWV, de SVB en Arbeidsinspectie getroffen in de dagelijkse praktijk om te borgen dat zij in de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens voldoen aan geldende voorschriften?
De ADR onderzoekt daarbij niet in hoeverre de registratie en het gebruik van nationaliteitsgegevens plaatsvinden conform de geldende voorschriften. Het onderzoek bij de NLA heeft zich geconcentreerd op handhaving, in het bijzonder het ontwikkelen en gebruiken van risicomodellen in het Toezicht.

De Nederlandse Arbeidsinspectie (de NLA) houdt toezicht op de naleving van arbeidswetgeving en op de doeltreffendheid van de uitvoering van de wetten in het kader van de sociale zekerheid. Bij de NLA is de directie Toezicht verantwoordelijk voor het uitvoeren van het toezicht[73]. Voor het toezicht brengt de NLA met een risicoanalyse de risico's voor het gehele werkterrein in kaart en weegt deze ten opzichte van elkaar. Deze algemene risicoanalyses (IRA en OMA)[74] vallen onder de verantwoordelijkheid van de directie Analyse, programmering en strategie (APS). Op grond hiervan maakt de NLA haar keuzes voor de activiteiten in de meerjarenprogrammering. De concrete invulling hiervan wordt uitgewerkt in een jaarplan. Naast dit risicogericht toezicht doet de NLA ook responsief/reactief toezicht, dat sinds mei 2022 is georganiseerd in de Directie Meldingen en Verzoeken (M&V). Met de afhandeling van meldingen en klachten kan de NLA ook toezicht houden op niet-geprioriteerde risico's op het toezichts-gebied. Ten behoeve van de risicoanalyse heeft de NLA drie risicomodellen, waarvan twee zich in de pilotfase bevinden. De directie Informatievoorziening (IV) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van deze risicomodellen.

Hieronder volgen de bevindingen die te maken hebben met de beheersmaatregelen rond de registratie en gebruik van nationaliteitsgegevens. Wanneer in de tekst 'persoonsgegevens' worden genoemd, kunnen hiermee ook nationaliteitsgegevens worden bedoeld.



Beleid en procesbeschrijvingen

15.1 De NLA heeft het nationaal en departementaal beleid op het gebied van persoonsgegevens uitgewerkt in actuele kaders en instructies voor eigen werkzaamheden

Voor de NLA zijn de vereisten aan bescherming van persoonsgegevens geregeld in Europese wetgeving: in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en

---

[73] De missie van de inspectie is veilig, gezond, eerlijk werk en bestaanszekerheid. De regels voor veilig, gezond en eerlijk werk zijn opgenomen in een zevental wetten: (1) Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), (2) Arbeidstijdenwet (Atw), (3) Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), (4) Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU), (5) Warenwet, (6) Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en (7) Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml).
[74] https://www.de NLArbeidsinspectie.nl/binaries/de NLArbeidsinspectie/documenten/jaarplannen/2022/11/25/meerjarenplan-2023-2026/Prioritering+van+risico%E2%80%99s+Meerjarenplan+2023-2026+Nederlandse+Arbeidsinspectie.pdf

in de Richtlijn 2016/680 'bescherming persoonsgegevens opsporing en vervolging strafbare feiten'[75]. Als het gaat om het gebruik en registratie van persoonsgegevens, waaronder nationaliteit en etniciteit, volgt de NLA het privacy-beleid en het handboek Informatiebeveiliging en Privacy (IB&P) van SZW. Omdat de NLA een organisatieonderdeel is van SZW, wordt in beginsel uitgegaan van deze kaders in het SZW-beleid. Daarnaast wordt met eigen kaders en instructies gewerkt.

De NLA heeft een eigen Informatiebeveiligings- en Privacybeleid, als doorvertaling van het SZW-beleid. Deze is actueel (20 juni 2024) en wordt elke vijf jaar herzien. Ook is er een AVG-questionnaire, waarin voor de NLA en specifiek voor de verschillende doelgroepen binnen de NLA (bijv. inspecteurs, rechercheurs, data-analisten e.d.) met voorbeelden wordt toegelicht hoe aan de AVG te voldoen wat betreft omgaan met persoonsgegevens, zoals nationaliteit en etniciteit. Hierbij wordt uitgelegd welke grondslagen er zijn voor het verwerken van nationaliteitsgegevens en wat doelbinding is. Verder wordt specifiek, met voorbeelden, toegelicht wanneer nationaliteitsgegevens verwerkt mogen worden en wanneer niet. De questionnaire is actueel (versie 27-07-2023) en geeft weer op welke wijze de diverse functionarissen hun taken moeten uitvoeren ten aanzien van het gebruik en registratie van persoonsgegevens.

Ook heeft de NLA een eigen privacyverklaring afgegeven op haar website[76], waarmee de organisatie laat zien hoe zij omgaat met persoonsgegevens. Verder heeft de NLA een aparte procedure[77] opgesteld voor het verwerven en het uitwisselen van databestanden. Hieruit blijkt dat door de directie wordt getoetst aan de regelgeving en ethische aspecten van gegevensverwerking, voordat gegevensbestanden mogen worden gebruikt.

Een definitie van het begrip nationaliteit staat in een interne nota[78] van de NLA. Hierin staat dat het begrip nationaliteit tweeledig is. Aan de ene kant geeft nationaliteit het bezit van staatsburgerschap van een land aan, aan de andere kant kan het op grond van herkomst of afstamming bepaalde etniciteit aangeven. Dit onderscheid is voor de NLA essentieel voor het beantwoorden van de vraag of nationaliteit een bijzonder persoonsgegeven is en verwerkt mag worden. De bijzondere persoonsgegevens in de zin van de AVG zijn limitatief opgesomd in artikel 9 van de AVG. Nationaliteit is daar niet genoemd. Het is wel een persoonsgegeven dat extra aandacht verdiend omdat het, in combinatie met een ander gegeven, iets zegt over ras of etniciteit, wat wel een bijzonder persoonsgegeven is. In de procedure voor het verwerven en het uitwisselen van databestanden worden ook gegevens gedefinieerd die, wanneer gebruikt in een risicoanalyse zonder nadere duiding of maatregelen, indirect tot discriminatie en etnische profilering kunnen leiden, zoals bijvoorbeeld postcodegebieden, afkomst, taal e.d.

15.2 De wettelijke grondslag en doelbinding voor registratie en gebruik van nationaliteitsgegevens door de NLA is vastgelegd in interne procedures. Verwerking van nationaliteit is met name relevant voor toezicht op de wet arbeid vreemdelingen.

De AVG, artikel 6 (eerste lid, e) geeft een grondslag tot het verwerken van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een publieke taak. In de AVG-questionnaire van de NLA wordt specifiek duidelijk gemaakt wat een verwerkingsgrondslag is. Voor de NLA is de vervulling van een taak van algemeen belang de belangrijkste grondslag. Hiervan is bij de NLA sprake als zij een bij wet geregelde publiekrechtelijke taak uitvoert en daarbij persoonsgegevens verwerkt, zoals in een zevental wetten geregeld[1]. Daarnaast is ook de verwerkingsgrondslag

[75] Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet Politiegegevens
[76] Privacyverklaring Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie (de NLArbeidsinspectie.nl)
[77] Procedure verwerven en uitwisselen nieuwe databestanden, versie 24-07-2023
[78] Nota verwerken nationaliteit arbeidsmigranten, 20 mei 2020

van het voldoen aan een wettelijke verplichting relevant. In de AVG-questionnaire wordt uitgelegd wat deze grondslagen betekenen.

In de AVG-questionnaire wordt ook uitgelegd wat doelbinding is en hoe je deze bepaalt. Inspecteurs moeten het onderzoeksdoel voorafgaand aan de uitvoering van het toezicht zo helder mogelijk formuleren in projectplannen en programma's. Specifiek wordt in de questionnaire ingegaan op de vraag of gegevens over nationaliteit mogen worden verwerkt. Hierover staat in de questionnaire het volgende:

> In zijn algemeenheid is het handig om de nationaliteit van werkgevers te kennen om een risicoanalyse te maken waar de kans op inzet van illegale arbeid het grootst is. Maar een dergelijke analyse kan ook uitstekend zonder dat gegeven worden gemaakt. Er is geen noodzaak voor selectie op nationaliteit van werkgevers en het is dus niet toegestaan. Aan de andere kant is het onmogelijk om controles op de Wet arbeid vreemdelingen te doen als je de nationaliteit van werknemers niet kent. In dat geval is de verwerking van persoonsgegevens omtrent nationaliteit wel toegestaan.

In het toezicht door de NLA is het persoonsgegeven nationaliteit met name relevant wanneer er gecontroleerd moet worden of de werkgever zich houdt aan de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De inspecteur onderzoekt of de werkgevers zich houden aan de regelgeving en moet daarvoor weten wat de nationaliteit is van de werknemer en of er een werkvergunning is. Etniciteit, ras, afkomst e.d. speelt daarbij volgens de NLA geen rol. Om goed toezicht te kunnen houden op de naleving van de Wav, is het derhalve noodzakelijk de nationaliteit van de werknemers te verwerken. Op basis daarvan wordt immers duidelijk of, en zo ja op welke wijze, de Wav wordt overtreden.

15.3 Er zijn interne procedures aanwezig voor het ontwikkelen en evalueren van risicomodellen; er is geen specifiek beleid voor risicomodellen en algoritmes aangetroffen. De NLA heeft drie risicomodellen, waarvan twee in pilotfase

Er zijn diverse interne procedures en richtlijnen aanwezig bij de NLA die te maken hebben met het ontwikkelen, gebruik en evalueren van risicomodellen, al of niet met gebruik van algoritmes. Er is geen document aangetroffen met specifiek algoritmebeleid voor de NLA. In het IB&P-beleid van de NLA staat dat de directie IV de overkoepelende kaders van SZW op het gebied van algoritmen vertaalt naar de NLA.

De NLA heeft drie risicomodellen, waarvan er twee nog in ontwikkeling zijn of zich in de pilotfase bevinden. Het IPA-risicomodel voor asbest staat in het algoritmeregister van de rijksoverheid opgenomen[79]. Op dit moment heeft de NLA geen risicomodellen met hoog risico algoritmes in de zin van de AI-verordening[80]. Er is geen definitie gegeven van het begrip risicomodel, maar een risicomodel wordt gezien als een hulpmiddel om te komen tot een goede risicoselectie van objecten voor toezicht, in het geval van de NLA zijn dat bedrijven. De drie risicomodellen bij de NLA zijn:

- IPA (Intelligente Plannen Asbest). Inspecteurs gebruiken de resultaten van het risicomodel, samen met andere informatie, om te bepalen welke asbestmeldingen het grootste risico vormen en dus prioriteit hebben voor een inspectie. Het gebruikt een algoritme, waarbij nationaliteits-gegevens geen rol spelen, volgens de NLA. Dit blijkt ook uit de algoritmebeschrijving;

[79] Zie Het algoritmeregister van de Nederlandse overheid en IPA risicomodel - Nederlandse Arbeidsinspectie
[80] De AI-verordening (link naar andere website) is een Europese wet die regels stelt voor de ontwikkeling en het gebruik van AI-systemen. Ook geeft de wet rechten aan burgers die in aanraking komen met AI-systemen.

- BGS (Blootstelling gevaarlijke stoffen). Dit model helpt het toezicht bij de selectie van risico's op zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. Nationaliteitsgegevens spelen hierbij volgens de NLA geen rol;

- WagwEU (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU[81]). Deze wet heeft tot doel heeft om gedetacheerde buitenlandse werknemers te beschermen en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden te bestrijden. WagwEU gaat over detachering binnen Nederland vanuit andere landen. Het doel van de Arbeidsinspectie is uiteindelijk de bedrijven aan te pakken die de arbeidswetten overtreden. Het risicomodel kan daarbij helpen om tot een goede risicoselectie van bedrijven te komen. In de rapportage WagwEU staat dat bij het bepalen van risicosectoren rekening kan worden gehouden met factoren zoals de verwezenlijking van grote infrastructuurprojecten, het bestaan van lange onder-aannemingsketens, geografische nabijheid, speciale problemen en behoeften van bepaalde sectoren, de inbreuken in het verleden en de kwetsbaarheid van bepaalde groepen werknemers. De NLA heeft aangegeven nationaliteit niet in het model te gebruiken als selectiecriterium[82].



Risicoanalyse (bij gegevensverwerking) en-modellen

15.4 De NLA voert periodiek meerdere risicoanalyses uit voor het bepalen van de objecten van toezicht; nationaliteit is hierbij geen criterium

Uit documenten van de NLA blijkt dat zij, om keuzes te maken in het toezicht, periodiek risicoanalyses uitvoert op strategisch, tactisch en operationeel niveau[83].

- Strategisch niveau. De risicoanalyse begint op strategisch niveau met een inspectiebrede risicoselectie. Hier worden de risico's geselecteerd waar de NLA de komende jaren haar capaciteit op kan inzetten. De risicoselectie vormt de basis voor het meerjarenplan van de NLA. Prioritering vindt plaats op basis van een aantal van criteria[84]. Nationaliteit is hierbij geen criterium. Voorbeelden van risico's zijn illegale tewerkstelling, ongelijke behandeling, blootstelling aan gevaarlijke stoffen etc. Op basis van de risico's wordt in het meerjarenplan een aantal (op dit moment elf) programma's benoemd waarmee de inspectie werkt. Voorbeelden van deze programma's zijn 'Goed werkgeverschap in sectoren en ketens' en 'Uitzendbureaus'.

- Tactisch niveau. Binnen de programma's maakt de NLA op tactisch niveau opnieuw keuzes. Dit leidt tot een keuze voor projecten voor toezicht op een bepaalde sector of branche met in te zetten toezichtinstrumenten[85], bijvoorbeeld om in de bouw in te zetten op een ketenaanpak, bij asbest op malafide saneerders, bij schoonmaak op onder andere glasbewassing en hotelschoonmaak, bij uitzendbureaus de inzet in distributiecentra te bezien, maaltijd en flitsbezorging te onderzoeken etc.

- Operationeel niveau. Op operationeel niveau selecteert de NLA, afdeling Analyse & Onderzoek (A&O), binnen een project de bedrijven waar een verhoogd risico geldt. Een voorbeeld van een selectie zijn bedrijven waar de kans op overtreding van regels op het gebied van gevaarlijke stoffen groot is. De inspecteur kan uiteindelijk zelf bepalen (in afstemming met de inspectie-projectleider) naar

---

[81] In de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) staan de arbeidsvoorwaarden voor tijdelijke buitenlandse gedetacheerde werknemers met een buitenlandse werkgever.
[82] Zie ook Rapportage Wagweu, de NLA, augustus 2022
[83] Zie Inspectiebrede risicoanalyse 5.0 en Prioritering van risico's Meerjarenplan 2023-2026, november 2022
[84] Criteria zijn: het aantal personen dat met het risico in aanraking komt, het aantal personen dat daadwerkelijk schade oploopt, de impact op het individu, de impact (kosten) op de maatschappij, de mate waarin partijen de wet uitvoeren, het belang volgens burgers van het risico. Zie Inspectiebrede risicoanalyse 5.0 blz. 8
[85] Interventies zijn instrumenten die de Inspectie kan gebruiken in haar toezicht, zoals bijvoorbeeld grootschalige controles met betrekking tot een thema of afspraken met brancheverenigingen.

welke bedrijven hij kan gaan. De algemene lijn is dat dat de lijst van A&O in principe leidend is. In de praktijk van het inspectieproces kan er van de lijst afgeweken worden, dit gaat dan om uitvoeringskwesties die geen verandering aanbrengen in de uitgangspunten op basis waarvan de lijst door A&O is opgesteld. Bij hoge uitzondering kunnen dat ook bedrijven zijn die niet op de oorspronkelijke lijst staan, maar die wel passen binnen de afgesproken uitgangspunten, aldus de NLA. Er is nog geen afgesproken procesbeschrijving of werkinstructie die beschrijft hoe dit proces precies verloopt nadat A&O een lijst met bedrijven heeft opgeleverd. Er loopt momenteel een project dat als resultaat een dergelijke procesbeschrijving zal opleveren en daarmee zal de uniformiteit en transparantie bevorderd worden.

De inspectie-brede risicoanalyse wordt uitgevoerd door de directie Programmering, Signalering en Onderzoek (PSO). Het directieteam van de NLA stelt de prioriteiten vast. De afdeling A&O levert lijsten aan met bedrijven op basis van selectiecriteria die in overleg met programmamanager en projectleider van directie Toezicht worden opgesteld. De projectleider en daarboven de programmamanager en de directeur Toezicht zijn verantwoordelijk om het onderzoek op de goede plek en op het juiste moment door de inspectieteams van de directie Meldingen en Verzoeken plaats te laten vinden.

Naast het risicogericht toezicht vindt toezicht plaats op basis van meldingen en verzoeken uit de samenleving. Hier wordt gebruik gemaakt van een beoordelingskader[86] met een aantal afwegingscriteria. Deze criteria bestaan uit algemene aspecten (bijvoorbeeld valt het binnen het werkterrein van de NLA, is het een thema uit het meerjarenplan e.d.) en een aantal inhoudelijke aspecten (bijvoorbeeld urgentie, aantal werknemers, historie van het bedrijf etc.). Nationaliteitsgegevens zijn geen onderdeel van deze aspecten. Met deze criteria bepaalt de NLA op welke meldingen en verzoeken voor toezicht wordt ingegaan. Iedereen kan een melding doen bij de NLA. Op de website van de NLA staat een link waar digitaal een melding kan worden gedaan bij het Meldingen Informatiecentrum (MIC), maar een telefonische melding, al dan niet anoniem, is ook mogelijk.

15.5 De NLA selecteert op bedrijven voor het toezicht en geeft in interne procedures aan nationaliteitsgegevens niet te gebruiken als selectiecriterium

De NLA richt haar toezicht op werkgevers en selecteert daartoe bedrijven. Het toezicht richt zich niet op individuele werknemers. Hoewel de NLA aangeeft dat het voor de risicoanalyse wel handig kan zijn om de nationaliteit van werkgevers te kennen om te bepalen waar de kans op inzet van illegale arbeid groot is, is dit niet toegestaan, zo blijkt uit interne stukken[87]. Uit de inspectiebrede risicoanalyse blijkt dat het persoonsgegeven nationaliteit van belang is in het toezicht op eerlijk werk. Bij bedrijven met veel arbeidsmigranten is immers een hogere kans op illegale tewerkstelling, onderbetaling of arbeidsuitbuiting. Het is bekend dat bij bepaalde sectoren een verhoogde kans bestaat om arbeidsmigranten of andere kwetsbare groepen aan te treffen. De selectie van objecten zit echter niet op het gegeven 'nationaliteit', maar op de bedrijven. In het overzicht van uitgevoerde inspecties[88] staan ook alleen bedrijven genoemd en blijkt niet dat het gegeven nationaliteit hierbij een selectiecriterium is geweest. De NLA geeft aan dat een inspecteur niet zomaar zelf een ander criterium kan gebruiken. Indien nodig moet de inspecteur, wanneer daar achteraf door het management om wordt gevraagd, zich kunnen verantwoorden met objectieve onderbouwing waarom een bepaald object is geïnspecteerd. Het is volgens de NLA wel voorstelbaar dat voor bedrijven op postcode wordt geselecteerd, maar dat is dan niet gerelateerd aan het persoonsgegeven nationaliteit, maar aan een bepaalde sector bedrijven of aan de omgeving van de woonplaats van de inspecteur. Uit inzage van een projectplan

[86] Zie *Beoordelingskader voor het proces Meldingen en Verzoeken*, 2 februari 2022
[87] Zie Kennisbank Gegevensuitwisselingen Q&A AVG versie 27-07-2023, para 25 ("Mag je gegevens over nationaliteit verwerken?")
[88] Overzicht uitgevoerde inspecties: Home (de NLArbeidsinspectie.nl)

blijkt bijvoorbeeld ook dat bij selectie van bedrijven rekening wordt gehouden met de geografische verdeling en de woonplaats van de inspecteur.

15.6 De NLA voert DPIA's uit op processen en informatiesystemen waar sprake is van verwerking van persoonsgegevens. Naleving van voorgestelde maatregelen uit de DPIA's is een aantal jaar niet gecontroleerd.

Om vast te stellen welke persoonsgegevens mogen worden gebruikt en hoe deze moeten worden beschermd, wordt bij de NLA een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitgevoerd[89]. De NLA geeft aan dat DPIA's niet worden uitgevoerd voor inspectieprojecten, maar op het niveau van processen, informatiesystemen en technieken. In interne richtlijnen van de NLA staat dat het verplicht is een DPIA uit te voeren bijvoorbeeld in het geval dat op grote schaal persoonsgegevens worden verwerkt of als er gevoelige persoonsgegevens of persoonsgegevens van zeer persoonlijke aard worden verwerkt.

Voordat een DPIA wordt uitgevoerd moet uit een QuickScan blijken of het noodzakelijk is dit te doen. De NLA geeft aan dat uit QuickScans gebleken is dat het voor risicomodellen niet nodig is om een DPIA uit te voeren omdat er volgens de NLA geen gebruik wordt gemaakt van persoonsgegevens in de risicomodellen.

Met een DPIA wordt o.a. vastgesteld wat de doelbinding is, welke wetten van toepassing zijn, of de gegevens verwerkt mogen worden en of de goede maatregelen zijn getroffen wat betreft autorisaties, afscherming, vernietiging e.d. Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor het laten uitvoeren en actualiseren van DPIA's voor hun processen. Voor DPIA's maakt de NLA gebruik van het model en rapportagemodel DPIA Rijksdienst. Het IB&P-team van de afdeling Informatiemanagement en voorziening (IMV) voert de DPIA uit, gesteund door juristen.

Afhankelijk van de ingeschatte risico's wordt een DPIA voorgelegd aan de Functionaris gegevensbescherming (FG) van het departement. De FG geeft advies, niet per se bij elke DPIA, maar wel als het gaat om bijzondere persoonsgegevens. Dit kan leiden tot aanpassingen. Meestal gaat het dan om de voorgestelde maatregelen en niet om de ingeschatte risico's. De betreffende lijnmanager keurt de DPIA goed.

Een DPIA moet iedere 3 jaar worden geactualiseerd of eerder, indien het proces sterk verandert of als nieuwe informatiesystemen in gebruik worden genomen. De verantwoordelijkheid ligt primair bij de procesverantwoordelijke (proceseigenaar/ verantwoordelijke directeur van de NLA). Daarnaast voert de directie IV het proces van voortgangsbewaking uit. In 2024 is er een overzicht document gecreëerd waarin ook te zien is welke DPIA's herzien moeten worden en is er ook een start gemaakt met het herzien van oudere DPIA's.

Over het aantal uitgevoerde en geplande DPIA's en het aantal controles op de maatregelen uit DPIA's legt de NLA jaarlijks verantwoording af aan het ministerie van SZW middels een rapportage genaamd het Beeld Veiligheid en Privacy NLA. Uit deze rapportages blijkt dat in de afgelopen drie jaar (2022-2024) bij de NLA 18 DPIA's zijn gestart, waarvan vijf afgerond.

Noot: Er zijn in 2023 en 2024 geen controles uitgevoerd op de naleving van de voorgestelde maatregelen in de DPIA's. Uit de rapportages blijkt niet waarom dit niet is gebeurd.

[89] Zie ook IB&P beleid NLA, 20 juni 2024

15.7 Bij het ontwikkelen van risicomodellen met algoritmes heeft de NLA een aantal beheersmaatregelen voor het voorkomen van discriminatie; een eigen ethisch normenkader wordt nog ontwikkeld

Bij het ontwikkelen van modellen heeft de NLA de volgende beheersmaatregelen opgezet:

a. In het geval bij de NLA in de toekomst een model wordt ontwikkeld met een algoritme dat beschouwd kan worden als een hoog risico algoritme, zal een IAMA worden uitgevoerd (Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes)[90] om, zo meldt de NLA, te bepalen of ze wel of niet een dergelijke algoritmische toepassing op die wijze gaan ontwikkelen.

b. Vanuit de afdeling Handhaving van directie Analyse, Programmering en Strategie (APS) is, ten behoeve van modelontwikkeling een juridisch adviseur beschikbaar. De adviseur onderzoekt of de verwerking van persoonsgegevens in het model voldoet aan de basisprincipes uit artikelen 5 en 6 AVG. Hiertoe vult de juridisch adviseur een template in met vragen over o.a. de grondslag, doel, dataminimalisatie van het model.

c. Als er ethische afwegingen nodig zijn bij het ontwikkelen van risicomodellen, wordt nu nog gebruik gemaakt van het toetsingskader van de Algemene Rekenkamer[91]. Een van de vragen in dit toetsingskader is: 'Vindt de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens plaats op grond van één van de zes rechtsgrondslagen die in de AVG worden gegeven?'. Bijzondere persoonsgegevens zijn hier gedefinieerd als gegevens m.b.t. ras of afkomst, religie, gezondheid of seksuele geaardheid, strafrechtelijke gegevens of nationale identificatienummers (o.a. BSN). Een ander toets punt is 'Er wordt niet gediscrimineerd en bias wordt geminimaliseerd'.

d. Bij het departement van SZW, directie CIV[92], zitten (tijdelijk) twee ethici die naar ethische afwegingen kunnen kijken en hierover adviseren. De directie CIV van het ministerie van SZW werkt aan een departementale lijn voor data en ethiek; de directie IV van de NLA draagt hieraan bij.

e. Bij het ontwikkelen van risicomodellen gebruikt de NLA een template voor risicoanalyse. De NLA vult dit in met meerdere stakeholders. Tot de stakeholders die de risicoanalyse invullen behoren, volgens opgave van de NLA, altijd de algoritme-eigenaar (gedelegeerd aan hoofdgebruiker/ product owner), de algoritme-ontwikkelaars, de juridisch adviseur en de IB&P adviseur. Optioneel zitten hierbij de informatiemanager, projectleider en andere gebruikers die de hoofdgebruiker erbij betrekt. Voordat een risicomodel met een algoritme in productie gaat wordt dit besproken met de gebruiker, de eigenaar en andere stakeholders. Elk jaar loopt men de risico's opnieuw na, aldus de NLA. Een van de risico's die in de template staat vermeld is het risico dat het model discrimineert, d.w.z. dat het op oneigenlijk gronden onderscheid maakt tussen bedrijven, werknemers of werkgevers. Als dit risico zich voordoet wordt als beheersmaatregel in de template voorgesteld dat het model geen gebruik maakt

---

[90] Het IAMA en een DPIA zijn beide instrumenten die als doel hebben om de mogelijke impact van een voorgenomen verwerking in kaart te brengen. De instrumenten lijken op elkaar maar hebben een andere scope. Een DPIA gaat specifiek over de verwerking van persoonsgegevens en het IAMA gaat over de impact van algoritmes. Gezamenlijk bieden deze twee instrumenten een kader waarbinnen risico's voor het gebruik van algoritmische verwerkingen van persoonsgegevens geïdentificeerd en gemitigeerd kunnen worden. Zie: Handreiking gezamenlijk gebruik IAMA en Model DPIA Rijksdienst, ministerie van BZK, 21 juni 2023

[91] Het toetsingskader voor algoritmes is een praktisch instrument waarmee (overheids-)organisaties kunnen toetsen of algoritmes voldoen aan bepaalde kwaliteitscriteria én of de risico's voldoende in beeld zijn en/of worden beperkt. Het toetsingskader bestaat uit 5 perspectieven: Sturing & verantwoording; Model & data; Privacy; IT-beheer en Ethiek. Ethiek is geen losstaand onderdeel in het toetsen van algoritmes, maar is verweven in de 4 andere perspectieven. Zie: Toetsingskader | Algoritmes | Algemene Rekenkamer

[92] CIO-office, Informatie voor beleid en bedrijfsvoering en Veiligheid

van deze persoonsgegevens of andere gegevens waaruit een oneigenlijk onderscheid tussen bedrijven gemaakt zou kunnen worden.

De NLA heeft geen vastgelegd ethisch normenkader, maar er wordt volgens de NLA samen met het departement van SZW aan gewerkt om een ethisch beleid op te stellen.

Privacy bewustzijn medewerkers

15.8 De NLA geeft medewerkers informatie en training over privacy-bewustzijn en stelt het onderwerp in de organisatie aan de orde

De NLA geeft de medewerkers die geen privacyspecialist zijn informatie en training over privacy-bewustzijn. In de jaarlijkse rapportage 'Beeld Veiligheid en Privacy' van de NLA staat beschreven welke bewustwordingsactiviteiten er zijn gedaan. Zo kwam privacy in 2024 aan de orde bij tien on-boardingpresentaties voor nieuwe medewerkers, bij een aantal team-/vakgroeppresentaties, bij de 'opsporingsdag' en bij de 'dag van de Inspecteur'. Inspecteurs krijgen daarnaast vaktraining op onder andere wetgeving, zoals e-learning voor omgaan met gegevens en pilot security awareness en de training Wpg. Er is een kennisbank met informatie over de geldende afspraken en procedures op het gebied van IB&P en er is de AVG-Questions & Answers. De inspecteur kan ook het Informatie Kennis Centrum (IKC) raadplegen voor verschillende vragen. Een paar keer per jaar zijn er nieuwsberichten over actuele IB&P-thema's of veranderingen. Er is een postbus waar vragen binnenkomen (wat mag wel en wat mag niet). Het percentage medewerkers per directie dat heeft deelgenomen aan bewustwordingsactiviteiten wordt niet bijgehouden. In het IB&P-beleid van de NLA staat dat lijnmanagement en medewerkers aandacht moeten geven aan het belang van IB&P in het werk en zich bewust moeten zijn van wet- en regelgeving. In het managementteam IV is volgens de NLA gemiddeld ieder kwartaal aandacht besteed aan IB&P-onderwerpen. Daarbij was een IB&P-adviseur aanwezig. Daarnaast zit IB&P eens per jaar bij de Inspecteur-Generaal aan tafel om het Beeld Veiligheid en Privacy te bespreken.

De NLA ziet het als verplichting om op het gebied van privacy een voorbeeldfunctie te zijn, met name naar degenen die worden geïnspecteerd. Het onderwerp wordt daarom volgens de NLA in de organisatie van hoog tot laag besproken. De inspecteur-generaal nodigt bijvoorbeeld medewerkers elk jaar uit met hem in gesprek te gaan over dit soort thema's. De directie van de NLA geeft in een gesprek aan dat privacy bewustzijn een integraal onderdeel is van geloofwaardigheid als toezichthouder en dat het in de organisatiecultuur zit om hierover te spreken met elkaar en na te denken over de effecten van je handelen.

Transparantie en registers

15.9 De NLA houdt een verwerkingsregister bij voor de AVG, maar publiceert hierbij niet de beveiligingsmaatregelen. Bij twee verwerkingen staat vermeld dat ook persoonsgegevens worden verwerkt waaruit ras of etnische afkomst blijkt. Het register wordt geheel herzien en geactualiseerd.

De NLA houdt een verwerkingsregister bij voor de AVG[93]. De NLA publiceert gegevensverwerkingen in het openbare verwerkingsregister van het ministerie van SZW. Het IB&P team van de NLA houdt het register bij. In het verwerkingsregister is het proces opgenomen waarop de verwerking van toepassing is, of het al dan niet

[93] Zie AVG Verwerkingen | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | avgregisterrijksoverheid.nl

geautomatiseerde besluitvorming betreft en wat voor type gegevens worden verwerkt.

Noot: In het verwerkingsregister staat dat bij 7 van de 36 verwerkingen die de NLA publiceert, nationaliteitsgegevens worden verwerkt. Bij twee van deze verwerkingen[94] worden volgens het register ook persoonsgegevens verwerkt waaruit ras of etnische afkomst blijkt. Dit komt volgens de NLA omdat in het verleden een en ander niet eenduidig is vastgelegd.

Noot: De NLA is begin 2023 gestart met een grootschalige herziening van het register van verwerkingen. Dit proces loopt, vanwege verloop in de bezetting, nog steeds en betreft zowel actualisering als herziening van de structuur, waarbij aangesloten wordt op het bedrijfsprocessen model van de NLA. Er zijn hierdoor in 2023 en 2024 geen nieuwe verwerkingen opgenomen in het register.

Noot: Een algemene beschrijving van de technische en organisatorische maatregelen die genomen zijn om de persoonsgegevens die verwerkt worden te beveiligen, zoals de AVG voorschrijft, is niet in het verwerkingsregister opgenomen. Het is niet bekend waarom in het verleden die keuze is gemaakt. Bij de nieuwe indeling heeft de NLA ervoor gekozen om de bijbehorende DPIA's als bijlage bij te voegen, waardoor opgenomen maatregelen terug te vinden zullen zijn onder de verwerking in het register.

15.10 Nationaliteitsgegevens worden vastgelegd in een afgeschermd systeem of geanonimiseerd. Autorisatiebeheer is nog niet volledig ingevuld en wordt verbeterd.

Nationaliteitsgegevens worden bij de NLA vastgelegd in I-Net, het systeem waarin de inspecteurs hun bevindingen vastleggen. Dit is in de interne instructies voorgeschreven. Alle informatie voor de toezichttaak van de NLA wordt geregistreerd in I-net, het zaaksysteem van de NLA. Het systeem bevat veel informatie dat gebruikt kan worden om efficiënt en effectief te werken. Inspecteurs verzamelen bij hun werk informatie, zoals eigen waarnemingen of foto's, maar ze gebruiken daarnaast data uit externe bestanden, zoals van de Kamer van Koophandel, UWV of andere inspectiediensten. Ook via loket Meldingen komt veel informatie binnen. I-Net heeft een koppeling met de Basisregistratie Personen (BRP). In I-net worden ook de resultaten en de bevindingen van het toezicht opgeslagen. Zo kan het voorkomen dat na een inspectie blijkt dat er werknemers met een andere nationaliteit worden aangetroffen. Deze identiteitsgegevens worden geregistreerd in het systeem.

Het I-Net is een afgeschermd systeem. Alleen de inspecteur kan volgens de NLA bij zijn eigen toezichtgegevens komen. Er is een autorisatiematrix gemaakt, waarin is opgenomen wie waarvoor is geautoriseerd. Verder is volgens de NLA geregeld dat medewerkers die zaken willen inzien die niet aan hen zijn toegewezen, in I-Net een extra toegangsscherm moeten invullen. Hierin wordt de reden vastgelegd waarom ze in een desbetreffende zaak willen kijken. Deze redenen worden volgens DE NLA maandelijks door team IB&P gecontroleerd op geldigheid van invoer.

De bewaartermijn van vastgelegde gegevens in I-Net is gekoppeld aan het doel waarvoor de gegevens verzameld worden. Doorgaans is de bewaartermijn 7 jaar. In

[94] Het betreft de volgende verwerkingen: M7593: uitvoeren inspecties door vakgroepen Arbo, AMF, MHC en programma's v. 1.1 en M7595: Bevoegdheden BOA v 1.1.

november 2024 is een nieuwe selectielijst vastgesteld, waarmee de bewaartermijn van reguliere inspecties is gewijzigd in 15 jaar[95].

Als het nodig is het persoonsgegeven nationaliteit in een rapport of een bijlage te vermelden, dan dient dit gegeven door de inspecteur te worden geanonimiseerd. Hier is een werkinstructie voor opgesteld. Hierin staat dat overbodige persoonsgegevens moeten worden weggelakt of het document niet als bijlage mag worden toegevoegd. In de instructie is specifiek opgenomen dat het persoonsgegeven Nationaliteit in alle gevallen dient te worden geanonimiseerd, behalve wanneer sprake is van registratie van de nationaliteit van een vreemdeling in het kader van de Wav.

De NLA geeft in de rapportage 'Beeld Veiligheid en Privacy 2024' aan dat het autorisatiebeheer nog niet volledig is ingevuld. De NLA heeft daarvoor een verbeterplan opgesteld. In 2024 is een aanvang gemaakt met het herzien van de autorisatiematrix voor toezicht.

Meldingen en vermoedens van misstanden

15.11 De NLA is transparant over rechten van de burger; er is een procedure voor het melden van vermoedens over onrechtmatig gebruik persoonsgegevens

In de privacyverklaring op de website van de NLA[96] staat welke rechten de burger heeft als het gaat om verwerken van nationaliteitsgegevens, en hoe de burger een melding kan doen. In 2023 zijn er twee en in 2024 één inzageverzoek over persoonsgegevens geweest m.b.t. de AVG, blijkt uit de interne rapportages. Het reguliere meldpunt van SZW is hiervoor bedoeld, maar meldingen kunnen ook bij het meldingenloket van de NLA binnenkomen. De meeste meldingen komen van bedrijven die het oneens zijn met een sanctie. Het komt ook voor dat burgers hun persoonsgegevens verwijderd willen hebben, bijvoorbeeld als deze bekend zijn gemaakt op de website.

De NLA geeft aan dat regelmatig klachten binnenkomen over inspecteurs, bijv. als iemand vindt dat hij of zij onheus behandeld is of dat een inspecteur zich niet netjes heeft uitgelaten etc. Hier is een procedure voor[97]. De NLA heeft een integriteitscoördinator voor klachten over inspecteurs. De NLA geeft aan serieus met deze klachten om te gaan, omdat het gezien wordt als een goede vorm van feedback, bijv. dat een bepaalde handeling verkeerd over kan komen. De NLA stelt dat in de meeste gevallen na serieuze behandeling van de klacht de klacht toch ongegrond blijkt te zijn.

15.12 De NLA maakt gebruik van rijks-brede procedures voor interne meldingen

Het handboek IB&P meldt dat bij de NLA de directie ervoor moet zorgen dat er een cultuur is waarin iedereen vrij is om dreigingen en incidenten waar te nemen en te melden en fouten besproken kunnen worden, zodat een lerende organisatie gecreëerd wordt. Voor interne meldingen van misstanden of vermoedens kan gebruik worden gemaakt van vertrouwenspersonen of het Huis van de Klokkenluiders cf. rijks-brede regelingen die hiervoor bestaan. Voor het melden van een incident of datalek bij de NLA kunnen medewerkers terecht bij het meldpunt

---

[95] Deze is na een inzageperiode in februari 2025 gepubliceerd in de Staatscourant: wetten.nl - Regeling - Vaststellingsbesluit selectielijst Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - BWBR0050788

[96] Privacyverklaring Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie

[97] Zie Klacht over een medewerker van de Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie (de NLArbeidsinspectie.nl)

datalek van SZW. Volgens rapportages zijn er in 2024 32 datalekken op het gebied van de AVG gemeld.

Vertrouwenspersonen in de organisatie dienen als aanspreekpunt bij serieuze klachten. Het management van de NLA geeft aan een keer per jaar te spreken met de vertrouwenspersonen over bevindingen in algemene termen om daarvan te kunnen leren. Ook geven ze aan dat ze periodiek (eenmaal per jaar) de opbrengst uit exitgesprekken evalueren en de lessen daaruit trekken. Dit geldt ook voor klachten in het algemeen of als er aangifte wordt gedaan. Hierover wordt niet in het jaarverslag van de NLA gerapporteerd. In het jaarverslag integriteit SZW wordt gerapporteerd over incidenten en de stand van zaken op het gebied van integriteit voor heel SZW incl. de NLA, maar niet specifiek over de NLA. SZW-breed wordt de nodige aandacht gegeven aan het onderwerp integriteit met o.a. presentaties en met de jaarlijkse week van de integriteit.

Sturing

15.13 De organisatie, taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot privacy zijn beschreven. De NLA heeft geen eigen chief privacy officer.

In het IB&P-beleid van de NLA is beschreven welke taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot privacy op welke plaats is belegd in de organisatie. Hierin is o.a. het volgende beschreven wat betreft aansturing van privacy-aspecten:

> Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor het realiseren van privacy binnen de eigen processen. Het Directieteam (DT) is eindverantwoordelijk als bestuurder van de NLA. De directeur IV is binnen het Directieteam de portefeuillehouder IB&P. De directeur IV zorgt ervoor dat IB&P periodiek op de agenda staat bij het Directieteam en maakt voorbeeldgedrag van Directieteamleden ten aanzien van IB&P bespreekbaar. De leden van het Directieteam hebben een voorbeeldfunctie en dragen uit dat IB&P van iedereen is. Ook zorgt het Directieteam ervoor dat er een cultuur is waarin iedereen vrij is om dreigingen en incidenten waar te nemen en te melden en fouten besproken kunnen worden, zodat een lerende organisatie gecreëerd wordt. Verder zorgt het DT ervoor dat IB&P een continu proces is, dat risicomanagement (incl. privacy risico's) is geformaliseerd binnen de hele organisatie en dat de noodzakelijke functies en bevoegdheden in de organisatie zijn aangewezen.

Voorbeelden van een open en lerende cultuur zijn volgens de NLA het organiseren van de jaarlijkse SZW-brede week van de integriteit en de uitnodiging van de inspecteur-generaal van de NLA en daarnaast ook van de leden van de Bestuursraad van het ministerie aan de medewerkers om twee keer per maand in gesprek te gaan over actuele thema's in een open en vertrouwelijk gesprek.

De NLA heeft geen eigen CISO of CPO[98]. Voor privacy-aangelegenheden zijn bij de NLA wel vijf adviseurs IB&P beschikbaar.

Noot: De NLA is afhankelijk van de beperkte formatie op het departement. Beperkte formatie op departementaal niveau betekent volgens de NLA dat zij, net zoals andere werkvelden, moet delen in de departementaal beschikbare capaciteit (doorlooptijden kunnen langer zijn) en dat er verhoudingsgewijs minder specifieke aandacht voor en kennis van de NLA-specifieke situatie is. Er gaat onderzocht worden of er in de toekomst wel een eigen CPO moet komen voor de NLA.

[98] Chief Information Security Officer resp. Chief Privacy Officer. De CPO geeft privacy-adviezen.

Noot: De NLA geeft in het Beeld Veiligheid en Privacy 2024 aan dat een van de belangrijke uitdagingen van de directie/lijnverantwoordelijken is om voldoende tijd te wijden aan het op orde krijgen van de basis van IB&P en het voldoen aan regelgeving. De vraag aan medewerkers om hier tijd aan te besteden stijgt. Deze tijd kan niet worden besteed aan andere werkzaamheden. Hierin moeten de lijnverantwoordelijken sturen en keuzes maken om risico's te beheersen, aldus de NLA.

Controle

15.14 **Het model voor controle, toezicht en auditing op het gebied van privacy en gegevensbescherming bij de NLA is beschreven. De FG van het departement is niet op sterkte en wordt nog niet altijd betrokken.**

In het IB&P-beleid van de NLA staat de organisatie beschreven voor controle, toezicht en auditing, het zgn. Three lines of Defense model. Het staat als volgt beschreven:

> Het team ISV ondersteunt en adviseert bij het uitvoeren van controles en toetsing. Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze controles. Via de IB&P-adviseurs van het team ISV neemt de NLA actief deel aan de PDCA-cyclus, die SZW voor beveiliging en privacy heeft ingericht. De toezichttaken zijn voornamelijk departementaal ingericht en worden ingevuld door de BVA, CISO en FG-AVG. Voor de NLA geldt naast de AVG ook de Wpg. Het toezicht voor de Wpg ligt bij de FGWpg. Indien gewenst kan de NLA audits op een specifiek onderwerp door de ADR of een extern bureau laten uitvoeren.

Bij het departement van SZW zijn twee FG's die mede ten behoeve van de NLA werkzaam zijn. Een voor de Wet politiegegevens (Wpg) en een voor de AVG. De NLA heeft een eigen FG voor de Wpg, maar geen eigen FG voor de AVG. De FG voor de AVG onderzoekt vanuit het oogpunt van gegevensbescherming bij de gehele organisatie of men begrijpt wat men aan het doen is, op welke manier en of men daartoe bevoegd is. Daarbij kan zij kijken of het systeem klopt en kan zij op bepaalde verwerkingen doorvragen maar ook onderzoek verrichten. Dat laatste kan klacht gedreven zijn omdat de burger of medewerker dat vraagt maar ook uit eigen beweging.

Vanuit het oogpunt van gegevensbescherming is het de taak van de FG te adviseren of de juiste risico's zijn onderkend en daarop de juiste maatregelen zijn getroffen. De vijf adviseurs informatiebeveiliging en privacy, die vallen onder de directie Informatievoorziening, hebben onder meer als taak om de DPIA's actueel te houden. De NLA geeft aan dat ze hiervoor nu de achterstand van de coronaperiode inhalen. Ze hebben een adviserende en coördinerende taak, maar geen besluitvormende rol.

Noot: Het kan voorkomen dat de FG niet om advies wordt gevraagd terwijl dat wel zou moeten, blijkt uit gesprekken. Tijdig en naar behoren betrekken van de FG, ook bij het uitvoeren van een DPIA bij een hoog risico, en het actief inwinnen van het advies van de FG moet nog nader geconcretiseerd worden. Althans, in de praktijk gaat dit nog niet altijd goed, zo is de indruk van de FG. Daarbij speelt dat op dit moment FG-capaciteit binnen SZW een aandachtpunt is. Afdoende bemensing van de FG-Office is een relevante factor om adequaat toezicht te kunnen houden.

Verantwoording

15.15 De NLA verantwoordt zich over informatiebeveiliging en privacy, niet specifiek over het gebruik en registratie van nationaliteitsgegevens

De NLA geeft aan dat de interne verantwoording via SZW loopt binnen de planning- en controlcyclus en de begrotingscyclus. Hierin loopt het onderwerp informatiebeveiliging en privacy mee. Binnen de NLA stellen de programmaleiders van de inspectieprogramma's eens per tertaal een resultaatverantwoording op. Hierin wordt over een aantal prestatie indicatoren gerapporteerd, zoals bijv. het aantal boeterapporten, het aantal interventies, aantal communicatie uitingen, boetebedragen e.d.

De tertaalrapportage is de voortgangsrapportage die de NLA driemaal per jaar oplevert aan de SG van SZW. Deze rapportage gaat in op de voortgang van de beleidsprioriteiten, het jaarplan en de bedrijfsvoering van de NLA als geheel. In deze tertaalrapportage wordt als een van de bijlages de 'tertaalrapportage IB&P' geleverd, waarin ingegaan wordt op de vraag "Zijn er afwijkingen of knelpunten te melden bij het realiseren van de verbeteracties die zijn benoemd in de Zelfevaluatie integrale beveiliging en privacy?". Het Beeld Veiligheid van Privacy van het voorgaande rapportagejaar wordt hiervoor dus als basis gebruikt.

Het team van IB&P-adviseurs rapporteert iedere vier maanden over voortgang van de uitvoering van het jaarplan en de structurele werkzaamheden aan de directeur IV. Het team stelt daarnaast jaarlijks een zelfevaluatie op, het Beeld Veiligheid en Privacy, voor heel de NLA. Dit beeld wordt aangeleverd bij het ministerie van SZW, bij de directie CIV. De NLA heeft zelf geen CIO en geen CISO. Daarom wordt de IB&P rapportage opgeleverd aan de CISO van het departement. Het doel van deze rapportage is tweeledig. Ten eerste geeft het de lijnmanager inzicht in de status van veiligheid en privacy binnen het betreffende dienstonderdeel van SZW. Het beschrijft de belangrijkste risico's, incidenten en maatregelen en het geeft inzicht in de inspanningen die worden geleverd om de feitelijke veiligheid te verhogen. Ten tweede dient het als input voor de toezichtrapportage van SZW aan de bestuursraad, audits van de ADR en de Algemene Rekenkamer (AR) en het departementale informatiebeveiligingsbeeld van het Ministerie van BZK. De rapportage schetst de stand van zaken en functioneert als verantwoording over de ondernomen acties. Ook worden belangrijke gebeurtenissen (zoals incidenten) beschreven. In het Beeld Veiligheid en Privacy zijn verbeterpunten opgenomen en wordt hierover de stand van zaken en de voortgang toegelicht.

Over het gebruik en registratie van nationaliteitsgegevens wordt in de interne rapportages niet expliciet gerapporteerd.

Verder brengt de NLA haar externe jaarverslag uit, maar hier komt het onderwerp privacy of gegevensbescherming niet aan de orde.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00