

Dit is de mondelinge toelichting op het vonnis. De enige officiële versie van de uitspraak is het vonnis dat gepubliceerd is op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

## **Inleiding**

SyRI is een wettelijk instrument dat de overheid gebruikt ter voorkoming en bestrijding van fraude op het terrein van onder meer de sociale zekerheid.

Gedacht kan worden aan fraude op het terrein van uitkeringen, toeslagen en belastingen.

Het gaat bij SyRI volgens de wetgever om technische infrastructuur en bijbehorende procedures waarmee in een beveiligde omgeving anoniem data kunnen worden gekoppeld en geanalyseerd, zodat risicomeldingen kunnen worden gegenereerd.

Een risicomelding betekent dat een persoon of een bedrijf onderzoekswaardig wordt geacht in verband met mogelijke fraude, onrechtmatig gebruik of niet-naleving van wetgeving.

Gegevens worden in SyRI verwerkt door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op verzoek van bepaalde overheidsinstanties die met het oog op de inzet van SyRI een samenwerkingsverband zijn aangegaan.

Als die verwerking leidt tot een risicomelding, worden die instanties daarover door de Minister geïnformeerd als dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun wettelijke taak. Ook de politie en het Openbaar Ministerie kunnen onder omstandigheden worden geïnformeerd.

Risicomeldingen worden opgenomen in een register en gedurende een termijn van maximaal twee jaar bewaard. Als gegevens van een persoon of een bedrijf worden verwerkt in SyRI, maar niet leiden tot een risicomelding, worden zij vier weken na die verwerking vernietigd.

## **SyRI-wetgeving**

Sinds 2014 is er een wet die de inzet van SyRI regelt. De Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (de Wet SUWI) en het Besluit SUWI zijn toen veranderd.

Specifiek zijn voor deze zaak de artikelen 64 en 65 van Wet SUWI en hoofdstuk 5a van het Besluit SUWI van belang.

Deze gewijzigde wetgeving noemt de rechtbank de SYRI-wetgeving.

## **Partijen**

Eisers in deze zaak zijn een aantal maatschappelijke organisaties en twee burgers, samen NJCM. De FNV heeft zich aan de zijde van NJCM gevoegd. Zij heeft geen eigen vordering ingesteld. De gedaagde partij is de Staat.

## **Standpunten**

NJCM wil een 'halt' toeroepen aan het gebruik van SyRI. Daarom heeft zij deze procedure tegen de Staat aangespannen. Zij vindt dat de overheid met de inzet van SyRI een ontoelaatbare inbreuk maakt op mensenrechten.

De Staat is het niet eens met dit standpunt. Hij heeft aangevoerd dat de SyRI-wetgeving voldoende waarborgen bevat om de privacy van eenieder te beschermen. De inbreuk op het privéleven in het geval SyRI wordt ingezet, wordt volgens de Staat beperkt tot het strikt noodzakelijke.

## **Waar gaat de zaak over?**

Deze zaak gaat dus over privacybescherming. Meer specifiek om het recht op de bescherming van gegevens, waaronder persoonsgegevens, wanneer deze gegevens worden verwerkt in SyRI.

De rechtbank moet toetsen of in de SyRI-wetgeving het recht op respect voor het privéleven voldoende wordt beschermd. Zij moet beoordelen of de SyRI-wetgeving in strijd is met hoger recht, namelijk met eenieder verbindende bepalingen van internationaal en Europees recht.

## **Procesrechtelijke toets**

Vooraf moet de rechtbank zelf, ongeacht het verweer, toetsen of ieder van de eisende partijen kan worden

Dit is de mondelinge toelichting op het vonnis. De enige officiële versie van de uitspraak is het vonnis dat gepubliceerd is op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

ontvangen in zijn of haar vorderingen. In dit geval heeft de Staat ook de ontvankelijkheid van een aantal eisers ter discussie gesteld.

De rechtbank oordeelt dat de Landelijke Cliëntenraad en Februari en Wieringa niet-ontvankelijk zijn in hun vorderingen.

De Landelijke Cliëntenraad is een overlegorgaan. Weliswaar ingesteld bij wet, maar bij diezelfde wet is hem geen bevoegdheid toegekend om procedures te voeren. Hij kan niet op één lijn worden gesteld met bijvoorbeeld een Ondernemingsraad.

Februari en Wieringa zijn onder meer columnist, schrijver en burger. Zij zijn ernstig bezorgd over de inzet van SyRI door de overheid. NJCM heeft echter geen feiten gesteld waaruit een mogelijk concreet verband blijkt of aannemelijk is tussen het privéleven van Februari en Wieringa en de verwerking in SYRI van gegevens die op hen specifiek betrekking hebben. De enkele omstandigheid dat in beginsel de gegevens van 'eenieder' in SyRI kunnen worden verwerkt, is niet voldoende om te kunnen worden ontvangen.

#### **Inhoudelijke toets: artikel 8 lid 2 Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens**

Inhoudelijk heeft het debat tussen partijen zich geconcentreerd op de vraag of de SyRI-wetgeving voldoet aan de voorwaarden die artikel 8 lid 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het EVRM, stelt aan beperking van, kort gezegd, het recht op respect voor het privéleven.

Het recht op bescherming van persoonsgegevens is niet als zelfstandig mensenrecht vastgelegd in het EVRM. Wel is dat recht in algemene zin van fundamentele betekenis voor het recht op respect voor het privéleven. Dit blijkt uit de rechtspraak van de Europese mensenrechter, het Europese Hof van de Rechten voor de Mens.

Partijen zijn het erover eens dat de SyRI-wetgeving het privéleven raakt en daarmee onder de reikwijdte van de bescherming van artikel 8 EVRM valt. Ook de rechtbank gaat hier vanuit. Volgens artikel 8 lid 2 EVRM is inmenging in het privéleven alleen toegestaan voor zover bij wet voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk in het belang van, in dit geval, het economisch welzijn van het land.

De rechtbank toetst de SyRI-wetgeving aan artikel 8 lid 2 EVRM. Zij betreft bij die toets mede de fundamentele beginselen van gegevensbescherming die in het recht van de Europese Unie, namelijk in het Handvest en in de Algemene Verordening Gegevensbescherming, uitdrukkelijk zijn vastgelegd.

De rechtbank neemt tot uitgangspunt dat de sociale zekerheid een van de pijlers van de Nederlandse maatschappij is en in belangrijke mate bijdraagt aan de welvaart in Nederland. Fraude tast de solidariteit aan die aan het sociale zekerheidsstelsel ten grondslag ligt. De bestrijding van fraude is dan ook cruciaal om het draagvlak bij de burger voor het stelsel te behouden. Bestrijding van fraude is ook de centrale doelstelling van de SyRI-wetgeving.

Verder geldt dat nieuwe technologieën de overheid (meer) mogelijkheden bieden om onderling gegevens uit te wisselen ter voorkoming en bestrijding van fraude. Bij die nieuwe technologieën gaat het ook om de digitale mogelijkheden om bestanden te koppelen en om met behulp van algoritmen data te analyseren.

De rechtbank deelt het standpunt van de Staat dat die nieuwe technologische mogelijkheden moeten worden benut ter voorkoming en bestrijding van fraude. Zij is van oordeel dat de SyRI-wetgeving in het belang van het economisch welzijn is. Een adequate controle op de juistheid en de volledigheid van gegevens op basis waarvan aan burgers aanspraken worden verleend is immers van groot belang. De wetgeving dient daarmee een legitiem doel.

De ontwikkeling van nieuwe technologieën betekent echter óók dat in toenemende mate betekenis toekomt aan het recht op bescherming van persoonsgegevens. Het bestaan van adequate wettelijke privacybescherming bij de uitwisseling van gegevens door overheidsinstanties draagt bij aan het vertrouwen

Dit is de mondelinge toelichting op het vonnis. De enige officiële versie van de uitspraak is het vonnis dat gepubliceerd is op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

van de burger in de overheid. Net zo zeer als het voorkomen en bestrijden van fraude bijdraagt aan dat vertrouwen.

NJCM stelt terecht dat het aannemelijk is dat bij het ontbreken van voldoende en transparante bescherming van het recht op respect voor het privéleven een zogenoemd 'chilling effect' optreedt. Zonder vertrouwen in voldoende privacybescherming zullen burgers minder snel gegevens willen verstrekken of zal daarvoor minder draagvlak bestaan.

Op grond van artikel 8 EVRM rust op Nederland als lidstaat bij de toepassing van nieuwe technologieën een bijzondere verantwoordelijkheid om de juiste balans te vinden in de weging van enerzijds de voordelen die aan het gebruik van die technologieën verbonden zijn tegenover anderzijds de inmenging die dat gebruik op het recht op respect voor het privéleven kan opleveren. Dit geldt ook in het geval van de inzet van SyRI.

De wetgeving moet uit het oogpunt van bescherming van het recht op respect voor het privéleven een voldoende effectief kader bieden waarmee alle in het geding zijnde belangen inzichtelijk en controleerbaar tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Eenieder moet op grond van de wetgeving de redelijke verwachting kunnen hebben dat in het geval van de inzet van SyRI zijn privéleven voldoende wordt gerespecteerd.

De rechtbank zet de inhoud van de SyRI-wetgeving in het licht van de doelen die deze wetgeving dient af tegen de inbreuk op het privéleven die de SyRI-wetgeving maakt.

#### *Mate en ernst van de inmenging*

De rechtbank gaat in op de mate en ernst van de inmenging waarvan in het geval van de inzet van SyRI sprake is, of kan zijn. Partijen zijn het oneens over wat SyRI precies is en over hoe het doen van een risicomelding juridisch moet worden geduid. Beide geschilpunten kleuren de mate en ernst van de inmenging in het privéleven.

#### *Wat is SyRI precies?*

Partijen hebben sterk uiteenlopende standpunten over wat SyRI precies is. Volgens NJCM is, kort gezegd, sprake van ongerichte sleepnetacties met het oog op opsporingsdoeleinden. Zij stelt ook dat gebruik wordt gemaakt van *patroonherkenning* (ook 'deep learning' genoemd), *datamining*, *risicoprofilering* en 'big data'.

De Staat heeft daar tegenover aangevoerd dat het bij de inzet van SyRI alleen gaat om een vergelijking van bestanden met bestaande feitelijke gegevens. Die feitelijke gegevens worden met elkaar vergeleken met behulp van een eenvoudige beslisboom. Het doel daarvan is om discrepanties te ontdekken ter controle van wettelijke aanspraken van burgers.

De rechtbank kan de juistheid van het standpunt van de Staat over wat SyRI precies is niet toetsen. Het risicomodel dat bij de inzet van SyRI wordt gebruikt en dat aangeeft of sprake is van een verhoogd risico, is niet openbaar. Evenmin zijn de indicatoren waaruit het risicomodel bestaat of kan bestaan openbaar. Dit geldt ook voor de gegevens die in een concreet SyRI-project gebruikt worden. Dat is een bewuste keuze. Die keuze is in overeenstemming met het uitgangspunt van de wetgever ten aanzien van de informatieverstrekking over SyRI.

Het risicomodel, de indicatoren waaruit het model bestaat en de gegevens die in een concreet SyRI-project worden verwerkt, zijn ook niet kenbaar voor betrokkenen. De SyRI-wetgeving voorziet niet in een verplichting om degenen van wie de gegevens in SyRI worden verwerkt daarover te informeren. Er is ook geen verplichting om betrokkenen in voorkomend geval afzonderlijk te informeren over het feit dat een risicomelding is gedaan. Er is slechts vooraf een wettelijke verplichting tot bekendmaking van het SyRI-project in de Staatscourant en achteraf, op verzoek, bestaat een toegang tot het register van risicomeldingen.

Dit is de mondelinge toelichting op het vonnis. De enige officiële versie van de uitspraak is het vonnis dat gepubliceerd is op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Anders dan NJCM stelt, is naar het oordeel van de rechtbank geen sprake van ongerichte sleepnetacties. De rechtbank gaat er bij haar beoordeling van uit dat in het geval van de inzet van SyRI sprake is van *gestructureerde* gegevensverwerking op basis van bestaande, bij de deelnemende overheidsinstanties beschikbare bestanden. Daar staat tegenover dat het aantal gegevens dat in een specifiek SyRI-project kan worden gebruikt zeer groot is. Het aantal categorieën gegevens is limitatief in de wet opgesomd. Dat neemt niet weg dat grote hoeveelheden gegevens kunnen worden verzameld, afkomstig uit veel verschillende bronnen.

Bestaande bestanden worden vergeleken met het oog op potentiële treffers die duiden op een verhoogd risico. Inherent aan die vergelijking is dat risicoprofielen worden gebruikt op basis van bestaande, beschikbare feitelijke gegevens. Dit wordt door de Staat zelf ook aangevoerd.

Een en ander betekent nog niet dat met de inzet van SyRI sprake is van deep learning en risicoprofielen worden ontwikkeld, zoals NJCM stelt. De rechtbank stelt vast dat de SyRI-wetgeving de mogelijkheid biedt voor de ontwikkeling en toepassing van een risicomodel waarbij gebruik wordt gemaakt van voorspellende analyses, 'deep learning' en datamining. De SyRI-wetgeving voorziet ook uitdrukkelijk in de mogelijkheid van aanpassing van een bestaand risicomodel op basis van een evaluatie. Daarnaast kunnen nieuwe risicomodellen met nieuwe indicatoren worden ontwikkeld. Het is volgens de wetgever de bedoeling dat op termijn een risicomodel kan worden gebruikt dat speciaal op een bepaald SyRI-project is toegesneden.

De rechtbank is daarom van oordeel dat de inzet van SyRI "past" bij 'deep learning' en zelflerende systemen. De SyRI-wetgeving geeft daarvoor de ruimte.

Een en ander laat onverlet dat de rechtbank aanneemt dat er bij de uitvoering van de SyRI-wetgeving op dit moment geen sprake is van 'deep learning' en datamining of dat risicoprofielen worden ontwikkeld, zoals de Staat betoogt. Of dit daadwerkelijk niet het geval is, kan de rechtbank niet toetsen.

Of bij de verwerking van gegevens in SyRI sprake is van 'big data' acht de rechtbank niet van belang. De term kent geen vastomlijnde definitie. In ieder geval komt een zeer grote hoeveelheid gegevens voor verwerking in SyRI in aanmerking.

Hoe moet het doen van een risicomelding juridisch worden geduid?

De rechtbank neemt aan dat een risicomelding een aanmerkelijk effect op het privéleven van een betrokkene heeft. De rechtbank acht onder meer van belang dat een risicomelding gedurende twee jaar kan worden opgeslagen en ook de politie en het Openbaar Ministerie daarover kunnen worden geïnformeerd. Ook dit effect bepaalt mede de mate en ernst van de inbreuk van de inzet van SyRI op het privéleven.

#### *Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit*

De rechtbank beoordeelt of de SyRI-wetgeving voldoet aan de op grond van artikel 8 lid 2 EVRM vereiste noodzakelijkheid, evenredigheid (of: proportionaliteit) en subsidiariteit in het licht van de doelen die de wetgeving dient. Er moet een 'fair balance' (een redelijke verhouding) bestaan tussen het maatschappelijk belang dat de wetgeving dient en de inbreuk op het privéleven die de wetgeving oplevert.

De rechtbank legt bij haar beoordeling of de SyRI-wetgeving voldoet aan dit vereiste van 'fair balance' artikel 8 lid 2 EVRM mede uit aan de hand van de fundamentele beginselen van gegevensbescherming die in het Unierecht zijn bepaald, te weten het transparantiebeginsel, het doelbindingsbeginsel en het beginsel van dataminimalisatie.

De rechtbank acht, anders dan de Staat, de in de wetgeving getroffen waarborgen met het oog op de bescherming van het privéleven van degene van wie de gegevens in SyRI worden verwerkt onvoldoende. De wetgeving voldoet niet aan de 'fair balance' die het EVRM vereist om te kunnen spreken over een voldoende

Dit is de mondelinge toelichting op het vonnis. De enige officiële versie van de uitspraak is het vonnis dat gepubliceerd is op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

gerechtvaardigde inbreuk op het privéleven. De rechtbank oordeelt dat de wetgeving wat betreft de inzet van SyRI onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar is.

De SyRI-wetgeving voorziet op geen enkele manier in informatie over de feitelijke gegevens die de aanwezigheid van een bepaalde omstandigheid aannemelijk kunnen maken, oftewel welke objectieve feitelijke gegevens gerechtvaardigd tot de conclusie kunnen leiden dat sprake is van een verhoogd risico.

De SyRI-wetgeving voorziet bovendien niet in informatie die betrekking heeft op de werking van het risicomodel, bijvoorbeeld over het type algoritmen dat in het risicomodel wordt gebruikt. Ook is er geen enkele informatie over de methode van risicoanalyse die door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gebruikt. Inzicht in de validatie van het risicomodel en verificatie van de risico-indicatoren biedt de SyRI-wetgeving niet en heeft de rechtbank ook in deze procedure niet.

Er kan dus niet worden gecontroleerd hoe de eenvoudige beslisboom, waarover de Staat spreekt, tot stand komt en uit welke stappen deze bestaat. Het valt dus ook moeilijk in te zien hoe een betrokkene zich kan verweren tegen het gegeven dat ten aanzien van hem of haar een risicomelding is gedaan.

Evenzeer valt moeilijk in te zien hoe een betrokkene van wie de gegevens wel in SyRI zijn verwerkt, maar die niet hebben geleid tot een risicomelding, ervan op de hoogte kan zijn dat zijn of haar gegevens op juiste gronden zijn verwerkt. Dat in deze laatste situatie de gegevens niet hebben geleid tot een risicomelding en bovendien uiterlijk vier weken na analyse moeten zijn vernietigd, doet niet af aan de vereiste transparantie ten aanzien van die verwerking.

Het recht op respect voor het privéleven houdt ook in dat een betrokkene in redelijke mate in staat moet worden gesteld zijn of haar gegevens te volgen.

Het belang van transparantie, met het oog op controleerbaarheid, is volgens de rechtbank mede zwaarwegend omdat aan het gebruik van het risicomodel en de analyse die dat verband wordt verricht het risico verbonden is dat, onbedoeld, discriminerende en of stigmatiserende effecten optreden.

SyRI is tot nog toe, zoals de Staat ter zitting heeft bevestigd, alleen ingezet in zogenoemde 'probleemwijken'. Dit op zichzelf hoeft niet te impliceren dat die inzet in alle gevallen disproportioneel is of anderszins in strijd met het EVRM. Gegeven echter de grote hoeveelheden gegevens die in aanmerking komen voor verwerking in SyRI en de omstandigheid dat gebruik wordt gemaakt van risicoprofielen, bestaat wel het risico dat met de inzet van SyRI onbedoeld verbanden worden gelegd op basis van bias, zoals een lagere sociaal economische status of een migratieachtergrond, zoals NJCM betoogt. Op basis van de SyRI-wetgeving kan niet worden beoordeeld of dit risico voldoende is ondervangen, bij gebrek aan controleerbaar inzicht in de risico-indicatoren en de werking van het risicomodel.

Het transparantiebeginsel is in de SyRI-wetgeving in het licht van artikel 8 lid 2 EVRM onvoldoende in acht genomen.

Ook is in de SyRI-wetgeving, getoetst aan artikel 8 lid 2 EVRM, onvoldoende acht geslagen op het doelbindingsbeginsel en het beginsel van dataminimalisatie.

De rechtbank stelt voorop dat de doelen waarvoor SyRI volgens artikel 64 Wet SUWI kan worden ingezet op zichzelf voldoende zijn bepaald. Dit wordt anders indien en voor zover die doelen in samenhang worden gezien met de grote hoeveelheid gegevens die op grond van artikel 65 Wet SUWI en het Besluit SUWI in aanmerking komt. Er valt nauwelijks een persoonsgegeven te bedenken dat niet in aanmerking komt voor de verwerking in SyRI.

Hier komt bij dat de toets welke gegevens noodzakelijk zijn voor de risicoanalyses die worden uitgevoerd en of geen sprake is van een onevenredige aantasting van de belangen van betrokken personen en bedrijven is overgelaten aan ieder van de deelnemende instanties afzonderlijk. De wetgeving voorziet niet in een integrale

Dit is de mondelinge toelichting op het vonnis. De enige officiële versie van de uitspraak is het vonnis dat gepubliceerd is op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

toets vooraf met als doel te beoordelen of de inmenging op het privéleven vanwege alle bestanden die in een SyRI-project worden gekoppeld, noodzakelijk, evenredig en subsidiair is gelet op de specifieke doelstelling van dat project. Aldus is er geen inzicht in het algehele effect op het privéleven van betrokkenen van de vergelijking van de verschillende gegevensbestanden in SyRI.

Bovendien is geen sprake van een toets vooraf door een onafhankelijke derde. Er is een Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Deze adviseert de Minister alleen. Het advies is niet bindend en heeft geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag. De LSI bestaat daarnaast ook uit vertegenwoordigers van instanties die zelf belang hebben bij de bestrijding van fraude op onder meer het terrein van de sociale zekerheid.

De wetgeving biedt onvoldoende handvatten voor de conclusie dat bij de inzet van SyRI de inmenging in het privéleven met als doel om fraude te bestrijden steeds proportioneel en daarmee noodzakelijk is zoals artikel 8 lid 2 EVRM vereist.

#### **Conclusie rechtbank**

De conclusie van de rechtbank is als volgt. De rechtbank komt tot het oordeel dat de SyRI-wetgeving in haar huidige vorm de toets van artikel 8 lid 2 EVRM niet doorstaat. De wetgeving dient weliswaar een legitiem doel en is in het belang van het economisch welzijn, maar bevat onvoldoende waarborgen ter bescherming van het recht op respect voor het privéleven om te kunnen spreken van de *'fair balance'* die het EVRM vereist.

De rechtbank acht de wetgeving wat betreft de inzet van SyRI onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar. Artikel 65 Wet SUWI en hoofdstuk 5a Besluit SUWI, die gaan over de inzet van SyRI, zijn onrechtmatig want in strijd met hoger recht en dus onverbindend.

#### **Beslissing rechtbank**

De rechtbank neemt, kort gezegd, twee beslissingen. De eerste beslissing is dat zij drie eisers niet-ontvankelijk verklaart in hun vorderingen. Dit zijn de Landelijke Cliëntenraad, Februari en Wieringa. De tweede beslissing van de rechtbank is dat zij voor recht verklaart dat artikel 65 Wet SUWI en hoofdstuk 5a Besluit SUWI jegens de ontvankelijke eisers, dus het NJCM, het Platform voor Burgerrechten, Privacy First en de Koepel van DBC-Vrije Praktijken en degenen voor wier belangen deze partijen opkomen, dat wil zeggen hun achterban, onverbindend zijn wegens strijdigheid met artikel 8 lid 2 EVRM.