



Aan Jos Wienen
Datum 27 februari 2020
Onderwerp juridisch kader publiceren persoonsgegevens van Wob-verzoekers en indieners zienswijzen
Van Cathérine Konijnenbelt (functionaris gegevensbescherming) en Else Kingma (juridisch controller)

Geachte heer Wienen, beste Jos,

In de vergadering van de commissie Ontwikkeling van 31 oktober jl. stelden raadsleden vragen over het anonimiseren van persoonsgegevens van o.a. Wob-verzoekers en indieners van zienswijzen in stukken die aan de commissie zijn overgelegd door het college. Wethouder Roduner heeft in de commissievergadering toegezegd deze vragen mee te nemen naar het college en u als portefeuillehouder te verzoeken om aan de commissie Bestuur antwoorden op de vragen te geven.

De beslissing van het college om persoonsgegevens van bewoners al dan niet in de openbaarheid te brengen wordt genomen met inachtneming van zekere juridische kaders. In deze memo schetsen wij deze juridische kaders. Dat doen we vanuit het perspectief van de Haarlemmers, omdat zowel openbaarheid van bestuur als bescherming van de persoonlijke levenssfeer hún belang dient.

1. Waarom is het van belang om verantwoording over gevoerd bestuur in openbaarheid af te leggen en tegelijkertijd ook zorgvuldig met persoonsgegevens van bewoners om te gaan?

Openbaarheid van bestuur

Wij leven in een democratische rechtsstaat. 'Democratie' betekent dat het bestuur gekozen wordt door de bevolking. 'Rechtsstaat' betekent dat dat bestuur zich dient te houden aan de wet, om de bevolking te beschermen tegen misbruik van macht en willekeur. Om deze twee fundamentele principes overeind te houden, is ons systeem ingericht met de nodige 'checks and balances'. Eén daarvan is het uitgangspunt dat het bestuur zich moet verantwoorden en wordt gecontroleerd. Daar komt de openbaarheid van bestuur om de hoek kijken. Dat controleren gebeurt namelijk op allerlei manieren: doordat het college verantwoording aflegt aan de gemeenteraad, via de rechter en ook via de media.

Om dat mogelijk te maken, moet iedereen kunnen nagaan hoe besluiten tot stand komen: welke argumenten zijn er gewisseld en welke belangen zijn meegewogen om tot een bepaald besluit te komen? Iedereen moet de mogelijkheid hebben na te gaan of een besluit op een juiste, faire manier tot stand is gekomen. Voor een deel wordt die informatie actief vrijgegeven, bijvoorbeeld doordat stukken aan de raad worden toegestuurd of door publicatie. Voor een ander deel biedt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) de mogelijkheid (bestuurlijke) stukken op te vragen. Een Wob-verzoek mag maar om een beperkt aantal redenen worden geweigerd. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer is er daar één van.



Persoonlijke levenssfeer

Behalve dat burgers het recht hebben hun bestuur te controleren, hebben zij ook het recht op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Het gaat om de zeggenschap over de eigen persoonsgegevens. Dat mensen niet continu gevolgd worden en dat hun gegevens veilig zijn. Dat is één van de klassieke grondrechten, die in onze digitale samenleving van steeds groter belang wordt. Als overheid verwerken wij veel (persoons)gegevens van onze inwoners voor het uitvoeren van allerlei taken, dat is onvermijdelijk. Zij mogen daarbij bij uitstek van de gemeente – immers een overheid – verwachten dat ze daar uiterst zorgvuldig mee omgaat en dat de kring van degenen die toegang hebben tot persoonsgegevens beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke.

Bijten openbaarheid van bestuur en bescherming van de persoonlijke levenssfeer elkaar dan?

Deze twee beginselen hoeven elkaar zeker niet in de weg te zitten. Als het openbaar maken zelf niet tot doel wordt gesteld maar wordt beschouwd als een middel om het doel te dienen dat controleerbaar is welke afweging het bestuur heeft gemaakt om tot een bepaald besluit te komen, is er geen probleem. Het is heel goed mogelijk te zien welke argumenten en belangen hoe zijn gewogen, zonder te weten over welk individu het gaat. Het gaat erom te zien of alle belangen en relevante argumenten op de juiste manier zijn gewogen. De tegenstelling tussen openbaarheid van bestuur en bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dus een schijntegenstelling.

2. Wat mag wel en niet openbaar worden gemaakt bij Wob-verzoeken of zienswijzen?

Bewoners die zich tot de gemeente richten met een Wob-verzoek of een zienswijze vermelden hierbij hun NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats). Als het college Wob-verzoeken of zienswijzen met de commissie en/of de raad in openbaarheid zou delen, komen de NAW-gegevens online op de website van de gemeente Haarlem terecht. Mensen zijn daar niet op bedacht en willen het in de regel ook niet.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP), toezichthouder op de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) en de Uitvoeringswet AVG, heeft de risico's van het online publiceren van persoonsgegevens in kaart gebracht en in hiervoor richtsnoeren vastgesteld. Deze risico's zijn onder andere: identiteitsfraude, zogenoemde 'cross-searching', 'datamining' en 'profiling'. De reden dat de AP hier bijzondere aandacht aan besteedt, ligt in het feit dat actieve openbaarmaking via internet verstrekkinge gevolgen kan hebben. Publicatie op internet leidt ertoe dat gegevens wereldwijd onbeperkt beschikbaar komen en ze zijn daarbij snel en laagdrempelig raadpleegbaar en kopieerbaar. Het internet 'vergeet' deze gegevens bovendien niet, waardoor de geschetste risico's zeer reëel zijn.

Wat is nodig voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens van bewoners?

Bij de vraag of persoonsgegevens van bewoners openbaar moeten worden gemaakt, moet worden beoordeeld of dit noodzakelijk is, of het is toegestaan (is er een grondslag op grond van de AVG) en of het proportioneel is. Als er een grondslag is, is dat voor de gemeente meestal de nakoming van een wettelijke verplichting of een goede invulling van een publiekrechtelijke taak.



Hieronder lichten wij toe hoe deze beoordeling plaatsvindt ten aanzien van Wobverzoeken en ten aanzien van zienswijzen.

Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

In het kader van de openbaarheid van bestuur publiceert de gemeente Haarlem uit eigen beweging informatie langs verschillende kanalen. Wat betreft de uitvoering van de Wob wordt eenmaal per week op de website een lijst gepubliceerd met een overzicht van in behandeling zijnde Wob-verzoeken. De lijst bevat het onderwerp en datum van indiening.

De vraag om bij het publiceren van Wob-dossiers op internet (verzoek, besluit en geopenbaarde documenten) ook de persoonsgegevens van Wob-verzoekers te publiceren, moet worden beoordeeld aan de hand van de eisen die op grond van de Wob en de AVG in dat verband worden gesteld.

Bij instanties zoals kranten en organisaties wordt de naam vermeld. De namen van ondernemingen worden ook gepubliceerd omdat de werking van de AVG (Europese privacy verordening) zich niet uitstrekt tot gegevens over ondernemingen die behoren tot een rechtspersoon. Dit geldt ook voor personen die beroepsmatig betrokken zijn bij een procedure of verzoek (advocaten, gemachtigden e.d.).

Bij individuele verzoekers is de omschrijving omwille van de eisen op grond van de Wob en de AVG “natuurlijke persoon”. Hun persoonsgegevens worden niet geopenbaard. Het belang van de openbaarheid van Wob-dossiers vereist niet dat bekend wordt wie de brief heeft geschreven, waar die persoon woont en hoe zijn/haar handtekening eruitziet. In de inhoudelijke beoordeling van het verzoek is de vraag wie het verzoek heeft ingediend in het geheel niet relevant. Daar komt bij dat er ook gezien vanuit de AVG er geen noodzaak en daardoor ook geen grondslag is om de persoonsgegevens van de Wob-verzoeker op internet te plaatsen. Het is niet nodig voor de nakoming van een wettelijke verplichting of een goede invulling van een publiekrechtelijke taak, in dit geval de uitvoering van de Wob. Het gaat erom dat duidelijk is wat de inhoud van het verzoek is en hoe dat beoordeeld wordt, niet wie de indiener is. En vervolgens natuurlijk wat het antwoord op het verzoek is.

Publicatie persoonsgegevens indieners van zienswijzen

Er worden regelmatig ontwerpbesluiten (voornamelijk ontwerpbestemmingsplannen) ter inzage gelegd waarop zienswijzen kunnen worden ingediend. Op 16 maart 2017 is de Nota Privacybeleid vastgesteld door de gemeenteraad. Uitgangspunt in de nota is dat de namen van degenen die een zienswijze hebben ingediend, bekend worden gemaakt en gepubliceerd op internet, maar dat de indiener kan aangeven als hij of zij het daar niet mee eens is. Voor die individuele zienswijze wordt dan expliciet een afweging gemaakt of de naam wel of niet wordt gepubliceerd.



Volgens de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de richtsnoeren van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) mogen zienswijzen integraal worden gepubliceerd, maar moeten de NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats) worden geanonimiseerd. Het enkele feit dat iemand een zienswijze indient, mag dan ook niet worden aangemerkt als een instemming van de betrokken persoon met openbaarmaking van zijn persoonsgegevens. Aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de indieners van zienswijzen moet meer gewicht toegekend worden dan aan het belang van de openbaarheid. Zoals hiervoor beschreven doet dit de controleerbaarheid van het bestuur niet tekort. De weging van argumenten en belangen is namelijk wel openbaar. De huidige werkwijze zoals door de raad beschreven in de Nota Privacybeleid inzake de publicatie van de NAW-gegevens van indieners van zienswijzen is dan ook als je het strikt beschouwt niet in lijn met de huidige rechtspraak en het advies van de AP.

Wat zegt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) hierover?

De Awb bepaalt (artt. 3:15, 4:7 en 4:8) dat bij de voorbereiding van bepaalde besluiten aanvragers en andere belanghebbenden en soms zelfs 'een ieder' in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen. Doel is daarmee een zorgvuldige voorbereiding te waarborgen. Deze wet bepaalt echter niets over het al dan niet publiceren van de gegevens van de indieners van een zienswijze. De regels daaromtrent liggen vast in de AVG, die hoe dan ook als Europese wet boven de Awb gaat.

3. Hoe kan in de praktijk met persoonsgegevens van bewoners worden omgegaan?

Voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens van bewoners adviseren wij de volgende handelwijze.

Wob-verzoeken

Op het nog te ontwikkelen online Wob-formulier wordt vermeld dat persoonsgegevens niet openbaar worden gemaakt, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk aangeeft te wensen dat zijn of haar Wob-verzoek dient te worden gepubliceerd met persoonsgegevens er op vermeld. Voordat het college hier gevolg aan geeft, moet een afweging worden gemaakt of de naam wel of niet wordt gepubliceerd en of de betrokkene zich bewust is van de consequenties.

(Totdat het online formulier is ontwikkeld, wordt aan Wob-verzoekers gevraagd of zij toestemming geven voor openbaarmaking van hun NAW-gegevens.)

Zienswijzen

Zienswijzen (b.v. op ontwerpbestemmingsplannen) en de reactie van het college daarop moeten in anonieme vorm worden gepubliceerd. Kennisneming door derden van de identiteit van de indieners van de zienswijzen is niet nodig voor het adequaat laten verlopen van de openbare voorbereidingsprocedure. Persoonsgegevens kunnen hier eveneens gepubliceerd worden indien de betrokkene uitdrukkelijk aangeeft geen bezwaar te hebben tegen de publicatie van zijn of haar persoonsgegevens.



Persoonsgegevens kunnen worden gepubliceerd, zolang vooraf toestemming is verkregen. Er is pas sprake van een geldige toestemming indien er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De toestemming dient bijvoorbeeld vrij en zonder druk gegeven te zijn. Het benutten van toestemming als grondslag wordt aan overheden in het algemeen afgeraden, omdat in de verhouding tussen burger en bestuur altijd een meer of minder zware ongelijkheid blijft bestaan. Bovendien kan toestemming altijd weer worden ingetrokken en dan moeten de gegevens op dat moment alsnog worden verwijderd.

Bewoners treden soms uit zichzelf in de openbaarheid, door bijvoorbeeld Wob-verzoeken en Wob-besluiten op hun eigen website te publiceren of via diverse openbare mediakanalen te publiceren. Dat deze gegevens al op internet staan, betekent echter niet dat iemand ze zomaar opnieuw mag gebruiken. De gegevens worden dan namelijk in een andere context gebruikt en voor een ander doel. Dit is opnieuw behoudens een expliciete toestemming die de betreffende bewoner hiervoor aan de gemeente heeft verstrekt.

4. Persoonsgegevens inzichtelijk voor de raad

Indien het voor de uitoefening van de taak van de raad noodzakelijk is dat er inzicht is in de persoonsgegevens van Wob-verzoekers of indieners van zienswijzen, ook zonder dat de betrokkene hiervoor toestemming heeft gegeven, dan kunnen deze persoonsgegevens door het college aan de raad – onder de oplegging van geheimhouding – worden verstrekt. Wij adviseren een terughoudend gebruik hiervan, omdat ook voor het verstrekken van persoonsgegevens aan de raad een wettelijke grondslag is vereist. **Daar waar zienswijzen betrekking hebben op een door de raad vast te stellen besluit, zijn ze gericht aan de raad. De huidige werkwijze, waarbij de gegevens van de indieners bekend worden gemaakt aan de raadsleden maar in een afgeschermd omgeving, is dan zorgvuldig. Daar waar de zienswijze betrekking heeft op een door college of burgemeester te nemen besluit, zal dit doorgaans niet aan de orde komen in raad of commissie.**

Met vriendelijke groet,

Cathérine Konijnenbelt,
Functionaris Gegevensbescherming

Else Kingma
Juridisch controller