

CBP Richtsnoeren

Actieve openbaarmaking en eerbiediging
van de persoonlijke levenssfeer

ming persoonsgegevens

an 6 juli 2000, houdende
bescherming van pers
neming persoonsge

rix, bij de gratie Gods, Koningin der N

e deze zullen zien of horen lezen, salu
j in overweging genomen hebben, da
opees Parlement en de Raad van de
herming van natuurlijke personen in
effende het vrije verkeer van die ge
op artikel 10, tweede en derde lid, v
het, dat Wij, de Raad van State g
en goedgevonden en verstaan, gel

Hoofdstuk 1
Algemene bepalingen

Art. 1

deze wet en de daarop beruste
persoonsgegevens: elk gegeven
rsoon;

verwerking van persoonsge
ing tot persoonsgegevens, w
bijwerken, wijzigen,
verspreiding

INHOUD

	Inleiding	2
I	Actieve openbaarmaking	4
II	Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	5
III	Samenloop actieve openbaarmaking en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	6
IV	Het belang van actieve openbaarmaking	7
V	Het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer	8
VI	Toestemming en functionele gegevens	9
VII	Invulling van de belangenafweging	10
VIII	Een belangenafweging die 'Wbp-proof' is	15
IX	Praktijkvoorbeeld	17
X	Samenvatting	18

CBP Richtsnoeren

Actieve openbaarmaking en eerbiediging
van de persoonlijke levenssfeer



In december 2007 heeft het CBP algemene richtsnoeren gepubliceerd over de publicatie van persoonsgegevens op internet (hierna: de Richtsnoeren I).¹ Met die richtsnoeren heeft het CBP het voor particulieren, ondernemingen, organisaties en instellingen die van plan zijn persoonsgegevens op internet te publiceren eenvoudiger willen maken te beoordelen of die publicatie is toegestaan en zo ja, aan welke voorwaarden daarbij moet worden voldaan.

Het CBP ontvangt nog regelmatig signalen en vragen over ontwikkelingen op internet in relatie tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen, en ten aanzien van de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens op internet in het bijzonder. Het publiceren van persoonsgegevens op internet neemt almaar toe. Bijvoorbeeld door bestuursorganen die uit eigen beweging tot het op internet openbaar maken van overheidsinformatie overgaan. Soms bevat die overheidsinformatie persoonsgegevens. De wens om een transparante, controleerbare overheid te hebben ligt aan het publiceren van die persoonsgegevens ten grondslag.

Het CBP erkent zonder meer het belang van openbaarheid. Die openbaarheid is onmisbaar voor een goed functionerende democratische samenleving. Dat betekent alleen niet dat informatie van de overheid altijd op internet moet worden gepubliceerd. En het betekent zeker niet dat persoonsgegevens, voor zover die in overheidsinformatie zijn vervat, klakkeloos op internet kunnen worden geplaatst. Dat stelt burgers namelijk bloot aan grote risico's. Openbaarmaking van hun persoonsgegevens op internet zou bijvoorbeeld tot identiteitsfraude kunnen leiden. Door publicatie op internet wordt het verspreidingsgebied van de informatie enorm vergroot. De gegevens zijn wereldwijd beschikbaar voor iedereen die daarin geïnteresseerd is en informatie is eenvoudig te vinden als internetpagina's indexeerbaar zijn voor zoekmachines. Derden kunnen zo op ongekende schaal gegevens over personen verzamelen waarvan zij het bestaan of de inhoud niet konden vermoeden. Deze verzameling kunnen zij vervolgens in een door hen gewenste context opnieuw publiceren of gebruiken met het oog op 'cross searching', het opstellen van profielen en zelfs data warehousing en datamining². Doordat verschillende zoekmachines kopieën van internetpagina's maken, kan het verder voorkomen dat zelfs informatie die van internet is verwijderd, daarna nog toegankelijk blijft. De persoonsgegevens van de burger gaan op die manier ongecontroleerd circuleren. Niemand heeft daarop nog enige greep, burgers zelf al helemaal niet.

Niet alleen is het publiceren van overheidsinformatie op internet door bestuursorganen toegenomen, die publicatie kenmerkt zich steeds vaker door het actief, dat wil zeggen zonder verzoek daartoe, verstrekken van informatie door het bestuursorgaan. Voor het aldus uit eigen beweging verstrekken van overheidsinformatie bestaan geen eenduidige regels. Dat komt de bescherming van de mogelijk in die informatie vervatte persoonsgegevens niet ten goede. Bovendien kan bijvoorbeeld het belang dat is gelegen in het beschermen van die persoonsgegevens grenzen stellen aan het actief openbaar maken door het bestuursorgaan. Op dat laatste is deze publicatie gericht: het beoogt bestuursorganen een handreiking te geven bij de publicatie van persoonsgegevens op internet in het kader van hun actieve openbaarmakingsplicht. Het CBP wil het voor bestuursorganen eenvoudiger maken te beoordelen of publicatie van persoonsgegevens op internet in het kader van die plicht is toegestaan, en zo ja, aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

Deze nieuwe richtsnoeren vormen een aanvulling op de Richtsnoeren I. Zij behandelen uitsluitend de situatie, waarin het recht op openbaarheid van overheidsinformatie en het recht op bescherming van persoonsgegevens samenkomen.

1 Stcrt 2007, nr 240, p. 27

http://www.cbpweb.nl/downloads_rs/rs_20071211_persoonsgegevens_op_internet_definitief.pdf?refer=true&theme=purple

2 Een datawarehouse is een database, waarin gegevens uit verscheidene systemen worden gekopieerd om in die database, bijvoorbeeld door middel van datamining, patronen te ontdekken of op andere manieren analyses uit te voeren. Datamining is het in grote hoeveelheden gegevens op een geautomatiseerde manier patronen en verbanden ontdekken. De naam komt voort uit de overeenkomst tussen het zoeken naar waardevolle bedrijfsinformatie en het graven (mining) naar iets waardevols in een grote berg gegevens.

Concreter gaat het uitsluitend om de situatie, waarin een belangenafweging moet worden gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.³ Daarnaast wordt opgemerkt dat een bestuursorgaan overheidsinformatie weliswaar ook op andere manieren openbaar kan maken, bijvoorbeeld door het ter inzage leggen of het in de krant plaatsen, maar dat deze nieuwe richtsnoeren alleen op het publiceren op internet zien.

Voor zover de uitkomst van de eerdergenoemde belangenafweging ertoe leidt dat het bestuursorgaan op internet overheidsinformatie gaat publiceren waarin persoonsgegevens zijn opgenomen, moet die uitkomst 'Wbp-proof' zijn, oftewel aan de in die wet neergelegde normen voldoen. Deze richtsnoeren beogen daaraan een bijdrage te leveren.

De richtsnoeren zien daarmee alleen op de fase voorafgaand aan de publicatie. Als het bestuursorgaan eenmaal heeft besloten dat het in het kader van zijn actieve openbaarmakingsplicht op grond van de Wet openbaarheid bestuur (hierna: de Wob) is gehouden tot publicatie, het daarbij het internet als instrument voor openbaarmaking kiest en heeft vastgesteld dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan publicatie niet in de weg staat, gelden de regels en het kader zoals uiteengezet in de Richtsnoeren I. Wat betreft de fasen 'bij publicatie' en 'na publicatie' wordt dan ook verwezen naar de Richtsnoeren I.

Met de term 'betrokkene' wordt in deze handreiking overeenkomstig artikel 1, aanhef en onder f, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: de Wbp) degene bedoeld op wie een persoonsgegeven betrekking heeft. Met de term 'verantwoordelijke' wordt hier uitsluitend bedoeld het bestuursorgaan in de zin van de artikelen 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en 1a, eerste lid, van de Wob.

3 Het gaat hier dus om de samenloop van de artikelen 8, eerste lid, en 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. De situatie waarin actieve openbaarmaking achterwege blijft omdat sprake is van bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Wbp (artikel 8, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wob) blijft hier dan ook onbesproken. Korthedshalve wordt verwezen naar (paragraaf 7.2.2. van) *Transparant bestuur, een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid van bestuur* in februari 2009 uitgegeven door de VNG.

ACTIEVE OPENBAARMAKING

De Wob kent als hoofdregel dat overheidsinformatie openbaar is. In artikel 8, eerste lid, van de Wob is het beginsel van actieve openbaarmaking neergelegd, dat wil zeggen het uit eigen beweging verstrekken van informatie door een bestuursorgaan, derhalve zonder dat daaraan een verzoek ten grondslag ligt.

De bepaling stelt een tweetal voorwaarden:

- de openbaar te maken informatie gaat over het beleid, de voorbereiding en uitvoering daaronder begrepen;
- de openbaarmaking is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering.

Voor beantwoording van de vraag of informatie gaat over beleid met inbegrip van de voorbereiding en uitvoering daarvan, kan worden verwezen naar de rechtspraak omtrent artikel 3 van de Wob en de in dat artikel gebezigde term 'bestuurlijke aangelegenheid'. Wat betreft de vraag wanneer sprake is van 'een goede en democratische bestuursvoering' vermeldt de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 8:

'De plicht tot het verstrekken van informatie ingevolge artikel 8 ontstaat voor het overheidsorgaan zodra dit in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Dit is een soepele norm [...]. Exacte criteria voor het uit eigen beweging verstrekken van informatie zijn echter niet te geven.'⁴

Het verstrekken van informatie uit eigen beweging is voor elk bestuursorgaan dan ook een verplichting, die ontstaat zodra het verstrekken in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Wanneer en onder welke voorwaarden daarvan sprake is, staat echter niet vast. Aan het motief van een goede en democratische bestuursvoering vindt geen toetsing plaats, omdat het belang van openbaarheid van overheidsinformatie nu eenmaal uitgangspunt is.⁵ Het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering wordt door de Wob namelijk voorondersteld. De naleving van de plicht tot actieve openbaarmaking is echter niet rechtens afdwingbaar.

Bij actieve openbaarmaking is een bestuursorgaan voorts gebonden aan de uitzonderingsgronden van de artikelen 10 van de Wob. Dit volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 31 mei 2006, waarin de Afdeling overwoog dat: 'Artikel 10 van de Wob, dat betrekking heeft op het verstrekken van informatie ingevolge die wet, biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de in die bepaling gevestigde afweging niet ook dient plaats te vinden indien het bestuur eigener beweging voornemens is tot het openbaar maken, op voet van artikel 8, eerste lid, van de Wob, van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, waarbij in artikel 10 van de Wob vermelde belangen zijn betrokken. Ook in dat geval dient derhalve met het oog op die belangen een afgewogen besluitvorming plaats te vinden.'⁶

In het eerste lid van artikel 10 van de Wob zijn de absolute weigeringsgronden neergelegd: wanneer een van de daarin genoemde gevallen zich voordoet, blijft het verstrekken van informatie zonder meer achterwege. Dit is bijvoorbeeld het geval als sprake is van bijzondere persoonsgegevens in de zin van paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wbp. Artikel 10, tweede lid, van de Wob vermeldt de relatieve uitzonderingsgronden: vóór het uit eigen beweging verstrekken van informatie moet het bestuursorgaan nagaan of de in het artikel onder a tot en met g genoemde belangen aan openbaarmaking in de weg staan. Een afweging moet worden gemaakt tussen het specifieke belang dat met geheimhouding van de informatie wordt gediend en het publieke belang van de openbaarheid van de gevraagde informatie.

Artikel 8, tweede lid, van de Wob stelt voorwaarden aan de vorm waarin en de wijze waarop de overheidsinformatie actief openbaar wordt gemaakt. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat artikel 9 ten slotte het actief openbaarmaken van adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies regelt.

⁴ TK 1986-1987, 19 859, nr. 3, p. 29.

⁵ *Openbaarheid van bestuur*, Koninklijke Vermande, Sdu Uitgevers 2003, toelichting bij artikel 8 van de Wob.

⁶ In zaak no. 200505388/1, www.raadvanstate.nl

EERBIEDIGING VAN DE PERSOONSLIJKE LEVENSSFEER

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt erkend in bijvoorbeeld artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). De betekenis van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is van verstrekkend belang, met name door de extensieve interpretatie die het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: het EHRM) daaraan geeft. Artikel 8 eist dat als een inbreuk op het recht van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer plaatsvindt, deze voorzien moet zijn in de wet en noodzakelijk moet zijn op grond van een aantal nader aangegeven gronden.⁷

Persoonsgegevens maken deel uit van de persoonlijke levenssfeer. Een ieder heeft het recht op bescherming tegen de ongebreidelde vergaring, bewerking en verspreiding van zijn persoonsgegevens. Daartoe strekt kort gezegd de Wbp. Dat betekent dat die wet aangeeft wat de rechten zijn van iemand van wie gegevens worden gebruikt en wat de plichten zijn van de instanties of bedrijven die deze gegevens gebruiken. Gegevens moeten op een behoorlijke en zorgvuldige manier en in overeenstemming met de Wbp en toepasselijke andere wetten worden verwerkt. Voordat een verantwoordelijke persoonsgegevens mag verzamelen, moet hij eerst bepalen voor welk doel of doelen hij dat doet. Daarmee vormt de Wbp een uitvloeisel van het recht dat artikel 8 van het EVRM beoogt te waarborgen.

Anders gezegd: de normen die ten grondslag liggen aan artikel 8 van het EVRM liggen ook ten grondslag aan de Wbp, specifiek daar waar het om bescherming van persoonsgegevens gaat. In het bijzonder zijn het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel van belang.

⁷ Tekst en toelichting Wet bescherming persoonsgegevens, T. Hooghiemstra en S. Nouwt, Sdu Uitgevers 2007, p. 16

SAMENLOOP ACTIEVE OPENBAARMAKING EN EERBIEDIGING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

Op grond van de Wbp is verwerking van persoonsgegevens onrechtmatig, tenzij dit door de Wbp wordt toegestaan. Daarmee is het regime van de Wbp tegenovergesteld aan dat van de Wob, dat, zoals gezegd, als uitgangspunt heeft dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij daarop een uitzondering bestaat. Overheidsinformatie kan verschillende persoonsgegevens bevatten. Het verstrekken van die informatie valt dan ook onder de definitie van 'verwerking van persoonsgegevens' als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder b, van de Wbp.

Op grond van de Wbp mogen persoonsgegevens slechts verwerkt worden als daarvoor een grondslag bestaat. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is (artikel 8, aanhef en onder c, van de Wbp). Actieve openbaarmaking op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wob is een dergelijke verplichting.

Bij het verstrekken van overheidsinformatie in het kader van actieve openbaarmaking vindt er derhalve samenloop plaats tussen de Wob en de Wbp, indien die informatie persoonsgegevens bevat. Die samenloop betekent echter ook dat er een spanningsveld kan ontstaan tussen het recht op toegang tot overheidsinformatie enerzijds en het recht op bescherming van persoonsgegevens anderzijds. Bijvoorbeeld in de situatie waarin het bestuursorgaan op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wob de plicht tot actieve openbaarmaking heeft, maar het verstrekken van de informatie wellicht achterwege blijft op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wob, omdat eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de verstrekking in de weg staat. De vraag rijst hoe het spanningsveld kan worden weggenomen zonder dat daarbij al te veel afbreuk aan een van de rechten wordt gedaan.

HET BELANG VAN ACTIEVE OPENBAARMAKING

Sinds de eeuwwisseling is het beleid van de overheid sterk gericht op een optimaal gebruik van de mogelijkheden die artikel 8 van de Wob biedt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op de beleidslijn 'Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie' van 20 april 2000⁸, waarin wordt aangegeven dat zowel de zogenaamde basisinformatie van de democratische rechtsstaat als informatie die op grond van de Wob behoort te worden verstrekt, zo veel mogelijk toegankelijk moet worden gemaakt. De beleidslijn vormt een uitvloeisel van het Actieprogramma Elektronische overheid⁹, waarin een betere toegang tot overheidsinformatie centraal staat. In dat verband is ook de Wet elektronische bekendmaking, die naar verwachting op 1 juli 2009 in werking treedt¹⁰, het vermelden waard.

In de rechtspraak zijn de volgende, hier relevante, uitgangspunten van de Wob ontwikkeld:

- openbaarheid is hoofdregel;
- het belang van degene die om de openbaarheid vraagt speelt geen rol;
- openbaar voor de één betekent openbaar voor een ieder, *en*
- eens openbaar, altijd openbaar.

Het eerste uitgangspunt van de Wob is verwoord in artikel 2 van die wet. Informatie over het handelen van de overheid is openbaar, tenzij er redenen zijn om informatie niet openbaar te maken. De Wob geeft daarmee uitvoering aan artikel 110 van de Grondwet.

Ten aanzien van het tweede uitgangspunt overwoog de Afdeling herhaaldelijk:

“Vooropgesteld wordt dat het recht op openbaarmaking op grond van de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering dient, welk belang de Wob vooronderstelt. Daarom kan ten aanzien van de openbaarmaking geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de oogmerken van de verzoeker.”¹¹

Niet vereist is dan ook dat bij een verzoek om openbaarheid aangegeven wordt waarom men over de verzochte informatie wenst te beschikken. Het recht op openbaarmaking komt iedere burger voorts in gelijke mate toe. Tot slot kan worden gesteld dat wanneer informatie eenmaal openbaar is gemaakt, deze daarna altijd openbaar is. Hiervoor maakt het geen verschil of die informatie in eerdere instantie op verzoek is verstrekt dan wel uit eigen beweging door het bestuursorgaan openbaar is gemaakt.

⁸ TK 1999-2000, 26 387, nr. 7

⁹ TK 1998-1999, 26 387, nr. 1

¹⁰ TK 2008-2009, 31 084, nr. 11

¹¹ Bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2006 in zaak no. 200605082/1, www.raadvanstate.nl

HET BELANG VAN BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

Voor de betekenis van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet worden gekeken naar de rechtspraak over artikel 8 van het EVRM.

Van belang is of sprake is van:

- een inmenging in het privéleven van de betrokkene
- die noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Wat betreft de eerste voorwaarde wordt opgemerkt dat bij actieve openbaarmaking sprake kan zijn van een **inmenging**. Deze inmenging vindt haar grondslag in artikel 8, eerste lid, van de Wob. Verder is van belang dat het begrip 'privéleven' dezelfde betekenis heeft als de term 'persoonlijke levenssfeer' in de Grondwet en de Wob.¹² De term 'persoonlijke levenssfeer', is, zoals gezegd, ruimer dan het begrip 'persoonsgegevens', zoals dat in de Wbp voorkomt. Het omvat onder meer ook de bescherming van het recht op een identiteit, persoonlijke ontwikkeling en het recht om relaties aan te gaan en te ontwikkelen met andere mensen. Daarnaast bestaat er geen principiële reden waarom het begrip 'persoonlijke levenssfeer' geen beroeps- of handelsactiviteiten zou omvatten.¹³

Bij de tweede voorwaarde spelen het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol.

De inbreuk op het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het belang van openbaarheid. Het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, namelijk dat belang van openbaarheid, moet in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder verstrekken manier kunnen worden bereikt. Wordt na het maken van deze afweging tot openbaarmaking overgegaan, dan is van belang dat het bestuursorgaan in redelijkheid alle mogelijkheden benut om de inbreuk op het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te beperken. Deze aldus mede op artikel 8 van het EVRM gestoelde beginselen nemen ook in de Wbp een centrale positie in. Op veel plaatsen in de Wbp wordt de verwerking van persoonsgegevens aan het noodzakelijkheids criterium gebonden.¹⁴ Ook in de rechtspraak komt naar voren dat het toetsingskader van artikel 8 EVRM niet wezenlijk verschilt van het kader dat op grond van de Wbp moet worden gehanteerd.¹⁵

12 Grondrechten: Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland, P.W.C. Akkermans, C.J. Bax en L.F.M. Verhey, Kluwer 2005, p. 102

13 Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het EHRM van 16 december 1992 (Niemitz tegen Duitsland), 16 februari 2000 (Amann tegen Zwitserland), 4 mei 2000 (Rotaru tegen Roemenië) en 28 januari 2003 (Peck tegen Verenigd Koninkrijk), www.echr.coe.int/echr/

14 *Tekst en toelichting Wet bescherming persoonsgegevens*, T. Hooghiemstra en S. Nouwt, Sdu Uitgevers 2007, p. 17

15 Uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 10 juli 2008, LJN: BD8005, www.rechtspraak.nl

TOESTEMMING EN FUNCTIONELE GEGEVENS

Toestemming

Artikel 10, derde lid, van de Wob bepaalt dat toestemming van de betrokkene ertoe leidt dat eerbiediging van zijn of haar persoonlijke levenssfeer per definitie niet in de weg staat aan actieve openbaarmaking. Op grond van de Wbp geldt dat een van betrokkene verkregen toestemming ondubbelzinnig moet zijn. Het bestuursorgaan mag niet uitgaan van het principe 'wie zwijgt, stemt toe', maar moet elke twijfel uitsluiten over de vraag of de betrokkene toestemming heeft gegeven, en zo ja, voor welke specifieke verwerkingen die geldt. Een eenmaal gegeven toestemming kan te allen tijde worden ingetrokken. Met het oog op de mogelijkheid tot intrekking van een in eerste instantie verleende toestemming, doet het bestuursorgaan er verstandig aan een adequate technische procedure in te richten om de informatie in dat geval van het internet te kunnen verwijderen.

Beroepshalve functioneren

De persoonlijke levenssfeer van een betrokkene is in het algemeen niet in het geding voor zover het uitsluitend zijn beroepshalve functioneren betreft.¹⁶ Van belang is of het persoonsgegevens te beschouwen is als een aspect van het beroepshalve functioneren. Ten aanzien van het ambtelijk beroepshalve functioneren kan in beginsel geen beroep worden gedaan op de persoonlijke levenssfeer als weigeringsgrond voor openbaarmaking. Bestuurders en ambtenaren in functie worden aangemerkt als publieke personen. Bij het handelen uit hoofde van hun functie komt aan deze publieke functionarissen dus een verminderde aanspraak op bescherming van hun persoonsgegevens toe. Omdat niet elke ambtenaar een even grote rol speelt in het publieke domein, moet rekening worden gehouden met de 'publieke exposure' van de betreffende persoon. Dit betekent dat naarmate een ambtenaar meer bij het publiek bekend is, zijn persoonsgegevens minder bescherming genieten. Onderscheid moet dan ook worden gemaakt al naar gelang de publieke bekendheid van de betreffende functionaris.

Naast het onderscheid naar de mate van publieke bekendheid van de functionaris, zal het bestuursorgaan ook onderscheid moeten maken tussen strikt persoonlijke gegevens en functionele gegevens van de betrokken ambtenaar. De verminderde aanspraak op bescherming van persoonsgegevens van publieke functionarissen geldt niet voor de eerste categorie gegevens. Deze strikt persoonlijke gegevens als naam, adresgegevens, privé-bankrekeningnummer en handtekening verdienen een zelfde mate van bescherming als de persoonsgegevens van niet publieke personen.¹⁷ Van belang daarbij is dat het niet gaat om het opgeven van bijvoorbeeld een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Wob. Om die reden leidt het openbaarmaken van bijvoorbeeld salarisgegevens van ambtenaren tot een ontoelaatbare inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.¹⁸

Niettemin genieten ook de functionele gegevens van ambtenaren, waarbij te denken valt aan een direct doorkiesnummer of e-mailadres, een zekere mate van bescherming. Ten aanzien van deze gegevens past de Afdeling een subsidiariteitstoets toe. Indien het inwinnen van informatie mogelijk blijft en de algemene bereikbaarheid van het bestuursorgaan gegarandeerd is, weegt het belang van openbaarheid van bijvoorbeeld een doorkiesnummer niet op tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaar.¹⁹

¹⁶ Uitspraken van de Afdeling van 18 december 2002 in zaak nos. 200104209/1 en 200104210/1, LJN: AF2070, JB 2003, 40

¹⁷ Uitspraak van de Afdeling van 25 april 2000 in zaak no. 199900528/1, LJN: AA5630, o.a. JB 2000, 123

¹⁸ Uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2007 in zaak no. 200607848/1, www.raadvanstate.nl

¹⁹ Uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2007 in zaak no. 200608032/1, www.raadvanstate.nl

INVULLING VAN DE BELANGENAFWEGING

De bij het recht op openbaarheid te beschermen belangen van burgers zijn gelegen in de controleerbaarheid van de overheid en de legitimiteit van het wetgevingsproces. Het belang dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beoogt te beschermen, is onder meer gelegen in het belang van een betrokkene om zelf te kunnen bepalen wat er met zijn persoonsgegevens gebeurt.

Inmiddels biedt de rechtspraak meer duidelijkheid over de vraag hoe de belangenafweging tussen het recht op toegang tot overheidsinformatie en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer er in beginsel uit moet zien. Weliswaar ziet de jurisprudentie met name op gevallen van passieve openbaarmaking, maar, zoals reeds opgemerkt, heeft de Afdeling eerder overwogen dat bij artikel 8 van de Wob ook de belangen genoemd in artikel 10 moeten worden gewogen. De invulling die inmiddels aan de belangenafweging is gegeven, is dan ook van toepassing bij actieve openbaarmaking.

Voorop staat voorts dat beide rechten nevenschikt aan elkaar zijn. Het uitgangspunt van de Wob – openbaarheid is regel – moet echter zeer zwaar wegen. In de gevallen waarin de integriteit van de overheid in het geding is, komt aan dit belang in het bijzonder een zeer groot gewicht toe.²⁰ Het is aan het bestuursorgaan om de belangenafweging te maken en aan de rechter om haar te toetsen, met inachtneming van het uitgangspunt van de Wob dat openbaarheid regel is, zo overwoog de Afdeling. De vraag of een ander belang dan dat van openbaarheid zich voordoet, wordt door de rechter integraal beoordeeld. De rechterlijke toetsing van het bestuurlijk oordeel over de vraag of het openbaarheidsbelang zwaarder of minder zwaar weegt dan de andere in de Wob genoemde belangen, wijkt niet af van de (redelijkheids)toetsing overeenkomstig het tweede lid van artikel 3:4 van de Awb.²¹ Ook ziet het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer op alle in de overheidsinformatie genoemde personen. Ten aanzien van ieder van de betrokken personen zal moeten worden nagegaan of de documenten informatie bevatten die betrekking heeft op zijn of haar persoonlijke levenssfeer, en als dat zo is, of het belang van het verstrekken van die informatie opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Tot slot ontkomt het bestuursorgaan er niet aan om per document de vraag te beantwoorden of aan dat belang een zodanig gewicht toekomt, dat openbaarmaking van de gevraagde gegevens achterwege moet blijven. Deze afweging kan dus niet slechts in haar algemeenheid, maar moet per concreet (onderdeel van een) document worden gemaakt.

Kort gezegd moet er een toetsing plaatsvinden die ertoe leidt dat een van beide rechten, gelet op alle relevante omstandigheden, zwaarder weegt dan het andere recht. De toetsing moet ertoe leiden dat de inbreuk op het andere recht voldoet aan het noodzakelijkheids criterium van artikel 8 van het EVRM.²²

De rechtspraak laat zien dat bij de toetsing een aantal wegingsfactoren van belang kan zijn. In de situatie waarin openbaarmaking, gelet op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, achterwege blijft, speelt allereerst de vraag of sprake is van strikt persoonlijke gegevens. Vervolgens rijst de vraag of van de openbaarmaking van die gegevens verdere persoonsgegevens herleidbaar zijn, zodat de betrokkene geïdentificeerd kan worden. Aan de hand van bijvoorbeeld alleen een naam kunnen op internet eenvoudig meer gegevens over een betrokkene worden gevonden. Als dat het geval is, weegt het belang van openbaarheid vaker niet op tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De volgende gevallen onderstrepen dat:

NAW-gegevens zittingslijsten huurcommissie:

In dit geval speelde de vraag of zittingslijsten van een huurcommissie openbaar konden worden gemaakt. De Afdeling concludeert dat verstrekking van de naw-gegevens een inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. Aan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet dan ook een zwaarder gewicht worden toegekend dan aan het belang van openbaarmaking van de zittingslijsten.

20 Uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2006 in zaak no. 200505388/1, www.raadvanstate.nl

21 Uitspraak van de Afdeling van 22 maart 2006 in zaak no. 200503197/1, www.raadvanstate.nl

22 Zie ook de uitspraak van de Hoge Raad van 18 januari 2008, LJN: BB3210, www.rechtspraak.nl

De Afdeling overwoog dat:

“Gelet op de aard van de gegevens die op een zittingslijst staan vermeld, is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de belangen als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Wob, waarop de Huurcommissie zich heeft beroepen aan de orde zijn. Op deze lijsten staan onder andere de namen, adressen en woonplaatsen van de procederende partijen vermeld. Deze gegevens moeten als strikt persoonlijke gegevens worden aangemerkt.”

en:

Appellante heeft ter zitting van de Afdeling bepleit dat uitsluitend de adresgegevens openbaar worden gemaakt. Ook in dat geval evenwel zijn de belangen als bedoeld in genoemd artikel in geding, reeds omdat niet valt uit te sluiten dat aan de hand van die adresgegevens de verdere persoonsgegevens van een betrokkene herleidbaar zijn. Derhalve mocht ook ten aanzien van de adresgegevens aan die belangen een zwaarder gewicht worden toegekend dan aan het belang bij openbaarmaking ervan.”²³

Kenteken voertuig:

In een geval waarin om openbaarmaking van het kenteken van een voertuig werd gevraagd stelde de Afdeling weer de vraag centraal of de betrokken persoon met het verstrekken van dat gegeven kon worden geïdentificeerd.

De Afdeling overwoog dat:

“[...] openbaarmaking van het kenteken van het voertuig het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan schaden nu de identiteit van de bestuurder van dat voertuig achterhaald zou kunnen worden indien het kenteken openbaar zou worden gemaakt.”²⁴

Om die reden prevaleert volgens de Afdeling het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Tenaamstelling rekening en verdere verstrekking van betalingsomschrijvingen:

Ook de vraag of bij het openbaarmaken van informatie over een betaling alle op een bankafschrift vermelde betalingen en de naam van de persoon om wiens rekening het gaat moeten worden verstrekt, beantwoordde de Afdeling ontkennend.

De Afdeling overwoog dat:

“[...] de tenaamstelling van de gedebiteerde rekening en de omschrijving van de betaling, voor zover deze omschrijving niet ziet op de mededeling dat deze betaling ziet op naturalisatieleges, behoren tot de persoonlijke levenssfeer van degene wiens naturalisatieleges worden voldaan. De Afdeling is voorts van oordeel dat de Minister in redelijkheid kon komen tot het oordeel dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van M. Zorreguieta zwaarder weegt dan het publieke belang en op grond hiervan verstrekking van de tenaamstelling van de gedebiteerde rekening, alsmede verdere verstrekking van de betalingsomschrijving dan hij ter zitting van de Afdeling heeft gedaan, achterwege kon laten.”²⁵

Ter verduidelijking kan worden opgemerkt dat de belangenafweging er zelden toe leidt dat de overheidsinformatie in het geheel niet openbaar wordt gemaakt. Slechts in een enkel geval is dat aan de orde geweest:

23 Uitspraak van de Afdeling van 19 september 2007 in zaak no. 200608266/1, www.raadvanstate.nl. Zie ook zaak no. 200300077/1, www.raadvanstate.nl.

24 Uitspraak van de Afdeling van 9 juni 2004 in zaak no. 200305162/1, www.raadvanstate.nl.

25 Uitspraak van de Afdeling van 1 november 2006 in zaak no. 200602948/1, www.raadvanstate.nl.

Anonieme briefschrijver:

In dit geval ging het om het achterwege laten van openbaarmaking van een met de hand geschreven anonieme tip. Een letterlijke weergave van de inhoud van de anonieme tip werd wel verstrekt.

Mede daarom overwoog de Afdeling dat:

“Vaststaat dat het document met de hand is geschreven. Met de rechtbank wordt overwogen dat de briefschrijver, door vermelding van zijn of haar naam achterwege te laten, er blijk van heeft gegeven onbekend te willen blijven. Dat de briefschrijver dit niet expliciet in het document te kennen heeft gegeven, doet daar niet aan af. Openbaarmaking van de handgeschreven anonieme tip kan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer schaden, nu de identiteit van de briefschrijver aan de hand van zijn handschrift achterhaald zou kunnen worden. De rechtbank heeft dan ook met juistheid geoordeeld dat de staatssecretaris zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het in artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob opgenomen belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in geding is.”²⁶

Veelal kan echter worden volstaan met het ‘weglakken’ van de persoonsgegevens. Als het belang van de persoonlijke levenssfeer in het geding is, moet het bestuursorgaan dan ook nagaan of openbaarmaking toch mogelijk is met weglating van gegevens die de persoonlijke levenssfeer kunnen bedreigen dan wel door de openbaarmaking te beperken tot gedeelten van documenten. Met andere woorden: de vraag rijst dan of anonimisering van gegevens of beperking van de openbaarmaking tot gedeelten van deze documenten soelaas kan bieden. Daarvoor is vaak weer van belang of reeds bekend is op welke persoon de gegevens betrekking hebben.

Privé rittenadministratie Minister:

Ten aanzien van de weigering om informatie uit de rittenadministratie van een minister over plaatsen en personen die hij privé bezocht, openbaar te maken overwoog de Afdeling dat:

“Hoewel in aanmerking wordt genomen dat de gevraagde informatie dienstig kan zijn aan de mogelijkheid tot controle van het gebruik van publieke middelen en gedragingen van de Minister die zijn functioneren als Minister raken, levert het door NRC aangevoerde geen grond op voor het oordeel dat de Minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat openbaarmaking van plaatsen en personen die hij privé met de dienstauto heeft bezocht een zodanige inbreuk op zijn persoonlijke levenssfeer zou betekenen, dat het belang dat met het verstrekken van de gevraagde informatie is gediend, hier in dit geval niet tegen opweegt. De Minister stelt zich terecht op het standpunt dat het weglaten van concrete adressen, voor zover deze in de rittenadministratie zijn vermeld, geen oplossing biedt, omdat ook door kennisneming van de plaatsen waarheen de Minister zich beweegt, al dan niet in combinatie met anderszins bekende gegevens, ook het doel van de reis bekend kan worden.”²⁷

Schoolgegevens:

In dit geval speelde de vraag of aan een vader de adresgegevens van de school waarop zijn dochter in een bepaalde periode heeft gezeten openbaar gemaakt konden worden.

De Afdeling overwoog:

“Voorts kan bij de afweging of informatie ingevolge de Wob moet worden verstrekt de omstandigheid dat de verzoeker de vader is van degene over wie hij om informatie vraagt, geen rol spelen, omdat ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid kan worden gemaakt naar gelang de persoon van de verzoeker. Gelet hierop slaagt het betoog over het ontbreken van een privacy-voorbehoud tussen ouders en hun kinderen, wat daar van zij, niet en heeft het college terecht het belang van de

²⁶ Uitspraak van de Afdeling van 5 november 2008 in 200802166/1, www.raadvanstate.nl.

²⁷ Uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2006 in zaak no. 200601804/1, www.raadvanstate.nl.

eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de dochter van appellant meegewogen bij de besluitvorming. Nu voorts het verzoek van appellant slechts betrekking heeft op de naam en het adres van de school van zijn dochter, en mitsdien op een gegeven betreffende een geïdentificeerde persoon, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat dit gegeven een persoonsgegeven is waarvan openbaarmaking de persoonlijke levenssfeer aantast.”²⁸

Uit de volgende uitspraken blijkt dat in andere gevallen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet aan openbaarmaking in de weg staat:

Integriteit van de overheid:

De integriteit van een gemeente was in het spel bij het (volledig) openbaar maken van een rapport over mogelijke belangenverstrengeling van een ambtenaar. De Afdeling kende het belang van openbaarheid om die reden een doorslaggevend gewicht toe. Ze overwoog dat:

“Ten aanzien van het hoger beroep van het college deelt de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat appellant sub 2 een belang heeft, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob, bij weglating van zijn naam uit het rapport. Anders dan de rechtbank ziet de Afdeling evenwel onvoldoende grond voor het oordeel dat het college hieraan een zwaarder gewicht had moeten toekennen dan het in het bij de rechtbank bestreden besluit heeft gedaan. Bij dit oordeel heeft de Afdeling in aanmerking genomen het uitgangspunt van de Wob en hetgeen door het college in het primaire besluit en het besluit op bezwaar ter motivering van publicatie van de naam van appellant sub 2 is aangevoerd, in het bijzonder de omstandigheid dat in dit geval de integriteit van het openbaar bestuur in geding is, dat daarover in openbaarheid commotie was ontstaan, waarbij ook namen zijn genoemd en dat het daarom van groot belang was het publiek duidelijkheid te verschaffen over wat wel is gebeurd en wat niet. De rechtbank is dan ook ten onrechte overgegaan tot vernietiging van het besluit wegens strijd met artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob.”²⁹

Stamboomgegevens:

Een verzoek om openbaarmaking van informatie met betrekking tot het besluit tot inlijving van een bepaalde familie in de Nederlandse adel gaf aanleiding tot het volgende oordeel van de Afdeling:

“Daar komt bij dat de Afdeling, na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb van de vertrouwelijk overgelegde stukken kennis te hebben genomen, het niet genoegzaam gemotiveerd acht dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ten aanzien van alle documenten moet prevaleren boven het belang van openbaarheid. Dit geldt in het bijzonder de in de stukken voorkomende stamboomgegevens. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat aan deze stamboomgegevens bij de bestuurlijke besluitvorming naar aanleiding van een inlijvingsverzoek doorslaggevende betekenis toekomt, en dat de publieke controle van inlijvingsbesluiten wordt bemoeilijkt als openbaarmaking van deze gegevens wordt geweigerd. Daarnaast kent de Afdeling gewicht toe aan de omstandigheid dat degene die een inlijvingsverzoek doet, besluitvorming initieert op grond van gegevens die weliswaar van min of meer persoonlijke aard zijn, doch het privéleven niet in zodanige mate raken dat het belang uit dien hoofde bij geheimhouding zonder meer moet prevaleren boven het belang van openbaarmaking ten dienste van publieke controle van die besluitvorming. Voorts blijkt uit de door [appellant] overgelegde nadere stukken, dat de minister in het verleden naar aanleiding van een ander verzoek om openbaarmaking de stamboomgegevens vervat in een inlijvingsverzoek van een andere familie openbaar heeft gemaakt. De minister heeft niet duidelijk kunnen maken waarom destijds wel tot openbaarmaking is overgegaan en openbaarmaking in dit geval is geweigerd.”³⁰

28 Uitspraak van de Afdeling van 10 november 2004 in zaak no. 200402935/1, www.raadvanstate.nl.

29 Uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2006 in zaak no. 200505388/1, www.raadvanstate.nl.

30 Uitspraak van de Afdeling van 13 augustus 2008 in zaak no. 200800078/1, www.raadvanstate.nl.

Woonplaats en geboortejaar verlofhouders:

In dit geval ging het om informatie over verleende (en geweigerde) verloven tot het voorhanden hebben van een vuurwapen. De Afdeling overwoog dat niet ten aanzien van alle persoonsgegevens het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verlofhouders zwaarder moest wegen:

“Wat betreft het betoog van de korpschef dat woonplaats, geboortejaar, zaak- en wapennummer moeten worden aangemerkt als persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp wordt overwogen dat voor de vraag of openbaarmaking van gegevens in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob kan worden geweigerd niet bepalend is of sprake is van een persoonsgegeven als bedoeld in de Wbp. Bepalend is of bij openbaarmaking van een gegeven het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan de orde is en zo ja, of dat belang zwaarder dient te wegen dan het belang van de openbaarheid.

[...]

Mede het aantal verloven waarop het verzoek van [wederpartij] ziet in aanmerking genomen, kunnen woonplaats en geboortejaar niet als zodanig unieke, persoonsgebonden gegevens worden aangemerkt dat aannemelijk is dat aan de hand daarvan de identiteit van de verlofhouders kan worden vastgesteld. Het betoog dat openbaarmaking van deze gegevens tot identificatie van de verlofhouders zou leiden omdat [wederpartij], als journalist, over meer mogelijkheden dan anderen beschikt om identificatie tot stand te brengen, slaagt reeds niet omdat dit betoog niet met concrete, objectieve gegevens is onderbouwd. Nu niet aannemelijk is dat verlofhouders door openbaarmaking van woonplaats en geboortejaar kunnen worden geïdentificeerd is bij openbaarmaking van deze gegevens het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van verlofhouders niet aan de orde. Het betoog van de korpschef dat het openbaar maken van deze gegevens in strijd komt met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verlofhouders, faalt.”³¹

31 Uitspraak van de Afdeling van 24 september 2008 in zaak no. 200800614/1, www.raadvanstate.nl

EEN BELANGENAFWEGING DIE 'WBP-PROOF' IS

De hierboven aangehaalde uitspraken laten zien hoe het spanningsveld tussen het recht op openbaarheid en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de praktijk tot uiting komt. Hoewel het slechts om voorbeelden gaat en inherent aan een belangenafweging is dat de weging in elk geval weer anders kan uitpakken, kunnen de voorbeelden toch een handreiking bieden. Met een belangenafweging die in de lijn van de uitspraken ligt worden de normen die aan de Wbp ten grondslag liggen in acht genomen. Daarbij gaat het om de belangenafweging die moet worden gemaakt in de fase voorafgaand aan publicatie.

Op het bestuursorgaan rust dan ook de plicht om bij actieve openbaarmaking een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te vermijden, dan wel zo beperkt mogelijk te houden.

Dat wil zeggen dat het bestuursorgaan het openbaar maken van persoonsgegevens in overheidsinformatie achterwege moet laten als het doel daarvan, namelijk openbaarheid van de informatie, ook langs andere weg en met minder ingrijpende middelen kan worden gerealiseerd.

Daarbij is van belang dat ook de wijze van actieve openbaarmaking een rol speelt bij de belangenafweging. Actieve openbaarmaking op internet kan verstreckende gevolgen hebben. De vraag of internet dan ook het aangewezen middel is om actief openbaar te maken past in de noodzakelijkheids-toets van artikel 8 EVRM.³² Ook wat dat betreft spelen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dus een rol. De Wob bevat geen verplichting tot openbaarmaking via een voorgeschreven medium. Hoewel internet enorme mogelijkheden biedt om informatie sneller, klantvriendelijker, goedkoper, in grotere hoeveelheden, beter gesorteerd en 24 uur per dag te verstrekken³³, gaat het openbaar maken op internet tegelijkertijd met grote risico's gepaard. Vanwege die risico's kan de keuze voor de publicatie op internet tot een onredelijke uitkomst van de belangenafweging leiden.³⁴

Als het bestuursorgaan toch tot het openbaar maken van de persoonsgegevens op internet overgaat, dan is van belang dat het in redelijkheid alle bestaande mogelijkheden benut om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene te beperken, bijvoorbeeld door anonimisering van zijn persoonsgegevens. Dat betekent dat het bestuursorgaan de persoonsgegevens moet weglakken en daarmee onleesbaar moet maken. Bijvoorbeeld als het gaat om naam- en adresgegevens. De rechtspraak laat zien dat het belang van openbaarheid van die gegevens al snel niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Openbaarmaking van de gegevens kan er immers toe leiden dat bijvoorbeeld via internet andere persoonsgegevens worden gevonden, zodat de betrokkene geïdentificeerd kan worden. Daarmee wordt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer verder aangetast.

Hier ligt een parallel met de Wbp. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wbp moeten op internet gepubliceerde gegevens namelijk ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. Bij beantwoording van de vraag of het openbaar maken van persoonsgegevens op internet noodzakelijk is, is van belang te beoordelen of het openbaar maken van (een aantal van) die gegevens niet bovenmatig is aan het doeleinde. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een bsn-nummer, adresgegevens en de 'natte' handtekening. Het doel van actieve openbaarmaking, namelijk het belang van openbaarheid, kan in redelijkheid ook bereikt worden door die gegevens weg te lakken.

Een voorbeeld is het publiceren van brieven die burgers aan de gemeenteraad hebben gestuurd. Vaak worden dat soort brieven onverkort op internet geplaatst. In het licht van het voorgaande leidt de belangenafweging er echter toe dat er geen noodzaak is om ook de naw-gegevens en 'natte' handtekening van de afzender van de brief op internet te plaatsen. Ditzelfde geldt voor het op internet plaatsen van bezwaarschriften, zodat de persoonsgegevens van bezwaarmakers openbaar worden gemaakt. Wat betreft de wijze van actief openbaar maken voldoet het op internet integraal publiceren van ingescande documenten doorgaans niet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Het belang van openbaarheid vereist niet dat bekend wordt wie de brief heeft geschreven, waar die persoon woont en hoe zijn/haar handtekening eruit ziet.

32 Zie de noot van G. Overkleeft-Verburg bij de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2006 in zaak no. 200505388/1, JB 2006, 18.

33 Artikel 8, tweede lid, van de Wob verplicht het bestuursorgaan in dat verband dat tot een begrijpelijke en toegankelijke wijze van actieve openbaarmaking.

34 Zie de noot van G. Overkleeft-Verburg bij de uitspraak van de Afdeling van 28 april 2004 in zaak no. 200304412/1, JB 2004, 34.

Een oplossing bestaat er in dat het bestuursorgaan bijvoorbeeld bij het opstellen en ontwerpen van de betreffende documenten en formulieren rekening houdt met het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Bijvoorbeeld door de gegevens bij het inscannen al af te schermen of de documenten te anonimiseren. Ook kan ten aanzien van een aantal gegevens toestemming worden gevraagd voor het actief openbaar maken.

Als anonimisering van gegevens onvoldoende bijdraagt aan bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, bijvoorbeeld omdat al bekend is op wie de gegevens betrekking hebben, kan het doorhalen van delen van documenten (voor het overige) wellicht wel in aanmerking komen. De openbaarmaking wordt dan beperkt tot gedeelten van de overheidsinformatie.

Het voorgaande laat zien dat het niet zo is dat overheidsinformatie waarin persoonsgegevens zijn opgenomen als zodanig niet actief openbaar kan worden gemaakt. Openbaarmaking van de in de informatie vervatte persoonsgegevens kan onder omstandigheden wel leiden tot schending van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en daarmee van de normen van artikel 8 van het EVRM en de Wbp. Ook is het goed mogelijk dat sprake is van gegevens die de persoonlijke levenssfeer niet in zodanige mate raken dat het belang van eerbiediging daarvan zonder meer moet prevaleren boven het belang van openbaarheid. De genoemde voorbeelden laten ook dat zien.

Zoals gezegd leidt de belangenafweging alleen tot beantwoording van de vraag of het bestuursorgaan overheidsinformatie actief kan openbaar maken. In het bevestigende geval - de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer staat aan openbaarmaking niet in de weg - gelden de regels en het kader van de Richtsnoeren I onverkort. Dat betekent kort gezegd dat het bestuursorgaan dat voornemens is overheidsinformatie, voor zover daarin persoonsgegevens zijn opgenomen, op internet te publiceren, de betrokkenen zorgvuldig moet informeren over het doel van de publicatie op internet, de risico's daarvan en de wijze waarop de risico's door hem beperkt worden. De informatieplicht van de Wbp geldt namelijk gewoon. Datzelfde geldt voor de eisen die aan de kwaliteit en beveiliging van de publicatie op internet op grond van de Wbp worden gesteld. Ook na publicatie op internet moet het bestuursorgaan zich inspannen om aan de Wbp te blijven voldoen. Verder moet het bestuursorgaan een betrokkene in staat stellen om de rechten die de Wbp hem toekent daadwerkelijk te kunnen uitoefenen.

Digitaal Bouwarchief

Het onderscheid tussen een wettelijke plicht om bepaalde persoonsgegevens te verzamelen, zoals bij actieve openbaarmaking, en de publicatie ervan op internet speelde een belangrijke rol in het onderzoek dat het CBP in 2005 deed naar de publicatie op internet van (aanvragen voor) bouwvergunningen door de gemeente Nijmegen. De gemeente Nijmegen heeft naar aanleiding van bezwaren van enkele tientallen personen het Digitaal Bouwarchief uiteindelijk aangepast. Het Bouwarchief voldoet nu aan de eisen van de Wbp. Het CBP heeft de gemeente gewezen op het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van burgers bij het publiceren van gegevens op internet.

De gemeente wilde met het Digitaal Bouwarchief een weergave presenteren van de gebouwde stad. Het Digitale Bouwarchief is dusdanig aangepast dat de aanvraag en bouwvergunning niet bewerkt kunnen worden en ook niet kunnen worden doorzocht. Ook is het Digitaal Bouwarchief onbereikbaar gemaakt voor zoekmachines op internet en kan er alleen worden gezocht op adres en maar op één adres tegelijk.

Er is naar het oordeel van het CBP een wezenlijk verschil tussen een openbaar register en een register publiceren op internet. Het CBP stelde vast dat er wel een wettelijke verplichting was tot het bijhouden van een bouwregister, maar geen wettelijke verplichting om alle documenten integraal op internet te publiceren. In dat onderzoek schreef het CBP:

*'Dit rechtvaardigt niet zonder meer dat alle persoonsgegevens waarvan de gemeente gebruik heeft gemaakt in de procedure voor het verlenen van de bouwvergunning - gegevens die op goede gronden in het bouwregister voorkomen - opgenomen worden in het via internet toegankelijke Digitaal Bouwarchief. Dat de gemeente bepaalde persoonsgegevens noodzakelijkerwijs mag opnemen (in het analoge archief, red.) betekent namelijk op zich niet dat de gemeente die gegevens ook, al dan niet beperkt, aan anderen ter beschikking mag stellen.'*³⁵

Nieuw aanvraagformulier bouwvergunning

Gemeenten zijn op grond van de Woningwet verplicht een openbaar register bij te houden met aantekening van alle aangevraagde en verleende bouwvergunningen. Het is de keuze van het college van burgemeester en wethouders om een digitaal bouwarchief op te zetten en toegankelijk te maken via internet. De gemeente moet een zorgvuldige afweging maken tussen het belang van deze vorm van openbaarheid en het belang van de privacy van de burgers aan wie een bouwvergunning is verleend. Die afweging leidt ertoe dat de persoonsgegevens die de gemeente nodig heeft voor de verlening van een bouwvergunning niet één op één mogen worden opgenomen in het Digitale Bouwarchief. Het is bijvoorbeeld niet noodzakelijk om telefoonnummers en e-mailadressen in dit via internet te raadplegen register op te nemen.

In 2007 heeft het CBP ambtshalve onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de gemeente Nijmegen ingevulde aanvraagformulieren voor bouwvergunningen op internet publiceerde. Naar aanleiding van de bevindingen van het CBP uit dit onderzoek heeft het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het modelformulier voor de aanvraag van een bouwvergunning per 1 augustus 2008 aangepast. Het in verband met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening gewijzigde formulier voldoet thans aan de bepalingen van de Wbp. Dankzij het nieuwe formulier kunnen gemeenten veel zorgvuldiger omgaan met persoonsgegevens die zij op internet publiceren. In het formulier is een splitsing aangebracht tussen persoonsgegevens die altijd, alleen met toestemming van de aanvrager dan wel in het geheel niet op internet mogen worden gepubliceerd. Gegevens die in het geheel niet op internet mogen worden gepubliceerd zijn bijvoorbeeld het burgerservicenummer en de 'natte' handtekening van de aanvrager. Gegevens waarover aanvragers op het nieuwe formulier toestemming moeten geven voor publicatie zijn bijvoorbeeld de naam, contactgegevens en de aanneemsom. In de op de internetsite van het Ministerie van VROM opgenomen 'Handreiking voor het publiceren van bouwvergunningen op internet' wordt een praktische invulling gegeven aan de voorwaarden van de Richtsnoeren I.³⁶ De handreiking ziet weliswaar alleen op het publiceren van bouwvergunningen en aanvragen daartoe, maar kan uitstekend als voorbeeld dienen voor actieve openbaarmaking in het algemeen. Dit is in lijn met de rechtspraak die is besproken.

35 Rapport College bescherming persoonsgegevens, *Ambtshalve onderzoek naar Procedures Online en Digitaal Bouwarchief van de gemeente Nijmegen*, 10 maart 2008, z2007-00238.

36 URL: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18239&ref=http://www.vrom.nl/bouwvergunningen2/index.htm>

SAMENVATTING

Uit het oogpunt van transparantie wordt veel overheidsinformatie op internet gepubliceerd. Steeds vaker is sprake van actieve openbaarmaking. Bestuursorganen maken dan overheidsinformatie uit eigen beweging, dat wil zeggen zonder verzoek daartoe, openbaar. Omdat daarvoor geen eenduidige regels bestaan, komt actieve openbaarmaking de bescherming van de in de overheidsinformatie vervatte persoonsgegevens vaak niet ten goede. Het belang dat is gelegen in het beschermen van die persoonsgegevens kan grenzen stellen aan het actief openbaar maken door het bestuursorgaan. Het CBP wil het voor bestuursorganen dan ook eenvoudiger maken te beoordelen of publicatie van persoonsgegevens op internet in het kader van de actieve openbaarmakingsplicht is toegestaan, en zo ja, aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

Deze nieuwe richtsnoeren vormen in dat opzicht een aanvulling op de Richtsnoeren I en behandelen alleen de situatie, waarin een belangenafweging moet worden gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Voor zover de uitkomst van die belangenafweging ertoe leidt dat het bestuursorgaan op internet overheidsinformatie gaat publiceren waarin persoonsgegevens zijn opgenomen, moet die uitkomst 'Wbp-proof' zijn, oftewel aan de in die wet neergelegde normen voldoen. Deze richtsnoeren beogen daaraan een bijdrage te leveren.

REGELS

Bestuursorganen die in het kader van hun actieve openbaarmakingsplicht persoonsgegevens op internet willen publiceren, moeten zich op grond van de Wbp aan de volgende regels houden, wil sprake zijn van een rechtmatige verwerking, zoals bedoeld in die wet:

Voorafgaand aan publicatie:

- 1 Beoordeel of u op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wob een plicht tot actieve openbaarmaking heeft (§ I):
 - Gaat de openbaar te maken informatie over het beleid, de voorbereiding en uitvoering daaronder begrepen?
 - Is de openbaarmaking in het belang van een goede en democratische bestuursvoering?
- 2 Beoordeel of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een rol speelt (§ II):
 - Bevat de actief openbaar te maken overheidsinformatie bijvoorbeeld persoonsgegevens?
- 3 Weeg het belang van openbaarheid af tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (§ III/IV/V) :
 - Doe dat per concreet (onderdeel van een) document *en*
 - Ten aanzien van de persoonlijke levenssfeer van ieder van de in de overheidsinformatie genoemde personen.
- 4 Ga daarbij na of de betrokkene (ondubbelzinnig) toestemming heeft verleend (§ VI):
 - Zo nee en bij twijfel: weeg voornoemde belangen af;
 - Zo ja: eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer staat niet in de weg aan actieve openbaarmaking van persoonsgegevens.
- 5 Beoordeel of sprake is van beroepshalve functioneren (§ VI):
 - Zo nee en bij twijfel: houd rekening met de publieke bekendheid van de betrokkene en het onderscheid tussen functionele en strikt persoonlijke gegevens;
 - Zo ja: eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer staat niet in de weg aan actieve openbaarmaking van persoonsgegevens.

- 6 Maak de belangenafweging “Wbp-proof” (§ VII/VIII):
 - Pas het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel onverkort toe. Vermijd een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Mocht het maken van een inbreuk onvermijdelijk zijn, probeer deze dan in ieder geval te beperken;
 - Betrek de wijze van openbaarmaking bij de belangenafweging. **Is internet het geëigende middel?**
 - Zo ja, **anonimiseer de openbaar te maken overheidsinformatie. Maak gegevens als burgerservicenummer, handtekening, naam-, adres- en contactgegevens niet openbaar. Bedenk daarbij dat toestemming mogelijk van belang is.**
 - Is reeds bekend op wie de gegevens betrekking hebben? Maak dan slechts gedeelten van de overheidsinformatie openbaar.

Bij publicatie

Bij deze en de volgende fase zijn de Richtsnoeren I van toepassing. Dat betekent:

- 7 Tref beveiligingsmaatregelen tegen onbevoegd gebruik (hoofdstuk II, § 8 van de Richtsnoeren I).
- 8 Leef de informatieplicht na (hoofdstuk II, § 5 van de Richtsnoeren I).
- 9 Waarborg de kwaliteit en juistheid van de gepubliceerde persoonsgegevens (hoofdstuk II, § 7 van de Richtsnoeren I).
- 10 Ga na of de meldingsplicht van toepassing is op de voorgenomen actieve openbaarmaking (hoofdstuk II, § 6 van de Richtsnoeren I). Bij verwerkingen in het kader van actieve openbaarmaking zal dat, gelet op het Vrijstellingsbesluit, niet vaak het geval zijn.

Volgend op publicatie

- 11 Verwijder onrechtmatig gepubliceerde persoonsgegevens. (hoofdstuk II, § 9 van de Richtsnoeren I)
- 12 Voldoe aan verzoeken tot inzage, verwijdering, verbetering, aanvulling of afscherming van persoonsgegevens (hoofdstuk III van de Richtsnoeren I).
- 13 Wees er bewust van dat het stelsel van rechtsbescherming onder de Wbp omvangrijk is. Bovendien kent die wet het CBP middelen, zoals het opleggen van een last onder dwangsom, toe om zijn handhavende taak te vervullen (hoofdstuk VI van de Richtsnoeren I).

CBP Richtsnoeren

**Actieve openbaarmaking en eerbiediging
van de persoonlijke levenssfeer**

College bescherming persoonsgegevens,
Den Haag, 13 augustus 2009.

© Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het College bescherming persoonsgegevens.

Postbus 93374
2509 AJ Den Haag
E-MAIL info@cbpweb.nl

www.cbpweb.nl
www.mijnprivacy.nl

