



Aan
Presidium

Griffier/Driehoek
Marijke Walhout
Telefoon
(010) 800 40 52
E-mail
marijke.walhout@lansingerland.nl

Datum 7 maart 2015

Onderwerp Ingekomen stukken met persoonsgegevens op het Internet?

Nummer T15.03535

Inleiding

Sinds oktober 2014 worden de ingekomen stukken voor de raad niet meer op het Internet gepubliceerd. De griffier heeft, naar aanleiding van een naar incident: het bij omissie plaatsen van een document met privacy gevoelige (medische) gegevens op de website van de gemeente, een aangepaste procedure geadviseerd. Dit advies is door het presidium overgenomen en de procedure daarmee door het presidium vastgesteld. De ingekomen stukken worden in deze nieuwe procedure niet meer integraal op het internet geplaatst, maar openbaar gemaakt door ter inzage legging door/bij de griffie. Op deze manier komen er geen gevoelige persoonsgegevens in de openbaarheid: als er een verzoek tot inzage komt worden persoonlijke gegevens op het betreffende document door de griffie eerst weggelakt.

In de presidiumvergadering van 10 februari jl heeft de heer Muis van D66 ingebracht dat de fractie D66 graag zou zien dat er wordt teruggekomen op het eerdere besluit, en dat de ingekomen stukken weer terug op het Internet worden geplaatst (*bijlage 1*). Dit i.v.m. de gewenste transparantie. Een deel van het presidium deelt deze wens.

De griffier heeft in aanvulling op deze wens een advies uitgebracht om de ingekomen stukken niet op het internet te publiceren met het oog op het gevaar van schending van de Wet bescherming persoonsgegevens (*bijlage 1*).

Het spanningsveld tussen de begrijpelijke en te waarden politieke wens tot optimale transparantie, en het advies van de griffier om ingekomen stukken niet op het internet te publiceren, gaf aanleiding voor het presidium om de vraag te stellen waarom diverse andere gemeenten wél al hun documenten integraal op het internet plaatsen, soms in combinatie met een disclaimer op de website dat ingekomen stukken op het web worden geplaatst als de afzender niet aangeeft daar bezwaar tegen te maken.

Het presidium heeft de griffier gevraagd diepgaander onderzoek te verrichten en externe deskundigen te raadplegen: het College Bescherming persoonsgegevens, de VNG en de docent/jurist van de VNG die de nascholingscolleges rond dit onderwerp voor de griffie heeft verzorgd.

Met deze memo wordt een terugrapportage van deze raadpleging gedaan en worden mogelijkheden geformuleerd en een advies gegeven, om het presidium tot een zo weloverwogen mogelijk besluit te laten komen over de procedure rond de publicatie van ingekomen stukken voor de raad.

Opmerkingen vooraf

Driehoeksoverleg

Omdat het proces ingekomen stukken een item is dat alle betrokkenen in de gemeentelijke 'Driehoek' (burgemeester/griffier/gemeentesecretaris) aangaat, is het onderwerp ingekomen stukken, het dilemma en de opdracht van het presidium, de uitkomsten van het diepteonderzoek en de mogelijke opties in het Driehoeksoverleg besproken. Vanuit het perspectief van de betrokkenheid van de drie geledingen, is het advies waarmee deze memo wordt afgesloten, dan ook een integraal advies vanuit de Driehoek aan het Presidium.

Bijlagen

Deze memo is voorzien van een aantal bijlagen. In de tekst wordt gerefereerd aan de betreffende bijlage die in dat tekstgedeelte van toepassing is.

Sommige bijlagen zijn grote documenten. Om snel de relevante passages te kunnen lezen zijn deze tekstgedeelten door ondergetekende in de betreffende documenten **geel gearceerd**.

Ingekomen stukken en overige documenten

Dit memo heeft vooralsnog betrekking op (het proces) ingekomen stukken voor de raad. Het moge duidelijk zijn dat een en ander onverkort van toepassing is op alle op de website te publiceren documenten, dus ook op de ambtelijk aangereikte stukken die horen bij raadsvoorstellen: deze bevatten immers vaak ook persoonsgegevens. Omdat de directe aanleiding voor de bespreking het proces ingekomen stukken is, ligt het in de rede eerst over (het proces van) deze stukken een standpunt te bepalen, en vervolgens te bezien wat dat betekent voor de het al dan niet publiceren van de overige stukken. Dit om het vraagstuk in aanvang niet complexer te maken dan nodig is.

Inregelen processen

Een mogelijk besluit tot aanpassing van de wijze van omgaan met publicatie van stukken, leidt onverkort tot het opnieuw en gewijzigd inregelen van werkprocessen, zowel in fysiek handelen als in de digitale 'stream' Corsa-RIS/IBabs-Website. Juist omdat het gaat om het eventueel afschermen van gevoelige informatie zal dat geen sinecure zijn: zorgvuldigheid en het zo veel als mogelijk voorkómen van fouten in het menselijk handelen moet geborgd worden. Lansingerland heeft vergaand gedigitaliseerd, maar nog nauwelijks geautomatiseerd. Procedures of workflow kunnen er aan de buitenkant eenvoudig uitzien, maar zijn aan de 'achterkant' voor de medewerkers vaak complex en gevoelig, waarbij het vaak draait om het aanklikken of juist weghalen van een enkel, maar wel cruciaal digitaal 'vinkje' of het plaatsen van een digitaal 'slotje'. Opnieuw ontwerpen van procedures en nieuwe werkafspraken maken kost tijd en zullen niet 1-2-3 ingeregeld zijn.

Terugrapportage externe raadpleging

Zowel het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) als Advocatenkantoor Kennedy Van der Laan (verzorger van nascholings-colleges bij de VNG) is geconsulteerd middels een brief dd. 12 februari jl. (*bijlage 2*). Met de VNG zelf is telefonisch contact geweest op 19 februari.

Het CBP

Het CBP (Den Haag) is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat in Nederland bij wet als toezichthouder is aangesteld voor het toezicht op het verwerken van persoonsgegevens (de 'privacy'). Het CBP heeft o.a.

als wettelijke taak te beoordelen of personen en organisaties (waaronder de overheid) de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) naleven.

Het CBP heeft op donderdag 19 februari telefonisch naar de griffier gereageerd op de brief. De medewerkster gaf aan dat het CBP geen adviezen geeft op individuele cases/vragen. Zij verwijzen naar en te adviseren om kennis te nemen van de inhoud van de door hen uitgebrachte 'Richtsnoeren publicatie van persoonsgegevens op Internet' (*bijlage 3*), en 'Richtsnoeren Actieve openbaarmaking en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' (*bijlage 4*). Die inhoud zou informatie moeten geven. De gemeente is zelf verantwoordelijk om de werkwijzen en procedures te toetsen aan de inhoud van deze documenten. Na enig aandringen op een standpunt van het CBP verzocht de medewerkster om een aantal voorbeelden van documenten. De documenten onder *bijlage 5a* zijn als voorbeeld toegestuurd. Navraag na ontvangst leverde geen meerwaarde meer op: het CBP bleef bij haar reactie dat hun richtsnoeren zijn te raadplegen en dat de gemeente zelf verantwoordelijk is om de werkwijzen en procedures te toetsen aan de inhoud van deze documenten. Indruk bestaat dat het CBP 'de handen vrij wil houden' in geval er onderzoek nodig zou zijn.

Kennedy Van der Laan

Dit advocatenkantoor (Amsterdam) verzorgde de juridische nascholingscolleges WBP/privacy voor de VNG die de griffie bij de VNG heeft gevolgd. Het Team Privacy van Kennedy Van der Laan ondersteunt zowel Nederlandse als internationale ondernemingen en overheidsorganen bij kwesties rondom de (EU-)privacyregelgeving. Men adviseert ook over de impact van privacy bij grote bestuurlijke projecten en over de complete implementatie van privacy compliance in bedrijven en organisaties. Daarnaast ondersteunt het team bij onderzoeken en handhavingstrajecten van de toezichthouders, het CBP en de ACM (Autoriteit Consument en Markt).

Op woensdag 25 februari heeft een advocate van het Team Privacy naar aanleiding van de brief telefonisch contact opgenomen met de griffier.

Als reactie op de in de brief geschetste huidige procedure stelde de advocate dat deze prima in orde is en 'dat de werkwijze getuigt van het feit dat jullie weten waar je mee bezig bent'. Zij gaf de extra suggestie mee om als griffie niet alleen alert te zijn op het weglakken concrete persoonsgegevens, maar dat ook te doen met aanvullende gegevens die naar een persoon te herleiden zijn, zoals perceelnummers of andere te herleiden informatie.

Als antwoord op de vraag of er persoonsgegevens op het internet mogen worden geplaatst, was haar antwoord: in beginsel niet. Als dat wel gebeurt kan dat allen maar op basis van 'twee smaken':

1. Er is ondubbelzinnige toestemming door betrokkene gegeven om de gegevens te publiceren. Ondubbelzinnig betekent dat die toestemming expliciet moet zijn en daarmee ook bewijsbaar moet zijn. Een disclaimer vooraf op de website (onze specifieke vraag in de brief) acht de advocate in dit licht als juridisch zeer discutabel. Met een disclaimer gaat men er bij publicatie van uit dat een briefschrijver deze disclaimer gezien heeft moeten hebben. Er kan echter nooit worden bewezen dat iemand die een brief schrijft aan de raad, deze disclaimer ook daadwerkelijk heeft gelezen. Het is ook maar de vraag of een inwoner het actieve besef heeft om eerst hierop de website te raadplegen voorafgaand aan het schrijven van een brief aan de raad. Ook hebben niet alle briefschrijvers internet. Bovendien vallen de persoonsgegevens die zijn opgenomen in documenten van derden direct al buiten de scope van de disclaimer. Documenten van de Raad van State of Nota's Zienswijzen

bijvoorbeeld bevatten persoonsgegevens van mensen die bezwaar hebben gemaakt of hebben geprocedeerd tegen de gemeente, en deze hebben niet zelf een brief of het document aan de gemeente gestuurd.

en/of:

2. De publicatie heeft een wettelijke grondslag, die gelimiteerd is in artikel 8 van de Wbp (*bijlage 6*). Voldoet e.e.a. niet aan (een van) de grondslagen, dan pleegt met door publicatie van persoonlijke gegevens wettelijk gezien inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Kennedy Van der Laan heeft aangegeven dat de beantwoording van de gestelde vragen op deze wijze geen kosten voor de gemeente met zich meebrengt: dit wordt gezien als service van het kantoor. Als deze beantwoording voor het presidium niet voldoende zou zijn en men een uitgebreider onderzoek/ schriftelijk advies wil hebben, zijn zij daar uiteraard toe bereid, echter onder uitbrenging van een offerte.

De VNG

Griffier en raadsadviseur spraken op 19 februari samen met een beleidsmedewerkster van de VNG, telefonisch via de speaker. De VNG reageerde terughoudend op de vragen. De beleidsmedewerkster gaf aan dat de VNG geen uitspraken doet op dit soort individuele vragen, dat de VNG gemeenten niet voorschrijft wat zij wel of niet moeten doen en dat de VNG ook geen 'dossier' heeft op het terrein Wbp. Wel een dossier met adviezen over Wob aanvragen* .

De VNG is wel van mening dat het begrijpelijk is dat gemeenten transparant willen zijn. Zij zijn ook van mening dat met de toename van de digitalisering het CBP naar hun idee 'doorslaat' in bijvoorbeeld regels dat een naam van een spreker bij de raad niet in het verslag zou mogen staan en dat er veel te korte bewaartermijnen worden gesteld voor digitale gegevens die anderzijds voor gemeenten het digitale archief vormen.

Bij wat verder doorvragen naar hulp in de vorm van een standpunt of antwoord op onze vragen gaf de beleidsmedewerker aan dat 'het maar het beste was om bepaalde persoonsgegevens in documenten zwart te maken'.

* Terzijde zij opgemerkt dat de VNG eerder zelf is aangeschreven door het CBP, en gesommeerd is namen van mensen die genoemd werden in adviezen over Wob verzoeken, van de VNG- website te verwijderen (*bijlage 7*).

Keuzemogelijkheden

In deze paragraaf wordt geschetst wat de keuzemogelijkheden voor de raad zijn in het al dan niet publiceren van documenten op het Internet, voorzien van daarmee verbonden voor- en nadelen. Adviezen zijn immers adviezen. Die kunnen worden gevolgd, maar ook, om voor de raad moverende redenen, naast zich neer worden gelegd.

Optie A: Alle documenten integraal openbaar publiceren, al dan niet in combinatie met een 'disclaimer' op de website.

Voordelen:

1. Volledige transparantie en optimale toegankelijkheid van de stukken voor de buitenwereld.

Nadelen:

1. De gemeente overtreedt de wet en pleegt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen
2. Het gaat goed zolang het goed gaat. Op het moment dat er een klacht komt, kan dat leiden tot het moeten nemen van vergaande maatregelen met terugwerkende kracht, het risico op een dwangsom of boete en imagoschade. Ook kan er een moment komen waarop een betrokkene daadwerkelijk schade ondervindt omdat bijvoorbeeld zijn gegevens vanaf de website oneigenlijk blijken te zijn gebruikt.
3. Er blijft extra handmatige inhoudelijke controle nodig of een document toch geen privacy gevoelige info bevat, dat heeft de kwestie met de medische gegevens ons geleerd.
4. Het is niet 100% duidelijk welke gegevens toch nog daadwerkelijk moeten worden nagelopen op het mogelijk moeten weglakken voor publicatie. Over medische gegevens bestond eerder geen misverstand: die horen, volgens wiens opinie dan ook, niet in de openbaarheid. Maar is dat het enige criterium of zijn er meer en wie bepaalt dat? De criteria die gehanteerd hadden moeten worden zullen pas achteraf helder worden als er iets mis gaat: wat te doen als er misbruik blijkt te worden gemaakt van een door de gemeente gepubliceerd BSN nummer? Of als er op een op de website gepubliceerd telefoonnummer of adres wordt gestakt? Het publieke oordeel zal onmiddellijk zijn dat we deze gegevens hadden moeten weghalen. Ook dat geeft imagoschade voor de gemeente. Bovendien is een inwoner hier direct door benadeeld.

Optie B: De ingekomen stukken splitsen in twee categorieën. Documenten met persoonsgegevens komen uiteraard voor de raad beschikbaar op het RIS dan wel Ibabs, maar niet op de website, de laatste zijn openbaar door ter inzage legging. Alle andere documenten worden allemaal wel gepubliceerd.

Voordelen:

1. Een zo groot mogelijke transparantie. Dat wat op internet kan, staat er op, dat wat persoonsgegevens bevat, niet.
2. De gemeente volgt de wet en doet geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Nadelen:

1. Handmatige controle en stukken afzonderen is nodig. Dit inregelen in Ibabs is complex en foutgevoelig.
2. Stukken die 'overblijven' voor publicatie zijn precies ook die stukken die voor de buitenwereld minder interessant zijn, dan wel zijn op andere websites ook vindbaar: VNG brieven, publicaties, algemene - dan wel info over procedures. De vraag is of de te nemen inspanning van het splitsen opweegt tegen de gedeeltelijke transparantie en of dit echt tegemoet komt aan de wens tot directe inzage van buitenstaanders.

Optie C: Alle documenten publiceren, waarbij de niet voor publicatie toegestane gegevens in alle documenten voor publicatie worden weggelakt of zwartgemaakt.

Voordelen:

1. Een zo groot mogelijke transparantie. Dat wat op internet kan, staat er op, persoonsgegevens zijn niet zichtbaar.
2. De gemeente volgt de wet en doet geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Nadelen:

1. Van veel stukken die worden 'gezwart' blijft er weinig informatiewaarde over. (zie in *bijlage 5b* waar de de rood omcirkelde gegevens nu zwart zijn gemaakt). Daarmee dient de vraag zich aan of publicatie dan nog wel zinvol is.
2. Handmatige controle en stukken afzonderen en bewerken is nodig. Dit én het inregelen in Ibabs is complex en foutgevoelig.
3. De werkwijze is uitermate arbeidsintensief. Voor een 10-15 tal ingekomen stukken per maand is dat nog wel te overzien, tellen we alle andere aangeboden documenten bij de raadsvoorstellen daarbij op dan wordt het geheel groot en zal er extra formatie op dit werkproces moeten worden gezet:
 - Alle stukken moeten uit het digitale systeem worden gelicht en uitgeprint.
 - Een 'witte' versie moet worden gerouteerd voor de raad, de 'zwarte versie' volgt een aparte publicatie route:
 - De prints moeten woordelijk worden gelezen en daar waar nodig fragmenten met een stift worden zwartgemaakt.
 - Vervolgens moet er via de printer een pdf van worden gemaakt.
 - Het stuk moet in 'zwarte versie' van de server worden gehaald en opnieuw digitaal worden opgeslagen.
 - Dan kan worden overgegaan tot publicatie van de 'zwarte' versie.

Optie D: De huidige procedure handhaven: alle ingekomen stukken bereiken integraal de raad, openbaarheid wordt gerealiseerd via ter inzage legging.

Voordelen:

1. De gemeente volgt de wet en doet geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.
2. De werkwijze is relatief 'veilig' en geeft weinig foutkansen.
3. De werkwijze is relatief weinig arbeidsintensief: slechts dat document dat ter inzage wordt opgevraagd dient te worden gecontroleerd en zo nodig van weggelakte teksten worden voorzien.

Nadelen:

1. De stukken zijn niet direct raadpleegbaar voor de buitenwacht, er moet extra inspanning worden gedaan om de gewenste stukken bij de griffie te komen inzien.
2. Deze werkwijze is nog niet ingeregeld en toegepast voor de stukken bij raadsvoorstellen. Dat zou nog een extra inspanning vragen.

Conclusie en advies

Vanuit de Driehoek burgemeester/griffier/gemeentesecretaris zijn de uitkomsten van het diepteonderzoek, de achterliggende documenten, de mogelijke opties en de daarmee verbonden voor- en nadelen besproken.

De leden van de Driehoek zitten op één lijn. De Driehoek adviseert het Presidium te kiezen voor optie D. Reden hiervoor is het belang dat wordt gehecht aan het rechtmatig handelen van de gemeente en het zo veel als mogelijk willen en kunnen voorkómen van schade voor personen en de gemeente. Ook de weging van de nadelen dan wel benodigde inspanning ten opzichte van de voordelen resp. de wens tot optimale transparantie bij de overige opties, leidt er toe dat naar de mening van de Driehoek optie D de beste werkwijze is.

Marijke Walhout
Griffier

Bijlagen:

1. *Mailwisseling presidium februari 2015*
2. *Vraag om advies CBP en KvdL (VNG)*
3. *Publicatie CBP: Richtsnoeren publicatie persoonlijke gegevens op Internet*
4. *Publicatie CBP: Richtsnoeren openbaarmaking gegevens persoonlijke levenssfeer*
5. *Set voorbeeldbrieven met persoonsgegevens*
6. *Artikel 8 Wet bescherming persoonsgegevens*
7. *Brief CBP overtreding VNG*