



De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Postbus 20011
2511 DP Den Haag

Datum
2 januari 2019

Ons kenmerk
z2018-25123

Uw brief van
25 oktober 2018

Contactpersoon

Uw kenmerk

Onderwerp
Advies Ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet

Geachte,

Bij brief van 25 oktober 2018 is de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) te adviseren over het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet (hierna: het ontwerpbesluit).¹ In de brief is bijzondere aandacht gevraagd voor de uitwerking van de grondslagen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) in het voorgestelde Hoofdstuk 14 van het Omgevingsbesluit.²

Dictum

De AP heeft een aantal opmerkingen bij de voorgestelde wijzigingen van het Omgevingsbesluit en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit is onderdeel van het zogenaamde 'invoeringsspoor'³ van de Omgevingswet en bevat overgangsrecht en wijzigt een groot aantal algemene maatregelen van bestuur of vult deze aan. Relevant

¹ In artikel 36, vierde lid, van de AVG is bepaald is dat de lidstaten de toezichhoudende autoriteit raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

² Besluit van 3 juli 2018, houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit), Staatsblad 2018, 290.

³ Het zogenaamde 'invoeringsspoor' heeft tot doel een zorgvuldige en soepele overgang naar het nieuwe stelsel en bestaat uit een Invoeringswet, het voorliggende Invoeringsbesluit en een Invoeringsregeling. Vgl. Deel 6, Algemeen deel nota van toelichting, p. 8.



Datum
2 januari 2019

Ons kenmerk
z2018-25123

voor de AP is de voorgestelde aanvulling van het DSO in het Omgevingsbesluit. Het DSO is het geheel aan digitale voorzieningen dat moet bijdragen aan een effectieve werking van de Omgevingswet.⁴ Het bestaat uit een landelijke voorziening en verbindingen met lokale voorzieningen, zoals eigen behandelssystemen voor het behandelen van vergunningen en meldingen van de aangesloten overheden. De landelijke voorziening heeft tot doel het elektronisch ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving en het elektronisch kunnen indienen van een bericht, zoals een omgevingsvergunning.⁵ Een bericht wordt vervolgens door het bevoegd gezag uit de landelijke voorziening opgehaald om te worden behandeld.

Advies

1. Persoonsgegevens over derden

Het voorgestelde artikel 14.10 van het Omgevingsbesluit bepaalt welke persoonsgegevens de beheerder van de landelijke voorziening verwerkt voor het doorgeleiden van berichten over 'indieners' en 'derden' naar het bevoegd gezag. Voor 'derden' gaat het daarbij "om gegevens om het bericht te kunnen beoordelen binnen de daarvoor geldende toetsingskaders⁶, waaronder naam, adres, telefoonnummer, functie en *overige relevante gegevens van de bij de activiteit betrokkenen*".

In de AVG is het beginsel van minimale gegevensverwerking neergelegd. Dit beginsel brengt mee dat de verwerking van persoonsgegevens wordt beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.⁷ Daarnaast schrijft de AVG als beginsel voor dat persoonsgegevens voor *welbepaalde* en uitdrukkelijk omschreven doelen worden verzameld.⁸ In lijn hiermee is volgens de nota van toelichting de verwerking van persoonsgegevens in de landelijke voorziening beperkt tot alleen die gegevens die essentieel zijn om de landelijke voorziening in stand en betrouwbaar te kunnen houden en te laten functioneren als digitaal loket voor berichten op grond van de Omgevingswet.⁹

In het licht hiervan is de redactie van de voorgestelde bepaling voor de verwerking van persoonsgegevens over derden echter weinig precies. Dit wordt veroorzaakt door de combinatie van de omschrijving van de doelgroep ('derden' als 'bij de activiteit betrokkenen'), de omschrijving van het doel van de verwerking van de persoonsgegevens ('het bericht kunnen beoordelen binnen de daarvoor geldende toetsingskaders'¹⁰),

⁴ Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), Staatsblad 2016, 156. Het DSO vervangt de huidige digitale voorzieningen: het Omgevingsloket (OLO), het AlMonline.nl en ruimtelijke plannen.nl. Het plan is om het DSO de komende jaren stapsgewijs verder uit te bouwen (Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98, p. 3).

⁵ Onder een 'bericht' wordt verstaan een aanvraag om een besluit, het doen van een melding, het voldoen aan een andere informatieverplichting dan een melding en het verzenden van een ander bericht op grond van de Omgevingswet. Vgl. het voorgestelde artikel 14.6 juncto artikel 14.1, eerste en tweede lid, deel 4 (Omgevingsbesluit).

⁶ Over de toetsingskaders staat in de toelichting op het voorgestelde artikel 14.10, eerste lid, vermeld: "De te verwerken persoonsgegevens volgen uit de Algemene wet bestuursrecht en andere specifieke indieningsvereisten die krachtens de Omgevingswet worden gesteld. Het gaat daarbij niet alleen om indieningsvereisten in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, maar ook vereisten die door decentrale overheden onder meer op grond van artikel 16.55 van de Omgevingswet in een omgevingsplan, waterschaps- of omgevingsverordening zijn opgenomen".

⁷ Artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van de AVG.

⁸ Artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de AVG.

⁹ Deel 6, Algemeen deel nota van toelichting, p. 112.

¹⁰ Deze omschrijving wordt overigens ook gebruikt in het voorgestelde artikel 14.10 over indieners.



Datum
2 januari 2019

Ons kenmerk
z2018-25123

maar vooral door de omschrijving van de soort van persoonsgegevens (“overige relevante gegevens van de bij de activiteit betrokkenen”).

In het licht van het voorgaande adviseert de AP om de voorgestelde verwerking van persoonsgegevens over anderen dan indieners in het Omgevingsbesluit zo mogelijk nader te preciseren tot hetgeen noodzakelijk is voor het doel van de verwerking van de persoonsgegevens.

2. Burgerservicenummer (BSN)

Bij het inloggen in de landelijke voorziening door een natuurlijk persoon en voor het doorgeleiden naar het bevoegd gezag wordt het BSN van de indiener verwerkt zodat het bevoegd gezag de identiteit van de indiener kan controleren.¹¹ Voor de totstandkoming van de regels over persoonsgegevens en het DSO is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (‘Privacy Impact Assessment’; PIA) uitgevoerd.¹² Hiermee wordt de noodzaak van de voorgenomen verwerking onderzocht en worden de gevolgen van het DSO voor de bescherming van persoonsgegevens in kaart gebracht. Volgens de nota van toelichting is naar aanleiding van de PIA de noodzaak van het BSN opnieuw bekeken. Besloten is de landelijke voorziening zo in te richten dat het inloggen via DigiD pas een vereiste is bij het opstellen en indienen van een aanvraag of een melding. Onrechtmatige verwerking van het BSN wordt hiermee voorkomen, aldus de toelichting.¹³

Deze aanpassing is echter niet doorgevoerd in het voorgestelde artikel 14.9, eerste lid, van het Omgevingsbesluit. Daar is namelijk gesteld dat het BSN over *gebruikers* en indieners wordt verwerkt om deze personen te identificeren. Gebruikers zijn in de systematiek van het ontwerpbesluit geen indieners.¹⁴

Gelet hierop adviseert de AP om het voorgestelde artikel 14.9 van het Omgevingsbesluit aan te passen, conform de in de toelichting gestelde aanpassing naar aanleiding van de PIA.

3. Bewaartermijnen

Hoofdstuk 14.10 bevat diverse bewaartermijnen voor persoonsgegevens die volgens de tekst ‘maximale’ bewaartermijnen zijn. De termijnen sluiten aan bij de bewaartermijnen in de regels over de generieke digitale infrastructuur.¹⁵ Deze terminologie suggereert dat er per bewaard gegeven ook afwegingsruimte bestaat om in voorkomend geval ook minder lang te bewaren.¹⁶

¹¹ Vgl. het voorgestelde artikel 14.9, eerste lid, en artikel 14.10, eerste lid, alsmede deel 6, algemeen deel Nota van toelichting, p. 111.

¹² Deel 6, algemeen deel Nota van toelichting, p. 115.

¹³ Deel 6, algemeen deel Nota van toelichting, p. 116.

¹⁴ Vgl. het voorgestelde artikel 14.6 van het Omgevingsbesluit, waarin ‘gebruikers’ worden onderscheiden van ‘indieners’.

¹⁵ Toelichting op artikel 14.9, tweede lid, p. 213. Dit betreft het Besluit verwerking persoonsgegevens digitale infrastructuur (Stb. 2016, 195) en de daarop in voorbereiding zijnde wijziging, het Besluit digitale overheid die op 27 maart 2018 is opengesteld ter consultatie.

¹⁶ Illustratief in dit verband is de nota van toelichting bij het Besluit verwerking persoonsgegevens generieke digitale infrastructuur, p. 12: “De bewaartermijn is geformuleerd als een maximale bewaartermijn. Waar 6 weken niet noodzakelijk is voor het doel waarvoor het gegeven wordt gebruikt, zal bewaring eerder worden beëindigd.”



Datum
2 januari 2019

Ons kenmerk
z2018-25123

Uit de toelichting blijkt het karakter van deze termijnen als maximumtermijnen echter niet. Zo is in de toelichting op artikel 14.11 gesteld dat de overige gegevens (...) 18 maanden 'worden bewaard'. Ook stelt de toelichting dat voor de gegevens in auditlogbestanden 'de bewaartermijn bepaald (is) op vijf jaar'. Uitgangspunt lijkt hier te zijn dat de maximale bewaartermijnen tevens gelden als vaste bewaartermijnen. Indien dit de bedoeling is, zouden deze termijnen ook als zodanig moeten worden aangeduid en is noodzakelijk dat van elke termijn voor alle mogelijke gevallen vaststaat dat deze in overeenstemming zijn met het uitgangspunt in de AVG dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk. Nadere precisering per geval is dan mogelijk aangewezen. Indien wel maximumtermijnen zijn beoogd zou dit in de nota van toelichting uiteengezet moeten worden met inbegrip van de wijze waarop in de praktijk vormgegeven zal worden aan de verplichting afwegingen te maken en in voorkomend geval minder lang dan de maximumtermijn te bewaren.

De AP adviseert in de nota van toelichting op het voorgaande in te gaan en de betreffende bewaartermijnen in het Omgevingsbesluit zo nodig aan te passen.

4. Geanonimiseerde gegevens

Het voorgestelde artikel 14.11 van het Omgevingsbesluit ziet op de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de operationele werking van de landelijke voorziening. Volgens de nota van toelichting worden gegevens die relevant zijn voor een adequate werking van de landelijke voorziening, zoals het besturingssysteem, het browsertype, en het IP-adres, 18 maanden bewaard voor bezoekersstatistieken, trendanalyse, usability-onderzoek en analyse van incidenten.¹⁷

'Daarbij geldt dat voor statistische doeleinden of interne rapportageverplichtingen zoveel mogelijk geanonimiseerde gegevens worden gebruikt.'

De opmerking dat sprake is van 'zo veel mogelijk geanonimiseerde gegevens' is niet verder toegelicht. De AP merkt op dat de AVG niet van toepassing is op anonieme gegevens, dat wil zeggen gegevens die geen betrekking hebben op een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon of op persoonsgegevens die zodanig anoniem zijn gemaakt dat de betrokkene niet meer identificeerbaar is.¹⁸ De AVG heeft geen betrekking op de verwerking van dergelijke anonieme gegevens onder meer voor statistische doeleinden.¹⁹

Om te bepalen of een persoon identificeerbaar is, moet volgens overweging 26 bij de AVG rekening worden gehouden met 'alle middelen waarvan redelijkerwijze valt te verwachten dat zij worden gebruikt door een persoon om de persoon direct of indirect te identificeren', zoals de kosten en tijd benodigd voor identificatie met inachtneming van onder meer 'technologische ontwikkelingen'.

'Pseudonimisering' is volgens de AVG het op een zodanige wijze van verwerken van persoonsgegevens dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder het

¹⁷ Toelichting op het voorgestelde artikel 14.11.

¹⁸ Vgl. artikel 4, onderdeel 1, van de AVG en overweging 26 bij de AVG.

¹⁹ Vgl. overweging 26 bij de AVG.



Datum
2 januari 2019

Ons kenmerk
z2018-25123

gebruik van aanvullende gegevens, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld.²⁰ In geval van pseudonimisering is de AVG wel toepasselijk.

In het licht van het onderscheid dat de AVG maakt tussen ‘anonimisering’ en ‘pseudonimisering’ en de juridische gevolgen die de AVG daaraan verbindt, adviseert de AP in de nota van toelichting nader in te gaan op de opmerking uit de toelichting dat sprake is ‘zo veel mogelijk geanonimiseerde gegevens’.

5. Vertrouwelijke informatie

In het algemeen deel van de nota van toelichting is gesteld dat tijdens de consultatieperiode zal worden bekeken op welke wijze in het ontwerpbesluit artikel 20.23 juncto artikel 20.26, tweede lid, van het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet wordt uitgewerkt.²¹ De bepalingen uit dat wetsvoorstel houden -kort gezegd- in dat in het ontwerpbesluit wordt uitgewerkt dat bij de terinzagelegging en publicatie van besluiten vertrouwelijke informatie uit de stukken niet wordt geopenbaard.²² Naar het oordeel van de AP betreft dit een belangrijk onderwerp waarbij bovendien de indruk bestaat dat het voor de huidige praktijk bij een aanvraag over omgevingsvergunningen niet steeds duidelijk is welke eventuele vertrouwelijke informatie al dan niet wordt geopenbaard.

Gelet hierop adviseert de AP om met inachtneming van het regime van artikel 10 van de Wet op openbaarheid van bestuur op prudente en duidelijke wijze nadere invulling te geven aan deze opdracht.

6. Verhouding tot het voorstel voor de Wet digitale overheid

Het valt op dat de nota van toelichting niet uitdrukkelijk ingaat op de verhouding tot het voorstel voor de Wet digitale overheid. Dat voorstel beoogt de basis te leggen voor regulering van de digitale overheid.²³ Het stelt regels over publieke en private identificatiemiddelen die gebruikt kunnen worden bij het verlenen van toegang tot dienstverlening in het publieke domein.

De AP adviseert in de nota van toelichting bij het concept-ontwerpbesluit in te gaan op de verhouding van het DSO tot het voorstel voor de Wet digitale overheid, in het bijzonder wat betreft de identificatie van gebruikers en indieners.

²⁰ Artikel 4, onderdeel 5, van de AVG.

²¹ Deel 6, Algemeen deel nota van toelichting, p. 115, onder “PM”.

²² Het voorgestelde artikel 20.23 van het voorstel Invoeringswet Omgevingswet luidt: “Informatie die niet kan worden verstrekt op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur wordt niet via de landelijke voorziening aan een ieder beschikbaar gesteld”. Volgens artikel 20.26, tweede lid, van dat wetsvoorstel wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald door welke bestuursorganen of rechtspersonen wordt bepaald voor welke onderdelen van de informatie een beperking als bedoeld in artikel 20.23 geldt.

²³ Kamerstukken II 2017–2018, 34 972, nr. 3, p. 1.



Datum
2 januari 2019

Ons kenmerk
z2018-25123

7. Tot slot

Het voorstel voor de Invoeringswet van de Omgevingswet geeft een grondslag voor een ministeriële regeling voor uitvoeringstechnische of administratieve voorschriften.²⁴ In artikel 36, vierde lid, van de AVG is bepaald dat de lidstaten de toezichthoudende autoriteit raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Gelet hierop verwacht de AP in voorkomend geval in de gelegenheid te worden gesteld over een concept voor een dergelijke regeling te adviseren.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken geanonimiseerd openbaar te maken op haar website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat de AP ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Mr. A. Wolfsen
Voorzitter

²⁴ Artikel 20.25, tweede lid, van het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.