

AAN Leden van de Kamercommissie Volks-  
huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

T.a.v. de Griffier

DATUM 15 mei 2007

ONS KENMERK z2007-00304

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Advies CBP over de WABO/BOR

Geacht Kamerlid,

Op 23 april jl. stuurde het College bescherming persoonsgegevens (CBP) u een brief met betrekking tot de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het bijbehorende Besluit Omgevingsrecht (Bor) waarvan de ontwerpen aanhangig zijn bij de Tweede Kamer. Het CBP meent dat het daarover om advies gevraagd had moeten worden, zoals voorgeschreven door artikel 51 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

**Het voordeel van digitaliseren mag niet omslaan in het nadeel dat persoonsgegevens vogelvrij zijn op internet.**

Het wetsontwerp bevat bepalingen ten aanzien van de digitale verwerking en publicatie op internet van persoonsgegevens. Daarop is de Wbp van toepassing. Uit de stukken die aan u zijn voorgelegd blijkt niet dat aandacht besteed is aan de belangenafweging die op grond van die wet vereist is. Dit leidt het CBP tot de conclusie dat bij het ontwerp onvoldoende rekening is gehouden met een aantal elementaire uitgangspunten voor de bescherming van persoonsgegevens. Alvorens daar een toelichting op te geven, merkt het CBP op dat het grote waardering heeft voor het initiatief om de transparantie van overheidshandelen te vergroten. De beoogde snellere integrale besluitvorming kan ten goede komen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Bovendien kan op die wijze een positieve bijdrage geleverd worden aan de inspanning om de administratieve lasten te verlichten.

**1. Kritisch onderscheid tussen verzamelen en verwerken**

Er is een belangrijk onderscheid tussen het verzamelen van gegevens en eventuele verdere verwerking. Aanvraagformulieren voor vergunningen bevatten een groot aantal voorgeschreven velden, waarmee allerlei soorten persoonsgegevens worden verzameld, variërend van e-mailadres en handtekening tot de geschatte bouwsom. Het doeleinde waarvoor de gegevens worden verzameld (een uniforme aanvraagprocedure) laat zich niet oprekken tot een doeleinde dat publicatie op internet van de integraal ingescande documenten noodzaakt en rechtvaardigt. Op die manier is het voor de verantwoordelijke namelijk niet meer zichtbaar aan wie hij de persoonsgegevens, die hij voor een welbepaald doel heeft ontvangen, beschikbaar stelt.

## 2. Digitaal is niet gelijk aan internet

Het feit dat steeds meer documenten digitaal worden verwerkt, heeft grote voordelen voor zowel burgers als bestuursorganen. Maar het brengt ook risico's met zich mee als gekozen wordt voor publicatie op internet. Bezinning is nodig op de vraag waarom openbaarheid zonder meer openbaar op internet zou inhouden.. Persoonsgegevens die via internet worden gepubliceerd, kunnen door een onbekend aantal internetgebruikers uit de hele wereld voor eigen doeleinden worden verzameld en verwerkt, ook jaren nadat de oorspronkelijke publicatie van internet is verdwenen. Het voordeel van digitaliseren mag niet omslaan in het nadeel dat persoonsgegevens vogelvrij zijn op internet.

## 3. Overheid als rolmodel

De ambitie om zo klantvriendelijk en efficiënt mogelijk te werk te gaan, is gebaat bij een in alle opzichten kwalitatief hoogstaande gegevensverwerking die aan de eisen van de wet voldoet. Van de overheid mag verwacht worden dat zij door haar handelen en voorschriften geen onevenredige inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de burger. Dit belang van de burger, dat zowel in de Grondwet als bijvoorbeeld ook in de Europese Privacyrichtlijn een plek heeft gekregen, dient meegewogen te worden bij de afweging van alle in het geding zijnde belangen. Naar het oordeel van het CBP heeft de wetgever zich hiervan geen rekenschap gegeven bij de ontwerp-Wabo en Bor; uit de teksten blijkt althans niet het tegendeel. Door deze ommissie wordt u niet in de gelegenheid gesteld om kennis te nemen van de uitkomst van die vereiste afweging.

## 4. Less is more

Om de kans op nadelige gevolgen van digitale verwerking van persoonsgegevens en publicatie daarvan op internet zo klein mogelijk te houden, is het zaak niet alleen zo min mogelijk persoonsgegevens te verzamelen maar ook om persoonsgegevens alleen te verstrekken aan anderen indien, voorzover en zolang de noodzaak daartoe bestaat (dataminimalisering). Het inzetten van privacy-bevorderende technologie ter vergroting van het vertrouwen van burgers, zowel in de opzet van systemen als in de implementatie is aanbevelingswaardig, zoals onlangs nog bevestigd door Eurocommissaris Frattini. De nieuwe Handelsregisterwet vormt een goed voorbeeld van privacy by design; er wordt terecht een onderscheid gemaakt tussen de verplichte opname van sommige persoonsgegevens in het register en de publicatie ervan op internet.

## Tot slot

Het CBP adviseert u om bij de behandeling van het wetsvoorstel expliciet aandacht te besteden aan de elementaire uitgangspunten voor de bescherming van persoonsgegevens.

DATUM  
ONS KENMERK

Het is de taak van de formele wetgever om een zodanige heldere wet uit te vaardigen dat de betrokkene (in de zin van de WBP) kan weten waar hij aan toe is en in hoeverre de wetgever rekening houdt met zijn grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In de bijlage treft u ter aanvulling gedetailleerder opmerkingen bij een aantal artikelen en passages uit de ontwerp teksten.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,  
Voor het College,

mr. J. Kohnstamm  
voorzitter

Bijlage bij Brief d.d. 15 mei 2007 (z2007-00304)

Nadruk ligt op geïntegreerde aanpak.

Uit het wetsontwerp Wabo en de toelichting blijkt dat met name een samenhangende beoordeling in één procedure en uniforme handhaving beoogd worden. Het wetsontwerp bevat in de artikelen 3.8 en 3.12 bepalingen ten aanzien van elektronische publicaties van beschikkingen op aanvragen voor omgevingsvergunningen, nader uitgewerkt in paragraaf 5.6 van het voorontwerp Bor (welke paragraaf overigens ontbreekt in de inhoudsopgave). In die teksten wordt aangegeven dat publicatie op internet 'een andere geschikte wijze' kan zijn. Waarom en in hoeverre dat geschikt is, wordt niet vermeld. Dit wekt de indruk dat niet gedacht is aan de mogelijkheid dat een dergelijke vorm van publicatie wel eens minder geschikt zou kunnen zijn.

Er is verschil tussen digitale verwerking en plaatsing op internet

In paragraaf 7.4 (digitaal omgevingsloket) van de ontwerp-toelichting staat dat het streven er op gericht is om het gehele proces van omgevingsvergunningverlening door de bevoegde gezagsinstanties digitaal te laten plaatsvinden. Uit de ontwerp-toelichting bij genoemde artikelen 3.8 en 3.12 blijkt dat publicatie op internet (nog) niet wordt voorgeschreven maar wel aanbeveling verdient. Het CBP wijst er op dat er een verschil is tussen digitale verwerking en het publiceren op internet van vergunningaanvragen en beschikkingen, al dan niet tezamen met bijbehorende stukken. Door informatie, onder meer bestaande uit persoonsgegevens, op internet te zetten, worden deze persoonsgegevens door de overheid in feite aan onbekenden, wereldwijd en onbepaald in tijd ter beschikking gesteld. Dit strookt niet met de verplichting uit artikel 6 Wbp om op behoorlijke en zorgvuldige wijze om te gaan met persoonsgegevens.

Voldoet de overheid door (integrale) publicatie op internet wel aan de zorgvuldigheidsnormen?

In eerdergenoemde artikelen 3.8 en 3.12 en ook niet in de tekst van de artikelen 5.19 en 5.20 van het voorontwerp Bor wordt een nadere afweging gemaakt met betrekking tot welke gegevens door het bevoegde gezag op internet gepubliceerd moeten worden. Twee belangrijke eisen die de Wbp stelt aan een zorgvuldige gegevensverwerking zijn de noodzakelijkheidseis en de proportionaliteitseis. Dit betekent dat in casu de overheid de noodzaak van de publicatie op internet en van de omvang van de gegevensset afdoende moet kunnen onderbouwen. Anders gezegd: dient deze vorm van publicatie noodzakelijkerwijs het doel of kan het doel net zo goed bereikt worden door een wijze van publiceren te kiezen die geen onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de burger tot gevolg zal hebben? In de meeste gevallen zal de persoon van de aanvrager van een vergunning van ondergeschikt belang zijn. Belanghebbenden die bezwaar aantekenen tegen een omgevingsvergunning, doen dit tegen een bepaald door de overheid voorgenomen besluit, dat betrekking heeft op een object en een uniek administratienummer heeft gekregen. De bezwaarmogelijkheid wordt niet onmogelijk gemaakt als alle andere gegevens niet op internet gezet worden. Jarenlange praktijk maakt dit tot op de dag van vandaag duidelijk.

Publicatie op internet vergroot juist de administratieve lasten.

Zou een wettelijke verplichting tot publicatie op internet in overeenstemming zijn met Grondwet/EVRM en in de Wabo opgenomen worden dan komt artikel 8 sub c Wbp in beeld. Een dergelijke verplichting zou verder geen invloed hebben op de mogelijkheid voor de gemeente om onder verwijzing naar artikel 22 Vrijstellingsbesluit (Vb) een beroep te doen op de vrijstelling van de meldingsplicht. Is er evenwel geen sprake van een wettelijke verplichting, dan vervalt de mogelijkheid om een beroep te doen op de vrijstelling als bedoeld in artikel 22 Vb indien de gemeente de gegevens op internet zet. Dit blijkt uit artikel 22 vijfde lid sub b Vb. Dit betekent dat elke gemeente de verwerkingen van persoonsgegevens die geschieden in het kader van vergunningaanvragen en meldingen bij het CBP moet melden. Hierdoor zullen de administratieve lasten juist toenemen!

Effecten van gebruik van ICT en internet zoveel mogelijk onder controle houden.

De Raad van State wijst er in punt 10 van zijn advies (zie blz 19 Nader rapport) op dat de werking van het stelsel in de praktijk staat of valt bij het goed functioneren van de digitale aanvraagprocedures en de digitale procedures ten behoeve van de afhandeling en afstemming. De Raad beklemtoont het belang van bruikbare en geïmplementeerde ICT voor de uitvoerbaarheid van de Wabo.

Het CBP wijst er op dat bruikbare ICT ook dient te voldoen aan de WBP-uitgangspunten. Het is immers de gemeente die verantwoordelijk is voor de middelen die zij bij de verwerking van persoonsgegevens gebruikt. En 'dat wat zij niet mag, moet zij technisch ook niet kunnen'.

Recent heeft de staatssecretaris van Economische Zaken een amendement overgenomen van Kamerlid Van Dijk om publicatie op internet van de 'natte' handtekening te voorkomen bij het Handelsregister. Naar aanleiding van de constatering van de Kamers van Koophandel acht het CBP het noodzakelijk om een grondige afweging te maken van de beveiligingsrisico's van elk te publiceren persoonsgegeven. Een dergelijke benadering sluit uit dat aanvraagformulieren integraal worden ingescand en op internet gepubliceerd.

Zo constateren de Kamers van Koophandel in toenemende mate dat handtekeningen worden gekopieerd met frauduleus oogmerk. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de handtekening in het handelsregister zoals deze via internet kan worden ingezien. Om dergelijke fraude zo veel mogelijk te voorkomen is het gewenst dat handtekeningen van natuurlijke personen niet langer via internet worden getoond. Dat werpt een naar verwachting van de Kamers effectieve drempel op tegen het kopiëren van handtekeningen (Kamerstukken II, 2006-2007, 30656, nr. 20, blz 7, 12 februari 2007.)