

AAN De Burgemeester van de gemeente Terneuzen
Postbus 35
4530 AA TERNEUZEN

DATUM 3 juni 2005
ONS KENMERK z2004-1185
CONTACTPERSOON
070-3811300

UW BRIEF VAN
UW KENMERK 2004/24285

ONDERWERP verzoekers/Gemeente Terneuzen

Geachte Burgemeester,

Naar aanleiding van de namens de verzoekers (hierna te noemen: verzoekers), door een advocaat te Terneuzen, ingediende klacht heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) besloten een onderzoek in te stellen. Hieronder volgen de conclusies van het onderzoek. Het CBP is van oordeel dat u in strijd met het bepaalde in de artikelen 11 en 34 Wet bescherming persoonsgegevens en artikel 30, eerste lid, Wet politieregisters heeft gehandeld.

Klacht

Op grond van de door verzoekers verstrekte gegevens is de klacht als volgt geformuleerd:

Bij brief van 28 april 2004 heeft de gemeente Terneuzen aan de Algemene Woningstichting meegedeeld dat vanuit het door de verzoekers gehuurde pand zou worden gehandeld in softdrugs en daarbij is verzocht maatregelen te treffen ter beëindiging daarvan. Bij deze brief is een groot aantal mutaties afkomstig uit het politieregister BPS als bijlage aan de Algemene Woningstichting gezonden. De gemachtigde van de verzoekers heeft geklaagd dat sprake is van een onrechtmatige verstrekking van vertrouwelijke, de verzoekers betreffende gegevens aan de Algemene Woningstichting.

Onderzoek

Het CBP heeft naar aanleiding van deze klacht een onderzoek ingesteld. Bij brief van 22 december 2004 heeft het CBP u in de gelegenheid gesteld op de klacht te reageren en daarnaast verzocht een aantal vragen te beantwoorden. Deze reactie bij brief van 1 maart 2005 werd op 4 maart 2005 ontvangen. Bij brief van 28 april 2005 heeft het CBP u de voorlopige bevindingen van het onderzoek voorgelegd, met het verzoek om hierop te reageren. Het CBP heeft geen reactie van u ontvangen. Daarop heeft het CBP zijn bevindingen vastgesteld.

Bevindingen

De bevindingen van het CBP luiden als volgt.

Gang van zaken

Bij brief van 28 april 2004 heeft de afdeling Algemene en juridische zaken van de gemeente Terneuzen aan de Algemene Woningstichting onder meer meegedeeld ("overeenkomstig het besluit van de Burgemeester") dat vanuit het pand zou worden gehandeld in softdrugs. Als eigenaar/verhuurder van dat pand is de Algemene Woningstichting aangeschreven om met onmiddellijke ingang aan deze overtreding een einde te maken. De bewoners van dit pand zijn de beide verzoekers en hun kinderen. De gemeente heeft in haar brief aangegeven overeenkomstig het advies van de politie bestuurlijke maatregelen te willen treffen. Als bijlage bij de brief aan de Algemene Woningstichting is een dossier gevoegd inhoudende een bundeling anonieme klachten afkomstig van de zogeheten Drugs Overlast Lijn en andere uit het politieregister BPS afkomstige mutaties, alsmede een kopie van de begeleidende brief van Regiopolitie X aan de burgemeester van Terneuzen.

Aan de verzoekers is door de gemeente een vrijwel gelijklopende brief gezonden, waarin de verzoekers wordt verzocht onmiddellijk aan strafbare handelingen een eind te maken en aangekondigd wordt dat bij continuering van de overlast het pand kan worden gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet. De Algemene Woningstichting heeft op 25 mei 2004 verzoekers doen dagvaarden voor de kantonrechter ter ontbinding van de tussen partijen bestaande huurovereenkomst. Daarbij is een selectie van de bundeling ontvangen mutaties uit BPS als produktie overgelegd.

De gemachtigde van de verzoekers heeft zijn klacht over de in zijn ogen onrechtmatige verstrekking van de gemeente Terneuzen aan de Algemene Woningstichting voorgelegd aan de gemeente en gevraagd naar de grondslag van die verstrekking.

Standpunt verzoekers

De verzoekers zijn van oordeel dat de gegevensverstrekking door de burgemeester van Terneuzen aan de Algemene Woningstichting in strijd is gedaan met de wettelijke bepalingen, zoals artikel 30 Wet politieregisters (Wpolr). De verstrekking is, aldus verzoekers, in strijd met het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsvereiste gedaan. De burgemeester had immers kunnen volstaan met het schrijven van zijn brief aan de Algemene Woningstichting zonder dat hierbij politionele gegevens werden verstrekt. Daarnaast kon de informatie ook op een minder bezwarende wijze worden verstrekt aan de Algemene Woningstichting door bijvoorbeeld verstrekking van de brief van de politie aan de burgemeester waarin het probleem zakelijk aan de orde werd gesteld. Verstrekking van het gehele onderzoeksdossier diende geen enkel doel naast het reeds kenbaar maken van het vermoeden van drugshandel vanuit de woning. Naar de mening van verzoekers is niet voldaan aan voorwaarden gesteld in artikel 30 Wpolr en is ook geen andere wettelijke grondslag aangevoerd voor deze verstrekking. De door de burgemeester gedane verstrekking van politiegegevens moet dan ook jegens verzoekers als onrechtmatig worden gekenschetst.

Standpunt burgemeester van Terneuzen

Op de vragen van de verzoekers heeft het hoofd van de afdeling Algemene en Juridische zaken van de gemeente Terneuzen namens de burgemeester bij brief van 12 augustus 2004 geantwoord.

Het CBP beschouwt deze brief als te zijn geschreven door de burgemeester. De burgemeester heeft in zijn brief als uitgangspunt genomen het ter plaatse geldende "Victoriabeleid", dat een uitwerking is van de bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting van panden in geval van ernstige overlast, op grond van artikel 174a Gemeentewet. Hij gaat uit van een waarschuwingsfase voorafgaand aan sluiting en een daartoe aan te leggen dossier. De burgemeester meent dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen die de verstrekking van processen-verbaal oplevert gerechtvaardigd wordt door de ernst van de maatschappelijke problematiek, te weten de drugsoverlast. De burgemeester stelt dat de verstrekking en het gebruik van politiegegevens voor dit doel haar grondslag vindt in artikel 15 lid 1 onder b Wpolr en meent dat daarbij wordt voldaan aan de voorwaarden die artikel 30 Wpolr stelt. Voorts merkt de burgemeester op dat, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, eerst een schriftelijke waarschuwing is gegeven om de bewoners dan wel de verhuurder van het pand ertoe te bewegen zelf initiatieven te nemen om de overlast te verminderen. Tot slot wordt opgemerkt dat "het dossier voor zich spreekt" en het aantal klagers niet bekend is omdat de gemeente in dit stadium slechts over een geanonimiseerd dossier beschikt, maar voornemens is dit in een rechterlijke procedure ongeanonimiseerd voor te leggen.

Op de vragen van het CBP heeft de burgemeester bij brief van 1 maart 2005 geantwoord. Daarin heeft hij grotendeels hetzelfde standpunt ingenomen als in de eerstgenoemde brief.

Toegevoegd is de vermelding dat geen onderscheid is gemaakt tussen zogenaamde 'harde' en 'zachte' informatie. Verder stelt de burgemeester dat de grondslag voor de verstrekking aan de Algemene Woningstichting en de ontvangst door de Algemene Woningstichting in artikel 8 onder f van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) gevonden moet worden. De burgemeester stelt voorts dat de grondslag voor de verstrekking door de gemeente is gelegen in artikel 174a Gemeentewet, zoals uitgewerkt in het voormelde Victoriabeleid. Aangegeven wordt dat hoewel deze nota is vastgesteld voor de gemeente Sas van Gent, deze na de gemeentelijke herindeling ook geldt voor de gemeente Terneuzen.

Aangegeven wordt dat de betrokkenen over drugshandel vanuit de woning niet eerder door de burgemeester zijn gewaarschuwd, wel door de officier van justitie, maar dat men niet beschikt over een afschrift van die waarschuwing. De burgemeester geeft aan dat geen andere informatie is verstrekt dan die in de brief van 28 april 2004.

Tot slot merkt de burgemeester op dat hij voornemens is in toekomstige gevallen voorafgaand aan eventuele informatieverstrekkingen belanghebbenden in de gelegenheid te stellen rechtsmiddelen aan te wenden.

Wettelijk kader

De Wpolr kent een gesloten verstrekkingenregime met nader omschreven ontvangstgerechtigden. In dat systeem past de mogelijkheid van specifiek omschreven verstrekkingen aan opsporingsambtenaren, toezichthouders of gezagsdragers of personen/instanties met een publieke taak belast. De burgemeester heeft onder meer tot taak de openbare orde te handhaven (artikel 172 Gemeentewet).

Artikel 15 Wpolr bepaalt in lid 1 onder meer dat uit een politieregister op hun verzoek gegevens worden verstrekt aan (b) burgemeesters, voor zover zij deze behoeven (1) in verband met hun gezag en zeggenschap over de politie of (2) in het kader van de handhaving van de openbare orde. Dit artikel geeft aan op welke grond de burgemeester gegevens uit politieregisters mag ontvangen.

Artikel 30 lid 1 Wpolr luidt als volgt: *Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover een bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt.* Deze geheimhoudingsbepaling blijft derhalve van toepassing op de uit politieregisters afkomstige, verstrekte gegevens.

Of vervolgens verdere verstrekking van de ontvangen gegevens door de burgemeester aan de Algemene Woningstichting geoorloofd is, dient te worden beoordeeld aan de hand van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Op deze verwerking van persoonsgegevens is niet langer de Wpolr van toepassing (met uitzondering van de doorwerking van de geheimhoudingsplicht van artikel 30 Wpolr), maar de WBP.

De WBP bepaalt onder meer dat een verantwoordelijke de verwerking van persoonsgegevens moet kunnen baseren op één van de zes in artikel 8 WBP genoemde grondslagen. Om persoonsgegevens te mogen verstrekken en om deze te mogen ontvangen is telkens een grondslag nodig, zowel voor de verstrekker als voor de ontvanger. De verantwoordelijke dient in elk geval na te gaan of ook de ontvanger een grondslag heeft om die gegevens te mogen ontvangen. Ook het in artikel 9 WBP bepaalde over 'verenigbaar gebruik' dient in die beoordeling te worden betrokken.

Daarnaast kent de WBP een strikt regime voor het verwerken van bijzondere gegevens. Verwerking van bijzondere gegevens (godsdienst, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, lidmaatschap van een vakvereniging of strafrechtelijke gegevens) is in beginsel verboden op grond van artikel 16 WBP, behoudens de in de artikelen 17 tot en met 23 WBP genoemde uitzonderingen. Voor zowel verantwoordelijke als ontvanger gelden dan ook de artikelen 16, 22 en 23 WBP, waar het gaat om verwerking van strafrechtelijke gegevens. De verantwoordelijke zal zelf aan de hand van deze artikelen moeten bepalen of hij de gegevens mag verwerken en in hoeverre.

Ook geldt het in artikel 11, eerste lid, WBP bepaalde, dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. Hieruit vloeien onder meer de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit voort. In dat verband dient te worden afgewogen of niet met een minder ingrijpend middel kan worden volstaan en, voor zover het noodzakelijk moet worden geacht de bedoelde gegevens te verstrekken, in welke vorm verstrekking daarvan wenselijk is.

Beoordeling

Onderwerp van dit onderzoek vormt de verstrekking van informatie door de burgemeester van Terneuzen aan de Algemene Woningstichting. Hoewel de daaraan voorafgaande verstrekking van de politie aan de burgemeester niet door het CBP is onderzocht in dit verband, heeft de hierdoor verstrekte informatie gevolgen gehad voor de onderzochte verstrekking en zal om die reden hierna kort worden besproken. De verstrekking van informatie door de Algemene Woningstichting aan de kantonrechter is in dit kader evenmin onderzocht zodat ook hierover geen uitspraak zal worden gedaan. Omdat de klacht van de verzoekers zich met name heeft gericht op de mate van verstrekking van de gegevens, heeft het onderzoek zich ook toegespitst op dit onderdeel.

a. verstrekking aan de burgemeester

Met de brief van 30 maart 2004 met bijlagen heeft de inspecteur van politie P namens de districtchef van de Regiopolitie X persoonsgegevens van de verzoekers verstrekt aan de burgemeester van Terneuzen. Grondslag voor deze verstrekking vormt artikel 15 eerste lid, onder b, 3^e Wpolr. Gegevens in het kader van handhaving van de openbare orde kunnen in dit verband worden verstrekt aan de burgemeester, maar alleen "voor zover zij deze behoeven". Dat betekent dat de verstrekte informatie voldoende specifiek moet zijn met het oog op het doel van de verstrekking en dat de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit daarbij worden nageleefd. Nagegaan dient derhalve te worden of niet met een minder ingrijpend middel kan worden volstaan, of verstrekking van al die gegevens noodzakelijk is en in welke vorm. Daarbij is ook het karakter van de betreffende informatie van belang.

De brief van de Regiopolitie X van 30 maart 2004 houdt voor zover hier van belang in:

De politie Y wordt geconfronteerd met overlastklachten naar aanleiding van activiteiten van de bewoners van het pand. De aard van de klachten gaan over handel in drugs vanuit dit pand. Dit wordt bevestigd door personen die na een kort bezoek aan dit pand door de politie zijn aangehouden en gehoord. Politieobservaties en vaststellingen door buurtbewoners geven aan dat er regelmatig een frequent kortstondig bezoek plaatsvindt door derden. Deze kortstondige bezoeken en de daarbij horende verplaatsingen met voertuigen geven overlast voor de omgeving.

De klachten en de vaststellingen hebben ertoe geleid dat op 25 maart 2004 een nader onderzoek is ingesteld in de woning. Hierbij is één van de bewoners aangehouden. Er is opnieuw handel in softdrugs vastgesteld. In de woning zijn enkele gripzakjes met een geringe hoeveelheid hennep, enkele boekjes vloeit, een vijftal joints en een LSD-strip aangetroffen en in beslag genomen. De aangehouden bewoner bevestigt gehandeld te hebben in softdrugs.

Daarbij is ter documentatie gevoegd een bundeling meldingen, observatieverslagen en verklaringen van diverse personen uit het Bedrijfs Processen Systeem (BPS) van de Regiopolitie X. Deze mutaties waren steeds geanonimiseerd met uitzondering van de namen van de verzoekers en van die van de verbalisanten.

BPS heeft tot doel de informatievoorziening in het kader van de uitvoering van artikel 2 van de Politiewet 1993 (de politietoek) mogelijk te maken. Hierin worden registraties van uiteenlopende aard vastgelegd, van uiterst 'zachte' informatie (geruchten, niet geverifieerde informatie) tot

'harde' informatie (daadwerkelijk geconstateerde, feitelijke informatie). De zachte informatie kan aanleiding geven tot een nader onderzoek door de politie, die bij bevestiging daarvan tot harde informatie kan leiden. Zachte informatie zoals (vage) meldingen lenen zich in beginsel niet voor een gebruik daarvan anders dan als aanleiding voor onderzoek en zijn derhalve in beginsel ook niet geschikt voor verstrekking en verder gebruik van die gegevens.

b. verstrekking door de burgemeester aan de woningstichting

Verstrekking van persoonsgegevens door de burgemeester behoeft een grondslag als genoemd in artikel 8 WBP. Ook ontvangst van die gegevens door de Algemene Woningstichting behoeft één van de in dat artikel genoemde grondslagen.

Verstrekking van persoonsgegevens door de burgemeester met het oog op de handhaving van de openbare orde zal doorgaans op grond van artikel 8 onder e WBP plaatsvinden, waar deze verwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak, in dit geval de handhaving van de openbare orde zoals vermeld in artikel 172 Gemeentewet.

De burgemeester heeft in zijn correspondentie vermeld dat in dit geval de grondslag in artikel 8 onder f WBP moet worden gevonden. Hoewel het CBP niet uitsluit dat dit een grondslag kan vormen, is de grondslag van artikel 8 onder e WBP zoals hiervoor aangegeven hiervoor de passende te achten en zal de aangevoerde grondslag daarom hier niet meer worden besproken.

Op grond van artikel 11 WBP moeten te verwerken persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.

Het subsidiariteitsbeginsel vereist dat moet worden gezien of niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden volstaan. In deze zaak stelt de burgemeester in zijn brief van 1 maart 2005 dat voordat verstrekking aan de Algemene Woningstichting plaatsvond, de bewoners door de officier van justitie zijn gewaarschuwd, maar dat hij niet over een afschrift van die waarschuwing beschikt. Zonder nadere informatie waaruit deze waarschuwing blijkt noch over de datum daarvan, in het bijzonder of deze (korte tijd) voorafgaand aan de verstrekking plaatsvond, blijft echter onduidelijk of een relevante waarschuwing van de bewoners heeft plaatsgevonden.

Voorts vereist het beginsel van proportionaliteit onder meer een beoordeling of de voorgenomen verstrekking noodzakelijk is en in verhouding staat tot het beoogde doel, en tevens of niet met een minder vergaande vorm van verstrekking had kunnen worden volstaan, zoals een zakelijke weergave van relevante informatie.

De burgemeester heeft bij de verstrekking van informatie aan de Algemene Woningstichting het gehele dossier zoals ontvangen van de politie, meegestuurd aan de Algemene Woningstichting. Deze verstrekking is in elk geval als bovenmatig aan te merken. Een brief met een zakelijke weergave van de relevante informatie aan de Algemene Woningstichting ligt in dit geval meer in de rede dan een bundeling van gegevens zonder enige selectie daarvan, zoals thans is verstrekt. Met name geldt voor de verstrekking van de grote hoeveelheid van de DOL (Drugs Overlast Lijn) afkomstige anonieme meldingen, die tal van suggestieve bewoordingen en onbeargumenteerde conclusies bevatten, en de processen-verbaal waarin getuigen of verdachten ontkennen met

drugshandel van doen te hebben dan wel waarin geen direct en concreet verband staat vermeld met geconstateerde strafbare feiten, dat deze bovenmatig en niet ter zake dienend zijn. Processen-verbaal waarin ondersteunende informatie wordt verschaft –voorzover deze voldoende concreet is en geverifieerd- kunnen zonodig worden verstrekt bij een gerechtelijke procedure ter ondersteuning van de vordering.

Bij de beoordeling van de voor verstrekking in aanmerking komende gegevens heeft de burgemeester een eigen verantwoordelijkheid. Ook als door de politie voorafgaand daaraan meer informatie is verstrekt dan noodzakelijk moet worden geacht met het oog op het doel van de verstrekking, dient de burgemeester zijn eigen, zorgvuldige afweging te maken welke gegevens voor verstrekking in aanmerking komen en in welke vorm verstrekking mogelijk is. In het onderhavige geval heeft de burgemeester er geen van blijk gegeven te hebben afgewogen of verstrekking van al deze gegevens noodzakelijk was en zo ja, in welke vorm. Van een noodzaak tot verstrekking van deze vertrouwelijke gegevens, waarop de geheimhoudingsverplichting van artikel 30 Wpolr rust, is niet gebleken.

Bovendien geldt dat de burgemeester, wanneer hij voornemens is tot verstrekking over te gaan, de betrokkenen daarover tevoren had dienen te informeren overeenkomstig artikel 34 WBP. De betrokkene heeft dan het recht van verzet overeenkomstig artikel 40, eerste lid, WBP. In deze zaak zijn de betrokkenen niet (tijdig) geïnformeerd van de voorgenomen verstrekking.

In zijn brief van 1 maart 2005 heeft de burgemeester aangegeven dat hij voornemens is in toekomstige gevallen de belanghebbenden voorafgaand aan een eventuele informatieverstrekking in gelegenheid te stellen rechtsmiddelen aan te wenden. Het CBP neemt daarvan met instemming kennis.

Het CBP betreurt het dat de burgemeester, naar aanleiding van de aan hem voorgelegde voorlopige bevindingen van het onderzoek, ondanks verleend uitstel voor een reactie, heeft gemeend hierop geen enkele reactie te moeten geven.

Conclusie

Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft u niet voldaan aan het in de artikelen 11 en 34 WBP en in artikel 30, eerste lid, Wpolr bepaalde. Het CBP is derhalve van oordeel dat u in strijd heeft gehandeld met die wettelijke bepalingen.

Het CBP geeft verzoekers in overweging zich met hun klacht te wenden tot de burgerlijke rechter. Op grond van artikel 49 WBP kunnen verzoekers voor zowel materiële als immateriële schade een vordering tot schadevergoeding indienen. Het CBP kan echter niet beoordelen of een dergelijke actie succes zal hebben.

Afsluiting

DATUM 3 juni 2005
ONS KENMERK z2004-1185

Het CBP beëindigt hiermee het onderzoek en beschouwt met deze brief de zaak als afgedaan.

Het besluit van het CBP om het onderzoek te beëindigen is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. U kunt derhalve hiertegen geen bezwaarschrift indienen. U kunt het CBP alleen verzoeken om terug te komen op zijn besluit wanneer u nieuwe feiten en omstandigheden kunt aangeven die kunnen leiden tot een andere beslissing.

Een gelijklopende brief is verzonden aan de advocaat van de verzoekers en een afschrift van deze brief is verzonden aan de functionaris voor de gegevensbescherming van de gemeente Terneuzen.

Het CBP vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Beleidsadviseur