

Rapport

Een onderzoek naar het opslaan van gegevens door de afdeling Burgerzaken

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Ouder-Amstel niet gegrond.

Datum: 23 maart 2015

Rapport: 2015/065

WAT IS DE KLACHT?

Verzoekster klaagt erover dat een medewerkster van de afdeling Burgerzaken van de gemeente Ouder-Amstel buiten haar weten en zonder haar toestemming gegevens over haar heeft opgeslagen als interne aantekeningen.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

In 2009 wilde verzoekster zich inschrijven op het adres van haar nieuwe partner. Tijdens het bezoek aan de balie vroeg de baliemedewerkster om meer informatie over haar ex-echtgenoot. Verzoekster trachtte daarop uit te leggen waarom zij nog niet juridisch van hem gescheiden was, maar wel was gescheiden van tafel en bed. De reactie van de baliemedewerkster hierop vond verzoekster dermate ongepast en kwetsend dat zij ter plekke besloot om de inschrijving niet te laten plaatsvinden. Nadat verzoekster duidelijk had gemaakt dat alles stopgezet diende te worden, vroeg verzoekster het formulier terug waarop zij een en ander met pen had ingevuld. Volgens verzoekster verzekerde de baliemedewerkster haar dat zij dit document zou verwijderen, waarmee verzoekster akkoord ging.

In 2010 heeft verzoekster zich opnieuw op het gemeentehuis gemeld voor inschrijving. Toen bleek dat de gemeente gegevens over haar had bewaard. Verzoekster diende hiertegen een klacht in, waarop de gemeente niet reageerde.

In maart 2014 wendde verzoekster zich weer tot de gemeente, aangezien zij een verklaring van huwelijksbevoegdheid nodig had. Weer werd zij geconfronteerd met het bestaan van gegevens uit 2009. De manier waarop de baliemedewerkster daarop reageerde, werd door verzoekster als vervelend en kwetsend ervaren. Vervolgens legde verzoekster de kwestie opnieuw voor aan de gemeente. Deze klacht heeft de gemeente wel behandeld.

STANDPUNT GEMEENTE

De gemeente stelt dat haar medewerkster in 2009 om onderliggende stukken had gevraagd naar aanleiding van verzoeksters verklaring over haar burgerlijke staat. De gemeente had deze informatie nodig om haar verantwoordelijkheid waar te kunnen maken voor een juiste en accurate basisregistratie van personen, als bron onder een verklaring ongehuwd te zijn. Dit is een standaardprocedure. De medewerkster heeft, zoals gebruikelijk in dergelijke situaties, een aantekening gemaakt in het systeem. In deze aantekening meldde de medewerkster dat verzoekster nog gehuwd was, maar dat er geen brondocument overhandigd was. Deze aantekening was een zogenaamde aangehaakt gegeven. Deze gegevens zijn bedoeld voor intern gebruik. Deze interne notitiemogelijkheid is geen officiële registratie. Aan opname in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) (sinds 6 januari 2014 de basisregistratie personen (BRP)) zijn

wettelijke eisen gesteld, maar aan deze interne notitiemogelijkheid niet. De aantekeningen zijn uitsluitend intern zichtbaar en worden verder nergens bekend gemaakt en/of geregistreerd. Tijdens het volgende bezoek in 2010 heeft de baliemedewerkster deze aantekeningen aangehaald in het gesprek met verzoekster. De medewerkster maakte de aantekening, omdat zij uit ervaring wist dat mensen terugkomen, naast het feit dat deze aantekeningen informatie kunnen verschaffen aan andere collega's in het kader van vervanging en/of overdracht. De aantekeningen zijn in 2014 verwijderd.

De medewerkster had tijdens de hoorzitting in het kader van de interne klachtbehandeling door de gemeente erkend wat fanatiek te zijn geweest in het op peil houden van de kwaliteit van de BRP, maar zij had een ambtseed afgelegd om verantwoordelijkheid te dragen voor haar functioneren en indirect dat van de gemeente. Er zou volgens haar sprake zijn van tegenstrijdigheid van wetten, als dergelijke interne aantekeningen, nodig voor de kwaliteit van de BRP, niet mochten worden opgetekend zonder toestemming in het kader van privacywetgeving.

Uit telefonisch navragen bij het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten en het College Bescherming Persoonsgegevens bleek de gemeente dat interne aantekeningen niet vielen onder de Wet basisregistratie personen (brp). De reden daarvan is dat het gegevens betreft die alleen binnen de gemeente worden gebruikt. Dit geldt ook voor zover de vervallen Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (gba) van toepassing is.

Verder vielen interne aantekeningen niet onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) op grond van artikel 2, tweede lid van de Wbp.

Daarbij komt dat de Wbp alleen geldt voor persoonsgegevens, die in een bestand staan. Met bestand bedoelt de Wbp een gestructureerd geheel van persoonsgegevens dat makkelijk kan worden doorzocht. De interne aantekeningen zijn niet in zo'n bestand opgenomen.

Daarom bestond er geen inzagerecht, waren er geen vormvereisten aan deze aantekening en is de bewaartermijn niet wettelijk bepaald. Het bewaren van persoonlijke informatie over verzoekster in interne aantekeningen was dan ook niet onrechtmatig.

De in artikel 8 van de Wbp vereiste toestemming is slechts aan de orde, als het gaat om een andere wijze van verwerking van persoonsgegevens dan het maken van interne aantekeningen.

STANDPUNT VERZOEKSTER

Verzoekster meent dat een opname van interne gegevens wel valt onder de Wbp en dat deze registratie zonder toestemming van betrokkene verboden is. Zij is van mening dat de interne informatie "extern" wordt, doordat de open hal bij het loket aanleiding geeft om buitenstaanders in dergelijke zaken mee te laten luisteren. Dat de aantekeningen slechts voor intern gebruik zijn en daarom niet zouden vallen onder de Wbp was onjuist en ging in tegen de strekking van de Wbp. Indien dit zou worden toegelaten, kan elke overheidsinstantie via een eigen bestand van gegevensverzameling de Wbp eenvoudig omzeilen. De gemeente heeft de gegevens handmatig in haar computersysteem verwerkt en wel zodanig dat iedere bevoegde medewerker van de gemeente die de gegevens van

verzoekster op het computerscherm oproept, de gegevens te zien krijgt. Daarmee voldoet deze wijze van gegevensverwerking aan de definities en strekking van de Wbp. Doordat de informatie in een computersysteem is ingevoerd, valt deze gegevensverwerking onder de Wbp. Door het onmiddellijke bezwaar dat verzoekster aan de balie maakte bij de eerste poging tot inschrijving in 2009, alsmede door de toezending van haar klachtbrief in 2010 wist de gemeente dat de gegevens voor haar gevoelig waren. Door de bewuste gegevens in het systeem van de gemeente in te voeren, nadat verzoekster uitdrukkelijk had aangegeven dat zij dit als gevoelige informatie beschouwt, handelde de gemeente onzorgvuldig jegens haar, aldus verzoekster.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid de grondrechten van haar burgers respecteert. Een van die grondrechten is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit vereiste brengt mee dat de overheid bij het vastleggen en verwerken van persoonsgegevens de regels van de privacywetgeving naleeft voor zover deze van toepassing zijn.

Verzoekster maakt bezwaar tegen het feit dat door de afdeling Burgerzaken van de gemeente zonder haar toestemming persoonsgegevens zijn vastgelegd in een interne aantekening. Dit zou in strijd zijn met artikel 8 onder a van de Wbp.

De ombudsman stelt vast dat het maken van deze interne aantekening is geschied in het kader van de uitvoering van de Wet gba (thans Wet brp). Artikel 2, tweede lid onder d, van de Wbp bepaalt expliciet dat de Wbp niet van toepassing is op verwerking van persoonsgegevens die is geregeld bij of krachtens de Wet brp. Uit de wetsgeschiedenis bij artikel 2 van de Wbp maakt de Nationale ombudsman op dat voor de Wet brp geldt dat deze een eigen uitputtend (privacy)regime kent waarbij de toepasselijkheid van de algemene regels - de Wbp - geheel wordt uitgesloten.

Hieruit volgt dat het toestemmingsvereiste van artikel 8 onder a Wbp niet geldt voor de gegevensverwerking in het kader van de Wet gba/Wet brp. Daarbij merkt de ombudsman op dat, zelfs indien de Wbp wél van toepassing zou zijn, toestemming van de betrokkene niet vereist zou zijn indien de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen of voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak (artikel 8 onder c en e Wbp).

De Nationale ombudsman is van oordeel dat, gelet op de algemene verantwoordelijkheid van de gemeente op grond van de Wet brp voor een correcte basisregistratie, het maken en bewaren van de interne aantekening noodzakelijk was voor een goede uitvoering van deze wet. De gemeente moest namelijk de gegevens over burgerlijke staat correct vaststellen en het was daarom van belang om te verifiëren of iemand die zich aan de balie heeft gemeld al dan niet getrouwd is. Zoals de gemeente heeft aangegeven heeft de gemeente de interne aantekening opgenomen als een "aangehaakt gegeven" dat

uitsluitend intern zichtbaar is en niet aan derden bekend wordt gemaakt. De aantekening is opgenomen voor het geval verzoekster zich later opnieuw aan de balie zou melden en door een andere medewerkster zou worden geholpen. Niet gezegd kan worden dat de gemeente daarmee het recht op privacy van verzoekster onvoldoende heeft gerespecteerd.

De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Ouder-Amstel is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman

RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

Wet bescherming persoonsgegevens

Artikel 1, aanhef en sub b en c

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

b. verwerking van persoonsgegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen;

c. bestand: elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens, ongeacht of dit geheel van gegevens gecentraliseerd is of verspreid is op een functioneel of geografisch bepaalde wijze, dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen.

Artikel 2

1. Deze wet is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede de niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

2. Deze wet is niet van toepassing op verwerking van persoonsgegevens:

(...)

d. die is geregeld bij of krachtens de Wet basisregistratie personen.

Artikel 8

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;

(...)

c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;

(...)

e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of

(...)

Wet basisregistratie personen

Artikel 1.4, eerste lid

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het bijhouden van persoonsgegevens in de basisregistratie (...).

Memorie van Toelichting bij artikel 2 lid 2 sub a tot en met f van de Wbp

Twee modellen sectorale wetgeving

Om normen per sector in formele wetgeving te concretiseren, kunnen twee modellen worden onderscheiden.

Het ene is dat waarbij bepaalde regels in een bijzondere wet worden opgenomen, en waarbij de Wbp als algemene wet van toepassing is op de gebieden die niet geregeld zijn. In dit model zijn in de betreffende sector in beginsel zowel de Wbp als de bijzondere wet van toepassing. (MvT, II, nr. 3, blz. 12) Het gaat hierbij om bijzondere wetgeving die niet als uitzondering maar als precisering van de Wet bescherming persoonsgegevens moet worden beschouwd. De bijzondere wet vormt in dit model de invulling van het in de Wet bescherming persoonsgegevens neergelegde algemene kader. In concrete gevallen zal het dan vaak gaan om toepassing van de bijzondere wet, die evenwel in het licht van de algemene beginselen van de Wet bescherming persoonsgegevens moet worden geïnterpreteerd. (II, nr. 6, blz. 8).

Het andere is het model waarbij voor een sector een uitputtend (privacy-) regime is geschapen en waarbij in de wet wordt vermeld dat de toepasselijkheid van de algemene regels geheel wordt uitgesloten. In beide modellen moeten de regels, voor zover zij onder het communautaire recht vallen, in overeenstemming zijn met de richtlijn. (MvT, II, nr. 3, blz. 12).

In artikel 2 WPR is ervan uitgegaan dat bij wetten van het tweede model de niet-toepasbaarheid van WPR steeds in deze laatste wet zelf is vastgelegd. Het onderhavige wetsvoorstel kiest voor een continuering van dit systeem. Deze keuze brengt met zich dat ook bij eventuele toekomstige wetgeving bevattende een uitputtend regime voor de bescherming van persoonsgegevens in een bepaalde sector, het niet van toepassing zijn van de Wbp in deze laatste wet zelf wordt vermeld. Deze keuze voorkomt vragen over de verhouding tussen verschillende wettelijke systemen. (MvT, II, nr. 3, blz. 13)

De onderdelen b tot en met f maken, in overeenstemming met artikel 2, derde lid, WPR, verdere uitzonderingen op de toepasselijkheid van het wetsvoorstel. Het is de bedoeling dat wetten over gegevensverwerkingen waarop de Wbp niet van toepassing is uitdrukkelijk in artikel 2 worden vermeld. Voor zover deze verwerkingen onder het bereik van de communautaire wetgeving vallen of kunnen komen te vallen, dienen zij wel in overeenstemming te zijn met de richtlijn. Ten aanzien van de uitgezonderde gegevensverwerkingen zal de thans geldende specifieke wetgeving, te weten de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Wet politieregisters, blijven gelden. In de bestaande situatie zal daarom geen verandering optreden. Daarbij moet worden aangetekend dat niet kan worden uitgesloten dat de EG-richtlijn gegevensbescherming te zijner tijd een reflexwerking zal hebben op de verdere rechtsvorming op deze gebieden. De verschillen moeten worden gerechtvaardigd door de aard van de materie, niet door de herkomst van de regelgeving. (MvT, II, nr. 3, blz. 70)

Tweede model

Voorbeelden van het tweede model zijn de Wet politieregisters, de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (MvT, blz. 12).