



Rapport

h2>Klacht

Verzoekster klaagt, mede namens het Meldpunt Misbruik Identificatieplicht, over de wijze waarop het College bescherming persoonsgegevens (CBP) uitvoering heeft gegeven aan het verzoek om onderzoek naar de werkwijze van banken inzake de uitvoering van de identificatieplicht in het kader van de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid), meer specifiek het scannen en digitaal opslaan van identiteitsbewijzen door banken. Met name klaagt verzoekster erover dat het CBP:

1. hierover nadere inlichtingen heeft gevraagd bij de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de minister van Financiën en de Nederlandsche Bank (DNB), maar verder zelf geen nader feitenonderzoek heeft gedaan;
2. uit voornoemde inlichtingen ten aanzien van de praktische werkwijze van de banken heeft geconstateerd dat DNB en de minister de banken niet verbieden om de Wid op deze wijze toe te passen, maar niet of de werkwijze in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp);
3. zijn standpunt dat de gehanteerde werkwijze geoorloofd is onvoldoende heeft onderbouwd; er is slechts gewezen op het feit dat banken aan de Wbp en de Gedragscode verwerking persoonsgegevens moeten voldoen en dat er derhalve voldoende waarborgen zijn.

Beoordeling

Algemeen

1. Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) de taak om als onafhankelijke toezichthouder erop toe te zien dat persoonsgegevens zorgvuldig worden gebruikt en beveiligd en dat de privacy van burgers ook in de toekomst gewaarborgd blijft. Zonodig treedt het CBP handhavend op. Daarnaast heeft het CBP een aantal andere taken zoals bijvoorbeeld het geven van adviezen aan de regering over wetsvoorstellen of regelingen die betrekking hebben op de bescherming van persoonsgegevens, het geven van voorlichting over de privacywetgeving in Nederland en het doen van onderzoek naar het gebruik van persoonsgegevens binnen organisaties. Het CBP kan verzoeken om advies of voorlichting over de interpretatie van de privacywetgeving in behandeling nemen.

De meest voorkomende verzoeken met een standaardkarakter worden behandeld door de frontoffice als deel van de publieksvoorlichting. Daarnaast zijn er verzoeken die een verder gaande behandeling, een diepgaande studie of een principiële standpuntbepaling door het CBP rechtvaardigen. Ingevolge artikel 60, eerste lid, Wbp (zie Achtergrond,

onder 1.4) kan het CBP verder op eigen initiatief of op verzoek van een belanghebbende een onderzoek instellen naar de wijze waarop ten aanzien van een gegevensverwerking toepassing wordt gegeven aan de Wbp. In dat geval beschikt het CBP over de nodige onderzoeksbevoegdheden. Deze kunnen uiteenlopen van een briefwisseling met verzoek om informatie, tot een onderzoek ter plaatse, al dan niet in de vorm van een audit, of een steekproef op meer plaatsen in een sector, met de mogelijkheid van openbare rapportage over de bevindingen.

2. Op 10 augustus 2006 plaatste het CBP op zijn website een mededeling over de identificatieplicht bij banken. Dit gebeurde naar aanleiding van vragen van burgers en journalisten over het verzoek van banken aan hun cliënten om zich te identificeren. Met name richtten deze vragen zich op het scannen van het identiteitsbewijs door de banken. Het CBP deelde mee dat de Wid banken verplicht nieuwe cliënten te identificeren voordat zij een dienst aan hen verlenen. De Wid schrijft voor dat er een aantal gegevens van de nieuwe klant en zijn legitimatiebewijs op toegankelijke wijze moet worden opgeslagen in de administratie van banken, aldus het CBP. Het gaat dan om gegevens als geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, adres en woonplaats van de klant, soort en nummer van het identiteitsbewijs en plaats en datum van uitgifte van het document. Ook van bestaande cliënten die nog niet op deze wijze zijn geïdentificeerd, moeten alsnog deze gegevens worden opgevraagd. Het CBP deelde verder mee dat de Wid banken niet verplicht om een kopie of scan te maken van het legitimatiebewijs, maar dat zij op grond van de Algemene Wet Rijksbelastingen (Awr) verplicht zijn om een afschrift van het identiteitsbewijs van hun cliënten op te nemen in hun administratie. Het CBP liet ten slotte weten dat onder een afschrift redelijkerwijs ook verstaan kon worden het maken van een kopie of scan van het identiteitsbewijs.

3. Op 28 november 2006 verzocht verzoekster het CBP schriftelijk om een nadere toelichting op zijn uitspraak dat onder een afschrift redelijkerwijs ook een scan kon worden verstaan.

4. Op 22 december 2006 liet het CBP via een mededeling op zijn website weten dat het de NVB had verzocht om nadere inlichtingen te verstrekken over de uitvoering van de identificatieplicht bij banken in het kader van de Wid.

5. Bij brief van 4 januari 2007 liet het CBP verzoekster onder meer het volgende weten. Verzoekster had het CBP om informatie gevraagd over het scannen van het identiteitsbewijs door banken. Het CBP had mede naar aanleiding van soortgelijke vragen en klachten van burgers de NVB om nadere inlichtingen gevraagd en was in afwachting van deze inlichtingen.

6. Op 26 januari 2007 plaatste het CBP een mededeling op zijn website over het gebruik van een kopie of scan van het identiteitsbewijs door banken. Hierin stond dat de NVB na het verzoek van het CBP om nadere inlichtingen, het Ministerie van Financiën en DNB

verzocht had om de wettelijke basis van deze verwerking van persoonsgegevens te verduidelijken. Beide instanties stelden vervolgens dat de banken aan DNB moeten kunnen aantonen dat zij aan de identificatieverplichtingen van de Wid hebben voldaan. Het tonen van kopieën of scans van identiteitsbewijzen is volgens hen de minst belastende methode, die door veel banken wordt toegepast en door DNB wordt aanvaard. Het CBP liet verder weten dat de NVB zich op het standpunt stelt dat het maken van kopieën en scans noodzakelijk is om een wettelijke verplichting op grond van artikel 8 onder c Wbp (zie Achtergrond, onder 1.1.) na te komen. Wel zijn de banken gehouden om een belangenafweging te maken tussen het privacybelang van hun cliënten en de verplichtingen op grond van de Wid. Het maken van een scan of kopie is een uitvloeisel van deze belangenafweging, aldus de NVB. Bij grote aantallen cliënten is het maken van een scan of kopie vrijwel de enige manier om de identificatie en de verzameling van de gegevens op efficiënte wijze vorm te geven. De NVB bevestigde aan het CBP dat de banken zouden voldoen aan hun verplichtingen onder de Wbp, zo liet het CBP weten.

Het CBP was van oordeel dat, gelet op het belang van de banken bij een werkbare uitvoering van de verplichtingen op grond van de Wid, de aard van betrokken gegevens en de waarborgen waarmee de verwerking ervan was omkleed (naast de Wbp onder meer ook de Gedragscode Verwerking persoonsgegevens Financiële Instellingen), bij de gemaakte afweging voldoende rekening werd gehouden met de belangen van betrokkenen. Dit houdt volgens het CBP in dat de banken de kopieën of scans alleen mogen verwerken voor zover dat verenigbaar is met de doeleinden waarvoor deze gegevens zijn verkregen, dat wil zeggen voldoen aan hun Wid-verplichtingen en aantonen dat zij daaraan hebben voldaan. Het CBP liet ten slotte weten zijn onderzoek naar de werkwijze van banken te sluiten.

7. Bij brief van 15 februari 2007 berichtte het CBP verzoekster over zijn standpunt. Verzoekster was het hier niet mee eens en diende hierover bij brief van 18 februari 2007 een klacht in bij het CBP. Verzoekster bracht hierin onder meer naar voren dat de door de banken gehanteerde werkwijze in strijd was met de bepalingen van 6,7,8,11,16 en 33 Wbp. De beleidsafdeling van het CBP reageerde in eerste instantie via een memo van 26 juli 2007, waarin puntsgewijs werd ingegaan op verzoeksters bezwaren. Bij brief van 8 oktober 2007 achtte het CBP de klacht ongegrond. Het CBP liet weten dat haar bezwaren het CBP niet van oordeel hadden doen veranderen.

8. Op 12 oktober 2007 wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman met het

verzoek een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het CBP het onderzoek naar de werkwijze van banken had verricht.

9. In het kader van een verkennend onderzoek vroeg de Nationale ombudsman op 20 februari 2008 het CBP in te gaan op de bezwaren die verzoekster in de brief van 12

oktober 2007 over het door het CBP verrichte onderzoek naar voren bracht. Het CBP deelde mee de brief van 12 oktober 2007 op te vatten als een verzoek aan de Nationale ombudsman om een onderzoek in te stellen naar de besluitvorming bij het CBP in het onderzoek naar de heridentificatie actie van banken. Het CBP stelde dat verzoekster bij brief van 18 februari 2007 had geklaagd over het op de website gepubliceerde standpunt van het CBP omtrent de toelaatbaarheid van het scannen van identiteitspapieren door banken. Het onderwerp van deze klacht had volgens het CBP betrekking op de praktische werkwijze van de banken bij identificatie van cliënten. Het CBP liet weten dat het bij de behandeling van verzoeksters klacht van 18 februari 2007 inhoudelijk was ingegaan op haar bezwaren en daarbij uitvoerig had gemotiveerd dat de werkwijze van het scannen van identiteitsbewijzen binnen de grenzen van de Wbp mogelijk is. Het CBP bleef verder bij zijn ingenomen standpunt, maar liet weten dat dit standpunt geen betrekking had op de vraag of de heridentificatie actie van banken in overeenstemming is met de Wbp, maar op de methode van identificatie door banken. Dit betekende volgens het CBP dat over de vraag, of de heridentificatie actie van banken in overeenstemming is met de Wbp, geen uitspraak is gedaan. Het CBP liet tenslotte weten dat verzoekster als belanghebbende op grond van artikel 60 van de Wbp (zie Achtergrond, onder 1.4) het CBP alsnog kon verzoeken een onderzoek in te stellen naar de heridentificatie actie van banken.

10. De Nationale ombudsman legde de reactie van het CBP voor aan verzoekster. Verzoekster liet hierop weten te blijven bij haar klacht over de wijze van onderzoek door het CBP. Hierop opende de Nationale ombudsman het onderzoek.

I. Ten aanzien van het eigen feitenonderzoek

Bevindingen

1. Verzoekster klaagt erover dat het CBP in het onderzoek nadere inlichtingen heeft gevraagd bij de NVB, de minister van Financiën en DNB, maar verder zelf geen nader feitenonderzoek heeft gedaan. Het onderzoek bestond volgens haar slechts uit het raadplegen van de Nederlandsche Vereniging van Banken (NVB) en het stellen aan DNB en het ministerie van Financiën van de vraag of het juist is dat banken een eigen verantwoordelijkheid hebben om te bepalen hoe zij invulling geven aan hun verplichtingen om te voldoen aan de Wid en de Awr. Het CBP constateerde volgens haar enkel dat DNB en het ministerie van Financiën de banken niet verbieden de wet op hun manier toe te passen. Verzoekster gaf verder diverse omstandigheden aan die door het CBP niet zijn meegenomen in het onderzoek.

2. Het CBP reageerde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman als volgt op de klacht en op een aantal door de Nationale ombudsman gestelde vragen. In augustus 2006 plaatste het CBP voor de eerste keer een mededeling over identificatieplicht bij banken op zijn website. In 2006 had het CBP namelijk veel schriftelijke en mondelinge vragen ontvangen over de wijze waarop banken de identificatieplicht

uitvoeren, waaronder de vraag van verzoekster over de toelaatbaarheid van scans. Gezien de onrust die er was bij burgers en het grote bereik van de actie van de banken, besloot het CBP om een standpunt te publiceren. Ook de NVB had het CBP vragen gesteld over de identificatieplicht en om een zienswijze van het CBP verzocht, aldus het CBP. Het CBP vroeg vervolgens de NVB om nadere inlichtingen over met name de vraag in hoeverre kopieën of scans van identiteitsbewijzen door banken mogen worden verwerkt in de zin van de Wbp. De NVB had hierop voor beantwoording contact gezocht met het Ministerie van Financiën en DNB, die vervolgens naar het CBP hadden geantwoord. Op 26 januari 2007 maakte het CBP zijn standpunt bekend via zijn website.

Het CBP liet het volgende weten ten aanzien van de vraag van de Nationale ombudsman wanneer het CBP overging tot eigen feitenonderzoek en of er in deze zaak een dergelijk eigen feitenonderzoek had plaatsgevonden. In hoofdstuk 3 van de “Uitgangspunten en beleidsregels werkwijze CBP” (zie Achtergrond, onder 2.2.) wordt de werkwijze van het CBP bij een privacyklacht op grond van artikel 60 Wbp beschreven. Een onderzoek kan bestaan uit het weergeven van de feiten die partijen hebben aangedragen en een eigen feitenonderzoek. Dit feitenonderzoek kan bestaan uit een bureauonderzoek of een onderzoek ter plaatse bij de verantwoordelijke. Een bureauonderzoek houdt in het schriftelijk stellen van vragen aan de verantwoordelijke. Over het algemeen vindt een onderzoek op deze wijze plaats, aldus het CBP. De klacht wordt dan met een aantal vragen voorgelegd aan de verantwoordelijke. Verder kan in elk stadium van het onderzoek indien noodzakelijk een onderzoek ter plaatse bij de verantwoordelijke plaatsvinden. Een onderzoek eindigt vervolgens met een definitief rapport van bevindingen.

In deze zaak stelde verzoekster volgens het CBP een vraag over de handelwijze van banken en de interpretatie van de Wbp in dit verband. De zaak is behandeld als een voorlichtingsverzoek (zie Achtergrond, onder 2.1.) nadat het CBP ten behoeve van alle vragenstellers zijn standpunt had bepaald, aldus het CBP.

3. Verzoekster reageerde als volgt, voor zover van belang. Verzoekster blijft van mening dat het CBP geen goed onderzoek heeft verricht. Volgens haar vermeldt het CBP niet dat de grote banken de methode van het vastleggen van de vereiste gegevens op een formulier, waarmee ook aan de identificatieplicht wordt voldaan, uitsluitend toepassen als burgers volharden in hun weigering om hun gegevens te laten scannen. Verder bleek nergens uit dat het CBP de inlichtingen van het ministerie van Financiën en DNB aan de Wbp had getoetst, aldus verzoekster. Het CBP legt volgens haar slechts weer uit wat de betrokken instanties hebben geantwoord, maar niet waarom het CBP tot het standpunt is gekomen dat banken meer gegevens zouden mogen vastleggen dan de wet toelaat. Verder had het CBP bij een degelijk onderzoek de klachtenstroom van mensen hierover moeten meewegen. Verzoekster blijft van mening dat het CBP het gemak van de banken heeft gewogen ten opzichte van het belang van de burgers.

Beoordeling

4. De Nationale ombudsman stelt vast dat er onduidelijkheid is over de status van het standpunt van het CBP zoals op 26 januari 2007 op zijn website gepubliceerd. Is dit een door het CBP na onderzoek ingenomen standpunt of gegeven in het kader van voorlichting? Om te komen tot de beoordeling of het CBP conform zijn richtlijnen (zie Achtergrond, onder 2.2.) in deze zaak voldoende onderzoek had gedaan of bijvoorbeeld een eigen feitenonderzoek had moeten verrichten, moet allereerst worden vastgesteld of het CBP op grond van artikel 60 Wbp een onderzoek had geopend. Vaststaat dat verzoekster in haar brief van 28 november 2006 het CBP verzocht om een nadere toelichting op zijn uitspraak van 10 augustus 2008 dat onder een afschrift redelijkerwijs ook een scan verstaan kon worden. Het CBP deelde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman mee dat deze brief als een voorlichtingsverzoek was behandeld en niet als een verzoek op grond van artikel 60 Wbp om een onderzoek in te stellen. Er heeft derhalve geen onderzoek in die zin plaatsgevonden, waardoor toetsing aan de betreffende richtlijnen niet aan de orde is. De klacht mist in zoverre feitelijke grondslag.

5. Hoewel de klacht dat er onvoldoende feitenonderzoek heeft plaatsgevonden, ongegrond is ziet de Nationale ombudsman aanleiding een oordeel te geven over de informatieverstrekking door het CBP.

6. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit betekent dat een bestuursorgaan duidelijk dient te zijn in zijn communicatie en woordkeuze om verwarring te voorkomen.

7. Ondanks dat het CBP de brief van verzoekster van 28 november 2006 als een verzoek om voorlichting had beschouwd, constateert de Nationale ombudsman dat het CBP in zijn communicatie naar de burgers en meer specifiek naar verzoekster toe wel heeft gesproken over een "onderzoek" of anderszins de indruk heeft gewekt dat er sprake was van een aanhangig zijnd onderzoek. Op 22 december 2006 liet het CBP immers via zijn website weten dat het de NVB naar aanleiding van vragen en klachten van burgers om nadere inlichtingen had gevraagd. Op 26 januari 2007 publiceerde het CBP vervolgens zijn standpunt op de website en liet weten "het onderzoek naar de werkwijze van banken te sluiten." Het was voor verzoekster niet duidelijk dat haar verzoek was beschouwd als een verzoek om voorlichting. Eén en ander is niet toegelicht in de ontvangstbevestiging naar verzoekster toe. Ook in de interne klachtbehandeling is dit niet ter sprake gekomen. Pas toen de Nationale ombudsman het CBP in het kader van het verkennend onderzoek vroeg om te reageren op verzoeksters bezwaren over het onderzoek, liet het CBP weten dat er geen onderzoek had plaatsgevonden omdat het haar brief van 28 november 2007 als het verzoek om voorlichting had opgevat. De Nationale ombudsman stelt vast dat er op dit punt onduidelijke communicatie heeft plaatsgevonden. De Nationale ombudsman kan zich

voorstellen dat bij verzoekster hierdoor de indruk was ontstaan dat het CBP een onderzoek had verricht naar de werkwijze van banken en in die omstandigheid meer had verwacht van het CBP dan slechts het vragen van de betrokken instanties naar hun standpunt in deze. In zoverre heeft het CBP dan ook gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het niet toetsen van de werkwijze van banken aan de Wbp en de motivering van het standpunt

Bevindingen

1. Verzoekster klaagt er ook over dat het CBP uit de door de NVB, de minister van Financiën en DNB verstrekte inlichtingen heeft geconstateerd dat DNB en de minister de banken niet verbieden om de Wid op deze wijze toe te passen, maar niet of de werkwijze in strijd is met de Wbp. Ten slotte klaagt verzoekster erover dat het CBP zijn standpunt dat de gehanteerde werkwijze geoorloofd is, onvoldoende heeft onderbouwd; er is volgens haar slechts gewezen op het feit dat banken aan de Wbp en de Gedragscode verwerking persoonsgegevens moeten voldoen en dat er derhalve voldoende waarborgen zijn.

2. Het CBP deelde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman mee dat het de werkwijze van banken wel degelijk had getoetst aan de Wbp. Deze toets leidde tot de conclusie dat het maken en opslaan van kopieën en scans noodzakelijk geacht wordt om een wettelijke verplichting in de zin van artikel 8 onder c Wbp (zie Achtergrond, onder 1.1) na te komen, aldus het CBP. Het CBP beargumenteert dit als volgt. Ingevolge de Wid is een bank verplicht om de identiteit van een cliënt vast te stellen voordat zij aan hem/haar een dienst verleent. De identiteit kan middels een identiteitsbewijs worden vastgesteld. Deze gegevens dienen op een zodanige wijze te worden vastgelegd dat deze toegankelijk zijn. Het betreft onder meer de volgende gegevens: de geslachtsnaam, de voornamen, de geboortedatum, het adres en de woonplaats dan wel de plaats van vestiging van cliënt; de aard, het nummer en de datum en plaats van uitgifte van het identiteitsbewijs en de aard van de dienst. Deze wettelijke verplichting brengt met zich mee dat de desbetreffende gegevens moeten worden verwerkt. Zonder deze verwerking is het uitvoeren van de wettelijke verplichting redelijkerwijs niet mogelijk, aldus het CBP. Er moet een evident verband bestaan tussen de gegevensverwerking en de (uitvoering van de) wettelijke verplichting. Het CBP voegt hieraan toe dat de wettelijke verplichting geen expliciete opdracht tot de gegevensverwerking hoeft te bevatten. De taak een wettelijke verplichting uit te voeren rechtvaardigt niet iedere gegevensverwerking, vervolgt het CBP. De verantwoordelijke mag ter uitvoering van de wettelijke verplichting bijvoorbeeld niet meer of andere gegevens verwerken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke verplichting. Gelet op de aard van de inbreuk op de privacy is een belangenafweging van geval tot geval nodig. Daarbij dient onder meer gelet te worden op de aard van de in het

geding zijnde taak en de aard van de betrokken gegevens. Het maken van een scan of kopie is volgens het CBP een uitvloeisel van deze belangenafweging. Gelet op het belang van de banken bij een werkbare uitvoering van de verplichtingen op grond van de Wid en de reconstructieplicht opgelegd door DNB, de aard van betrokken gegevens en de waarborgen waarmee de verwerking ervan is omkleed, is het CBP van oordeel dat bij de gemaakte afweging voldoende rekening is gehouden met de belangen van betrokkenen. Dat door het maken en opslaan van een kopie of scan van een identiteitsbewijs meer gegevens worden verwerkt dan de Wid opsomt, acht het CBP niet in strijd met artikel 11 Wbp (zie Achtergrond, onder 1.2.) Volgens het CBP is het opslaan van een kopie of een scan van identiteitsbewijzen van cliënten met het oog op het doel te voldoen aan de Wid vooral nodig om te voldoen aan de reconstructieplicht. Bij grote aantallen cliënten is het maken van een kopie of scan een efficiënte manier om aan deze reconstructieplicht te voldoen, aldus het CBP.

Verder liet het CBP weten dat een bank ingevolge de Awr verplicht is om een afschrift van het identiteitsbewijs van klanten op te nemen in de administratie. Met het oog hierop is vastlegging van kopieën van identiteitsbewijzen niet bovenmatig, aldus het CBP. Het CBP deelde verder mee dat in de praktijk banken op verschillende wijze invulling geven aan de uitvoering van de identificatieplicht van de Wid. Zo hebben sommige banken een apart formulier in gebruik voor cliënten die bezwaar hebben tegen het maken en opslaan van kopieën en scans van hun identiteitsbewijzen. Deze gang van zaken onderstreept volgens het CBP dat banken rekening houden met bezwaren van individuele cliënten. Dit is niet strijdig met het standpunt van het CBP dat bij grote aantallen cliënten het maken van een kopie of scan een efficiënte manier is om aan de reconstructieplicht te voldoen, aldus het CBP.

3. De reactie van verzoekster is weergegeven onder 1.3.

Beoordeling

4. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Het motiveringsvereiste impliceert dat duidelijk wordt gemaakt op welke feiten en omstandigheden de beslissing is gegrond.

5. Het staat vast dat het CBP de VNB, het ministerie van Financiën en DNB om nadere inlichtingen heeft gevraagd en aan de hand hiervan zijn standpunt heeft bepaald. In de mededeling die het CBP hierover op 26 januari 2007 op zijn website plaatste, laat het CBP weten wat het standpunt van de genoemde instanties is, om vervolgens zelf te concluderen dat bij de gemaakte afweging, waartoe banken gehouden zijn op grond de Wid, voldoende rekening werd gehouden met de belangen van de betrokkenen. In dit standpunt vermeldt het CBP niets over een toetsing aan de Wbp die het zelf had verricht. De Nationale ombudsman kan in die zin verzoekster volgen in haar indruk dat een dergelijke toetsing niet had plaatsgevonden maar dat het CBP slechts was afgegaan op

wat de betrokken instanties hadden meegedeeld. Pas in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman liet het CPB weten in hoeverre de toetsing aan de Wbp had plaatsgevonden. Zo komt het CPB onder andere tot de conclusie dat wanneer door het maken van een kopie of scan van een identiteitsbewijs meer gegevens worden verwerkt dan de Wid opsomt, dit niet in strijd is met artikel 11 Wbp. Het CPB motiveert echter verder niet waarom het tot deze conclusie komt. Uit de stukken is wel gebleken dat het CPB in de interne klachtbehandeling in de memo van 26 juli 2007 gemotiveerd is ingegaan op de diverse bezwaren van verzoekster dat de gehanteerde werkwijze van banken in strijd zou zijn met diverse bepalingen van de Wbp. Hoewel het de Nationale ombudsman voldoende duidelijk is dat het CPB zich bij het bepalen van zijn standpunt niet alleen heeft gebaseerd op informatie van de betrokken instanties, is dit pas tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman en in mindere mate tijdens de interne klachtbehandeling naar voren gekomen. Het CPB had er goed aan gedaan om in zijn gepubliceerde standpunt zijn overwegingen op het punt van de toets aan de Wbp nadrukkelijker tot uiting te brengen, mede gelet op het (weliswaar achteraf vastgestelde) feit dat het CPB dit standpunt in het kader van voorlichting had gegeven.

Onvoldoende onderbouwing heeft de Nationale ombudsman ook geconstateerd bij het standpunt van het CPB dat bij het maken van de belangenafweging tussen het privacybelang van de cliënten en de wettelijke verplichtingen van banken, voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van betrokkenen, en dan met name bij de verwijzing door het CPB naar de Gedragscode verwerking persoonsgegevens (zie Achtergrond over gedragscodes, onder 1.3.). In hoeverre aan de eerder genoemde Gedragscode waarborgen zijn ontleend en in hoeverre een toetsing van de in het geding zijnde werkwijze hieraan heeft plaatsgevonden, is door het CPB niet nader gemotiveerd.

Ten slotte geeft het CPB geen duidelijkheid over een - wat betreft de Nationale ombudsman - belangrijke vraag die ook door verzoekster tijdens het onderzoek aan de orde is gesteld. Het CPB deelde mee dat in de praktijk banken op verschillende wijze invulling geven aan de uitvoering van de identificatieplicht van de Wid. Zo hebben sommige banken een apart formulier in gebruik voor cliënten die bezwaar hebben tegen het maken en opslaan van kopieën en scans van hun identiteitsbewijzen. Deze gang van zaken onderstreept volgens het CPB dat banken rekening houden met bezwaren van individuele cliënten. Het CPB concludeert dat dit niet strijdig is met zijn standpunt dat bij grote aantallen cliënten het maken van een kopie of scan een efficiënte manier is om aan de reconstructieplicht te voldoen. Volgens verzoekster vermeldt het CPB niet dat de grote banken de methode van het vastleggen van de vereiste gegevens op genoemd formulier, uitsluitend toepassen als burgers volharden in hun weigering om hun gegevens te laten scannen. Ook op dit punt acht de Nationale ombudsman de door het CPB gehanteerde motivering niet afdoende. Immers uit het feit dat sommige banken voorzieningen hebben getroffen voor cliënten die bezwaar hebben kan niet de algemene conclusie worden getrokken dat banken rekening houden met bezwaren van individuele cliënten. De vraag

die de Nationale ombudsman van meer wezenlijk belang acht, is of niet alle banken een dergelijk registratieformulier als alternatief zouden moeten hebben en of de omstandigheid dat het gebruik van het formulier kennelijk pas na uitdrukkelijk bezwaar van de cliënt tegen het scannen van zijn identiteitspapieren, al dan niet in strijd is met de Wbp.

Al met al is de motivering van het standpunt ontoereikend. Hiermee heeft het CBP gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Slotbeschouwing

Verzoekster legde aan het CBP ter zake van de uitvoering van de identificatieverplichting een rechtsvraag voor: “is de werkwijze van banken in overeenstemming met de privacywetgeving?” Het standpunt van het CBP en met name de wijze waarop het tot zijn standpunt is gekomen, was voor haar aanleiding om de Nationale ombudsman te vragen een onderzoek te doen. Het onderzoek van de Nationale ombudsman wijst uit dat het CBP in dit geval tekort is geschoten in het vervullen van zijn taak. Allereerst begrijpt de Nationale ombudsman niet dat het CBP pas in zijn onderzoek aangeeft dat het verzoek van verzoekster niet tot een onderzoek heeft geleid omdat het is opgevat als een verzoek om voorlichting en niet als een verzoek op grond van artikel 60 Wbp. Gelet op de stukken en de reactie van het CBP tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman, kan de Nationale ombudsman zich verder goed voorstellen waarom er voor verzoekster nog onduidelijkheid bestaat en waarom zij eigenlijk geen genoegen neemt met het door het CBP ingenomen standpunt. Een groot deel van de onduidelijkheid is zoals geconstateerd ontstaan door de gebrekkige motivering. De Nationale ombudsman vindt het daarom van belang om nogmaals aandacht te vragen voor waar het nu om draait: een helder en goed gemotiveerd antwoord te krijgen op de rechtsvraag van verzoekster.

Het bovenstaande geeft aanleiding om een aanbeveling te doen (zie Aanbeveling).

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het CBP is gegrond ten aanzien van:

de communicatie wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;

het al dan niet toetsen van de werkwijze van banken aan de Wbp van het standpunt wegens strijd met het motiveringsvereiste.

De klacht over het niet uitvoeren van een eigen feitenonderzoek is niet gegrond.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt het CBP aan om een helder en goed gemotiveerd antwoord te geven op de rechtsvraag van verzoekster of de handelswijze van de banken met betrekking tot het scannen en digitaal opslaan van identiteitsbewijzen in overeenstemming is met de Wbp. Ten slotte beveelt de Nationale ombudsman aan omtevens antwoord te geven op de vraag of het alternatief dat sommige banken bieden aan cliënten die bezwaar hebben tegen het scannen van de identiteitspapieren, niet zou moeten gelden voor alle banken en de vraag wanneer cliënten van deze mogelijkheid gebruik zouden moeten kunnen maken.

Onderzoek

Op 18 oktober 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw W. te Utrecht, met een klacht over een gedraging van het CBP. Op 20 februari 2008 legde de Nationale ombudsman dit verzoekschrift voor aan het CBP met het verzoek om een reactie. Deze reactie legde hij vervolgens op 18 maart 2008 aan verzoekster voor. Op 1 april 2008 liet verzoekster de Nationale ombudsman weten bij haar klacht over het CBP te blijven. Naar deze gedraging werd op 18 juni 2008 een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het CBP verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd het CBP een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van verzoekster en het CBP gaven aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift van 12 oktober 2007 met bijlagen, waaronder de reactie van het CBP van 18 februari 2007 op verzoeksters klacht.
2. Standpunt van het CBP met bijlagen betreffende onder meer de op 10 augustus 2006 de website gepubliceerde mededeling van het CBP "Vragen over identificatieplicht bij banken", de brief van het Ministerie van Financiën en DNB van 10 januari 2007 inhoudend de uitleg inzake de identificatie van cliënten en de opslag van gegevens in het kader van de Wid, de mededeling van 26 januari 2007 op de website van het CBP "Gebruik kopie of scan identiteitsbewijs door banken Wid mag", de brief van het CBP van 15 februari 2007,

de klachtbrief van verzoekster van 18 februari 2007, de reactie van het CBP van 8 oktober 2007.

3. Reactie van verzoekster van 2 augustus 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

1.1. Artikel 8

“ Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
- b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
- c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;
- d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
- 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
- f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert. “

1.2. Artikel 11

“ 1. Persoonsgegevens worden slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.

2. De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn.”

1.3. Artikel 25 lid 1

“ De organisatie of organisaties, die voornemens zijn een gedragscode vast te stellen, kunnen het College verzoeken te verklaren dat de daarin opgenomen regels, gelet op de bijzondere kenmerken van de sector of sectoren van de samenleving waarin deze organisaties werkzaam zijn, een juiste uitwerking vormen van deze wet of van andere wettelijke bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens. Indien een gedragscode voorziet in beslechting van geschillen over de naleving ervan, kan het College de verklaring slechts afgeven indien is voorzien in waarborgen met betrekking tot de onafhankelijkheid.”

Bron: website CBP over gedragscodes

“ Het CBP is op grond van artikel 25 Wbp belast met de toetsing van gedragscodes die uitvoering geven aan de wetgeving voor organisaties die actief zijn in een of meer sectoren van de samenleving. Gedragscodes zijn een middel om de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de normen voor de bescherming van persoonsgegevens te verdelen binnen de samenleving. De algemene normen, rechten en verplichtingen, procedures en sancties staan in de wet. De concretisering van de algemene normen vindt dan plaats via gedragscodes voor een bepaalde sector. Een organisatie (bijvoorbeeld een brancheorganisatie) kan het CBP verzoeken de eigen gedragscode te toetsen. In de samenleving wordt veel vertrouwen gesteld in gedragscodes. Het CBP toetst daarom de gedragscode zorgvuldig aan artikel 25 Wbp. Het gaat dan onder meer om de juiste uitwerking van de wet, een nauwkeurige omschrijving van de sector, de representativiteit van de organisatie die de gedragscode opstelt, en de waarborgen voor onafhankelijkheid bij de beslechting van geschillen.”

1.4. Artikel 60

“ 1. Het College kan ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende, een onderzoek instellen naar de wijze waarop ten aanzien van gegevensverwerking toepassing wordt gegeven aan het bepaalde bij of krachtens de wet.

2. Het College brengt zijn voorlopige bevindingen ter kennis van de verantwoordelijke of de groep van verantwoordelijken die bij het onderzoek zijn betrokken en stelt hen in de gelegenheid hun zienswijze daarop te geven. Houden de voorlopige bevindingen verband met de uitvoering van enige wet, dan brengt het College deze tevens ter kennis van Onze Minister die het aangaat.

3. In geval van een onderzoek, ingesteld op verzoek van een belanghebbende, doet het College aan deze mededeling van zijn bevindingen, tenzij zodanige mededeling onverenigbaar is met het doel van de gegevensverwerking of de aard van de persoonsgegevens, dan wel gewichtige belangen van anderen dan de verzoeker, de verantwoordelijke daaronder begrepen, daardoor onevenredig zouden worden geschaad. Indien het mededeling van zijn bevindingen achterwege laat, zendt het de belanghebbende zodanig bericht als hem geraden voorkomt.”

2. Uitgangspunten en beleidsregels werkwijze CBP

2.1. Hoofdstuk 2 Uitgangspunten en beleidsregels bij voorlichtingsverzoeken

"Ieder kan het CBP verzoeken voorlichting te geven of te adviseren over de uitleg van de WBP, de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, de Wet politieregisters, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en andere wetgeving die in belangrijke mate betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens. (...)

Als vragen niet met behulp van bestaand materiaal of verwijzingen kunnen worden beantwoord, zal eerst worden bezien of er voldoende feiten en achtergronden bekend zijn. Het CBP kan verzoeker vragen om meer feiten of achtergrondinformatie te verschaffen. De beantwoording van de vragen wordt gebaseerd op de wetsgeschiedenis, jurisprudentie, standpuntbepalingen op internationaal niveau en kennis van de betreffende branche. Bij complexe interpretatievragen worden eventueel derden bij de beantwoording van de vragen betrokken. Een voorlichtingsverzoek kan leiden tot een consultatie van diverse partijen en het schrijven van een rapport of nota over knelpunten in de praktijk. Dergelijke voorlichting zal niet altijd tot een

uitgesproken stellingname leiden. (...)"

2.2. Hoofdstuk 3 Uitgangspunten en beleidsregels klachtenbehandeling

"(...)Schriftelijk onderzoek

Het onderzoek omvat een toetsing van een verwerking aan de Wbp of andere wetgeving over het verwerken van persoonsgegevens. De scope van het onderzoek wordt bij de aanvang vastgelegd. Een onderzoek kan bestaan uit het weergeven van de feiten die partijen hebben aangedragen en een eigen feitenonderzoek. Hoor en wederhoor en voorlichting over de juiste toepassing van de wet zijn een essentieel onderdeel van de werkwijze. Het onderzoek vindt over het algemeen schriftelijk plaats. De klacht wordt met een aantal vragen voorgelegd aan de verantwoordelijke. Partijen krijgen zonedig de gelegenheid om op elkaars standpunt te reageren. Het kan voorkomen dat informatie van de verzoeker niet of niet geheel aan de verantwoordelijke wordt meegedeeld. Evenzeer kunnen reacties van de verantwoordelijke niet altijd volledig ter beschikking gesteld worden aan verzoeker. Deze beperkingen doen zich voor als een gewichtig belang van verzoeker,

privacybelangen van derden, bedrijfsbelangen of algemeen belang zwaarder dienen te wegen dan een volledige uitwisseling van informatie. Het CBP stelt partijen op de hoogte van de verschillende stappen en de voortgang van het onderzoek. (...)

Onderzoek ter plaatse

In elk stadium van het onderzoek kan besloten worden tot een (aanvullend) onderzoek ter plaatse bij de verantwoordelijke. Uitgangspunten voor een onderzoek ter plaatse zijn dat het redelijkerwijs noodzakelijk is en het gewenste onderzoeksresultaat niet op een minder belastende wijze kan worden verkregen. De verantwoordelijke wordt van tevoren of uiterlijk bij de aanvang van het onderzoek ter plaatse op de hoogte gesteld van de redenen voor deze werkwijze en het doel van het onderzoek ter plaatse. (...)

Afronding met rapport van bevindingen..."