

In de aanloop naar de decentralisaties was er veel te doen over privacy. Adviesorganen luidden de noodklok, in de Eerste Kamer was het een principiële punt. Intussen worden allerlei bestanden gekoppeld en zijn diverse systemen in de lucht met toegang voor vele partijen. Ter verheldering de feiten op een rij en een gesprek met vice-voorzitter Wilbert Tomesen van het College Bescherming Persoonsgegevens.

DOOR Rosalie van Oostrom en Yvet Bommeljé

Privacy is een mensenrecht

Met mensenrechten hoor je niet te experimenteren

Gemeenten krijgen met de uitvoering van de nieuwe taken te maken met meer burgers. Daarmee krijgt de gemeente ook de zorg voor meer persoonsgegevens, van meer kwetsbare groepen, gegevens die ook nog eens zeer intiem zijn omdat ze gaan over de persoonlijke levenssfeer, 'eigen kracht', de relaties binnen het gezin of zelfs daarbuiten, gezondheid, financiën, prestaties op school of in het werk, contacten met het strafrecht en dergelijke. Gegevens waarmee de gemeente zeer zorgvuldig moet omgaan



Wilbert Tomesen van het College Bescherming Persoonsgegevens: 'We moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid zorgvuldig met onze persoonlijke gegevens omgaat.'

om privacy-schending en mogelijke negatieve gevolgen voor de betreffende burgers te voorkomen. Kamerleden, adviesorganen en burger-platforms maken zich grote zorgen.

Hacken

Die ongerustheid is door een aantal zaken ingegeven. In de eerste plaats blijkt de overheid, in het bijzonder gemeenten, niet zo'n goede staat van dienst te hebben als het om privacy van de burger en bescherming van persoonsgegevens gaat. Zo waren bijvoorbeeld gemeentelijke websites niet afdoende beschermd tegen hacken, waardoor persoonsgegevens van burgers gestolen konden worden. Verouderde informatiesystemen waren niet bestand tegen virussen en inbraken. Informatieveiligheid bleek bij gemeenten geen 'issue'. Na een reeks van incidenten hebben gemeenten onderling afgesproken per eind 2014 te voldoen aan basale veiligheidsnormen die zij voor zichzelf hebben gedefinieerd: de zogenaamde Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten. Of zij daaraan inderdaad voldoen wordt op dit moment door de VNG gemeten aan de hand van vragenlijsten die gemeenten invullen over hun vorderingen.¹

Ten tweede verscheen in 2014 het rapport van de Inspectie SZW met een vernietigend oordeel over de wijze waarop gemeenten omgaan met het Suwinet,

de infrastructuur waarmee persoonsgegevens uit diverse bronnen worden ontsloten.² Die gegevens mogen alleen gebruikt worden voor de uitvoering van de Bijstandswet, maar ambtenaren krijgen vaak te ruime autorisaties en soms is toegang geregeld voor afdelingen die zich niet met de uitvoering van de bijstandswet bezig houden. Verder wordt het gebruik van Suwinet veelal niet gecontroleerd, is er geen veiligheidsplan, et cetera.³ De VNG noemde de resultaten schokkend en vroeg aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een jaar de tijd om zaken op orde te krijgen.⁴ Binnenkort moet de zogenaamde Zelftest van de VNG en nieuw onderzoek van de Inspectie laten zien of dit nu wel het geval is (en blijft).⁵

Experimenteren

Daarnaast is er ongerustheid over het ontbreken van voldoende privacybeschermende kaders en richtlijnen bij de 3D-operatie. Zo wees mevrouw Slagter in de Eerste Kamer-behandeling op 'een zekere spanning tussen de noodzaak om gemeenten en professionals zo min mogelijk te belasten met regels en de noodzaak door middel van wettelijke regeling een adequate bescherming van de persoonlijke levenssfeer te treffen. De regering als wetgever dient daar echter volstrekt helder in te zijn. (...) Kwetsbare kinderen en hun ouders hebben recht

op privacy, ook als dat beleidsmatig slecht uitkomt.⁶ Minister Plasterk gaf per brief aan dat gemeenten juist de vrijheid hebben om processen en organisatie zelf vorm te geven en dat een lerende praktijk te zijner tijd zal uitwijzen wat de beste werkwijze is. Ook voor het beschermen van persoonsgegevens.⁷ Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), dat in de loop van het wetgevingsproces steeds wees op het ontbreken van voldoende privacywaarborgen, liet in een reactie weten dat gemeenten zich van meet af aan moeten houden aan de vereisten in de Wet bescherming persoonsgegevens en dat het voldoen daaraan niet op te schorten is als gevolg van een 'lerende praktijk'. Ook wees het CBP erop dat gemeenten toestemming van mensen om hun gegevens te verwerken niet kunnen gebruiken als legitimatie voor een onrechtmatige gegevensverwerking. Daarbij kun je denken aan het verzamelen van te veel gegevens of gegevens die niet noodzakelijk zijn. De Privacy Impact Assessment die de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport uitvoerden op uitvoeringsmodellen van de Jeugdwet (opgesteld door de VNG) geeft in de ogen van het CBP onvoldoende houvast als oplossing en richting. Het CBP waarschuwt dat er nog steeds geen deugdelijke wettelijke grondslag is voor het uitwisselen en delen van gegevens, in ieder geval niet domein-breed.⁸

Hoe denkt Wilbert Tomesen van het CBP over de zorgen bij de burgers en over de worsteling van gemeenten met deze materie?

De gemeenten hebben niet zo'n goede staat van dienst wat betreft privacybescherming en informatieveiligheid. Hoe komt dat volgens u?

'Als je de regels niet kent, kun je ze ook niet naleven', vindt Tomesen. 'In ieder geval de strekking van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) hoort in de haarvaten van alle overheidsdienaren te zitten. Je moet daarbij ook weten wat er achter die regels schuilt. In het geval van de Wbp is dat de bescherming van de burger tegen willekeurige inmenging in zijn persoonlijke levenssfeer. Lees ook de internationale verdragen over mensenrechten erop na: privacy is een mensenrecht! Verplaats je als ambtenaar eens in de schoenen van een burger: wat wil jij dat anderen van je weten? Hoe ervaar jij het als anderen in je huis komen en je vragen gaan stellen over de dingen die zo intiem zijn dat misschien zelfs je directe naasten die niet weten. Die bovendien de grond zijn voor ingrijpende besluiten die over jou genomen gaan worden.' Van vrijwillige antwoorden is daarom eigenlijk geen sprake. Tomesen benadrukt dat het 'hier gaat om de relatie tussen de burger en de overheid. Onze overheid is de grootste dataverzamelaar en burgers moeten de garantie

hebben dat hun persoonsgegevens daar veilig zijn. Dat moeten ze kunnen zien en ervaren. Dus moeten ambtenaren weten wat de Wbp inhoudt, wat de achterliggende principes zijn en hoe ze daar in hun dagelijks werk mee om moeten gaan. Als je de regels kent, de principes hebt geïnternaliseerd, weet je wanneer je wat moet weten, dit geeft soms beperkingen maar ook soms de zekerheid dat wat je doet ook gewoon mag.' Tomesen wijst op belangrijke Wbp-principes: transparantie (wees transparant over welke gegevens je verzamelt en gebruikt), noodzaak (verzamel en gebruik niet meer gegevens dan noodzakelijk voor het doel), doelbinding (gebruik data niet voor een ander doel dan waarvoor je ze hebt verzameld) en beveiliging. 'Daar hoort bij dat gemeenten aan burgers bekend maken welke gegevens worden vastgelegd, wie erbij kan en waarom. Dat ze inzage en correctierecht hebben en dat ook duidelijk is hoe ze daar gebruik van kunnen maken.'

Koppelen

Wij horen vaak zeggen, ook in overheidskringen, dat privacy niet meer bestaat. Of: door de decentralisaties moeten we een integraal beeld hebben van de klant, dus gaan we bestanden koppelen. We moeten de vraag achter de vraag achterhalen, dus moeten we alles van de burger en zijn sociale omgeving in kaart brengen. De zogenaamde 'wet op de privacy' wordt dan als een belemmering gezien.

'Wat burgers zelf op Facebook zetten of twitteren is hun eigen beslissing. De overheid heeft een andere opdracht. De burger moet zich beschermd weten door de overheid en erop kunnen vertrouwen dat deze zorgvuldig en in overeenstemming met de wet omgaat met zijn gegevens. 'Privacy bestaat niet' geldt niet voor de overheid. Gaan we die weg op dan ondergraven we onze rechtstaat en ondermijnen we het vertrouwen in de overheid.'

Tomesen wijst erop dat juist nu bij de decentralisaties gemeenten zich meer dan ooit bewust moeten zijn van de Wbp en de achterliggende principes. 'Een integrale aanpak van problematiek is geen doel op zich. Het mag dan ook nooit een vrijbrief zijn om de deur open te zetten voor het bovenmatig verzamelen van informatie en om die informatie zonder noodzaak te delen met anderen. Het is

aan de wetgever om voor het gebruik van gegevens in het sociaal domein duidelijke kaders te stellen. Vervolgens moeten gemeenten hun uitvoeringspraktijk zo inrichten dat deze in overeenstemming is met de Wbp. We hebben het over maatwerk. Een professional hoort zich binnen de gestelde kaders in ieder gesprek, bij ieder individu geval af te vragen: welke informatie heb ik echt nodig en waarom, welke informatie moet op papier en waarom, is het noodzakelijk dat ik bepaalde gegevens moet delen met anderen en met wie dan specifiek? Het aanleggen van grote regiesystemen, het koppelen van bestanden of het iedereen laten invullen van de meest uitgebreide formulieren is dan ook de omgekeerde en verkeerde weg.'

Keukentafel

Gemeenten interpreteren het zo, dat bij iedere nieuwe cliënt een keukentafelgesprek moet plaatsvinden. Daarin moet het totaalplaatje worden geschetst. Dat gebeurt toch juist in de beslotenheid van het eigen huis?

'Keukentafelgesprek klinkt ontspannen, maar er is natuurlijk eigenlijk weinig vrijwilligs aan. De term mag niet verhullen dat het uiteindelijk gewoon gaat om het verzamelen van persoonsgegevens. En daaraan stelt de wet grenzen. De overheidsvertegenwoordiger moet zich daar in contacten met burgers altijd van bewust zijn. Wat is nodig en wat moet ik daarom weten? Ben ik daar transparant over? En ook deze gegevens van je burgers mogen niet zomaar ergens anders voor worden gebruikt.'

Tomesen wijst op het risico dat het doel een gesprek is over een hulpvraag, maar dat tijdens dat gesprek de ambtenaar ook dingen hoort of ziet die zijn collega elders in de gemeentelijke organisatie kan gebruiken. Het delen van vaak hele persoonlijke informatie, daarmee overschrijd je al snel de wet en schend je het vertrouwen van de burger in de overheid.

Totaalplaatje

Maar gemeenten zullen toch een totaalplaatje moeten maken, met als doel adequate ondersteuning. Gemeenten vragen zich af wat dan wel mag. Integraal wil toch zeggen dat je juist de informatie uit andere bronnen nodig hebt?

Het gebruik van gegevens voor een ander doel dan waarvoor ze zijn verzameld heeft volgens Tomesen ook nog een ander risico. 'Het risico van "één plan" een "integraal klantbeeld" enzovoort, waarbij gegevens uit allerlei bronnen bij elkaar zijn gebracht, is dat appels en peren met elkaar worden vergeleken. Het mag ook gewoon niet. Het schetsen van totaalplaatjes kan geen doel op zich zijn. Informatie is situatie-, plaats- en contextgebonden. De waarde die bepaalde informatie op een ander moment in een andere situatie kan hebben, weet je niet, dus ook niet het risico dat eraan zit als anderen op een ander moment iets met die informatie gaan doen. Degene die informatie vastlegt moet zich daarvan bewust zijn: wat is relevant om vast te leggen voor mijn taak op dit moment, wie kan nog meer bij deze persoonsgegevens en waarvoor? Hij moet zich steeds afvragen wat onmisbare informatie is, essentieel om vast te leggen, en wat is wetenschap waar ik niks mee moet? Zou ik zelf willen dat dit aan het papier wordt toevertrouwd en door anderen wordt ingezien of zelfs wordt besproken in teamvergaderingen? Terughoudendheid is dus altijd geboden. Bescheidenheid is hier écht een deugd.'

Colleges

Het CBP heeft eerder aangegeven dat het onverantwoord is zoveel gevoelige gegevens over te hevelen naar gemeenten zonder praktische regels over het gebruik ervan terwijl een deugdelijke wettelijke regeling ontbreekt. 'Een solide wettelijke basis biedt duidelijkheid aan gemeenten. Bovendien voorkomen we dat gegevens worden verwerkt terwijl dat niet is toegestaan, en ook dat gegevens niet worden gedeeld terwijl dat wel is toegestaan en bovendien noodzakelijk is. Tot slot zorgt een wettelijke regeling ervoor dat voor burgers transparant is wanneer wel en niet integraal gegevens over hem worden verwerkt.'

'Er kleven grote risico's aan de overheveling, het gaat om zeer veel en ook zeer persoonlijke gegevens, over afhankelijke en kwetsbare mensen die bijna vierhonderd gemeenten gaan verzamelen, bewaren, doorleveren en verstrekken, ieder op een eigen wijze. Gemeenten moeten dat goed regelen. De Wbp is volstrekt helder. Over niet al te lange tijd komt daar de niet minder strenge

Europese Verordening voor in de plaats. Eerste vuistregel is dus terughoudendheid: een goede professional weet zich te beperken en in ieder individueel geval een inschatting te maken van wat hij moet vragen. En hij realiseert zich dat dat integrale klantbeeld alleen nodig is in de complexe gevallen, en niet in die overige 95 procent van de cases. Daarnaast is het nodig dat gegevens op papier en in elektronische bestanden worden beveiligd. Door technische voorzieningen, en strenge autorisaties. En dat dat ook werkelijk wordt gecontroleerd door het loggen van het gebruik en het interpreteren van die lograpportages. Het college van B&W moet zich daarover verantwoorden, aan de Raad en aan de burgers. Goede bedoelingen zijn niet genoeg en de colleges van B&W moeten zich dat realiseren als eindverantwoordelijken. Het gaat hier om fundamentele rechten, waar de overheid voor moet staan. Het CBP gaat de ontwikkelingen nauwlettend volgen.' ■

Rosalie van Oostrom is partner bij Juris. **Yvet Bommelje** is zelfstandig adviseur.

Noten

1. <http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/20141119-ledenbrief-voortgang-informatiebeleid.pdf>
2. Het Suwinet ontsluit gegevens over: gezins- en woonsituatie, uitkeringen, lonen, dienstbetrekkingen, auto- en caravanbezit, huizenbezit, diploma's, eigen bedrijf en belastinggegevens. Zie: <http://www.bkwi.nl/>
3. http://www.inspectieszw.nl/Images/NvB-Veilig-gebruik-Suwinet_tcm335-346931.pdf
http://www.inspectieszw.nl/Images/Burgerbediend-in-2013_tcm335-347125.pdf
4. <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/sociale-zaken/samenwerken-op-de-arbeidsmarkt/brieven/vng-verbeterplan-veilig-gebruik-van-suwinet>
5. http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/20141216_ledenbrief_veilige-gegevenswisseling-suwinet-stand-van-zaken-eind-2014_1.pdf
6. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140211/voortzetting_behandeling/document3/f=/vjhniio49p.pdf
7. Brief Min. BZK, 27 mei 2014 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32761-62.html>
8. <https://cbpweb.nl/nl/nieuws/cbp-nog-steeds-zorgen-over-privacy-bij-decentralisaties>