



- Handreiking anonimiseren
Wet elektronische
publicaties (Wep)

UBR | voor een
ambitieuze
overheid



WIJZIGING BEKENDMAKINGS WET

Handreiking anonimiseren Wep

Een handreiking voor decentrale overheden over het anonimiseren van documenten die digitaal ter inzage worden gelegd volgens de Wet elektronische publicaties (Wep).

Definitieve versie (21.08.2020)

Inhoudsopgave

Handreiking anonimiseren Wep	2
1. Inleiding	2
a) Doel en doelgroep	2
b) Leeswijzer	2
2. Wet elektronische publicaties	3
3. Anonimiseren	4
Bedrijfsnamen in het Omgevingsloket online	6
Milieuinformatie	6
4. Gegevens waarop auteursrecht kan berusten	7
Auteursrecht	7
Auteursrecht op overheidsinformatie	7
5. Weglakken of document niet publiceren?	8
Gegevens volledig verwijderen	8
Archivering	8
6. Aanpassen processen	9
A. Documenten die worden aangeleverd	9
Aangepast legesbedrag	10
B. Documenten die worden opgesteld door het bestuursorgaan	10
7. Naschrift	12
Bijlage 1	13

1. Inleiding

a) Doel en doelgroep

Deze handreiking is bedoeld als hulpmiddel voor decentrale overheden die, op grond van de Wet elektronische publicaties (Wep), digitale terinzageleggingen verzorgen en daarbij invulling moeten geven aan enerzijds transparantie en anderzijds de noodzakelijke bescherming van de personen en bedrijven op wie de documenten betrekking hebben.

De scope van deze handreiking beperkt zich tot die documenten die ingevolge de Bekendmakingswet gepubliceerd moeten worden in een Publicatieblad of ter inzage moeten worden gelegd. Overige documenten die bestuursorganen publiceren, zoals agenda's en verslagen van (raads-)vergaderingen, inspraakavonden of hoorzittingen, berichten over het uitreiken van koninklijke onderscheidingen of het feliciteren van 100-jarige inwoners door de burgemeester vallen buiten de scope van deze handreiking.

Voor meer informatie over het inrichten van het proces rondom digitale terinzagelegging wordt verwezen naar het informatiedocument '[Op weg naar de digitale terinzagelegging](#)'.

Hoewel de nadruk van deze handreiking ligt op het anonimiseren van documenten, zou anonimiseren slechts het sluitstuk moeten zijn van de handelingen die het bestuursorgaan uitvoert voorafgaand aan de terinzagelegging. Als een bestuursorgaan zijn processen zo inricht dat gevoelige gegevens niet – of alleen in een aparte versie – worden aangeleverd, beperkt dat de belasting van het anonimiseren enorm. Daarom worden in deze handleiding ook adviezen gegeven over het efficiënter inrichten van deze processen.

Deze handreiking is geschreven voor die medewerkers die zich bezighouden met de digitale terinzageleggingen en is bedoeld als praktische handleiding, niet als juridische analyse. Door de auteur zijn keuzes gemaakt op basis van knelpunten voorgelegd door bestuursorganen, jurisprudentie, wetsinformatie en literatuur. Mocht uw organisatie op basis van eigen afwegingen komen tot andere keuzes, staat dit u vanzelfsprekend – binnen de geldende wet- en regelgeving – vrij.

b) Leeswijzer

Een handreiking is bedoeld als handzaam document. Daarom is ervoor gekozen de omvang van deze handreiking beperkt te houden door waar nodig verwijzingen te geven naar literatuur en jurisprudentie. Na een korte beschrijving van het relevante wettelijk kader volgen adviezen over anonimiseren en de inrichting van processen. Ook maakt de 'Checklist anonimiseren' onderdeel uit van deze handreiking.

In deze handreiking is gekozen voor de term 'anonimiseren' ook waar dit het onleesbaar maken van andere dan persoonsgegevens betreft. Hier is voor gekozen om de herkenbaarheid en de leesbaarheid te bevorderen.

2. Wet elektronische publicaties

In de Algemene wet bestuursrecht (in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure), maar ook in veel andere wettelijke bepalingen is sprake van het ter inzage leggen van documenten in combinatie met een openbare kennisgeving daarvan.

Terinzagelegging vindt – vooralsnog – in het algemeen plaats op een fysieke locatie. Het inzien van stukken op bijvoorbeeld een gemeentehuis kan voor de belangstellende een belasting zijn. Hij moet tijdens de openingstijden een bezoek brengen aan het betreffende gebouw en daar – vaak alleen op afspraak – om inzage vragen. Uitgangspunt van de dienstverlening door de overheid is dat burgers en bedrijven hun zaken met de overheid ook digitaal kunnen afhandelen. Dit maakt het wenselijk dat documenten ook elektronisch ingezien kunnen worden.

De Wet elektronische publicaties¹ wijzigt daarom op dit punt de Bekendmakingswet. Op grond van deze wet vindt terinzagelegging – naast de bestaande fysieke terinzagelegging – ook digitaal plaats:

- In het elektronisch publicatieblad van het desbetreffende decentrale bestuursorgaan wordt een kennisgeving (zakelijke weergave van het besluit) gepubliceerd;
- In deze kennisgeving wordt een vindplaats opgenomen waar de documenten die relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag of het ontwerpbesluit, digitaal ingezien kunnen worden;
- Deze vindplaats wordt aangegeven met een hyperlink naar de internetlocatie waar de stukken geplaatst zijn.

Ter inzage moeten worden gelegd die stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van de aanvraag of het ontwerpbesluit². Het betreft in het algemeen een aanvraagformulier en documenten die de aanvraag beschrijven zoals bouwtekeningen en adviezen en ook door het bestuursorgaan opgestelde documenten, zoals gebiedsplannen. In een aantal gevallen schrijft de wet voor welke documenten in ieder geval ter inzage moeten worden gelegd. Het bekendste voorbeeld is een ontwerpbesluit genoemd in artikel 3:11 van de Awb.

Vanzelfsprekend is het streven van de overheid om ook rekening te (blijven) houden met minder digitaal vaardige inwoners. Daarom zal inzage op een fysieke locatie en de verstrekking van documenten op papier ook mogelijk moeten blijven. Het is aan het bestuursorgaan om dit proces vorm te geven.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 218, nr. 2 en 3

² Art 3:11 lid 1 Awb

3. Anonimiseren

Documenten worden ter inzage gelegd, zodat zo veel mogelijk mensen deze kunnen inzien. Daarom worden die documenten die nodig zijn voor de beoordeling van een (voorgenomen) besluit integraal ter inzage gelegd. Openbaarheid is het uitgangspunt. Maar documenten die ter inzage worden gelegd kunnen gevoelige informatie bevatten, zoals persoonsgegevens of vertrouwelijke bedrijfsgegevens. Dit soort informatie wordt juist beschermd tegen openbaarmaking door bepaalde wetten. Als documenten die ter inzage gelegd worden informatie bevatten zoals hierna beschreven, is het de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om te voorkomen dat niet-openbare informatie alsnog openbaar wordt gemaakt. Zeker wanneer de publicatie van deze informatie personen of bedrijven kan schaden is het goed om met een jurist af te stemmen of integrale openbaarmaking toegestaan is.

De vraag of gegevens gepubliceerd mogen worden is niet altijd direct te beantwoorden. Hiervoor moet een afweging plaatsvinden waarin de belangen van openbaarmaking worden afgewogen tegen de persoonlijke belangen van de betrokkene. Gegevens kunnen daarom ingedeeld worden in de volgende categorieën:

- A Anonimiseren:** deze gegevens worden weggehaald in de documenten die (digitaal) ter inzage worden gelegd óf voorafgaand aan de publicatie wordt uitdrukkelijke toestemming gegeven door de persoon op wie of namens het bedrijf waarop de gegevens betrekking hebben om deze gegevens te publiceren;
- B Publiceren:** deze gegevens kunnen gepubliceerd worden, tenzij er sprake is van een heel bijzondere omstandigheid, waardoor publicatie van de gegevens een onevenredige inbreuk zou betekenen voor de privacy van de persoon op wie of het bedrijf waarop de gegevens betrekking hebben.

Het belang van openbaarheid vereist niet dat bekend wordt wie de brief heeft geschreven, waar die persoon woont en hoe zijn/haar handtekening eruit ziet.

Autoriteit Persoonsgegevens over brieven van inwoners aan de gemeenteraad.

De beslissing op bepaalde gegevens niet te publiceren moet altijd gebaseerd zijn op de in de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) opgenomen uitzonderingsgronden. Schematisch ziet de terinzagelegging als bedoeld in de Bekendmakingswet met de uitzonderingen daarop er als volgt uit:



Van alle uitzonderingen op openbaarmaking die zijn opgenomen in artikel 10 van de Wob (zie voor het volledige overzicht bijlage 1 bij deze handreiking) zijn de volgende categorieën met name van belang voor de (digitale) terinzagelegging door decentrale overheden:

- A. Persoonsgegevens:** dit is alle informatie die herleidbaar is naar een mens van vlees en bloed. Dit zijn namen, adressen, telefoonnummers en handtekeningen. Maar ook minder voor de hand liggende gegevens, zoals voorkeuren, meningen en indirect herleidbare gegevens (zoals kentekens en IP-adressen). Specifieke aandacht verdienen de ‘bijzondere persoonsgegevens’. Dit zijn gegevens over iemands ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, godsdienst of levensovertuiging, lidmaatschap van een vakbond, genetische of biometrische gegevens met oog op unieke identificatie, gezondheid (ook iedere beschrijving van een medische toestand, bijvoorbeeld het feit dat iemand in een rolstoel zit), seksuele leven of strafrechtelijk verleden. De afweging of persoonsgegevens gepubliceerd mogen worden, wordt gemaakt op basis van artikel 10 van de Wob in samenhang met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

AVG

De AVG stelt strenge eisen aan de publicatie van persoonsgegevens. Met name de noodzaak en proportionaliteit van de publicatie moeten aangetoond zijn. Voor bijzondere persoonsgegevens worden nog strengere eisen gesteld. De publicatie van dat soort gegevens is vaak niet toegestaan, ook niet na toestemming van de betrokkene³. Bij deze handreiking is een praktische checklist opgenomen, waarin over de meest

³ Zie artikel 9 AVG e.v.

voorkomende (persoons)gegevens een advies is opgenomen of deze gegevens in beginsel gepubliceerd of geanonimiseerd moeten worden.

Omdat niet elke ambtenaar een even grote rol speelt in het publieke domein, moet rekening worden gehouden met de 'publieke exposure' van de betreffende persoon. Dit betekent dat naarmate een ambtenaar meer bij het publiek bekend is, zijn persoonsgegevens minder bescherming genieten. Onderscheid moet dan ook worden gemaakt al naar gelang de publieke bekendheid van de betreffende functionaris.

Autoriteit Persoonsgegevens

B. Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens: bedrijfs- en fabricagegegevens zijn gegevens over een bedrijf of organisatie die door het bedrijf of de organisatie in vertrouwen aan de overheid zijn meegedeeld. Deze informatie kan gevoelig zijn, of het openbaar maken ervan kan nadelig zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van voor de concurrentiepositie van een bedrijf. Deze informatie wordt dan niet ter inzage gelegd. Wanneer door het bestuursorgaan niet kan worden bepaald of het publiceren van deze informatie nadelig is voor het bedrijf of de organisatie, wordt een zienswijze gevraagd aan het bedrijf. De keuze om bedrijfsgegevens (alsnog) te publiceren blijft een afweging die door het bestuursorgaan moet worden genomen. Er moet dus altijd een eigen beslissing worden genomen. In deze afweging wordt meegenomen of het bedrijf of de organisatie op enige wijze heeft laten weten dat de informatie vertrouwelijk aan het bestuursorgaan is overgelegd.⁴

Met weglakken moet wel terughoudend worden omgegaan, om het uitgangspunt van openbaarheid niet te veel te beperken. In de jurisprudentie is bepaald dat alleen sprake is van vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens die weggelakt mogen worden als deze informatie ziet op:

- de technische bedrijfsvoering (bijvoorbeeld de beveiliging van een product, specifieke kenmerken, alleen door het bedrijf gebruikte terminologie of een unieke aanpak);
- het productieproces;
- de afzet van de producten;
- de kring van afnemers en leveranciers;
- financiële bedrijfsvoering (ook een aanneemsom).
Als de bedrijfs- en fabricagegegevens zodanig verweven zijn met algemene gegevens dat weglakken niet het gewenste resultaat geeft, dan mag ook de algemene informatie weggelaten worden.

Financiële belangen van bestuursorganen

Ook bestuursorganen hebben economische en financiële belangen en kunnen belang hebben bij een concurrerende positie, bijvoorbeeld bij grondexploitaties (GREX). Door de Raad van State is vastgesteld⁵ dat de GREX gegevens bevat met

betrekking tot de economische en financiële belangen van het bestuursorgaan. De GREX bevat informatie over de verwachte grondopbrengsten en verwervingsprijzen, planontwikkelingskosten, bouwkosten en rentepercentages van de grondexploitatie. Deze geeft dan ook inzicht in de onderhandelingsstrategie van het bestuursorgaan inzake de verwerving van gronden, nu daaruit kan worden afgeleid hoe zij zich tijdens onderhandelingen opstelt en onder welke voorwaarden zij bereid is om gronden aan te kopen. Derde partijen zouden met die informatie hun onderhandelingspositie ten opzichte van het bestuursorgaan kunnen afstemmen op de door het bestuursorgaan gemaakte kosten- en prijsberaming in verband met de aankoop en de verwerving van gronden, waardoor de onderhandelingspositie van het bestuursorgaan wordt verzwakt. Publicatie van deze gegevens in de GREX of vergelijkbare documenten kan daarom achterwege gelaten worden.

Subsidieaanvragen van bedrijveninvesteringzones (BIZ): in deze aanvragen worden bedragen opgenomen waarmee iedere ondernemer deelneemt in de BIZ. Dit kan gevoelige informatie zijn en wordt daarom niet gepubliceerd.

Gemeente Den Haag

Publiceren van bedrijfsnamen

Een bedrijfsnaam die geen persoonsnaam bevat valt buiten de reikwijdte van de AVG. Wanneer een bedrijf echter geregistreerd staat met de naam van een natuurlijk persoon (vaak een ZZP'er of eenmanszaak) kan de bedrijfsnaam herleidbaar zijn tot een persoon. In beginsel is daarop de AVG van toepassing. Om de vraag te beantwoorden of deze bedrijfsnaam gepubliceerd mag worden is van belang welk doel die publicatie dient. In het kader van de wettelijke inzage zal de publicatie doorgaans noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van een wettelijke plicht (namelijk de plicht tot openbaarmaking. Specifiek moet dan afgewogen worden of het publiceren van de (tot de persoon te herleiden) bedrijfsnaam noodzakelijk is om aan die wettelijke plicht te voldoen. In de meeste gevallen is de publicatie van de naam van het bedrijf waaraan bijvoorbeeld een vergunning is verleend een noodzakelijk onderdeel van de publicatieplicht van de vergunning. Wanneer de vergunning zou worden gepubliceerd zonder de naam van het bedrijf zouden belanghebbenden beperkt worden in hun mogelijkheden om hier efficiënt op te kunnen reageren. In die gevallen mag de (tot de persoon herleidbare) bedrijfsnaam worden gepubliceerd. Anders is het wanneer de publicatie van een bedrijfsnaam niet nodig is voor de beoordeling van een document. Dat is de reden dat bijvoorbeeld in de rechtspraak bedrijfsnamen die tot een persoon herleidbaar zijn niet gepubliceerd worden. Het doel van de publicatie van een rechterlijke uitspraak is immers hoofdzakelijk om te informeren over de uitleg van de wet, niet over de partijen.

⁴ ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1691.

⁵ ABRvS 23 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2993

Beschikking maatwerkvoorschriften (ongeanonimiseerd gepubliceerd)

De directeur van Omgevingsdienst IJmond legt, namens het college van burgemeester en wethouders van Haarlem, op grond van artikel 3.2, achtste lid van het Besluit lozen buiten inrichtingen maatwerkvoorschriften op aan *Huib Bakker Bouw* met betrekking tot het lozen op het gemeentelijk riool aan Vestestraat 1 te Haarlem met een debiet van maximaal 14 m³/uur, in de periode van 10 februari 2020 tot en met 3 juli 2020.

Bedrijfsnamen in het Omgevingsloket online

In het aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning in het Omgevingsloket online wordt onderscheid gemaakt tussen invulvelden waarvan de inhoud openbaar wordt gemaakt, alleen met toestemming openbaar wordt gemaakt en niet openbaar wordt gemaakt. De volgende gegevens worden niet openbaar gemaakt:

- Aanvrager: gegevens van de aanvrager en/of gemachtigde: naam, verblijfadres, correspondentieadres, contactgegevens (telefoonnummer, emailadres), BSN
- Eigendomssituatie: of de aanvrager eigenaar, huurder, erfpachter of anders is van het perceel waar de aanvraag over gaat
- Kosten: geraamde bouwkosten van het project
- De bijlagen waarvan wordt aangegeven dat deze niet voor publicatie zijn.

Bij het gebruik van dit soort grootschalige technische oplossingen (ook bijvoorbeeld bij het gebruik van anonimiseringssoftware) zal het niet altijd mogelijk zijn om rekening te houden met alle nuances die de bij de beoordeling of een gegeven openbaar is van belang zijn. Zo zal in een formulier vaak geen onderscheid gemaakt kunnen worden tussen bedrijfsnamen die wel of niet ook persoonsnamen zijn. In dat geval moet het zekere voor het onzeker worden genomen en is het acceptabel om gegevens weg te laten die in sommige gevallen wel openbaar gemaakt kunnen worden. In het voorbeeld van het aanvragen van een omgevingsvergunning worden daarom ook de namen van zakelijke aanvragers niet openbaar gemaakt.

Milieuinformatie

Milieu-informatie kan ook bedrijfs- of fabricagegegevens inhouden. Als deze informatie een rol speelt bij de beoordeling van de aanvraag, moet deze in beginsel ter inzage worden gelegd. Dat is slechts anders als sprake is van zeer vertrouwelijke gegevens (bijvoorbeeld een bedrijfsproces waar een patent op rust). Op grond van artikel 9.3 Wet milieubeheer mag een ondernemer dan twee versies van de aanvraag indienen, een voor de beoordeling en een voor de terinzagelegging. Emissiegegevens moeten altijd openbaar gemaakt worden. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bepaald dat emissiegegevens informatie inhouden over de uitstoot in het milieu, ongeacht of dit gebeurt uit installaties, door lozingen of op andere wijze vrijkomen van stoffen. En niet alleen informatie over daadwerkelijke emissies, maar ook over voorzienbare emissies of inschattingen, zoals studies. Het omvat bovendien ook informatie over de verdere gevolgen van de emissies in het milieu en informatie die het publiek in staat stelt te controleren of de beoordeling op basis waarvan de autoriteit de emissie heeft toegelaten, juist is.

C. Veiligheidsgegevens: dit zijn gegevens die gebruikt kunnen worden voor criminele activiteiten (zoals het voorbereiden van aanslagen aan de hand van een plattegrond van een evenemententerrein of een overval op een bank aan de hand van een bouwtekening van de locatie van de kluis). De afweging of een document veiligheidsgegevens bevat en daarom niet gepubliceerd mag worden, wordt door het bestuursorgaan gemaakt en kan per (categorie van) document verschillen.

4. Gegevens waarop auteursrecht kan berusten

Op een deel van de documenten die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag (en daarmee ter inzage moeten worden gelegd) kunnen auteursrechten rusten. Denk bijvoorbeeld aan bouw- of constructietekeningen of specifieke berekeningen.

Auteursrecht⁶

Auteursrecht ontstaat vanzelf door het maken van een origineel werk. Het is niet nodig – en bovendien niet eens mogelijk – om auteursrecht aan te vragen, of in een register te laten inschrijven. Het auteursrecht geeft aan de maker drie belangrijke rechten:

- het recht om zijn werk openbaar te maken (anderen hebben toestemming van de auteur nodig om het werk openbaar te maken);
- het recht om zijn werk te verveelvoudigen (anderen hebben toestemming van de auteur nodig om het werk te verveelvoudigen);
- persoonlijkheidsrechten (het uitsluitend recht op het werk: het recht zich te verzetten als anderen zijn werk verminken of aantasten, of het onder een andere naam publiceren).

Het is niet verboden om documenten te publiceren waarop auteursrecht rust, mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- Bij het indienen van het document wordt de aanvrager erop gewezen dat het bestuursorgaan de verplichting heeft om alle documenten die betrekking hebben op de aanvraag (dus ook documenten waarop auteursrecht berust) digitaal ter inzage te leggen. Het is aan de aanvrager om dit te bespreken met bijvoorbeeld een architect waarvan hij de tekeningen bij de aanvraag overlegt. Het is aan te raden om de aanvrager ook altijd de mogelijkheid te bieden om contact op te nemen met het bestuursorgaan over dit onderwerp;
- De documenten worden geschoond van persoonsgegevens die niet relevant zijn voor de beoordeling van het document. Bijvoorbeeld de naam van de opdrachtgever die op de rand van de tekening is geschreven ('dakkapel familie De Vries'). Een eventuele copyright vermelding (©jandevries) wordt niet verwijderd;
- Bij de terinzagelegging wordt door het bestuursorgaan een waarschuwing geplaatst dat op bepaalde documenten auteursrecht kan rusten. In DROP zal het mogelijk zijn om aan te geven dat op een bepaald document auteursrecht berust.

Auteursrecht op overheidsinformatie

Op wetten, besluiten en verordeningen die door de overheid zijn uitgevaardigd berust geen auteursrecht. Datzelfde geldt voor rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen. De overheid kan zich met betrekking tot andere documenten wel op haar auteursrecht beroepen, maar alleen als zij een uitdrukkelijk voorbehoud heeft gemaakt.

De documenten die ter inzage liggen zijn (deels) niet opgesteld door de overheid. Op deze documenten kan auteursrecht rusten. Voor het gebruik van deze stukken heeft u toestemming nodig van degene bij wie dit auteursrecht berust. Voor het verkrijgen van die toestemming bent u zelf verantwoordelijk.

Voorbeeldtekst bescherming auteursrecht

⁶ Voor uitleg over het auteursrecht is gebruik gemaakt van informatie op de website www.auteursrecht.nl, deze website is eigendom van en wordt beheerd door de Federatie Auteursrechtbelangen.

5. Weglakken of document niet publiceren?

Publicatie van een document dat gevoelige gegevens bevat, kan niet zonder meer achterwege worden gelaten. Het uitgangspunt van zowel de gewijzigde Bekendmakingswet als de Wob is immers openbaarheid. Daarom moet altijd bekeken worden of door het – al dan niet digitaal – weglakken van gegevens deze informatie niet langer herleidbaar is tot een persoon. Slechts in twee gevallen mag overgegaan worden tot het niet publiceren van een document:

- Wanneer ondanks het weglakken van gegevens nog steeds achterhaald kan worden op wie het document betrekking heeft. Dit is bijvoorbeeld het geval als het document een uniek geval betreft (zoals de eerste geconstateerde Corona-besmetting in Nederland: ook wanneer de naam is weggelakt kan eenvoudig achterhaald worden op wie het document betrekking heeft) of wanneer een zienswijze zo persoonlijk is dat de opsteller daarvan eenvoudig te herleiden is;
- Wanneer door het weglakken van alle gevoelige gegevens geen leesbaar document meer overblijft.

Zie bijvoorbeeld deze uitspraak van de Raad van State: de Afdeling stelt verder vast dat na toepassing van de hiervoor genoemde weigeringsgronden [...] slechts standaardgegevens, zoals de opmaak van een e-mail, disclaimers en paginanummers, resterende die iedere zelfstandige betekenis ontberen. Het college was niet gehouden deze informatie te verstrekken (ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:642)

Gegevens volledig verwijderen

Wanneer het bestuursorgaan ervoor kiest om gegevens voor publicatie uit het document te verwijderen is het belangrijk om na te gaan of de gegevens zodanig verwijderd worden dat deze ook 'onder water' niet meer vindbaar zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als in de onbetaalde variant van Adobe reader de gegevens zwart gelakt worden. Zoekmachines vinden en indexeren deze gegevens dan nog wel.

Archivering

Op de documenten die (digitaal) ter inzage worden gelegd zijn bewaar- en vernietigingstermijnen van toepassing. Het is aan het bestuursorgaan om deze termijnen vast te stellen aan de hand van de Archiefwet, selectielijsten en andere relevante regelingen. Belangrijk is daarbij dat in gevallen waarin sprake is van het creëren of opvragen van verschillende versies van documenten, alle versies moeten worden geregistreerd en gearchiveerd. Voorkomen moet worden dat gegevens verloren gaan door onherstelbare maatregelen. Anonimisering wordt daarom niet toegepast op authentieke, te bewaren documenten, maar op een kopie die ter inzage wordt aangeboden. Beide versies zijn dan unieke bewijs- (en dus archief-)stukken.

6. Aanpassen processen

Het weglakken van gevoelige informatie kan een flinke belasting zijn voor de organisatie. Daarom is het aan te raden om de processen die leiden tot terinzagelegging goed te bekijken en zo in te richten dat direct bij de aanvraag een document wordt gegenereerd zonder gevoelige gegevens of een document waarin gevoelige gegevens op vaste plekken zijn gecentreerd. Hiervoor kunnen verschillende maatregelen worden genomen.

Om deze maatregelen overzichtelijk te houden is het goed om onderscheid te maken tussen documenten die door de aanvrager worden aangeleverd en documenten die door het bestuursorgaan worden opgesteld (al dan niet naar aanleiding van de door de aanvrager ingediende documenten). Deze twee categorieën vragen elk een andere aanpak.

A. Documenten die worden aangeleverd

Advies: werk samen met de aanvrager

- Onnodige gegevens laten weghalen
Van aanvragers en van de professionele partijen die bij de aanvraag behorende stukken opstellen mag worden verwacht dat in de ingediende stukken geen onnodige persoonsgegevens zijn opgenomen. In de Wep is opgenomen dat het bestuursorgaan de aanvrager kan vragen om zelf niet-openbare gegevens uit ingediende stukken te verwijderen, indien dit redelijkerwijs niet van het bestuursorgaan kan worden gevergd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan niet openbare gegevens die als vast onderdeel van de paginaopmaak in documenten zijn meegenomen, bijvoorbeeld persoonsgegevens in een logo, kop- of voettekst of als 'watermerk'. Ook kan het gaan om tekst die is opgenomen op afbeeldingen of tekeningen (bijvoorbeeld de naam van de opdrachtgever op de rand van de tekening) en niet onleesbaar kan worden gemaakt zonder afbreuk te doen aan die afbeelding of tekening. Als de aanvrager weigert om aan het verzoek te voldoen kan het bestuursorgaan de aanvraag niet buiten behandeling laten, maar kan er dan wel voor kiezen om de gegevens niet te verwijderen. Dit vergt een afweging van geval tot geval en is afhankelijk van de gevoeligheid van de gegevens die gepubliceerd gaan worden.

- Anonieme versie laten aanleveren
Naast de onnodige niet-openbare gegevens, zoals hiervoor beschreven, kan ook een bijdrage van de aanvrager worden gevraagd als het gaat om niet-openbare gegevens die wel nodig zijn voor de aanvraag. Het scheelt het bestuursorgaan veel werk als met (professionele) aanvragende partijen afgesproken kan worden dat twee versies van de aanvraag opgeleverd worden:
 - Eén versie met gevoelige gegevens, die door het bestuursorgaan gebruikt wordt voor de beoordeling van de aanvraag;
 - Eén versie waarin de gevoelige gegevens geschoond zijn. Deze versie kan het bestuursorgaan gebruiken voor terinzagelegging.

Het is dan wel aan te raden om aan de aanvrager duidelijk uit te leggen welke gegevens geanonimiseerd moeten worden. Dit kan bijvoorbeeld door digitaal de checklist anonimiseren aan te bieden, zoals opgenomen bij deze handreiking.

Aanvragen om vergunningen worden vaak gedaan door een (min of meer) professionele partij. Met organisaties die veel aanvragen doen – zoals een Omgevingsdienst of een wat groter aannemersbedrijf – kunnen afspraken worden gemaakt over het juist aanleveren van gegevens op documenten. Hetzelfde geldt voor professionele partijen die aanvragen indienen namens de inwoner (zoals architecten en aannemers). Duidelijke informatieverstrekking aan deze partijen helpt vaak bij het juist aanleveren van documenten.

Advies: Vraag al bij de aanvraag om toestemming voor het publiceren van gegevens

Zoals hiervoor beschreven is, is het voor veel gevoelige gegevens niet bij voorbaat duidelijk of deze gepubliceerd kunnen worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om bedrijfs- of fabricagegegevens of om persoonsgegevens waarvan publicatie nadelige gevolgen kan hebben voor de betrokkene. Toestemming van of overleg met de betrokkenen is daarvoor nodig. Verschuif deze handeling zo veel mogelijk naar de voorkant. Bijvoorbeeld door in een aanvraagformulier al bij het invullen de mogelijkheid te geven om toestemming te geven voor publicatie van die categorie van gegevens of anders te laten motiveren waarom openbaarmaking van een bepaald gegeven achterwege zou moeten blijven. Houd hierbij wel rekening met de voorwaarden die gelden voor het verkrijgen van toestemming⁷ (vrij, duidelijk, specifiek, geïnformeerd en vinkje nog niet aangevinkt). Ook belangrijk is dat alleen toestemming gegeven kan worden voor het publiceren van eigen gegevens. Wanneer in een dossier persoonsgegevens van andere personen zijn opgenomen zal voor de publicatie daarvan toestemming gevraagd moeten worden aan deze personen.

⁷ Zie voor toelichting hierop de website van de Autoriteit Persoonsgegevens

Ook bij het uploaden van documenten bij een aanvraag is het goed om de aanvrager direct te informeren over terinzagelegging en zo nodig hiervoor toestemming te vragen, dan wel bezwaren te laten aangeven.

De beslissing om een document wel of niet ter inzage te leggen is uiteindelijk aan het bestuursorgaan.

Om de aanvrager voldoende te informeren kan ook gebruik worden gemaakt van een gelaagde informatieverstrekking. Bij de aanvraag wordt kort uitgelegd wat er met de gegevens wordt gedaan en daar kan verwezen worden naar een webpagina op de website van het bestuursorgaan waar meer informatie is geplaatst.

Aangepast legesbedrag

Er zijn weinig mogelijkheden om aanvragers te dwingen om zelf te zorgen voor een geanonimiseerde versie van de aangeleverde documenten. Wat wel mogelijk is, is om aanvragers te ‘belonen’ wanneer zij dit doen. Dit kan bijvoorbeeld door een lager legesbedrag te heffen voor aanvragers die zelf geanonimiseerde documenten aanleveren. Het is vanzelfsprekend aan het bestuursorgaan om hierin een keuze te maken. Wanneer gekozen wordt voor een differentiatie in de leges is het goed om de volgende voorwaarden in de gaten te houden:

- Het lagere tarief moet vastgesteld worden in de legesverordening (vóór het vaststellen van die aangepaste legesverordening kan er geen lagere leges worden geheven);
- Er moet in die verordening heel duidelijk worden beschreven wanneer het lagere tarief van toepassing is. De enkele verplichting om gebruik te maken van een vastgesteld model zegt niets over de bruikbaarheid daarvan (als dit model niet juist of niet volledig is ingevuld wordt het voordeel daarvan weggenomen). Ook moet duidelijk beschreven zijn dat de verplichting van geanonimiseerd aanleveren ook geldt voor bijlagen en aanvullingen.
- Uit de legesverordening moet duidelijk blijken om welke aanvragen het gaat (de digitale terinzagelegging is breder dan alleen omgevingsvergunningen).

B. Documenten die worden opgesteld door het bestuursorgaan

Advies: maak vaste afspraken over geheime en gevoelige documenten

De afweging of een document geheel of gedeeltelijk ter inzage wordt gelegd is een afweging die steeds opnieuw gemaakt moet worden. Maar bestuursorganen hebben zelf vaak goed zicht op wat voor soort documenten over het algemeen gevoelige informatie bevatten. Om te voorkomen dat voor dit soort documenten telkens opnieuw een uitgebreide belangenafweging op papier moet worden gezet, met telkens hetzelfde resultaat is het aan te raden om hierover beleid op te stellen. Benoem hierin categorieën van documenten waarin vaak of zelfs altijd zodanig gevoelige gegevens staan. En beschrijf onder welke omstandigheden die documenten niet gepubliceerd worden of alleen in overleg met de aanvrager. Of beschrijf een bijzondere procedure voor het aanleveren van die documenten. Kies bijvoorbeeld voor

een onderverdeling in:

- Geheime documenten (deze worden niet ter inzage gelegd, tenzij door bijzondere omstandigheden anders wordt besloten): stukken over defensie terreinen, ambassades of het Koninklijk huis, medische adviezen, adresgegevens van een blijf-van-mijn-lijfhuis;
- Vertrouwelijke documenten (in overleg met de aanvrager wordt bepaald welke documenten ter inzage worden gelegd): bouwtekeningen van bankgebouwen (hiervan wordt bijvoorbeeld niet de tekening met de positie van de kluis ter inzage gelegd), vergunningen voor grote evenementen (informatie over de exacte locatie van bijvoorbeeld een podium kan terroristische daden in de hand werken).
- Documenten waarin veel persoonsgegevens zijn opgenomen (bij dit soort documenten kan ingeregeld worden dat al bij het invullen van de aanvraag toestemming wordt gevraagd voor openbaarmaking van die gegevens).

Advies: Vermijd onnodig gebruik van persoonsgegevens

Gebruik in eigen documenten geen persoonsgegevens zonder noodzaak en neem deze waar mogelijk op in een bijlage die bij anonimisering eenvoudig achterwege kan worden gelaten.

Neem deze eis ook op in de algemene inkoopvoorwaarden en/of in contracten met partijen die adviesrapporten, projectplannen etc. voor het bestuursorgaan opstellen.

Advies: pas modellen, formulieren en formats aan

Voor het grootste deel van de documenten die door het bestuursorgaan zijn opgesteld en die ter inzage moeten worden gelegd, worden formats en modellen gebruikt. Deze formats en modellen kunnen ondersteunen in het eenvoudiger genereren van documenten die geschikt zijn om ter inzage te worden gelegd:

- Zorg (eventueel met behulp van ‘smart documents’) dat persoonsgegevens in vaste ‘vakken’ worden ingevuld, los van openbare informatie;
- Beperk het gebruik van ‘vrije invulvelden’. Deze velden brengen altijd het risico mee dat hier gevoelige informatie wordt ingevuld (bijvoorbeeld een korte toelichting dat aanvrager rolstoelafhankelijk is);
- Bekijk of het technisch mogelijk is om een geanonimiseerde versie te genereren, door die vakken weg te laten waarin persoonsgegevens staan;
- Bekijk de mogelijkheid om besluiten te nemen in een document zonder persoonsgegevens en de persoonsgegevens op te nemen in een aanbiedingsbrief.

Zo hebben we bijvoorbeeld onze huisnummerbesluiten zo ingericht, dat de aanvrager een brief krijgt met als bijlage het besluit. De brief is persoonlijk, gericht aan de aanvrager en bevat zijn/haar persoonsgegevens. Deze is vertrouwelijk. Het besluit in de bijlage dat de inhoudelijke informatie betreffende het huisnummer bevat, is anoniem en openbaar.

Gemeente Berg en Dal

Advies: werk samen met de IT-leverancier

Het is goed om tijdig contact op te nemen met de leverancier van uw applicaties om te kijken naar mogelijkheden om vertrouwelijke informatie automatisch te scheiden van openbare informatie. Vaak is er veel mogelijk, maar kost dit tijd.

Advies: verken de mogelijkheden van anonimiseringssoftware

Er zijn diverse anonimiseringsstools op de markt. Deze tools helpen om niet-openbare gegevens op te sporen en onleesbaar te maken. De manier waarop dit gebeurt verschilt per tool. Hierin wordt met name onderscheid gemaakt in 'lerende' tools en tools waarbij telkens vooraf ingegeven moet worden welke woorden verwijderd moeten worden. KOOP heeft zelf geen anonimiseringsstool ontwikkeld en kan ook geen advies geven over welke tool het best bruikbaar is voor de implementatie van de Wep. Verwezen wordt naar de website van VNG Realisatie⁸. Hier wordt in het kader van de Wet open overheid (Woo) onder meer gekeken naar ondersteunende techniek.

ICT kan op veel vlakken ondersteunen, zowel bij het beter inrichten van een proces als het weglakken van gegevens. Maar ICT zal altijd slechts ondersteuning zijn. Het wel of niet publiceren van gegevens blijft in beginsel een menselijke afweging. Een inschatting of het vrijgeven van bepaalde informatie over een evenement afbreuk doet aan de veiligheid van de Staat zal bijna nooit door een computer kunnen worden gedaan. En zelfs een ogenschijnlijk eenvoudig gegeven levert voor een computer soms een onmogelijke opgave op: in een aanvraag voor een vergunning voor het plaatsen van een hekwerk, is het publiceren van het woord 'hek' cruciaal. Als deze aanvraag echter wordt gedaan door de heer Y. van 't Hek zal een computer al gauw of te veel of te weinig anonimiseren. Het is daarom aan te raden om in het kader van de implementatie van de Wep ook goed te kijken naar de bijdrage die medewerkers zullen moeten blijven leveren.

⁸ <https://www.vngrealisatie.nl/producten/duurzaam-toegankelijk-op-orde>. Zie ook: <http://www.breednetwerk.nl/forum/topics/ervaringen-gevraagd-over-software-voor-anonimiseren-van-documenten>

7. Naschrift

Ten tijde van het schrijven van deze handreiking (voorjaar 2020) waren 2 belangrijke wetswijzigingen gepland, maar nog niet van kracht:

- De inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo). Deze wet vervangt de Wob en geeft regels over het actief openbaar en toegankelijk maken van overheidsinformatie. De Woo heeft tot doel dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. In januari 2019 hebben de initiatiefnemers Snels en Van Weyenberg een gewijzigde versie van het initiatiefwetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Naar verwachting vindt de parlementaire behandeling in 2020 plaats;
- De inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Omgevingswet bundelt en herzielt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu en water. Deze wet heeft invloed op veel processen binnen decentrale overheden, zoals het vergunningproces en zorgt waarschijnlijk voor meer documenten die ter inzage moeten worden gelegd. De Omgevingswet treedt - vooralsnog - in werking op 1 januari 2022.

Voor beide wetswijzigingen geldt dat ontwikkelingen hierin ook in het kader van de gewijzigde Bekendmakingswet door decentrale overheden gemonitord moeten worden. Vooralsnog bestaat het beeld dat deze wetten niet afdoen aan de beginselen van anonimiseren, zoals beschreven in deze handreiking. Wel kunnen deze wetswijzigingen leiden tot een toename van het aantal documenten dat ter inzage moet worden gelegd (en daarmee geanonimiseerd moet worden) of een aanpassing van de termijn dat documenten openbaar toegankelijk zijn. Dit pleit te meer voor een kritische blik op de eigen processen om deze anonimisering zo veel mogelijk aan de voorkant te doen.

Bijlage 1

Uitzonderingen op openbaarmaking (artikel 10 Wob)

Artikel 10 van de Wob beschrijft welke informatie niet openbaar gemaakt wordt en onder welke voorwaarden. Het artikel kent 2 soorten beperkingen op grond waarvan bepaalde gegevens niet gepubliceerd worden.

1. Een absolute beperking (deze gegevens worden nooit openbaar gemaakt). Het gaat dan om informatie die:
 - de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt (*dit zijn de zogenaamde 'bijzondere persoonsgegevens' als bedoeld in de AVG*)
2. Een relatieve beperking (deze gegevens worden alleen openbaar gemaakt als het belang van openbaarmaking van deze gegevens zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van de belangen van de persoon over wie de gegevens gaan). Het gaat dan om informatie over:
 - de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden

Voor het afwegen van het belang van openbaarheid tegen andere belangen stelt het bestuursorgaan de aanvrager in de gelegenheid om aan te geven welk belang hij eventueel heeft bij het niet openbaar maken van bepaalde gegevens. Daarbij is het van belang dat het bestuursorgaan in zijn afweging meeneemt dat publicatie op internet – in tegenstelling tot fysieke terinzagelegging – een grotere toegankelijkheid meebrengt, waardoor het nog belangrijker wordt dat het bestuursorgaan kennisneemt van eventuele bezwaren die een indiener tegen integrale openbaarmaking van de door hem ingediende stukken zou kunnen hebben.

KOOP is een onderdeel van UBR. UBR is een rijksbrede dienstverlener bij organisatie- en ontwikkelvraagstukken, complexe digitale trajecten en innovaties in de bedrijfsvoering. UBR voert taken uit op het gebied van interim management, HRM, ICT, inkoop en financiën. Wij zijn deskundig, innovatief en leveren resultaat.

UBR. Voor een ambitieuze overheid.

www.ubrijk.nl