

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Juliana van Stolberglaan 4-10
TEL 070 - 88 88 500 FAX 070 - 88 88 501 INTERNET www.cbpweb.nl www.mijnprivacy.nl

Onderzoek Boaregistratiesysteem

z2013-00208

Rapportage van definitieve bevindingen

Inhoudsopgave

Inleiding.....	1
Achtergrond.....	2
Aanleiding voor het onderzoek	2
Doel en reikwijdte van het onderzoek	2
Werkwijze.....	3
Bevindingen.....	4
Wie is verantwoordelijke	4
Verwerken strafrechtelijke gegevens.....	10
Toegang en verwerking in het BRS.....	12
Conclusies	15

Inleiding

Achtergrond

De uitvoering en handhaving van bijzondere wetgeving, zoals de Leerplichtwet, de Wet op de economische delicten, de Visserijwet, maar ook verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen, is belegd bij diverse publiekrechtelijke en een aantal privaatrechtelijke organisaties. Ten behoeve van de handhaving van deze wettelijk taak kan een organisatie beschikken over werknemers die bevoegd zijn tot het opsporen van strafbare feiten: de buitengewoon opsporingsambtenaar (boa). Artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering creëert deze mogelijkheid. De boa heeft in de regel beperkte opsporingsbevoegdheid welke is gerelateerd aan zijn functie en taakomschrijving.¹

Voorheen bestond een grote diversiteit aan boa's (115 soorten boa's) die over verschillende opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen beschikten. Dit werd weinig transparant bevonden, waardoor recentelijk in het boa-bestel een aantal wijzigingen is doorgevoerd hetgeen heeft geresulteerd in de introductie van een domeinlijst. De domeinlijst bevat vijf inhoudelijke domeinen en een "restdomein". De nieuwe domeinen zijn: Domein I Openbare ruimte; Domein II Milieu, welzijn en infrastructuur; Domein III Onderwijs, Domein IV Openbaar vervoer; Domein V Werk, inkomen en zorg; Domein VI Generieke opsporing. Op basis van deze indeling zijn er nog maar zes soorten boa's, welke binnen een specifiek domein handhaven zijn.

Aanleiding voor het onderzoek

Het CBP heeft een signaal ontvangen inzake het Boa Registratie systeem (BRS) van NatuurNetwerk B.V. (hierna: NatuurNetwerk). NatuurNetwerk is een bedrijf dat door particulieren is opgericht en in 2005 is begonnen met het inrichten van het BRS. In het BRS worden veel persoonsgegevens verwerkt, waaronder ook bijzondere persoonsgegevens (strafrechtelijke gegevens) van burgers die hiermee in aanraking zijn gekomen. Uit verschillende bronnen is gebleken dat in het BRS informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de verschillende deelnemende boa's.² Daarmee bestaat het risico dat gevoelige gegevens geraadpleegd kunnen worden door boa's, terwijl deze gegevens niet noodzakelijk zijn voor een goede vervulling van hun functie/taak.

Doel en reikwijdte van het onderzoek

Doel

Het onderzoek heeft in de eerste plaats tot doel een beoordeling te geven over de vraag wie verantwoordelijke is voor de gegevensverwerking in het BRS. In de tweede plaats beoogt dit onderzoek te beoordelen of de individuele boa's meer gegevens kunnen raadplegen dan noodzakelijk is voor de specifieke taakuitoefening van een individuele boa. Het *kunnen* raadplegen is hierbij leidend.

Reikwijdte

De Wbp maakt een onderscheid in verwerking van persoonsgegevens, zoals uitgewerkt in artikel 1, onder b van de Wbp. Onder verwerking van persoonsgegevens wordt in dit artikel begrepen:

¹ Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar p. 6 : "Een boa is een functionaris die uit hoofde van zijn taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag, in overeenstemming met de geldende rechtsregels en met behulp van de hem daartoe beschikbaar gestelde bevoegdheden en middelen, zorgdraagt voor de opsporing van strafbare feiten alsmede met de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten."

² Bron: Milieukrantonline.nl

elke handeling of geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwisselen of vernietigen van gegevens. Ten aanzien van het BRS constateert het CBP dat sprake is van meerdere verwerkingen. Zo voeren de individuele boa's persoonsgegevens in, waaronder strafrechtelijke gegevens. Deze gegevens worden in het BRS door NatuurNetwerk bewaard, geordend en vastgelegd. Tevens maakt NatuurNetwerk het mogelijk dat de gegevens kunnen worden geraadpleegd door de verschillende boa's. Daarbij draagt NatuurNetwerk zorg voor afscherming en uitwisseling van de gegevens.

Dit onderzoek beperkt zich tot de gegevensverwerking zoals die door NatuurNetwerk plaatsvindt.

Werkwijze

Op 4 april 2013 heeft het CBP een onderzoek ter plaatse uitgevoerd bij NatuurNetwerk teneinde nadere inlichtingen te verkrijgen over de werking van het BRS door middel van een interview alsmede een toelichting op en demonstratie van de werking van het BRS. Bij e-mail van 4 april 2013 is door NatuurNetwerk naar aanleiding van het bezoek desgevraagd aanvullende informatie toegestuurd.

Bij e-mail van 8 april 2013 is om aanvullende informatie verzocht. Op 11 april 2013 is telefonisch contact geweest met NatuurNetwerk, in vervolg waarop een schriftelijk verzoek met aanvullende vragen is gedaan.

Door NatuurNetwerk is bij e-mail van 15 april 2013 een reactie aan het CBP toegezonden. In vervolg hierop heeft het CBP bij e-mail van 17 april 2013 aanvullende vragen gesteld aan NatuurNetwerk. Bij e-mail van 23 april 2013 heeft NatuurNetwerk een reactie op de gestelde vragen toegestuurd. Aangezien door NatuurNetwerk hierin is aangegeven dat zij een zeer beperkte tijd hebben gekregen (4 werkdagen) om de vragen te beantwoorden, heeft het CBP bij e-mail van 25 april 2013 NatuurNetwerk in de gelegenheid gesteld aanvullende informatie toe te zenden. Van deze gelegenheid heeft NatuurNetwerk bij e-mail van 2 mei 2013 gebruik gemaakt.

Bij brief van 15 juli 2013 heeft het CBP de rapportage van voorlopige bevindingen toegestuurd aan NatuurNetwerk. NatuurNetwerk heeft bij e-mail van 9 augustus 2013 om uitstel verzocht van de termijn om een zienswijze te geven op deze rapportage. Het CBP heeft dit verzoek ingewilligd, waarna het CBP op 16 september 2013 de zienswijze heeft ontvangen.

Naar aanleiding van de reactie van NatuurNetwerk op de voorlopige bevindingen heeft het CBP de bevindingen zoals opgenomen in de voorlopige bevindingen aangevuld. Dit heeft echter niet geleid tot een gewijzigde conclusie ten opzichte van de voorlopige bevindingen.

Vaststelling definitieve bevindingen

Gelet op het vorenstaande worden de bevindingen van het CBP hiermee definitief vastgesteld.

Bevindingen

1. Wie is verantwoordelijke?

Juridisch kader

Voor betrokkenen is het van belang om te weten bij wie zij hun rechten desgewenst kunnen uitoefenen. De Wbp schrijft voor, dat voor de vraag wie verantwoordelijke³ is, in de eerste plaats bepalend is wie de doeleinden en de middelen vaststelt van de gegevensverwerking. Verder dient de verantwoordelijke die een bewerker inschakelt een bewerkersovereenkomst af te sluiten (artikel 14 van de Wbp). De inhoud van deze overeenkomst is van belang voor de vraag in hoeverre de bewerker de verwerkingswijze kan bepalen.

Bij de beantwoording van de vraag wie verantwoordelijke is in de zin van de Wbp dient dus enerzijds gekeken te worden naar de formeel juridische bevoegdheid om doel en middelen vast te stellen; anderzijds – in aanvulling hierop – dient gekeken te worden naar de functionele inhoud van het begrip, aldus de Memorie van Toelichting. Dat betekent dat aan de hand van algemeen in het maatschappelijk verkeer aanvaarde maatstaven wordt bezien aan wie een bepaalde gegevensverwerking moet worden toegerekend.

Blijkens de Opinie 1/2010 WP29 zullen bij de beoordeling van de vraag wie verantwoordelijke is de feitelijke omstandigheden altijd in kaart moeten worden gebracht, onder meer om te toetsen of gemaakte formele afspraken overeenkomen met de feitelijke omstandigheden. Hieruit kan worden afgeleid dat de feitelijke omstandigheden zwaarder wegen dan hetgeen formeel-juridisch is bepaald.⁴ Blijkens de Opinie kan voor het bepalen van de feitelijke omstandigheden gekeken worden naar de volgende punten:

- de mate van vooraf gegeven instructies door de verantwoordelijke;
- monitoring van de dienstverlening door de verantwoordelijke;
- hoe partijen zich naar buiten toe presenteren en wat (redelijke) verwachtingen zijn.

Meerdere verantwoordelijken

Het is mogelijk dat ten aanzien van een gegevensverwerking meerdere personen of instanties als verantwoordelijke kunnen worden aangemerkt. Aan het mogelijke aantal verantwoordelijken ligt evenwel een grens, zoals het CBP heeft bepaald in de zaak met zaaknummer z2005-00878. Dit betrof de casus waarin alle zorgaanbieders gezamenlijk verantwoordelijk zouden zijn voor het Landelijk Schakelpunt (LSP). Over deze pluraliteit van verantwoordelijken in voorliggende casus – tienduizenden – werd geoordeeld dat dit voor de betrokkenen tot een dusdanig onduidelijke situatie zou leiden, dat diens rechtsbescherming op grond van de Wbp gevaar zou lopen.

Bevindingen

Door NatuurNetwerk is verklaard dat het BRS als een particulier initiatief (door de medewerkers van NatuurNetwerk) is opgericht. Daarbij is de (technische) invulling van het BRS door NatuurNetwerk ontwikkeld, zonder dat daartoe door iemand opdracht is gegeven.

³ Artikel 1, onder d van de Wbp: verantwoordelijke: de natuurlijk persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.

⁴ Deze interpretatie is in lijn met eerdere uitspraken van het CBP over de vraag naar de relatie verantwoordelijke/bewerker (zie z2002-00362 en z2012-00562).

NatuurNetwerk sluit tegen betaling een licentieovereenkomst af met de werkgevers van de boa's. Daarmee verkrijgt de boa het recht van het BRS gebruik te maken. Volgens NatuurNetwerk kan de individuele boa verzoeken om de inrichting van het BRS aan te passen. Dit heeft zijn beperkingen aangezien veel van de gegevens die door de boa worden verwerkt, wettelijk zijn vastgelegd. Daarnaast kan een boa aan NatuurNetwerk verzoeken om invulvelden toe te voegen. Zo kreeg NatuurNetwerk het verzoek van een boa om het mogelijk te maken een e-mailadres in te voeren. Uiteindelijk beslist NatuurNetwerk of dit veld wordt toegevoegd. Hierbij wordt nog aangegeven dat NatuurNetwerk ook controleert of bijvoorbeeld de akte van de boa niet is verlopen en of de boa's alle gegevens hebben aangeleverd om formeel van het systeem gebruik te kunnen maken.

Daarnaast zijn geen aanwijzingen gevonden dat NatuurNetwerk werkt op basis van vooraf gegeven instructies door de verantwoordelijken. Ook niet dat de verantwoordelijken de dienstverlening monitoren.

Tijdens het onderzoek is door NatuurNetwerk aangegeven dat NatuurNetwerk zichzelf ziet als bewerkster voor het BRS. NatuurNetwerk neemt het standpunt in dat de individuele boa's verantwoordelijken zijn in de zin van de Wbp. Een en ander betekent dat in het kader van het BRS er ongeveer 2000 boa's verantwoordelijken zijn in de zin van de Wbp. NatuurNetwerk sluit daartoe een bewerkersovereenkomst met de individuele boa's. Uit die bewerkersovereenkomst blijkt niet dat er sprake is van vooraf gegeven instructies.

NatuurNetwerk heeft de achtergrond geschetst voor de keuze voor de relatie NatuurNetwerk/bewerkster versus boa/verantwoordelijke. Toen NatuurNetwerk in 2005 begon met het BRS, heeft NatuurNetwerk bij het CBP als verantwoordelijke een melding gedaan, waarbij het CBP is verzocht om een voorafgaand onderzoek uit te voeren als bedoeld in artikel 31 van de Wbp. Hierop heeft het CBP een vooronderzoek ingesteld (z2006-01264). Het door het CBP ingestelde vooronderzoek heeft geleid tot het besluit geen nader onderzoek als bedoeld in artikel 32, vierde lid van de Wbp in te stellen, omdat volgens het CBP geen sprake was van het verwerken van strafrechtelijke gegevens ten behoeve van derden.

NatuurNetwerk heeft aangegeven dat daarna is geprobeerd om de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijke in de zin van de Wbp te laten zijn voor het BRS, maar dat de Minister daar niet op is ingegaan. Het heeft ook niet de voorkeur van NatuurNetwerk om het BRS tot een overheidssysteem te maken. Een en ander zou volgens NatuurNetwerk betekenen dat aanpassingen e.d. veel meer tijd gaan kosten. Op dit moment is NatuurNetwerk flexibel en anticipeert zelf op wijzigingen in wet- en regelgeving (en dus niet in opdracht).

Verder neemt NatuurNetwerk het standpunt in dat de werkgever van de boa nooit verantwoordelijke in de zin van de Wbp kan zijn, vanwege het feit dat zodra een boa zich legitimeert, hij onder de verantwoordelijkheid van het OM zou vallen. Daarbij komt dat volgens NatuurNetwerk de werkgever van de boa niet bevoegd is tot het verwerken van strafrechtelijke gegevens.

Zienswijze NatuurNetwerk ten aanzien van de vraag wie verantwoordelijke is

Punt 1 De ontstaansgeschiedenis van het BRS

NatuurNetwerk betwist de bevinding van het CBP dat het BRS een systeem is dat zonder externe opdracht is ontwikkeld. NatuurNetwerk betoogt dat boa's tot 2005 gebruik maakten van het Bedrijfsprocessen Systeem (BPS) van de politie. In 2005 werd evenwel duidelijk dat boa's dit systeem niet meer konden gebruiken, omdat het BPS onder verantwoordelijkheid van de politie valt en boa's voor de uitvoering van hun specifieke wettelijke taak niet onder de verantwoordelijkheid van de politie vallen.

NatuurNetwerk geeft voorts aan dat de boa's ook niet zijn onderworpen aan het gezag van de werkgever en op grond van deze bijzondere positie ontstond de behoefte aan een "eigen" registratiesysteem. Als alternatief voor het BPS werd toen in opdracht van de politieregio Noord- en Oost Gelderland het BRS ontwikkeld. Door hen werd ook geld beschikbaar gesteld om het systeem te bouwen. Later bleek dat het BRS niet bij de politie kon worden ondergebracht, omdat men op dezelfde bezwaren stuitte als bij het gebruik door de boa van het BPS. Om deze reden heeft de politieregio Noord- en Oost Gelderland NatuurNetwerk gevraagd als verantwoordelijke op te treden. NatuurNetwerk heeft aan dit verzoek gehoor gegeven, aldus NatuurNetwerk.

Verder betoogt NatuurNetwerk, dat zelfs wanneer het systeem zonder externe opdracht ontwikkeld zou zijn, dit niet zou kunnen leiden tot de conclusie dat de verwerking van persoonsgegevens in het BRS zonder opdracht plaatsvindt, omdat een verwerking in het BRS feitelijk alleen plaatsvindt in opdracht van de boa. Ter bevestiging van deze opdracht sluit iedere boa een bewerkersovereenkomst met NatuurNetwerk, aldus NatuurNetwerk. Zo gezien krijgt NatuurNetwerk op geen moment zeggenschap over de verwerking van de persoonsgegevens van de boa, noch formeel juridisch niet, noch feitelijk niet.

De feitelijke situatie is volgens NatuurNetwerk zo, dat de boa verantwoordelijk is voor de verzamelde gegevens. Volgens NatuurNetwerk toont het genoemde voorbeeld dit ook aan. Indien het Openbaar Ministerie een fout ontdekt in het proces-verbaal, wordt geen contact opgenomen met NatuurNetwerk, maar met de boa die het proces-verbaal heeft opgesteld. Daarnaast wordt nog aangegeven dat de boa zelf bepaalt hoe lang gegevens bewaard blijven. Daarmee levert NatuurNetwerk volgens NatuurNetwerk, niet meer dan de faciliteiten om op een efficiënte manier de persoonsgegevens te verwerken.

Beoordeling CBP zienswijze onder punt 1

Ten aanzien van de vraag wie het doel en de middelen formeel-juridisch vaststelt, merkt het CBP op dat door NatuurNetwerk wordt gesteld dat het BRS wel een externe opdrachtgever heeft gehad, namelijk politieregio Noord- en Oost Gelderland, maar dat deze stelling niet wordt onderbouwd door middel van onderliggende stukken. Deze stelling is verder ook niet aannemelijk nu door NatuurNetwerk zelf is vastgesteld dat de politie geen verantwoordelijke voor het BRS kan zijn. NatuurNetwerk heeft daarbij verklaard dat zij deze rol heeft overgenomen.

Ten aanzien van de beschrijving van de feitelijke situatie in het BRS door NatuurNetwerk, begrijpt het CBP dat de boa's een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de juistheid van de individuele gegevens die zij invoeren in het BRS en dat het OM daarin een rol speelt. Dit maakt echter niet dat de boa's verantwoordelijke in de zin van de Wbp zijn voor de gegevensverzameling in het BRS als geheel.

Ten aanzien van de aanneme van NatuurNetwerk dat de boa's verantwoordelijke zouden zijn, omdat zij zelf kunnen bepalen hoe lang gegevens bewaard worden, merkt het CBP op dat dit argument niet juist is. Hiervoor is reeds gebleken dat de vraag wie het doel en de middelen bepaalt relevant is om vast te stellen wie de verantwoordelijke is. Overigens wordt de bewaartermijn niet bepaald door de individuele boa, maar is formeel wettelijk vastgelegd in artikel 10 Wbp.

Punt 2 Dienstverlening van NatuurNetwerk vergelijkbaar met toegepaste ICT- en clouddiensten

Onder punt 2 van de zienswijze maakt NatuurNetwerk de vergelijking met een cloudprovider. Verwijzend naar de Artikel 29 Werkgroep geeft NatuurNetwerk aan dat kenmerkend is voor veel ICT-diensten, en in het bijzonder voor providers van clouddiensten, dat deze in vergaande mate de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens bepalen. Er is voor de gebruikers maar

beperkte ruimte om instructies te geven, om de middelen van de gegevensverwerking te bepalen en om toe te zien op de naleving van instructies, aldus NatuurNetwerk. Niettemin wordt aangenomen dat cloudproviders bewerker zijn, die in die rol diensten leveren aan hun klanten die zelf de zeggenschap hebben en houden over de verwerking van persoonsgegevens in de cloud. Aan de cloudprovider wordt een licentie betaald voor gebruik en de gebruikers hebben geen of nauwelijks invloed op de inrichting van het systeem.

Voorts is volgens NatuurNetwerk een vergelijking met het LSP niet geschikt, omdat bij het BRS, in tegenstelling tot het LSP, geen sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor centraal in het systeem opgeslagen gegevens. Bij het BRS daarentegen is iedere boa uitsluitend verantwoordelijk voor de eigen deelverwerking. Op grond hiervan ligt volgens NatuurNetwerk een vergelijking met Vecozo meer voor de hand. Vecozo levert facilitaire diensten aan huisartsen, net zoals NatuurNetwerk facilitaire diensten levert aan de boa's. Vecozo treedt daarbij op als bewerker, terwijl de zorgverleners en zorgverzekeraars worden aangemerkt als verantwoordelijke, ongeacht hun aantal.

Tot slot stelt NatuurNetwerk dat het voor een betrokkene niet onduidelijk is tot wie hij zich moet wenden, omdat de betrokkene alleen de boa kent met wie hij te maken heeft gehad en betrokkene zich uitsluitend tot deze boa hoeft te wenden om zijn rechten op grond van de Wbp uit te kunnen oefenen.

Beoordeling CBP zienswijze onder punt 2

In de eerste plaats wijst het CBP erop dat de constatering van NatuurNetwerk dat het BRS wordt vergeleken met het LSP, onjuist is. Het CBP heeft het LSP aangehaald, omdat het CBP in die zaak een uitspraak heeft gedaan ten aanzien van de vraag of er meerdere verantwoordelijken mogelijk zijn voor een gegevensverwerking. In deze uitspraak is bepaald dat er een grens is aan het aantal verantwoordelijken.

Wat betreft de vergelijking van NatuurNetwerk met een cloudprovider, merkt het CBP op dat NatuurNetwerk geen cloudprovider is. Het CBP stelt daarmee deze vergelijking terzijde. Overigens zij hier opgemerkt dat NatuurNetwerk een beperkte weergave geeft van de *Opinie Artikel 29 Werkgroep inzake Cloud Computing*. In deze opinie staat in paragraaf IV.2 onder punt 50 dat cloudproviders als bewerkers kunnen worden gezien. Hiervan is sprake wanneer de gebruiker het doel van de gegevensverwerking bepaalt en beslist over het uitbesteden daarvan aan een externe organisatie en waarbij de cloudprovider niets meer doet dan feitelijk de persoonsgegevens in opdracht van de cloudgebruiker verwerken. In artikel 51 erkent de *Opiniewerkgroep* evenwel dat in bepaalde gevallen een cloudprovider wel degelijk verantwoordelijk kan zijn. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de cloudprovider gegevens voor eigen doeleinden verwerkt.

Voor wat betreft de vergelijking met Vecozo merkt het CBP op dat de individuele boa's verantwoordelijk zijn voor de juistheid van de door hen ingevoerde gegevens. In tegenstelling tot de situatie bij Vecozo, heeft het CBP bij het BRS geconstateerd dat NatuurNetwerk niet optreedt als bewerker, maar verantwoordelijke in de zin van de Wbp is, doordat NatuurNetwerk doel en middelen vaststelt. Zo heeft het CBP vastgesteld dat NatuurNetwerk onder meer beslist over de wijze waarop de door de individuele boa's ingevoerde gegevens worden verwerkt, het systeem wordt aangepast aan wet- en regelgeving en NatuurNetwerk destijds als verantwoordelijke een melding heeft gedaan.

De stelling van NatuurNetwerk dat de boa's als verantwoordelijke moeten worden aangemerkt, omdat een betrokkene een verzoek om inzage of wijziging bij een boa kenbaar kan maken, maakt niet dat de boa's verantwoordelijke zijn in de zin van de Wbp. De boa's werken met het BRS en zijn dus gebruikers van dit systeem. Het enkele feit dat een boa een proces-verbaal heeft opgemaakt, maakt dit niet anders.

Punt 3 Het voorafgaand onderzoek

Ten aanzien van de melding van 9 oktober 2006 merkt NatuurNetwerk op dat de gegevensverwerking is gemeld met het oog op *compliance* aan de Wbp. Aangegeven wordt dat de betrokken partijen, met name de politie, hebben aangedrongen op een voorafgaand onderzoek (verder: VO). NatuurNetwerk geeft aan dat het besluit van het CBP om geen nader onderzoek in te stellen, werd opgevat als een goedkeuring van het systeem.

Bij brief van 13 december 2011 is de melding ingetrokken, zo verklaart NatuurNetwerk. Dit, omdat voor de verwerking van een proces-verbaal het BSN is vereist, maar verwerking van het BSN door NatuurNetwerk onrechtmatig zou zijn. Gesprekken met het OM en het Ministerie van Veiligheid en Justitie over de vraag wie verantwoordelijke zou kunnen dan wel willen zijn, liepen op niets uit. NatuurNetwerk stelt dat de werkgever op juridische gronden geen verantwoordelijke kan zijn en op grond hiervan werd in overleg met de boa's besloten dat NatuurNetwerk bewerker is. Vanaf dat moment sluiten de boa's een schriftelijke bewerkersovereenkomst met NatuurNetwerk.

NatuurNetwerk geeft nog een korte toelichting op de procedure. Een boa krijgt pas toegang tot het BRS als de bewerkersovereenkomst is aanvaard. Pas dan kan een boa gegevens in het BRS opslaan, wijzigen en verwijderen. NatuurNetwerk heeft geen zeggenschap of boa's onderling gegevens uitwisselen, omdat dit geheel ter beoordeling van de boa zelf is. NatuurNetwerk stelt dat op deze wijze is geborgd dat de boa formeel juridisch en ook de feitelijke verantwoordelijke is en blijft voor de verwerking van persoonsgegevens.

Tot slot geeft NatuurNetwerk aan dat de bewerkersovereenkomst met NatuurNetwerk zal worden herzien. De boa's zullen binnenkort een nieuwe, gedetailleerde bewerkersovereenkomst sluiten met het BRS. Daarin zal komen te staan in hoeverre NatuurNetwerk de bevoegdheid heeft om de middelen van de gegevensverwerking te bepalen en dat de boa's, al dan niet door tussenkomst van het gebruikersoverleg boa's de bevoegdheid hebben om instructies te geven aan de bewerker en toe te zien op de naleving van de instructies en de beveiligingsmaatregelen.

Beoordeling CBP zienswijze onder punt 3

Ten aanzien van de procedure omtrent het VO merkt het CBP het volgende op. Op grond van artikel 31, eerste lid van de Wbp kan een gegevensverwerking aan een VO worden onderworpen. De verantwoordelijke kan bij een melding van zijn gegevensverwerking aangeven of een VO in zijn geval noodzakelijk is. Indien hiervan sprake is, stelt het CBP een vooronderzoek in. Welke gegevensverwerking aan een VO is onderworpen, is wettelijk vastgesteld. Externen kunnen dan ook niet aandringen op een VO, enkel omdat ze een rechtmatigheidsoordeel van het CBP willen. Voorts merkt het CBP op dat in het geval van NatuurNetwerk het CBP een vooronderzoek heeft ingesteld, omdat in de melding was aangegeven dat NatuurNetwerk voornemens was gegevens vast te leggen op grond van eigen waarneming zonder de betrokkene daarvan op de hoogte te stellen (b-grond) en strafrechtelijke gegevens ten behoeve van derden te verwerken (c-grond).

Tijdens het vooronderzoek heeft het CBP geconstateerd dat door NatuurNetwerk ten onrechte om een VO was verzocht, omdat bleek dat geen sprake was van heimelijke waarneming, noch van het verwerken van strafrechtelijke gegevens ten behoeve van derden, welk besluit bij brief

van 31 oktober 2006 aan NatuurNetwerk is toegezonden. De conclusie van NatuurNetwerk, dat het besluit van het CBP om geen nader onderzoek in te stellen een goedkeuring van het systeem betekent, volgt niet uit de brief. Het CBP heeft in zijn brief slechts aangegeven dat er geen grond was voor een VO. Uit de Memorie van Toelichting op artikel 32, derde lid van de Wbp komt naar voren dat aan de beslissing van het CBP niet tot nader onderzoek over te gaan, niet mag worden ontleend dat de gegevensverwerking als rechtmatig kan worden beschouwd. Genoemde beslissing laat de aansprakelijkheid van de verantwoordelijke voor de verwerking ten volle intact.

Ten aanzien van de opmerkingen over de procedure merkt het CBP op, dat er geen nieuwe feiten zijn aangevoerd, zoals het CBP ten tijde van zijn onderzoek heeft geconstateerd.

Tot slot merkt het CBP ten aanzien van het voornemen van NatuurNetwerk om de bewerkersovereenkomst aan te passen op, dat een formeel-juridische wijziging van de bewerkersovereenkomst niet leidt tot wijziging van de feitelijke omstandigheden, die mede bepalend zijn voor de vaststelling wie verantwoordelijke in de zin van de Wbp is.

Punt 4 Rolverdeling in overeenstemming met de feitelijke situatie

NatuurNetwerk stelt in dit punt dat de boa's vanaf het begin betrokken zijn geweest bij de nadere invulling van het registratiesysteem, zoals blijkt uit e-mailverkeer, telefoonnotities en resultaten van de bijeenkomsten van het Gebruikersoverleg. Tijdens deze overleggen wordt naar eigen zeggen uitvoerig aandacht besteed aan de wijze van dienstverlening door de bewerker en hoe dit verbeterd kan worden.

NatuurNetwerk voegt hieraan toe dat zij als bewerker een zekere zelfstandige aansprakelijkheid heeft, hierbij verwijzend naar de Memorie van Toelichting van de Wbp pagina 64. Hieruit vloeit volgens NatuurNetwerk voort de controle op de akte van beëdiging en bevoegdheden van de boa's.

Beoordeling CBP zienswijze onder punt 4

Het betrekken van gebruikers bij de ontwikkeling van een systeem betekent evenwel niet dat de gebruikers daarmee als verantwoordelijken in de zin van de Wbp moeten worden beschouwd. Dit geldt ook voor de genoemde controle die NatuurNetwerk uitvoert naar de bevoegdheid van de boa's. Zoals reeds aangegeven is voor de vaststelling wie verantwoordelijke is, bepalend in hoeverre op basis van vooraf gegeven instructies wordt gewerkt en in hoeverre de verantwoordelijken de dienstverlening monitoren.

Daarnaast merkt het CBP op, dat de stelling van NatuurNetwerk dat de boa's vanaf het begin betrokken zijn geweest bij de nadere invulling van het BRS, niet wordt onderbouwd door middel van onderliggende stukken.

Beoordeling

Uit de bewerkersovereenkomst zoals die tussen NatuurNetwerk en de individuele boa's wordt afgesloten, lijkt naar voren te komen dat NatuurNetwerk bewerker zou zijn voor het BRS; de individuele boa's zouden verantwoordelijken in de zin van de Wbp zijn. Het CBP heeft kennis genomen van de achtergrond van de keuze van NatuurNetwerk. Het CBP constateert evenwel dat de feitelijke omstandigheden niet overeenstemmen met hetgeen in de bewerkersovereenkomst is vastgelegd. Door NatuurNetwerk is aangegeven dat het BRS een externe opdrachtgever heeft gehad. Wegens het ontbreken van onderliggende stukken kan het CBP evenwel niet beoordelen of de politieregio Noord- en Oost Gelderland verantwoordelijke zou kunnen zijn geweest voor het BRS. Inmiddels hebben de betrokken partijen evenwel reeds

zelf geconstateerd dat de politie geen verantwoordelijke voor het BRS kan zijn. Een en ander is derhalve niet meer relevant.

Daarnaast is aangetoond dat NatuurNetwerk de middelen voor de verwerking vaststelt. Aangesloten partijen betalen voor het gebruik van het BRS door middel van een licentie. Voorts is gebleken dat de boa's geen invloed hebben gehad op de inrichting en de (toekomstige) ontwikkelingen van het systeem. Ook werkt NatuurNetwerk niet op basis van vooraf gegeven instructies door de verantwoordelijken. Tot slot monitoren de boa's niet de dienstverlening van NatuurNetwerk. Daarmee ligt de feitelijke zeggenschap van de verwerking van persoonsgegevens in het BRS bij NatuurNetwerk.

Daarbij komt dat los van bovenstaande overweging 2000 verantwoordelijken in de zin van de Wbp niet in overeenstemming is met de strekking van de Wbp. Met zoveel verschillende verantwoordelijken is voor de betrokkenen, die op grond van de Wbp recht van inzage en verwijdering hebben een onduidelijke situatie gecreëerd, waardoor diens rechtsbescherming inzake de Wbp niet verzekerd is.

Conclusie: Het CBP stelt vast dat NatuurNetwerk voor het BRS verantwoordelijke is in de zin van de Wbp.

1.1 Verwerken strafrechtelijke gegevens

Juridisch kader

In het BRS worden bijzondere persoonsgegevens verwerkt, namelijk strafrechtelijke gegevens. De Wbp bepaalt dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in eerste instantie verboden is, tenzij daarvoor een uitzonderingsgrond van toepassing is zoals bedoeld in de artikelen 17 tot en met 23 van de Wbp. Op grond van de Wbp mogen strafrechtelijke gegevens worden verwerkt, indien de uitzonderingsgrond ingevolge artikel 22 van de Wbp van toepassing is. Ten aanzien van de verwerking van strafrechtelijke gegevens in het BRS is artikel 22, eerste lid van de Wbp van toepassing. Daarin wordt bepaald dat strafrechtelijke gegevens mogen worden verwerkt, indien de verwerking geschiedt door organen die zijn belast met de toepassing van het strafrecht, alsmede door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens (Wpg) dan wel de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).⁵ In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat onder organen moet worden begrepen: organen van Justitie en de bijzondere opsporingsdiensten.

Ingevolge artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een bestuursorgaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Uit jurisprudentie wordt 'bekleed zijn met enig openbaar gezag' aangenomen wanneer sprake is van een op de wet steunende bevoegdheid de rechtspositie van de bestuurde (de burger) eenzijdig te bepalen.

⁵ Artikel 22, vierde lid, onder c van de Wbp bepaalt dat strafrechtelijke gegevens mogen worden verwerkt indien passende en specifieke waarborgen zijn getroffen en de procedure is gevolgd bedoeld in artikel 31 (het Voorafgaand onderzoek). Voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens in het BRS kan NatuurNetwerk geen beroep doen op artikel 22, vierde lid, onder c van de Wbp aangezien het CBP al heeft geoordeeld dat NatuurNetwerk geen strafrechtelijke gegevens ten behoeve van derden verwerkt. Zie z2006-01264 voor de overwegingen.

Bevindingen

NatuurNetwerk heeft aangegeven dat een boa een bestuursorgaan is in de zin van de Awb. Meer specifiek is gesteld dat het bij een boa gaat om "een persoon of rechtspersoon met openbaar gezag bekleed."

Zienswijze NatuurNetwerk ten aanzien van het verwerken van strafrechtelijke gegevens

Punt 5 Verwerking van strafrechtelijke gegevens onder verantwoordelijkheid van de boa's

NatuurNetwerk stelt dat NatuurNetwerk niet optreedt als verantwoordelijke in de zin van de Wbp, maar als bewerker. De afzonderlijke boa's treden op als verantwoordelijke. Aangezien de boa's strafrechtelijke gegevens mogen verwerken, verwerken zij rechtmatig strafrechtelijke gegevens in het BRS.

Beoordeling CBP zienswijze onder punt 5

Het CBP handhaaft zijn standpunt dat NatuurNetwerk als verantwoordelijke in de zin van de Wbp moet worden aangemerkt. Dit oordeel is na de zienswijze van NatuurNetwerk niet gewijzigd.

Beoordeling

Het CBP stelt in de eerste plaats vast dat in het BRS bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt, namelijk strafrechtelijke gegevens. Het CBP heeft vastgesteld dat NatuurNetwerk voor het BRS verantwoordelijke is in de zin van de Wbp en niet de individuele boa's.

Ten aanzien van NatuurNetwerk als verantwoordelijke constateert het CBP dat NatuurNetwerk niet tot de verantwoordelijken behoort die strafrechtelijke gegevens mogen verwerken, omdat zij deze bevoegdheid niet hebben verkregen krachtens de Wpg of de Wjsg. NatuurNetwerk wordt immers noch in de Wpg, noch in de Wjsg aangewezen als instantie die de desbetreffende gegevens mag verwerken. Op grond hiervan kan NatuurNetwerk, zo oordeelt het CBP ambtshalve, geen beroep doen op de uitzonderingsgrond zoals genoemd in artikel 22, eerste lid van de Wbp. Dat betekent dat er geen rechtmatige grondslag aanwezig is op grond waarvan er door NatuurNetwerk strafrechtelijke gegevens mogen worden verwerkt.

Ten overvloede wijst het CBP erop dat in tegenstelling tot hetgeen NatuurNetwerk naar voren heeft gebracht, een boa geen bestuursorgaan is in de zin van de Awb. Een boa kan immers niet gerekend worden tot een persoon of rechtspersoon die met enig openbaar gezag is bekleed. Er is geen voorschrift dat aan een boa een exclusieve bevoegdheid toekent om de rechtspositie van andere (rechts)personen eenzijdig te bepalen.

Conclusie: NatuurNetwerk handelt in strijd met artikel 22, eerste lid van de Wbp.

2. Toegang en verwerking in het BRS

Juridisch kader

Artikel 11 van de Wbp bepaalt dat persoonsgegevens slechts worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.

De invulling van deze norm wordt voor wat betreft de boa's geregeld in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (verder: BBO) en de Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar (verder: Circulaire) die de opsporingsbevoegdheden van de boa's regelen. Ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving beschikken boa's per specifiek domein over opsporingsbevoegdheden. De domeinen bevatten de maximale opsporingsbevoegdheden. De boa in bezoldigde dienst kan formeel beschikken over alle opsporingsbevoegdheden. Uitgangspunt van de Circulaire is evenwel dat de opsporingsbevoegdheid van de boa zich dient te beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de betreffende functie en het daaraan gekoppelde takenpakket. Hiertoe dient een boa-werkgever het pakket aan opsporingsbevoegdheden te koppelen aan de taakomschrijving van de boa die hij in dienst heeft.

Alvorens gebruik te mogen maken van opsporingsbevoegdheden dient een boa te beschikken over een akte van opsporingsbevoegdheid. Deze wordt verleend door de Minister van Veiligheid en Justitie. In de akte staat het grondgebied en de strafbare feiten vermeld, waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt (artikel 10 van het BBO), vermeld. Voor de verlening van deze akte dient de boa-werkgever een aanvraag in bij de Minister. In het aanvraagformulier dient de boa-werkgever de taak te beschrijven en daarbij de gewenste opsporingsbevoegdheden binnen een domein aan te kruisen.

Daarnaast dient een boa te beschikken over een akte van beëdiging. In de akte van beëdiging staan opgenomen de feiten tot de opsporing waarvan de desbetreffende persoon beëdigd is en het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt. Als grondgebied wordt bepaald het gebied waarop de desbetreffende persoon zijn functie uitoefent in verband waarmee hij tot buitengewoon opsporingsambtenaar wordt beëdigd (artikel 19 van het BBO).

Samenvattend: Uit het bovenstaande volgt dat een boa niet meer gegevens mag verwerken dan noodzakelijk is voor een goede vervulling van zijn functie/uitoefening van zijn specifieke wettelijke taak. De noodzaak om gegevens te raadplegen wordt ingevuld door de strafbare feiten waartoe een boa bevoegd is, die staan vermeld in de opsporingsakte van de boa.

Bevindingen

Door Natuurnetwerk is verklaard dat het doel van het BRS is het registreren van handhavingsactiviteiten door boa's ten behoeve van politie, justitie en samenwerkingsverbanden tussen boa's onderling.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat in het BRS een onderverdeling is gemaakt in werkgroepen. Er zijn drie werkgroepen: 1) politieregio; 2) werkgever; 3) samenwerkingsverbanden. De toegang tot het BRS voor de boa blijft beperkt tot de werkgroep waar de boa deel van uitmaakt.

Verder is gebleken dat binnen de werkgroep politieregio's het BRS is ingericht conform de zes domeinen: per domein is een domeinlijst uitgewerkt. Gebleken is verder dat de akte van de boa bepalend is voor de toegang die een boa in het BRS heeft, in die zin dat de boa alleen maar die gedragingen kan verwerken waartoe hij volgens zijn akte bevoegd is.

Bij het opmaken van het proces-verbaal registreert de boa de persoonsgegevens van een verdachte alsmede het strafbare feit. De boa ziet enkel de persoonsgegevens van de verdachten die hij zelf heeft geregistreerd. Ten aanzien van mutaties opgemaakt door een andere boa kan hij de gedragingen zien. De boa kan echter bij het opmaken van een proces-verbaal een informatieverzoek doen om personalia in te zien van door andere boa's geregistreerde gedragingen. De boa krijgt in dat geval eerst een scherm te zien, waarop staat aangegeven dat zijn raadpleging wordt gelogd. Wanneer hij op OK klikt, krijgt hij de persoonsgegevens te zien. NatuurNetwerk stelt dat een boa dit verzoek kan doen, teneinde vast te stellen of de verdachte mogelijk al eerder is gewaarschuwd of proces-verbaal is uitgeschreven voor een vergelijkbaar feit. Ook kan het van belang zijn om de opzet aan te tonen, aldus NatuurNetwerk.

Verder is gebleken dat een boa de persoonsgegevens kan inzien van gedragingen die zijn geregistreerd door een boa uit een ander domein. Ook hier krijgt de boa eerst een scherm te zien waarop staat dat zijn informatieverzoek wordt gelogd. Wanneer hij op OK klikt, krijgt hij de persoonsgegevens te zien. Deze domeinoverschrijdende raadpleging is volgens NatuurNetwerk noodzakelijk, omdat de constatering van boa's binnen een bepaald domein relevante informatie zouden kunnen opleveren voor een onderzoek door een boa in een ander domein. Als voorbeeld geeft NatuurNetwerk de volgende casus: een boa in domein I ziet een overtreding APV, namelijk hangjeugd. De boa registreert dit in het BRS. Een boa in domein III (leerplichtambtenaar) is bezig met een onderzoek naar een persoon in verband met schoolverzuim. De constatering van de boa in domein I kan hiervoor volgens NatuurNetwerk relevant zijn.

Daarnaast verklaart NatuurNetwerk dat een boa het BRS kan raadplegen zonder dat sprake is van een door de boa opgemaakt proces-verbaal. Zo kan een boa zoeken op BRS nummer, strafbaar feit, persoonsgegevens dan wel voertuiggegevens. Uit meegestuurde schermafdrucken blijkt dat wanneer een boa zoekt op naam en daarbij zowel voornaam als achternaam invoert, hij als resultaat alle personen krijgt te zien die dezelfde voornaam dragen en alle personen met dezelfde achternaam of delen van de voor- en achternaam, met daaraan gekoppeld de strafbare gedragingen die deze personen hebben gepleegd. Volgens NatuurNetwerk is deze raadpleging toegestaan, omdat een boa volgens hen bevoegd is om informatie over een eventuele verdachte in te winnen in het kader van een onderzoek naar strafbare feiten. Gesteld wordt verder dat "het dus niet relevant is of de boa bevoegd is voor een feit, maar dat er sprake is van een mogelijke verdachte".

NatuurNetwerk heeft voorts aangegeven de logbestanden niet te controleren, alleen in het geval van incidenten. Hierdoor heeft NatuurNetwerk geen inzicht of er gevallen zijn, waarin op OK is geklikt, terwijl dit achteraf niet noodzakelijk blijkt te zijn. NatuurNetwerk geeft aanvullend aan dat zij ook niet kunnen beoordelen of een raadpleging (achteraf) noodzakelijk is of niet. Bovendien geeft NatuurNetwerk aan dat NatuurNetwerk ook niet op de stoel van de boa wil gaan zitten.

Zienswijze ten aanzien van de toegang en verwerking in het BRS

Punt 6 Strijd met artikel 11, eerste lid van de Wbp

NatuurNetwerk voert aan dat NatuurNetwerk de constatering van het CBP dat NatuurNetwerk in strijd handelt met artikel 11, tweede lid van de Wbp niet bestrijdt of verdedigt, aangezien NatuurNetwerk het standpunt heeft dat de boa's verantwoordelijke zijn en NatuurNetwerk bewerkster is.

Beoordeling CBP zienswijze onder punt 6

Aangezien op dit punt geen nieuwe feiten door NatuurNetwerk zijn aangevoerd, handhaaft het CBP zijn conclusie dat NatuurNetwerk voor het BRS verantwoordelijke is in de zin van de Wbp.

Beoordeling

Aangetoond is dat een boa op basis van de domeinlijst alleen gedragingen/overtredingen kan registreren in het BRS binnen een domein. Het CBP constateert evenwel dat in het BRS geen relatie bestaat tussen de persoonsgegevens die een boa kan raadplegen ten behoeve van een goede vervulling van zijn functie en de feiten waartoe een boa volgens de akte bevoegd is. Een boa kan immers meer persoonsgegevens inzien dan wel raadplegen dan waartoe hij bevoegd is op basis van zijn akte binnen het specifieke domein waarin hij werkzaam is. Ook kan een boa personalia raadplegen ten aanzien van gedragingen die buiten zijn domein vallen en waartoe hij niet bevoegd is. Zo kan een boa in het BRS zoeken op naam, geheel los van het optekenen van een proces-verbaal.

Conclusie: NatuurNetwerk handelt in strijd met artikel 11, eerste lid van de Wbp nu de boa's in het BRS meer gegevens kunnen inzien dan wel raadplegen dan noodzakelijk is voor hun taakuitoefening.

Conclusies

Het doel van het onderzoek was om een beoordeling te geven over de vraag wie verantwoordelijke is. In samenhang hiermee is onderzocht of de verantwoordelijke rechtmatig bijzondere, namelijk strafrechtelijke, gegevens mag verwerken. Daarnaast was het doel om een beoordeling te geven of de toegang die de individuele boa's hebben tot het raadplegen van het BRS bovenmatig is. De conclusies ten aanzien van de onderzochte onderdelen zijn de volgende:

Ten aanzien van de vraag wie verantwoordelijke is

Het CBP constateert dat NatuurNetwerk verantwoordelijke is in de zin van artikel 1, onder d van de Wbp.

Ten aanzien van het verwerken van strafrechtelijke gegevens

NatuurNetwerk handelt in strijd met artikel 22, eerste lid van de Wbp aangezien NatuurNetwerk geen beroep kan doen op de daarin genoemde uitzonderingsgrond van het verbod om strafrechtelijke persoonsgegevens te mogen verwerken.

Ten aanzien van de toegang en verwerking in het BRS

NatuurNetwerk handelt in strijd met artikel 11, eerste lid van de Wbp nu is aangetoond dat de boa's meer gegevens kunnen inzien dan noodzakelijk is voor een goede vervulling van hun wettelijke taak.