



De Staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500EA DEN HAAG

Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-02282

Uw brief van
31 maart 2022

Uw kenmerk
2022-0000156415

Onderwerp

Advies conceptbesluit wijziging besluit verwerking persoonsgegevens generieke digitale infrastructuur i.v.m. bevoegdheidsverklaringsdienst en gezagsmodule

Geachte mevrouw Van Huffelen,

Bij brief van 31 maart 2022 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het conceptbesluit houdende wijziging van het Besluit generieke digitale infrastructuur in verband met het stellen van regels over de bevoegdheidsverklaringsdienst en gezagsmodule.¹ Bij mail van 17 mei 2022 is een gewijzigd concept toegezonden (hierna: concept).

De AP heeft de volgende opmerkingen bij het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

Volgens artikel X, eerste lid, van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst zorgt de minister voor de inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking, beveiliging en betrouwbaarheid van voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing, alsmede van voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen.

Van deze grondslag wordt gebruik gemaakt om de persoonsgegevensverwerking in twee nieuwe

¹ De titel van het conceptbesluit is niet geheel juist. Beoogd is met het conceptbesluit het Besluit *verwerking persoonsgegevens* generieke digitale infrastructuur aan te passen (artikel 17 van dat Besluit geeft de citeertitel). De AP adviseert de titel van het conceptbesluit te wijzigen in: Besluit houdende wijziging van het Besluit verwerking persoonsgegevens generieke digitale infrastructuur in verband met het stellen van regels over de bevoegdheidsverklaringsdienst en gezagsmodule.



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-02282

voorzieningen te reguleren, namelijk de bevoegdheidsverklaringsdienst en de gezagsmodule. Deze voorzieningen maken het mogelijk voor wettelijk vertegenwoordigers, zoals bewindvoerders, curatoren en personen met ouderlijk gezag, langs digitale weg zaken te doen voor een andere persoon die dit zelf niet mag. Om vast te stellen dat sprake is van een bevoegdheid om namens een ander te handelen moeten persoonsgegevens worden verwerkt. Dit wordt nader uitgewerkt met het concept.

Tevens wordt een aanpassing gedaan als gevolg van een recente rechterlijke uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over het verzenden van overheidsberichten via de Berichtenbox van MijnOverheid.

Advies

Berichtnotificatie berichtenbox

Op 9 september 2021 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) uitspraak gedaan in een bezwaarprocedure over de betekenis van e-mailnotificaties die worden verstuurd voor berichten in de berichtenbox van MijnOverheid. Bepaald is dat bestuursorganen zich ervan moeten vergewissen dat de e-mailnotificatie verloopt conform de opgegeven notificatievoorkeuren van de geadresseerde. In deze casus was het besluit alleen verstuurd naar de Berichtenbox van MijnOverheid. Dan speelt de vraag of er een e-mailnotificatie is verzonden een belangrijke rol. Het is thans niet zo dat de burger die kiest voor de digitale berichtgeving automatisch een e-mailnotificatie krijgt. Daarvoor moet door de burger een vinkje worden gezet. In zo'n situatie moet het bestuursorgaan controleren of de burger daarvan wel heeft willen afzien.

Volgens de toelichting is het, om onder deze randvoorwaarden het gebruik van de Berichtenbox door bestuursorganen mogelijk te blijven maken, *wenselijk* dat bestuursorganen kunnen nagaan of een ontvanger heeft ingesteld dat een notificatie wordt verzonden bij het plaatsen van een bericht in de Berichtenbox en of een verzonden notificatie is ontvangen. Tot het moment van inwerkingtreden van dit besluit was het verstrekken aan bestuursorganen van deze gegevens uit MijnOverheid over de notificatie-instellingen en het al dan niet succesvol ontvangen van een notificatie niet voorzien van een verstrekingsgrondslag. Met dit wijzigingsbesluit wordt voorzien in een basis voor die verstrekkingen, aldus de toelichting.² Hierover heeft de AP twee opmerkingen:

a. Noodzaak voorgestelde regeling verstrekking notificatiegegevens

De AVG eist dat elke verwerking van persoonsgegevens 'noodzakelijk' is voor een welbepaald en gerechtvaardigd doel.³ In de toelichting bij het concept is echter sprake van 'wenselijk', hetgeen nog geen noodzaak is. In dit verband wijst de AP op artikel 2.10 van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.⁴ Daarin is bepaald dat het bestuursorgaan binnen 48 uur een notificatie stuurt dat een bericht in de berichtenbox is geplaatst, tenzij geadresseerde heeft laten weten dit niet te willen ontvangen. Niet

² Dit onderdeel ziet niet alleen op vertegenwoordiging, maar op alle gevallen van het gebruik van Mijn overheid in een berichtenbox.

³ Artikel 5, eerste lid, onderdeel b, AVG.

⁴ Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Kamerstukken I 2021/22, 35 261, A). Het wetsvoorstel is in behandeling in de Eerste Kamer.



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-02282

alleen moet de burger ervan op de hoogte worden gebracht dat een bericht in zijn Berichtenbox is geplaatst. Bij de notificatie moet ook informatie over aard en rechtsgevolgen van het besluit en een reactietermijn worden gegeven. Als reden voor de invoering hiervan is genoemd, dat de meeste mensen niet een zo frequent contact met de overheid hebben dat het voor de hand ligt dat zij hun elektronische postbussen net zo vaak 'leggen' als hun fysieke brievenbus thuis of hun privémailbox. Doel van de notificatieplicht is termijnoverschrijdingen door het niet tijdig raadplegen van een bericht te voorkomen.⁵ In het voorstel voor de wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer is tevens voorzien in de mogelijkheid om *geen* notificatie te ontvangen. Een verzoek om geen notificatie te ontvangen moet echter expliciet worden gedaan.⁶

Bovendien wordt in de nota van toelichting bij het voorliggende concept gesteld dat op grond van de reeds geldende tekst (artikel 8, onderdeel a) persoonsgegevens mogen worden verstrekt over het al dan niet ontvangen van het bericht waarop de notificatie betrekking heeft en de relevante berichtvoorkeuren.⁷ Niet duidelijk is gemotiveerd waarom de thans voorgestelde bepaling in dat licht noodzakelijk is.

De AP adviseert gelet op het voorgaande in de toelichting in te gaan op de noodzaak van de voorgestelde bepaling in het licht van de artikelen 2.10 en 2.11 van het voorstel voor de Wet modernisering elektronisch berichtenverkeer waarin als hoofdregel een notificatieplicht is opgenomen en het geldende artikel 8 van het Besluit verwerking persoonsgegevens generieke digitale infrastructuur .

b. Invulling vergewisplicht

Een wezenlijk aspect van de genoemde uitspraak van de CRvB is dat het zorgvuldigheidsbeginsel en het belang van toegang tot de rechter meebrengen dat een bestuursorgaan zich vergewist dat de mededeling van betrokkene die heeft aangevinkt *geen* email met notificatie te willen ontvangen dat een bericht in zijn berichtenbox is geplaatst, overeenstemt met zijn bedoeling.⁸ Het ligt immers niet voor de hand dat een

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 3, blz. 21.

⁶ Het betreft hier dus in feite een toestemming van de burger voor *bepaling* van de gegevensverstrekking m.b.t. notificaties op de wettelijke hoofdregel van verstrekking.

⁷ Nota van toelichting, par. 4.3. Vgl. voorts de nota van toelichting bij het huidige besluit verwerking persoonsgegevens generieke digitale infrastructuur (Staatsblad 2016, 195, blz. 21): "Afnemers die de Berichtenbox niet als verplicht kanaal hebben aangewezen, controleren voorafgaand aan plaatsing van een bericht in een Berichtenbox aan de hand van het BSN bij het te verzenden bericht, of de betreffende Berichtenbox bestaat en de betreffende gebruiker de berichtenvoorkeur bij deze afnemer ook op «aan» heeft staat. *Dit gegeven wordt eerst bevestigd (verstrekkt) aan de afnemer. Na plaatsing van – meestal – een grote hoeveelheid berichten ontvangt de verzendende afnemer een bevestiging van bezorging in MijnOverheid, of het falen daarvan, onder vermelding van de betreffende BSN's.* Voor afnemers die de Berichtenbox wel als verplicht kanaal hebben aangewezen (vooralsnog alleen de Belastingdienst) heeft het gegeven «berichtenvoorkeur» zijn betekenis verloren. Die staat immers altijd op «aan». *Wel wordt – net als bij de andere afnemers – het bestaan van de Berichtenboxen waarop moet worden afgeleverd en vervolgens de daadwerkelijke aflevering van berichten, dan wel het falen daarvan, bevestigd onder vermelding van de betreffende BSN's.* Om die afnemer wel in staat te stellen de invoering van het gebruik van MijnOverheid als verplicht kanaal adequaat te kunnen monitoren en bijvoorbeeld de bijbehorende communicatiecampagne goed te kunnen uitvoeren, wordt op diens verzoek bevestigd (of ontkend) dat een gebruiker zijn account in gebruik heeft genomen/heeft gepersonaliseerd."

⁸ Overweging 4.4.6: "Het zorgvuldigheidsbeginsel genoemd in 4.4.4 en het belang van toegang tot de rechter brengen met zich mee dat, in situaties waarin een belanghebbende aangeeft dat hij elektronisch bereikbaar is voor de overheid zonder dat hij de optie heeft aangevinkt een email te willen ontvangen steeds wanneer een bericht in de Berichtenbox is geplaatst, het bestuursorgaan controleert of dit werkelijk de bedoeling van de belanghebbende is. Dit is immers voor redelijke twijfel vatbaar. Zoals volgt uit de rapporten van de



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-02282

burger wekelijks zijn berichtenbox controleert op nieuwe berichten en het door de burger te laat reageren op overheidsberichten kan grote consequenties hebben. Dit punt – is de aangevinkte weigering van de geadresseerde om een notificatie te ontvangen juist - komt echter niet tot uitdrukking in het concept of de toelichting.

Mede in het licht van het beginsel van juistheid uit de AVG dat meebrengt dat alle redelijke maatregelen worden getroffen om te zorgen dat persoonsgegevens juist zijn⁹, adviseert de AP om in de nota van toelichting in te gaan op de invulling van de vergewisplicht, dan wel deze, voor zover nodig in het licht van de aankomende regeling in het Wetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, nader te regelen.¹⁰

Gezondheidsgegevens

Het concept voorziet in de verwerking van gezondheidsgegevens. Daarover heeft de AP twee opmerkingen:

a. Noodzaak gezondheidsgegevens beoogd vertegenwoordiger

Doel van de bevoegdheidsverklaringsdienst is om aan publieke dienstverleners een verklaring af te geven over de bevoegdheid van een natuurlijke persoon om namens een ander te handelen.¹¹ Deze verklaring wordt opgesteld op basis van informatie in de hiervoor beschikbare overheidsbron. Met de bevoegdheidsverklaring kan de dienstverlener vervolgens besluiten een persoon die namens een ander inlogt toegang te verlenen tot haar dienstverlening.

In artikel 3a van het concept is vermeld welke persoonsgegevens door de minister worden verwerkt voor de inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking, beveiliging en betrouwbaarheid van de bevoegdheidsverklaringsdienst. Over de *beoogd vertegenwoordiger* waarvoor een bevoegdheidsverklaring wordt gevraagd, gaat het daarbij onder meer om “overige gegevens met betrekking tot het soort en tijdstip, kenmerken van het gebruik *waaronder gegevens over de gezondheid waar mogelijk in versleutelde vorm.*”

Ombudsman en het wetsontwerp genoemd in 4.4.3 ligt het niet voor de hand, en heeft het ook sedert de invoering van het elektronisch verkeer tussen overheid en burger nooit voor de hand gelegen, dat een burger vrijwel wekelijks controleert of van de zijde van de overheid een bericht is ontvangen. Zonder notificatie zou dit wel moeten gebeuren, omdat de overheid niet enkel in reactie op een verzoek van een burger communiceert, maar ook op eigen initiatief voor de burger ingrijpende – vaak ook belastende – beslissingen kan nemen en inde Berichtenbox plaatsen. Overweging 4.4.7: De in 4.4.6 genoemde controle kan eenvoudig plaatsvinden, bijvoorbeeld door middel van een brief, eventueel voorafgegaan door een telefoongesprek, waarin het bestuursorgaan de burger éénmalig op de hoogte brengt van de gevolgen van zijn melding en de burger de vraag voorlegt of de melding overeenstemt met zijn bedoeling.

⁹ Artikel 5, eerste lid, onderdeel d, AVG.

¹⁰ Vgl. de eerste nota van wijziging bij het voorstel voor de Wet elektronisch berichtenverkeer (Kamerstukken II, 2019/20, 35 261, nr. 8, blz. 3).

¹¹ De bevoegdheidsverklaringsdienst is in artikel 1 gedefinieerd als: de door Onze Minister beheerde voorziening die aan afnemers van de bevoegdheidsverklaringsdienst een bevoegdheidsverklaring afgeeft over de vertegenwoordigingsbevoegdheid van een beoogd vertegenwoordiger.



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-02282

Het is de AP niet duidelijk om welke gezondheidsgegevens van de beoogd vertegenwoordiger het zoal zal gaan en waarom het noodzakelijk is om gezondheidsgegevens van de beoogd vertegenwoordiger te verwerken. Gezondheidsgegevens zijn bijzondere persoonsgegevens waarvoor volgens artikel 9 van de AVG in beginsel een verwerkingsverbod geldt, tenzij is voldaan aan een van de uitzonderingen, elk met verschillende voorwaarden.

De AP adviseert, juist gelet op de bijzondere bescherming in de AVG van gezondheidsgegevens, de verwerking van gezondheidsgegevens te schrappen, dan wel in de nota van toelichting te vermelden om welke gezondheidsgegevens van de beoogd vertegenwoordiger het doorgaans zal gaan en dragend te motiveren waarom de verwerking daarvan noodzakelijk is. Tevens adviseert de AP te motiveren van welke uitzondering in de zin van artikel 9 AVG sprake is, alsmede te motiveren op welke wijze is voldaan aan de daaraan gestelde voorwaarden.

b. Informeren kind over kennisneming medisch dossier vertegenwoordiger

Volgens de toelichting worden van de naam van de dienst en de naam van de publieke dienstverlener waar de beoogd vertegenwoordiger gebruik van wil maken, verwerkt om te kunnen bepalen of de beoogd vertegenwoordiger, na het vaststellen van het ouderlijk gezag, gerechtigd toegang kan worden gegeven in naam van de beoogd vertegenwoordigde: "Dit is bijvoorbeeld van belang in geval van inzage in medische dossiers, waarvoor kinderen vanaf 16 jaar dezelfde rechten hebben als volwassenen."¹²

Het concept brengt zodoende mee dat een vertegenwoordiger, na het vaststellen van het ouderlijk gezag, het medisch dossier van het kind (onder 16 jaar) digitaal kan inzien. Mede gelet op de extra bescherming van kinderen en gezondheidsgegevens in de AVG geeft de AP in overweging erin te voorzien dat het kind wordt geïnformeerd over het feit dat de vertegenwoordiger het medisch dossier van het kind heeft ingezien, bijv. door, zo mogelijk, een loggingbericht.¹³ De AP adviseert hierop in te gaan.

Verwerkingsgrondslag

De delegatiegrondslag voor de gegevensverwerking is artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst. Daarmee is de verwerking - volgens de toelichting - rechtmatig op grond van de in artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG genoemde rechtsgrond (verwerking noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang), artikel 6, eerste lid, onder c AVG (verwerking noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke plicht) in samenhang met artikel 6, derde lid, onder b (bedoelde rechtsgrond moet worden vastgelegd bij lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is).¹⁴

Het valt op dat in de nota van toelichting niet nader is vermeld welke grondslag precies van toepassing is (vervullen van wettelijke taak of wettelijke verplichting). Dit terwijl er wezenlijke verschillen in

¹² Nota van toelichting, blz. 14.

¹³ Artikel 8 AVG en overweging 38 AVG. Artikel 8, tweede lid, AVG: luidt: Met inachtneming van de beschikbare technologie doet de verwerkingsverantwoordelijke redelijke inspanningen om in dergelijke gevallen te controleren of de persoon die de ouderlijke verantwoordelijkheid voor het kind draagt, toestemming heeft gegeven of machtiging tot toestemming heeft verleend.

¹⁴ Nota van toelichting, par. 5.1.



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-02282

voorwaarden en gevolgen gelden voor de verschillende verwerkingsgrondslagen. De grondslag van een wettelijke verplichting brengt mee dat voor betrokkene geen bezwaar mogelijk is.¹⁵ Het feit dat het hier gaat om de minister die gegevens verwerkt ter uitvoering van het conceptbesluit duidt naar het oordeel van de AP op het uitvoeren van een wettelijke taak.

De AP adviseert in het licht van het voorgaande in de nota van toelichting nader in te gaan op de verwerkingsgrondslag van het uitvoeren van een wettelijke taak.

Openbaarmaking

De AP is voornemens dit advies openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl zodra de tekst van het concept openbaar is. De AP verneemt graag het moment waarop openbaarmaking wordt verwacht, zodra dit bekend is.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter

¹⁵ Artikel 21 eerste lid, AVG. In dezelfde zin het advies van de AP over het gewijzigd voorstel voor de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden van 9 november 2021, blz. 21 (z2021-08378).