

Notitie Inzake FRIS, gebruik cijfers voor andere doeleinden dan jaarrekening controleren:
voorstel tot wijziging van GR 12-1-3 en GR 12-4-5

d.d. 8 februari 2022

Op 27 september 2021 ontving het Generale College voor de Kerkorde (GCKO) een brief met bijlagen van het Generale College voor de behandeling van Beheerszaken (GCBB) over het gebruik van FRIS voor beleidstoepassingen. Bijgevoegd waren een gespreksnotitie over dit onderwerp en een verslag van de behandeling van deze notitie in de vergadering van de kleine synode van 25 juni 2021.

De vraag is of voor het gebruik door classicale colleges voor de behandeling van beheerszaken (CCBB's) en het generale college voor de behandeling van beheerszaken (GCBB) van gegevens uit jaarrekeningen van gemeenten voor beleidsdoeleinden (onder meer: voor advisering aan gemeenten) een uitdrukkelijke basis in de kerkorde noodzakelijk is. Het GCKO heeft die vraag zo opgevat, dat het als er een aanvulling van de kerkorde nodig is, daar ook een voorstel voor wordt verwacht.

Het GCKO adviseert de kerkorde aan te vullen om buiten iedere twijfel te stellen dat gegevens uit de jaarrekeningen en begrotingen van gemeenten – overgelegd ter controle - door CCBB's en het GCBB kunnen worden gebruikt voor beleidsdoeleinden.

Aan de basis van deze notitie ligt onder meer een gespreksnotitie ten behoeve van de kleine synode van 25 juni 2021 "Gebruik van FRIS voor beleidstoepassingen." ingediend door het GCBB en het bestuur van de dienstenorganisatie. In die gespreksnotitietekst is een aantal randvoorwaarden voor het gebruik van de informatie opgenomen:

- De individuele informatie van gemeenten en diaconieën in FRIS is alleen beschikbaar voor het CCBB dat de beoordeling moet uitvoeren. De totale informatie is alleen beschikbaar voor een aantal data-analisten met geheimhoudingsplicht;
- Het GCBB bewaakt de wijze van aanlevering van kengetallen naar de gemeenten en draagt er zorg voor dat de informatie niet is te herleiden tot individuele gemeenten;
- Het GCBB bepaalt – in overleg met de Dienstenorganisatie – ook welke beleidsinformatie kan worden gebruikt voor het ontwikkelen van beleid.

Het GCKO ziet geen juridische reden om deze voorwaarden in de kerkorde op te nemen. Een keuze voor een kortere tekst en minder beperkingen ligt dan voor de hand. Het niet opnemen van die voorwaarden laat de mogelijkheid van CCBB's en GCBB onverlet om ze in de praktijk te hanteren.

Na het voorstel voor een bepaling in Generale Regeling 12 volgt als achtergrondinformatie een wat uitgebreidere toelichting op het hiervoor gegeven advies van het GCKO.

Voorstel

Het GCKO stelt de volgende bepalingen toe te voegen aan artikel 1 resp. artikel 4 van GR 12 (vermogensrechtelijke aangelegenheden):

GR 12-1-3: Het klassicale college voor de behandeling van beheerszaken is bevoegd om kengetallen uit begrotingen en jaarrekeningen van gemeenten te delen met het generale college voor de behandeling van beheerszaken met het oog op het ontwikkelen van beleid en het adviseren van gemeenten.

GR 12-4-5: Het generale college voor de behandeling van beheerszaken kan kengetallen uit jaarrekeningen en begrotingen van gemeenten ter beschikking gesteld door klassicale colleges voor de behandeling van beheerszaken, geanonimiseerd verwerken in haar adviezen, richtlijnen en modellen. Het kan deze informatie geanonimiseerd (en al dan niet verwerkt) delen met de kleine synode en gemeenten.

Toelichting.

Vraagstelling

Bestaan er juridische bezwaren tegen (a) gebruik ten behoeve van de kerk (hierna: 'gebruik voor beleidsdoeleinden') en (b) verder verspreiding in adviezen aan de kleine synode en gemeenten door CCBB's en het GCBB van (de cijfers in) jaarrekeningen van gemeenten en diaconieën verstrekt aan een CCBB in het kader van het financiële toezicht?

Beantwoording, algemene overwegingen.

De vraag of juridische bezwaren bestaan dient te worden beantwoord aan de hand van de verschillende (mogelijk) toepasselijke juridische kaders:

- de Kerkorde;
- publiekrechtelijke regels, die gelden voor kerkelijke lichamen;
- dwingende regels van privaatrecht;
- onrechtmatige daad (eveneens privaatrecht).

Hierna volgen enkele algemene overwegingen. Daarna wordt de vraag aan de hand van die verschillende juridische kaders afzonderlijk besproken.

- 1) Begroting en jaarrekening van de gemeente en de diaconie zijn geen vertrouwelijke stukken. Er hoort bekendheid aan gegeven te worden aan de leden van de gemeente (zie Ord. 4-8-9, Ord. 11-5-4 en 6-2 jo. Ord. 12-3-2). De kerkorde beperkt de vrijheid van de leden van de gemeente niet om aan (gegevens uit) de jaarrekening bekendheid te geven. Het doorzenden van jaarrekeningen en het gebruik van cijfers uit jaarrekeningen voor beleidsdoeleinden is daarmee niet meer dan een logistiek middel voor een doel, dat ook op andere wijze – analoog, moeizaam – zou kunnen worden bereikt.
- 2) Wel is gebruik van gegevens uit jaarrekeningen voor beleidsdoeleinden iets wezenlijk anders dan gebruik voor financieel toezicht.
- 3) Voor de inhoud van de jaarrekening maakt eventueel gebruik voor beleidsdoeleinden niet uit. Het is niet voorstelbaar, dat de gemeente de jaarrekening anders zou kunnen (willen) inrichten, als zij vooraf zou hebben geweten van dat voorgenomen gebruik.
- 4) Als persoonsgegevens wordt informatie beschouwd over een geïdentificeerde of identificeerbare (levende) persoon. De jaarrekening en begroting bevatten geen gegevens omtrent individuele personen, die zijn er ook niet uit af te leiden. Daarmee is de bescherming van persoonsgegevens (informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare (levende) persoon) niet aan de orde bij de beantwoording van deze vraag.
- 5) In de gespreksnotitie t.b.v. de kleine synode van 25 juni 2021 met de titel: "Gebruik van FRIS voor beleidstoepassingen" is een aantal voorwaarden geformuleerd:

- De individuele informatie van gemeenten en diaconieën in FRIS is alleen beschikbaar voor het CCBB dat de beoordeling moet uitvoeren. De totale informatie is alleen beschikbaar voor een aantal data-analisten met geheimhoudingsplicht;
- Het GCBB bewaakt de wijze van aanlevering van kengetallen naar de gemeenten en draagt er zorg voor dat de informatie niet is te herleiden tot individuele gemeenten;
- Het GCBB bepaalt – in overleg met de Dienstenorganisatie – ook welke beleidsinformatie kan worden gebruikt voor het ontwikkelen van beleid.

1. De kerkorde

Ord. 11-6, 11-7, 11-13 en 11-21 regelen de betrokkenheid van het CCBB bij de jaarrekening. De meest voor de hand liggende uitleg van deze bepaling is dat de jaarrekening aan het CCBB wordt overgelegd in het kader van het financiële toezicht door de CCBB's, d.w.z. ter controle van de juistheid en volledigheid ervan. Gebruik van de jaarrekening (en de erin opgenomen cijfers) voor beleidsdoeleinden is niet voorzien in Ord. 11, noch ergens anders in de kerkorde.

Het GCKO stel veiligheidshalve voor om het ontbreken van een regeling op dit punt zo uit te leggen, dat op dit moment voor het gebruik van de cijfers anders dan voor het normale financiële toezicht door het CCBB vooraf toestemming van de betrokken gemeente moet worden gevraagd. Het gebruik voor beleidsdoeleinden zonder voorafgaand overleg is net een te onverwachte wending om het zonder te doen. Hier lijkt overigens eerder een behoorlijkheidsnorm dan een juridische norm aan de orde.

Nu er geen persoonsgegevens in het spel zijn kan toestemming voor gebruik voor beleidsdoeleinden door de kerkenraad worden gegeven zonder raadpleging van de gemeente. Naar verwachting zal een weigering van deze toestemming (hoe ook gemotiveerd), geen stand houden als het CCBB zou doorzetten: de gemeente/diaconie zal niet op enig concreet nadeel kunnen wijzen van gebruik voor beleidsdoeleinden terwijl het CCBB wel op een concreet belang kan wijzen. Bij het ontbreken van legitieme bezwaren tegen het gebruik voor beleidsdoeleinden zou men het vragen van toestemming de vorm kunnen geven van een "opt out" behoudens bezwaar (dat binnen een bepaalde periode op een bepaalde manier zal moeten worden gemaakt) zal het CCBB tot het gebruik voor beleidsdoeleinden mogen overgaan.

Met een aanvullende bepaling in de Kerkorde kan de noodzaak van toestemming worden weggenomen. Daarmee wordt iedere discussie over het gebruik van jaarcijfers e.d. bij voorbaat uitgesloten. Het voorzien in zo'n bepaling lijkt niet problematisch, daar (gelet op het bovenstaande) geen bezwaren bestaan tegen het gebruik van cijfers ten behoeve van de kerk.

2. Regels van (wereldlijk) publiekrecht.

Het vennootschapsrecht verplicht vennootschappen tot openbaarmaking van hun jaarrekening. Verenigingen en stichting zijn daartoe alleen verplicht als zij een (tamelijk grote) onderneming drijven. De plicht om bepaalde cijfers openbaar te maken geldt niet voor kerkelijke lichamen (totdat die een onderneming gaan drijven).

De Algemene Verordening Gegevensbescherming en de Nederlandse implementatie daarvan ("AVG") geven het kader voor de verwerking van persoonsgegevens. Jaarrekening en begroting van een gemeente of diaconie bevatten geen persoonsgegevens (met uitzondering van de ondertekening ervan, maar men mag aannemen, dat wie zijn/haar handtekening zet akkoord gaat met verwerking van dat gegeven). Verstrekking en gebruik van cijfers uit de

jaarrekening of begroting van een gemeente of diaconie vallen derhalve niet onder het regime van de AVG.

3. Privaatrecht

Er bestaan geen dwingende regels van privaatrecht die gelden voor kerkelijke lichamen en die op het gebruik van (de cijfers uit) jaarrekeningen van een gemeente of diaconie van toepassing zijn.

4. Onrechtmatige daad

Een (lid van een) gemeente of een diaconie zou zich tot de burgerlijke rechter kunnen wenden met een vordering die ertoe strekt het gebruik van de jaarrekening voor beleidsdoeleinden te verbieden, omdat dat gebruik een onrechtmatige daad tegenover hem of haar zou opleveren. De rechter zal naar verwachting ook vaststellen dat geen dwingend wereldlijk recht van toepassing is en dat het materie betreft die in de kerkorde kan worden geregeld. Zou die rechter vervolgens constateren, dat er voor het gebruik van de cijfers voor beleidsdoeleinden geen basis bestaat in de kerkorde, dan is er een kans dat een dergelijke vordering zou slagen. Ik acht het ook mogelijk, dat de vordering – bij gebreke aan aanwijsbaar nadeel – zou worden afgewezen, omdat er hoogstens sprake is van schending van een behoorlijkheidsnorm. Zou in de kerkorde wel een uitdrukkelijke basis zijn opgenomen (hoe summier ook), dan is er geen basis voor de burgerlijke rechter om de vordering toe te wijzen.

Aanvullende voorwaarden.

Geen van de wettelijke kaders vraagt om het in voorwaarden sterker beschermen en/of beperken van het gebruik voor beleidsdoeleinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanvullende voorwaarden.

Conclusie.

Een aanvulling van de kerkorde die voorziet in het gebruik van jaarcijfers van gemeenten en diaconieën door CCBB's en het GCBB voor beleidsdoeleinden lijkt wenselijk. Die aanvulling hoeft niet uitvoerig te zijn. Het lijkt voldoende dat de verspreiding van de jaarrekening is beperkt tot organen van de PKN en (impliciet) dat het gebruik beperkt blijft tot gebruik voor kerkelijke doeleinden. Het GCKO ziet geen reden om verder te gaan. Er lijkt dus geen juridische reden om de hiervoor vermelde randvoorwaarden vast te leggen.