



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding

Çapkurt, F.

Citation

Çapkurt, F. (2024, December 4). *Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding*. *Staats- en Bestuursrecht Wetenschap*. Wolters Kluwer, Deventer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4171048>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4171048>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding

STAATS- EN BESTUURSRECHT WETENSCHAP

De serie Staats- en bestuursrecht Wetenschap staat onder redactie van:

Prof. mr. J.E. van den Brink

Mr. dr. M.A.D.W. de Jong

Prof. mr. G.T.J.M. Jurgens

Mr. dr. C.N.J. Kortmann

Prof. mr. dr. S.A.J. Munneke

Prof. mr. dr. C.J. Wolswinkel

Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof. dr. ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op woensdag 4 december 2024
klokke 16:00 uur

door

Fatma Çapkurt

Promotoren: prof. dr. Y.E. Schuurmans
prof. dr. L.F.M. Verhey
Promotiecommissie: prof. dr. H.R. Kranenburg (Maastricht University)
prof. dr. J.E.J. Prins (Tilburg University)
prof. dr. R.J.G.M. Widdershoven (Utrecht University)
prof. dr. J.E.M. Polak
prof. dr. A.C.M. Meuwese

Verkorte citeerwijze: Çapkurt, *Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen (SBR Wetenschap) 2024*/[paragraafnummer]

Volledige citeerwijze: F. Çapkurt, *Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding (Staats- en bestuursrecht Wetenschap)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Het complete productaanbod vindt u in de online webshop: www.wolterskluwer.nl/shop.

Ontwerp omslag: Hans Roenhorst, www.h2rplus.nl

ISBN 978 90 13 18006 0
NUR 823-307

© 2024, Wolters Kluwer Nederland B.V. e/o de betreffende auteur(s). Alle rechten voorbehouden. Tekst- en datamining niet toegestaan.

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice.

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties. Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland B.V.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: wolterskluwer.com/nl-nl/solutions/nederland/algemene-voorwaarden.

Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via wolterskluwer.com/nl-nl/privacy-cookies.

Dit proefschriftonderzoek is gefinancierd door middel van een Onderzoekstalentbeurs die door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) is toegekend aan F. Çapkurt (dossiernummer 406.18.550).

Zie de inhoud van deze uitgave ook op:
wolterskluwer.com/nl-nl/solutions/inview/

InView



VOORWOORD

Toen ik in augustus 2012 begon aan de bacheloropleiding Rechtsgeleerdheid in Tilburg, voelde ik mij in de universitaire wereld direct thuis. Dat komt deels omdat ik van nature een nieuwsgierig persoon ben en ik op de universiteit mijn nieuwsgierigheid de vrije loop kon laten. Sindsdien zijn exact twaalf jaren verstreken. In die jaren heb ik in verschillende hoedanigheden de universitaire wereld mogen ontdekken. Het proefschrift dat voor u ligt vormt het resultaat van deze nieuwsgierigheid.

Aan het proefschrifttraject begon ik in september 2018. De Algemene verordening gegevensbescherming was toen net van toepassing geworden. In de wereld van het gegevensbeschermingsrecht bekommerden zich toen maar weinigen over het bestuursrecht. Maar het omgekeerde was ook waar: voor gegevensbescherming had het bestuursrecht lang een blinde vlek. Ik vond het intuïtief fascinerend, en tegelijkertijd zorgwekkend, dat in een rechtsgebied waarin de informatierelatie tussen burger en bestuur centraal staat, er zo weinig oog was voor gegevensbescherming. In dit proefschrift wilde ik daarom een verbinding slaan tussen de wereld van het gegevensbeschermingsrecht en die van het bestuursrecht. In het bijzonder wilde ik verduidelijken hoe het Europees gegevensbeschermingsrecht doorwerkt in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Een proefschrift schrijven op het grensvlak van twee rechtsgebieden was bepaald geen sinecure. Bij aanvang van het onderzoek zat de juridische taal mij in de weg. Ik probeerde het project van de grond te krijgen en hield daarbij stevig vast aan bestaande juridische concepten en noties. Maar gaandeweg realiseerde ik mij dat die niet volstonden om de wisselwerking tussen het Europees gegevensbeschermingsrecht en het bestuursrecht te doorgronden. De pandemie bood gelegenheid om een stap terug te doen. In de stilte van de lockdown vond ik de vrijheid om op zoek te gaan naar de taal waarmee ik het verhaal over de doorwerking van het gegevensbeschermingsrecht in het bestuursrecht kon vertellen. Dat verhaal heeft uiteindelijk zijn beslag gekregen in dit proefschrift.

Op deze plaats wil ik een aantal mensen bedanken die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het proefschrift. Allereerst mijn promotoren, Ymre Schuurmans en Luc Verheij. Zij gaven mij *carte blanche* om mijn nieuwsgierigheid na te jagen. Hun leerzame en inspirerende begeleiding heeft ervoor gezorgd dat ik met veel plezier terugkijk op het promotietraject. Een woord van dank gaat tevens uit naar Sofia Ranchordás. Zij haalde mij naar Leiden en daagde mij uit om mij te verdiepen in het Europees gegevensbeschermingsrecht. Voor hun waardevolle commentaar op het manuscript dank ik de leden van de leescommissie: Herke Kranenburg, Corien Prins, Rob Widdershoven, Jaap Polak en Anne Meuwese. Dank ben ik ook verschuldigd aan twee Groningse professoren.

Door de prikkelende stukken van Leo Damen heb ik als student rechtsgeleerdheid op de valreep ervoor gekozen mij te verdiepen in het bestuursrecht. Zonder zijn stukken zou ik zonder twijfel een privatist zijn geworden. Bert Marseille ben ik zeer erkentelijk voor onze samenwerking voor de Vereniging voor Bestuursrecht (VAR) en het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*. In dat kader hebben wij ontzettend leuke initiatieven mogen ontplooiën, niet in het minst de Jonge onderzoekersdag bestuursrecht.

Tot slot dank ik mijn man, Vestert Borger. Zonder dit proefschrift zou ik hem vermoedelijk nooit hebben ontmoet. Tegelijkertijd zou dit proefschrift er niet zijn zonder hem. Hij is mijn grootste geluk.

Den Haag, augustus 2024

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Lijst van afkortingen / XV

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

- 1.1 Aanleiding / 1
- 1.2 De ontmoeting van twee rechtsgebieden / 4
- 1.3 Stand van het bestuursrechtelijk debat / 5
- 1.4 Doel van het onderzoek / 6
- 1.5 Centrale onderzoeksvraag / 6
- 1.6 Afbakening van het onderzoek / 9
- 1.7 Methode / 13
- 1.8 Opbouw van het proefschrift / 16

DEEL I

HOOFDSTUK 2

De grondslagen van het gegevensbeschermingsrecht en het bestuursrecht / 21

- 2.1 Inleiding / 21
- 2.2 De transformatie van het Europees gegevensbeschermingsrecht / 22
 - 2.2.1 Fase I: codificatie / 22
 - 2.2.2 Fase II: Europese integratie / 30
 - 2.2.3 Fase III: de AVG als voorlopig sluitstuk van de Europese integratie / 35
- 2.3 De grondslagen van het Europees gegevensbeschermingsrecht / 37
 - 2.3.1 Omnibuswetgeving / 37
 - 2.3.2 Het object van wetgeving: de verwerking van persoonsgegevens / 45
 - 2.3.3 Kritiek op het persoonsgegevensbegrip / 51
- 2.4 De grondslagen van het bestuursrecht / 54
 - 2.4.1 De kern van het bestuursrecht en het omringende bestuursrecht / 54
 - 2.4.2 Het besluitbegrip nader beschouwd / 56
 - 2.4.3 De wortels van het besluitbegrip / 57
 - 2.4.4 Het besluit en het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming / 60
 - 2.4.5 Beperkingen van het klassiek besluitmodel / 62

- 2.5 Het strategisch besluit in gegevensbeschermingswetgeving / 65
- 2.6 Conclusie / 69

HOOFDSTUK 3

Typologie van de bestuurlijke gegevensverwerking / 71

- 3.1 Inleiding / 71
- 3.2 Uiteenlopende visies op de bestuurlijke gegevensverwerking / 73
- 3.3 De Awb en de bestuurlijke omgang met gegevens / 75
 - 3.3.1 Feitenvaststelling in het bestuursrecht / 75
 - 3.3.2 Feitenvaststelling in de primaire besluitvormingsprocedure / 76
 - 3.3.3 Feitenvaststelling in bezwaar en beroep / 82
 - 3.3.4 Feitenvaststelling ná besluitverlening: het handhavingstoezicht / 86
 - 3.3.5 Synthese / 91
- 3.4 Een typologie van de bestuurlijke gegevensverwerking / 93
 - 3.4.1 Accessoir en autonoom opkomen / 93
 - 3.4.2 Autonoom opkomen / 93
 - 3.4.3 Accessoir opkomen / 95
- 3.5 De typologie verduidelijkt / 96
 - 3.5.1 Keuzevrijheid autonoom of accessoir opkomen / 96
 - 3.5.2 Het leerstuk van bewijsuitsluiting / 97
 - 3.5.3 Het leerstuk van formele rechtskracht / 102
- 3.6 Conclusie / 104

HOOFDSTUK 4

Praktijk versus typologie: risicoprofilering / 107

- 4.1 Inleiding / 107
- 4.2 Profilering en de vernetwerkte overheidsinformatiehuishouding / 109
- 4.3 Profilering: het wettelijk kader / 113
 - 4.3.1 De AVG en de Uitvoeringswet AVG / 113
 - 4.3.2 Het *Schufa* arrest / 117
 - 4.3.3 Profilering en het bestuursrecht / 119
- 4.4 Transparant profileren: *SyRI* / 125
 - 4.4.1 Wettelijke vormgeving / 126
 - 4.4.2 De *SyRI*-uitspraak / 129
- 4.5 Rechtsbescherming tegen verwerkingen ten behoeve van profilering: de theorie / 131
 - 4.5.1 Scenario I: profilering in de primaire besluitvorming leidt tot een risicomelding en een Awb-besluit / 132
 - 4.5.2 Scenario II: profilering in de primaire besluitvorming leidt niet tot een risicomelding, maar wel een Awb-besluit / 136
 - 4.5.3 Scenario III: profilering in het handhavingstoezicht leidt tot een Awb-besluit / 136
 - 4.5.4 Scenario IV: profilering in het handhavingstoezicht leidt niet tot een Awb-besluit / 137

- 4.6 Rechtsbescherming tegen verwerkingen ten behoeve van profilering: de praktijk / 137
- 4.6.1 De Toeslagenaffaire / 138
- 4.6.2 Risicoprofilering door het bestuur in het socialezekerheidsrecht / 149
- 4.6.3 Risicoprofilering door derden: de casus Stichting Inlichtingenbureau / 152
- 4.7 Conclusie / 159

DEEL II

HOOFDSTUK 5

Toegang tot rechtsbescherming / 165

- 5.1 Inleiding / 165
- 5.2 De ontstaansgeschiedenis van het informatieverzoek-besluitmodel / 167
- 5.2.1 De Wet persoonsregistraties / 167
- 5.2.2 De Wet bescherming persoonsgegevens / 168
- 5.2.3 De Uitvoeringswet AVG / 171
- 5.3 Het informatieverzoek / 175
- 5.3.1 Verschillende typen informatieverzoeken / 175
- 5.3.2 Contextuele interpretatie gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek / 179
- 5.3.3 De betrokkene en het informatieverzoek / 181
- 5.3.4 Het informatieverzoek-besluitmodel is van openbare orde / 183
- 5.4 Rechtspraakonderzoek / 184
- 5.4.1 Rechtsbijstand en een omissie van de wetgever / 184
- 5.4.2 De toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel in de praktijk: twee lijnen / 186
- 5.4.3 De Afdeling relateert het informatieverzoek-besluitmodel / 215
- 5.4.4 Het bestuursorgaanbegrip / 218
- 5.5 Conclusie / 224

HOOFDSTUK 6

Toetsing / 227

- 6.1 Inleiding / 227
- 6.2 Algemene uitgangspunten over toetsing door de bestuursrechter / 229
- 6.2.1 Het bestuursprocesrecht als besluitenprocesrecht / 229
- 6.2.2 De reikwijdte van de toetsing door de bestuursrechter / 230
- 6.2.3 De rechtsmacht van de bestuursrechter / 232
- 6.3 De rechtmatigheid van de gegevensverwerking / 236
- 6.3.1 De rechtmatigheidsvraag bezien vanuit AVG-informatierechten / 236
- 6.3.2 Het inzagerecht / 237
- 6.3.3 Het recht van bezwaar/recht op verzet / 239
- 6.4 Enkele verduidelijkingen inzake de toepassing van het wissingsrecht / 243
- 6.4.1 Het recht op wissing en de exceptieve rechtmatigheidstoets / 243
- 6.4.2 Formulering van het wissingsverzoek / 243
- 6.4.3 Het recht op wissing en procesbelang / 245

- 6.5 Rechtspraakonderzoek / 249
- 6.5.1 Eerste jurisprudentielijn: formalistische interpretatie en toepassing informatierechten / 250
- 6.5.2 De tweede jurisprudentielijn: contextuele interpretatie en toepassing informatierechten / 265
- 6.6 Conclusie / 273

HOOFDSTUK 7

Schadevergoeding / 277

- 7.1 Inleiding / 277
- 7.2 De vormgeving recht op schadevergoeding / 279
- 7.2.1 De Wet persoonsregistraties / 279
- 7.2.2 Richtlijn 96/46 en de Wet bescherming persoonsgegevens / 280
- 7.2.3 De AVG / 281
- 7.3 Toegang tot de schadevergoedingsrechter / 282
- 7.3.1 De Wet persoonsregistraties / 282
- 7.3.2 De Wet bescherming persoonsgegevens / 282
- 7.4 De Uitvoeringswet AVG / 292
- 7.5 De grote Wende: de 1 april-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak / 294
- 7.5.1 Een nieuwe schadevergoedingsbevoegdheid voor de bestuursrechter / 294
- 7.5.2 Verfijning van de 1 april-uitspraken / 298
- 7.5.3 Legislatieve nalatigheid / 300
- 7.5.4 Wat voor rechtszekerheid behoeft de betrokkene? / 302
- 7.5.5 De Commissie Schueler over de rechtsbescherming tegen feitelijke gegevensverwerkingen / 305
- 7.6 Conclusie / 307

HOOFDSTUK 8

Slotbeschouwingen / 311

- 8.1 Inleiding / 311
- 8.2 Bevinding I – De noodzaak van een nieuw rechtsbeschermingsmodel / 312
- 8.3 Bevinding II – Exceptieve toetsing via het informatieverzoek-besluitmodel / 315
- 8.4 Bevinding III – Overlap klassiek besluitmodel en informatieverzoek-besluitmodel / 317
- 8.5 Bevinding IV – Het onderscheid tussen *autonoom* en *accessoir* opkomen / 318
- 8.6 Bevinding V – Beperkingen van de typologie van de bestuurlijke gegevensverwerking / 321
- 8.7 Bevinding VI – Doorwerking via beginselen en het leerstuk van bewijsuitsluiting / 323
- 8.8 Bevinding VII – Een blinde vlek voor het informatieverzoek-besluitmodel / 324
- 8.9 Bevinding VIII – Divergentie in de toepassing van subjectieve informatierechten / 328
- 8.10 Bevinding IX – Strategisch besluitbegrip in gegevensbeschermingszaken / 332

8.11 Bevinding X – Geen schadevergoedingsbevoegdheid voor de bestuursrechter / 334

8.12 Van vergeten rechtsgebied tot aanjager van rechtsontwikkeling / 336

English summary / 341

Lijst van aangehaalde literatuur / 347

Jurisprudentieregister / 377

Lijst van aangehaalde Kamerstukken / 391

Curriculum vitae / 393

LIJST VAN AFKORTINGEN

AA	Ars Aequi
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ACM	Autoriteit Consument en Markt
AFM	Autoriteit Financiële Markten
A-G	advocaat-generaal
AI	artificiële intelligentie
AMvB	algemene maatregel van bestuur
ANPR	Automatic Number Plate Recognition
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
B&W	burgemeester en wethouders
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CPA	Commissie Persoonsgegevens Amsterdam
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CRvM	College voor de Rechten van de Mens
diss.	dissertatie
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
FSV	Fraude Signalering Voorziening
GALA	General Administrative Law Act
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JBplus	Jurisprudentie Bestuursrecht plus
NJB	Nederlands Juristenblad
NJV	Nederlandse Juristen-Vereniging
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
OUP	Oxford University Press

PG Awb	Parlementaire geschiedenis Algemene wet bestuursrecht
P&I	Privacy & Informatie
Pw	Participatiewet
PwC	PricewaterhouseCoopers
Rb.	Rechtbank
RMThemis	Rechtsgeleerd Magazijn Themis
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SyRI	Systeem Risico Indicatie
UAVG	Uitvoeringswet AVG
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAR	Vereniging voor Bestuursrecht
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wet AROB	Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
Wet BAB	Wet beroep administratieve beschikkingen
Wgs	Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden
Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Woo	Wet open overheid
WPR	Wet persoonsregistraties
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wwb	Wet werk en bijstand