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).

DEEL II

HOOFDSTUK 5

Toegang tot rechtsbescherming

5.1 Inleiding[1]

Materiële normen voor gegevensbescherming worden op Europees niveau voorgeschreven door de AVG. Maar de toepassing en handhaving hiervan vinden plaats door nationale bestuursorganen en nationale rechters, wier handelen ook wordt genormeerd door nationale wetten.[2] Dit geldt in het bijzonder voor de rechtsbescherming. Conform het beginsel van procedurele autonomie mogen lidstaten zelf bepalen welke (bestuurlijke voor)procedures de betrokkene moet volgen om de AVG in te roepen, hoe deze procedures moeten worden ingericht en welke rechter bevoegd is hiervan kennis te nemen.[3] Wel wordt deze vrijheid beperkt door het geschreven Unierecht en de *Rewe*-beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.[4]

De AVG schrijft voor dat de betrokkene twee beroepsmogelijkheden moet hebben om te ageren tegen op hem betrekking hebbende gegevensverwerkingen. In de eerste plaats moet hij op grond van artikel 79 AVG, een doeltreffende voorziening in rechte kunnen instellen tegen de verwerkingsverantwoordelijke, wanneer hij stelt dat laatstgenoemde zijn gegevens in strijd met de verordening heeft verwerkt. Is de verwerkingsverantwoordelijke een bestuursorgaan, dan kan de betrokkene, zoals in deel I van dit proefschrift is toegelicht, toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming verkrijgen via het informatieverzoek-besluitmodel. In de tweede plaats moet de betrokkene op grond van artikel 77 AVG bij de toezichthouder een klacht kunnen indienen over de wijze waarop de verwerkingsverantwoordelijke zijn gegevens heeft verwerkt.[5] Uit artikel 77 en 79 AVG, in het bijzonder de notie 'onverminderd' die in de eerste leden van beide bepalingen is opgenomen, volgt dat deze beroepsmogelijkheden elkaar niet uitsluiten.[6] Ten aanzien van de vraag welke rechter rechtsmacht heeft over deze beroepsmogelijkheden – de civiele rechter of de bestuursrechter – en of deze procedures gelijktijdig kunnen worden gestart,

1 Dit hoofdstuk is deels gebaseerd op Çapkurt 2020a; Çapkurt 2020b; Çapkurt 2021a; Çapkurt 2021b; Çapkurt & Schuurmans 2021.
2 Widdershoven 2014, p. 10; Prechal 2017, p. 39.
3 Dit wordt ook wel het beginsel van procesautonomie genoemd. Zie Prechal 1998, p. 682; HvJ EG 7 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:12 (*Wells*).
4 Prechal 2017, p. 40; HvJ EG 16 december 1976, ECLI:EU:C:1976:188 (*Rewe*); HvJ EG 16 december 1976, ECLI:EU:C:1976:191 (*Comet*).
5 De betrokkene heeft vervolgens het recht om een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een hem betreffend juridisch bindend besluit van de toezichthouder. Zie art. 78 AVG.
6 Dit heeft het Hof van Justitie in rechtspraak bevestigd. Zie: HvJ EU 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:2, r.o. 32-34 (*Beroepsmogelijkheden AVG*).

zijn in de AVG geen voorschriften opgenomen.[7] Dat is volgens het beginsel van procedurele autonomie voorbehouden aan de lidstaten.[8]

In dit tweede deel van het proefschrift staat één van deze twee beroepsmogelijkheden centraal, te weten die in artikel 79 AVG. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de betrokkene via het informatieverzoek-besluitmodel toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan verkrijgen, wanneer hij stelt dat een bestuursorgaan zijn persoonsgegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Dit betreft dus de organisatie van rechtsbescherming tegen een *autonome* gegevensverwerking door een bestuursorgaan.

De keuze om enkel te onderzoeken hoe de betrokkene op grond van het informatieverzoek-besluitmodel kan ageren tegen een autonome gegevensverwerking, en niet tegen een accessoire, hangt samen met het volgende. In geval van een accessoire verwerking die deel uitmaakt van een Awb-besluit, kan het Europees gegevensbeschermingsrecht in beginsel via dit besluit doorwerken in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Als in het besluit immers op grond van het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel verantwoording is afgelegd over de gegevensverwerking, dan kan de belanghebbende via het klassiek besluitmodel de rechtmatigheid ervan in bezwaar en beroep ter discussie stellen wegens strijdigheid met de AVG. Komt vast te staan dat de verwerking inderdaad strijdig is met de AVG, dan zal op basis van het leerstuk van bewijsuitsluiting worden bezien welke consequenties hieraan moeten worden verbonden. Kan het besluit standhouden of dient het te worden vernietigd? Rechtsbescherming tegen de accessoire gegevensverwerking – een besluitgerelateerde feitelijke handeling – loopt dus via het klassiek besluitmodel en levert als zodanig weinig frictie op in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Dat ligt anders voor de autonome verwerking. Waar het bestuursrecht de publiekrechtelijke rechtshandeling – het Awb-besluit – centraal stelt, draait het Europees gegevensbeschermingsrecht om de normering van een feitelijke handeling, te weten de verwerking van persoonsgegevens. Met de introductie van het informatieverzoek-besluitmodel heeft de wetgever getracht dit verschil te overbruggen, door bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te stellen tegen zuiver feitelijke gegevensverwerkingen door bestuursorganen. Dat is wezensvreemd voor het bestuursrecht en levert potentieel veel meer frictie en onduidelijkheden op dan de accessoire verwerking.[9] Uit rechtspraakonderzoek volgt dat het gegevensbeschermingsrecht zich lang niet altijd eenvoudig laat verenigen met het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, wat in dit hoofdstuk wordt uitgewerkt en geïllustreerd.

De opzet van het hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt de systematiek van rechtsbescherming in de Uitvoeringswet AVG, de Wbp en de WPR geanalyseerd (par. 5.2). Hoewel de WPR

7 HvJ EU 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:2 (*Budapesti Elektromos Művek*).
8 Zie art. 78, derde lid, AVG en art. 79, tweede lid, AVG.
9 In het bestuursrecht wordt weinig getheoretiseerd over de organisatie van rechtsbescherming tegen zuiver feitelijk bestuurshandelen. Zie hierover ook Van der Meulen 1991, p. 267-272. De aandacht gaat vooral uit naar rechtsbescherming tegen besluitgerelateerd feitelijk handelen. Zie ter illustratie: De Poorter & De Graaf 2011; Van Ommeren & Huisman 2013; Huisman & Van Ommeren 2014; Peters 2018a; Assink & Bots 2018. Een uitzondering hierop vormt het rapport van de commissie Schueler: Commissie Schueler 2023.

en de Wbp nu niet meer van toepassing zijn, is het toch belangrijk deze te bespreken. Het systeem voor rechtsbescherming van de Uitvoeringswet AVG, in het bijzonder het informatieverzoek-besluitmodel, is namelijk een-op-een overgenomen uit de Wbp, die weer een reactie vormde op tekortkomingen in de organisatie van rechtsbescherming onder de WPR. Daarom kan het systeem van rechtsbescherming, zoals neergelegd in de Uitvoeringswet AVG, het beste worden begrepen als ook die van de Wbp en de WPR worden toegelicht. Daarna wordt aandacht besteed aan het gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek (par. 5.3). Vervolgens wordt aan de hand van rechtspraakonderzoek de toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel in kaart gebracht (5.4). Afgesloten worden met een conclusie (par. 5.5).

5.2 De ontstaansgeschiedenis van het informatieverzoek-besluitmodel

5.2.1 De Wet persoonsregistraties

Dat in de rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen ooit een verbinding zou worden gelegd tussen het bestuursrecht en het gegevensbeschermingsrecht was allerminst een vanzelfsprekendheid. Bij de vormgeving van de eerste uitsluitend Nederlandse gegevensbeschermingswet, de WPR, zag de wetgever hier namelijk welbewust van af.[10] Enkel de civiele rechter kon in een verzoekschriftprocedure oordelen over de toepassing en naleving van de WPR, door zowel de overheid als entiteiten in de private sector.[11] Beslissingen van de toenmalige toezichthouder, de Registratiekamer, konden evenmin worden aangevochten bij de bestuursrechter omdat zij geen bindende rechtskracht hadden.[12] De wetgever verdedigde destijds de keuze om enkel de civiele rechter rechtsmacht te geven over WPR-zaken met zowel een inhoudelijk als een praktisch argument.

Inhoudelijk wees hij op het beperkte instrumentarium van de bestuursrechter in de Wet AROB.[13] Zijn bevoegdheid om kennis te nemen van een geschil was gekoppeld aan de beschikking van een bestuursorgaan.[14] Was deze onrechtmatig, dan ging hij over tot vernietiging van de publiekrechtelijke rechtsgevolgen die voortkwamen uit de uitoefening van de bestuursbevoegdheid. Daarmee werd de beschikking 'verwijderd' uit de rechtsorde.[15] Maar dit traditionele vernietigingsberoep was lastig toepasbaar op handelingen van het bestuur op grond van de WPR. Deze wet zag in essentie op de normering van feitelijke

10 Wel was in art. 50 WPR een strafbepaling opgenomen inzake het niet voldoen aan de reglementsplicht of meldingsplicht. Zie hierover Terstegge 2000, p. 244.
11 Art. 9, 10 en 34 WPR.
12 Hoewel adviezen van de Registratiekamer geen rechtskracht hadden, kwam hieraan volgens de wetgever wél gewicht toe in de beslissing van de civiele rechter: *Kamerstukken II* 1984/85, 19095, nrs. 1-3, p. 29.
13 *Kamerstukken II* 1986/87, 19095, nr. 6, p. 35-36 en art. 8, eerste lid, Wet AROB. De Awb was destijds nog in voorbereiding en zou vijf jaar na in inwerkingtreding van de WPR, in 1994, in werking treden.
14 Michiels 1987.
15 Verheij 1999a, p. 279; Van Ommeren & Huisman 2013, p. 80.

handelingen: de opname van gegevens in persoonsregistraties.[16] Dergelijke handelingen lenen zich niet voor vernietiging in bestuursrechtelijke zin, aangezien alleen rechtshandelingen kunnen worden vernietigd. Tevens kon de bestuursrechter binnen de kaders van de Wet AROB bestuursorganen geen gebod of verbod opleggen, zoals een bevel om aan de burger inzage te verlenen in hem betreffende gegevens in persoonsregistraties, deze te verbeteren of te verwijderen. De civiele rechter beschikte daarentegen wél over een dergelijk instrumentarium. Hij kon de rechtmatigheid van een aangevochten persoonsregistratie inhoudelijk toetsen, een gebod of verbod opleggen en een procespartij eventueel veroordelen tot het betalen van schadevergoeding. Het praktische argument was dat het bestaan van twee parallelle rechtsgangen – een civiele én een bestuursrechtelijke – tot onduidelijkheid zou leiden in de praktijk.[17]

Deze systematiek voor rechtsbescherming werd echter allerminst positief ontvangen.[18] In de eerste evaluatie van de WPR constateerde Overkleeft-Verburg dat door deze zuiver civielrechtelijke handhaving deze wet onvoldoende werd geadopteerd door bestuursrechtjuristen.[19] Zij werd beschouwd als een 'dogmatisch zwevende regeling' voor de overheidssector, waardoor zij een geïsoleerd bestaan leidde. Er werd nauwelijks geprocedeerd op basis van de WPR, met als gevolg dat de daarin voorziene civiele rechtsgang praktisch betekenisloos was. Gegevensbeschermingsrechtelijke geschillen werden niet op grond van de WPR, maar op grond van artikel 8 EVRM of algemene beginselen uit het publiek- en privaatrecht beslecht.[20] Als algemene wet boette de WPR hierdoor aan betekenis in. Zij was 'hard op weg een superspecialisme te worden, een mandarijnenwetenschap met alle kwalijke effecten van dien', aldus Overkleeft-Verburg.[21] De empirische wetsevaluatie van de WPR was eveneens kritisch over het systeem voor rechtsbescherming. Deze zou zowel ondoorzichtig alsook ineffectief zijn.[22]

5.2.2 De Wet bescherming persoonsgegevens

Onder de WPR was gegevensbescherming grotendeels een nationale aangelegenheid. Met de komst van Richtlijn 95/46 in 1995 begon dit terrein echter te europeaniseren.[23] Op grond van artikel 22 van deze richtlijn dienden lidstaat ervoor te zorgen dat eenieder zich tot een rechter kon wenden, om de rechten uit deze richtlijn te verwezenlijken. In principe voldeed de civiele verzoekschriftprocedure uit de WPR aan dit vereiste.[24] Toch greep de wetgever de omzetting van Richtlijn 95/46 in de Wbp aan om het systeem van rechtsbescherming

16 Er kon pas worden gesproken over een persoonsregistratie in de zin van de WPR als sprake was van een samenhangende verzameling van persoonsgegevens. De gegevensregistratie moest bovendien betrekking hebben op verschillende personen. Zie *Kamerstukken II* 1984/85, 19095, nrs. 1-3, p. 17.
17 *Kamerstukken II* 1982/83, 17207, nr. 5, p. 34-38 en *Kamerstukken II* 1986/87, 19095, nr. 6, p. 35-36.
18 Prins 1995 en Overkleeft-Verburg 1995.
19 Overkleeft-Verburg 1995, p. 101 en 364. Dat gold volgens Overkleeft-Verburg overigens ook voor beoefenaren van het privaatrecht.
20 Overkleeft-Verburg 1995, p. 566. Zie hierover ook paragraaf 2.2.
21 Overkleeft-Verburg 1995, p. 567.
22 Prins 1995, p. 129.
23 Paragraaf 2.2.2.
24 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 25.

in het gegevensbeschermingsrecht ingrijpend te wijzigen. Gedurende de parlementaire behandeling van de Wbp constateerde hij dat de civiele verzoekschriftprocedure van de WPR onvoldoende aansloot bij de systematiek van het Nederlandse rechtsstelsel als geheel.[25] Om het gegevensbeschermingsrecht onder de Wbp beter te laten aansluiten op het Nederlandse recht, introduceerde hij een gedifferentieerd stelsel van rechtsbescherming. Volgens hem zou de rechtmatigheidscontrole van een gegevensverwerking moeten plaatsvinden in de context van het rechtsgebied waarin zij had plaatsgevonden.[26] Verwerkingen in het private domein bleven daarom vallen onder de bevoegdheid van de burgerlijke rechter. Rechtsbescherming tegen gegevensverwerkingen in de publieke sector daarentegen werd bij de bestuursrechter ondergebracht. Aldus kreeg de bestuursrechter onder de Wbp een nieuwe bevoegdheid. Ter rechtvaardiging van deze bevoegdheid wees de wetgever op de rol van persoonsgegevens binnen bestuurlijke besluitvormingsprocedures. De verwerking van persoonsgegevens speelt binnen de overheid een belangrijke rol. Deze gegevens vormen de basis voor beslissingen die overheidsinstanties nemen. De rechtmatigheid van deze beslissingen wordt voorgelegd aan de bestuursrechter.[27] Door te differentiëren in de organisatie van rechtsbescherming, zou volgens de wetgever het gegevensbeschermingsrecht ook beter aansluiten bij het algemeen bestuursrecht.

> "Er [FÇ: is] een differentiatie aangebracht in de rechtsbescherming, zodat geschillen omtrent de toepassing van de Wbp worden beoordeeld in de context van het rechtsgebied waardoor de betreffende rechtsverhouding tussen verantwoordelijke en betrokkene in algemene zin wordt beheerst. Zo zal bijvoorbeeld een beslissing inzake een inzageverzoek door de overheid in de toekomst niet meer door de civiele rechter maar door de bestuursrechter worden beoordeeld. Met deze wijzigingen wordt beoogd het privacyrecht beter te laten aansluiten op andere rechtsgebieden en het te despecialiseren."[28]

Het lijkt erop dat de wetgever in de Wbp een 'rechtsbetrekkingenbenadering' voor ogen heeft gehad, al wordt dit niet met zo veel woorden gezegd in de parlementaire stukken. Over de wijze waarop deze benadering een rol zou kunnen spelen in de organisatie van bestuursrechtelijke rechtsbescherming is het nodige geschreven.[29] Kort gezegd komt de benadering erop neer dat de civiele rechter rechtsmacht moet hebben in geschillen die zijn ontstaan in burgerrechtelijke rechtsbetrekkingen tussen private actoren. De bestuursrechter moet bevoegd zijn ten aanzien van geschillen die hun oorsprong vinden in bestuursrechtelijke rechtsbetrekkingen tussen bestuursorganen en burgers. Maar deze benadering laat zich niet eenvoudig gebruiken als leidraad om de rechtsmacht ten aanzien van Wbp-geschillen te verdelen tussen de civiele rechter en de bestuursrechter.[30] Het concept van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking speelt namelijk geen rol in het antwoord op de vraag of een geschil aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd, al

25 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 25.
26 *Kamerstukken II* 1998/99, 25892, nr. 6, p. 5.
27 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 25 en *Kamerstukken II* 1998/99, 25892, nr. 6, p. 20.
28 *Kamerstukken II* 1998/99, 25892, nr. 6, p. 5.
29 Vegting 1954, p. 216; Van Ommeren & Huisman 2013, p. 43; Peters 2018b, p. 68.
30 Verheij 1999, p. 68; Van Ommeren & Huisman 2013, p. 47 e.v. Zie ook Schlössels, die in zijn oratie stelt dat het concept van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking 'interessant, maar weinigzeggend' is. Schlössels 2003, p. 46.

bestaat er discussie over de vraag of dit wél zou moeten.[31] De bestuursrechter heeft alleen rechtsmacht over een geschil over een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb.[32] Als er sprake is van een accessoire gegevensverwerking, dan levert dit vereiste in beginsel geen problemen op. Zoals in deel I van dit proefschrift is gebleken, valt de verwerking dan immers binnen de reikwijdte van een appellabel Awb-besluit, met als gevolg dat de rechtmatigheid ervan op grond van dat besluit zowel in bezwaar alsook (hoger) beroep aan de orde kan komen.

Wanneer er sprake is van een autonome verwerking ontbreekt, als gezegd, een dergelijk besluit en kunnen daartegen geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden ingesteld. Om ervoor te zorgen dat deze geschillen toch via het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming aan de bestuursrechter konden worden voorgelegd, codificeerde de wetgever in artikel 45 Wbp het 'informatieverzoek-besluitmodel'. Als de betrokkene zijn informatierechten wenste te effectueren, dan moest hij een Wbp-informatieverzoek indienen bij het bestuursorgaan dat zijn gegevens had verwerkt.[33] Artikel 45 Wbp stelde de beslissing van dit orgaan op een Wbp-informatieverzoek om inlichtingen en inzage,[34] correctie, verbetering, aanvulling, wissing of afscherming[35] en verzet[36] gelijk aan een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Hiertegen kon de betrokkene, nadat de bezwaarprocedure was gevolgd, beroep instellen bij de bestuursrechter.[37] Tegen de uitspraak van de bestuursrechter in eerste aanleg stond hoger beroep open bij de Afdeling.[38] Zo bezien vormde het informatieverzoek-besluitmodel dus dé toegangssleutel tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor autonome verwerkingen.[39]

> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de wetgever blijkens de wetsgeschiedenis van de Wbp, wellicht onbewust, ook oog had voor de organisatie van rechtsbescherming tegen accessoire verwerkingen. In de Nota naar aanleiding van het verslag boog hij zich namelijk over de vraag of een betrokkene feitelijke verwerkingen die nauw verbonden zijn met een Awb-besluit aan de bestuursrechter kan voorleggen. Het antwoord op die vraag luidde volgens hem bevestigend: "In de praktijk leeft dan ook een sterke behoefte om de privacywetgeving beter te laten aansluiten bij de algemene ontwikkelingen binnen het publiek- en privaatrecht. Dit geldt ook voor de rechtsbescherming. De thans bestaande situatie dat de burger voor beroep tegen Awb-besluiten bij de bestuursrechter dient te zijn, terwijl hij voor het aanvechten van daarmee samenhangende gegevensverwerkingen zich tot de burgerlijke rechter moet wenden, is onduidelijk. Om die reden is ervoor gekozen om gegevensverwerkingen in de

31 Schlössels 2003, p. 46; Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht 2004, p. 89-90; Van Ommeren & Huisman 2013; Peters 2018a, p. 27-44.
32 Art. 7:1 jo. 8:1 Awb.
33 Private rechtspersonen kunnen geen verwijdering of correctie van persoonsgegevens opeisen. Zij zijn immers geen 'natuurlijke personen' en kunnen daarom ook geen 'betrokkene' zijn. Zie ter illustratie: Rb. Amsterdam 11 mei 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BM4005 (*Stichting Hells Angels*). Een overleden persoon kan evenmin betrokkene zijn. Zie in dat kader: ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2643 (*Openbaarmaking suïcideverslag*).
34 Art. 33, derde lid, Wbp en art. 35 Wbp.
35 Art. 36, eerste lid, Wbp en art. 38, tweede lid, Wbp.
36 Art. 40 en 41 Wbp.
37 Art. 45 Wbp en art. 7:1 en 8:1 Awb.
38 Art. 8:104 en 8:105 Awb.
39 *Kamerstukken II* 1998/99, 25892, nr. 6, p. 20.

publieke sector te laten beoordelen door de bestuursrechter in de context van de bestuurlijke besluitvorming. De bestuursrechter achten wij daarvoor het meest geschikt."[40]

5.2.3 De Uitvoeringswet AVG

In mei 2018 zijn de AVG en de Uitvoeringswet AVG van toepassing geworden.[41] Hierdoor zijn Richtlijn 95/46 en de Wbp komen te vervallen. Bij de lezer kan de vraag rijzen waarom het noodzakelijk is geweest om een uitvoeringswet te vervaardigen, nu de AVG als verordening rechtstreeks doorwerkt.[42] Het feit dat een verordening rechtstreeks toepasselijk is, betekent niet dat zij altijd direct kan doorwerken. In sommige gevallen moeten lidstaten uitvoeringsvoorschriften vervaardigen om de technische werking ervan op nationaal niveau te verwezenlijken. De Uitvoeringswet AVG kan worden opgevat als een dergelijk voorschrift.

De AVG is wél een bijzondere verordening, nu zij van lidstaten verlangt dat zij op grond van nationale wetgeving nadere invulling geven aan bepaalde thema's.[43] Zo kunnen lidstaten volgens considerans 27 van de AVG zelf regels vaststellen over de verwerking van persoonsgegevens van overleden personen. Van deze ruimte heeft de Nederlandse wetgever echter slechts beperkt gebruikgemaakt. Hij heeft namelijk gekozen voor de 'beleidsneutrale implementatie' van de AVG.[44] Dit betekent dat bij de invulling van de ruimte die de verordening overlaat aan lidstaten, hij de beleidskeuzes die in het verleden in de Wbp zijn gemaakt zo veel mogelijk heeft gehandhaafd.[45] Bezien tegen deze achtergrond heeft de wetgever bijvoorbeeld ervoor gekozen in de Uitvoeringswet AVG geen regels op te nemen inzake de verwerking van gegevens van overleden personen, aangezien de Wbp dat ook niet deed.[46]

De keuze voor beleidsneutrale implementatie van de AVG was overigens niet gebaseerd op fundamentele overwegingen. Integendeel, zij werd gedreven door tijdnood: de Uitvoeringswet AVG moest in hoog tempo door het parlement worden geloodst.[47] Pas later zou volgens de Minister voor Rechtsbescherming een 'verdiepingsslag' worden gemaakt voor de verdere modernisering en verbetering van het gegevensbeschermingsrecht.[48] Ook wat betreft de rechtsbescherming heeft de Uitvoeringswet AVG geen veranderingen met zich meegebracht. Het informatieverzoek-besluitmodel is ongewijzigd overgenomen uit

40 *Kamerstukken II* 1998/99, 25892, nr. 6, p. 20.
41 Art. 99 AVG.
42 Art. 288 VWEU. Omdat de AVG als verordening rechtstreeks doorwerkt, is het verboden om regels uit een verordening over te nemen in nationale wetgeving. Zie hierover HvJ EG 10 oktober 1973, ECLI:EU:C:1973:101 (*Fratelli Variola S.p.A./Amministrazione italiana delle Finanze*).
43 Considerans 8 van de AVG.
44 *Kamerstukken I* 2017/18, 34851, D, p. 2.
45 *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3, p. 17.
46 *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3, p. 81.
47 *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 7, p. 3.
48 *Handelingen* 2017/18, nr. 59, item 4, p. 18. Zie ook: *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 7, p. 3-4.

de Wbp.[49] Wil een betrokkene informatierechten die in artikel 15-22 AVG zijn neergelegd verwezenlijken, dan moet hij éérst een informatieverzoek indienen bij het verwerkingsverantwoordelijke bestuursorgaan dat zijn gegevens heeft verwerkt. Laatstgenoemde moet vervolgens binnen de in artikel 12, derde lid, AVG genoemde termijnen aan de betrokkene informatie verschaffen over het gevolg dat aan het informatieverzoek is gegeven.[50] De beslissing van de verwerkingsverantwoordelijke op het informatieverzoek van de betrokkene geldt op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG als een besluit.[51] Tegen dit besluit kan de betrokkene bezwaar en (hoger) beroep instellen bij de bestuursrechter.[52] Zodoende vormt ook onder de Uitvoeringswet AVG het informatieverzoek-besluitmodel dé toegangssleutel tot het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.[53]

Ten aanzien van rechtsbescherming verdient een passage uit de wetsgeschiedenis van de Uitvoeringswet AVG bijzondere aandacht. In de memorie van toelichting bij deze wet, meer specifiek in de artikelsgewijze toelichting op artikel 34, wijst de wetgever op een passage uit de wetsgeschiedenis van de Wbp.

> "Betrokkenen zullen deze rechten (FÇ: uit de Wbp) over het algemeen uitoefenen door middel van verzoeken aan verwerkingsverantwoordelijken. Voor zover de verwerkingsverantwoordelijke een bestuursorgaan in de zin van de Awb is, is de Awb van toepassing. De beslissing op het verzoek is dan een besluit waartegen desgewenst bezwaar kan worden gemaakt. Een vergelijkbare bepaling bestaat thans ook al op grond van de Wbp. Reeds in de toelichting op de Wbp stond dat een bepaling als deze strikt genomen als overbodig kan worden beschouwd omdat de bestuursrechter beslissingen als deze als besluiten zal beschouwen."[54]

49 *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3, p. 117. Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat de Autoriteit Persoonsgegevens tijdens de parlementaire behandeling van de Uitvoeringswet AVG wél heeft voorgesteld de systematiek van rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht te wijzigen. Volgens haar zouden de rechterlijke procedures tegen besluiten van de toezichthouder in eerste aanleg geconcentreerd moeten worden bij één of enkele rechtbanken. Kennis van het gegevensbeschermingsrecht, zo heeft de Autoriteit Persoonsgegevens beargumenteerd, kan – gelet op de het technologisch karakter van het gegevensbeschermingsrecht en de complexiteit ervan – beter worden geborgd wanneer de rechtspraak in eerste aanleg wordt geconcentreerd. Om haar argument kracht bij te zetten, heeft zij gewezen op het feit dat thans de bestuursrechter van de Rechtbank Rotterdam exclusief bevoegd is om te oordelen over appellabele besluiten van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandse Bank (DNB) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De wetgever heeft hiervan echter afgezien, want: "[d]e verordening verplicht niet tot centralisatie van rechtspraak. Gelet op het beleidsneutrale karakter van implementatiewetgever van Europese regelgeving, zoals de Uitvoeringswet, is centralisatie dan ook niet aan de orde." Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3, p. 76.

50 Art. 12, derde lid, AVG. Als de verwerkingsverantwoordelijke geen gevolg geeft aan dit verzoek, dan dient hij de betrokkene uiterlijk binnen een maand na ontvangst van dat verzoek te informeren over de mogelijkheid om zijn klacht over de gegevensverwerking in te dienen bij de toezichthouder en beroep in te stellen bij de rechter.

51 Dat in de schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan op een informatieverzoek geen rechtsmiddelenclausule is opgenomen, doet hieraan geen afbreuk. Het al dan niet opnemen van een rechtsmiddelenclausule is immers geen voorwaarde voor de totstandkoming van een Awb-besluit: ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8137, r.o. 2.6.1 (*X/Stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen*).

52 Art. 8:104 en 8:105 Awb.

53 Art. 34 en 35 Uitvoeringswet AVG.

54 *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3, p. 117.

De wetgever neemt hier het standpunt in dat de codificatie van het informatieverzoek-besluitmodel strikt genomen overbodig is. Volgens haar kan ook via het klassiek besluitmodel, dat wil zeggen: via artikel 7:1 jo. 8.1 Awb deze toegang worden verkregen, indien een betrokkene het oneens is met de reactie van het verwerkingsverantwoordelijke bestuursorgaan op zijn informatieverzoek. De vraag is echter of deze constatering juist is. Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag, is het noodzakelijk om eerst in herinnering te brengen waarom de wetgever in de wetsgeschiedenis van de Wbp dit standpunt heeft ingenomen. In de memorie van toelichting bij deze wet heeft hij hierover het volgende opgemerkt:

> "In het algemeen deel van deze toelichting is reeds uiteengezet dat voor zover het gaat om de rechtsbescherming in de publieke sector aansluiting wordt gezocht bij het systeem van de Awb. In verband hiermee wordt in artikel 45 bepaald dat een beslissing van een bestuursorgaan op een verzoek als bedoeld in artikel 30, derde lid, 35, 36 of 38, tweede lid, alsmede een beslissing naar aanleiding van de aantekening van verzet als bedoeld in artikel 40 en 41 gelden als een besluit in de zin van de Awb. Strikt genomen kan een dergelijke bepaling in veel gevallen als overbodig worden beschouwd. Aangenomen moet worden dat een zodanige beslissing – in het verlengde van de WOB-jurisprudentie – door de bestuursrechter vaak als een besluit zal worden aangemerkt. Het betreft een weigering of toewijzing door een bestuursorgaan van een recht dat aan de betrokkene krachtens het wetsvoorstel is toegekend, hetgeen als een rechtshandeling in de zin van artikel 1:3 Awb kan worden beschouwd."[55]

Toch acht de wetgever omwille van het creëren van rechtszekerheid codificatie van het informatieverzoek-besluitmodel noodzakelijk.

> "Evenals de WPR is de WBP een regeling die zich zowel tot de private als de publieke sector uitstrekt. Introductie van de Awb-rechtsgang brengt een wijziging teweeg ten opzichte van de WPR die alleen de civiele verzoekschriftenprocedure kent. Tegen deze achtergrond achten wij een uitdrukkelijke bepaling uit een oogpunt van rechtszekerheid noodzakelijk. Met artikel 45 wordt buiten twijfel gesteld dat de Awb van toepassing is en op dit punt derhalve een verandering is beoogd. Daar waar bijzondere regelgeving de toepasselijkheid van de Awb uitsluit, gaat deze uiteraard als lex specialis vor (sic: FÇ) de onderhavige bepaling. Een voorbeeld zijn (FÇ: sic) artikelen 56a e.v. en 112 e.v. van de Kadasterwet."[56]

Hoewel het informatieverzoek-besluitmodel in de Wbp en later in de Uitvoeringswet AVG is gecodificeerd in formele wetgeving, is het om principiële redenen van belang kort stil te staan bij deze redenering van de wetgever. Hij maakt hier namelijk een belangrijk statement over de organisatie van rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht. Volgens hem is de codificatie van het informatieverzoek-besluitmodel strikt genomen onnodig. Als reden hiervoor voert de wetgever aan dat bestuursorganen en bestuursrechters uit eigen beweging zullen stellen dat de reactie van een bestuursorgaan op een informatieverzoek waarin een beroep wordt gedaan op een Europees informatierecht, moet worden beschouwd als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb, waartegen bezwaar en (hoger) beroep kan worden ingesteld. Om haar redenering kracht bij te zetten, maakt de wetgever een vergelijking met de Wob, die inmiddels is vervangen door de Woo.

55 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 174.
56 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 174.

Bij deze redenering kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst is zij ten aanzien van het besluitbegrip niet in lijn met de dogmatiek van het bestuursrecht. Om te bepalen of een betrokkene toegang heeft tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming, moeten twee voorvragen worden beantwoord: is er sprake van een besluit van een bestuursorgaan en is de betrokkene belanghebbende? In hoofdstuk 2 is reeds uiteengezet dat deze voorvragen zich lastig laten toepassen in de gegevensbeschermingsrechtelijke context, omdat bij de uitvoering van informatierechten niet per definitie een bestuursorgaan – en daarmee een besluit – in het spel is.[57] Op basis van het klassiek besluitmodel kan een betrokkene daardoor niet als vanzelfsprekend toegang tot rechtsbescherming verkrijgen in een gegevensbeschermingsrechtelijk geschil met de overheid.

De tweede kanttekening ziet op de vergelijking met de Wob. De vergelijking tussen deze nationale openbaarheidswetgeving enerzijds en gegevensbeschermingswetgeving anderzijds gaat tot op zekere hoogte op. Tussen het Europees gegevensbeschermingsrecht en de Wob bestonden zeker overeenkomsten. Beide gaan immers over de omgang met informatie: de Wob had betrekking op de openbaarmaking van bestuurlijke informatie voor eenieder, het gegevensbeschermingsrecht normeert de wijze waarop *persoonsgegevens* van natuurlijke personen worden verwerkt. Tevens spelen bij beide informatieverzoeken een belangrijke rol. Er dient een informatieverzoek te worden ingediend om openbaarmaking van bestuurlijke informatie of effectuering van informatierechten te realiseren. Er bestaan echter ook belangrijke verschillen tussen deze wetten, waarvan de wetgever zich wellicht niet bewust is geweest, waardoor de vergelijking spaak loopt. Het gegevensbeschermingsrecht en de openbaarheidswetgeving zien op fundamenteel andere werkingssferen en hanteren verschillende begrippenkaders. Wat betreft terminologie en systematiek was de Wob volledig afgestemd op de Awb. Zo was bij de uitvoering ervan per definitie een bestuursorgaan in het spel. De Wob zag immers op de openbaarmaking van informatie over bestuurlijke aangelegenheden van een bestuursorgaan. Tevens was sprake van een handeling met een zuiver publieksrechtelijk karakter. Op grond van artikel 3, vijfde lid, Wob, konden immers alleen bestuursorganen Wob-verzoeken inwilligen. Hier verleende de wetgever het bestuursorgaan aldus een exclusieve, niet aan eenieder toekomende bevoegdheid tot het verrichten van een publiekrechtelijke rechtshandeling. Aldus was sprake van een beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb, waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen konden worden aangewend.

Zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 2, is bij de effectuering van de AVG niet zonder meer een bestuursorgaan in het spel. De AVG is als omnibuswet gelijkelijk van toepassing op verwerkingen in de private én de publieke sector.[58] Niet alleen privaatrechtelijke rechtspersonen, maar ook natuurlijke personen kunnen een AVG-verwerkingsverantwoordelijke zijn ten aanzien van wie een betrokkene informatierechten kan inroepen.[59] Wanneer een bestuursorgaan als verwerkingsverantwoordelijke een informatieverzoek van een betrokkene afwijst of toewijst, handelt het aldus niet uit hoofde van een exclusief aan dat orgaan

57 Paragraaf 2.4.
58 Blok 2005, p. 246-252 en paragraaf 2.3.2.
59 Art. 4, onderdeel 7, AVG. Zie ook art. 1, onderdeel e, Wbp.

toegekende bestuursbevoegdheid.[60] Anders gezegd: in zulke gevallen is er geen sprake van een beslissing van een *bestuursorgaan*, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Daarom geldt de reactie van een bestuursorgaan op een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek niet als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Via het klassiek besluitmodel kan een betrokkene aldus geen toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming verkrijgen wanneer hij aan de hand van informatieverzoeken zijn informatierechten tracht te verwezenlijken. Kortom: het klassiek besluitmodel is als zodanig niet toegerust voor de gegevensbeschermingsrechtelijke praktijk.

Wel kan de wetgever ervoor kiezen de bestuursrechtelijke rechtsgang te openen in het gegevensbeschermingsrecht. Dan dient de wetgever in wetgeving in formele zin een strategisch besluitbegrip neer te leggen, zodat wél bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan worden georganiseerd tegen gegevensverwerkingen door bestuursorganen. In die wet moet dan een oplossing worden gevonden voor het feit dat de reactie van een bestuursorgaan op een informatieverzoek van een betrokkene niet automatisch kwalificeert als een publiekrechtelijke rechtshandeling. De wetgever kan dat doen door in wetgeving een verbinding te leggen tussen het algemeen bestuursrecht en het Europees gegevensbeschermingsrecht. In de wet moet dan worden bepaald dat wanneer een *bestuursorgaan* tevens *verwerkingsverantwoordelijke* is, de reactie van dat orgaan op een informatieverzoek van een betrokkene moet worden beschouwd als een beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Dit vereist echter, in tegenstelling tot hetgeen in de parlementaire behandeling van de Wbp is beweerd en in de wetsgeschiedenis van de Uitvoeringswet AVG is herhaald, wel degelijk tussenkomst van de wetgever. Met de codificatie van het informatieverzoek-besluitmodel in artikel 34 Uitvoeringswet AVG – voorheen artikel 45 Wbp – heeft de wetgever hierin terecht voorzien. In deze bepaling is immers neergelegd dat een schriftelijke beslissing op een verzoek als bedoeld in artikel 15-22 AVG, voor zover deze is genomen door *een bestuursorgaan*, geldt als *een besluit* in de zin van de Awb.

5.3 Het informatieverzoek

5.3.1 Verschillende typen informatieverzoeken

Eerder is gebleken dat het informatieverzoek-besluitmodel dé sleutel is om toegang tot rechtsbescherming te verkrijgen. Om de toepassing van dit model in de rechtspraak te kunnen onderzoeken, moet eerst in kaart worden gebracht wat een 'gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek' behelst en hoe het verschilt van andere informatieverzoeken. In dit opzicht kan een onderscheid worden gemaakt tussen vier typen informatieverzoeken.

60 Hier kan een vergelijking worden gemaakt met de wijze waarop de Nederlandse wetgever invulling geeft aan het besluitbegrip dat aan art. 22, eerste lid, AVG ten grondslag ligt. Dit artikel kent aan de betrokkene het recht toe om niet te worden onderworpen aan geautomatiseerde besluitvorming, profilering daaronder inbegrepen, die rechtsgevolgen voor hem heeft of hem in aanmerkelijke mate treft. Het besluitbegrip van art. 22, eerste lid, AVG dient volgens de wetgever 'ruimer te worden gelezen dan het besluitbegrip uit de Awb: ook private partijen vallen onder de reikwijdte van deze bepaling wanneer ze gebruik maken van geautomatiseerde besluitvorming'. Zie *Kamerstukken II* 2017/18 34851, nr. 3, p. 46 en 120.

Allereerst is er het *gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek*. Hiermee beoogt de verzoeker zijn subjectieve informatierechten die voortvloeien uit het Europees gegevensbeschermingsrecht, zoals het recht op inzage of wissing van zijn persoonsgegevens, te effectueren. Een beslissing van een bestuursorgaan op een dergelijk verzoek geldt, als gezegd, op grond van het informatieverzoek-besluitmodel als een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Ten tweede kan eenieder een verzoek om *publieke informatie* indienen bij een bestuursorgaan of een onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In dat geval is sprake van een verzoek in de zin van artikel 4.1, eerste lid, Woo.[61] De schriftelijke reactie van een bestuursorgaan op een Woo-informatieverzoek geldt als een appellabel besluit. Wordt dit verzoek gehonoreerd, dan leidt dat tot openbaarmaking van de gevraagde documenten voor eenieder. Ten derde kan er sprake zijn van een *informatieverzoek op grond van de Awb*. Zo kan een belanghebbende op grond van artikel 7:4, tweede en vierde lid, Awb en artikel 8:42, eerste lid, Awb verzoeken hem op de zaak betrekking hebbende stukken toe te sturen in het kader van een procedure tegen een Awb-besluit waartegen bezwaar is ingesteld.[62] In dit geval beoogt de belanghebbende, vermoedelijk voor het formuleren dan wel aanvullen van zijn bezwaar- of beroepsgronden, informatie te achterhalen.[63] Dan bieden artikel 7:4, tweede en vierde lid, en artikel 8:42, eerste lid, Awb een grondslag voor de inzage in de op de zaak betrekking hebbende stukken.[64] Volledigheidshalve moet wel worden opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak geldt dat de beslissing van een bestuursorgaan op een dergelijk informatieverzoek niet voor bezwaar en beroep vatbaar is.[65] Illustratief in dat verband is de uitspraak *X/Minister van Buitenlandse Zaken*.[66]

> De belanghebbende heeft de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht om aan haar en haar kinderen een visum voor kort verblijf te verstrekken. De minister heeft dit geweigerd. Tegen dit besluit heeft zij bezwaar aangetekend. In het kader van dit bezwaar heeft zij de minister op grond van artikel 35 Wbp verzocht om toezending van alle op haar zaak betrekking hebbende dossierstukken. In eerste aanleg volgt de bestuursrechter de redenering van de belanghebbende en merkt op dat dat artikel 35 Wbp van toepassing is op deze zaak. In hoger beroep daarentegen overweegt de Afdeling dat dit verzoek niet berust op artikel 35 Wbp, maar op artikel 7:4 Awb. Vervolgens legt zij uit dat de reactie van het bestuur op een verzoek om op de zaak betrekking hebbende stukken te verstrekken, geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb is, nu deze reactie deel uitmaakt van de procedure waarop deze stukken betrekking hebben.[67]

Tot slot kan sprake zijn van een *algemeen informatieverzoek*. Dit betreft een restcategorie: hiertoe behoren informatieverzoeken die niet te herleiden zijn tot de Awb, de AVG of de

61 De vraag of een informatieverzoek geldt als een verzoek op grond van de Wob, is elders uitvoerig aan bod gekomen. Zie in dat verband: *AB* 2020/258, m.nt. R. Stijnen en *AB* 2020/187, m.nt R. Stijnen. naar aanleiding van ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3100 (*Wob-verzoek*).

62 Op grond van art. 7:4, eerste lid, Awb moet het bestuursorgaan het procesdossier – het bezwaarschrift en alle op de zaak betrekking hebbende stukken – minimaal een week voor het horen ter inzage te leggen. Op basis van art. 7:4, vierde lid, Awb moet de belanghebbende de mogelijkheid krijgen om afschriften van dit dossier te verkrijgen. Wanneer sprake is van administratief beroep, is art. 7:18 Awb, de rechtsgrondslag van het informatieverzoek.

63 Koenraad, *De orde in het bestuursrecht* 2020, p. 170.

64 ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7568 (*X/Minister van Buitenlandse Zaken I*).

65 ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7568 (*Rechtskarakter verzoek om informatie in bezwaar*).

66 ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7568 (*X/Minister van Buitenlandse Zaken I*).

67 ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7568, r.o. 5.1 (*X/Minister van Buitenlandse Zaken*).

Woo. Aan wat voor soort verzoeken kan in dit kader worden gedacht? De zaak *Algemeen informatieverzoek* kan dit illustreren.[68]

> De verzoeker dient bij het Rotterdamse college van B&W verschillende informatieverzoeken in. Hiermee tracht hij algemene informatie te verkrijgen over werkprocessen van verschillende instanties ten aanzien van de verwerking van, en toegang tot, persoonsgegevens. In deze verzoeken verwijst hij naar twee gegevensbeschermingsrechtelijke arresten van het Hof van Justitie, te weten *Breyer* en *Nowak*. De bestuursrechter stelt dat dit geen gegevensbeschermingsrechtelijke informatieverzoeken, maar *algemene informatieverzoeken* zijn.[69] De opgevraagde informatie, zo stelt de bestuursrechter, heeft immers een algemeen karakter. Ook de verzetsrechter volgt deze redenering.[70]

Zoals hiervoor is gebleken hebben elk van deze vier informatieverzoeken een eigen ratio en – de restcategorie daargelaten – een eigen wettelijke grondslag. Toch lijkt het in de praktijk voor individuen lastig te zijn om het juiste informatieverzoek bij het bestuur in te dienen. In sommige gevallen trachten zij met een beroep op het gegevensbeschermingsrecht of de Woo (voorheen de Wob) inzage te verkrijgen in dossiers die inhoudelijk zien op Awb-besluitvormingstrajecten, zoals een visum- of uitkeringsaanvraag.[71] In weer andere gevallen proberen zij bijvoorbeeld via openbaarheidswetgeving inzage te verkrijgen in de verwerking van hun persoonsgegevens.[72]

In 2020 heeft de Afdeling een richtinggevende uitspraak gewezen over de verhouding tussen deze informatieverzoeken. Hierin heeft zij een toetsingskader uiteengezet dat de verhouding tussen deze informatieverzoeken verder preciseert.[73] Met het oog op de rechtspraktijk, zo overweegt de Afdeling, heeft zij aanleiding gezien om haar rechtspraak ten aanzien van de juridische kwalificatie van informatieverzoeken te verhelderen.[74]

> Het college van B&W van Rotterdam heeft het recht op bijstand van de belanghebbende ingetrokken en de reeds verstrekte bijstand deels teruggevorderd. In het kader van deze terugvordering schakelt het college een deurwaarder in met het verzoek beslag te leggen op een aantal panden. In januari 2017 heeft de belanghebbende het college met een beroep op de Wob verzocht om verstrekking van alle gegevens die zien op deze beslagleggingen. Het college heeft deze brief initieel opgevat als een Wob-verzoek, maar is hierop later teruggekomen. Het heeft gesteld dat het informatieverzoek van januari 2017 niet gericht is op openbaarmaking jegens eenieder, nu het louter de individuele belangen van de verzoeker dient. Daarom vat het college dit verzoek op als een 'algemeen informatieverzoek', en wijst

68 Rb. Rotterdam 4 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5526 (*Algemeen informatieverzoek*).
69 Rb. Rotterdam 4 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5526, r.o. 4.1-4.3 (*Algemeen informatieverzoek*).
70 In de rechterlijke fase is echter niet verduidelijkt of dit informatieverzoek geldt als een Woo-verzoek.
71 ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7568 (*X/Minister van Buitenlandse Zaken I*); ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3123 (*X/College van B&W van Wageningen*); ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1348 (*Inzage bijstandsdossier*); Rb. Limburg 18 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4383 (*X/College van B&W Stein*); Rb. Noord-Nederland 17 maart 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1574 (*Woo-verzoek/inzage procesdossier*); Rb. Noord-Nederland 17 maart 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1574 (*Woo-verzoek/inzage procesdossier*); Rb. 's-Gravenhage 9 mei 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW5859 (*X/Minister van Buitenlandse Zaken II*).
72 ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8137 (*X/Stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen*); ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3368 (*X/Stichting Bureau Jeugdzorg Haaglanden*); Rb. 's-Gravenhage 15 augustus 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BT7172 (*X/Stichting Bureau Jeugdzorg Haaglanden*). Zie in dat kader ook: Van der Sluis 2017a, p. 679.
73 ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268 (*Informatieverzoek college van B&W Rotterdam*).
74 ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268, r.o. 5.6 (*Informatieverzoek college van B&W Rotterdam*).

> het het tevens af. Het bezwaar hiertegen heeft het college niet-ontvankelijk verklaard, onder meer omdat het informatieverzoek niet gericht is op openbaarmaking voor eenieder. De eerstelijnsrechter heeft de redenering van het college gevolgd.

In hoger beroep ziet de Afdeling aanleiding om haar jurisprudentie over informatieverzoeken te verduidelijken.[75] "Hoofdregel is dat wanneer iemand met een beroep op de Wob een verzoek om informatie vervat in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid tot een bestuursorgaan richt, zo'n verzoek een Wob-verzoek is." Anders gezegd: als de indiener van een informatieverzoek de Wob (thans: Woo) benoemt, dan geldt als hoofdregel dat er sprake is van een verzoek op grond van de Wob (thans: Woo). De persoonlijke belangen van de indiener kunnen volgens de Afdeling hieraan geen afbreuk doen.

> "Het enkele feit dat de verzoeker de informatie vraagt vanwege zijn persoonlijk belang bij kennisneming van de informatie en/of met het oog op het gebruik van de informatie in een procedure tegen het bestuursorgaan of derden, betekent niet dat geen sprake is van een Wob-verzoek. Dat geldt ook indien de verzoeker de informatie (mogelijk) ook kan krijgen op grond van regels over de toegang tot stukken in een procesrechtelijke regeling, zoals artikel 7:4 van de Awb of de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering."[76]

Op deze hoofdregel formuleert de Afdeling drie uitzonderingen. Deze doen zich voor als:

> "(…) i) uit de aard van het verzoek, ii) uit de inhoud van het verzoek of iii) uit uitlatingen van de verzoeker, blijkt dat de verzoeker geen Wob-verzoek heeft beoogd in te dienen. Bij uitzondering i) kan worden gedacht aan het geval dat iemand inzage in zijn dossier of in zijn persoonsgegevens vraagt. In dat geval is het verzoek aan te merken als een verzoek om inzage als bedoeld in (…) de AVG (…). Uitzondering ii) ziet op situaties waarin iemand bijvoorbeeld vraagt om informatie, vragen stelt of alleen om toezending van de stukken vraagt in een procedure waarin hij belanghebbende is. Bij uitzondering iii) kan worden gedacht aan de situatie waarin de verzoeker aangeeft dat hij niet wil dat de informatie openbaar wordt gemaakt en alleen aan hem wordt verstrekt." Wanneer een uitzondering op de hoofdregel zich voordoet, zo overweegt de Afdeling, dan is het aan het bestuursorgaan om deugdelijk te motiveren dat dit het geval is. Dan kan het volgens haar 'op de weg van het bestuursorgaan liggen zich daarover eerst met de indiener te verstaan'.[77]

Uit deze passage volgt dat in eerste instantie het bestuur, op basis van de aard en inhoud van het informatieverzoek én de uitlatingen van de verzoeker, duidelijkheid moet creëren over de grondslag van het verzoek. Als een verzoeker een beroep heeft gedaan op de Woo, terwijl het verzoek materieel ziet op het gegevensbeschermingsrecht, dan dient het bestuur uit eigen beweging dit verzoek te converteren naar een AVG-informatieverzoek.[78] Als voor het bestuur onduidelijk is op welke grondslag het informatieverzoek berust, zo overweegt de Afdeling, dan dient het bij de indiener ervan na te vragen op welk wettelijk voorschrift het informatieverzoek is gebaseerd.[79]

---

75 ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268, r.o. 5.6 (*Informatieverzoek college van B&W Rotterdam*).
76 ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268, r.o. 5.6 (*Informatieverzoek college van B&W Rotterdam*).
77 ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268, r.o. 5.6 (*Informatieverzoek college van B&W Rotterdam*).
78 Deze lijn kan worden opgevat als een voorzetting van eerdere Wbp-jurisprudentie. Zie in dat kader: ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8137 (*X/Stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen*). Zie ook: *AB* 2014/366, m.nt. M. Graafeiland.
79 Rb. 's-Gravenhage 15 augustus 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BT7172, r.o. 5 (*X/Stichting Bureau Jeugdzorg Haaglanden*).

5.3.2 Contextuele interpretatie gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek

Aan het informatieverzoek-besluitmodel ligt impliciet de aanname ten grondslag dat de betrokkene weet dat hij een informatieverzoek moet indienen bij het bestuur om zijn informatierechten bij de bestuursrechter te effectueren. Pas wanneer het bestuursorgaan bij wie dit verzoek is neergelegd hierover beslist, is er sprake van een besluit waartegen de betrokkene bezwaar en beroep kan instellen. Aldus speelt het informatieverzoek een cruciale rol in het verkrijgen van toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Maar wanneer geldt een verzoek om informatie als een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek? Als een betrokkene met een beroep op de AVG een informatieverzoek indient bij het bestuursorgaan dat zijn gegevens (heeft) verwerkt, dan staat buiten kijf dat hij heeft getracht een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek in te dienen. Daarmee is echter nog niet gezegd dat ieder verzoek waarin het gegevensbeschermingsrecht wordt ingeroepen, automatisch geldt als een *gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoe*k. Dit is volgens de Afdeling uiteindelijk 'afhankelijk van de omstandigheden van het geval'.[80] De inhoud van het informatieverzoek, de uitlatingen van de verzoeker en het benoemen van de AVG in het verzoek kunnen in dat opzicht relevante factoren zijn.[81] Uiteindelijk moet het bestuur op basis van de gehele context van het verzoek bepalen of dit geldt als een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek. Kortom: het informatieverzoek-besluitmodel moet *contextueel* worden geïnterpreteerd.

Stel dat iemand een informatieverzoek indient bij het bestuur en hierin expliciet een beroep doet op het AVG-inzagerecht, maar het verzoek inhoudelijk niet ziet op de effectuering van dit recht. Dan hoeft het bestuur noch de bestuursrechter dit op te vatten als een AVG-inzageverzoek.[82] De contextuele interpretatie van het informatieverzoek-besluitmodel brengt immers met zich mee dat zij, de gehele context van het verzoek in ogenschouw nemende, moeten bepalen of er sprake is van een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek. In sommige gevallen kan dit ertoe leiden dat zij een informatieverzoek waarin een beroep op het gegevensbeschermingsrecht is gedaan, toch niet zullen opvatten als een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek. De uitspraak *Inzage Bibob-procedure* biedt hiervan een voorbeeld.[83]

> In twee bijlagen die hoorden bij een gepubliceerd besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie las appellant dat de gemeente Eindhoven op hem betrekking hebbende informatie had verstrekt aan de minister. Daaruit bleek dat de gemeente was geïnformeerd over een hem betreffende, nog niet-onherroepelijke veroordeling. Via het Wbp-inzagerecht trachtte appellant te achterhalen hoe deze informatie was verkregen en of de instanties met wie deze informatie was gedeeld ervan op de hoogte waren gebracht dat ten aanzien van deze

80 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1199, r.o. 5.1 (*Inzage Bibob-procedure*).

81 ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1460 (*X/College van B&W Apeldoorn*); ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2031 (*X/het College van procureurs-generaal en de Minister van Veiligheid en Justitie*); ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268 (*Informatieverzoek college van B&W Rotterdam*).

82 Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3123 (*X/College van B&W van Wageningen*); Rb. Gelderland 27 november 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:7289 (*X/College van B&W van Wageningen*).

83 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1199 (*Inzage Bibob-procedure*). Zie in dat verband ook: Rb. Rotterdam 4 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5526 (*Algemeen informatieverzoek*).

> veroordeling nog een hogerberoepsprocedure gaande was. In hoger beroep ging de Afdeling na of dit verzoek moest worden opgevat als een Wbp-inzageverzoek. Dat was volgens haar niet het geval. "De kwalificatie van een verzoek als een Wbp-verzoek is afhankelijk van de omstandigheden van het geval."[84] Hoewel appellant wel een expliciet beroep had gedaan op artikel 35 Wbp, kon volgens de Afdeling uit zijn vragen niet worden afgeleid dat hij wilde weten of hem betreffende persoonsgegevens werden verwerkt. De appellant beoogde volgens haar enkel de procedurele gang rondom een bestaande Bibob-procedure te achterhalen.

Deze contextuele interpretatie kan echter ook anders uitpakken. Zo zal de bestuursrechter soms een informatieverzoek waarin een beroep wordt gedaan op openbaarheidswetgeving uit eigen beweging omzetten naar een AVG-verzoek. Illustratief is de uitspraak *Conversie Wob/AVG*.[85]

> De verzoeker heeft op grond van de Wob het UWV verzocht om inzage in zijn dossier. Het UWV stelt op 18 januari 2022 niet te kunnen voldoen aan dit inzageverzoek. Het bezwaar van de verzoeker hiertegen wordt niet-ontvankelijk verklaard, omdat de brief van 18 januari 2022 geen Awb-besluit behelst. In eerste aanleg staat de vraag centraal of dit inderdaad het geval is. De bestuursrechter overweegt van niet: naar zijn oordeel had het UWV het inzageverzoek moeten opvatten als een informatieverzoek op grond van artikel 15 AVG. De beslissing van het UWV op een dergelijk besluit, zo redeneert de bestuursrechter, geldt op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG als een appellabel besluit.[86]

Het komt ook voor dat uit de inhoud van een informatieverzoek volgt dat de betrokkene zijn gegevensbeschermingsrechten tracht te effectueren, maar in het verzoek zelf het gegevensbeschermingsrecht niet wordt benoemd. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de betrokkene stelt bezwaren te hebben tegen de verwerking van zijn gegevens, maar géén uitdrukkelijk beroep doet op een informatierecht of een (geschonden) gegevensbeschermingsrechtelijke norm. Wanneer dat het geval is, dan dient het bestuursorgaan bij wie het bezwaar tegen de verwerking is neergelegd dit uit eigen beweging op te vatten als een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek. Volgens vaste rechtspraak van de bestuursrechter geldt immers dat 'geschriften van een burger door een bestuursorgaan naar hun juridische strekking moeten worden beoordeeld'.[87] Deze rechtspraak ziet weliswaar op het algemeen bestuursrecht, en niet specifiek op het gegevensbeschermingsrecht. Toch zou hieruit de rechtsregel kunnen worden gedestilleerd dat bestuursorganen uit eigen beweging moeten nagaan of een bezwaar tegen een verwerking moet worden opgevat als een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek.[88] Is dat het geval, dan moet de reactie van het bestuur namelijk worden opgevat als een besluit waartegen eventueel bezwaar en beroep kan worden aangetekend. De betrokkene kan dan, ondanks het feit dat deze niet expliciet een geschonden norm van gegevensbeschermingsrecht inroept, toegang tot rechtsbescherming verkrijgen.

---

84 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1199 (*Inzage Bibob-procedure*).
85 Rb. Rotterdam 15 februari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1605 (*Conversie Wob/AVG*).
86 Rb. Rotterdam 15 februari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1605, r.o. 2 (*Conversie Wob/AVG*).
87 CRvB 8 januari 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH1049 (*Overleden echtgenoot*); CRvB 10 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1837 (*Beoordeling geschriften naar juridische strekking*). Zie hierover in het bijzonder de annotatiereeks 'Ceci n'est pas een bezwaarschrift: kijk naar de strekking van een geschrift i.p.v. juridische muggenzifterij' van L.J.A. Damen: *AB* 2005, 130.
88 Dit is ook in lijn met jurisprudentie inzake de Wob. Zie hierover in detail Van der Sluis 2017b.

> Stel dat een bestuursorgaan de betrokkene schriftelijk informeert dat het zijn gegevens verwerkt. Hij wendt zich vervolgens tot het bestuur en tekent bezwaar, als bedoeld in artikel 6:4 Awb, aan tegen de verwerking. Hij stelt in zijn bezwaarschrift dat zijn gegevens onrechtmatig zijn verwerkt en verzoekt om wissing. Het is dan evident dat zijn bezwaar (onder andere) een beroep op artikel 17, eerste lid, onderdeel d, AVG behelst. Het bezwaarschrift, waarin betrokkene verzoekt om een rechtmatigheidsoordeel over de gegevensverwerking en de wissing hiervan, zou het bestuur op basis van bovengenoemde jurisprudentie uit eigen beweging moeten opvatten als een informatieverzoek op grond van artikel 17 AVG. Op basis van artikel 34 Uitvoeringswet AVG geldt de beslissing van het bestuursorgaan op dit informatieverzoek als een Awb-besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat.

5.3.3 De betrokkene en het informatieverzoek

Iedere betrokkene kan bij het bestuursorgaan dat zijn gegevens verwerkt een informatieverzoek indienen ter effectuering van zijn informatierechten. Naar de systematiek van het Europees gegevensbeschermingsrecht kan alleen een *natuurlijke persoon* een *betrokkene* zijn. Dit betekent dat rechtsvormen zoals stichtingen en verenigingen geen AVG-betrokkene kunnen zijn.[89]

Wel geldt dat het bestuursorgaan dat het informatieverzoek moet behandelen, de natuurlijke persoon die het verzoek indient moet kunnen identificeren. Wanneer twijfels bestaan over de identiteit van de indiener, dan kan het bestuur op grond van artikel 12, zesde lid, AVG, om aanvullende informatie vragen. Bestuursorganen hebben in beginsel beleidsruimte ten aanzien van de wijze waarop zij de identiteit van de indiener vaststellen. Maar volgens de Afdeling mag de identiteitsvaststelling niet zo belemmerend 'werken dat daarmee aan het recht van de betrokkene zich vrijelijk tot het college te wenden met een inzageverzoek afbreuk wordt gedaan'.[90] Weigert een betrokkene zich te identificeren, dan kan het bestuur ervoor kiezen het informatieverzoek niet in behandeling te nemen.[91] Ter illustratie kan worden gewezen op de zaak *Identificatieplicht AVG*.[92]

> De betrokkene verzoekt het college van B&W van Heemskerk om wissing van zijn gegevens. Het college heeft hem verzocht zich te identificeren via DigiD of door fysiek naar de gemeente te komen. De betrokkene reageert hier niet op. Het college neemt daarom zijn verzoek niet in behandeling. In beroep staat onder meer de vraag centraal of het college terecht het informatieverzoek niet in behandeling heeft genomen. De betrokkene heeft onder andere gesteld dat hij geen financiële middelen zou hebben om naar het gemeentehuis te komen en dat hij vanwege veiligheidsredenen geen DigiD zou willen aanmaken. Volgens hem zou het college ook via videobellen zijn identiteit kunnen vaststellen. Maar de bestuursrechter gaat hier niet in mee, omdat: "uit wat eiser heeft aangevoerd niet blijkt dat het voor hem onmogelijk of zeer bezwaarlijk was om zich te identificeren op een van de door het college voorgestelde manieren. Dat eiser geen DigiD wil aanmaken is een persoonlijke keuze die eiser mag maken, maar dat betekent wel dat hij dan op een andere manier zijn identiteit moet

89 Rb. Amsterdam 11 mei 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BM4005, r.o. 3.1 (*Stichting Hells Angels*). Uiteraard kan een betrokkene op grond van art. 80 AVG een orgaan, organisatie of vereniging zonder winstoogmerk de opdracht geven om namens hem de in art. 77, 78, 79 en 82 genoemde rechten uit te oefenen.

90 ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2833, r.o. 5.1 (*X/College van B&W Heemskerk*).

91 Art. 12, tweede en zesde lid, AVG en art. 37, tweede lid, Wbp (oud).

92 Rb. Zeeland-West-Brabant 8 februari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:628 (*Identificatieplicht AVG*). Ze ook: ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2403 (*X/College van B&W Westerveld*); Rb. Midden-Nederland 22 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4078 (*X/College van B&W Urk*).

> aantonen. Nu eiser niet (met stukken) heeft onderbouwd waarom het voor hem financieel gezien onmogelijk of zeer bezwaarlijk was om naar het gemeentehuis te komen, kan de geboden mogelijkheid om zich in persoon te identificeren als redelijk worden aangemerkt."[93]

Ook als de betrokkene gedetineerd is, moet hij in staat worden gesteld om zijn informatierechten te effectueren.[94]

> Met een beroep op artikel 16 AVG (het recht op rectificatie) heeft de betrokkene die in detentie zit de Minister van Justitie en Veiligheid verzocht om rectificatie van zijn persoonsgegevens. De minister wijst dit verzoek af. De betrokkene tekent hiertegen bezwaar aan en vraagt een voorlopige voorziening aan. Volgens de minister is de bestuursrechter echter onbevoegd hiervan kennis te nemen, aangezien de betrokkene gedetineerd is. De rechter ziet dit anders. Volgens hem vormt het feit dat de betrokkene gedetineerd is geen beletsel voor zijn bevoegdheid.[95]

De Nederlandse wetgever heeft in de Uitvoeringswet AVG geen nadere regels opgenomen over de bescherming van gegevens van overleden personen. Daardoor is de AVG, althans in Nederland, niet van toepassing op dergelijke verwerkingen. Dit heeft ook consequenties voor de invulling van het betrokkenenbegrip in gegevensbeschermingszaken. De vraag of rechten uit de AVG kunnen worden verwezenlijkt door de erven van een overleden persoon moet, bij gebrek aan een regeling hierover in de Uitvoeringswet AVG, worden beantwoord aan de hand van artikel 4:182 BW. Uit deze bepaling vloeit voort dat rechten die vermogensrechtelijk of familierechtelijk van aard zijn, voor overgang vatbaar zijn. De AVG-informatierechten zijn echter persoonlijke rechten die 'alleen door de betrokkene zelf zijn in te roepen'.[96] Daardoor kunnen de erven van een overleden persoon niet namens laatstgenoemde zijn informatierechten effectueren. Enkel en alleen de betrokkene zelf kan dat bij leven doen. Wel kunnen de erven de juistheid van deze gegevensverwerkingen *accessoir* aan de orde stellen. De zaak *AVG-procedure erven* biedt hiervan een voorbeeld.[97]

> De betrokkene woonde formeel in Monaco. De Belastingdienst onderzocht of hij tussen 2013 en 2017 woonachtig – en daarmee ook belastingplichtig – was in Nederland. Voor dit onderzoek werden zijn gegevens verstrekt aan de belastingdiensten van andere landen. De betrokkene diende onder meer een correctieverzoek en schadevergoedingsverzoek in bij de Nederlandse Belastingdienst, omdat deze verstrekkingen onjuist zouden zijn. Gedurende deze procedure is de betrokkene overleden. Zijn erven hebben deze procedure voortgezet, maar de bestuursrechter heeft het beroep niet-ontvankelijk verklaard. Volgens hem volgt uit artikel 4:182 BW dat rechten die vermogensrechtelijk of familierechtelijk van aard zijn voor overgang vatbaar zijn. De informatierechten uit de AVG zijn volgens hem echter persoonlijke rechten die alleen door de betrokkene kunnen worden geëffectueerd. Daarom kunnen de erven de procedure die de betrokkene reeds had gestart niet voortzetten. Het feit dat de juistheid van de verwerking mogelijk relevantie heeft voor belastingprocedures die de erven kunnen voortzetten, maakt dit niet anders. "In de lopende fiscale procedures

93 Rb. Zeeland-West-Brabant 8 februari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:628, r.o. 7 (*Identificatieplicht AVG*).

94 Rb. Noord-Nederland 26 april 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1622 (*Gedetineerde*).

95 Rb. Noord-Nederland 26 april 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1622, r.o. 2.2 (*Gedetineerde*).

96 Rb. Den Haag 24 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:612 (*AVG-procedure erven*). Uiteraard heeft de betrokkene op grond van art. 80, eerste lid, AVG het recht om een orgaan, organisatie of vereniging zonder winstoogmerk te machtigen om namens hem een AVG-klacht in te dienen dan wel een voorziening in rechte in te stellen.

97 Rb. Den Haag 24 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:612 (*AVG-procedure erven*).

> kunnen eisers de juistheid van de door de Belastingdienst gebruikte gegevens desgewenst aan de orde stellen en daarover binnen dat kader procederen", aldus de bestuursrechter.[98]

Het feit dat AVG-informatierechten persoonlijkheidsrechten zijn werkt ook door in de ouder-kindrelatie. Een ouder kan wel *ten behoeve van zijn minderjarige kinderen* een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek indienen bij het bestuur. Maar diezelfde ouder kan niet ten behoeve van zichzelf een dergelijk verzoek doen. De ouder geldt dan namelijk niet als *betrokkene*, nu de persoonsgegevens van de kinderen niet hem betreffende gegevens zijn. Een en ander kan worden verhelderd aan de hand van de zaak *X/College van B&W Purmerend*.[99]

> Een ouder verzoekt het college van B&W van Purmerend om hem uit de basisregistratie personen een uittreksel te verstrekken van de adresgegevens van zijn kinderen. Uit zijn informatieverzoek volgt dat hij dit niet namens zijn kinderen, maar namens zichzelf doet. Het college weigert de adresgegevens te verstrekken omdat de kinderen recht hebben op geheimhouding ervan en omdat het verzoek niet ten behoeve van hen is ingediend. Uit dit gegeven leidt het college af dat de verzoeker geen AVG-betrokkene, maar een derde is. In hoger beroep bevestigt de Afdeling dat de adresgegevens van de kinderen niet gelden als gegevens die de verzoeker betreffen. Aan artikel 15 AVG kunnen immers 'derden geen recht op inzage in over een ander verwerkte persoonsgegevens ontlenen'.[100]

5.3.4 Het informatieverzoek-besluitmodel is van openbare orde

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat bestuursorganen uit eigen beweging moeten nagaan of een indiener van een informatieverzoek heeft beoogd een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek in te dienen. Maar ook op de bestuursrechter rust een dergelijke plicht. Hij zou ambtshalve, dat wil zeggen: los van de door partijen aangevoerde gronden, moeten toetsen of een bestuursorgaan aan een betrokkene via het informatieverzoek-besluitmodel toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming moet verlenen. Dit houdt verband met het volgende. In het bestuursprocesrecht komt namelijk een categorie bepalingen voor ambtshalve toetsing in aanmerking: rechtsregels van openbare orde. Dergelijke regels staan niet ter vrije beschikking van procespartijen.[101] Zij behoren immers tot de kern van de rechtsorde.[102] Deze moet de rechter daarom, los van de kennis en wil van procespartijen en de aangevoerde gronden, bewaken.[103]

98 Rb. Den Haag 24 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:612 (*AVG-procedure erven*).
99 ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1538 (*X/College van B&W Purmerend*).
100 ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1538, r.o. 7.1 (*X/College van B&W Purmerend*).
101 Voorschriften moeten niet te snel als zijnde van openbare orde worden aangemerkt. Dat is omdat ambtshalve toetsing kan leiden tot reformatio in peius. Dit betekent dat het aanwenden van rechtsmiddelen tegen een besluit in beginsel er niet toe mag leiden dat de belanghebbende in een ongunstigere rechtspositie komt te verkeren. Zie hierover onder andere Brugman 2010, p. 70.
102 Volgens Schuurmans en Verburg moeten de redenen voor ambtshalve toetsing worden gezocht in de grondbeginselen die een staat een rechtsstaat maken. Zie: Schuurmans & Verburg 2012, p. 262-264.
103 Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure (R&P nr. SB3)* 2017, p. 665.

In de bestuursrechtelijke literatuur bestaat discussie over de vraag welke rechtsregels van openbare orde zijn en welke niet.[104] Wel volgt ontegenzeggelijk uit de wetsgeschiedenis van de Awb dat regels over toegang tot rechtsbescherming die betrekking hebben op de bevoegdheid van de bestuursrechter en ontvankelijkheid van het rechtsmiddel, gelden als rechtsregels van openbare orde en 'daarmee niet ter vrije beschikking van partijen' staan.[105] De naleving van deze regels wordt door de bestuursrechter 'los van de wil en kennis van partijen bewaakt'.[106] "Zo zal de rechter – en dat komt in de praktijk met enige regelmaat voor – zich inderdaad niet conformeren aan bij voorbeeld een onjuiste uitleg van het besluitbegrip (…)", aldus de wetgever in de memorie van toelichting bij de Awb.[107]

De wetsbepaling waarin het informatieverzoek-besluitmodel is gecodificeerd, artikel 34 Uitvoeringswet AVG, geldt ook als rechtsregel van openbare orde die de bestuursrechter ambtshalve moet toetsen. In deze bepaling wordt namelijk ten aanzien van het gegevensbeschermingsrecht de toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming geregeld. De wetgever heeft hierin de reactie van het bestuursorgaan op een informatieverzoek van een betrokkene gelijkgesteld aan een Awb-besluit, waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Wat betekent dit dan precies voor het gegevensbeschermingsrecht? Dit betekent dat in gegevensbeschermingsrechtelijke zaken de bestuursrechter in eerste aanleg én in hoger beroep uit eigen beweging het informatieverzoek-besluitmodel moet toepassen, ook als partijen hierover geen gronden aanvoeren.

5.4 Rechtspraakonderzoek

5.4.1 Rechtsbijstand en een omissie van de wetgever

In deze paragraaf wordt aan de hand van rechtspraakonderzoek geanalyseerd in hoeverre een betrokkene die wil opkomen tegen een autonome verwerking via het informatieverzoek-besluitmodel toegang kan verkrijgen tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Uit dit model volgt dat hiervoor aan twee vereisten moet zijn voldaan. Allereerst moet er sprake zijn van een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek. Dit verzoek moet inhoudelijk zien op de effectuering van informatierechten die in artikel 15-22 AVG zijn neergelegd. Ten tweede moet er een bestuursorgaan in het spel zijn. Verschillende rechterlijke uitspraken laten zien dat lang niet iedere betrokkene wiens gegevens door het bestuur zijn verwerkt, via het informatieverzoek-besluitmodel toegang tot rechtsbescherming kan verkrijgen. Dit komt onder meer door de wijze waarop de betrokkene, het bestuur of de bestuursrechter dit model toepassen of juist nalaten het toe te passen. In de volgende paragrafen wordt deze rechtspraak kritisch tegen het licht gehouden. Maar voordat hiertoe wordt overgegaan, wordt eerst kort stilgestaan bij twee onderwerpen die verband houden met toegang tot rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht.

104 Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure (R&P nr. SB3)* 2017, p. 665; Schlössels, Schutgens & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 2 (HSB)* 2019, p. 310.
105 PG Awb I, p. 464. Brugman 2010, p. 132; Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure (R&P nr. SB3)* 2017, p. 481.
106 Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure (R&P nr. SB3)* 2017, p. 665.
107 PG Awb II, p. 464.

Gefinancierde rechtsbijstand en de AVG

Kan een betrokkene een beroep doen op gefinancierde rechtsbijstand als hij een gegevensbeschermingsrechtelijk geschil met het bestuur heeft? Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. De Wet op de rechtsbijstand (WRB) biedt een belangrijk vangnet voor burgers die onvoldoende middelen hebben om zelfstandig in rechtsbijstand te voorzien. De Raad voor Rechtsbijstand heeft op grond van de wet ruimte om toevoegingsaanvragen te beoordelen (art. 12, tweede lid, onderdeel g, WRB). Hoe hij gebruikmaakt van deze beoordelingsruimte is uitgewerkt in een werkinstructie. Hieruit volgt dat toevoegingsaanvragen die zien op de verwezenlijking van AVG-informatierechten in de relatie burger-bestuur in beginsel worden afgewezen.[108] In dat verband wordt in de werkinstructie gewezen op het zelfredzaamheidscriterium dat aan de WRB ten grondslag ligt. Burgers worden geacht zelf voor hun gegevensbeschermingsbelang op te kunnen komen omdat 'het een eenvoudig probleem is of omdat de wet stelt dat hiervoor geen Rechtsbijstand wordt verstrekt'.[109] Alleen bij hoge uitzondering wordt aan de burger een toevoeging verleend. Dat is het geval wanneer een zaak 'zodanig feitelijk en/of juridisch complex is dat bijstand van een advocaat noodzakelijk is'.[110]

Bevoegdheid van de algemene bestuursrechter

Hoewel de wetgever heeft getracht de algemene bestuursrechter rechtsmacht te geven over AVG-besluiten van bestuursorganen, heeft hij ten tijde van de codificatie van de Wbp en de Uitvoeringswet AVG op dit punt in ieder geval één kwestie over het hoofd gezien. Tegen AVG-besluiten van de Kamer van Koophandel (KvK) en de Sociaal Economische Raad (SER) kan volgens bijlage 2 bij de Awb, meer specifiek artikel 4 B, enkel in eerste en enige aanleg worden opgekomen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Enkel twee categorieën besluiten, te weten die op basis van de Wob en artikel 3 Ambtenarenwet 2017, zijn hiervan uitgezonderd. Deze besluiten vallen wel onder de bevoegdheid van de algemene bestuursrechter. De AVG behoorde echter niet tot deze uitzonderingen. Daarom had uitsluitend het CBb rechtsmacht over AVG-besluiten van de KvK en SER. Indachtig de wetsgeschiedenis van de Uitvoeringswet AVG, vond het CBb dit onwenselijk. In verschillende zaken heeft het de wetgever hierop gewezen.[111] Zo heeft dit rechtscollege zich in de zaak *KvK AVG-zaken,* waar in 2020 uitspraak in is gedaan, onbevoegd verklaard om AVG-besluiten van de KvK te toetsen.[112]

> "(…) voor besluiten op grond van de AVG heeft [FÇ: de wetgever] gekozen voor het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, waarin het beroep wordt ingesteld bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling). Het College houdt het er daarom voor dat bij de Uitvoeringswet is verzuimd artikel 4 van de Bevoegdheidsregeling aan te passen in die zin dat ook besluiten

108 https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/bestuursrecht/b010-bestuursrecht/. Zie ook: Schuurmans 2023, p. 143.

109 https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/bestuursrecht/b010-bestuursrecht/. Wel kunnen betrokkenen nog een adviestoevoeging zelfredzaamheid indienen via het Juridisch Loket.

110 ABRvS 7 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3585 (*X/Raad voor Rechtsbijstand*); Rb. Den Haag 4 mei 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3980, r.o. 5 (*X/Raad voor Rechtsbijstand*).

111 CBb 21 april 2020, ECLI:NL:CBB:2020:297 (*KvK AVG-zaken I*); CBb 21 april 2020, ECLI:NL:CBB:2020:298 (*KvK AVG-zaken II*); CBb 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:730 (*KvK AVG-zaken III*).

112 CBb 21 april 2020, ECLI:NL:CBB:2020:297 (*KvK AVG-zaken I*).

van de Kamer van Koophandel (en de Sociaal-Economische Raad) op grond van de AVG van de rechtsmacht (in eerste en enige aanleg) van het College worden uitgezonderd. (…) Ook om reden van wetssystematiek ligt het daarom in de rede ervan uit te gaan dat de wetgever heeft verzuimd artikel 4 van de Bevoegdheidsregeling aldus aan te passen."

De wetgever heeft deze omissie in de Verzamelwet EZK 2022 geadresseerd. In de memorie van toelichting bevestigt de wetgever dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Uitvoeringswet AVG kan worden afgeleid dat voor AVG-besluiten van bestuursorganen is gekozen voor het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.[113] Bezien tegen deze achtergrond erkent hij in de toelichting bij de Verzamelwet EZK 2022 dat bij de vervaardiging van de Uitvoeringswet AVG abusievelijk is verzuimd bijlage 2 bij de Awb aan te passen.[114] Deze omissie is in de Verzamelwet EZK 2022 hersteld. Artikel 4 van bijlage 2 bij de Awb is gewijzigd in de zin dat AVG-besluiten van de KvK (en de SER) zijn uitgezonderd van beroep bij het CBb. Deze vallen door deze wetswijziging onder de bevoegdheid van de rechtbanken en de Afdeling.

5.4.2 De toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel in de praktijk: twee lijnen

In deze paragraaf wordt op basis van rechtspraakonderzoek de toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel in kaart gebracht. Het binnen de overheid dominante klassieke beleidsperspectief heeft als uitgangspunt die een burger een rationeel handelend individu is dat weet om te gaan met wetgeving en voor belangen op te komen, zolang hij maar over de juiste informatie beschikt.[115] Dit rationalistische perspectief ligt impliciet ook aan de basis van het informatieverzoek-besluitmodel. Dit model vereist immers dat de betrokkene eerst een informatieverzoek ter effectuering van zijn informatierechten indient bij het bestuursorgaan dat zijn persoonsgegevens (heeft) verwerkt. Pas wanneer dat orgaan reageert op dit verzoek is er sprake van een besluit en kan hij de verwerking in bezwaar en (hoger) beroep ter discussie stellen. Kortom: aan de hand van het instrument van het informatieverzoek kan een betrokkene controle uitoefenen over de verwerking van zijn gegevens.

Lang niet iedere betrokkene dient echter bij het bestuursorgaan dat zijn gegevens verwerkt een informatieverzoek in. Wat in de praktijk met enige regelmaat lijkt te gebeuren is dat hij, zonder een expliciet beroep te doen op zijn informatierechten of geschonden gegevensbeschermingsrechtelijke normen, klaagt over de verwerking of verzoekt om stopzetting of wissing van de verwerkte gegevens. Ook komt het voor dat de betrokkene, bijvoorbeeld nadat hij schriftelijk heeft vernomen dat zijn gegevens zijn verwerkt, direct bezwaar, in de zin van artikel 6:4 Awb, aantekent tegen de verwerking, omdat hij meent dat deze als zodanig kwalificeert als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Bestuursorganen benaderen deze situaties op uiteenlopende wijze. Hierbij vallen twee lijnen te ontwaren in de rechtspraak: bestuursorganen die het informatieverzoek-besluitmodel contextueel toepassen en bestuursorganen die het – bewust dan wel onbewust – niet toepassen.

113 *Kamerstukken II* 2020/21, 35889, nr. 3, p. 4.
114 *Kamerstukken II* 2020/21, 35889, nr. 3, p. 4.
115 WRR 2017, p. 12.

Contextuele toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel

Er zijn bestuursorganen die in zulke situaties het informatieverzoek-besluitmodel, in lijn met de jurisprudentie in paragraaf 5.3.2, contextueel toepassen. Wanneer de betrokkene klaagt over de verwerking van zijn persoonsgegevens, maar geen direct beroep doet op een geschonden gegevensbeschermingsrechtelijke norm of informatierecht, vatten deze bestuursorganen de klacht uit eigen beweging op als een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek. Hierdoor kan de betrokkene, ondanks de afwezigheid van een expliciet informatieverzoek, toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming verkrijgen. Wat de betrokkene onder meer inhoudelijk aanvoert over de verwerking is voor hen bepalend voor het antwoord op de vraag of beoogd is een informatieverzoek in te dienen. Aldus is de gehele context van het verzoek leidend, en niet alleen de letterlijke bewoording van de klacht. De uitspraak *Registratie ARO-lijst* biedt een goed voorbeeld.[116]

> Het UWV had de gegevens van de betrokkene op een 'waarschuwingslijst', te weten het Agressie Registratiesysteem Overheid (de ARO-lijst) geplaatst, omdat hij in een procedure discriminerende en beledigende opmerkingen zou hebben gemaakt over een verzekeringsarts. Hij werd hierover schriftelijk geïnformeerd. Vervolgens tekende hij bezwaar aan tegen deze gegevensverwerking in de ARO-lijst zonder een informatieverzoek in te dienen. Blijkens de feitenomschrijving in beroep en hoger beroep, koos het UVW ervoor om uit eigen beweging het bezwaarschrift van de betrokkene op te vatten als een wissingsverzoek op grond van artikel 36 Wbp.[117] Zijn reactie op dit verzoek beschouwde het vervolgens als een primair besluit, waartegen hij bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kon aanwenden. Zo kon de rechtmatigheid van de verwerking in bezwaar en (hoger beroep) ter discussie worden gesteld.

Achterwege laten van het informatieverzoek-besluitmodel

In de rechtspraak zijn ook zaken te vinden waarin bestuursorganen het informatieverzoek-besluitmodel, bewust dan wel onbewust, niet toepassen in situaties waarin een betrokkene klaagt over een gegevensverwerking zonder evenwel een beroep te doen op het gegevensbeschermingsrecht. Vaak controleren deze bestuursorganen enkel of de betrokkene volgens het klassiek besluitmodel hiertegen rechtsmiddelen kan aanwenden. Door het informatieverzoek-besluitmodel links te laten liggen, zetten zij de toegang tot rechtsbescherming van betrokkenen onder druk. Via het klassiek besluitmodel kan immers geen toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming worden verkregen. De handeling waarop het geschil ziet – de autonome verwerking van zijn gegevens door het bestuur – is namelijk een feitelijke handeling. Zonder toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel is zij niet appellabel.[118]

Bestuursrechters gaan verschillend om met het terzijde laten liggen van het informatieverzoek-besluitmodel door bestuursorganen. Wederom vallen hierbij twee lijnen te ontwaren in de rechtspraak. Allereerst zijn er bestuursrechters die het bestuur corrigeren. Zij constateren dan doorgaans dat de klacht van de betrokkene in de bestuurlijke fase onterecht niet is opgevat als een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek, verklaren het (hoger)

116 ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3484 (*Registratie ARO-lijst*); Rb. Den Haag 1 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15813 (*Registratie ARO-lijst*). Zie ook: Rb. Noord-Holland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:8412 (*X/College van B&W Castricum*).

117 ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3484 (*Registratie ARO-lijst*); Rb. Den Haag 1 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15813 (*Registratie ARO-lijst*).

118 Paragraaf 5.2.2-5.2.3.

beroep van de betrokkene gegrond en vernietigen het bestreden besluit. Dit heeft tot gevolg dat de betrokkene uiteindelijk toch toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming heeft en een inhoudelijk oordeel verkrijgt over zijn geschil. Deze lijn wordt aan de hand van voorbeelden uit de rechtspraak toegelicht in paragraaf 5.4.2.1.[119] Er zijn echter ook bestuursrechters die het terzijde laten liggen van het informatieverzoek-besluitmodel niet corrigeren, waardoor de betrokkene niet, of pas na een omweg, toegang tot rechtsbescherming verkrijgt. Deze lijn wordt toegelicht in paragraaf 5.4.2.2.

5.4.2.1 Eerste lijn: correctie door de bestuursrechter

Zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 2, speelt het recht op inzage een cruciale rol binnen de systematiek van het Europees gegevensbeschermingsrecht.[120] Een betrokkene kan immers pas controleren of een gegevensverwerking in lijn met het recht is, als hij deze kan inzien. Het recht op inzage zoals neergelegd in artikel 15 AVG bestaat uit drie verschillende onderdelen. Het eerste ziet op de 'of-vraag': de betrokkene heeft het recht om aan de verwerkingsverantwoordelijke te vragen *of* zijn gegevens zijn verwerkt. Het tweede heeft betrekking op de 'welke-vraag': als de gegevens van de betrokkene inderdaad zijn verwerkt, dan heeft hij het recht te weten om *welke* gegevens het gaat en deze in te zien. Het derde en laatste onderdeel ziet op de 'hoe-vraag': wanneer gegevens van de betrokkene zijn verwerkt, dan komt hem het recht op informatie toe, zodat hij kan controleren *hoe* de verwerking heeft plaatsgevonden. De zaak *Boete milieuzone* gaat over een betrokkene die via het inzagerecht tracht te achterhalen *hoe* een gemeentebestuur zijn gegevens heeft verwerkt.[121] Vanwege een zeer restrictieve bestuurlijke interpretatie van het inzagerecht, kon hij dit recht echter niet zonder meer effectueren.

> De betrokkene is in oktober 2018 in Amsterdam gefotografeerd en beboet, omdat hij met zijn auto een milieustraat is ingereden. Hij wenst van het Amsterdamse college van B&W onder meer te vernemen hoe zijn gegevens in de bestuurlijke keten zijn verwerkt.[122] Het college stelt dat hij 'een verzoek om informatie over de verwerking van zijn gegevens heeft gevraagd en geen beroep op inzage in zijn gegevens'.[123] Daarom heeft het geen primair besluit genomen naar aanleiding van zijn informatieverzoek.

De bestuursrechter in eerste aanleg stelt het college in het gelijk. Hij constateert dat de betrokkene inderdaad "geen inzage in zijn gegevens vroeg, maar alleen informatie wilde hoe zijn gegevens verwerkt worden. Hierop ziet artikel 15 van de AVG niet."[124] Voor de rechter is het dermate evident dat dit beroep kennelijk niet-ontvankelijk is, dat hij tijdens het vooronderzoek op grond van artikel 8:54 Awb heeft besloten de zaak zonder zitting af te doen. Hiertegen heeft de betrokkene zich op grond van artikel 8:55 Awb verzet. De

119 ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1687 (*X/College van B&W Utrecht*); ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:688 (*X/College van B&W Ede*).
120 Paragraaf 2.3.2.
121 Rb. Amsterdam 23 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:6230 (*Boete milieuzone*).
122 Rb. Amsterdam 29 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:7494, r.o. 6.3 (*Boete milieuzone – verzet*).
123 Rb. Amsterdam 23 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:6230, r.o. 2 (*Niet-ontvankelijkheid informatieverzoek*).
124 Rb. Amsterdam 23 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:6230, r.o. 5 (*Boete milieuzone*).

verzetsrechter heeft het achterwege laten van het informatieverzoek-besluitmodel door het Amsterdamse college en de rechter in eerste aanleg gecorrigeerd.[125]

> In zijn inzageverzoek, zo constateert de verzetsrechter, heeft de betrokkene "onder meer, verzocht om inzage in de herkomst en doorgifte van foto's, persoons- en rekeningnummers in de bestuurlijke keten. Tevens wenst hij inzage in de geautomatiseerde besluitvorming die bepaalt of het kenteken gekoppeld is aan een binnen de milieuzone verboden categorie voertuig. Verweerder heeft in de brief van 31 mei 2019 informatie verschaft hierover. Nu deze punten overeenstemmen met artikel 15, eerste lid onder c, g en h, van de AVG en het de verwerking van opposants persoonsgegevens betreft, is sprake van een besluit in de zin van de Awb."[126]

Soms verplicht wetgeving een bestuursorgaan tot openbaarmaking van gegevens. Zo vereist artikel 60, derde lid, Gemeentewet dat het college van B&W zijn besluitenlijst openbaar maakt.[127] Als dit college beslist over een Wob-verzoek, dan wordt het besluit in deze lijst opgenomen. De besluitenlijst wordt doorgaans integraal op de gemeentewebsite geplaatst. Wat betreft zulke openbaarmaking lopen de belangen tussen het bestuur en de burger vaak uiteen. Een college heeft belang bij openbaarmaking om zo transparantie en goed democratisch bestuur te bevorderen. Een burger kan er juist belang bij hebben openbaarmaking te voorkomen. Als zijn gegevens eenmaal online zijn geplaatst, dan kunnen ze immers niet eenvoudig worden verwijderd.[128] Met enige regelmaat tekenen burgers daarom bezwaar aan tegen de publicatie van gegevens in gemeentelijke besluitenlijsten.[129]

Bij de openbaarmaking van een besluitenlijst moet een college van B&W rekening houden met het gegevensbeschermingsrecht. Wanneer een besluit wordt genomen naar aanleiding van een informatieverzoek, aanvraag of bezwaarschrift van een individuele burger, die daarmee normadressaat van het besluit is, dan zal dit namelijk onvermijdelijk ook persoonsgegevens bevatten. Als een college deze informatie plaatst op een besluitenlijst, en die vervolgens ook online publiceert, dan verwerkt het dus persoonsgegevens. Het verspreiden van gegevens geldt immers als een gegevensverwerking die onder de reikwijdte van het Europees gegevensbeschermingsrecht valt.[130] In dat geval moet het college gegevensbeschermingsregels respecteren en kan een betrokkene op grond van het informatieverzoek-besluitmodel tegen deze verwerking ageren. Echter, lang niet ieder college is zich hiervan bewust. Een betrokkene die opkomt tegen de publicatie van zijn gegevens in een besluitenlijst wordt dan ook vaak toegang tot rechtsbescherming ontzegd met het argument dat tegen een gegevensverwerking – een feitelijke handeling – geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Dat is bijvoorbeeld het

125 Rb. Amsterdam 29 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:7494 (*Boete milieuzone – verzet*).
126 Rb. Amsterdam 29 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:7494, r.o. 6.3 (*Boete milieuzone – verzet*).
127 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10d, p. 10 en *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10a, p. 13.
128 College Bescherming Persoonsgegevens 2008, p. 4.
129 ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:702 (*X/College van B&W Zundert*); ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2846 (*X/College van B&W Oldenzaal II*); ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2847 (*X/College van B&W Oldenzaal I*); Rb. Oost-Brabant 11 november 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6759 (*X/College van B&W Cranendonck*); Rb. Overijssel 30 april 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1446 (*X/College van B&W Oldenzaal I*); Rb. Overijssel 21 november 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:4447 (*X/College van B&W Oldenzaal II*); Rb. Zeeland-West-Brabant 17 maart 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:8788 (*X/College van B&W Zundert*).
130 Paragraaf 2.3.2.

geval in *X/College van B&W Cranendonck*. Uiteindelijk heeft de Afdeling het bestuur in een tussenuitspraak opgedragen deze omissie te herstellen.[131]

> Eiser had een Wob-verzoek ingediend bij het college van B&W van Cranendonck. De beslissing van het college op dit verzoek werd conform artikel 60, derde lid, Gemeentewet op de openbare besluitenlijst geplaatst. Dit besluit werd vervolgens op de gemeentewebsite geplaatst. Hierin waren eisers voorletter, achternaam en woonplaats opgenomen. Eiser verzette zich tegen deze publicatie en verzocht het college om zijn gegevens van de besluitenlijst te verwijderen. Het college liet hem op 18 november 2014 weten aan dit verzoek niet te zullen voldoen. Eisers bezwaar hiertegen verklaarde het college niet-ontvankelijk met gebruikmaking van het klassiek besluitmodel. Het stelde dat eisers wissingsverzoek niet kon worden beschouwd als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, Awb. Tevens overwoog het dat het geen bestuursbevoegdheid had ten aanzien van de wissing van eisers gegevens van de openbare besluitenlijst. "Verweerder heeft met betrekking tot het verwijderen van de gegevens van eiser van de besluitenlijst niet de bevoegdheid tot het nemen van een op rechtsgevolg gerichte beslissing en daarom geen bevoegdheid tot het nemen van een besluit;", aldus het college.[132]
>
> Ook de bestuursrechter ging op basis van het klassiek besluitmodel na of eiser toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming had moeten verkrijgen. Dit betekende dat hij controleerde of hetgeen waarop het geschil betrekking had – de publicatie van eisers gegevens op het internet –, gold als een appellabel besluit. Hij constateerde dat dit niet het geval was. Volgens de rechter kon de wijze waarop het college feitelijk uitvoering had gegeven aan de openbaarmakingsplicht van artikel 60 Gemeentewet, niet worden beschouwd als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb. Daarom kon eisers verzoek niet worden gekwalificeerd als een Awb-aanvraag en was zijn bezwaar terecht niet-ontvankelijk verklaard. In beroep voerde eiser nog aan dat de Wbp gold als de grondslag van zijn verzoek, maar de bestuursrechter ging hier niet inhoudelijk op in.

Opmerkelijk aan de uitspraak is dat de bestuursrechter in eerste aanleg aan eiser in een obiter dictum onjuiste voorlichting geeft over de wijze waarop toegang tot rechtsbescherming kan worden verkregen: "Voor zover eiser betoogt dat verweerder onrechtmatig jegens hem handelt door zijn voormelde gegevens in de besluitenlijst op te nemen, geldt dat alleen de burgerlijke rechter bevoegd is hierover een oordeel te geven."[133] Deze voorlichting is problematisch, want hier gaat de bestuursrechter voorbij aan het feit dat eiser via het informatieverzoek-besluitmodel (art. 45 Wbp) wél toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming had kunnen verkrijgen. Pas in een tussenuitspraak droeg de Afdeling, met een beroep op het informatieverzoek-besluitmodel, het college op om eiser toch deze toegang te verlenen.[134]

> Eerst overwoog de Afdeling dat op deze casus het gegevensbeschermingsrecht van toepassing was. Volgens haar was immers sprake van een gegevensverwerking, meer specifiek een verspreiding van gegevens in de zin van artikel 1, aanhef en onder b, Wbp. Gelet op de aard van de verwerkte persoonsgegevens en het feit dat eiser had verzocht om de wissing hiervan, moest het college zijn klacht beschouwen als een wissingsverzoek op grond van artikel 36

131 ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3364 (*X/College van B&W Cranendonck – tussenuitspraak*).

132 Rb. Oost-Brabant 11 november 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6759, r.o. 2 (*X/College van B&W Cranendonck*).

133 Rb. Oost-Brabant 11 november 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6759, r.o. 5 (*X/College van B&W Cranendonck*).

134 ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3364 (*X/College van B&W Cranendonck – tussenuitspraak*).

> Wbp. Daarna wees de Afdeling op de systematiek van het informatieverzoek-besluitmodel: "Ingevolge artikel 45 geldt een beslissing op een dergelijk verzoek als een besluit in de zin van de Awb. De rechtbank heeft dit niet onderkend."[135] Vervolgens paste zij de bestuurlijke lus toe en droeg het college op om het gebrek in de beslissing op bezwaar te herstellen. Uiteindelijk heeft het college het wissingsverzoek gehonoreerd en de gegevens van de besluitenlijst verwijderd.[136]

Ook in het kader van de Advocatenwet verwerken bestuursorganen gegevens van burgers. Zo volgt uit artikel 8 Advocatenwet dat de secretaris van de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), in het belang van de goede rechtsbedeling, persoonsgegevens van advocaten verwerkt in het tableau. Dit zijn onder andere gegevens over hun naam, plaats en datum van geboorte, evenals beëdiging.[137] Wordt een advocaat geschorst of geschrapt van het tableau, dan wordt dit eveneens bijgehouden op een lijst. Zo is de secretaris van de Algemene Raad van de NOvA verplicht deze informatie te registeren op een openbare lijst.[138] Van het tableau geschrapte dan wel geschorste advocaten kunnen er belang bij hebben hierin niet te worden opgenomen. Daarom wordt met enige regelmaat geprocedeerd over de rechtmatigheid van deze openbaarmaking, zo ook in de zaak *Ontkoppelingsverzoek NOvA*.[139] En ook hier geldt dat het bestuursorgaan eiser tegenwerpt dat hij geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kan aanwenden tegen de publicatie van zijn gegevens in een openbare lijst, omdat dit een feitelijke handeling is. De bestuursrechter bevestigt dat in dit geval geen toegang tot rechtsbescherming kan worden verkregen via het klassiek besluitmodel. Dit neemt echter niet weg, zo legt hij uit, dat deze toegang wél moet worden verleend via het informatieverzoek-besluitmodel.[140]

> Eiser stond tussen 2011 en juni 2018 als advocaat ingeschreven, maar in 2017 legde de Raad van Discipline hem de tuchtrechtelijke maatregel op van onvoorwaardelijke schorsing. De secretaris van de Algemene Raad van de NOvA nam deze schorsing op in de 'Lijst van geschorste en geschrapte advocaten'. Hierdoor werd eisers schorsing vindbaar via internetzoekmachines. Omdat deze publicatie voor hem nadelige effecten zou hebben in de toekomst, verzocht eiser om de koppeling tussen de openbare lijst en deze machines, die volgens hem onrechtmatig was, ongedaan te maken. De rechtbank ging uitvoerig in op de vraag of de reactie van de Algemene Raad van de NOvA op het verzoek van eiser kon worden beschouwd als een Awb-besluit. Zij overwoog dat het ontkoppelingsverzoek een verzoek tot het verrichten van een feitelijke handeling behelsde. Daarom kon eisers verzoek niet worden opgevat als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, Awb. Vervolgens ging de rechtbank na of zijn verzoek kon worden beschouwd als een informatieverzoek, wat volgens haar wél het geval was. "Eiser voert aan dat de weigering om zijn ontkoppelingsverzoek in te willigen een onrechtmatige verwerking van hem betreffende persoonsgegevens inhoudt. De rechtbank begrijpt dat eiser hiermee een beroep doet op artikel 17, eerste lid en onder d, van de AVG."[141] Daarna legde zij uit dat de schriftelijke beslissing van de NOvA in reactie

135 ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3364 (*X/College van B&W Cranendonck – tussenuitspraak*).
136 ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1478 (*X/College van B&W Cranendonck – einduitspraak*).
137 Art. 8, eerste lid, Advocatenwet.
138 *Kamerstukken II* 2010/11, 32382, nr. 8, p. 7.
139 ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:111 (*Ontkoppelingsverzoek NOvA*); Rb. Amsterdam 25 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8329 (*Ontkoppelingsverzoek NOvA*).
140 Rb. Amsterdam 25 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8329, r.o. 5.2 en 5.3 (*Ontkoppelingsverzoek NOvA*).
141 Rb. Amsterdam 25 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8329 (*Ontkoppelingsverzoek NOvA*).

op eisers informatieverzoek op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG moest worden opgevat als een appellabel besluit.

In de hierboven besproken zaken hebben de betrokkenen zelf vernomen dat hun gegevens zijn verwerkt in openbare lijsten. Het komt echter ook voor dat een bestuursorgaan hen uit eigen beweging informeert over de verwerking.[142] Een dergelijke brief geldt volgens de systematiek van het bestuursrecht en die van het gegevensbeschermingsrecht niet als een besluit. In de brief is als zodanig namelijk geen publiekrechtelijke rechtshandeling neergelegd. Door de wetgever is er ook niet voor gekozen een dergelijke brief gelijk te stellen aan een besluit. Lang niet ieder bestuursorgaan is zich er echter van bewust dat de brief waarin het de betrokkene op de hoogte brengt van de verwerking, niet geldt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb.[143] Pas nadat de betrokkene een informatieverzoek heeft ingediend en het bestuur in reactie hierop een beslissing heeft genomen, is sprake van een appellabel primair besluit. Bestuursorganen die zich hiervan niet bewust zijn en de informerende brief zelf opvatten als een Awb-besluit, slaan feitelijk een stap in de rechtsbescherming over. Een voorbeeld hiervan biedt de zaak *Rechtsbescherming verwijsindex risicojongeren*.[144] Informeert het bestuur de betrokkene per brief over de verwerking, dan moet alsnog het informatieverzoek-besluitmodel worden gevolgd, zo legt de bestuursrechter uit. Dit betekent dat na ontvangst van de brief de betrokkene een informatieverzoek moet indienen bij het bestuursorgaan. Pas wanneer het bestuur een beslissing neemt naar aanleiding van dit verzoek is sprake van een appellabel primair besluit.

Op grond van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) was een 'verwijsindex risicojongeren' gecreëerd. Dit betrof een landelijk systeem waarin gegevens van jeugdigen werden vastgelegd. Deze index zou de communicatie tussen instanties moeten verbeteren, opdat betere hulp kon worden geboden aan hulpbehoevende jeugdigen.[145] Een 'meldingsbevoegde' kon zonder toestemming van de jeugdige of zijn wettelijke vertegenwoordiger hem hierin aanmelden als het vermoeden bestond dat de jongere in de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid werd bedreigd.

De GGD Regio Nijmegen bracht eisers schriftelijk ervan op de hoogte dat ten aanzien van hun kind een melding aan de verwijsindex risicojongeren had plaatsgevonden. Eisers tekenden bezwaar aan tegen deze melding bij het college van B&W van de gemeente Nijmegen, waaronder deze GGD viel. Het college verklaarde dit bezwaar ontvankelijk en stelde dat er geen redenen waren om het signalement te verwijderen. Hierop tekenden eisers beroep aan bij de bestuursrechter, dat niet-ontvankelijk werd verklaard. De bestuursrechter overwoog dat het college hun bezwaarschrift van december 2010 had moeten aanmerken als een informatieverzoek op grond van artikel 36 Wbp en dat in dit geval de systematiek van het

142 En daarmee voldoet aan de informatieplichten, die voorheen in art. 33 en 34 Wbp waren opgenomen, en thans in art. 13 en 14 AVG zijn neergelegd.

143 Op 3 juli 2024 heeft de Afdeling in *Treiteraanpak IV* geoordeeld dat de beslissing om iemand op te nemen in de Treiteraanpak om redenen van rechtsbescherming moet worden gelijkgesteld aan een Awb-besluit. Zie hierover ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2715, r.o. 5.2 (*Treiteraanpak IV*). Deze uitspraak kan zo worden geïnterpreteerd dat in het vervolg AVG-notificatiebrieven die bestuursorganen naar betrokkenen versturen, gelijkgesteld moeten worden aan een appellabel Awb-besluit. Omdat deze uitspraak is gewezen na afronding van het rechtspraakonderzoek dat ten behoeve van dit proefschrift heeft plaatsgevonden, wordt niet besproken wat de implicaties hiervan zijn voor de analyse die in dit proefschrift wordt verricht.

144 Rb. Arnhem 1 september 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BS8748 (*Verwijsindex risicojongeren*).

145 Keymolen en Prins zijn kritisch op het feit dat de controle en het toezicht op de uitrol van de verwijsindex op decentraal niveau (te) beperkt zijn geregeld. Keymolen & Prins 2011, p. 337.

> informatieverzoek-besluitmodel gevolgd had moeten worden: "[h]et besluit van 11 april 2011 is de reactie van verweerder op het verzoek. Anders dan verweerder meent is dit besluit een primair besluit op grond van artikel 36, eerste lid, van de Wbp en geen beslissing op bezwaar. Dat eisers in de brief van 19 december 2010 de aanduiding bezwaarschrift hebben gebruikt maakt dat niet anders. In dit verband overweegt de rechtbank dat de kennisgevingen door de GGD Regio Nijmegen van de registratie van 14 december 2010 niet als besluiten in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt, hetgeen verweerder overigens ter zitting heeft beaamd."[146]

Ook in de zaak *SISA-signaleringssysteem* is de betrokkene per brief op de hoogte gebracht van de verwerking. Een belangrijk verschil met de zaak *Rechtsbescherming verwijsindex risicojongeren* is dat het bestuur de notificatiebrief expliciet behandelt als een besluit in primo waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het in de brief een rechtsmiddelenclausule heeft opgenomen waarin de betrokkene wordt gewezen op zijn bezwaar- en beroepsmogelijkheden om de verwerking aan te vechten.[147] Deze voorlichting is echter onjuist. In de brief attendeert het bestuur de betrokkene namelijk erop dat hij tegen de opname van zijn gegevens in het signaleringssysteem binnen veertien dagen bezwaar kan aantekenen. Tegen de verwerking kan echter enkel volgens het stramien van het informatieverzoek-besluitmodel worden geageerd. In beroep wijst de bestuursrechter hier ook op. Tevens tikt hij het bestuur op de vingers wegens het feit dat het de termijn om bezwaar te maken tegen de verwerking beperkt tot veertien dagen. Binnen het informatieverzoek-besluitmodel kan de periode waarin een betrokkene zijn informatierechten kan effectueren immers niet worden beperkt tot veertien dagen.[148]

> De beheerders van het Stadsregionaal Instrument Sluitende Aanpak-Signaleringssysteem (SISA-signaleringssysteem) brachten eisers ervan op de hoogte dat hun kind was gesignaleerd door de politie en Bureau Jeugdzorg. In de brief was opgenomen dat binnen veertien dagen na dagtekening ervan hiertegen bezwaar kon worden gemaakt. Tevens werden eisers gewezen op artikel 36 Wbp. Eisers handelden conform de brief en tekenden op 14 november 2011 bezwaar aan tegen de verwerking, omdat het signalement onterecht zou zijn. De dag erna lieten de beheerders van het SISA-signaleringssysteem, werkzaam voor het college van B&W van Schiedam, eisers weten dat zij binnen vier weken een antwoord zouden ontvangen op hun bezwaar. Nadat dit antwoord uitbleef, verzochten eisers het college in december, januari en februari tevergeefs om een beslissing te nemen op hun bezwaar van 14 november. Het Schiedamse college van B&W nam uiteindelijk drie besluiten. Voor de analyse in dit hoofdstuk is met name relevant dat de brief van 14 november niet-ontvankelijk werd verklaard, omdat deze niet zou zijn gericht tegen een appellabel besluit. Een inhoudelijk oordeel over de rechtmatigheid van het signalement, waar het eisers om te doen was in deze zaak, bleef uit.
>
> In eerste aanleg vernietigde de bestuursrechter deze beslissing op bezwaar. Hij legde eerst uit dat de SISA-registratie een Wbp-verwerking inhield en dat de brief van de signaleringssysteembeheerders moest worden beschouwd als een Wbp-notificatiebrief. Belangrijk was dat de bestuursrechter het college erop wees dat hierin verwarrende informatie was

146 Rb. Arnhem 1 september 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BS8748, r.o. 3.5 (*Verwijsindex risicojongeren*).

147 Art. 3:45, eerste lid, Awb.

148 Wél gold onder de Wbp dat het verantwoordelijke bestuursorgaan binnen zes weken een besluit moest nemen in reactie op een informatieverzoek van een betrokkene. Die termijn werd echter lang niet altijd gerespecteerd. Zie in dat kader ABRvS 21 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1769 (*Processuele complicaties inzageverzoek*); Rb. Zwolle-Lelystad 27 november 2009, ECLI:NL:RBZLY:2009:BL0326 (*Eiseres/College van B&W Olst-Wijhe*). In beide zaken heeft het bijna één jaar geduurd voordat een besluit werd genomen in reactie op een informatieverzoek van een betrokkene.

> opgenomen die de eisers op het verkeerde been had gezet. "Weliswaar is in de brief van de SISA-beheerders vermeld dat het mogelijk is om binnen veertien dagen bezwaar te maken, maar daarbij is verwezen naar artikel 36 van de Wbp. Het gebruik van de term 'bezwaar maken' hoe verwarrend wellicht ook, betekent niet dat reeds daarom sprake is van een 'bezwaar' als bedoeld in artikel 6:4 van de Awb."[149] Vervolgens lichtte de bestuursrechter toe hoe het college het informatieverzoek-besluitmodel had moeten toepassen: "De brief van eisers moet in de systematiek van de Wbp en bezien tegen de achtergrond van de feitelijke aard van de verwerking van de initiële signalen en de feitelijke aard van de melding daarvan door de beheerders, begrepen worden als een verzoek op grond van artikel 36 van de Wbp. Pas wanneer dit verzoek wordt geweigerd of toegewezen is sprake van een rechtshandeling in de zin van artikel 1:3 Awb, waartegen bezwaar kan worden gemaakt in de zin van artikel 7:1 van de Awb (vergelijk de artikelsgewijze toelichting op artikel 45 van de Wbp, TK 1997-1998, 25892, nr. 3)."[150] In beroep blijft een inhoudelijke beoordeling van de rechtmatigheid van het signaal uit, omdat het bestreden besluit enkel ziet op de niet-ontvankelijkheid van het bezwaar. Het college was na de vernietiging weer aan zet en diende een nieuw besluit op bezwaar te nemen waarin het ook een rechtmatigheidsoordeel moest geven over het signaal.

In de hierboven besproken uitspraken hebben de betreffende bestuursorganen zich vermoedelijk niet altijd gerealiseerd dat de systematiek van het informatieverzoek-besluitmodel gevolgd had moeten worden. Bezien tegen deze achtergrond valt de zaak *Top-X registratie* op.[151] Hier past het desbetreffende bestuursorgaan, de burgemeester van Maastricht, dit model wél toe, zij het op zeer rigide wijze. Hierdoor kan de betrokkene, ondanks dat hij een informatieverzoek indient, toch geen toegang tot rechtsbescherming verkrijgen. De burgemeester stelde zich op het standpunt dat een betrokkene alleen een beroep kon doen op het correctierecht nadat een inzageprocedure is gevolgd. Dit baseerde hij op artikel 36, eerste lid, Wbp, waarin het volgende was neergelegd:

> "Degene aan wie overeenkomstig artikel 35 kennis is gegeven van hem betreffende persoonsgegevens, kan de verantwoordelijke verzoeken deze te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen, of af te schermen indien deze feitelijk onjuist zijn, voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Het verzoek bevat de aan te brengen wijzigingen."

In beroep corrigeerde de bestuursrechter deze strenge lezing van de Wbp: een betrokkene kon het correctierecht óók inroepen zonder een inzageprocedure te doorlopen.

> De burgemeester informeerde eiser over zijn plaatsing op de Top X-lijst. Hierna verzocht eiser om hem hiervan te verwijderen, maar wees daarbij niet op artikel 36 Wbp. De burgemeester wees dit verzoek af. Volgens hem gold de plaatsing op de Top X-lijst als een mededeling van feitelijke aard die niet gericht was op rechtsgevolg, waardoor geen sprake kon zijn van een appellabel besluit. Eiser tekende hiertegen bezwaar aan, dat volgens de burgemeester niet-ontvankelijk was. Hij overwoog dat het wissingsverzoek niet voldeed aan de in artikel 36 Wbp genoemde voorwaarden, omdat eisers wissingsverzoek niet volgde op een inzageverzoek krachtens artikel 35 Wbp.
>
> In eerste aanleg overwoog de bestuursrechter dat de burgemeester een verkeerde invulling had gegeven aan artikel 35 en 36 Wbp. "Om correctie van zijn gegevens te realiseren hoeft

149 Rb. Rotterdam 14 februari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ2123, r.o. 8 (*Gegevensverwerking SISA-signaleringssysteem*).

150 Rb. Rotterdam 14 februari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ2123, r.o. 8 (*Gegevensverwerking SISA-signaleringssysteem*).

151 Rb. Limburg 13 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2251 (*Registratie Top X-lijst I*).

niet eerst een verzoek om inzage te worden ingediend of te zijn ingewilligd. Verweerders weigering om eisers verzoek te zien als een wissingsverzoek ex artikel 36 van de Wbp op basis van voornoemd argument is dan ook onjuist. Verweerder heeft artikel 36 van de Wbp op dit punt te eng geïnterpreteerd."[152] Gelet hierop concludeerde de bestuursrechter dat de burgemeester het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk had verklaard en droeg hem op een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen.

Synthese

Uit de hierboven geanalyseerde rechtspraak volgt dat de toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel bestuursorganen voor een uitdaging stelt. Volgens het klassiek besluitmodel kunnen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen alleen worden aangewend tegen Awb-besluiten. Ten aanzien van gegevensbeschermingsrechtelijke zaken ligt dit anders, nu via het informatieverzoek-besluitmodel ook tegen feitelijke bestuurshandelingen – meer specifiek: autonome gegevensverwerkingen – bezwaar en beroep is opengesteld. Als gevolg hiervan dienen bestuursorganen zich ervan bewust te zijn dat de betrokkene die opkomt tegen de verwerking van zijn gegevens via het informatieverzoek-besluitmodel toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming moet kunnen verkrijgen. Ook als de betrokkene zich tot het bestuur wendt en ageert tegen een verwerking zonder expliciet het gegevensbeschermingsrecht in te roepen, dient het bestuur uit eigen beweging het informatieverzoek-besluitmodel contextueel toe te passen. Met andere woorden: het dient dan de bezwaren van de betrokkene tegen de verwerking zelfstandig op te vatten als een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek. De uitspraken die in deze paragraaf zijn behandeld laten zien dat het bestuur zich lang niet altijd realiseert dat tegen dergelijke gegevensverwerkingen via het informatieverzoek-besluitmodel kan worden geageerd. Daardoor kan de betrokkene in eerste instantie geen toegang tot rechtsbescherming verkrijgen. In de geanalyseerde uitspraken heeft de betrokkene deze toegang uiteindelijk toch verkregen doordat bestuursrechters het niet-toepassen van het informatieverzoek-besluitmodel door het bestuur, of het onjuist toepassen ervan, hebben gecorrigeerd. Betrokkenen die de sleutel van het informatieverzoek om welke reden dan ook niet hebben kunnen vinden, hebben zo toch, dankzij interventie van de rechter, toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming verkregen.

5.4.2.2 Tweede lijn: correctie door de bestuursrechter blijft uit

Er zijn echter ook bestuursrechters die het terzijde laten liggen van het informatieverzoek-besluitmodel door het bestuur niet corrigeren. Dit frustreert de toegang tot rechtsbescherming van de betrokkene: zijn weg naar en toegang tot het bestuur en de bestuursrechter worden hierdoor 'lang, bochtig en mistig'.[153] Aan sommige van de onderzochte uitspraken valt op dat deze bestuursrechters, zoals vereist, wél ambtshalve toetsen op bevoegdheid- en ontvankelijkheidsvoorschriften, maar daarbij vooral lijken te redeneren vanuit het klassiek besluitmodel. Dit betekent dat zij met name controleren of in het geschil dat aan de rechter is voorgelegd, bijvoorbeeld de klacht die de betrokkene bij een bestuursorgaan heeft ingediend over de verwerking, geldt als een Awb-besluit. De bestuursrechters onderzoeken echter niet of het bestuursorgaan in de bestuurlijke fase

152 Rb. Limburg 13 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2251, r.o. 10 en 11 (*Registratie Top X-lijst I*).
153 Damen 2006a, p. 85.

heeft nagelaten de bezwaren van de betrokkene tegen de verwerking zelfstandig op te vatten als een informatieverzoek en vervolgens het informatieverzoek-besluitmodel te volgen. Aldus houden bestuursrechters strak vast aan het klassiek besluitmodel.

Noemenswaardig in dat verband zijn in het bijzonder *Schrapping tableau*, *X/College van B&W Oldenzaal I en X/College van B&W Oldenzaal II.* Zij overlappen wat betreft casuïstiek namelijk met zaken die in de eerste jurisprudentielijn zijn besproken. In tegenstelling tot die zaken, konden de betrokkenen in deze gevallen geen toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming verkrijgen.

De zaak *Schrapping tableau* vertoonde grote overeenkomsten met de in paragraaf 5.4.2.1 besproken zaak *Ontkoppelingsverzoek NOvA*.[154] Ook hier werd onder andere verzocht om wissing van gegevens van de openbare 'Lijst van geschorste en geschrapte advocaten'. Maar anders dan in *Ontkoppelingsverzoek NOvA,* kreeg de betrokkene in *Schrapping tableau* geen toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Zowel de Algemene Raad van de NOvA als de rechtbank gingen enkel volgens het klassiek besluitmodel na of de brief waarin de verwerking in de openbare lijst werd toegelicht, een Awb-besluit was. Dat was volgens de Algemene Raad niet het geval, waardoor het bezwaar tegen de verwerking niet-ontvankelijk werd verklaard. De bestuursrechter in eerste aanleg verklaarde het beroep om die reden ongegrond.

> Het Amsterdamse Hof van Discipline had in 2016 eiseres de maatregel van schrapping van het tableau met onmiddellijke ingang opgelegd. Naar aanleiding hiervan werden haar gegevens geplaatst op de 'Lijst van geschorste en geschrapte advocaten'. Op 15 november 2016 reageerde de Algemene Raad van de NOvA op diverse brieven van eiseres. Uit de uitspraken kan de inhoud hiervan niet worden opgemaakt. Wel werd duidelijk dat de brief van de Algemene Raad van 15 november een informatief karakter had. De NOvA lichtte hierin de in de Advocatenwet opgenomen regeling van tuchtrecht toe evenals de consequentie die de wetgever had verbonden aan de opgelegde maatregel van schrapping. Eiseres tekende schriftelijk bezwaar aan tegen onder meer de plaatsing op de openbare lijst. De NOvA verklaarde dit echter niet-ontvankelijk. Het bezwaar zou volgens haar niet gericht zijn tegen een Awb-besluit. Ook in beroep kreeg eiseres nul op het rekest.

Opmerkelijk aan deze procedure was dat de bestuursrechter koos voor een vereenvoudigde behandeling van de beroepsprocedure als bedoeld in artikel 8:54, eerste lid, Awb. Op grond van deze bepaling kan de bestuursrechter in de fase van het vooronderzoek, nog voordat partijen zijn uitgenodigd om op zitting te verschijnen, de zaak sluiten indien hij meent ook zonder onderzoek te kunnen oordelen over het geschil.[155]

> Volgens de bestuursrechter bestond geen twijfel over de kennelijke ongegrondheid van het beroep, omdat de handeling waarop het geschil betrekking had, de plaatsing van persoonsgegevens op de openbare lijst, gold als een feitelijke handeling. Ook was volgens hem in de brief van 15 november geen Awb-besluit vervat. "De brief heeft een informatief karakter en is niet gericht op rechtsgevolg. Tegen de brief staat derhalve evenmin bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open", aldus de rechter.

154 Rb. Noord-Nederland 14 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11737 (*Schrapping tableau*).
155 Art. 8:54, eerste lid, Awb en Marseille & Tolsma 2022, p. 220.

De bestuursrechter was stellig over zijn oordeel: volgens hem bestond geen enkele twijfel over de kennelijke ongegrondheid van het beroep. Geredeneerd vanuit de systematiek van het klassiek besluitmodel klopt dit. Tegen de plaatsing van persoonsgegevens op de openbare lijst kunnen op grond van dit model geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend. De bestuursrechter miskende echter dat deze toegang wél verkregen had kunnen worden via het informatieverzoek-besluitmodel. In casu bestond wel degelijk aanleiding om eiseres middels dit model toegang tot rechtsbescherming te verlenen. In de procedure stond immers vast dat eiseres in reactie op de brief van de Algemene Raad op 27 november bezwaar had aangetekend tegen de opname van haar gegevens in de openbare lijst en had verzocht om wissing hiervan. Als de Algemene Raad dit geschrift naar zijn juridische strekking had beoordeeld, dan had hij dit aangemerkt als een informatieverzoek. Er was immers sprake van een verwerking, te weten de verspreiding van de persoonsgegevens van eiseres, als bedoeld in het destijds geldende artikel 1, onderdeel b, Wbp. Eiseres stelde dat zij bezwaren had tegen de opname van haar gegevens in de openbare lijst. Met andere woorden: zij beoogde wissing van haar gegevens te bewerkstelligen. Daarom bestond in dit geval voor de Algemene Raad aanleiding om haar bezwaar, binnen de systematiek van de Wbp, op te vatten als een informatieverzoek op grond van artikel 36 Wbp. Krachtens het informatieverzoek-besluitmodel zou de reactie van de Algemene Raad op dit verzoek gelden als een besluit in primo waartegen bezwaar en beroep ingesteld had kunnen worden. Noch de Algemene Raad, noch de bestuursrechter boog zich echter over de mogelijkheid dat eiseres via het informatieverzoek-besluitmodel deze toegang had kunnen verkrijgen.

Omdat in eerste aanleg werd gekozen voor een vereenvoudigde behandeling (art. 8:54 Awb), werd eiser een rechtsgang ontnomen. Tegen een uitspraak die is gedaan krachtens deze bepaling staat immers geen hoger beroep open.[156] Hiertegen kan, als gezegd, wél verzet worden aangetekend bij de rechtbank (art. 8:55 Awb).[157] In die procedure dient de rechter te toetsen of terecht is gekozen voor een vereenvoudigde behandeling.

> Eiseres in *Schrapping tableau* tekende verzet aan tegen de uitspraak in eerste aanleg, maar ook hier kreeg zij nul op het rekest.[158] De verzetsrechter stelde net als de bestuursrechter dat de plaatsing van de gegevens van eiseres op de openbare lijst niet kon worden beschouwd als een Awb-besluit. Evenmin kon de brief van 15 november volgens hem worden gelijkgesteld aan een dergelijk besluit. Interessant was dat de verzetsrechter wél naging of sprake was van een besluit op grond van artikel 45 Wbp. Hij gaf echter aan dat de brief van 15 november "niet kan worden opgevat als een beslissing op een verzoek op grond van artikel 36 van de Wbp. (…) Uit de brief van 15 november 2016 blijkt niet dat de Orde van Advocaten de brieven van [opposante] heeft opgevat als verzoeken op grond van de Wbp en daarop met toepassing van de Wbp heeft willen beslissen. Gelet op de bewoordingen van de brieven van [opposante] waarop de brief van 15 november 2016 een antwoord is, heeft de Orde van Advocaten deze brieven ook niet als een verzoek in de zin van artikel 36 Wbp hoeven aanmerken."

Pas in verzet nam de rechter het informatieverzoek-besluitmodel dus in ogenschouw, zij het op zeer restrictieve wijze. De verzetsrechter ging enkel na of de brief van 15 november was verstuurd naar aanleiding van een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek van eiseres. Hij onderzocht echter niet of de Algemene Raad, het informatieverzoek-besluitmodel

156 Art. 8:104, tweede lid, onderdeel a, Awb jo. art. 8:108, eerste lid, Awb.
157 Rb. Noord-Nederland 14 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11737 (*Schrapping tableau*).
158 Rb. Noord-Holland 22 augustus 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:7139 (*Schrapping tableau – verzet*).

toepassend, de beslissing op bezwaar had moeten opvatten als een besluit als bedoel in artikel 45 Wbp. Omdat het verzet ongegrond werd verklaard, eindigde de procedure voor eiseres. De uitspraak waartegen verzet is aangetekend is hierdoor in stand gebleven.[159]

Dan de uitspraken *X/College van B&W Oldenzaal I* en *X/College van B&W Oldenzaal II.*[160] De vraag die in deze zaken centraal stond, komt deels overeen met die in *X/College van B&W Cranendonck* uit paragraaf 5.4.2.1. In deze casus was sprake van gegevensverwerkingen ter uitvoering van de Gemeentewet. Daar waar *X/College van B&W Cranendonck* zag op verwerkingen ter uitvoering van artikel 60, derde lid, Gemeentewet, zagen *X/College van B&W Oldenzaal I* en *II* op verwerkingen ter uitvoering van artikel 19, tweede lid, Gemeentewet. In *X/College van B&W Cranendonck* corrigeerde de Afdeling de niet-toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel door het desbetreffende bestuursorgaan. Zij droeg het college in een tussenuitspraak op om grond van dit model eiser wél toegang tot rechtsbescherming te verlenen. In *X/College van B&W Oldenzaal I* en *II* vond deze rechterlijke correctie echter niet plaats. Het wrange aan deze zaken was dat de eiser wel een informatieverzoek had ingediend bij het college van B&W. Hij deed dat echter pas nadat hij bezwaar, als bedoeld in artikel 6:4 Awb, had aangetekend tegen de verwerking. Het college besloot naar aanleiding hiervan het geschil in twee procedures te beoordelen. Voor eiser pakte deze splitsing echter nadelig uit. Zij had tot gevolg dat eiser procesrechtelijk tussen wal en schip viel, aangezien in beide procedures uiteindelijk geen rechtsoordeel werd gegeven over de bezwaren tegen de publicatie van zijn gegevens op de gemeentewebsite.

> Eiser zou in het Oldenzaalse stadhuis bijeenkomsten organiseren voor een cursus. Na één bijeenkomst stelde het college dat het gemeentelijk belang bij de cursus ontbrak en trok daarom de toestemming in om het stadhuis te gebruiken voor de resterende bijeenkomsten. Tussen eiser en het college ontstond hierover een conflict, waarover eiser de gemeenteraad per e-mail besloot te informeren. Alle correspondentie met de gemeente in zijn klachtendossier voegde eiser hieraan toe. Deze e-mail werd integraal geplaatst op de gemeentewebsite. Eiser tekende bij brief van 25 maart 2017 bezwaar aan tegen de openbaarmaking van deze vertrouwelijke documenten op het internet. Nog voordat het college een beslissing op bezwaar nam, diende eiser per brief bij het college een informatieverzoek in op grond van artikel 36 Wbp. Hij verzocht het college om de hem betreffende documenten van de gemeentewebsite te verwijderen.

Hoewel eisers brieven beiden zagen op één handeling, de plaatsing van zijn e-mail op de gemeentewebsite, besloot het college als gezegd de procedures in de bestuurlijke voorfase te splitsen. Dat deed het omdat 'de punten in aparte brieven zijn aangevoerd'.[161] Ter onderbouwing hiervan wees het college tevens op het feit dat het Wbp-verzoek pas was ingediend nadat de bezwaarschriftprocedure naar aanleiding van de eerste brief was begonnen. Hierdoor stond in *X/College van B&W Oldenzaal I* het bezwaar tegen de

159 Art. 8:55, achtste lid, Awb.

160 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2846 (*X/College van B&W Oldenzaal II*); ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2847 (*X/College van B&W Oldenzaal I*); Rb. Overijssel 30 april 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1446 (*X/College van B&W Oldenzaal I*); Rb. Overijssel 21 november 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:4447 (*X/College van B&W Oldenzaal II*).

161 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2847, r.o. 6.1 (*X/College van B&W Oldenzaal I*).

plaatsing van de e-mail op de gemeentelijke website centraal,[162] terwijl in *X/College van B&W Oldenzaal II* het Wbp-wissingsverzoek aan bod kwam.[163]

> In *X/College van B&W Oldenzaal I* stelde het college, het klassiek besluitmodel volgend, dat het bezwaar niet-ontvankelijk was. Het wees eiser erop dat de handeling waarop zijn bezwaar zag, het plaatsen van zijn e-mail op de gemeentelijke website, een feitelijke handeling was waartegen geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen konden worden aangewend. In eerste aanleg bevestigde de bestuursrechter dit oordeel: "Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat het plaatsen van eisers emailbericht op de gemeentelijke website bij de agenda van de raadsvergadering van 27 maart 2017 onder ingekomen stukken als een feitelijke handeling aan te merken is. Van een schriftelijke beslissing met een publiekrechtelijke grondslag is geen sprake. Verweerder heeft het bezwaar tegen de plaatsing van zijn emailbericht op de raadsagenda terecht niet-ontvankelijk verklaard."[164]

> In *X/College van B&W Oldenzaal II* wees het college in bezwaar eisers Wbp-wissingsverzoek af. Ook in beroep kreeg hij nul op het rekest. De vraag of eisers e-mail al dan niet terecht op de website van de gemeente was geplaatst en verwijderd moest worden liet de bestuursrechter geheel in het midden, omdat "de plaatsing van betreffende stukken op de openbare raadsagenda op de gemeentelijke website al onderwerp van geschil is geweest in de eerdergenoemde beroepsprocedure (…) In haar uitspraak van 30 april 2018 heeft de rechtbank geoordeeld dat het plaatsen van stukken op de openbare raadsagenda als een feitelijke handeling moet worden aangemerkt, zodat daartegen geen bezwaar en beroep mogelijk is. Tegen die uitspraak heeft eiser hoger beroep ingesteld. Nu daarover al eerder is beslist, kan de plaatsing van de betreffende stukken op de openbare raadsagenda niet nogmaals aan de orde worden gesteld. Hetgeen partijen in dat verband hebben aangevoerd dient daarom buiten beschouwing te blijven."[165]

Door de splitsing werd eiser in feite van het kastje naar de muur gestuurd. In *X/College van B&W Oldenzaal II* liet de rechtbank eisers wissingsverzoek buiten beschouwing, omdat het al voorwerp van geschil zou zijn geweest in *X/College van B&W Oldenzaal I.* Maar in *X/College van B&W Oldenzaal I* waren zijn bezwaren tegen de plaatsing van zijn gegevens op de gemeentewebsite juist niet aan bod gekomen, omdat deze handeling volgens zowel het college als de bestuursrechter als zodanig niet appellabel zou zijn. Tegen beide rechterlijke uitspraken tekende eiser tevergeefs hoger beroep aan.

> De Afdeling deed ten aanzien van beide hoger beroepen op dezelfde dag uitspraak. In *X/College van B&W Oldenzaal I* stelde zij dat zowel het college als de rechtbank terecht hadden geconstateerd dat het plaatsen van eisers e-mail op de gemeentewebsite gold als een feitelijke handeling ter uitvoering van artikel 19, tweede lid, Gemeentewet.[166] Deze handeling kon volgens haar niet worden beschouwd als een voor beroep vatbaar besluit, zodat daarover geen rechtsoordeel hoefde te worden geveld.

Bij deze redenering kan een kanttekening worden geplaatst. Het plaatsen van stukken op de gemeentewebsite geldt inderdaad als een feitelijke handeling ter uitvoering van artikel 19,

162 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2847 (*X/College van B&W Oldenzaal I*); Rb. Overijssel 30 april 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1446 (*X/College van B&W Oldenzaal I*).

163 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2846 (*X/College van B&W Oldenzaal II*); Rb. Overijssel 21 november 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:4447 (*X/College van B&W Oldenzaal II*).

164 Rb. Overijssel 30 april 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1446 (*X/College van B&W Oldenzaal I*).

165 Rb. Overijssel 21 november 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:4447, r.o. 2.2 (*X/College van B&W Oldenzaal II*).

166 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2847, r.o. 7.1 (*X/College van B&W Oldenzaal I*).

tweede lid, Gemeentewet. De Afdeling ging echter voorbij aan het feit dat deze handeling ook gegevensbeschermingsrechtelijke relevantie had. Eiser verzette zich namelijk tegen de openbaarmaking van zijn niet-geanonimiseerde e-mail door plaatsing van de raadsagenda op de gemeentewebsite. Deze openbaarmaking gold als een gegevensverwerking, meer specifiek de verspreiding van gegevens als bedoeld in het destijds geldende artikel 1, aanhef en onder b, Wbp. Op deze handeling was daarom naast de Gemeentewet óók het gegevensbeschermingsrecht van toepassing. In termen van rechtsbescherming was daarvan de consequentie dat de betrokkene deze verwerking via het informatieverzoek-besluitmodel in een bestuursrechtelijke procedure dus ter discussie had moeten kunnen stellen. Dat heeft de Afdeling hier niet onderkend. In plaats daarvan ging zij enkel volgens het stramien van het klassiek besluitmodel na of eiser direct bezwaar had kunnen aantekenen tegen de publicatie van zijn e-mail op de gemeentewebsite.

> In *X/College van B&W Oldenzaal II* velde de Afdeling ook geen oordeel over het wissingsverzoek: "Het verzoek om de mail te verwijderen van de gemeentelijke website en de verzoeken om rectificatie heeft de rechtbank terecht aangemerkt als verzoeken om feitelijk handelen. De rechtbank heeft terecht en op goede gronden geoordeeld dat de afwijzing van deze verzoeken geen Awb-besluit oplevert."[167]

Eiser heeft na afronding van bovengenoemde procedures getracht op grond van artikel 77 AVG toegang tot rechtsbescherming te krijgen via de toezichthouder.[168] Maar ook via de toezichthouder heeft hij deze toegang niet kunnen verkrijgen omdat tegen zijn wissingsverzoek zelfstandige bestuursrechtelijke rechtsbescherming heeft opengestaan, zodat de AP zich hierover niet meer heeft hoeven te buigen. Tegen dit besluit staat mede op grond van artikel 78 AVG beroep open bij de rechter.[169] De bestuursrechter heeft in dat kader onder meer overwogen dat

> "tegen de besluitvorming door het college op verwijderingsverzoeken van eiser zelfstandige bestuursrechtelijke rechtsbescherming heeft open gestaan, waarvan eiser ook gebruik heeft gemaakt. In dergelijke situaties acht verweerder het niet aangewezen om naast de bestaande rechtsbeschermingsprocedures, via de route van nader onderzoek als het ware een parallelle bestuursrechtelijke procedure te doorlopen. Ter zitting heeft verweerder nogmaals toegelicht hierbij ook nadrukkelijk haar prioriteringsbeleid voor de behandeling van AVG-klachten in aanmerking te nemen. De rechtbank kan zich in deze zienswijze en aanpak van verweerder vinden."[170]

De Autoriteit Persoonsgegevens stelt in deze rechtsoverweging met andere woorden dat de betrokkene op grond van artikel 79 AVG al een volwaardige voorziening in rechte heeft kunnen instellen tegen het verwerkingsverantwoordelijke bestuursorgaan. Daarom zou zij op basis van artikel 77 en 78 AVG over dit geschil niet meer hoeven te oordelen. Deze redenering is tot op zekere hoogte te volgen. In *Budapesti Elektromos Művek* heeft het Hof van Justitie verduidelijkt dat de in artikel 77, 78 en 79 AVG neergelegde rechtsmiddelen naast elkaar staan en onafhankelijk van elkaar kunnen worden ingesteld. Tussen deze

167 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2846, r.o. 5.3 (*X/College van B&W Oldenzaal II*).
168 Rb. Overijssel 22 maart 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:1219 (*X/College van B&W Oldenzaal – AP*).
169 Art. 1:3 jo. 8:1 Awb jo. art. 79 AVG.
170 Rb. Overijssel 22 maart 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:1219, r.o. 5.3 (*X/College van B&W Oldenzaal – AP*).

rechtsmiddelen bestaat dus geen hiërarchie.[171] Op grond van het beginsel van procedurele autonomie moeten lidstaten zelf bepalen hoe deze rechtsmiddelen zich tot elkaar verhouden, zodat vermeden wordt dat ten aanzien van één vraagstuk tegenstrijdige rechterlijke uitspraken worden gewezen. Als de betrokkene al via het bestuur toegang tot rechtsbescherming heeft verkregen (art. 79 AVG) – en twee rechters zich hierover inhoudelijk hebben gebogen –, dan zou gesteld kunnen worden dat de rechtseenheid in het geding komt als achteraf ook de Autoriteit Persoonsgegevens zich in dit geschil mengt.[172] In dat geval kan de toezichthouder besluiten om niet handhavend op te treden.[173] Maar het probleem is juist dat in *X/College van B&W Oldenzaal I* en *II* bestuursrechters zich hebben onthouden van een inhoudelijk oordeel over het wissingsverzoek van de betrokkene. In de procedure die via de toezichthouder op grond van artikel 77 AVG is geïnitieerd, gaan zowel de Autoriteit Persoonsgegevens als de bestuursrechter in eerste aanleg hier ten onrechte volledig aan voorbij.

In sommige gevallen brengt het bestuur de betrokkene uit eigen beweging per brief op de hoogte van de gegevensverwerking. Op die manier voldoet het aan de informatieplichten in artikel 13 en 14 AVG (voorheen artikel 33 en 34 Wbp), die in hoofdstuk twee uitvoerig aan bod zijn gekomen.[174] Deze informatieplichten zijn cruciaal voor de organisatie van rechtsbescherming tegen gegevensverwerkingen. Een betrokkene kan immers pas de rechtmatigheid ervan ter discussie stellen als hij hiervan op de hoogte is.[175] Toch slaagt niet iedere betrokkene erin om, nadat hij over de verwerking wordt geïnformeerd per brief, toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming te verkrijgen.[176] Dit houdt verband met het feit dat bestuursorganen lang niet altijd (de juiste) voorlichting geven over de wijze waarop betrokkenen deze toegang kunnen verkrijgen.

Sommige betrokkenen verkeren, ten onrechte, in de veronderstelling dat de brief waarin de verwerking wordt aangekondigd (de notificatiebrief) geldt als een appellabel besluit.[177] In

171 HvJ EU 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:2, r.o. 35 (*Budapesti Elektromos Művek*).
172 HvJ EU 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:2, r.o. 57 (*Budapesti Elektromos Művek*).
173 ABRvS 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4624, r.o. 6.1 (*X/SVB – Handhavingsprocedure AP*).
174 Paragraaf 2.3.2.
175 Dit benadrukte de wetgever in de wetsgeschiedenis van de Wbp: "De verplichting van de verantwoordelijke [om] op eigen initiatief de betrokkene op de hoogte te stellen van het bestaan van de gegevensverwerking is een belangrijk instrument om het gegevensverkeer transparant te maken. De ratio van de informatieverplichting is dat de verwerkingen van de verantwoordelijke voor de betrokkene aanspreekbaar zijn in rechte. De betrokkene is in staat te volgen hoe gegevens over hem worden verwerkt en bepaalde vormen van verwerking of onrechtmatig gedrag van de verantwoordelijke in rechte aan te vechten." *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 149.
176 Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1114 (*Arnhemse afvalpas*); ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3866 (*Treiteraanpak I*); ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1230 (*Treiteraanpak II*); Rb. Amsterdam 13 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:797 (*Treiteraanpak I*); Rb. Amsterdam 18 april 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2471 (*Treiteraanpak II*); Rb. Noord-Nederland 26 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4909 (*X/College van B&W Stadskanaal*).
177 Zie ter illustratie: Rb. Zeeland-West-Brabant 18 oktober 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:6077 (*FSV-notificatiebrief*). Dat kan ook een informatieve brief zijn waarin aan de betrokkene uitleg wordt gegeven over de wijze waarop AVG-informatierechten kunnen worden verwezenlijkt. Zie: CRvB 8 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:443 (*Brief klachtenambassadeur UWV*). Zie in vergelijkbare zin: Rb. Amsterdam 27 maart 2023, in het bijzonder r.o. 7 ECLI:NL:RBAMS:2023:2140 (*X/Minister van Justitie en Veiligheid*).

dat geval tekenen zij, de logica van het klassiek besluitmodel volgend, direct bezwaar in de zin van artikel 6:4, eerste lid, Awb aan tegen de notificatiebrief. Wegens het ontbreken van een besluit kan een betrokkene zo echter geen toegang tot bestuurlijke rechtsbescherming verkrijgen. Met een dergelijke situatie kan een bestuursorgaan op drie manieren omgaan.

Allereerst kan het uit eigen beweging de klacht van de betrokkene over de verwerking beschouwen als een informatieverzoek. Dit zou in lijn zijn met de in paragraaf 5.3.2 omschreven contextuele interpretatie van het informatieverzoek, dat vereist dat bestuursorganen geschriften van betrokkenen naar hun juridische strekking moeten beoordelen.[178] In dat geval geldt de beslissing van dat orgaan in reactie op dit verzoek als een appellabel besluit. Gegevensbeschermingsregels kunnen dan effectief doorwerken in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming: de betrokkene kan zowel in bezwaar als (hoger) beroep de naleving ervan inroepen.

Tevens kan het bestuursorgaan, na het bezwaarschrift te hebben ontvangen en alvorens een beslissing op bezwaar te nemen, de betrokkene informeren over het feit dat geen direct bezwaar openstaat tegen de verwerking en hem wijzen op het informatieverzoek-besluitmodel.[179] Dan kan de betrokkene zijn bezwaarschrift, dat toch niet-ontvankelijk zou worden verklaard wegens het ontbreken van een besluit, intrekken en het informatieverzoek-besluitmodel volgen.[180] Deze werkwijze zou in de geest van de informele aanpak zijn, die erop gericht is voorafgaand aan of tijdens de bezwaarschriftprocedure, interventies toe te passen die tot doel hebben overeenstemming te bereiken met bezwaarmakers.[181] Zo kan een bestuursorgaan voorkomen dat de betrokkene verzeild raakt in juridische procedures die enkel gaan om procesrechtelijke vraagstukken, zoals de toepassing van het besluitbegrip in gegevensbeschermingsrechtelijke zaken, waardoor het daadwerkelijke geschil, de klacht over de gegevensverwerking, niet aan bod komt. Ook in dit geval kunnen de gegevensbeschermingsregels doorwerken in het bestuursrecht. De betrokkene kan, nadat hij een informatieverzoek heeft ingediend en het bestuursorgaan een besluit heeft genomen, zowel in bezwaar als beroep de naleving ervan vorderen. Effectief en efficiënt is deze gang van zaken niet omdat de betrokkene twee extra handelingen moet verrichten (intrekken van het bezwaar en indienen van een nieuw verzoek), terwijl het bestuur ook uit eigen beweging het verzoek naar zijn juridische strekking kan beoordelen.

Ten derde kan het bestuur een beslissing op bezwaar nemen en dit niet-ontvankelijk verklaren. De handeling waarop het geschil ziet, de gegevensverwerking, geldt bestuursrechtelijk als een feitelijke bestuurshandeling waartegen niet kan worden opgekomen via het klassiek besluitmodel. De betrokkene kan immers, ondanks dat zijn gegevens worden verwerkt en het bijzonder informatieverzoek-besluitmodel hierop van toepassing is, geen toegang tot rechtsbescherming verkrijgen. In *Treiteraanpak I,* waarin eiser per notificatiebrief wordt

178 Paragraaf 5.4.2.1.
179 Al in de memorie van toelichting bij de Awb werd gewezen op de mogelijkheid om telefonisch contact op te nemen met bezwaarmakers. Zie PG Awb I, p. 330.
180 Art. 6:21, eerste lid, Awb.
181 Wever 2020a, p. 14; Wever 2020b. Dit zou ook in lijn met de doorzendplicht zijn van art. 6:15 Awb.

geïnformeerd over het feit dat hij is opgenomen in de Treiteraanpak, volgt het Amsterdamse college van B&W deze derde route.[182]

> Het Amsterdamse college van B&W sloot in januari 2013 het Convenant Treiteraanpak. Met deze aanpak beoogde het, samen met instanties zoals de politiechef van de regionale eenheid Amsterdam, verschillende woonstichtingen, Bureau Jeugdzorg Amsterdam en het OM, treitergedrag of intimidatie in woon- en werkomgevingen te voorkomen. Met het oog hierop wisselden zij onderling gegevens uit van de (vermeende) daders. Personen die als dader waren opgenomen in de Treiteraanpak werden hierover schriftelijk geïnformeerd. Eiseres wilde opkomen tegen de opname in de Treiteraanpak. Met andere woorden: zij beoogde op te komen tegen de verwerking van haar gegevens in het kader van deze aanpak. Eiseres tekende bezwaar (art. 6:4 Awb) aan tegen de brief waarin zij werd geïnformeerd over de verwerking. Het college verklaarde dit niet-ontvankelijk. Het bezwaar zou niet gericht zijn tegen een appellabel besluit, maar tegen een 'niet op rechtsgevolg gerichte brief, zodat daartegen geen bezwaar kan worden gemaakt'.[183] In de beroepsprocedure bleek dat eiseres welbewust geen beroep op artikel 36 Wbp had gedaan. Volgens haar was de rechtsbescherming die het hierin vervatte informatierecht bood te beperkt. Zij stelde namelijk dat dit enkel 'een algemeen recht op een verzoek om correctie van onjuiste persoonsgegevens' behelsde.[184]

Deze lezing van artikel 36 Wbp was echter onjuist. Op grond hiervan kon een betrokkene het verantwoordelijke bestuursorgaan verzoeken om hem betreffende gegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen indien deze feitelijk onjuist waren, voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig waren, niet ter zake dienend waren of *in strijd met een wettelijk voorschrift* waren verwerkt. Als eiseres in de bestuurlijke fase een beroep had gedaan op artikel 36 Wbp, dan had het college dus een inhoudelijk oordeel moeten vellen over de verwerking in de Treiteraanpak. In theorie zou de bestuursrechter in eerste aanleg dit kunnen corrigeren, als hij in beroep erop had gewezen dat eiseres als betrokkene wél toegang tot rechtsbescherming had kunnen verkrijgen als het college uit eigen beweging het bezwaarschrift had opgevat als een Wbp-informatieverzoek. De bestuursrechter besteedde hieraan echter geen aandacht. Hij redeneerde enkel vanuit de logica van het klassiek besluitmodel en overwoog dat eiseres inderdaad geen toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming hoefde te worden verleend.

> De bestuursrechter stelde dat het bezwaar van eiseres terecht niet-ontvankelijk was verklaard, omdat het per brief verstrekken van informatie over de verwerking een feitelijke handeling betrof die in artikel 45 Wbp niet werd gelijkgesteld aan een besluit. Hij attendeerde eiseres niet op haar onjuiste lezing van artikel 36 Wbp. Haar stellingname over deze bepaling kon

182 Rb. Amsterdam 13 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:797 (*Treiteraanpak I*). Zie in vergelijkbare zin: ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1114, r.o. 4 (*Arnhemse afvalpas*); Rb. Gelderland 23 juni 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:4106 (*Arnhemse afvalpas*). In hoger beroep stelde de Afdeling, ambtshalve toetsend, dat de notificatiebrief van het gemeentebestuur van Arnhem van mei 2014 géén besluit was. Daarom had het college het bezwaar van de burger niet-ontvankelijk moeten verklaren. Zij stelde dat de brief slechts een mededeling bevatte over de bediening van de ondergrondse afvalcontainers met een aan een adres gekoppelde afvalpas. Bij het gebruik van de pas werden weliswaar persoonsgegevens van inwoners geregistreerd, maar deze registratie "is op zichzelf beschouwd niet op rechtsgevolg gericht. De Afdeling stelt vast dat met de geregistreerde gegevens wordt bepaald welke inzamelingsroute wordt gevolgd en in welke wijk voorlichting over restafval zal worden gegeven. Hiermee wordt geen wijziging in de rechtspositie van de gebruikers van de afvalpas bewerkstelligd, zodat geen rechtsgevolg ontstaat."

183 Rb. Amsterdam 13 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:797, r.o. 3 (*Treiteraanpak I*).

184 Rb. Amsterdam 13 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:797 (*Treiteraanpak I*).

volgens hem niet 'afdoen aan hetgeen in het voorgaande is overwogen'.[185] Ook in hoger beroep kreeg eiseres nul op het rekest.[186] Volgens de Afdeling had de rechtbank terecht geconstateerd dat het college met de brief enkel had voldaan aan de informatieplicht (art. 34 Wbp). De stelling van eiseres inzake artikel 36 Wbp bleef ook in hoger beroep onbesproken, omdat volgens de Afdeling van een verzoek op grond van deze bepaling geen sprake was.

Zuidoost

Bezoekadres
Anton de Komplein 150
1102 CW Amsterdam

Postbus 12491
1100 AL Amsterdam
Telefoon 14 020
zuidoost.amsterdam.nl

Retouradres: SDZO, Postbus 12491, 1100 AL Amsterdam

[redacted]

Datum 2 februari 2017
Ons kenmerk AB/TRAP/A2
Onderwerp Waarschuwingsbrief Treiteraanpak

Geachte heer [redacted]

Het stadsdeel Zuidoost heeft meldingen over u ontvangen. Deze meldingen gaan over intimidatie, bedreiging en wangedrag van u richting bewoners bij u in de buurt. Er is daarom een onderzoek gestart in het kader van de Treiteraanpak.

De Treiteraanpak is door de gemeente Amsterdam in het leven geroepen om op te treden tegen intimidatie in de woonomgeving. Daaronder wordt verstaan: herhaaldelijk wangedrag tegenover een omwonende, dat bestaat uit een combinatie van overlast en strafbare feiten, vaak vernieling en bedreiging en soms geweldpleging. Om te onderzoeken of er sprake is van intimidatie en zo ja, om daar een einde aan te maken, werkt het bestuur van de stad in de Treiteraanpak samen met de politie, het Openbaar Ministerie, de Amsterdamse woningcorporaties en eventueel betrokken zorginstellingen. Er vindt daarbij gegevensuitwisseling plaats. Het doel is om de rust in de woonomgeving terug te laten keren.

Met vragen over dit bericht kunt u terecht bij mw [redacted] Stadsdeelregisseur Treiteraanpak, via telefoonnummer 020 2525 555. U kunt ook mailen naar treiteraanpak@zuidoost.amsterdam.nl.

Hoogachtend,

[redacted]
Voorzitter bestuurscommissie Stadsdeel Zuidoost

185 Rb. Amsterdam 13 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:797, r.o. 6 (*Treiteraanpak I*).
186 ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3866 (*Treiteraanpak I*).

Opmerkelijk was dat de Afdeling in een obiter dictum nog opmerkte dat eiseres toegang tot rechtsbescherming kon verkrijgen: "De Afdeling merkt ten overvloede op dat het [appellante] vrijstaat om alsnog gebruik te maken van de haar in de AVG toegekende rechten tot inzage en wijziging. Voorts kan [appellante] zich wenden tot de civiele rechter of de Autoriteit Persoonsgegevens, indien zij van mening is dat haar persoonsgegevens niet in overeenstemming met de wet of niet op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt."[187] Het was lovenswaardig dat de Afdeling uiteenzette hoe eiseres in *Treiteraanpak I* de verwerking alsnog in rechte ter discussie kon stellen. Toch laat deze voorlichting zien dat de Afdeling destijds ook moeite had met de systematiek van het gegevensbeschermingsrecht. Zij had eiseres namelijk moeten wijzen op het informatieverzoek-besluitmodel, meer specifiek op het feit dat zij met een beroep op artikel 36 Wbp de rechtmatigheid van de verwerking wél ter discussie had kunnen stellen. Tevens lag het in deze zaak allerminst voor de hand dat eiseres de civiele rechter zou moeten adiëren om een rechtmatigheidsoordeel te verkrijgen over de verwerking van haar gegevens in de Treiteraanpak. Het ging hier immers om een gegevensverwerking door een bestuursorgaan in de publieke sector. Ten aanzien van deze verwerkingen was het juist de bedoeling dat de bestuursrechter de rechtmatigheid ervan zou beoordelen. Precies om die reden was, en is, het informatieverzoek-besluitmodel in het leven geroepen.

De zaak *Treiteraanpak II*[188] komt op hoofdlijnen overeen met *Treiteraanpak I*. Ook in deze zaak wordt eiser als dader opgenomen in de Treiteraanpak en hierover geïnformeerd per waarschuwingsbrief, die ten behoeve van dit onderzoek bij de gemachtigde van eiser is opgevraagd.[189] Hierin is echter niet uiteengezet of en, o ja, hoe hij tegen de verwerking van zijn persoonsgegevens in het kader van deze aanpak kan opkomen. Eiser stelt dat hij onterecht als dader is opgenomen in de Treiteraanpak. Sterker, hij zou zelf slachtoffer zijn van treitergedrag. Omdat hij de brief van 2 februari 2017 als besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, beschouwt, tekent hij hiertegen direct bezwaar aan. Interessant is dat het Amsterdamse college, anders dan in *Treiteraanpak I*, in de beslissing op bezwaar wél de systematiek van de Wbp in ogenschouw nam. In bezwaar stelde het college dat de brief van 2 februari 2017 niet gold als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb.

Het overwoog dat de Treiteraanpak geen sanctie of maatregel was "die wordt opgelegd. De aanpak is niets meer dan een gecoördineerde aanpak van verschillende partijen. Ook zou eiser op geen enkele manier verplicht om mee te doen aan de mogelijkheden die opname in de aanpak bieden. Er vindt dus geen verandering plaats in de rechten en plichten. Daardoor is er geen sprake van een rechtsgevolg en van een besluit." De brief was volgens het Amsterdamse college enkel overhandigd om te voldoen aan de informatieplichten in artikel 33 en 34 Wbp. In artikel 45 Wbp was deze handeling – het per brief informeren van de betrokkene inzake de verwerking – niet gelijkgesteld aan een besluit. In de beslissing

187 ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3866, r.o. 7.1 (*Treiteraanpak I*).

188 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1230 (*Treiteraanpak II*); Rb. Amsterdam 18 april 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2471 (*Treiteraanpak II*).

189 Deze brief is niet toegevoegd aan de gepubliceerde rechterlijke uitspraak *Treinteraanpak II*. De brief is daarom opgevraagd bij de gemachtigde van de eiser, met als doel inzichtelijk te maken welke informatie aan eiser door het college is verstrekt.

op bezwaar lichtte het college wél toe hoe eiser toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming had kunnen verkrijgen.

> "De commissie merkt op dat de mogelijkheid bestaat om een appellabel besluit te verkrijgen, indien eiser een verzoek indient tot verwijdering uit de Treiteraanpak of het verwijderen van zijn gegevens die zijn verzameld in het kader van het onderzoek dat wordt gedaan naar eiser. De beslissing op een dergelijk verzoek geldt op grond van artikel 45 van de Wbp als een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt."[190]

Het valt te prijzen dat het college in de beslissing op bezwaar eiser attendeerde op het informatieverzoek-besluitmodel. Desondanks kan hierbij een kanttekening worden geplaatst. Het Amsterdamse college van B&W paste het recht in deze casus zeer formalistisch toe, waardoor het de toegang tot rechtsbescherming voor eiser onnodig vertraagde. Het college was zich er immers van bewust dat eiser tegen de verwerking niet via het klassiek besluitmodel, maar via het informatieverzoek-besluitmodel kon opkomen. Daarop attendeerde het college eiser ook. Maar het had ook uit eigen beweging het bezwaarschrift naar zijn juridische strekking – dat wil zeggen binnen de systematiek van de Wbp – kunnen beoordelen.[191] Uit de feitenomschrijving van *Treiteraanpak II* volgt immers uitdrukkelijk dat eiser wilde opkomen tegen zijn opname in de Treiteraanpak. Indien het college dit bezwaarschrift naar zijn juridische strekking had beoordeeld, het uit eigen beweging had opgevat als een informatieverzoek en met toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel een besluit in primo had genomen, dan had eiser direct toegang gehad tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Het college zag dit echter anders:

> In beroep voerde eiser onder meer aan dat hij niet was gewezen op de verweermogelijkheden. Het college stelde echter dat het voor de beslissing op bezwaar geen verandering teweeg had gebracht als eiser wél hierop was gewezen. Dat het college pas in bezwaar "heeft opgemerkt dat de mogelijkheid bestaat een appellabel besluit te verkrijgen door een verzoek op grond van artikel 36 van de Wbp te doen, betekent niet dat aan eiser de mogelijkheid van verweer is ontnomen. (…) Verweerder ziet niet in waarom door het niet-eerder noemen van deze mogelijkheid sprake is van een onterechte niet-ontvankelijkheidverklaring."[192] De bestuursrechter velde hierover echter geen oordeel. Hij ging enkel na of de brief van februari 2017 gold als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb, wat volgens hem niet zo was. De brief hield volgens hem slechts de mededeling in dat gegevensuitwisselingen zouden plaatsvinden. Daarmee had het college enkel willen voldoen aan de informatieplicht in artikel 34 Wbp, aldus de bestuursrechter. Hij besteedde geen aandacht aan de vraag of het college het bezwaar van eiser tegen de opname van zijn gegevens in de Treiteraanpak had moeten beoordelen via de sleutel van het informatieverzoek-besluitmodel. Wél merkte hij in een obiter dictum op dat eiser zich kon wenden tot de civiele rechter of de AP, indien hij vond dat zijn gegevens onrechtmatig werden verwerkt. Ook wees hij eiser op het inzage- en correctierecht in artikel 35 en 36 Wbp.

Ook hier lag het niet voor de hand dat eiser de rechtmatigheid van de verwerking zou moeten voorleggen aan de civiele rechter. Het ging hier immers om een verwerking door een

190 Rb. Amsterdam 18 april 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2471, r.o. 4 (*Treiteraanpak II*).

191 In *Treiteraanpak IV* werd de klacht van de betrokkene door het bestuur overigens wél uit eigen beweging opgevat als een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek. Zie: Rb. Amsterdam 15 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6825 (*Treiteraanpak IV*).

192 Rb. Amsterdam 18 april 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2471, r.o. 4 (*Treiteraanpak II*).

bestuursorgaan, waarover de wetgever expliciet had gesteld dat de rechtmatigheid ervan juist door de bestuursrechter zou worden beoordeeld, via het informatieverzoek-besluitmodel.

> In hoger beroep boog de Afdeling zich over de vraag of direct bezwaar kon worden aangetekend tegen de brief van februari 2017.[193] Met verwijzing naar *Treiteraanpak I* overwoog zij dat dit niet het geval was. Wél ging zij inhoudelijk in op eisers betoog dat onvoldoende rechtsbescherming zou openstaan tegen deze brief. Hierop verduidelijkte de Afdeling dat het eiser vrij stond om "alsnog een verzoek om inzage in en correctie en verwijdering van zijn persoonsgegevens in te dienen als bedoeld in de artikelen 15, 16 en 17 van de AVG. In een besluit op een dergelijk verzoek moet de verwerkingsverantwoordelijke vermelden of, en zo ja welke, hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. In het geval van [appellant] betekent dit dat daarbij ook de in de treiteraanpak opgenomen persoonsgegevens en de rechtmatigheid van de verwerking daarvan aan de orde zullen komen."[194]

In *Treiteraanpak I* en *II* werden betrokkenen per brief niet geïnformeerd over de wijze waarop zij tegen de aangekondigde verwerkingen in rechte konden opkomen. Dat is vermoedelijk ook de reden geweest waarom zij ten onrechte deze brieven beschouwden als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, niet de sleutel van het informatieverzoek-besluitmodel vonden en daardoor geen toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming konden verkrijgen. Deze uitspraken leren ons derhalve dat het voor de doorwerking van het gegevensbeschermingsrecht – en de effectuering daarvan door een betrokkene – van groot belang kan zijn hoe de notificatiebrief is opgesteld, meer specifiek of het bestuursorgaan hierin de betrokkene ook (correct) informeert over de manier waarop hij deze toegang kan verkrijgen. Dit roept de vraag op of het Amsterdamse college van B&W naar aanleiding van deze uitspraken de notificatiebrief heeft aangepast, zodat betrokkenen nu wél worden gewezen op het feit dat zij de conformiteit van de verwerking met het gegevensbeschermingsrecht via het informatieverzoek-besluitmodel ter discussie kunnen stellen? Dat lijkt niet het geval. Sterker, de nieuwe notificatiebrief vergroot de onduidelijkheid over de wijze waarop betrokkenen toegang tot rechtsbescherming kunnen verkrijgen. Ter illustratie kan worden gewezen op de brief die betrokkenen ontvangen wanneer zij in de ROSA-aanpak worden opgenomen.[195]

193 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1230, r.o. 5.1 (*Treiteraanpak II*).
194 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1230, r.o. 6.1 (*Treiteraanpak II*).
195 Deze brief is met een beroep op de Woo opgevraagd en verkregen voor onderzoeksdoeleinden.

Gemeente
Amsterdam

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Wibautstraat 6, 1091 GM Amsterdam

NAAM KLIK OP RODE KRUIZEN OM AAN TE PASSEN
ADRES
WOONPLAATS

Datum DATUM AANPASSEN AAN DAG VAN UITREIKING
Onderwerp Wij nemen u op in **AANPAK**

Geachte (NAAM),

Met deze brief wil ik u laten weten dat u bent opgenomen in de ROSA-aanpak. In deze brief leest u wat dit voor u betekent.

U ontvangt deze brief omdat verschillende organisaties zich zorgen maken over u. De zorgen gaan over betrokkenheid bij strafbare feiten en seksueel grensoverschrijdend gedrag. Daar willen we graag samen met u iets aan doen. We willen u dan ook passende hulp en begeleiding aanbieden.

Over de ROSA-aanpak
Het doel van de ROSA-aanpak is het beperken van het risico van seksueel grensoverschrijdend gedrag en het voorkomen van eventuele strafbare gedragingen door jonge vrouwen. Vanuit de ROSA-aanpak wordt de juiste zorg en ondersteuning geboden aan jonge vrouwen met complexe meervoudige problematiek, om een positief en duurzaam perspectief te bieden voor hun toekomst. Daarbij wordt ook bekeken hoe de veerkracht van jonge vrouwen kan worden versterkt, zodat negatieve invloed van anderen kan worden tegengegaan.

U krijgt een regisseur
U krijgt binnen enkele weken een regisseur vanuit het Actiecentrum Veiligheid en Zorg. De regisseur is uw vaste contactpersoon die samen met u en de hulpverlening een plan zal maken voor zorg en ondersteuning op maat. De regisseur kan u ook helpen bij het vinden van een passende opleiding, een stage, een baan en/of woonruimte.

Geen besluit
Opname in de ROSA-aanpak is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit houdt in dat het niet mogelijk is om bezwaar te maken tegen de opname binnen de aanpak.

Uitwisseling van uw gegevens
Personen opgenomen in de ROSA-aanpak krijgen aandacht van de gemeente en de organisaties waarmee de gemeente samenwerkt. Denk hierbij aan de politie, reclassering en jeugdbescherming. Tussen deze organisaties vindt uitwisseling van informatie (onder andere

persoonsgegevens) plaats. Deze gegevensuitwisseling gebeurt conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Hierdoor zijn wij verplicht u te laten weten dat we gegevens over u verwerken. Meer informatie over de verwerking van uw persoonsgegevens en uw rechten onder de AVG vindt u in de toelichting (Toelichting op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de ROSA-aanpak).

Invloed op uw omgeving
De regisseur kan besluiten uw omgeving actief te benaderen, omdat zij mogelijk belangrijke informatie kunnen geven of u kunnen ondersteunen. Soms kan hen ook ondersteuning geboden worden.

Advocaat
Mocht u worden bijgestaan door een advocaat, dan raad ik u aan de advocaat deze brief te laten zien.

Vragen?
Als u vragen heeft, kunt u contact opnemen met het Actiecentrum Veiligheid via 020 – 552 25 32 of via secretariaatacvz@amsterdam.nl.

Met vriendelijke groet,

Femke Halsema

Burgemeester van Amsterdam

Onder het kopje 'Geen besluit' is nu expliciet verwoord dat de notificatiebrief niet geldt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Dat is juridisch correct: met de brief wordt slechts voldaan aan de informatieplicht in artikel 13 en 14 AVG. Problematisch is echter de zin die hierna volgt. Daarin staat dat dit betekent dat 'het niet mogelijk is om

bezwaar te maken tegen de opname binnen de aanpak'. Dit zet de betrokkene volledig op het verkeerde been. Hij kan inderdaad geen bezwaar, als bedoeld in artikel 6:4 Awb, aantekenen tegen de notificatiebrief, omdat hierin geen Awb-besluit is vervat. Dat neemt echter niet weg dat hij de verwerking wél via het informatieverzoek-besluitmodel in een bestuursrechtelijke procedure ter discussie kan stellen. Maar hierop wordt de betrokkene in de notificatiebrief niet geattendeerd. Pas in de bijlage bij deze brief wordt hij onder het kopje 'Uw rechten' gewezen op zijn AVG-informatierechten, waaronder het recht om bezwaar aan te tekenen tegen de verwerking.

Toelichting op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de ROSA-aanpak

De verwerking van persoonsgegevens vindt op een zorgvuldige en veilige manier plaats. In deze bijlage leest u waarom wij persoonsgegevens verwerken en hoe we dit doen.

Actiecentrum Veiligheid en Zorg (ACVZ)
Het ACVZ is het veiligheidshuis van de gemeente Amsterdam en de zogenoemde Amstellandgemeenten en is ondergebracht bij de directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam.

Met welk doel verwerkt het ACVZ persoonsgegevens in het kader van de ROSA-aanpak?
Binnen het ACVZ werken verschillende partijen samen met als doel het beperken van het risico van seksueel grensoverschrijdend gedrag en het voorkomen van eventuele strafbare gedragingen door jonge vrouwen.

Welke persoonsgegevens verwerken wij?
De samenwerkende partijen, verwerken de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn om het bovenstaande doel te bereiken. In categorieën:

- contactgegevens (naam, adres en woonplaats, e-mail, telefoonnummer);
- Gegevens over feitelijke gedragingen, al dan niet verzameld door straatcoaches en toezichthouders;
- Identificerende gegevens (zoals foto of geboortedatum);
- Gegevens over de 8 leefgebieden: zingeving, wonen, financiën, sociale relaties, lichamelijke gezondheid, psychische gezondheid, werk en activiteiten;
- Gezondheidsgegevens;
- Rasgegevens (etniciteit);
- Religieuze gegevens;
- Strafrechtelijke gegevens;
- Gegevens over seksueel gedrag;
- Nationale identificatienummer zoals BSN.

Wat is de verwerkingsgrondslag (rechtsgrond) voor deze verwerkingen?
Wij verwerken uw persoonsgegevens voor de rechtsgrond "taak van algemeen belang" zoals genoemd in artikel 6, eerste lid, onder e Algemene verordening gegevensbescherming (Avg). In het Algemeen convenant ACVZ (2019) en de daarop gebaseerde regelingen gegevensverwerking is dit verder toegelicht. U kunt dit convenant en de daarop gebaseerde regelingen gegevensverwerking vinden op deze website: https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/acvz/

Uw rechten
Op grond van de Avg heeft u een aantal rechten. Deze staan in de artikelen 15 tot en met 22 van de Avg. Zo heeft u bij de onderhavige verwerkingen het recht om te verzoeken:

- om inzage in uw gegevens;
- om correctie van uw gegevens;
- om verwijdering van uw gegevens;
- om het verwerken van uw gegevens te beperken;
- om u te verzetten en bezwaar te maken tegen de verwerking;

- om niet onderworpen te worden aan geautomatiseerde besluitvorming.

Als u beroep wilt doen op een van uw rechten, vul dan het hiervoor bestemde formulier in op de website van de Gemeente Amsterdam, te vinden op https://www.amsterdam.nl/privacy/loket/.

Hoe lang bewaren wij de persoonsgegevens?
Zolang u opgenomen bent in de ROSA-aanpak, worden persoonsgegevens van u verwerkt. Als u uitstroomt uit de aanpak ROSA, worden uw persoonsgegevens 5 jaar na de laatste mutatie verwijderd. We bewaren de persoonsgegevens alleen langer als wij ze nodig hebben voor bijvoorbeeld een rechtszaak.

Waar we uw gegevens verwerken?
De verwerkingen van persoonsgegevens voor de uitvoering van de ROSA-aanpak vinden niet plaats in een zogenoemd derde land (buiten Europa).

Welke partijen mogen in het kader van de ROSA-aanpak gegevens van u verwerken en zijn hier tevens de verwerkingsverantwoordelijke voor?
De volgende organisaties verwerken alleen gegevens over u voor zover en zo lang zij bij uw aanpak betrokken zijn binnen de voor de betreffende organisatie geldende wetgeving. Op welke rechtsgrond zij uw persoonsgegevens voor hun eigen doeleinden verwerken kunnen zij zelf aangeven.

- de gemeente Amsterdam;
- de gemeente Aalsmeer;
- de gemeente Amstelveen;
- de gemeente Diemen;
- de gemeente Ouder-Amstel;
- de gemeente Uithoorn;
- de politie;
- Jeugdbescherming Regio Amsterdam (JBRA);
- Het Openbaar Ministerie;
- Reclassering Nederland in regio Amsterdam;
- Reclassering Inforsa;
- Raad voor de Kinderbescherming;
- Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering;
- William Schrikker Stichting Jeugdbescherming & Jeugdreclassering (WSSJB&JR);
- Penitentiaire inrichtingen; Alphen aan den Rijn, Grave, Heerhugowaard, Lelystad, Nieuwegein, Sittard, Vught, Zuidoost
- Justitieel Complex Zaanstad
- Detentie Centrum Schiphol

Welke organisaties mogen uw gegevens ook verwerken en zijn hier tevens de verwerkingsverantwoordelijke voor?
De volgende organisaties verwerken uw gegevens, voor zover en zo lang zij bij uw aanpak betrokken zijn.[1] Op welke rechtsgrond zij uw persoonsgegevens voor hun eigen doeleinden verwerken kunnen zij zelf aangeven.

- Arkin
- Cordaan

[1] Het kan incidenteel voorkomen dat er nog een andere partij wordt ingeschakeld. Wanneer dat zo is dan wordt dat vastgelegd en ook wat de reden is voor de noodzaak om deze partij in te schakelen.

Vanuit het perspectief van de betrokkene kan deze informatievoorziening over de toegang tot rechtsbescherming tot onduidelijkheid leiden. In de notificatiebrief zelf staat immers letterlijk dat het niet mogelijk is bezwaar te maken tegen de opname in de aanpak ROSA. Een betrokkene zal hieruit opmaken dat hij geen bezwaar kan aantekenen tegen de opname van zijn gegevens in de aanpak. Het verwarrende echter is dat hij in de bijlage er wél op

wordt gewezen dat hij op grond van de AVG zich tegen de verwerking kan verzetten en hiertegen bezwaar kan aantekenen. Een doorgewinterde privacy- of bestuursrechtjurist zal zich wellicht realiseren dat tegen de notificatiebrief als zodanig geen bezwaar in artikel 6:4, eerste lid, Awb, openstaat, maar dat hij de verwerking wél via het informatieverzoek-besluitmodel in rechte kan aanvechten. Het is echter zeer de vraag of een niet juridisch onderlegde burger, die het vaak met beperkte middelen moet opnemen tegen een deskundig bestuursorgaan, zelfstandig tot dit inzicht zal kunnen komen.

De bovenstaande casus maken inzichtelijk dat het bestuur een essentiële rol speelt in de effectieve toepassing van het Unierecht in de nationale rechtsorde. In het Europees bestuursrecht bestaat van oudsher grote nadruk op de rol die de bestuursrechter als Europese rechter heeft om de effectieve doorwerking van het Unierecht te realiseren. Dat neemt niet weg dat het bestuur hiervoor ook verantwoordelijkheid draagt. Anders gezegd: in het Nederlands bestuursrecht, waarin het bestuursorgaan de primaire rechtsvaststelling verricht, dienen ook eisen te worden gesteld aan de wijze waarop het bestuur zich inzet om de effectieve doorwerking van Unierecht te realiseren. In het gegevensbeschermingsrecht kan iets ogenschijnlijk simpels als een notificatiebrief van het bestuur een fundamentele rol spelen in de doorwerking van het Europees gegevensbeschermingsrecht in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Is de informatie die hierin aan de betrokkene wordt verstrekt voldoende duidelijk – dat wil zeggen: is voor hem helder welke actie hij moet ondernemen om zijn AVG-rechten geldend te maken –, dan kan het Europees gegevensbeschermingsrecht naar behoren doorwerken. Is de informatieverstrekking in deze brief onvolledig, onjuist of tegenstrijdig, dan kan, afhankelijk van het doenvermogen van de betrokkene om dit te corrigeren, toegang tot rechtsbescherming worden gefrustreerd. Volgens Brenninkmeijer zou het bestuursorgaan idealiter als een *interface* moeten fungeren tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van het recht.[196] Maar als het bestuur zelf onvoldoende grip heeft op de wet, of deze op ambivalente wijze uitlegt, kan het lastig deze rol op zich nemen en de toegang tot rechtsbescherming voor de burger zelfs frustreren.

Synthese

De hierboven omschreven tweede jurisprudentielijn laat zien dat niet alleen bestuursorganen worstelen met het informatieverzoek-besluitmodel. Ook bestuursrechters doen dat. In sommige zaken laten zij dit model, bewust dan wel onbewust, achterwege, terwijl er concrete aanleiding bestond om het wél toe te passen. Daarmee lieten zij na om uit eigen beweging te controleren of de betrokkene via het informatieverzoek-besluitmodel toegang tot rechtsbescherming *had behoren te krijgen*. Dit is problematisch, want bestuursrechters zijn verplicht ambtshalve te toetsen of betrokkenen via dit model toegang tot de rechter hadden moeten verkrijgen.

De rechtspraak overziend, kan de vraag worden opgeworpen welke jurisprudentielijn de overhand heeft. Is dat de eerste jurisprudentielijn die in paragraaf 5.4.2.1 is toegelicht, waaruit volgt dat bestuursrechters het niet of onjuist toepassen van het informatieverzoek-besluitmodel door het bestuur corrigeren? Of is dat de tweede lijn, waaruit blijkt

196 Brenninkmeijer 2019, p. 42-43. Zie hierover ook Ippel & Scheltema 2023, p. 33-34.

dat bestuursorganen én bestuursrechters geen acht slaan op het informatieverzoek-besluitmodel, terwijl hiertoe wel aanleiding bestaat? Zoals reeds opgemerkt in de inleiding, kan deze vraag niet met zekerheid worden beantwoord. Hoewel de Afdeling in beginsel alle AVG- en Wbp-zaken publiceert, geldt dat niet voor rechtbanken in eerste aanleg. Het is daarom lastig te zeggen of de in dit hoofdstuk geanalyseerde zaken de regel of juist de uitzondering vormen. Hetzelfde probleem doet zich voor in de bestuurlijke fase. In de bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsketen is niet de bestuursrechter, maar het bestuur het eerste aanspreekpunt. Beslissingen die het bestuur in de bestuurlijke fase neemt, worden echter niet gepubliceerd. Daardoor kan niet zonder meer worden onderzocht hoe vaak er sprake is van een problematische toepassing (of niet-toepassing) van het informatieverzoek-besluitmodel in de bestuurlijke fase. Kortom: het is niet met zekerheid te zeggen wat de omvang van het probleem is.

Desondanks kan wel worden gesteld dat het informatieverzoek-besluitmodel in de praktijk inconsistent wordt toegepast door bestuursorganen en bestuursrechters. Hoe kan dit worden verklaard? Zonder empirisch onderzoek is het lastig deze vraag te beantwoorden. In zijn algemeenheid kan wel worden gesteld dat deskundigheid over het gegevensbeschermingsrecht binnen de publieke sector schaars is. Hoewel normen voor gegevensbescherming sinds de jaren negentig bestaan, worstelen bestuursorganen decennia later nog steeds met de toepassing ervan. Dit gegeven heeft bevestiging gevonden in een onderzoek dat in opdracht van het WODC is gedaan naar de naleving van de AVG en de Uitvoeringswet AVG door overheden.[197] De AP en de Auditdienst Rijk hebben geconstateerd dat kennis hierover soms zelfs per departement of afdeling verschilt.[198] Tot op heden is naar beste weten geen onderzoek gedaan naar het kennisniveau inzake het gegevensbeschermingsrecht van bestuursrechters. Dat verbaast ook niet: van hen wordt integrale wetskennis verlangd.

In een ideale wereld beschikken bestuursrechters daadwerkelijk over volledige en parate kennis van het objectieve recht, inclusief het gegevensbeschermingsrecht. De realiteit is echter dat bestuursrechters niet alwetend zijn.[199] Een reden daarvoor zou kunnen zijn dat sommigen een blinde vlek hebben voor het informatieverzoek-besluitmodel, omdat zij simpelweg onvoldoende inzicht hebben in het gegevensbeschermingsrecht, dat toch een

197 Zo merken de onderzoekers op dat verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat gemeenten 'niet altijd voldoende kennis hebben van de relevante wet- en regelgeving en de toepassing ervan (…)'. Zie Winter e.a. 2022, p. 5.

198 Winter e.a. 2022, p. 5.

199 Brugman stelt hierover in de context van ambtshalve aanvulling van rechtsgronden, het volgende: "Het is inderdaad wel van praktisch belang om zich te realiseren dat (…) de wetskennis van de (bestuurs)rechter in de praktijk beperkt is. Ambtshalve aanvulling van recht geschiedt aan de hand van de kennis en ervaring van de rechter. Een goed opgeleide, ervaren rechter, zal sneller op het idee komen een rechtsgrond aan te vullen dan zijn minder opgeleide, minder ervaren of 'luiere' ambtsgenoot. Een gespecialiseerde rechter zal in een zaak op zijn vakgebied minder problemen ondervinden bij aanvulling van rechtsgronden, dan een meer algemeen opgeleide rechter. (…) Hoewel ambtshalve aanvulling van rechtsgronden een wettelijke verplichting is, zou men dus kunnen zeggen dat dit, net als het uitgangspunt dat iedere burger de wet dient te kennen, tot op zekere hoogte een fictie is. Feit is dat de verplichting ambtshalve rechtsgronden aan te vullen, gelet op het voorgaande, een zware verantwoordelijkheid op de schouders van de rechter legt. Een gespecialiseerde rechter zal hiertoe beter in staat zijn dan een algemeen opgeleide rechter." Brugman 2010, p. 66.

vrij jong rechtsgebied is. Bij bestuursrechtelijke rechtscolleges heeft het hierdoor wellicht ontbroken aan een breed besef dat het voorschrift dat de wetgeving die het informatieverzoek-besluitmodel van een rechtsbasis voorziet van openbare orde is, wat betekent dat bestuursrechters hieraan ambtshalve moeten toetsen. Wat hierbij mogelijk een rol kan hebben gespeeld is dat bestuursrechters in de regel gewend zijn om enkel volgens de logica van het klassiek besluitmodel te bepalen of toegang tot rechtsbescherming moet worden verleend. En dat is ook niet vreemd, nu in het bestuursrecht het besluit bij uitstek het instrument is waarmee het bestuur eenzijdig ingrijpt in de rechtspositie van de burger, én het instrument vormt op grond waarvan het bestuursprocesrecht – inclusief de toegang tot de bestuursrechter – is georganiseerd. Maar in het gegevensbeschermingsrecht ligt dit, als gezegd, anders, zeker wanneer het gaat om autonome verwerkingen. De wetgever heeft met het informatieverzoek-besluitmodel desondanks getracht geschillen over dergelijke verwerkingen onder de rechtsmacht van de bestuursrechter te brengen. Wellicht is dit besef nog te weinig ingedaald bij bestuursrechters.

5.4.3 De Afdeling relativeert het informatieverzoek-besluitmodel

De casus die in vorige subparagrafen aan bod zijn gekomen zien alleen op situaties waarin op grond van de systematiek van het informatieverzoek-besluitmodel de betrokkene al dan niet toegang tot rechtsbescherming wordt verleend. Er is echter één zaak uit het Wbp-tijdperk, *X/Rijksuniversiteit Groningen,* waarin de Afdeling de betekenis van dit model *als zodanig* heeft gerelativeerd.[200] Volgens haar dekt het informatieverzoek-besluitmodel niet alle bestuurshandelingen met gegevensbeschermingsrechtelijke relevantie, waardoor voor de betrokkene soms geen rechtsbescherming openstaat, terwijl dat eigenlijk wel zou moeten.

Voordat de redenering van de Afdeling in deze zaak wordt toegelicht, wordt eerst de journalistieke uitzondering die onder de Wbp gold en in deze zaak een cruciale rol speelde op hoofdlijnen besproken. Op grond van artikel 3, eerste lid, Wbp, gold dat deze wet niet van toepassing was op uitsluitend journalistieke verwerkingen. Voor de bepalingen die waren neergelegd in het eerste hoofdstuk en artikel 6-11, 13-15, 25 en 49 werd echter een uitzondering gemaakt. Dit betekende dat de pers wél conform de beginselen inzake gegevensverwerking van artikel 6, 7, 8, 10 en 11 Wbp moest handelen. De pers werd zo gebonden aan de algemene zorgvuldigheidsnormen uit de Wbp, maar hield ook ruimte om een belangenafweging te maken waarbij het recht op vrijheid van meningsuiting voldoende aan bod kon komen.[201] Belangrijk was echter dat artikel 35, 36 en 40 Wbp, waarin het inzage-, correctie- en verzetsrecht waren neergelegd, niet van toepassing waren op journalistieke verwerkingen. Dit betekende dat ten aanzien van dergelijke verwerkingen betrokkenen deze informatierechten niet konden effectueren. De gedachte hierachter was dat de persvrijheid te veel zou worden belemmerd, wanneer betrokkenen hun informatierechten zouden uitoefenen ten aanzien van journalistieke verwerkingen.[202]

Deze uitsluiting had ook implicaties voor de toegang tot rechtsbescherming. Aangezien betrokkenen ten aanzien van deze verwerkingen geen informatierechten konden effectueren,

200 ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6172, r.o. 2.4.2 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*).
201 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 73.
202 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 73.

konden zij ook niet via het informatieverzoek-besluitmodel toegang tot rechtsbescherming verkrijgen. In *X/Rijksuniversiteit Groningen* heeft de Afdeling zich hierover gebogen.[203]

> De betrokkene had in 2003 meegewerkt aan een artikel van het Hoger Onderwijs Persbureau over een conflict dat hij had met de Informatie Beheer Groep. Dit artikel, waarin zijn voor- en achternaam werden genoemd, werd opgenomen in meerdere kranten, waaronder het webarchief van de Universiteitskrant Groningen en de website van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). De betrokkene verzocht het college van bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen (CvB RUG) zijn gegevens te verwijderen uit het artikel, omdat deze verwerking in strijd met de Wbp, Richtlijn 95/46 en artikel 8 EVRM zou zijn. Het CvB RUG weigerde dit verzoek in te willigen. De betrokkene zou geen informatieverzoek op grond van artikel 36 Wbp mogen indienen ten aanzien van deze verwerking, omdat deze van journalistieke aard was. Daarom kon hij volgens het CvB ook geen toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming verkrijgen. De rechtbank bevestigde deze redenering.[204] Wel ging zij nog na of de beslissing van het CvB RUG buiten de systematiek van de Wbp kon worden aangemerkt als een Awb-besluit. Dat was volgens haar niet het geval, omdat de beslissing van het CvB RUG niet gericht was op rechtsgevolg. Het CvB RUG had het bezwaar daarom niet-ontvankelijk mogen verklaren.
>
> Anders dan de rechtbank, overwoog de Afdeling dat de betrokkene wél toegang tot rechtsbescherming had moeten verkrijgen.[205] De toepasselijkheid van artikel 3 Wbp, op grond waarvan artikel 36 en 45 Wbp niet van toepassing zouden zijn, betekende volgens haar niet dat een beslissing van een bestuursorgaan om een verwerking te beëindigen niet kon worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. “Beslissingen op een verzoek om gegevensverwerkingen te beëindigen, omdat deze in strijd zouden zijn met bepalingen van de Wbp, dienen als besluit te worden gekwalificeerd ongeacht of er – afhankelijk van het antwoord op de vraag of sprake is van verwerking voor uitsluitend journalistieke doeleinden – niet dan wel sprake is van een verzoek als bedoeld in artikel 36. In dit verband wijst de Afdeling er op, dat de wetgever met de Wbp heeft beoogd om gegevensverwerkingen in de publieke sector te laten beoordelen door de bestuursrechter in de context van de bestuurlijke besluitvorming; de bestuursrechter achtte hij daartoe het meest aangewezen (*Kamerstukken II* 1998-1999, 25892, nr. 6, p. 20). Met artikel 45 heeft hij buiten twijfel willen stellen dat de bestuursrechtelijke rechtsgang open staat voor de daarin genoemde beslissingen van bestuursorganen in hun hoedanigheid van verantwoordelijke naar aanleiding van een op de Wbp gebaseerd verzoek van betrokkene, door een dergelijke beslissing uitdrukkelijk als een besluit in de zin van de Awb aan te merken (*Kamerstukken II* 1997-1998, 25892, nr. 3, p. 25 en 174). Daarmee is echter, in aanmerking genomen deze wetsgeschiedenis, niet beoogd andere beslissingen buiten het bereik van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming te houden.”[206]

De Afdeling heeft in bovengenoemde zaak ten aanzien van het informatieverzoek-besluitmodel een belangrijke *tournure* gemaakt door de betekenis ervan te relativeren. Deze relativering ziet op het vereiste dat er sprake moet zijn van een informatieverzoek als bedoeld in artikel 45 Wbp. De Afdeling legt uit dat niet alleen een beslissing van een bestuursorgaan in reactie op een in artikel 45 Wbp genoemd informatieverzoek geldt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, aangezien dat geen recht zou doen aan hetgeen over de organisatie van rechtsbescherming in de wetsgeschiedenis van de Wbp

203 ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6172 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*); Rb. 's-Gravenhage 28 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK1467 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*).

204 Rb. 's-Gravenhage 28 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK1467, r.o. 3-3.1 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*).

205 ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6172, r.o. 2.4.2 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*).

206 ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6172, r.o. 2.4.2 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*).

is gesteld. *Iedere* beslissing van een bestuursorgaan op een verzoek van een betrokkene om een verwerking te beëindigen wegens strijdigheid met de Wbp geldt volgens haar als een besluit waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

In *X/Rijksuniversiteit Groningen* wijst de Afdeling op de achilleshiel van het informatieverzoek-besluitmodel. Zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 2 en 5, volgt uit een nadere bestudering van het informatieverzoek-besluitmodel dat de betrokkene op grond hiervan niet direct kan opkomen tegen de verwerking van zijn gegevens. Dit model realiseert slechts dat de schriftelijke reactie van het bestuur op een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek van de betrokkene geldt als een appellabel Awb-besluit. Anders gezegd: in het informatieverzoek-besluitmodel is de rechtsmacht van de bestuursrechter niet principieel uitgebreid tot alle geschillen over feitelijke gegevensverwerkingen die ontstaan tussen een betrokkene en een bestuursorgaan. Een strikte toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel zou in dit geval tot gevolg hebben dat de betrokkene geen toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming zou verkrijgen om de rechtmatigheid van de gegevensverwerking in kwestie ter discussie te stellen. Hij zou zich dan enkel tot de civiele rechter kunnen wenden. Het is echter maar de vraag of de wetgever deze toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel heeft beoogd en aanvaardbaar heeft geacht.[207]

De Afdeling grijpt in *X/Rijksuniversiteit Groningen* een passage uit de wetsgeschiedenis van de Wbp aan om een handeling waarin strikt genomen geen strategisch besluit is vervat – de reactie van een bestuursorgaan op een verzoek om een gegevensverwerking te beëindigen – desondanks te beschouwen als appellabel Awb-besluit. Voor deze redenering valt, de memorie van toelichting van de Wbp indachtig, zeker wat te zeggen. De uitspraak in *X/Rijksuniversiteit Groningen* heeft immers tot gevolg dat de bestuursrechter, in lijn met de intentie van de wetgever die uit deze toelichting voortvloeide, kan oordelen over de rechtmatigheid van een feitelijke gegevensverwerking die een bestuursorgaan heeft verricht. Bijkomend voordeel hiervan is dat het voor de betrokkene eenvoudiger is geworden om toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming te verkrijgen. Indien deze de rechtmatigheid van een verwerking wil betwisten, hoeft hij niet 'te zoeken' naar een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek op grond waarvan hij de rechtmatigheid van de op hem betrekking hebbende verwerking ter discussie kan stellen.[208] Volgens de Afdeling volstaat het dat het bestuursorgaan dat zijn gegevens verwerkt, verzocht wordt om deze verwerking te beëindigen wegens (vermeende) onrechtmatigheid.

Ondanks het belang van *X/Rijksuniversiteit Groningen* voor de toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht, is zij in de rechtspraak nauwelijks opgemerkt. Slechts in één zaak uit 2017, te weten in een schadevergoedingsprocedure, is

207 "Er is een zekere flexibiliteit nodig om van de wet te kunnen afwijken om te voorkomen dat die tot onaanvaardbare toepassingen leidt, toepassingen die de wetgever ook niet beoogd zal hebben. Blijft men ook dan strak vasthouden aan de wet, dan komt de wereld van het recht steeds verder af te staan van de samenleving. Dan houdt men het instrument wetgeving in stand op een manier die goed past in de juridische systematiek, maar die het belang van de burger niet dient", aldus Michiel Scheltema: Scheltema 2020, p. 18.

208 Dat dit een uitdaging kan zijn in de praktijk volgt uit rechtspraakonderzoek dat in paragraaf 6.5 aan bod komt.

hiernaar verwezen.[209] Deze uitspraak heeft nauwelijks aandacht gekregen in de bestuursrechtelijke literatuur. Enkel één auteur, te weten Overkleeft-Verburg, heeft deze uitspraak geannoteerd en bovengenoemde relativering gesignaleerd. Als gevolg hiervan heeft de uitspraak, hoewel potentieel van belang voor de organisatie van rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht, weinig praktische betekenis gehad.

5.4.4 Het bestuursorgaanbegrip

In hoofdstuk 2 is uitgelegd dat de wetgever bij de invulling van het begrip 'verwerkingsverantwoordelijke' in de publieke sector aansluiting heeft gezocht bij het bestuursrechtelijk organisatierecht.[210] Dit betekent dat het bestuursorgaan dat persoonsgegevens verwerkt AVG-verwerkingsverantwoordelijke is. In deze paragraaf wordt onderzocht of en, zo ja, in welke gevallen de betrokkene vanwege de toepassing van het bestuursorgaanbegrip geen toegang tot rechtsbescherming verkrijgt via het informatieverzoek-besluitmodel.

> De wetgever kan er uiteraard voor kiezen de civiele rechter de bevoegdheid te geven om te oordelen over AVG-besluiten van bestuursorganen. Dat is bijvoorbeeld het geval in de Jeugdwet. Uit artikel 7.3.17 Jeugdwet vloeit voort dat een beslissing van een jeugdhulpverlener op grond van artikel 15, 16, 17 of 19 AVG – ook voor zover hij deze beslissing als of namens een bestuursorgaan heeft genomen – moet worden opgevat als een beslissing genomen door een ander dan een bestuursorgaan. Daarom kan de betrokkene deze AVG-rechten alleen via de civiele rechter te gelde maken.[211]

Gegevensverwerking door ambtenaren

Uit het informatieverzoek-besluitmodel volgt dat een schriftelijke beslissing op een informatieverzoek alleen wordt aangemerkt als een Awb-besluit, wanneer deze is genomen door een bestuursorgaan. Dit gegeven werkt door in de verhouding ambtenaar-bestuursorgaan. Als een persoon in zijn hoedanigheid van ambtenaar persoonsgegevens verwerkt, dan is het bestuur hiervoor verantwoordelijk. In het Wbp-tijdperk heeft de Afdeling dit in *X/College van B&W Bodegraven-Reeuwijk* bevestigd.[212] Als gemeenteambtenaren persoonsgegevens verwerken, zo overwoog de Afdeling dan 'moet het handelen van deze ambtenaren worden toegerekend aan het college van de gemeente waarvoor zij werkzaam zijn en moet dat college in zoverre als verantwoordelijke in de zin van artikel 1, aanhef en onder d, worden

209 ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6172, m.nt. Overkleeft-Verburg, *JB* 2010/233 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*). De uitspraak is wél gesignaleerd in *ABkort*; zie *ABkort* 2010/329.

210 Zie hierover ook *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 56.

211 Al lijken burgers zich hiervan niet altijd bewust te zijn. Zie ter illustratie: ABRvS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3104 (*X/Stichting Bureaus Jeugdzorg Gelderland I*); ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1812 (*X/Stichting Bureaus Jeugdzorg II*); ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:983 (*X/Stichting de William Schrikker Groep*); Rb. Gelderland 6 november 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:6895 (*X/Stichting Bureaus Jeugdzorg III*); Rb. Limburg 17 mei 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4060 (*X/Stichting Bureau Jeugdzorg Limburg*); Rb. Zeeland-West-Brabant 20 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5853 (*X/Stichting Intervence*).

212 ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:181, r.o. 3.2 (*X/College van B&W Bodegraven-Reeuwijk*).

aangemerkt'.[213] Maar het bestuur is zich van deze rechtsregel niet altijd bewust, zoals *X/College van B&W Nieuwkoop* laat zien.[214]

> De betrokkene dient een AVG-wissingsverzoek in bij het college van B&W van Nieuwkoop. Het college gaat echter niet in op dit verzoek. De betrokkene tekent hiertegen bezwaar aan, maar dit verklaart het college niet-ontvankelijk. Volgens het college ziet dit wissingsverzoek op gegevens van de betrokkene die een ambtenaar van de gemeente Nieuwkoop op een VNG-forum heeft geplaatst. Daarom zou er volgens het college geen sprake zijn van een AVG-verzoek. Tevens stelt het dat de plaatsing van persoonsgegevens op dit forum geldt als een niet-appellabele feitelijke handeling.[215] In eerste aanleg heeft de rechter deze foutieve interpretatie van het bestuursorgaanbegrip gecorrigeerd. In dat verband heeft hij gewezen op rechtspraak van de Afdeling, waaruit blijkt dat verwerkingen die een ambtenaar verricht, moeten worden toegerekend aan het bestuursorgaan waarvoor hij werkzaam is. Bezien tegen deze achtergrond overweegt de Afdeling dat het gemeentebestuur van Nieuwkoop AVG-verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerkingen die de ambtenaar op het VNG-forum heeft verricht. De reactie van het college op het verzoek om wissing van de betrokkene had het college daarom op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG moeten opvatten als een Awb-besluit.

Ook in *Leerplichtambtenaar Dongen* is de toegang tot rechtsbescherming voor de betrokkene gefrustreerd vanwege onduidelijkheid over de toepassing van het bestuursorgaanbegrip.[216] De betrokkene in kwestie heeft getracht via het bestuursrecht haar AVG-informatierechten in te roepen jegens een leerplichtambtenaar van de gemeente Dongen. Zowel de leerplichtambtenaar als de bestuursrechter stellen echter dat deze rechtsgang niet kan worden gestart omdat de leerplichtambtenaar geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb is.

> De betrokkene dient een AVG-inzageverzoek in bij de leerplichtambtenaar van de gemeente Dongen. Hiermee tracht zij inzicht te verkrijgen in jeugdvolgsysteemdossiers van haar kinderen. Tevens beoogt zij middels dit verzoek te achterhalen of en, zo ja, waarover tijdens gesprekken met instanties als Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en het Zorg- en Veiligheidshuis is gesproken. Tegen de reactie van de leerplichtambtenaar op dit informatieverzoek tekent de betrokkene bezwaar aan. Dit bezwaarschrift richt zij tot het college van B&W van Dongen. In beroep toetst de bestuursrechter eerst of de leerplichtambtenaar een bestuursorgaan is. Pas als dat het geval is, is er immers sprake van een besluit waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De bestuursrechter stelt echter dat de leerplichtambtenaar géén bestuursorgaan is. Uit artikel 16, eerste lid, Leerplichtwet volgt volgens hem dat het college van B&W belast is met het toezicht op de naleving van deze wet. De tweede volzin van deze bepaling voegt hieraan toe dat het college daarvoor één of meerdere ambtenaren kan aanwijzen. De leerplichtambtenaar van het college van B&W van Dongen is volgens de bestuursrechter dus een toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb.

---

213 Dit is ook in lijn met art. 29 AVG, waaruit volgt dat eenieder die onder het gezag van de verwerkingsverantwoordelijke handelt en toegang heeft tot persoonsgegevens, deze uitsluitend verwerkt in opdracht van de verwerkingsverantwoordelijke.

214 ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1623 (*X/College van B&W Nieuwkoop*); Rb. Den Haag 22 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2722 (*X/College van B&W Nieuwkoop*). Dit is in lijn met een observatie uit de verkennende analyse *Naleving van de AVG door overheden*, waaruit volgt dat binnen de publieke sector niet altijd helder is welke entiteiten verwerkingsverantwoordelijke of verwerker in de zin van de AVG zijn. Zie: Winter e.a. 2022, p. 5.

215 Rb. Den Haag 22 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2722, r.o. 2 (*X/College van B&W Nieuwkoop*).

216 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:756 (*Leerplichtambtenaar Dongen*).

Als de leerplichtambtenaar, als ambtenaar én toezichthouder, gegevens van een betrokkene verwerkt, dan zou deze verwerking aan het gemeentebestuur van Dongen kunnen worden toegerekend. Dit volgt uit *X/College van B&W Bodegraven-Reeuwijk*.[217] Maar bij deze jurisprudentie wordt in deze uitspraak niet stilgestaan.

Er was in deze casus echter nog een andere manier om het bestuursorgaanbegrip geen beletsel te laten vormen om aan de betrokkene toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming te bieden. De leerplichtambtenaar is namelijk niet zomaar een ambtenaar. De Leerplichtwet kent aan hem enkele publiekrechtelijke bevoegdheden toe. Zo kan hij op grond van artikel 14, derde lid, Leerplichtwet Awb-besluiten nemen over bijvoorbeeld extra schoolverlof. Hier is aldus sprake van een *gedeconcentreerd ambt*. Dat erkent de bestuursrechter in rechtsoverweging 3.3 van deze uitspraak ook.[218] Maar de stap die hij zet na het maken van deze constatering is, gezien de systematiek van het informatieverzoek-besluitmodel, lastig te volgen. De bestuursrechter buigt zich namelijk over de vraag of het AVG-informatieverzoek van de betrokkene verband houdt met een van de publiekrechtelijke bevoegdheden van de leerplichtambtenaar.[219] Zou dat het geval zijn, dan zou de leerplichtambtenaar kunnen worden opgevat als een b-bestuursorgaan. Het probleem is echter dat het antwoord op deze vraag, strikt genomen, niet relevant is binnen de systematiek van het informatieverzoek-besluitmodel. Zodra een bestuursorgaan in het spel is, en het persoonsgegevens verwerkt, kan hiertegen in beginsel worden geageerd via het informatieverzoek-besluitmodel. In de onderhavige zaak had de rechter in principe reden om de leerplichtambtenaar als bestuursorgaan aan te merken, nu hij op grond van de Leerplichtwet 1969 openbaar gezag kan uitoefenen.

De redenering van de bestuursrechter roept vanwege een andere passage uit de uitspraak eveneens vragen op. In rechtsoverweging 3.6 informeert hij de betrokkene over de wijze waarop zij alsnog toegang tot rechtsbescherming kan verkrijgen. Zo wijst de bestuursrechter op het feit dat zij zich op grond van artikel 35 Uitvoeringswet AVG kan wenden tot de civiele rechter met het verzoek de leerplichtambtenaar, als verwerkingsverantwoordelijke, te bevelen het inzageverzoek toe te wijzen.[220] Maar in de daaropvolgende rechtsoverweging wijst de bestuursrechter de betrokkene erop dat zij toch via het bestuursrecht haar AVG-informatierechten kan effectueren.

> "De rechtbank merkt daarnaast op dat het bezwaar van eiseres van 18 maart 2019 is gericht aan het college en niet aan de leerplichtambtenaar. Het college heeft daar tot op heden geen besluit op genomen. Het college zal alsnog een beslissing op bezwaar moeten nemen. Daarbij dient het college te overwegen of zij de verwerkingsverantwoordelijke is in de zin van de AVG."[221]

217 ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:181 (*X/College van B&W Bodegraven-Reeuwijk*).
218 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:756, r.o. 3.3 (*Leerplichtambtenaar Dongen*).
219 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:756, r.o. 3.3 (*Leerplichtambtenaar Dongen*).
220 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:756, r.o. 3.6 (*Leerplichtambtenaar Dongen I*).
221 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:756, r.o. 3.7 (*Leerplichtambtenaar Dongen I*).

De betrokkene heeft de bestuursrechtelijke route bewandeld door bij het college van B&W van Dongen een AVG-informatieverzoek in te dienen. Pas in deze procedure heeft zij, na een omweg, wél haar AVG-informatierechten kunnen effectueren.[222] De vraag of het college van B&W van Dongen verwerkingsverantwoordelijke is ten aanzien van de verwerkingen die de leerplichtambtenaar verricht, is in deze zaak overigens niet aan bod gekomen. De verwerkingsverantwoordelijkheid van het college werd zonder meer aangenomen.

Ondoorzichtige organisatiestructuur

Publieke taken worden allang niet meer alleen door bestuursorganen uitgevoerd. In de loop der tijd zijn bij de uitvoering van dergelijke taken op verschillende terreinen, van zorg tot onderwijs, in toenemende mate private instanties, of zelfs burgers, betrokken geraakt.[223] De Raad voor het Openbaar Bestuur spreekt in dit verband over 'de vermaatschappelijking van overheidstaken'.[224] Deze ontwikkeling heeft in sommige gevallen ook haar weerslag op de wijze waarop betrokkenen toegang tot rechtsbescherming kunnen verkrijgen om de rechtmatigheid van een autonome verwerking aan de orde te stellen. Dat is met name het geval wanneer een privaatrechtelijk rechtspersoon die geen openbaar gezag uitoefent betrokken is bij de uitvoering van een publieke taak. Dit probleem doet zich bijvoorbeeld voor in het sociaal domein.

> Als een privaat rechtspersoon openbaar gezag heeft verkregen, dan kwalificeert hij op grond van artikel 1:1, eerste lid, sub b, Awb, als een b-bestuursorgaan. Een reactie van een b-orgaan op een informatieverzoek van een betrokkene geldt op grond van het informatieverzoek-besluitmodel als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.[225] Maar wanneer een privaat rechtspersoon geen openbaar gezag heeft verkregen, dan geldt deze niet als een b-bestuursorgaan.[226] In het vorige hoofdstuk is reeds gesignaleerd dat tegen AVG-besluiten van Stichting Inlichtingenbureau daarom geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

Sinds 2015 is het sociaal domein gedecentraliseerd. Taken en bevoegdheden op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning zijn krachtens wetten als de Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet overgeheveld van de rijksoverheid naar gemeenten.[227] Deze decentralisaties hebben ook hun weerslag gehad op de inrichting van de bestuurlijke organisatie. Gemeenten hebben beleidsvrijheid gekregen om de decentralisaties uit te voeren. Het kan daarom per regio verschillen of een publieke taak in het sociaal domein door een bestuursorgaan of een private entiteit wordt uitgevoerd. Deze beleidsvrijheid compliceert de toegang tot rechtsbescherming.[228] Afhankelijk van hoe de uitvoering is vormgegeven, kan het per regio verschillen of de betrokkene tegen een

222 Rb. Zeeland-West-Brabant 30 november 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:7219 (*X/College van B&W Dongen*).
223 Raad voor het Openbaar Bestuur 2012, p. 9.
224 Raad voor het Openbaar Bestuur 2012, p. 9.
225 ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3128, r.o. 3.1 en 3.2 (*X/Stichting PROO*).
226 Paragraaf 4.6.3.
227 Zie in dit kader ook de bundel *Juridische vragen in het sociaal domein* en de bespreking ervan door Verburg: Modderman, Robbe & Boogaard, *Juridische vragen in het sociaal domein (R&P nr. DR4)* 2021; Verburg 2021.
228 Huitema 2020, p. 21-24.

gegevensverwerking via het bestuursrecht of het privaatrecht kan ageren.[229] Illustratief zijn de verwerkingen die de organisatie 'Veilig Thuis' verricht.

Veilig Thuis fungeert als een meldpunt voor gevallen van, of vermoedens van, huiselijk geweld of kindermishandeling. Op basis van een melding, die door eenieder (eventueel anoniem) kan worden gedaan, onderzoekt deze organisatie of hiervan daadwerkelijk sprake is.[230] Veilig Thuis is wettelijk bevoegd om ter uitvoering van deze taak persoonsgegevens te verwerken.[231] Op grond van artikel 4.1.1 Wmo dragen gemeentebesturen de verantwoordelijkheid voor de inrichting van Veilig Thuis-organisaties. Ieder college van B&W geniet beleidsvrijheid bij de vormgeving van deze organisatie in zijn regio. In de praktijk worden veelal twee constructies gehanteerd. In sommige regio's valt Veilig Thuis onder een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgs).[232] In andere regio's is de organisatie echter ondergebracht in een privaatrechtelijk rechtspersoon, zoals een stichting.[233] Deze dualiteit heeft gevolgen voor rechtsbescherming. In regio's waarin Veilig Thuis onder een gemeenschappelijke regeling valt, verloopt de rechtsbescherming via het bestuursrecht, meer specifiek artikel 34 Uitvoeringswet AVG. Daar waar Veilig Thuis is ondergebracht in een private stichting, kan de betrokkene vanwege artikel 35 Uitvoeringswet AVG alleen via de civiele rechter rechtsbescherming verkrijgen. Veilig Thuis oefent als zodanig geen openbaar gezag uit, zodat zij ook niet kan worden aangemerkt als een b-orgaan.

Vanuit het perspectief van de betrokkene leidt dit tot vreemde situaties. Woont hij toevallig in een regio waar Veilig Thuis onder een gemeenschappelijke regeling valt, dan kan hij zijn geschil via het informatieverzoek-besluitmodel aan de bestuursrechter voorleggen. Maar wanneer hij in een regio woont waarin Veilig Thuis is ondergebracht in een stichting, dan kan hij alleen de civiele rechter adiëren. Betrokkenen zijn zich echter lang niet altijd bewust van het privaatrechtelijke karakter van de organisatie, met als gevolg dat zij toch trachten via het informatieverzoek-besluitmodel toegang tot rechtsbescherming te verkrijgen.[234]

> In *X/Veilig Thuis Noord & Oost Gelderland te Apeldoorn* gaat de bestuursrechter na of Veilig Thuis als b-bestuursorgaan kan worden aangemerkt. Dat is volgens hem niet het geval. Uit artikel 4.1.1. Wmo volgt volgens de bestuursrechter dat Veilig Thuis fungeert als een meldpunt voor gevallen of vermoedens van kindermishandeling, en op basis hiervan onderzoekt hij of daarvan sprake is. Uit de taakomschrijving volgt volgens de bestuursrechter niet dat Veilig

229 Dit probleem doet zich ook voor in andere rechtsgebieden, waaronder het omgevingsrecht. Zie: Commissie Schueler 2023, p. 14.

230 Zie voor een overzicht van de taken van Veilig Thuis: art. 4.1.1 Wmo.

231 Art. 5.1.6 Wmo.

232 Dit is bijvoorbeeld het geval in de regio's Amsterdam-Amstelland en Twente.

233 Dit is bijvoorbeeld het geval in de regio's Midden-Brabant, Oost Gelderland en Rotterdam Rijnmond.

234 Rb. Den Haag 15 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10051 (*X/Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond*); Rb. Gelderland 6 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3272 (*X/Veilig Thuis Noord & Oost Gelderland te Apeldoorn*). Maar zie ook: Hof Den Haag 19 oktober 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2343 (*X/Veilig Thuis*); Rb. Noord-Holland 12 november 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:9856 (*X/Dagelijks Bestuur van de GGD Hollands Noorden*); Rb. Overijssel 7 december 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:3648 (*X/Veilig Thuis Noord Oost Gelderland*).

> Thuis met enig openbaar gezag bekleed is. Veilig Thuis kan daarom niet worden aangemerkt als een b-bestuursorgaan.
>
> In *X/Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond* dient de betrokkene een wissingsverzoek in bij Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond. Veilig Thuis wijst dit verzoek af. Hiertegen wordt bezwaar en beroep ingesteld bij de bestuursrechter. In beroep gaat de bestuursrechter eerst na of Veilig Thuis een bestuursorgaan is. Dat is volgens hem niet het geval. De bestuursrechter constateert dat Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond geen orgaan is van het openbaar lichaam Jeugdhulp Rijnmond noch is ondergebracht bij een GGD. Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond, zo stelt de bestuursrechter, is een zelfstandige stichting. De betrokkene kan aldus alleen via het privaatrecht zijn AVG-informatierechten jegens Veilig Thuis verwezenlijken.

In de bovengenoemde zaken hebben de desbetreffende bestuursrechters zichzelf onbevoegd moeten verklaren om kennis te nemen van voorgelegde geschil. De betrokkenen dienden de civiele rechter te adiëren. Ook het omgekeerde doet zich blijkens de rechtspraak echter voor: soms verklaart juist de civiele rechter het beroep van de betrokkene niet-ontvankelijk omdat de bestuursrechter bevoegd zou zijn.[235] In zulke zaken wordt in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) een haakje gevonden om Veilig Thuis aan te merken als een orgaan van een openbaar lichaam in de zin van de Wgr. Noemenswaardig in dat verband is de civiele uitspraak *X/Veilig Thuis Twente*.[236]

> De betrokkene verzoekt Veilig Thuis Twente om haar dossier te verwijderen. De civiele rechter gaat in deze procedure eerst na of hij bevoegd is kennis te nemen van deze zaak. Veilig Thuis stelt namelijk dat de betrokkene alleen via het informatieverzoek-besluitmodel toegang tot rechtsbescherming kan verkrijgen, nu Veilig Thuis een bestuursorgaan is. De civiele rechter gaat hierin mee. Hij overweegt dat Veilig Thuis is ingesteld krachtens de Gemeenschappelijke Regeling Gezondheid en is ondergebracht bij het Openbaar Lichaam Gezondheid (OLG). Veilig Thuis is dus een bestuursorgaan "in de zin van artikel 1:1 lid 1 sub a van de Awb, omdat het OLG een rechtspersoon is die krachtens publiekrecht is ingesteld (namelijk de Regeling gezondheid). Uit artikel 7 van de Regeling gezondheid blijkt dat het bestuur van het OLG uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter bestaat. Het besluit van Veilig Thuis van 13 januari 2022 om niet tot vernietiging van het dossier over te gaan is genomen door het dagelijks bestuur en namens deze ondertekend door de directeur van het OLG. Het dagelijks bestuur kan worden aangemerkt als een orgaan van het OLG en is op grond van artikel 1:1 lid 1 sub a Awb naar het oordeel van de rechtbank dan ook aan te merken als een bestuursorgaan."[237]

Ook in *GGD Amsterdam-Amstelland* heeft de civiele rechter geoordeeld dat tegen een beslissing van Veilig Thuis in beginsel via het informatieverzoek-besluitmodel kan worden opgekomen.[238] Interessant aan deze uitspraak is dat de civiele rechter vanuit het perspectief van de betrokkene reflecteert op de gesignaleerde fragmentatie in rechtsbescherming. Daarin klinkt een kritische noot door over de wetgever: heeft deze zich wel gerealiseerd dat betrokkenen per geval moeten onderzoeken hoe Veilig Thuis is georganiseerd, met als gevolg dat ofwel de civiele rechter ofwel de bestuursrechter dient te worden geadieerd?

---

235 Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5174 (*GGD Amsterdam-Amstelland*); Rb. Overijssel 21 april 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1336 (*X/Veilig Thuis Twente*).

236 Rb. Overijssel 21 april 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1336 (*X/Veilig Thuis Twente*).

237 Rb. Overijssel 21 april 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1336, r.o. 5.7 (*X/Veilig Thuis Twente*).

238 Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5174 (*GGD Amsterdam-Amstelland*).

> De civiele rechter constateert dat "de rechtsbescherming ten aanzien van wissingsverzoeken verschilt al naar gelang welke Veilig Thuis-organisatie het betreft. Immers, denkbaar is, dat wanneer de vorm van een privaatrechtelijke stichting wordt gekozen, artikel 34 niet en artikel 35 UAVG wel van toepassing is. Aan [verzoekster] kan worden toegegeven dat dit een onduidelijke situatie is. Aan die onduidelijkheid heeft kennelijk bijgedragen dat in de beslissing van Veilig Thuis AA van 10 februari 2020 is vermeld dat [verzoekster] beroep kan aantekenen bij de burgerlijke rechter. De rechtbank voegt hieraan toe dat een verschillende wijze van rechtsbescherming al naar gelang welke Veilig Thuis-organisatie het betreft zonder dat blijkt dat de wetgever dit nadrukkelijk beoogd heeft ook een onwenselijke situatie is. Mede tegen de achtergrond van het volledig publiekrechtelijke kader van de Wmo waarin de Veilig Thuis-organisaties hun grondslag vinden en het feit dat in de Wmo (Hoofdstuk 1 § 1) de maatschappelijke ondersteuning nadrukkelijk als een taak van de gemeente wordt gezien en in artikel 2.1.1 Wmo aan het gemeentebestuur de zorg daarvoor wordt opgedragen, kan echter, zonder uitdrukkelijke uitzonderingsbepaling zoals artikel 7.3.17 Jeugdwet, niet worden geoordeeld dat in een geval als dit de privaatrechtelijke weg openstaat."[239]

De civiele rechter is er echter niet geheel zeker van dat de betrokkene via de bestuursrechter zijn AVG-informatierechten jegens Veilig Thuis kan verwezenlijken. Daarom houdt hij deze zaak toch aan: '[o]mdat deze materie echter nog niet volledig uitgekristalliseerd is', zo overweegt de civiele rechter, zal de rechtbank de verzoekster "niet aanstonds, bij wege van eindoordeel, niet-ontvankelijk verklaren, maar de zaak vooralsnog aanhouden voor het onverhoopte geval de bestuursrechter (als vervolg op de aanhangige bezwaarprocedure) zich toch niet bevoegd acht, ter voorkoming dat [verzoekster] qua rechtsbescherming tussen wal en schip valt. Voor dat geval heeft immers de burgerlijke rechter een taak als restrechter."[240] De wetgever is aldus aan zet om duidelijkheid te creëren over de organisatie van rechtsbescherming tegen AVG-besluiten van Veilig Thuis. Vanuit het perspectief van de betrokkene is de huidige situatie, waarin afhankelijk van de vraag hoe Veilig Thuis juridisch is ingebed rechtsbescherming via het bestuursrecht of civiel recht verkregen kan worden, immers willekeurig en onuitlegbaar.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is geanalyseerd hoe een betrokkene toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan verkrijgen om op te komen tegen de verwerking van zijn gegevens door een bestuursorgaan. Eerst is de systematiek van rechtsbescherming in de Uitvoeringswet AVG, de Wbp en de WPR geanalyseerd. Uit deze deels rechtshistorische analyse is gebleken dat de wetgever heeft beoogd rechtsbescherming tegen gegevensverwerkingen door bestuursorganen onder te brengen bij het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Dit was een bewuste keuze. Onder de WPR had de bestuursrechter geen rechtsmacht over gegevensbeschermingsgeschillen tussen burger en bestuur. De wetgever achtte dit ten tijde van de Wbp onwenselijk en vond dat de bestuursrechter hierover wél rechtsmacht zou moeten verkrijgen. Via het klassiek besluitmodel van de Awb kon hij dit echter niet zonder meer realiseren. Op grond van artikel 8:1 Awb is de rechtsmacht van de bestuursrechter immers gekoppeld aan het besluit. De schriftelijke beslissing van het bestuur op een informatieverzoek geldt, strikt genomen, echter niet als een besluit. Deze reactie behelst immers geen publiekrechtelijke rechtshandeling. Om toch

239 Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5174 (*GGD Amsterdam-Amstelland*).
240 Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5174, r.o. 4.11 (*GGD Amsterdam-Amstelland*).

bestuursrechtelijke rechtsbescherming te kunnen bieden tegen gegevensverwerkingen van het bestuur, heeft de wetgever het informatieverzoek-besluitmodel in het leven geroepen. Uit dit model volgt dat een schriftelijke beslissing op een verzoek als bedoeld in artikel 15-22 AVG, voor zover deze is genomen door een bestuursorgaan, geldt als een besluit in de zin van de Awb. Het probleem dat de reactie van het bestuur strikt genomen geen publiekrechtelijke rechtshandeling behelst, is met deze strategische invulling van het besluitbegrip in wetgeving ondervangen.

Vervolgens is aan de hand van rechtspraakonderzoek de toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel onderzocht. Uit dit model vloeit voort dat de betrokkene aan twee vereisten moet voldoen, om via het bestuursrecht te kunnen ageren tegen een bestuurlijke gegevensverwerking. In de eerste plaats moet er sprake zijn van een gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek. Dit verzoek moet betrekking hebben op de verwezenlijking van informatierechten die in artikel 15-22 AVG zijn neergelegd. Tevens moet er een bestuursorgaan in het spel zijn. Enkel de schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan op een informatieverzoek geldt op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG als een Awb-besluit. Uit het rechtspraakonderzoek volgt dat het bestuursorgaanbegrip, op enkele uitzonderingen na, geen problemen oplevert. Dat ligt echter anders voor het eerste vereiste. Er zijn casus waarin betrokkenen bij bestuursorganen klagen over gegevensverwerkingen zonder expliciet een beroep te doen op het gegevensbeschermingsrecht. Bestuursorganen gaan wisselend om met zulke situaties. Er zijn bestuursorganen die in dit geval het informatieverzoek-besluitmodel uit eigen beweging contextueel toepassen. Wanneer een betrokkene klaagt over de verwerking van zijn gegevens, maar geen beroep doet op een geschonden gegevensbeschermingsrechtelijke norm of informatierecht, vatten zij de klacht uit eigen beweging op als informatieverzoek. In dat geval kan de betrokkene toegang tot rechtsbescherming verkrijgen, ondanks dat hij de sleutel van het informatieverzoek-besluitmodel niet heeft weten te vinden. Uit het jurisprudentieonderzoek volgt echter ook dat er bestuursorganen zijn die het informatieverzoek-besluitmodel, bewust dan wel onbewust, niet toepassen.

Als deze situatie zich voordoet, dan kan de bestuursrechter ingrijpen.[241] Hij kan dan, ambtshalve toetsend, deze omissie corrigeren en het bestuur opdragen de toegang te verlenen op grond van het informatieverzoek-besluitmodel. In de uitspraken die in de eerste jurisprudentielijn aan bod zijn gekomen, heeft een dergelijke rechterlijke interventie plaatsgevonden. In de rechtspraak valt echter ook een tweede lijn van jurisprudentie te ontwaren waarin rechters het terzijde laten liggen van het informatieverzoek-besluitmodel door bestuursorganen niet corrigeren, ondanks het feit dat er sprake is van een gegevensverwerking waarmee de betrokkene het oneens is. Dit roept de vraag op waarom bestuursrechters in deze casus geen acht hebben geslagen op het informatieverzoek-besluitmodel. Wat op dit punt mogelijk kan hebben meegespeeld is het feit dat in het bestuursrechtelijk discours tot op heden het Europees gegevensbeschermingsrecht als zodanig vrij onderbelicht is gebleven. Dit heeft gevolgen voor de kenbaarheid van de systematiek van rechtsbescherming die aan dit recht ten grondslag ligt. De kennis van, en het bewustzijn over, het bestaan van het informatieverzoek-besluitmodel is hierdoor in de

241 Dat kan de bestuursrechter uiteraard alleen als de betrokkene doorprocedeert.

bestuursrechtspraak mogelijk beperkt gebleven. Tezamen met het feit dat in de praktijk bestuursrechters vooral vertrouwd zijn met het klassiek besluitmodel, kan dit verklaren waarom niet iedere rechter uit eigen beweging controleert of de betrokkene toegang had behoren te verkrijgen tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming.