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).

HOOFDSTUK 6

Toetsing

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft tot doel inzichtelijk te maken hoe een betrokkene via het informatieverzoek-besluitmodel de rechtmatigheid van autonome gegevensverwerkingen die bestuursorganen hebben verricht ter toetsing aan de bestuursrechter kan voorleggen. Met het oog daarop wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de wijze waarop in gegevensbeschermingszaken de omvang van het geding wordt afgebakend. In hoeverre kan de bestuursrechter in een procedure die is ingeleid via het informatieverzoek-besluitmodel inhoudelijk oordelen over de rechtmatigheid van deze verwerkingen? Aangezien de bestuursrechter in beroep de beslissing op bezwaar toetst, zal eveneens aandacht worden besteed aan de wijze waarop het bestuur in de bezwaarfase de rechtmatigheid van een autonome verwerking kan beoordelen.

Deze vraag is relevant, want gegevensbeschermingsrechtelijke geschillen tussen burger en bestuur zijn in essentie anders van aard dan klassiek bestuursrechtelijke. Sterker, hier stuiten we op een wezenlijk verschil tussen het bestuursrecht en het Europees gegevensbeschermingsrecht. Bestuursrechtelijke geschillen hebben, kort gezegd, in de kern betrekking op besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Vaak zien dergelijke geschillen op de vaststelling van feiten die een rechtsnorm – dat wil zeggen: de bestuursbevoegdheid op grond waarvan een bestuursorgaan een besluit neemt – al dan niet activeren. Het procesrecht van de Awb is met het oog hierop ontworpen. Op grond van artikel 8:1 Awb heeft de bestuursrechter in beginsel alleen rechtsmacht om te oordelen over Awb-besluiten. Het bestuursprocesrecht biedt aan hem een instrumentarium waarmee hij de rechtmatigheid van dergelijke besluiten kan controleren. Bezien tegen deze achtergrond toetst hij of het besluit voldoet aan de eisen van rechtmatigheid. Ook zijn uitsprakenarsenaal is gericht op het besluit. Is een besluit onrechtmatig, dan zal de bestuursrechter het vernietigen en het eventueel met terugwerkende kracht uit de rechtsorde verwijderen.[1] Kortom: de gereedschapskist van de bestuursrechter is, tamelijk eenzijdig, gericht op het toetsen en controleren van Awb-besluiten.[2]

In het gegevensbeschermingsrecht ligt dit, als gezegd, anders. Gegevensbeschermingsrechtelijke geschillen zien niet zozeer op publiekrechtelijke rechtshandelingen van

1 Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht 2004, p. 73; De Poorter & De Graaf 2011, p. 14. Een belangrijke nuancering in dit verband is dat in titel 8:4 Awb sinds 2013 ook een schadeverzoekschriftprocedure is opgenomen. Hierop wordt in hoofdstuk 7 en 8 uitgebreid gereflecteerd.

2 Schlössels 2003, p. 12.

bestuursorganen, maar op feitelijke bestuurshandelingen, te weten verwerkingen van persoonsgegevens. In het vorige hoofdstuk is gebleken dat de bestuursrechter volgens het klassiek besluitmodel onbevoegd is feitelijke handelingen te toetsen. Met de codificatie van het informatieverzoek-besluitmodel heeft de wetgever willen bewerkstelligen dat een betrokkene desondanks toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan verkrijgen om te ageren tegen de verwerking van zijn gegevens door een bestuursorgaan.

Maar als de betrokkene eenmaal 'binnen' is, wordt het geschil in bezwaar en beroep weer volgens de ratio van het *klassiek besluitmodel* beslecht. Uit rechtspraakonderzoek blijkt dat dit gegeven onder omstandigheden ook consequenties heeft voor de vraag of het bestuur en de bestuursrechter kunnen oordelen over de rechtmatigheid van autonome gegevensverwerkingen. De betrokkene moet, kort gezegd, op basis van het juiste informatierecht bij het bestuur 'binnenkomen' en van het bestuur een primair besluit verkrijgen. Gebeurt dat niet, dan kunnen het bestuur en de bestuursrechter op basis van procesrechtelijke gronden weigeren een oordeel te vellen over de rechtmatigheid van de verwerking waartegen is opgekomen. Dit gegeven staat echter op gespannen voet moet met de intenties van de wetgever. Zoals reeds is toegelicht in hoofdstuk 2 en 5, heeft hij namelijk al sinds de inwerkingtreding van de Wbp beoogd om de rechtmatigheid van gegevensverwerkingen door bestuursorganen door de bestuursrechter te laten toetsen.[3]

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst worden de grondslagen van het bestuursprocesrecht, die grote invloed hebben op het vraagstuk van rechterlijke toetsing, op hoofdlijnen besproken (par. 6.2). De bestuursrechter verricht zijn toetsing immers niet in een vacuüm: principiële opvattingen over zijn rol als materiële waarheidsvinder, de ongelijkheidscompensatie die hij zou moeten bieden, en zijn positie in het staatsbestel spelen hierbij een rol. In dat verband wordt tevens aandacht besteed aan de rechtsmacht van de bestuursrechter, de begrenzing ervan en de verschillende pleidooien die door de jaren heen zijn gehouden om deze uit te breiden. Daarna staat de systematiek van het Europees gegevensbeschermingsrecht centraal. Onderzocht wordt via welk informatierecht de betrokkene de rechtmatigheid van een gegevensverwerking ter discussie kan stellen (par. 6.3). Hieruit zal blijken dat de bestuursrechter via een exceptieve toetsing aan het wissingsrecht van artikel 17 AVG (voorheen art. 36 Wbp) de rechtmatigheid van deze verwerking kan beoordelen. Hierna wordt stilgestaan bij de beperkingen van het recht op gegevenswissing als instrument om dit rechtmatigheidsoordeel te verkrijgen (par. 6.4). Vervolgens wordt de focus verlegd van de wetstheorie naar de rechtspraktijk. De kern van dit hoofdstuk wordt namelijk gevormd door rechtspraakonderzoek waarin de rechtmatigheidstoetsing die de bestuursrechter verricht ten aanzien van autonome gegevensverwerkingen wordt geanalyseerd (par. 6.5). Uit de analyse zal blijken dat ten aanzien van deze rechtspraak twee divergerende jurisprudentielijnen kunnen worden gedestilleerd. Afgesloten wordt met een conclusie (par. 6.6).

3 Paragraaf 2.4 en 5.2.

6.2 Algemene uitgangspunten over toetsing door de bestuursrechter

6.2.1 Het bestuursprocesrecht als besluitenprocesrecht

Het bestuursprocesrecht wordt in de literatuur vaak omschreven als een besluitenprocesrecht.[4] Dit houdt verband met het belangrijkste kenmerk van dit recht, namelijk zijn besluitgeoriënteerde karakter. Zoals eerder is toegelicht, fungeert het besluit van artikel 1:3 Awb als aanknopingspunt voor de toegang tot de bestuursrechter.

> Dit stelsel van rechtsbescherming is echter allerminst consistent opgebouwd. In de loop der tijd is het door veranderende opvattingen over de scheiding der machten steeds gewijzigd. Hierdoor kan niet tegen ieder besluit worden opgekomen bij de bestuursrechter.[5] Dit geldt in het bijzonder voor algemeen verbindende voorschriften.[6] Wel kunnen zij exceptief worden getoetst. Dit betekent dat de rechtmatigheid ervan indirect, dus op grond van een appellabel besluit, in bezwaar en (hoger) beroep aan de orde kunnen worden gesteld.[7]

Het besluit geldt echter niet alleen als rechtsingangcriterium: volgens het klassiek besluitmodel vormt het tevens het object van de rechterlijke toets. Uit artikel 8:1 Awb volgt dat het beroep gericht moet zijn op een besluit of een daarmee gelijkgestelde handeling. Het beroep kan zich ook richten tot een besluitonderdeel.[8] Zo bezien vormt het besluit *de harde buitengrens* van het geding.[9] Dit betekent dat de bestuursrechter niet kan 'treden in een ander besluit of buiten de reikwijdte en de strekking die het bestreden besluit heeft, of had behoren te hebben'.[10] Hij kan enkel oordelen over het bestreden besluit. Aangezien een bestuurlijke voorprocedure moet zijn gevolgd voordat beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld, is het bestreden besluit in de regel een beslissing op bezwaar. In dat geval bakent de beslissing op bezwaar daarom de omvang van het geding in de rechterlijke fase af.

In sommige gevallen zal de bestuursrechter, ondanks dat hij bevoegd is om over een geschil te oordelen, zich niet inhoudelijk buigen over het beroep. Dit is onder meer het geval als de rechtzoekende geen procesbelang heeft. Volgens vaste rechtspraak is sprake van procesbelang "als het resultaat dat de indiener van een beroepschrift met het instellen van beroep nastreeft, ook daadwerkelijk kan worden bereikt en het bereiken van dat

4 Allewijn 1994, p. 67; De Poorter & De Graaf 2011, p. 13; Van den Berge 2016, p. 12; Schlössels, Schutgens & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 2 (HSB)* 2019, p. 81.

5 Zie voor een vollediger overzicht: Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure (R&P nr. SB3)* 2017, p. 299-315.

6 Zie art. 8:3, eerste lid, onderdeel a, Awb. Deze uitsluiting is sterk verweven met de Nederlandse politieke en staatsrechtelijke traditie en (dominante) opvattingen over de trias politica. Zie hierover in detail De Poorter & Çapkurt 2017.

7 Van Heusden 2022. Tegen besluiten ter voorbereiding van privaatrechtelijke rechtshandelingen kan geen beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Omgekeerd geldt dat sommige handelingen waarin strikt genomen géén besluit is vervat, zoals andere handelingen van bestuursorganen waarbij ambtenaren belanghebbende zijn en een aantal categorieën schriftelijke beslissingen inhoudende de weigering of goedkeuring van bepaalde soorten besluiten, juist wél appellabel zijn.

8 Brugman 2010, p. 57.

9 Kooper 2002, p. 85; Brugman 2010, p. 54.

10 Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure (R&P nr. SB3)* 2017, p. 564.

resultaat voor deze indiener feitelijk betekenis kan hebben. Het betreft niet de vraag óf eiser gelijk heeft, het gaat erom of hij een reëel en actueel belang heeft bij het gelijk, als hij dat zou hebben. Reëel belang vereist dat er nog sprake is van een geschil met betrekking tot een besluit. Het hebben van een louter formeel of principieel belang is onvoldoende voor het aannemen van voldoende procesbelang. De vraag of nog belang bestaat bij een inhoudelijke beoordeling van een besluit dient te worden beoordeeld aan de hand van de feiten en omstandigheden zoals die uiterlijk ter zitting bekend zijn geworden."[11] Kortom: de rechtzoekende moet een concreet belang hebben bij het beroep. Is dat niet het geval, dan zal de bestuursrechter het beroep niet-ontvankelijk verklaren.

6.2.2 De reikwijdte van de toetsing door de bestuursrechter

In artikel 8:69 Awb komt de basisfilosofie van het bestuursprocesrecht aan het licht. Deze filosofie heeft, zoals hieronder zal blijken, een grote invloed op de taakopvatting van de bestuursrechter en de toetsing die hij kan verrichten. Artikel 8:69, eerste lid, Awb schrijft voor dat de bestuursrechter uitspraak doet op grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. Hierin komt de primaire doelstelling van het bestuursprocesrecht tot uitdrukking: het bieden van individuele rechtsbescherming. In het pre-Awb-tijdperk lag dit anders: toen gold het handhaven van het objectieve recht als primaire doelstelling. Dit gegeven werkte door in de opstelling van de bestuursrechter.[12] Hij zag het als zijn taak om uit eigen beweging een besluit ten volle op rechtmatigheid te toetsen en stelde zich (doorgaans) dan ook actiever op.[13] Hij kon in zijn toetsing *ultra petita* gaan. Dat betekent dat hij buiten de omvang van het aan hem voorgelegde geschil kon treden en zelf argumenten kon voordragen ter vernietiging van het besluit. Damen blikt op de volgende wijze terug op deze opstelling van de bestuursrechter:

> "Vroeger was de bestuursrechter zeer actief. Zeker in bepaalde sectoren zoals de sociale zekerheid, maar ook in milieugeschillen met de oude traditie van het Kroonberoep, was de houding niet 'da mihi facta, dabo tibi ius', maar 'hier met dat dossier, dan maken wij wel uit wat de rechtens juiste beslissing is'. Dat is een beetje gechargeerd gezegd, maar het leek er soms wel sterk op."[14]

Sinds de codificatie van de Awb, en de intrede van individuele rechtsbescherming als primair doel van het bestuursprocesrecht, is deze opstelling veranderd.[15] De bestuursrechter dient

11 Rb. Zeeland-West-Brabant 4 februari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:605, r.o. 4.1 (*X/College van B&W Breda*).06-08-2024 11:18:00.

12 Rb. Zeeland-West-Brabant 4 februari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:605 (*Vernietiging foto's woning*).

13 Van AROB-rechters werd juist gezegd dat zij doorgaans terughoudender waren dan de rechters van de oude Raden van Beroep. Zie in dat kader: Schuurmans 2009, p. 120.

14 Damen 2006b, p. 25. Die actieve houding werd de rechter echter niet altijd in dank afgenomen. Zie in dat kader bijvoorbeeld: Schuurmans 2009, p. 121.

15 Polak 2010, p. 99. Zie in dat verband ook Brugman: zij nuanceert dit beeld door te constateren dat ook al voor de inwerkingtreding van de Awb de bestuursrechter niet werd gezien als een (zuivere) objectieve toetser. Zie: Brugman 2010, p. 43.

een bestreden besluit *ex tunc* te toetsen op rechtmatigheid.[16] Daarbij moet hij de grenzen die partijen hebben getrokken in beginsel respecteren. Dit betekent dat hij het besluit alleen mag toetsen voor zover hiertegen gronden zijn aangevoerd in het beroepschrift. Hij mag dus niet *ultra petita* gaan. In de memorie van toelichting bij artikel 8:69 Awb licht de wetgever toe waarom de rechter niet uit eigen beweging gronden voor vernietiging van een besluit kan aandragen. Dit zou volgens hem niet stroken met de nieuwe doelstelling van het bestuursprocesrecht en ook niet de rechtszekerheid dienen. Het feit dat bij het afbakenen van de omvang van het geding het accent ligt op de gronden, betekent niet dat de bestuursrechter zich volledig lijdelijk moet opstellen. Integendeel: in de wetsgeschiedenis van de Awb wordt hij juist gekarakteriseerd als een actieve rechter. Hij zou zelf moeten zoeken naar de materiële waarheid en, waar nodig, de ongelijkheid tussen burger en bestuur in het bestuursrechtelijk proces moeten compenseren.[17] Hij kan dus afwijken van hetgeen door partijen is aangevoerd als 'de waarheid'.

> In de literatuur is betoogd dat het streven naar materiële waarheidsvinding in bestuursrechtelijke procedures moet worden gerelativeerd.[18] Zo stelt Schuurmans dat waarheidsvinding in juridische procedures inherent problematisch is.[19] Over veel feitenvaststellingen bestaat doorgaans de nodige onzekerheid, waardoor het lastig is 'de waarheid' te achterhalen. Ook meer praktische zaken, zoals gebrek aan tijd en geld, leiden er toe dat de bestuursrechter er niet altijd in zal slagen alle relevante feiten aan het licht te brengen.

Bevorderlijk voor een actieve houding is dat de bestuursrechter, zoals eerder is gebleken, bepalingen van openbare orde ambtshalve toetst en op grond van artikel 8:69, tweede en derde lid, Awb, ambtshalve zowel de rechtsgronden evenals feiten kan aanvullen.

Eerst de rechtsfiguur 'ambtshalve toetsing'. Deze rechtsfiguur is in het vorige hoofdstuk al aan bod gekomen. Kort gezegd, houdt deze in dat de bestuursrechter in het belang van de openbare orde sommige normen los van de wil van procespartijen en de aangevoerde gronden toetst.[20] Normen over de rechterlijke bevoegdheid en ontvankelijkheid zijn in ieder geval van openbare orde.

De rechtsfiguur 'ambtshalve aanvulling van de rechtsgronden' verplicht de bestuursrechter om de feitelijke gronden die de eiser in het beroepschrift heeft aangevoerd, te vertalen naar toepasselijke juridische gronden.[21] Dit betekent dat de eiser niet hoeft aan te voeren welke rechtsregels of rechtsbeginselen zijn geschonden. Hij mag zijn beroep in feitelijke bewoordingen motiveren.[22] In deze aanvullingsplicht komt het adagium *curia ius novit* tot uitdrukking: de rechter wordt geacht de wet te kennen en uit eigen beweging de juiste

16 De ex-tunc-toetsing houdt in dat de bestuursrechter – uitzonderingen daargelaten – de feiten en het recht zoals die waren ten tijde van het bestreden besluit als uitgangspunt neemt in zijn toetsing Over de rechtsfiguur van de toetsing ex tunc bestaat de nodige discussie. Zo ook: Verheij 2003, p. 26-47; Schlössels, Schutgens & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 2 (HSB)* 2019, p. 90.

17 Gerbrandy 2012, p. 161. Zie ook PG Awb II, p. 174-175.

18 Zie bijvoorbeeld ook De Waard 2006, p. 123. Hij stelt dat het streven naar materiële waarheidsvinding geen juiste weergave biedt van de bestuursrechtelijke praktijk.

19 Schuurmans 2009, p. 125.

20 Paragraaf 5.3.4.

21 Schlössels, Schutgens & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 2 (HSB)* 2019, p. 309.

22 Schlössels, Schutgens & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 2 (HSB)* 2019, p. 309.

rechtsregels toe te passen.[23] Juist betekent volgens Kooper in dit verband: 'geen regels toepassen die niet relevant zijn voor het geschil, alle regels toepassen die wel relevant zijn en aan die relevante regels de rechtens correcte inhoud toekennen'.[24] De verplichting om de rechtsgronden aan te vullen kan dus in sommige gevallen ertoe leiden dat de bestuursrechter de rechtsgronden verbetert.[25] Deze verplichting moet overigens worden bezien in het licht van artikel 8:69, eerste lid, Awb: zij geldt enkel voor reeds aangevoerde gronden. Dit betekent dat de bestuursrechter de gronden zelf niet mag uitbreiden.

Van de bestuursrechter wordt dus verwacht dat hij zelfstandig zoekt naar de relevante feiten en deze vaststelt. De Awb biedt hem hiertoe verschillende instrumenten. Zo kan hij bijvoorbeeld deskundigen oproepen (art. 8:33 Awb), partijen verzoeken mondeling of schriftelijk inlichtingen te verstrekken (art. 8:44 en 8:45 Awb), een onderzoek ter plaatse (laten) instellen (art. 8:50 jo. 8:51 Awb) en getuigen oproepen en horen (art. 8:60 Awb). Maar artikel 8:69, derde lid, Awb stelt de bestuursrechter ook in staat zelf de feiten aan te vullen.[26] Dit is geen plicht maar een bevoegdheid: de rechter *kan* ambtshalve de feiten aanvullen, maar is daartoe niet gehouden. In de memorie van toelichting bij de Awb heeft de wetgever uitgebreid gereflecteerd op de vraag hoe de bevoegdheid van de bestuursrechter om feitenonderzoek te verrichten zich verhoudt tot het karakter van het bestuursprocesrecht.[27] Hij overweegt dat deze bevoegdheid 'kan worden gezien als een specifiek kenmerk van het bestuursprocesrecht'.[28] De bestuursrechter heeft immers tot taak zowel in het vooronderzoek als het onderzoek ter zitting zelf de materiële waarheid te achterhalen. In dat kader wordt overwogen dat hij zich, anders dan de civiele rechter, 'in beginsel niet hoeft neer te leggen bij de feiten zoals deze door partijen worden gepresenteerd'.[29] Passend daarbij is dat hij zich opstelt als een actieve rechter – een *dominus litis* – die in belangrijke mate het verloop van de procedure bepaalt.[30] De wetgever verklaart de bevoegdheid tot het verrichten van feitenonderzoek tevens aan de hand van de ongelijkheidcompenserende taak van de bestuursrechter. Hierdoor heeft hij "de mogelijkheid zijn attitude aan te passen aan de feitelijke verhouding tussen partijen in het concrete geval. Naarmate de 'ongelijkheid' tussen partijen groter is, zal er voor de rechter meer aanleiding kunnen zijn om van de hier bedoelde bevoegdheid gebruik te maken."[31]

6.2.3 De rechtsmacht van de bestuursrechter

In de vorige paragraaf is gebleken dat het besluitbegrip zowel bepalend is voor de toegang tot rechtsbescherming als de toetsingsbevoegdheid van de bestuursrechter in (hoger) beroep. Zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 2, is in de literatuur de nodige kritiek geuit op deze dubbele functie van het besluitbegrip.[32] Die zou, kort gezegd, de bestuursrechter beletten

23 Kooper 2002, p. 84-85.
24 Kooper 2002, p. 85.
25 Brugman 2010, p. 64.
26 Schlössels 2009, p. 35-36.
27 PG Awb II, p. 173-175.
28 PG Awb II, p. 175.
29 PG Awb II, p. 463.
30 PG Awb II, p. 173.
31 PG Awb II, p. 464.
32 Paragraaf 2.2.

geschillen tussen burger en bestuur integraal te beslechten. Bezien tegen deze achtergrond is de afgelopen jaren het besluitbegrip meermaals kritisch tegen het licht gehouden.

Al tijdens de codificatie van de tweede tranche van de Awb erkende de wetgever dat de bevoegdheid van de bestuursrechter op andere wijze zou kunnen worden afgebakend. Het concept van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking stond daarbij centraal. In de memorie van toelichting merkte de wetgever op dat de relatie tussen burger en bestuur in toenemende mate moest worden aangemerkt als een rechtsbetrekking met wederzijdse rechten en plichten.[33] Sterker nog, de wetgever sloot niet uit dat de bestuursrechter – naar Frans voorbeeld – op termijn rechtsmacht zou kunnen verkrijgen ten aanzien van 'alle geschillen over rechtsbetrekkingen waarin een van de partijen een bestuursorgaan is (…)'.[34] Desondanks koos hij ervoor het besluitbegrip te laten fungeren als bevoegdheidsgrondslag van de bestuursrechter. Volgens de wetgever was het te vroeg om de bestuurlijke rechtsbetrekking als bevoegdheidsgrondslag te operationaliseren.[35]

Enkele jaren later heeft de VAR-Commissie Rechtsbescherming deze toekomstvisie nader doordacht. In 2004 stelde zij voor om de rechtsmacht van de bestuursrechter op termijn te koppelen aan het concept van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking.[36] In dat geval zou hij bevoegd worden om te oordelen over 'alle geschillen die voortkomen uit de rechtsbetrekkingen tussen bestuur en burger, voor zover deze geschillen naar hun materiële aard als 'bestuursrechtelijk' moeten worden gekwalificeerd'.[37] Hiermee zou Nederland in de pas lopen met landen als Duitsland en Frankrijk, die eveneens deze *fundamentum petendi*-benadering hanteren. Het rapport van de VAR-Commissie Rechtsbescherming heeft echter niet geleid tot grote systeemveranderingen. Dat was echter ook niet haar voornemen. Zij pleitte weliswaar voor een hervorming van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, maar was tegen een "radicale breuk met het bestaande stelsel. Het verdient de voorkeur om de weg van de geleidelijkheid te bewandelen en zoveel mogelijk aan te sluiten bij ontwikkelingen die zich reeds in het huidige stelsel aftekenen."[38]

Sinds de publicatie van het rapport van de VAR-Commissie Rechtsbescherming is er echter het nodige gebeurd. Zo hebben Van Ommeren en Huisman in 2013 in hun VAR-preadvies een belangrijke bijdrage geleverd aan het denken over de bevoegdheid van de bestuursrechter. Volgens hen zou deze bevoegdheid namelijk incrementeel kunnen worden uitgebreid. In lijn met de VAR-Commissie Rechtsbescherming zou volgens hen de bestuursrechter uiteindelijk rechtsmacht moeten verkrijgen over alle geschillen die betrekking hebben op bestuursrechtelijke rechtsbetrekkingen.[39] Een eerste stap in de verwezenlijking hiervan zou volgens hen zijn om de bestuursrechter bevoegd te verklaren om in een verzoekschriftprocedure te

33 PG Awb II, p. 174.
34 PG Awb II, p. 174.
35 PG Awb II, p. 174.
36 Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht 2004, p. 77. Zie in dat verband ook: Pront-van Bommel 2002, p. 77-83; Van Ommeren & Huisman 2013.
37 Schlössels 2003, p. 9.
38 Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht 2004, p. 77.
39 Volgens Van Ommeren en Huisman ziet een geschil op een bestuursrechtelijke rechtsbetrekking, als het gaat over 1) een besluit; 2) een meerzijdige bestuursrechtelijke rechtshandeling van een bestuursorgaan; en 3) een aan een besluitgerelateerde feitelijke handeling van een bestuursorgaan.

oordelen over 'besluitgerelateerd feitelijk handelingen'. Dat zijn alle handelingen die het bestuur verricht ter voorbereiding en uitvoering van appellabele besluiten. In het preadvies hebben Van Ommeren en Huisman zich bewust niet beraden op de vraag of ook zelfstandig feitelijk bestuurshandelen – dat wil zeggen: feitelijk handelen dat geen verband houdt met een (te nemen) Awb-besluit – onder de rechtsmacht van de bestuursrechter zou moeten worden gebracht.[40] Volgens hen zou het niet goed te overzien zijn wat te gevolgen van een dergelijke uitbreiding zouden zijn.

> "Het kan een geringe uitbreiding zijn ten opzichte van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking zoals hiervoor uiteengezet, maar het kan ook een enorme verruiming zijn. Het gevaar is namelijk dat we niet weten wat we binnenhalen en mogelijk is dat te veel, zeker als ook zelfstandig feitelijk handelen dat geen wettelijke grondslag heeft, zou worden binnengehaald. Te denken valt aan allerlei vormen van communicatie die geen verband houden met een besluit. Bovendien – en dat is voor ons vooralsnog doorslaggevend – rijst de vraag wat we met een zo verstrekkende stap zouden winnen. Het probleem van het in stukjes hakken van de rechtsbetrekking en de verdeling ervan over twee soorten rechters doet zich bij het zelfstandig feitelijk bestuurshandelen veel minder voor."[41]

Op het pleidooi van de preadviseurs om besluitgerelateerd feitelijk handelen onder de rechtsmacht van de bestuursrechter te brengen werd destijds uiteenlopend gereageerd.[42] Enerzijds werd het weinig ambitieus bevonden. Naar Frans voorbeeld zou al het bestuurshandelen – inclusief privaatrechtelijk overheidshandelen – onder de competentie van de bestuursrechter moeten worden gebracht.[43] Anderzijds betwijfelde men of er überhaupt een probleem was ten aanzien van de bevoegdheid van de bestuursrechter. Zo gaf Verheij in zijn recensie van het preadvies aan dat hij aan hun betoog geen *sense of urgency* had overgehouden.[44]

Meer recent heeft met name de Toeslagenaffaire hernieuwde aanleiding gegeven tot een reflectie op de toegankelijkheid van het bestuursrechtelijk stelsel van rechtsbescherming.[45] Bestuursrechters van rechtbanken en de Raad van State hebben openlijk gereflecteerd op hun rol in deze affaire.[46] De beperkingen van de huidige bevoegdheidsgrondslag van de bestuursrechter kwamen daarbij zijdelings aan bod. In het rapport *Verbreding van bestuursrechtspraak* van de VAR-Commissie Verruiming bevoegdheden bestuursrechter uit 2023 (Commissie Schueler) staan deze echter wel centraal. De hoofdboodschap van

40 Zie hierover Van Ommeren & Huisman 2013, p. 54-55; Huisman & Van Ommeren 2014.
41 Huisman & Van Ommeren 2014, p. 8.
42 Zie in dat verband onder meer de discussie die tijdens de VAR-jaarvergadering heeft plaatsgevonden: Vereniging voor Bestuursrecht 2014, p. 23-36.
43 Die mening was vooral Bok toebedeeld. Zie: Vereniging voor Bestuursrecht 2014, p. 45-48.
44 Verheij 2013. Verheij zag enkele jaren eerder juist wél heil in het concept van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking – al sprak hij over een *publiekrechtelijke rechtsbetrekking* – vanwege de link met art. 112, tweede lid, Grondwet. "Systematisch zou het mooi zijn als de bestuursrechter bevoegd zou zijn kennis te nemen van alle geschillen, uit publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen ontstaan. Dat zou goed aansluiten bij het systeem van de Grondwet, die in artikel 112, tweede lid, ook aanknoopt bij de aard van de rechtsbetrekking in geschil. Het zou bovendien logischerwijs voortvloeien uit de bestaansreden van de bestuursrechter." Zie Verheij 1999, p. 67.
45 Zo is naar aanleiding van een motie van de Kamerleden Van Dam en Omtzigt de Staatscommissie Rechtsstaat ingesteld, die zich onder meer zal buigen over de toegang tot rechtsbescherming.
46 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 2021; Werkgroep Reflectie Toeslagenaffaire Rechtbanken 2021.

deze commissie is dat de bevoegdheid van de bestuursrechter onvoldoende aansluit bij de wijze waarop de overheid thans bestuurt.[47] Het bestuur oefent volgens haar niet meer enkel macht uit door besluiten te nemen die eenzijdig ingrijpen in de rechtspositie van burgers. In de moderne bestuurspraktijk vindt machtsuitoefening door de overheid ook plaats door middel van handelingen die niet samenvallen met appellabele Awb-besluiten. In dat verband wijst zij onder meer op het feit dat de bestuurlijke normstelling gaandeweg is verschoven van beschikkingen naar algemene regels. Tevens zijn dynamische gegevenskoppelingen en algoritmische analyses een steeds grotere rol gaan spelen in besluitvormingsprocedures. Ook hebben private actoren een belangrijkere rol verkregen in beleid en uitvoering.[48] Volgens de Commissie Schueler is de bestuursrechter binnen de grenzen van het Awb-besluitenprocesrecht onvoldoende geëquipeerd om rechtsbescherming te bieden in de context van deze nieuwe bestuursvormen.

Bezien tegen deze achtergrond heeft de Commissie Schueler gepleit voor de verruiming van de rechtsmacht van de bestuursrechter.[49] Hij zou ook de bevoegdheid moeten verkrijgen om te oordelen over feitelijke bestuurshandelingen. De bevoegdheid van de bestuursrechter zou dan meer aansluiten 'bij de wijze waarop de overheid macht uitoefent, ook al om te vermijden dat burgers hun geschillen met de overheid moeten opknippen om ze voor te leggen aan een rechter'.[50] In dat verband stelt de Commissie Schueler voor dat, behalve beroep tegen appellabele besluiten via het klassiek besluitmodel, geleidelijk aan ook 'een meer algemene verzoekschriftprocedure over andere handelingen van de overheid' zou moeten worden opgenomen in de Awb.[51] Deze procedure zou volgens haar, net als de schadeverzoekschriftprocedure, in hoofdstuk 8 Awb moeten worden uitgewerkt. Gelijk aan titel 8.4 Awb, zou dan in de Awb moeten worden aangegeven over welke feitelijke handelingen de bestuursrechter kan oordelen en wat zijn uitspraakbevoegdheden zijn.[52]

> In het volgende hoofdstuk zal verder worden gereflecteerd op dit voorstel van de Commissie Schueler. Voor nu volstaat het om op te merken welke toegangseisen volgens haar zouden moeten gelden voor deze algemene verzoekschriftprocedure. Volgens haar moeten belanghebbenden die voldoende procesbelang hebben en wier verzoeken niet stranden op de beperkingen die voortvloeien uit de proceseconomie, toegang tot de procedure verkrijgen. Tevens zou het verzoek van de belanghebbende moeten zien 'op feitelijk bestuurshandelen dat in een (voldoende) verband staat met een (voor de betreffende burger) appellabel besluit (…)'.[53] De Commissie Schueler stelt voor dat de verzoeker contact dient te hebben opgenomen met het bestuur alvorens de verzoekschriftprocedure te starten. De gedachte hierachter is dat zo een mogelijk onnodige gang naar de rechter wordt voorkomen. Tot slot dient de belanghebbende rekening te houden met termijnen en het betalen van griffierechten.[54]

Uiteindelijk vormt de uitbreiding van de rechtsmacht van de bestuursrechter, zoals de Commissie Schueler ook erkent, in essentie een politiek vraagstuk. Hoewel blijkens dit rapport

47 Commissie Schueler 2023, p. 153-154.
48 Commissie Schueler 2023, p. 13-14. Zie in vergelijkbare zin ook: Van den Berge 2018, p. 125.
49 Commissie Schueler 2023, p. 153-154.
50 Commissie Schueler 2023, p. 153.
51 Commissie Schueler 2023, p. 154. Zie voor een beschrijving van deze verzoekschriftprocedure: Commissie Schueler 2023, p. 84-98.
52 Commissie Schueler 2023, p. 84-85.
53 Commissie Schueler 2023, p. 85.
54 Commissie Schueler 2023, p. 89-90.

verandering in de lucht hangt, is dit nog niet gerealiseerd. Voorlopig blijft de bevoegdheid van de bestuursrechter aldus beperkt tot appellabele besluiten. Dit betekent ook dat het besluitbegrip zijn dubbele functie binnen het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming behoudt.

6.3 De rechtmatigheid van de gegevensverwerking

6.3.1 De rechtmatigheidsvraag bezien vanuit AVG-informatierechten

In deze paragraaf wordt onderzocht hoe volgens de systematiek van het Europees gegevensbeschermingsrecht een betrokkene de rechtmatigheid van een op hem betrekking hebbende verwerking kan laten beoordelen door de verwerkingsverantwoordelijke en de rechter. Meer in het bijzonder wordt geanalyseerd op welk subjectief informatierecht de betrokkene zich moet beroepen om deze rechtmatigheidsvraag aan de orde te stellen.

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat deze informatierechten, tezamen met artikel 5 en 6 AVG, een belangrijk onderdeel van het Europees gegevensbeschermingsrecht vormen. Aan de hand hiervan kan de betrokkene immers controle uitoefenen over de wijze waarop een verwerkingsverantwoordelijke zijn persoonsgegevens (heeft) verwerkt en eventueel naleving van de AVG eisen. Bezien vanuit de systematiek van de verordening zijn deze informatierechten complementair. Zij vullen elkaar aan, in die zin dat zij tezamen de betrokkene in staat stellen om de verwerking van zijn gegevens te controleren. Dit gegeven kwam al in Richtlijn 95/46 tot uitdrukking. De subjectieve informatierechten waren hierin namelijk grotendeels in één bepaling neergelegd, te weten in artikel 12 van deze richtlijn.[55]

> In de Wbp, waarin deze richtlijn werd geïmplementeerd, werden deze informatierechten opgeknipt. In artikel 35 Wbp werd het recht op inzage neergelegd. In artikel 36 Wbp werd het correctierecht opgenomen. Op grond van deze bepaling kon de betrokkene de verantwoordelijke verzoeken zijn persoonsgegeven te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen, onder meer indien deze gegevens in strijd met een wettelijk voorschrift werden verwerkt.

Deze complementariteit van subjectieve informatierechten valt eveneens af te leiden uit de tekst van de AVG. Dat geldt in het bijzonder voor het recht op inzage, rectificatie, gegevenswissing, beperking van de verwerking en bezwaar. In artikel 15 AVG is het inzagerecht neergelegd. Wanneer een betrokkene de verwerkingsverantwoordelijke om inzage verzoekt, dan dient deze de betrokkene te informeren over verschillende zaken. Uit artikel 15, eerste lid, onderdeel e, AVG, volgt dat de verwerkingsverantwoordelijke onder meer informatie moet verschaffen over het feit dat de betrokkene 'het recht heeft de verwerkingsverantwoordelijke te verzoeken dat persoonsgegevens worden gerectificeerd of gewist, of dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens wordt beperkt, alsmede het recht tegen die verwerking bezwaar te maken (…)'.

Op grond van welk informatierecht kan een betrokkene de verwerkingsverantwoordelijke of de rechter verzoeken om de rechtmatigheid van een gegevensverwerking te controleren?

55 Het recht van verzet en het recht om niet te worden onderworpen aan geautomatiseerde besluitvorming waren gecodificeerd in art. 14 en 15 Richtlijn 95/46.

Hier doet zich iets opmerkelijks voor. In artikel 15-22 AVG is geen informatierecht neergelegd op grond waarvan de betrokkene zich rechtstreeks tot de verwerkingsverantwoordelijke kan wenden, indien hij meent dat die zijn gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Daarom is het van belang om te bezien of deze rechtmatigheidsvraag op enige wijze deel uitmaakt van de verwezenlijking van de in de verordening gecodificeerde informatierechten.

Op basis van de tekst van de AVG kan de rechtmatigheid van een gegevensverwerking in ieder geval ter discussie worden gesteld als de betrokkene een beroep doet op één specifiek informatierecht, te weten dat op gegevenswissing.[56] Dit houdt verband met het feit dat artikel 17, eerste lid, onderdeel d, AVG, hem het recht toekent de op hem betrekking hebbende gegevensverwerking te laten wissen door de verwerkingsverantwoordelijke, indien zij onrechtmatig is. Als een betrokkene bijvoorbeeld stelt dat een verwerking in strijd is met het beginsel van rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie van artikel 5, eerste lid, onderdeel a, AVG, dan moet hij een beroep doen op het recht op gegevenswissing van artikel 17, eerste lid, onderdeel d, AVG om die stelling in een bestuursrechtelijke procedure te kunnen adresseren.

> Het is echter maar de vraag in hoeverre betrokkenen zich ervan bewust zijn dat zij, om de rechtmatigheid van een verwerking te laten beoordelen, zich moeten beroepen op artikel 17, eerste lid, onderdeel d, AVG. Deze samenhang tussen het wissingsrecht en de rechtmatigheidsvraag zal voor een betrokkene niet altijd voor de hand liggen. Zo kan het vanuit het perspectief van de betrokkene contra-intuïtief zijn om te verzoeken om wissing, omdat na wissing de rechtmatigheidsbeoordeling mogelijk niet meer zou kunnen plaatsvinden.[57] Tevens kan een betrokkene, bijvoorbeeld met het oog op het verkrijgen van een schadevergoeding, belang hebben bij de vaststelling van de onrechtmatigheid van een gegevensverwerking, zonder wissing van die gegevens te verlangen. Als gegevens onrechtmatig zijn verwerkt, zo kan worden geredeneerd, heeft de (immateriële) schade immers al plaatsgevonden. Er is dan geen (praktisch) belang om de gegevenswissing te realiseren.

Betekent het bovenstaande dat de rechtmatigheid van een autonome gegevensverwerking nooit ter discussie kan worden gesteld op grond van een ander informatierecht, zoals het inzagerecht of het recht van bezwaar? Het antwoord op die vraag hangt af van de wijze waarop verwerkingsverantwoordelijken en rechters deze rechten interpreteren en toepassen.

6.3.2 Het inzagerecht

Neem het recht op inzage. Op grond hiervan kan een betrokkene de verwerkingsverantwoordelijke, kort gezegd, verzoeken om hem inzage te geven in de verwerking van zijn

56 Op het eerste oog lijkt het alsof de rechtmatigheidsvraag ook binnen de reikwijdte van het recht op beperking van de verwerking van art. 18 AVG valt. Naar de systematiek van de verordening kan de vraag of de verwerking beperkt moet worden op grond van art. 18, eerste lid, onderdeel b, AVG, aan bod komen indien de verwerking onrechtmatig is en de betrokkene zich tegen de wissing hiervan verzet. Aldus moet éérst een succesvol beroep worden gedaan op het wissingsrecht van art. 17 AVG, zodat vast komt te staan dat de verwerking onrechtmatig is en voor verwijdering in aanmerking komt, alvorens een beroep kan worden gedaan op art. 18 AVG.

57 Is dat het geval, dan zou de betrokkene ook een beroep kunnen doen op art. 18, eerste lid, onderdeel b, AVG. Op grond van deze bepaling kan de betrokkene de beperking van de verwerking vorderen als de gegevens onrechtmatig zijn verwerkt en hij zich verzet tegen de wissing ervan.

persoonsgegevens. In considerans 63 van de AVG heeft de Uniewetgever toegelicht welk doel dit recht dient:

> "Een betrokkene moet het recht hebben om de persoonsgegevens die over hem zijn verzameld, in te zien, (…) zodat hij zich van de verwerking op de hoogte kan stellen en de rechtmatigheid daarvan kan controleren."[58]

Hoewel de Uniewetgever in deze considerans de nadruk legt op de controlefunctie van het inzagerecht – en daarmee impliceert dat via dit recht ook de rechtmatigheid van een verwerking kan worden geadresseerd – doet hij dit in niet in de wettekst. Artikel 15 AVG somt in detail op wanneer de betrokkene recht op inzage heeft en welke gegevens de verwerkingsverantwoordelijke in dat geval aan hem moet verstrekken.[59] Maar in dit artikel is niets vermeld over de (eventuele) (on)rechtmatigheid van de verwerking. Om die reden zou op basis van een grammaticale interpretatie van artikel 15 AVG kunnen worden gesteld dat de rechtmatigheidsvraag buiten de effectuering van het inzagerecht valt. Dit zou betekenen dat verwerkingsverantwoordelijken, en in het verlengde daarvan rechters, in procedures die zijn gestart op grond van het inzagerecht de rechtmatigheid van een gegevensverwerking niet hoeven te beoordelen.

Daarentegen kan het inzagerecht ook zo worden uitgelegd dat de rechtmatigheidsvraag wel binnen zijn reikwijdte valt. Dit zou immers volgen uit de hierboven geciteerde considerans 63, waaruit blijkt dat het inzagerecht beoogt de betrokkene in staat te stellen de rechtmatigheid van de op hem betrekking hebbende gegevensverwerking te controleren. In dat opzicht is het belangrijk om in herinnering te brengen wat de functie van zulke overwegingen is in het Unierecht. Uit de Europese versie van de aanwijzingen voor de regelgeving volgt dat zij tot doel hebben "essentiële bepalingen van het regelgevende gedeelte beknopt te motiveren, zonder de bewoordingen daarvan te herhalen of te parafraseren. Zij bevatten geen regelgevende bepalingen noch politieke wensen."[60] Bezien tegen deze achtergrond zou kunnen worden gesteld dat de Uniewetgever in considerans 63 slechts heeft willen benadrukken wat impliciet uit de bepaling van artikel 15 AVG volgt: dat het AVG-inzagerecht een instrument is voor de betrokkene om de rechtmatigheid van gegevensverwerkingen te controleren.

Bovendien is de tekst van een bepaling van Unierecht bepaald niet in beton gegoten.[61] Uiteraard wordt hieraan bij de uitlegging van een bepaling doorgaans groot gewicht toegekend. Maar ook andere zaken kunnen in dit opzicht van invloed zijn. Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie geldt namelijk dat bij de toepassing van een Unierechtelijke bepaling 'niet alleen rekening moet worden gehouden met haar bewoordingen, maar ook met haar context en met de doelstellingen en het oogmerk van

58 Considerans 63 van de AVG.
59 Dit volgt uit art. 15, eerste lid, onderdeel a-h, AVG. Zo dient aan de betrokkene informatie te worden verstrekt over de verwerkingsdoeleinden, de betrokken categorieën van gegevens, de periode waarin de gegevens zullen worden verwerkt en de instanties aan wie de gegevens zijn of zullen worden verstrekt.
60 Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie 2015, p. 31.
61 HvJ EU 7 oktober 2010, ECLI:EU:C:2010:592, r.o. 49 (*Lassal*); HvJ EU 11 april 2019, ECLI:EU:C:2019:309, r.o. 37 (*Tarola*).

de regeling waarvan zij deel uitmaakt'.[62] In dit geval kan worden gesteld dat uit considerans 63 volgt dat er een samenhang bestaat tussen het recht op inzage en de rechtmatigheid van een verwerking. Op basis van een contextuele interpretatie van artikel 15 AVG zou dan ook kunnen worden gesteld dat de vraag of een verwerking rechtmatig is wel binnen de reikwijdte van het inzagerecht valt. In een procedure die met een beroep op het inzagerecht is gestart zou een betrokkene aldus de rechtmatigheid van een verwerking wel kunnen laten beoordelen door de verwerkingsverantwoordelijke en de rechter.

6.3.3 Het recht van bezwaar/recht op verzet

Voor het recht van bezwaar geldt dat de tekst van de AVG noch de considerans expliciet antwoord biedt op de vraag of de betrokkene op grond hiervan de rechtmatigheid van een gegevensverwerking ter discussie kan stellen. Het recht van bezwaar, dat in de Wbp en Richtlijn 95/46 bekend stond als het recht op verzet, is in artikel 21 AVG neergelegd.[63] Het kent aan de betrokkene het recht toe om *vanwege met zijn specifieke situatie verband houdende redenen* te allen tijde bezwaar te maken tegen de verwerking van zijn gegevens, mits de verwerking gebaseerd is op artikel 6, eerste lid, onderdeel e of f, AVG.

> Het recht van bezwaar, zoals toegelicht in hoofdstuk twee, is enkel inroepbaar als de grondslag voor de gegevensverwerking in kwestie te herleiden is tot een taak van algemeen belang of de uitoefening van openbaar gezag als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG (e-grond) dan wel het behartigen van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of een derde als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel f, AVG (f-grond). Tegen gegevensverwerkingen die zijn gebaseerd op een wettelijke verplichting als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG (c-grond) kan geen bezwaar (in de zin van art. 21, eerste lid, AVG) worden aangetekend.[64] Wordt een beroep gedaan op het recht van bezwaar, dan moet de verwerkingsverantwoordelijke de verwerking staken, tenzij hij dwingende gerechtvaardigde gronden voor de verwerking aanvoert die zwaarder wegen dan de rechten en vrijheden van de betrokkene die bezwaar heeft aangetekend.

De tekst van artikel 21, eerste lid, AVG, roept de vraag op of de omstandigheid dat de gegevens van een betrokkene onrechtmatig zouden zijn verwerkt, kan worden opgevat als een 'met zijn specifieke situatie verband houdende' reden om bezwaar tegen de verwerking aan te tekenen.

Aan de ene kant kan artikel 21, eerste lid, AVG zo worden gelezen dat de betrokkene via dit recht de rechtmatigheid van een gegevensverwerking ter discussie kan stellen. Hij zou bijvoorbeeld kunnen stellen dat de verwerking *in abstracto* weliswaar rechtmatig is, maar dat deze in zijn specifieke geval, *in concreto,* toch onrechtmatig is, omdat bijvoorbeeld geen rekening is gehouden met zijn individuele omstandigheden. Op basis van deze lezing zou de rechtmatigheid van een autonome verwerking die een verwerkingsverantwoordelijke verricht wél via het recht van bezwaar aan de orde kunnen worden gesteld. Dan zou de verwerkingsverantwoordelijke de rechtmatigheid van de verwerking waartegen bezwaar

62 HvJ EU 15 maart 2022, ECLI:EU:C:2022:190, r.o. 63 (*Autorité des marchés financiers*); HvJ EU 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:3, r.o. 29 (*RW/Österreichische Post*).
63 Art. 40 Wbp en art. 14 Richtlijn 95/46.
64 Dit volgt uit art. 21, eerste lid, Richtlijn 95/46.

wordt aangetekend moeten beoordelen. Wanneer de verwerkingsverantwoordelijke overgaat tot staking van de verwerking, zou aldus ook haar onrechtmatigheid vast komen te staan.

Aan de andere kant zou op grond van de considerans van de AVG kunnen worden betoogd dat de betrokkene de rechtmatigheid van een verwerking juist niet via het recht van bezwaar aan de verwerkingsverantwoordelijke of de rechter kan voorleggen. In considerans 63 wordt gesteld dat het recht van bezwaar alleen kan worden toegepast ten aanzien van rechtmatige verwerkingen.

> "Wanneer persoonsgegevens rechtmatig mogen worden verwerkt omdat de verwerking nodig is ter vervulling van een taak van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend, dan wel op grond van de gerechtvaardigde belangen van een verwerkingsverantwoordelijke of een derde, dient een betrokkene niettemin bezwaar te kunnen maken tegen de verwerking van gegevens die op zijn specifieke situatie betrekking hebben."

Deze considerans zou zo kunnen worden gelezen, dat een betrokkene pas een beroep op artikel 21 AVG kan doen wanneer de rechtmatigheid van de gegevensverwerking als zodanig buiten kijf staat.[65] Het recht van bezwaar fungeert dan als een instrument om een in beginsel rechtmatige verwerking toch te beëindigen wegens redenen die verband houden met de specifieke situatie van de betrokkene.

Wet bescherming persoonsgegevens

Ook onder de Wbp gold dat de rechtmatigheid van de verwerking, naar de letter van de wet, alleen relevant was voor de effectuering van één recht, te weten het correctierecht in artikel 36, eerste lid, Wbp. Op grond hiervan kon de betrokkene om verbetering, aanvulling, wissing of afscherming van zijn gegevens verzoeken als deze feitelijk onjuist waren, voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend waren dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift werden verwerkt.[66] In het Wbp-tijdperk was tevens onduidelijk of de rechtmatigheidsvraag via andere informatierechten dan het correctierecht kon worden geadresseerd. Neem artikel 35 Wbp, waarin het inzagerecht was neergelegd. Het kende aan de betrokkene het recht toe om zich vrijelijk en met redelijke tussenpozen tot de verantwoordelijke te wenden met het verzoek hem mede te delen of zijn gegevens werden verwerkt.[67] In de tekst van de richtlijn noch in de Wbp werd een link gelegd tussen het inzagerecht en de rechtmatigheidsvraag. Wel werd zij, net als thans onder de AVG, in considerans 39 bij de richtlijn in de sleutel van het inzagerecht geplaatst:

> "Overwegende dat eerlijke verwerking van gegevens veronderstelt dat de betrokkenen van het bestaan van de verwerkingen op de hoogte kunnen zijn en, wanneer van hen gegevens

65 Zie in dat verband bijvoorbeeld Zanfir-Fortuna: "As explained by recitals 65 and 69 GDPR, the right of erasure applies where the retention of the personal data infringes the GDPR or Union or Member State law to which the controller is subject, while on the contrary, the right to object applies when personal data is processed lawfully, but the data subject wants the processing to stop on the basis of his or her particular situation." Zanfir-Fortuna 2020b, p. 516-517.

66 Art. 36, eerste lid, Wbp, vormde de implementatie van art. 12, aanhef van onderdeel b, Richtlijn 95/46. De bepaling droeg lidstaten op te waarborgen dat elke betrokkene de rectificatie, de uitwissing of de afscherming van zijn persoonsgegevens kon verkrijgen indien de verwerking niet overeenstemde met bepalingen van Richtlijn 95/46.

67 Zij vormde de implementatie van art. 12, aanhef van onderdeel a, van Richtlijn 95/46.

> worden verkregen, daadwerkelijk en volledig worden ingelicht over de omstandigheden waaronder deze gegevens worden verkregen;"[68]

Ook voor het verzetsrecht gold dat onder Richtlijn 95/46 en de Wbp ambiguïteit bestond over zijn materiële reikwijdte, waardoor wel een zekere interpretatieruimte bestond om de rechtmatigheidsvraag onder zijn reikwijdte te brengen. Het recht op verzet vond zijn oorsprong in artikel 14, aanhef van onderdeel a, van Richtlijn 95/46. Deze bepaling droeg lidstaten op wetgeving te vervaardigen waarin aan de betrokkene het recht werd toegekend om:

> "zich ten minste in de gevallen, bedoeld in artikel 7, onder e) en f), te allen tijde om zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die verband houden met zijn bijzondere situatie ertegen te verzetten dat hem betreffende gegevens het voorwerp van een verwerking vormen, behoudens andersluidende bepalingen in de nationale wetgeving. In geval van gerechtvaardigd verzet mag de door de voor de verwerking verantwoordelijke persoon verrichte verwerking niet langer op deze gegevens betrekking hebben."

In considerans 45 van Richtlijn 95/46 werd over de reikwijdte van het recht op verzet het volgende overwogen:

> "Overwegende dat wanneer gegevens het voorwerp kunnen uitmaken van een rechtmatige verwerking op grond van een algemeen belang, de uitoefening van het openbaar gezag of het rechtmatig belang van een persoon, iedere betrokkene evenwel het recht dient te hebben om zich op grond van zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die met zijn specifieke situatie verband houden tegen verwerking van hem betreffende gegevens te verzetten (…)."

Aldus bood Richtlijn 95/46 aan lidstaten een zekere mate van vrijheid in de vormgeving van het verzetsrecht. Uit bovenstaande overweging volgde immers dat een beroep kon worden gedaan op dit recht indien gegevens 'het voorwerp ***kunnen uitmaken*** (cursivering FÇ) van een rechtmatige verwerking'. Lidstaten konden dus zelf bepalen of met een beroep op dit recht de rechtmatigheid van de verwerking kon worden aangevochten. De Nederlandse wetgever koos ervoor het verzetsrecht te implementeren in artikel 40, eerste lid, Wbp.[69] Het kende aan de betrokkene het recht toe te allen tijde verzet aan te tekenen tegen de verwerking van zijn gegevens die te herleiden was tot een publieke taak dan wel een gerechtvaardigd belang, in verband met zijn bijzondere persoonlijke omstandigheden. In de tekst van dit artikel werd dus met geen woord gerept over rechtmatigheidskwesties. In de wetsgeschiedenis bij de Wbp stond de wetgever hierbij wel stil:

> "Deze bepaling richt zich op een rechtmatige gegevensverwerking, die pas onrechtmatig wordt nadat de betrokkene op grond van een bijzondere situatie verzet aantekent en dit verzet gerechtvaardigd wordt geacht."[70]

Wat bedoelde de wetgever eigenlijk met een 'rechtmatige gegevensverwerking', in het bijzonder wie deze rechtmatigheid bepaalde? Die vraag beantwoordde hij in de wetsgeschiedenis:

---

68 Considerans 38 van Richtlijn 95/46.

69 Het recht van verzet in geval van directe marketing, dat was neergelegd in art. 41 Wbp, wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat het geen relevantie heeft voor de doorwerking van de AVG in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

70 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 163.

de Wbp-verantwoordelijke die het doel en de middelen van de verwerking vaststelde. De wetgever lichtte toe waarom zij het wenselijk achtte dat verzet kon worden aangetekend tegen verwerkingen ten behoeve van een publieke taak dan wel een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of een derde.[71] Typerend voor deze gronden, zo legde hij uit, was dat de belangenafweging die de Wbp-verantwoordelijke in dat kader verrichtte doorgaans algemeen van aard was. Aldus bestond het risico dat in een dergelijke belangenafweging te weinig rekening zou worden gehouden met de individuele omstandigheden van de betrokkene. De stelling van de Wbp-verantwoordelijke dat de verwerking rechtmatig was, zou de betrokkene daarom moeten kunnen betwisten. Wat betreft de publieke taak stelde de wetgever in dat kader:

> "De beantwoording van de vraag of een gegevensverwerking voor dat doel daadwerkelijk noodzakelijk is laat aan de verantwoordelijke een zekere beoordelingsruimte over. Bij de beoordeling van de noodzaak zullen bijvoorbeeld de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol spelen. De beslissing die de verantwoordelijke vervolgens neemt zal slechts rekening kunnen houden met de hem kenbare, normale omstandigheden van het geval. Deze omstandigheden afwegende kan hij tot de beslissing komen dat de gegevensverwerking gerechtvaardigd is. Het is echter mogelijk dat de bijzondere persoonlijke omstandigheden van een bij de verwerking betrokkene de balans doen doorslaan naar de andere kant. De betrokkene kan in dat geval verzet aantekenen tegen de verwerking door de verantwoordelijke."[72]

Zo bezien kon het recht op verzet worden gezien als een soort redelijkheidscorrectie, op grond waarvan de betrokkene de rechtmatigheid van een gegevensverwerking wel ter discussie kon stellen. Maar hoe beïnvloedde een geslaagd beroep op het verzetsrecht de rechtmatigheid van de verwerking? Wanneer de Wbp-verantwoordelijke stelde dat het verzet gerechtvaardigd was, betekende dit dat ook de verwerking waartegen de betrokkene zich had verzet dan onrechtmatig was? In de memorie van toelichting stelde de wetgever dat de verwerking pas onrechtmatig werd als door *een rechter* was vastgesteld dat het verzet gerechtvaardigd was én de verantwoordelijke de verwerking toch doorzette.

> "De betrokkene heeft echter geen recht op schadevergoeding op grond van artikel 49 van dit wetsvoorstel aangezien de verwerking pas een onrechtmatig karakter krijgt indien de verantwoordelijke de verwerking voortzet nadat de rechter heeft geoordeeld dat het verzet van de betrokkene gerechtvaardigd is."[73]

Al met al volgt uit de tekst van de AVG dat de vraag of een verwerking rechtmatig is door een betrokkene in beginsel ter discussie kan worden gesteld als hij een beroep doet op het wissingsrecht (voorheen correctierecht). Dit houdt verband met het feit dat artikel 17, eerste lid, onderdeel d, AVG, hem het recht toekent de op hem betrekking hebbende verwerking te laten wissen als zij onrechtmatig is. Daarnaast is in algemene zin uit de analyse gebleken dat de AVG – voorheen de Wbp en Richtlijn 95/46 – niet uitsluit dat de betrokkene de rechtmatigheid van een verwerking ook aan de orde stelt wanneer hij zich beroept op het inzagerecht en het recht van bezwaar/verzet.

71 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 163.
72 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 163.
73 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 164.

6.4 Enkele verduidelijkingen inzake de toepassing van het wissingsrecht

6.4.1 Het recht op wissing en de exceptieve rechtmatigheidstoets

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat de verwerkingsverantwoordelijke en de rechter de rechtmatigheid van een verwerking moeten beoordelen als de betrokkene zich beroept op het recht op gegevenswissing in artikel 17, eerste lid, onderdeel d, AVG (voorheen het correctierecht in artikel 36 Wbp). Toegepast op de Nederlandse context betekent dit dat de betrokkene de rechtmatigheid van een autonome gegevensverwerking via deze bepaling in bezwaar en beroep ter discussie kan stellen. De vraag of de verwerking rechtmatig is, heeft relevantie voor de effectuering van het recht op wissing. In dat geval valt de rechtmatigheidsvraag binnen de reikwijdte van het primaire wissingsbesluit en de daaropvolgende beslissing op bezwaar. Dit gegeven werkt ook door in de toetsingsbevoegdheid van de bestuursrechter. De bestuursrechter kan dan in beroep en hoger beroep deze verwerking exceptief toetsen op grond van het besluit ter verwezenlijking van artikel 17 AVG (voorheen artikel 36 Wbp). Deze rechterlijke toetsing kan als *exceptief* worden omschreven omdat de betrokkene zich niet rechtstreeks tot bet bestuur of de bestuursrechter kan wenden met het verzoek de rechtmatigheid van een autonome verwerking – een feitelijke bestuurshandeling – als zodanig te beoordelen. Hij kan dat alleen doen over de band van het recht op wissing. Illustratief is de zaak *X/College van B&W Almere*.[74]

> Eiser stelt dat het college van B&W van Almere zijn gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Deze verwerking betreft een zuiver feitelijke handeling van het gemeentebestuur. De betrokkene verzoekt om wissing van deze persoonsgegevens uit de gemeentelijke systemen op grond van artikel 17, eerste lid, AVG. In het primaire besluit wijst het college dit verzoek af, omdat de verwerkingen rechtmatig zijn. In bezwaar handhaaft het dit oordeel. In beroep toetst de bestuursrechter op grond van artikel 17 AVG de rechtmatigheid van deze verwerkingen en concludeert dat deze conform de AVG zijn. Daarom is eisers wissingsverzoek terecht afgewezen.

6.4.2 Formulering van het wissingsverzoek

Wel moet de betrokkene bedacht zijn op de formulering van zijn wissingsverzoek. Een 'ongelukkige' formulering van het informatieverzoek kan tot gevolg hebben dat hij de rechtmatigheid van de op hem betrekking hebbende gegevensverwerking toch niet ter discussie kan stellen. In dat verband kan aan de volgende situatie worden gedacht. Stel dat een betrokkene ervan op de hoogte is dat een bestuursorgaan zijn gegevens in strijd met wettelijke voorschriften aan een derde heeft verstrekt. En stel dat hij dat bestuursorgaan verzoekt om wissing, zodat in rechte wordt vastgesteld dat deze gegevensverstrekking onrechtmatig was. Tevens verzoekt hij het bestuur om te bewerkstelligen dat ook de ontvangende partij de gegevens wist. Valt een dergelijk verzoek binnen de reikwijdte van artikel 17 AVG? Nee. Naar de systematiek van het Europees gegevensbeschermingsrecht kan een verwerkingsverantwoordelijke niet worden verplicht om te bewerkstelligen dat

74 ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:107 (*X/College van B&W Almere*); Rb. Midden-Nederland 15 november 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:5430 (*X/College van B&W Almere*). Zie in vergelijkbare zin: Rb. Amsterdam 28 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2295, r.o. 7 (*Registratie BSN Belastingdienst*).

persoonsgegevens die een ander onder zich heeft worden gewist. Illustratief is de zaak *X/BFT II*.[75]

> Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) heeft informatie over een tegen eiseres ingediende tuchtklacht per e-mail verstrekt aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Later is die informatie verstrekt aan *Het Financieele Dagblad* (*FD*). Voordat de zaak in eerste aanleg is voorgelegd aan de bestuursrechter, erkent het BFT dat de verzending van de email naar het *FD* onrechtmatig is. Met het beroep tracht eiseres te bereiken dat in rechte vast komt te staan dat het BFT in strijd met de AVG heeft gehandeld door de informatie aan het ministerie te verstrekken. In een aparte procedure kan zij dan op grond daarvan schadevergoeding vorderen. De bestuursrechter oordeelt echter dat het verzoek van eiseres niet geldt als een AVG-wissingsverzoek. Het wissingsrecht geldt alleen voor gegevens die de verwerkingsverantwoordelijke onder zich heeft. Eiseres heeft het BFT echter verzocht te realiseren dat haar gegevens uit de systemen van een ander worden verwijderd, wat buiten de reikwijdte van artikel 17 AVG valt. In beroep oordeelt de bestuursrechter daarom niet over de rechtmatigheid van deze gegevensverwerking.

De redenering van de bestuursrechter is, bezien vanuit de systematiek van de AVG, goed te volgen. Het recht op gegevenswissing heeft enkel betrekking op de gegevens waarover de verwerkingsverantwoordelijke de beschikking heeft. De verwerkingsverantwoordelijke kan naar aanleiding van een informatieverzoek van een betrokkene niet een derde verplichten persoonsgegevens te verwijderen. Om die reden komt de bestuursrechter niet toe aan de vraag of de doorzending van de e-mail aan het ministerie rechtmatig was. Het interessante is echter dat als eiseres haar verzoek om gegevenswissing anders had geformuleerd, hij zich hierover wél had moeten buigen. Stel dat zij in haar informatieverzoek niet had verzocht om wissing van haar gegevens bij de derde ontvanger, maar in de systemen van het BFT zelf. Dan had haar wissingsverzoek naar de systematiek van de AVG geëffectueerd kunnen worden en had de bestuursrechter de rechtmatigheid van de verwerking exceptief kunnen toetsen.

Deze situatie heeft zich voorgedaan in de eerdergenoemde zaak *X/College van B&W Almere*. Hierin heeft eiser verzocht om wissing van zijn persoonsgegevens uit de systemen van het Almeerse college, omdat het in strijd met de AVG zijn gegevens per e-mail heeft verstrekt aan derden. In de bestuurlijke en rechterlijke fase is de rechtmatigheid van deze doorzending exceptief beoordeeld.[76] Bezien vanuit het perspectief van eiseres in *X/BFT II* is deze route echter niet logisch. Eiseres trok immers niet in twijfel dat het BFT binnen de grenzen van de eigen organisatie haar gegevens mocht verwerken. Zij stelde enkel dat één specifieke verwerking, te weten de gegevensverstrekking door het BFT aan de Minister van Justitie en Veiligheid, onrechtmatig was. Zij beoogde het BFT verantwoordelijk te houden voor deze onrechtmatige verwerking en deed dat op basis van het recht op gegevenswissing. Zo bezien

75 Rb. Midden-Nederland 30 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4247 (*X/BFT II*). Zie in vergelijkbare zin: ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:674 (*X/SVB II*); Rb. Midden-Nederland 3 april 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2134 (*X/SVB II*). In deze zaak trachtte de betrokkene via art. 36 Wbp te bewerkstelligen dat de SVB de Belastingdienst/Toeslagen zou opdragen om de van de SVB verkregen gegevens te verwijderen. Zowel de rechtbank als de Afdeling oordeelden dat dit naar de systematiek van het Europees gegevensbeschermingsrecht niet bewerkstelligd kon worden.

76 Ook had eiser een verzoekschriftprocedure op grond van titel 8.4 Awb kunnen starten bij de bestuursrechter en daarin de rechtmatigheid van de verwerking ter toetsing kunnen voorleggen. Zie daarvoor paragraaf 7.3.4.

is het begrijpelijk dat eiseres het BFT, dat primair voor de verwerking verantwoordelijk is, verzocht om wissing.

De samenhang tussen de rechtmatigheidsvraag en het wissingsrecht behoeft wel nuancering. Een verzoek om wissing zal onder bepaalde omstandigheden niet worden gehonoreerd. Dat is het geval indien de verwerking nodig is voor situaties die zijn opgesomd in artikel 17, derde lid, AVG, te weten: a) uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie; b) nakoming van een in het Unierecht of lidstatelijk recht neergelegde verwerkingsplicht, vervulling van een taak van algemeen belang of uitoefening van openbaar gezag door de verwerkingsverantwoordelijke; c) om redenen van belang op het gebied van de volksgezondheid; d) archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden of e) instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering. Is een van deze situaties van toepassing, dan hoeft de rechtmatigheid van de verwerking niet zelfstandig te worden getoetst. Volgens de systematiek van de AVG vormt de rechtmatigheid van de gegevensverwerking dan een in beginsel vaststaand gegeven. Pas als een gegevensverwerking niet valt te herleiden tot een van deze situaties, kan de rechter haar rechtmatigheid toetsen. Dit wordt geïllustreerd in de zaak *Gegevensverwerking Canitas project*.[77]

> In het kader van de integrale aanpak van malafide hondenhandel stelt de Politie Landelijke Eenheid Expertisecentrum Dierenwelzijn een 'pre-weegdocument' op. Daarin zijn gegevens van hondenhandelaren opgenomen die in dat kader worden onderzocht. Deze informatie is ook opgenomen in het draaibroek van het 'Canitas project' voor een landelijke handhavingsactiedag. De persoonsgegevens van de betrokkenen zijn hierin ook opgenomen. Zij hebben op grond van artikel 36 Wbp het college van B&W van Bladel verzocht om wissing van deze gegevens. Bij besluit is dit verzoek afgewezen, waarna het bezwaar ongegrond is verklaard. In eerste aanleg stelt de bestuursrechter dat niet wordt toegekomen aan de vraag of de verwerking rechtmatig is, aangezien de gegevensverwerking te herleiden valt tot een situatie als bedoeld in artikel 17, derde lid, onder e, AVG.[78] De verwerking zou namelijk noodzakelijk zijn voor de onderbouwing van een rechtsvordering. In hoger beroep bevestigt de Afdeling dat de bestuursrechter mag 'beoordelen of de uitzondering van artikel 17, derde lid, onder e, van de AVG zich voordeed'. De bestuursrechter was aldus 'niet gehouden eerst de rechtmatigheid van de verwerking te beoordelen'.[79]

6.4.3 Het recht op wissing en procesbelang

In paragraaf 6.4.1 is reeds toegelicht dat een betrokkene in beginsel in een procedure die is ingeleid op grond van het recht op gegevenswissing, de rechtmatigheid van een autonome gegevensverwerking in bezwaar en beroep ter discussie kan stellen. In beginsel, want als een bestuursorgaan de gewraakte persoonsgegevens heeft vernietigd, bijvoorbeeld net voor de start van de bezwaar- of beroepsprocedure, dan heeft de betrokkene strikt genomen geen procesbelang meer bij de effectuering van het wissingsrecht. In dat geval

77 ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2316 (*Gegevensverwerking Canitas project*).

78 Rb. Oost-Brabant 25 maart 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:1647, r.o. 8 (*Gegevensverwerking Canitas project*).

79 ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2316, r.o. 10.1 (*Gegevensverwerking Canitas project*). Overigens heeft het college gedurende het hoger beroep de beslissing op bezwaar op een andere rechtsgrondslag gebaseerd. Volgens het college is de litigieuze verwerking, gelet op art. 6, vierde lid, AVG, toelaatbaar.

hoeven het bestuursorgaan en de bestuursrechter geen oordeel meer te vellen over de rechtmatigheid van de gegevensverwerking. Het wissingsrecht kan immers alleen worden ingeroepen ten aanzien van *bestaande verwerkingen*.[80] Als de gegevens al zijn vernietigd, komt dit recht geen nuttige werking meer toe. Ter illustratie kan worden gewezen op de uitspraak *X/College van B&W Breda*.[81]

> De betrokkene heeft gesteld dat het gemeentebestuur van Breda zijn gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Zo zou het college in 2012 foto's in en rond zijn woning hebben gemaakt ter uitvoering van de Wet onroerende zaken (WOZ). Deze gegevens zou het college in de daaropvolgende jaren in strijd met de wet hebben verstrekt aan anderen. De betrokkene heeft een verzoek om wissing ingediend bij het college. Het college heeft in het primaire besluit aangegeven dat deze gegevens al zijn vernietigd. Hierbij is tevens opgemerkt dat de bevoegdheden voor het uitoefenen van de werkzaamheden in het kader van de WOZ zijn overgedragen aan de Belastingsamenwerking West-Brabant. Dit heeft het college in de beslissing op bezwaar herhaald. In beroep buigt de bestuursrechter zich onder meer over het procesbelang van de betrokkene. Hij constateert dat de foto's van de woning reeds zijn vernietigd. Volgens de bestuursrechter kan de betrokkene met deze procedure daarom niets meer bereiken. Met de vernietiging van de foto's is aldus zijn procesbelang verloren gegaan. De bestuursrechter beoordeelt daarom de rechtmatigheid van de verwerking niet.[82]

Ook in de zaak *Registervergelijking RDW* hebben vier betrokkenen vanwege het ontbreken van procesbelang in bezwaar en beroep de rechtmatigheid van op hen betrekking hebbende gegevensverwerkingen niet meer ter discussie kunnen stellen.[83] De Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) had de verwerkingen in kwestie, te weten onjuiste registervergelijkingen die hadden geresulteerd in meerdere boetes, namelijk hersteld voor aanvang van de bestuursrechtelijke procedures. Vanuit het perspectief van de betrokkenen was het wrang dat hierdoor hun procesbelang verloren ging, aangezien de boeteoplegging grote impact had gehad op hun levens. Sommigen van hen waren vanwege het niet betalen van

80 Volgens de bestuursrechter geldt dit ook voor het inzagerecht. In een procedure die is ingeleid op grond van dit recht kan de betrokkene geen vragen stellen over gegevensverwerkingen die in het verleden hebben plaatsgevonden, maar vernietigd zijn. Zie: ter illustratie: ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2316 (*Gegevensverwerking Canitas project*). "Gelet op de op 4 februari 2013 aan [appellant] overgelegde screenprint is de rechtbank terecht het college gevolgd in diens standpunt dat op het moment van het raadplegen van de verwijsindex geen signaal over de zoon van [appellant] in de verwijsindex is aangetroffen en daarin derhalve geen persoonsgegevens van hem worden verwerkt. Dat er volgens [appellant] in het verleden wel een melding in de verwijsindex zou hebben gestaan, laat onverlet dat deze melding op het moment van raadplegen niet in de verwijsindex was opgenomen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de gang van zaken omtrent die eventuele eerdere melding buiten de omvang van het geding valt." Wel is het maar de vraag in hoeverre deze rechtspraak in lijn is met *Rijkeboer*. Hierin heeft het Hof geoordeeld dat het inzagerecht "noodzakelijkerwijs voor het verleden moet gelden. Anders zou de betrokkene zijn recht om gegevens waarvan hij vermoedt dat zij onrechtmatig of onjuist zijn, te laten rectificeren, uitwissen of afschermen, en om zich met het oog op vergoeding van de geleden schade tot de rechter te wenden, niet doeltreffend kunnen uitoefenen." Zie: HvJ EG 7 mei 2009, ECLI:EU:C:2009:293, r.o. 54 (*Rijkeboer*).

81 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3130 (*X/College van B&W Breda*); Rb. Zeeland-West-Brabant 4 februari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:605 (*X/College van B&W Breda*). Zie in vergelijkbare zin: ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:308, r.o. 5 en 5.1 (*X/SVOZ*); Rb. Oost-Brabant 28 april 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:2729, r.o. 4 en 5 (*X/College van B&W 's-Hertogenbosch*).

82 Rb. Zeeland-West-Brabant 4 februari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:605, r.o. 4.1-4.2 (*X/College van B&W Breda*).

83 Rb. Amsterdam 9 oktober 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6488 (*Registervergelijking RDW*).

de opgelegde boetes bijvoorbeeld gegijzeld of ze hadden hierdoor (tijdelijk) hun rijbewijs verloren. Bij één betrokkene had de gijzeling zelfs geleid tot een tijdelijke uithuisplaatsing van haar dochter door jeugdzorg.

> De RDW voert registervergelijkingen uit om naleving van de keuringsplicht en de verzekeringsplicht te controleren. Op grond van deze vergelijkingen legt hij boetebesluiten op. De vier betrokkenen hebben boetes gekregen terwijl zij geen houder waren van een voertuig of het voertuig in kwestie niet meer bestond. In het primaire besluit heeft de Autoriteit Persoonsgegevens hun verzoek om handhaving afgewezen, omdat de RDW op dat moment geen onjuiste gegevens over hen verwerkte. Ook heeft de toezichthouder geconstateerd dat de RDW op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel d, AVG redelijke maatregelen heeft getroffen om gegevens die onjuist zijn te wissen. Het bezwaar hiertegen heeft de Autoriteit Persoonsgegevens niet-ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van procesbelang. Ook in eerste aanleg heeft de bestuursrechter geoordeeld dat de betrokkenen geen procesbelang meer hebben bij hun bezwaar. "De rechtbank stelt vast dat niet in geschil is dat er al ten tijde van het primaire besluit geen onjuiste of onrechtmatige verwerkingen van de persoonsgegevens van eisers in het kentekenregister meer plaatsvonden."[84]

In *X/Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*[85] verwijderde de minister de medische persoonsgegevens waarop het geschil betrekking had, drie weken voor de geplande zitting. Hieraan verbonden zowel de rechtbank als de Afdeling de consequentie dat het eiser aan procesbelang ontbrak, waardoor hij de rechtmatigheid van de verwerking van zijn medische gegevens niet aan de bestuursrechter kon voorleggen.

> De Minister van VWS bracht eiser op 27 december 2010 ervan op de hoogte dat zijn zorgaanbieder zijn medische gegevens en bsn had aangemeld bij de landelijke infrastructuur voor gegevensuitwisseling in de zorg. Op 6 februari 2011 verzocht eiser de minister om al deze gegevens uit ofwel het landelijk Elektronisch Patiëntendossier (EPD) dan wel de landelijke infrastructuur voor gegevensuitwisseling in de zorg te verwijderen. Ook stelde hij de staat aansprakelijk voor de schade die hij had geleden door deze verwerkingen. Op

84 Rb. Amsterdam 9 oktober 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6488, r.o. 8 (*Registervergelijking RDW*).

85 ABRvS 10 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7634 (*X/Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*); Rb. 's-Gravenhage 13 december 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:28664 (*X/Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*).

18 februari 2011 reageerde de minister schriftelijk op dit wissingsverzoek.[86] Hij deelde eiser enkel mede dat hij alleen bezwaar tegen deze gegevensverwerking kon aantekenen 'op een daartoe door de minister voorgeschreven wijze', namelijk via een bezwaarformulier dat staat op de website www.infoepd.nl. Hiertegen tekende eiser bezwaar aan, waar de minister op reageerde. Vervolgens stelde eiser beroep in bij de rechtbank.

Een maand voordat de zitting plaatsvond, bracht de minister eiser ervan op de hoogte dat de gegevens waarop het geschil zag, waren vernietigd. De bestuursrechter in eerste aanleg stelde dat eerst ambtshalve moest worden beoordeeld of de brief van 18 februari 2011 gold als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb. Toch liet hij deze vraag onbeantwoord, omdat eiser geen procesbelang meer zou hebben. Aangezien de minister de gegevens had verwijderd, zou eiser feitelijk hebben bereikt wat hij met zijn bezwaar en beroep beoogde. Eiser beargumenteerde dat hij wél procesbelang had. Volgens hem was de minister op onjuiste gronden overgegaan tot vernietiging, nu hij nog altijd miskende dat hij in het geheel onbevoegd was tot de verwerking van zijn gegevens in de landelijke infrastructuur. De bestuursrechter vatte dit echter op als een verzoek om aan de rechtbank "een principiële uitspraak te doen over de vraag of verweerder ten algemene al dan niet bevoegd is tot het opnemen en vervolgens uitwisselen van gegevens via de landelijke infrastructuur. De rechtbank oordeelt dat het aldus nog enkel gaat om een principiële rechtsvraag die los staat van het oorspronkelijke geschil tussen partijen omtrent de aanvankelijke weigering van verweerder om tot vernietiging van de gegevens betreffende eiser over te gaan."[87]

In hoger beroep bevestigde de Afdeling, in lijn met de rechtbank, dat de rechtzoekende al heeft bereikt wat hij met het instellen van bezwaar en beroep beoogde.[88] Volgens haar heeft de rechtbank "terecht overwogen dat de vraag of de minister bevoegd is tot het opnemen van persoonsgegevens in het LSP en het uitwisselen van persoonsgegevens via de landelijke infrastructuur, een principiële rechtsvraag is die los staat van het oorspronkelijke geschil tussen partijen over de aanvankelijke weigering van de minister het verzoek van [appellant] in te willigen. Ook aan het door [appellant] gestelde belang, gelegen in het verkrijgen van

86 Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat het verzoek van de rechtzoekende in de procedures niet werd opgevat als een Wbp-verwijderingsverzoek. Mogelijk heeft de Minister van VWS de reactie op dit verzoek niet beschouwd als een primair verwijderingsbesluit in de zin van art. 45 Wbp, omdat in 2011 een wetsvoorstel aanhangig was dat een eigen systematiek voor rechtsbescherming kende. Dat zit zo. Elektronische gegevensuitwisselingen in het EPD waren destijds maar deels wettelijk genormeerd. Ten aanzien van het gebruik van het bsn bestond deze normering wél, namelijk in de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg (Wet BSN-z). Hierop was onverkort de Wbp van toepassing (zie *Kamerstukken II* 2005/2006, 30380, nr. 3, p. 7-8). Gegevensuitwisselingen in de landelijke infrastructuur waren echter niet wettelijk genormeerd. Het wetsvoorstel EPD zou daarin moeten voorzien. Hierin werd tevens voorzien in de inrichting van een klantenloket waar burger terechtkonden met vragen over het EPD (zie *Kamerstukken II* 2007/08, 31466, nr. 3, p. 14-15.) Hier zouden zij informatie kunnen inwinnen over de uitoefening van hun informatierechten ten aanzien van de verwerkte medische persoonsgegevens, zoals het recht deze in te zien, te corrigeren of hiertegen bezwaar te maken. Nog voordat het wetsvoorstel EPD werd aangenomen door het parlement, werden testversies uitgerold in zogenoemde 'koploperregio's' (*Kamerstukken II* 2007/08, 31466, nr. 3, p. 3.) Zij experimenteerden met de voorzieningen die het klantloket zou moeten aanbieden (*Kamerstukken II* 2007/08, 31466, nr. 3, p. 15.). Vermoedelijk waren de persoonsgegevens van de betrokkene in deze testfase verwerkt. Het wetsvoorstel EDP werd echter in april 2011 door de Eerste Kamer verworpen, waardoor het in dit voorstel verankerde klantenloket – waaronder de plicht om bij dit loket bezwaar aan te tekenen tegen de verwerking – toentertijd niet van een rechtsbasis was voorzien. Daardoor had eiser dus toegang rechtsbescherming moeten verkrijgen op grond van art. 45 Wbp.

87 Rb. 's-Gravenhage 13 december 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:28664, r.o. 2.2 (*X/Minister van Volksgezondheid*).

88 ABRvS 10 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7634, r.o. 4.1 (*X/Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*).

> een dragende motivering waaruit volgens hem zou moeten blijken dat de minister niet bevoegd was deze persoonsgegevens te verwerken, kwam geen betekenis meer toe, nu het oorspronkelijke geschil niet meer bestond."[89]

Wel is het de vraag hoe bovenstaande rechtspraak inzake het verlies van procesbelang wegens gegevenswissing zich verhoudt tot het recht van de betrokkene om een doeltreffende voorziening in rechte te kunnen instellen tegen de verwerkingsverantwoordelijke (art. 79 AVG).[90] Door de wissing van persoonsgegevens wordt de facto voorkomen dat de betrokkene de gegevens waarvan hij vermoedt dat deze in het verleden onrechtmatig of onjuist zijn verwerkt aan een rechterlijk college voorlegt.[91]

Kortom: de betrokkene kan in beginsel via het recht op gegevenswissing de rechtmatigheid van een autonome verwerking in bezwaar en beroep ter discussie stellen. In dat kader moet hij wel twee factoren in ogenschouw nemen. Allereerst dient hij zich ervan bewust te zijn dat het wissingsrecht alleen kan worden geëffectueerd ten aanzien van persoonsgegevens die de verwerkingsverantwoordelijke onder zich heeft. Daarnaast dient hij rekening te houden met het feit dat het bestuur en de bestuursrechter de rechtmatigheid van een verwerking niet zullen beoordelen als het bestuur de gegevens al heeft vernietigd. De betrokkene heeft dan strikt genomen geen procesbelang meer bij de verwezenlijking van het recht op gegevenswissing.

6.5 Rechtspraakonderzoek

In deze paragraaf wordt aan de hand van rechtspraakonderzoek geanalyseerd hoe de betrokkene de rechtmatigheid van een autonome gegevensverwerking in bezwaar en beroep aan het bestuur en de bestuursrechter ter beoordeling kan voorleggen. In dat verband wordt onder meer aandacht besteed aan de bevoegdheid van de bestuursrechter om de rechtmatigheid van deze verwerking te toetsen. Uit rechtspraak over zowel de Wbp als de AVG blijkt dat ten aanzien van dit punt twee divergerende jurisprudentielijnen vallen te ontwaren.

De eerste jurisprudentielijn getuigt van een *formalistische* interpretatie en toepassing van subjectieve informatierechten door bestuursorganen en bestuursrechters. Uit de uitspraken

89 ABRvS 10 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7634, r.o. 4.1 (*X/Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*).

90 Voorheen art. 22 van Richtlijn 95/46.

91 Hier kan een zekere vergelijking worden gemaakt met de zaak *Rijkeboer*. In deze zaak, waarin prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie werden gesteld door de Afdeling, had het college van B&W van Rotterdam gegevens die een betrokkene wilde inzien reeds verwijderd. De Nederlandse overheid nam in de procedure bij het Hof het standpunt in dat het recht op toegang tot informatie van art. 12 Richtlijn 95/46 enkel bestond voor het heden en niet voor het verleden (r.o. 37). Het Hof van Justitie zag dit anders (r.o. 54). Om een nuttige werking van de subjectieve informatierechten uit Richtlijn 95/46 te waarborgen, moest het inzagerecht volgens het hem ook 'noodzakelijkerwijs voor het verleden' gelden. "Anders zou de betrokkene zijn recht om gegevens waarvan hij vermoedt dat zij onrechtmatig of juist zijn, te laten rectificeren, uitwissen of afschermen, en om zich met het oog op vergoeding van de geleden schade tot de rechter te wenden, niet doeltreffend kunnen uitoefenen." Zie hierover HvJ EG 7 mei 2009, ECLI:EU:C:2009:293, r.o. 51-54 (*Rijkeboer*). Zie over deze uitspraak: Kranenborg 2009.

die vallen onder deze lijn volgt dat zij de rechtmatigheid van autonome verwerkingen alleen toetsen wanneer de betrokkene een beroep heeft gedaan op het recht op gegevenswissing van artikel 17 AVG (voorheen het correctierecht in art. 36 Wbp). Tracht de betrokkene via een ander informatierecht de rechtmatigheid van een autonome verwerking in bezwaar en beroep aan de orde te stellen, zoals het inzagerecht of het recht van bezwaar, dan krijgt hij nul op het rekest. Zowel het bestuur als de bestuursrechter vellen dan geen oordeel over de rechtmatigheid van de aan hen voorgelegde autonome gegevensverwerking.

De tweede jurisprudentielijn ziet op een meer *contextuele* interpretatie en toepassing van informatierechten. Bestuursrechters hebben in procedures die niet zijn ingeleid met een beroep op het recht op gegevenswissing (voorheen het correctierecht) maar krachtens het inzagerecht of het recht van bezwaar (voorheen het recht van verzet), zich toch bevoegd geacht om een oordeel te vellen over de rechtmatigheid van autonome gegevensverwerkingen. Daarnaast heeft de Afdeling in een uitspraak uit het Wbp-tijdperk, te weten *X/Rijksuniversiteit Groningen*, de toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel in gegevensbeschermingszaken in een volledig nieuw daglicht gezet. Volgens haar gold iedere beslissing van het bestuur op een verzoek van de betrokkene om de verwerking te beëindigen wegens onrechtmatigheid op grond van artikel 45 Wbp als een appellabel besluit. Wanneer het bestreden besluit het resultaat was van een dergelijk verzoek, dan zou de bestuursrechter bevoegd zijn om de rechtmatigheid van de onderliggende autonome gegevensverwerking inhoudelijk te beoordelen.

6.5.1 Eerste jurisprudentielijn: formalistische interpretatie en toepassing informatierechten

Voor de effectuering van het recht op gegevenswissing is de rechtmatigheid van de gegevensverwerking direct van belang. Op grond van artikel 17, eerste lid, sub d, AVG moeten gegevens immers worden verwijderd, indien zij *onrechtmatig* worden verwerkt. Dit gegeven werkt door in de wijze waarop aan het besluitbegrip toepassing wordt gegeven in gegevensbeschermingszaken. Dient de betrokkene een AVG-wissingsverzoek in en neemt het bestuur hierna een besluit op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG, dan valt de rechtmatigheid van de autonome gegevensverwerking binnen de reikwijdte van het primaire besluit en een daaropvolgend besluit op bezwaar. De bestuursrechter kan dan, als bij hem beroep wordt ingesteld, de rechtmatigheid van de feitelijke gegevensverwerking toetsen. Het informatieverzoek-besluitmodel fungeert daarmee niet alleen als rechtsingangcriterium, maar bakent als gezegd ook de reikwijdte van de toetsing door de bestuursrechter af. Tracht de betrokkene met een beroep op het inzagerecht of het recht van bezwaar de rechtmatigheid van een autonome verwerking in bezwaar en beroep aan de orde te stellen, dan toetsen sommige bestuursrechters de rechtmatigheid van de verwerking niet. Voor de effectuering van deze rechten zou de rechtmatigheid van de verwerking niet relevant zijn, zo oordelen zij, waardoor deze buiten de omvang van het geding valt.

6.5.1.1 Het inzagerecht

Stel dat een betrokkene een verzoek om inzage indient bij een bestuursorgaan. Het bestuur neemt daarop volgens het informatieverzoek-besluitmodel een besluit in primo.

Hierin wordt inzichtelijk gemaakt welke persoonsgegevens voor welke doeleinden zijn verwerkt. Stel dat de betrokkene vervolgens in de bezwaarfase stelt dat deze verwerkingen onrechtmatig zijn. Dient het bestuur dan over de rechtmatigheid hiervan te oordelen in de beslissing op bezwaar? Dat hangt af van twee factoren, te weten de wijze waarop het verwerkingsverantwoordelijke bestuursorgaan het recht op inzage interpreteert en hoe dit orgaan invulling geeft aan artikel 7:11, eerste lid, Awb.[92]

Eerder in dit hoofdstuk is toegelicht dat het inzagerecht voor twee interpretaties vatbaar is. Enerzijds kan dit recht contextueel worden geïnterpreteerd, zodat de rechtmatigheidsvraag wél binnen zijn reikwijdte valt. Anderzijds kan dit recht strikt grammaticaal worden geïnterpreteerd. In dat geval wordt enkel acht geslagen op de tekst van artikel 15 AVG, met als gevolg dat de rechtmatigheidsvraag buiten zijn reikwijdte valt. Als het bestuur opteert voor een strikt grammaticale interpretatie, dan kan de betrokkene de rechtmatigheid van de autonome verwerking in bezwaar en (hoger) beroep niet ter discussie stellen. Het bestuur zal dan in de beslissing op bezwaar aangeven dat het geschil vanwege procesrechtelijke redenen dient te worden beperkt tot de strikte effectuering van het inzagerecht. Volgens het bestuur ontbreekt het in dat geval aan connexiteit tussen het door de betrokkene ingeroepen informatierecht en de vraag of de verwerking rechtmatig is.

Deze formalistische benadering laat zich als volgt verklaren. Als een bestuursorgaan een primair besluit neemt in reactie op een inzageverzoek, dan geldt het inzagerecht als de juridische basis van dit besluit. Wanneer de betrokkene dan tegen dit besluit bezwaar (art. 6:4, eerste lid, Awb) aantekent, dan blijft de bestuurlijke heroverweging die het bestuur op grond van artikel 7:11 Awb moet verrichten beperkt tot de rechtmatigheid en doelmatigheid van het primaire inzagebesluit.[93] Daarbij kan worden gedacht aan de volgende vragen: heeft de betrokkene recht op inzage, voldoet het verwerkingsoverzicht aan de vereisten van artikel 15 AVG, zijn er fouten gemaakt in het overzicht dat is verstrekt en heeft het bestuur zich voldoende ingespannen om inzage te verlenen?[94] Indien het bestuur stelt dat de rechtmatigheid van de verwerking niet relevant is voor de verwezenlijking van het inzagerecht, dan zal het in de beslissing op bezwaar zich hierover niet buigen. Mocht de betrokkene in zulke gevallen in de bezwaarfase klagen over een verwerking, dan zal het bestuur zijn bezwaar (mogelijk) niet-ontvankelijk verklaren wegens gebrek aan procesbelang.[95]

De bestuursrechter heeft in verschillende uitspraken bevestigd dat wanneer een betrokkene een procedure inleidt via het inzagerecht, het bestuur in de bezwaarfase de rechtmatigheid van de onderliggende verwerking niet hoeft te beoordelen wegens het ontbreken van procesbelang. Wordt hiertegen beroep ingesteld, dan hoeft de bestuursrechter hierover

92 Art. 7:11, eerste lid, Awb, luidt als volgt: "Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats."

93 Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure (R&P nr. SB3)* 2017, p. 501.

94 Zie ter illustratie: ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1479 (*Asieldossier*); ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2738 (*Persoonlijke beleidsopvattingen en het inzagerecht*); Rb. Rotterdam 27 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4265 (*X/Regionale Belasting Groep*).

95 ABRvS 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:210 (*Procesbelang I*); ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2531 (*Procesbelang II*).

eveneens niet te oordelen. De rechtmatigheidsvraag valt dan buiten de omvang van het geding. Illustratief is de uitspraak *Inzageverzoek Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden* van de Rechtbank Den Haag.[96]

> Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden betreft een samenwerkingsverband waarbinnen onder meer *casusoverleggen* worden gevoerd over burgers die kampen met complexe problemen die een multidisciplinaire hulpverlening behoeven.[97] De betrokkene heeft het college van B&W van Den Haag, dat deel uitmaakt van dit samenwerkingsverband, verzocht om inzage in de gegevens die over hem in het kader van het verband zijn verwerkt. In het primaire inzagebesluit heeft het college aan hem een overzicht verstrekt van de verwerkte gegevens. Hiertegen heeft de betrokkene bezwaar aangetekend, omdat ten aanzien van hem onterecht een melding zou zijn gedaan. Het college heeft dit bezwaar niet-ontvankelijk verklaard nu de betrokkene geen gronden heeft aangevoerd die zien op het primaire inzagebesluit. In beroep stelt de bestuursrechter eerst dat de betrokkene procesbelang moet hebben bij het beroep. Volgens hem is dit belang in casu echter afwezig. De bestuursrechter constateert dat het college in het primaire besluit aan de betrokkene inzage heeft verleend. Volgens hem heeft de betrokkene in beroep echter onvoldoende duidelijk gemaakt waarom het college aan zijn recht op inzage niet zou zijn tegemoetgekomen. De vraag of zijn gegevens rechtmatig zijn verwerkt, blijft in beroep buiten beschouwing. "Dat eiser het niet eens is met de melding die over hem aan het Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden is gedaan en hij wil dat de melding wordt verwijderd, brengt daar geen verandering in. Dat valt buiten de omvang van het geding. Eiser heeft met zijn verzoek immers alleen gevraagd om inzage in zijn persoonsgegevens."[98]

Deze formalistische lezing van het recht op inzage heeft ook bevestiging gevonden in jurisprudentie van andere eerstelijnsrechters, waaronder *Gegevensuitwisseling Rotterdam – Stichting Woonbron*.[99]

> De betrokkene dient een AVG-inzageverzoek in bij het college van B&W van Rotterdam. Zij verzoekt om inzage in de gegevensuitwisseling tussen het college en Stichting Woonbron. Uit het primaire inzagebesluit blijkt dat het college haar medische gegevens heeft verstrekt aan deze stichting. In zowel bezwaar als beroep voert de betrokkene onder andere het verweer dat het college haar gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. In beide gevallen krijgt zij echter nul op rekest. In beroep stelt de bestuursrechter dat het oordeel van het bestuur over de beslissing op bezwaar "is beperkt tot een herbeoordeling van het primaire besluit. Nu de procedure is ingeleid met een inzageverzoek op grond van artikel 15 van de AVG is het de vraag of thans in beroep een beoordeling moet plaatsvinden van de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens op basis van de daartegen gerichte beroepsgronden. Uit de artikelen 12, vierde lid, 21 en 79 van de AVG en de artikelen 34 en 35, eerste lid, van de Uitvoeringswet AVG moet worden afgeleid dat een betrokkene met een zelfstandig verzoek bezwaar kan

96 Rb. Den Haag 28 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10545 (*Inzageverzoek Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden*).

97 Zie voor meer informatie over de Zorg- en Veiligheidshuizen: *Kamerstukken II* 2019/20, 35447, nr. 3, p. 30.

98 Rb. Den Haag 28 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10545, r.o. 3.4 (*Inzageverzoek Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden*).

99 Rb. Rotterdam 11 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:168 (*Gegevensuitwisseling Rotterdam – Stichting Woonbron*). Zie in vergelijkbare zin: Rb. Den Haag 4 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:7112 (*Reikwijdte inzagerecht FSV II*); Rb. Rotterdam 17 februari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1184 (*Reikwijdte inzagerecht FSV I*). "Voor zover eiseres (…) zich op het standpunt stelt dat sprake is van een onrechtmatige verwerking van haar persoonsgegevens, overweegt de rechtbank dat het in deze procedure alleen om het inzagerecht van eiseres gaat en dat de rechtmatigheid van de verwerking in deze procedure niet ter beoordeling staat. (…) De rechtbank zal in deze procedure dan ook alleen kijken naar de vraag of verweerder voldaan heeft aan het inzageverzoek."

> maken tegen de verdere verwerking van persoonsgegevens. Eiseres heeft niet een dergelijk zelfstandig verzoek gedaan, maar heeft de gestelde gronden voor onrechtmatigheid in de procedure ingebracht als gronden van bezwaar en beroep. Dit kan niet worden aanvaard. De beginselen van gelijkwaardigheid, doeltreffendheid en effectieve rechtsbescherming nopen niet tot een ander oordeel nu eiseres zich met een zodanig zelfstandig verzoek en bezwaar tot verweerder kan wenden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:900)."[100]

Wat leren de bovenstaande uitspraken inzake het recht op inzage over de doorwerking van dit recht in het bestuursrecht? In combinatie met een strikte lezing van artikel 7:11 Awb kan een strikt grammaticale interpretatie van het inzagerecht ertoe leiden dat de betrokkene met een beroep op dit recht de rechtmatigheid van een autonome verwerking in bezwaar en beroep niet ter discussie kan stellen. Dit kan een integrale beslechting van gegevensbeschermingsgeschillen in de weg staan. In zaken waarin een dergelijke formalistische interpretatie wordt gehanteerd, vereisen het bestuur en de bestuursrechter dat er *connexiteit* bestaat tussen het door de betrokkene ingeroepen informatierecht en de rechtmatigheid van de verwerking. Met andere woorden: de vraag of de verwerking rechtmatig is, moet relevant zijn voor de verwezenlijking van het informatierecht waar de betrokkene een beroep op doet. Als het bestuur stelt dat de rechtmatigheid van de gegevensverwerking niet relevant is voor de verwezenlijking van het inzagerecht, dan beïnvloedt dat de reikwijdte van de heroverweging in bezwaar. Het bestuur zal in dat geval stellen dat het volgens artikel 7:11 Awb in bezwaar niet kan beslissen over zaken waarover het in het primaire besluit niet beslist heeft. Dit kan vervolgens weer doorwerken in de rechterlijke fase, nu de bestuursrechter de rechtmatigheid van de beslissing op bezwaar toetst.

Het voorgaande betekent niet dat de betrokkene in het geheel geen toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan verkrijgen. In de hierboven omschreven zaken verlangen bestuursorganen en bestuursrechters van betrokkenen dat zij, nadat zij inzage hebben verkregen in de verwerking van hun gegevens, uit eigen beweging een nieuwe procedure starten. Echter, het bestuur kan ook zelf een nieuw primair besluit nemen op grond van artikel 17 AVG en 34 Uitvoeringswet AVG.[101] In dat nieuwe besluit moet het dan wel een oordeel vellen over de rechtmatigheid van de verwerking in kwestie. Deze gang van zaken leidt echter tot fragmentatie van het geschil. Vanuit proceseconomisch oogpunt is dit een weinig doelmatige vorm van geschilbeslechting die onnodige maatschappelijke kosten met zich meebrengt. De bestuursrechtelijke procedure wordt immers alleen maar langer. Deze aanpak vergt bovendien het nodige van de betrokkene. Van hem wordt niet alleen verwacht dat hij onder gebruikmaking van het juiste informatierecht 'binnen' weet te komen, ook dient hij te beschikken over het doorzettingsvermogen om te blijven procederen wanneer hij aanvankelijk een beroep doet op een ander informatierecht. Het is echter maar de vraag of dit van individuele betrokkenen, zeker wanneer zij niet juridisch geschoold zijn, kan worden verlangd.

100 Rb. Rotterdam 11 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:168, r.o. 8.1 (*Gegevensuitwisseling Rotterdam – Stichting Woonbron*).

101 Bestuursorganen dienen immers juridische geschriften naar hun juridische strekking te beoordelen. Zie hierover in detail paragraaf 5.3.1.

Bovendien kan worden betwijfeld in hoeverre met deze formalistische interpretatie van het inzagerecht wordt gehandeld in de geest van het Europees gegevensbeschermingsrecht. In de considerans van de AVG is, als gezegd, immers opgenomen dat het inzagerecht tot doel heeft de betrokkene in staat te stellen de rechtmatigheid van een verwerking te controleren. Dit is ook bevestigd in rechtspraak van de Afdeling en het Europees Hof.[102] Zo bezien kan worden gesteld dat er juist een zekere connexiteit bestaat tussen de effectuering van het inzagerecht en de rechtmatigheid van de verwerking.

In het verlengde hiervan kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de wijze waarop in bovenstaande zaken artikel 7:11 Awb is toegepast. Deze bepaling schrijft inderdaad voor dat het bestuur in bezwaar het *primaire besluit* dient te heroverwegen. Maar als het bestuur in een primair inzagebesluit aan de betrokkene inzichtelijk maakt hoe zijn gegevens zijn verwerkt, dan wordt daarmee impliciet ook een oordeel gegeven over de rechtmatigheid van de in het besluit opgenomen verwerkingen. In het inzagebesluit moet het bestuur conform artikel 15 AVG immers onder meer verantwoorden voor welke doeleinden de gegevens van de betrokkene zijn verwerkt. Hiermee voldoet het bestuur feitelijk aan artikel 5 AVG. Uit het tweede lid van deze bepaling volgt dat de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor de naleving van de gegevensbeschermingsbeginselen van artikel 5, eerste lid, AVG, waaronder het beginsel van doelbinding en dat van rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie. Door inzage te bieden in de verwerkingen en de verwerkingsdoeleinden in het inzagebesluit inzichtelijk te maken voldoet het verwerkingsverantwoordelijke bestuursorgaan in feite aan deze verantwoordingsplicht. Anders gezegd: het bestuur legt in het inzagebesluit verantwoording af over de wijze waarop het voldoet aan de beginselen van doelbinding, rechtmatigheid, transparantie en behoorlijkheid in artikel 5, eerste lid, AVG. Aldus kan worden gesteld dat het bestuur verwerkingen die het in een inzagebesluit inzichtelijk maakt zelf rechtmatig acht. Bezien tegen deze achtergrond kan worden gesteld dat de rechtmatigheidsvraag die een betrokkene in bezwaar stelt niet geheel los staat van het primaire inzagebesluit, met als gevolg dat deze wél onderdeel dient uit te maken van de bestuurlijke heroverweging uit de hoofde van artikel 7:11 Awb.

Het samenvoegen van informatieverzoeken in bezwaar

De hiervoor besproken casus zagen op situaties waarin de betrokkenen enkel een beroep deden op het inzagerecht. De bezwaar- en beroepsprocedures zagen daardoor enkel op de verwezenlijking van dit ene informatierecht. Maar stel nu dat een betrokkene een inzageverzoek indient en het bestuur een primair besluit neemt waarin hem inzage wordt verleend in de op hem betrekking hebbende verwerkingen. En stel dat de betrokkene vervolgens bezwaar aantekent tegen dit inzagebesluit en in het bezwaarschrift expliciet een beroep doet op een ander informatierecht – zoals het wissingsrecht (art. 17 AVG) – omdat de verwerkingen onrechtmatig zouden zijn. Mag het bestuur dan deze informatieverzoeken – het primaire inzageverzoek en het later in bezwaar ingediende wissingsverzoek – in de bezwaarfase samenvoegen? Als dat het geval is, dan zou het bestuur in theorie in de beslissing op bezwaar wél de rechtmatigheid van deze verwerkingen kunnen beoordelen.

102 ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:452, r.o. 6.2 (*X/College van B&W Venlo*); HvJ EU 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:3, r.o. 37 (*RW/Österreichische Post*).

Het antwoord op die vraag hangt, wederom, af van de wijze waarop artikel 7:11 Awb wordt geïnterpreteerd. In hoeverre kan het bestuur in bezwaar beslissen over een informatierecht waarover het zich in het primaire besluit niet expliciet heeft gebogen?[103] Volgens een restrictieve lezing van artikel 7:11 Awb zou het bestuur in zulke situaties geen oordeel hoeven te vellen over de rechtmatigheid van de verwerking op grond van het nieuw ingeroepen informatierecht. Artikel 7:11 Awb schrijft immers voor dat in bezwaar het bestreden besluit – dat wil zeggen: het primaire besluit – moet worden heroverwogen. Als de juridische grondslag van het primaire besluit het inzagerecht is, dan zou volgens deze redenering de beslissing op bezwaar beperkt moeten blijven tot de vraag of het inzagebesluit rechtmatig en doelmatig is. Dit gegeven werkt ook door in de bestuursrechtelijke toetsing in een eventueel beroep. De bestuursrechter zal dan enkel oordelen over het bestreden besluit, in casu de beslissing op bezwaar inzake het primaire inzagebesluit. Hij zal zich aldus onbevoegd achten om op grond van het latere informatieverzoek een oordeel te vellen over de rechtmatigheid van een verwerking. De uitspraak *X/SVB I* biedt een voorbeeld.[104]

> De betrokkene diende op grond van artikel 35 Wbp een verzoek om inzage in bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Hij trachtte hiermee te achterhalen welke gegevens van zijn dochter waren verstrekt aan de Belastingdienst/Toeslagen, op basis van welke wettelijke grondslag de verstrekking had plaatsgevonden en of zij proportioneel en subsidiair was. In het primaire besluit lichtte de SVB toe dat aan de Belastingdienst/Toeslagen een 'start-bericht' was verzonden, gaf zij aan dat deze gegevensverstrekking automatisch plaatsvond, en benoemde zij de grondslag ervan. In de bezwaarfase stelde de betrokkene dat deze gegevensverstrekking niet proportioneel en subsidiair was, en daarmee onrechtmatig. Hij verzocht daarom op grond van artikel 36 Wbp om wissing van deze gegevens. Zijn bezwaar werd echter ongegrond verklaard, het wissingsverzoek bleef onbesproken.

Nu zou gesteld kunnen worden dat de SVB, gezien eisers bezwaarschrift, uit eigen beweging het geschil had kunnen opknippen. Het had dan een beslissing op bezwaar kunnen nemen ten aanzien van het inzagebesluit en een primair besluit ten aanzien van het beroep op artikel 36 Wbp.[105] De betrokkene had immers expliciet bij het bestuur een informatieverzoek op basis van artikel 36 Wbp ingediend, en krachtens artikel 45 Wbp gold een reactie van het bestuur op een dergelijk verzoek als een appellabel besluit. Het bestuur zou dan in dat nieuwe besluit in primo de rechtmatigheid van de verstrekking van het startbericht wél moeten beoordelen. Hoewel aan deze route ook nadelen kleven – het geschil raakt hierdoor immers gefragmenteerd en de procedure wordt vertraagd –, zou de betrokkene op deze

103 Sanders 2005, p. 2-18; Bolt & Merkx 2009, p. 59-80.

104 ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1877 (*X/SVB I*); Rb. Midden-Nederland 7 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3969 (*X/SVB I*). Zie in vergelijkbare zin: Rb. Noord-Holland 24 december 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:12310, r.o. 5.1 (*X/College van B&W Heiloo*)."De rechtbank stelt vast dat deze procedure een aanvang heeft genomen met een verzoek van eiseres om *inzage en afschrift* (FÇ: deze en volgende cursiveringen zijn van de rechtbank) van de ten aanzien van haar en haar dochter geregistreerde gegevens in de verwijsindex. Van een verzoek om *wissing* zoals bedoeld in artikel 17 AVG was op dat moment geen sprake. Met het primaire besluit is op het verzoek om inzage en afschrift beslist. De heroverweging in het bestreden besluit heeft op dit besluitdeel geen betrekking, en tegen dit deel van het besluit richt het beroepschrift zich evenmin." En de eerder besproken zaak Rb. Rotterdam 11 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:168, r.o. 8.2 (*Gegevensuitwisseling Rotterdam – Stichting Woonbron*).

105 Bestuursorganen dienen immers juridische geschriften naar hun juridische strekking te beoordelen. Zie hierover in detail paragraaf 5.3.2.

manier toch de rechtmatigheid van de verwerking aan het bestuur en de bestuursrechter kunnen voorleggen. Maar die route volgde de SVB niet.

> In beroep beargumenteerde de betrokkene dat de gegevensverstrekking onrechtmatig was. Volgens hem mocht de SVB pas gegevens van zijn dochter versturen naar de Belastingdienst/Toeslagen wanneer een toeslagaanvraag was gedaan. De bestuursrechter oordeelde echter niet over de (on)rechtmatigheid van de verstrekking: "Wat eiser stelt over de onrechtmatigheid van de gegevensverstrekking in zijn geval, valt buiten het bereik van het door hem ingediende en thans ter beoordeling voorliggende verzoek om informatie."[106] Dat op grond van een verzoek om inzage de rechtmatigheid van een autonome gegevensverwerking niet kan worden aangevochten, bevestigde ook de Afdeling. Desondanks leidde het hoger beroep tot een gedeeltelijke vernietiging van de uitspraak in eerste aanleg. Volgens de Afdeling gold de afwijzing van het verzoek om gegevenswissing in bezwaar als een appellabel primair besluit. Voor zover het beroepschrift van de betrokkene betrekking had op het wissingsverzoek, had de bestuursrechter dit moeten opvatten als een bezwaarschrift. Derhalve had de rechter in eerste aanleg dit beroepschrift op grond van artikel 6:15 Awb moeten doorzenden naar de SVB, zodat zij een beslissing op bezwaar had kunnen nemen.
>
> Ook in de nieuwe procedure omtrent de effectuering van artikel 17 AVG – te weten *X/SVB II* – wist de betrokkene in beroep én hoger beroep geen rechtmatigheidsoordeel te verkrijgen over de gegevensverstrekking door de SVB aan de Belastingdienst/Toeslagen.[107] Dit had te maken met de wijze waarop de betrokkene het wissingsverzoek had geformuleerd. Hij had de SVB verzocht om de Belastingdienst/Toeslagen op te dragen zijn gegevens in kwestie te verwijderen. Maar zoals reeds opgemerkt in paragraaf 6.4.2 viel een dergelijk verzoek technisch gezien buiten de reikwijdte van artikel 17 AVG. "Zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, biedt de AVG geen grondslag voor de SVB om de Belastingdienst/Toeslagen op te dragen de op 19 januari 2016 verstrekte gegevens te verwijderen. Het gaat immers om gegevens die de Belastingdienst/Toeslagen onder zich heeft. De SVB heeft geen zeggenschap over of invloed op het bewaren of wissen van gegevens door de Belastingdienst/Toeslagen en is daarvoor niet verantwoordelijk."[108] Daarom behoefde volgens de Afdeling de vraag of de gegevensverstrekking door de SVB aan de Belastingdienst/Toeslagen onrechtmatig was in *X/SVB II* niet te worden beantwoord.[109]
>
> Pas in een schadeverzoekschriftprocedure heeft de bestuursrechter een inhoudelijk oordeel geveld over de verstrekking van het startbericht door de Sociale Verzekeringsbank aan de Belastingdienst/Toeslagen. Deze uitspraak komt in het volgende hoofdstuk aan bod. Hier kan alvast worden opgemerkt dat de bestuursrechter in eerste aanleg in de verzoekschriftprocedure heeft geoordeeld dat deze verstrekking onrechtmatig was.[110] In hoger beroep heeft de Afdeling echter gesteld dat zij rechtmatig is.[111]

Ook in het AVG-tijdperk hebben zich casus voorgedaan waarin de betrokkene een AVG-procedure op grond van het ene informatierecht start, maar in de bezwaarfase toch een ander informatierecht inroept. Een voorbeeld vormt de eerder besproken zaak *Gegevensuitwisseling gemeente Rotterdam – Stichting Woonbron.* Hierin heeft de bestuursrechter gesteld dat in dergelijke situaties de betrokkene bij het bestuur niet kan afdwingen dat zijn

106 Rb. Midden-Nederland 7 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3969, r.o. 8 (*X/SVB I*).
107 ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:674 (*X/SVB II*); Rb. Midden-Nederland 3 april 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2134 (*X/SVB II*).
108 ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:674, r.o. 2.2 (*X/SVB II*).
109 ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:674, r.o. 2.3 (*X/SVB II*).
110 ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:674 (*X/SVB II*); Rb. Midden-Nederland 3 april 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2134 (*X/SVB II*); Rb. Midden-Nederland 4 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1865 (*X/SVB III*).
111 ABRvS 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4630, r.o. 5.7 (*X/SVB III*).

informatieverzoeken in bezwaar worden samengevoegd. De betrokkene is volgens hem verplicht om een nieuwe AVG-procedure te starten ter effectuering van het in bezwaar ingeroepen informatierecht. Interessant aan deze uitspraak is dat de bestuursrechter hierin expliciteert dat het beginsel van effectieve rechtsbescherming en de *Rewe*-beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in casu niet nopen tot een ander oordeel, aangezien de betrokkene op een andere manier de rechtmatigheid van de verwerking ter discussie kan stellen.

> In *Gegevensuitwisseling gemeente Rotterdam – Stichting Woonbron* leidt de betrokkene de procedure in met een beroep op het AVG-inzagerecht. In bezwaar heeft zij met een beroep op artikel 21 AVG gesteld dat haar gegevens onrechtmatig zouden zijn verwerkt. De bestuursrechter acht het echter onaanvaardbaar dat de betrokkene tijdens een bezwaar- en beroepsprocedure die betrekking hebben op artikel 15 AVG, tevens artikel 21 AVG inroept. "Uit de artikelen 12, vierde lid, 21 en 79 van de AVG en de artikelen 34 en 35, eerste lid, van de Uitvoeringswet AVG moet worden afgeleid dat een betrokkene met een zelfstandig verzoek bezwaar kan maken tegen de verdere verwerking van persoonsgegevens. Eiseres heeft niet een dergelijk zelfstandig verzoek gedaan, maar heeft de gestelde gronden voor onrechtmatigheid in de procedure ingebracht als gronden van bezwaar en beroep. Dit kan niet worden aanvaard." Volgens de bestuursrechter nopen de beginselen van effectieve rechtsbescherming, gelijkwaardigheid en doeltreffendheid niet tot een ander oordeel.[112] Daarom heeft volgens de bestuursrechter de betrokkene in bezwaar en beroep terecht geen rechtmatigheidsoordeel verkregen ten aanzien van de op haar betrekking hebbende gegevensverwerking.

Strikt genomen klopt de redenering van de bestuursrechter: de betrokkene kan inderdaad het initiatief nemen om een nieuwe AVG-procedure te starten op basis van een informatierecht dat het mogelijk maakt wél de rechtmatigheid van een autonome verwerking ter discussie te stellen. Hier staat echter tegenover dat op het bestuur ook de verplichting rust om in de bezwaarfase uit eigen beweging de besluitvorming op te splitsen in twee besluiten. Hij had aldus een beslissing op bezwaar kunnen nemen ten aanzien van het inzagebesluit, en vervolgens zelf een nieuw besluit in primo kunnen nemen ten aanzien van het informatierecht dat in de bezwaarfase was ingeroepen. Dit zou in lijn zijn geweest met de contextuele interpretatie van het informatieverzoek-besluitmodel, die in het vorige hoofdstuk aan bod is gekomen.[113] De betrokkene zou dan in ieder geval, zij het na een procedurele omweg, een rechtmatigheidsoordeel hebben verkregen van de verwerking waartegen is geageerd.

De uitspraken *Gegevensuitwisseling Rotterdam – Stichting Woonbron* en *X/SVB* laten zien dat de betrokkene zijn informatierechten niet altijd in lijn met de bedoeling van de Uniewetgever complementair en in onderlinge samenhang, maar enkel strikt gescheiden kan effectueren. Dat is problematisch, want deze benadering staat ook hier een integrale geschilbeslechting in de weg. Zij fragmenteert immers de gegevensbeschermingsrechtelijke rechtsbetrekking en het geschil. Telkens wanneer een betrokkene een beroep doet op een van zijn informatierechten moet hij er namelijk op bedacht zijn dat hij, het informatieverzoek-besluitmodel volgend, een nieuwe procedure dient te starten. Dit is een omslachtige

112 Rb. Rotterdam 11 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:168, r.o. 8.2 (*Gegevensuitwisseling Rotterdam – Stichting Woonbron*).

113 Paragraaf 5.3.2.

en inefficiënte wijze van geschilbeslechting. Het leidt immers tot een opeenstapeling van bestuursrechtelijke procedures, wat zich bijvoorbeeld in *X/SVB* heeft voorgedaan. In die zaak is pas vijf jaar en vijf rechterlijke procedures later vast komen te staan dat de gegevensverstrekking door de Sociale Verzekeringsbank aan de Belastingdienst/Toeslagen onrechtmatig was.[114]

Bovendien kan de vraag worden opgeworpen of artikel 7:11 Awb in een dergelijk geval wel zo restrictief toegepast moet worden als in bovenstaande uitspraken gesteld wordt. Uit deze bepaling volgt weliswaar dat in bezwaar het primaire besluit moet worden heroverwogen, maar deze heroverweging biedt ook ruimte om over te gaan tot verlengde besluitvorming. Zo bezien kan het bestuur volgens Bolt en Merkx in bezwaar tot op zekere hoogte '*de ruimte nemen om te beslissen over andere punten dan in het primaire besluit centraal stonden*'.[115] Volgens Konijnenbelt zou het bestuur in bezwaar zelfs 'aandacht [FC: moeten] besteden aan met het bestreden besluit samenhangende, zij het niet rechtstreeks erop betrekking hebbende problemen die binnen de competentiesfeer van het bestuursorgaan liggen'.[116] Tevens zou het in zekere zin ook in lijn met de systematiek van de AVG zijn dat wanneer een betrokkene een procedure start via het informatieverzoek en in bezwaar een ander informatieverzoek inroept, het bestuur deze twee informatieverzoeken samenvoegt. In paragraaf 6.3.1 is reeds toegelicht dat uit artikel 15, eerste lid, onderdeel e, AVG volgt dat de subjectieve informatierechten in de verordening tot op zekere hoogte complementair zijn. Wanneer de verwerkingsverantwoordelijke aan de betrokkene op grond van het inzagerecht inzicht biedt in de verwerking van zijn gegevens, dan dient hij hem tevens te wijzen op zijn overige informatierechten, waaronder het recht op gegevenswissing. Als een betrokkene naar aanleiding van een inzagebesluit in bezwaar zijn wissingsrecht inroept omdat zijn gegevens onrechtmatig zouden zijn verwerkt, dan houdt dit verzoek onlosmakelijk verband met het inzagebesluit.

6.5.1.2 Het recht van bezwaar/recht op verzet

Via het recht van bezwaar kan de betrokkene te allen tijde verzoeken om de verwerking van zijn gegevens te staken wegens omstandigheden verband houdend met zijn specifieke situatie. Ten tijde van de Wbp gold dat een betrokkene verzet tegen een verwerking van op hem betrekking hebbende gegevens kon aantekenen in verband met zijn bijzondere persoonlijke omstandigheden. Verschillende uitspraken uit het Wbp-tijdperk laten zien dat betrokkenen met een beroep hierop trachtten de rechtmatigheid van op hen betrekking hebbende gegevensverwerkingen in bestuursrechtelijke procedures ter discussie te stellen. Vanuit het perspectief van de betrokkene bezien was het logisch dat zij zich beriepen op het recht op verzet. In alleen al de terminologie van dit informatierecht – de Van Dale omschrijft het woord verzet als 'tegenstand bieden' – ligt tegenstand tegen de gegevensverwerking besloten.

114 Rb. Midden-Nederland 7 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3969 (*X/SVB I*); Rb. Midden-Nederland 4 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1865 (*X/SVB III*).
115 Bolt & Merkx 2009, p. 59.
116 Konijnenbelt 2004, p. 126.

In (een groot deel van) deze zaken kregen betrokkenen echter nul op het rekest. Volgens sommige rechtspraak gold de vraag of persoonsgegevens rechtmatig waren verwerkt namelijk niet als een 'bijzondere persoonlijke omstandigheid' als bedoeld in artikel 40, eerste lid, Wbp. Diende een betrokkene een informatieverzoek op grond van het recht van verzet in bij het bestuursorgaan dat zijn gegevens verwerkte, dan hoefde dat orgaan in het primaire besluit zich niet te buigen over de rechtmatigheid hiervan. Maakte de betrokkene vervolgens bezwaar tegen dit besluit krachtens artikel 6:4, eerste lid, Awb, dan hoefde het bestuur in het besluit op bezwaar hierover niet te oordelen. Dit gegeven werkte vervolgens door in de rechterlijke toets, meer specifiek in de bevoegdheid van de bestuursrechter om over de rechtmatigheid van de verwerking een oordeel te vellen. Vanwege deze lezing van het recht op verzet kon de bestuursrechter de rechtmatigheid van de verwerking in beroep niet toetsen. Illustratief is de zaak *Polisproject.*[117]

> Het college van B&W van Tilburg verwerkte in het kader van het Polisproject de gegevens van de betrokkene die een uitkering ontving in het kader van de Wet werk en bijstand (oud). Op grond van artikel 40 Wbp tekende hij verzet aan tegen die verwerking. Het college verklaarde zijn verzet zowel in het primaire besluit als in bezwaar ongegrond. In eerste aanleg oordeelde de bestuursrechter dat de betrokkene geen procesbelang zou hebben. Het college had namelijk aangegeven dat tussen november 2006 en november 2009 zijn gegevens niet meer zouden worden verstrekt aan derden, tenzij hij daarom zelf zou verzoeken. In hoger beroep stelde de Afdeling dat de redenering van het college onjuist was, nu het verzet zag op de verwerking van gegevens in het kader van de uitvoering van de Wwb (oud).
>
> In hoger beroep voerde de betrokkene aan dat in zijn geval bijzondere persoonlijke omstandigheden aanwezig waren die grond boden voor het oordeel dat deze verwerkingen ongerechtvaardigd waren. Hij stelde onder andere dat tijdens het Polisproject het college persoonsgegevens 'vaak stelselmatig lichtzinnig, slordig en zelfs moedwillig onrechtmatig' had verwerkt. Hij wees in dat kader op de onrechtmatige verwerking van gegevens 'uit een achterhaald arbeidsmedisch rapport', welk handelen door de Tilburgse Ombudsman scherp was veroordeeld. De Afdeling onthield zich echter van een oordeel over de rechtmatigheid van deze verwerking. Zij overwoog dat de 'omstandigheid dat het college, naar [appellant] stelt, onzorgvuldig zou handelen bij het verwerken van gegevens in het kader van de arbeidsinschakeling, in dit verband niet [is] aan te merken als een bijzondere persoonlijke omstandigheid'.[118] Zij wees de betrokkene wel op het feit dat hij ten aanzien van deze verwerkingen zijn andere informatierechten, te weten het Wbp-inzagerecht en correctierecht, kon effectueren.

Na *Polisproject,* hebben verschillende bestuursrechters zich gebogen over de reikwijdte van het recht op verzet. Dat gebeurde vooral in rechterlijke uitspraken die een gedeeld thema hadden: de verstrekking van inkomensgegevens ter bestrijding van scheefwonen. Scheefwonen ziet op de situatie waarin huurders met een te hoog inkomen sociale huurwoningen bewonen. Tussen 2013 en 2016 konden woningcorporaties bij de belastinginspecteur inkomensgegevens opvragen van hun huurders. Met deze gegevensuitwisseling werd getracht scheefwonen aan te pakken. Als uit de inkomensgegevens bleek dat de huurder een te hoog inkomen had, dan kon de verhuurder de huurprijs verhogen. Dit moest huurders stimuleren om door te stromen naar een koopwoning of een huurwoning in de vrije sector. Zowel bestuursrechters als civiele rechters hebben zich tussen maart 2015 en juni 2020

117 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3869 (*Polisproject I*); Rb. Breda 17 december 2007, ECLI:NL:RBBRE:2007:1953 (*Polisproject I*).

118 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3869 (*Polisproject I*).

in verschillende procedures gebogen over de vraag of betrokkenen met een beroep op het recht van verzet van het bestuur en de rechter een rechtmatigheidsoordeel konden verkrijgen over de verstrekking van hun inkomensgegevens door de belastinginspecteur aan woningcorporaties. Aanvankelijk beantwoordden rechters deze vraag bevestigend. In latere uitspraken luidde hun oordeel echter ontkennend.

In *Scheefwonen I* achtte de Afdeling zichzelf wél bevoegd om de rechtmatigheid van deze gegevensverstrekking te toetsen in een procedure die was ingeleid op grond van het verzetsrecht.[119]

> In *Scheefwonen I* tekende een huurder bij de Staatssecretaris van Financiën verzet aan tegen de verstrekking van zijn gegevens aan zijn verhuurder. Deze verklaarde dit niet-ontvankelijk. Het hierop volgende bezwaar verklaarde hij ongegrond. De staatssecretaris stelde dat de verstrekking noodzakelijk was ter nakoming van een wettelijke plicht als bedoeld in artikel 8, onderdeel c, Wbp en wees daarbij op artikel 7:252a BW en artikel 19a, vijfde lid, Uitvoeringswet huurprijzen (Uhw). Tegen verwerkingen gebaseerd op een wettelijke plicht kon op grond van artikel 40 Wbp geen verzet worden aangetekend.
>
> In eerste aanleg oordeelde de bestuursrechter dat artikel 8, onderdeel c, Wbp, niet kon fungeren als grondslag van deze verstrekking, omdat zij niet herleidbaar was tot artikel 7:252a BW en artikel 19a, vijfde lid, Uhw.[120] Voor de inspecteur bestond er daarom geen wettelijke plicht om inkomensgegevens te verstrekken aan verhuurders. De bestuursrechter vernietigde de beslissing op bezwaar en droeg de staatssecretaris op een nieuw besluit te nemen naar aanleiding van het verzet. Dit oordeel vond ook bevestiging in hoger beroep.[121] Het oordeel van de Afdeling ging echter nog een stap verder dan dat van de rechtbank. Op basis van artikel 6:19 en 6:24 Awb kon zij namelijk ook oordelen over de nieuwe beslissing op bezwaar. Zij overwoog dat de staatssecretaris het verzet gegrond had moeten verklaren. Zij stelde in dat opzicht dat de inspecteur, door inkomensgegevens te verstrekken aan de verhuurder, in strijd met de geheimhoudingsplicht van artikel 67, eerste lid, Awr had gehandeld.[122]
>
> Gedurende het hoger beroep inzake *Scheefwonen I* werd het wetsvoorstel 'Gegevensverstrekking Belastingdienst' ingediend en aangenomen. Dit leidde op 1 april 2016 tot wijziging van artikel 7:752a BW, waarmee voor de Belastingdienst een wettelijke verplichting ontstond om op verzoek inkomensgegevens te verstrekken aan huurders van sociale huurwoningen.[123]

In het hoger beroep in *Scheefwonen I* toetste de Afdeling de rechtmatigheid van een verwerking die in het verleden had plaatsgevonden en die betrekking had op een besluit

119 ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:253 (*Scheefwonen I*).

120 Rb. Amsterdam 22 juli 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:9902, r.o. 3.3 (*Scheefwonen I*).

121 ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:253 (*Scheefwonen I*).

122 Op grond van deze bepaling geldt dat de Belastingdienst informatie die hij voor de uitoefening van zijn taak heeft verkregen niet aan anderen mag verstrekken. Deze geheimhoudingsplicht kan terzijde worden geschoven als een van de uitzonderingsgronden van art. 67, tweede lid, Awr, van toepassing is, wat volgens de Afdeling hier niet het geval was. De Afdeling heeft gewezen op de achtergrond van deze geheimhoudingsplicht. Zij overweegt dat "de Belastingdienst ruime wettelijke bevoegdheden heeft om privacygevoelige informatie over belastingplichtigen te verzamelen en dat belastingplichtigen gehouden zijn die bij hen opgevraagde gegevens te verschaffen. Hierop is gewezen in de memorie van toelichting bij de wet van 27 september 2007, *Stb.* 2007, 376, waarbij artikel 67 van de Awr is gewijzigd (*Kamerstukken II* 2005/06, 30322, nr. 3, p. 12). Daarnaast is het in het algemeen belang dat personen niet van het verstrekken van gegevens aan de Belastingdienst worden weerhouden door de vrees dat die gegevens voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt dan voor een juiste en doelmatige uitvoering van de belastingwet (…)."

123 *Kamerstukken I* 2015/16, 34 74, nr. 1.

dat genomen was op grond van artikel 40 Wbp. Daarmee bevestigde de Afdeling dat de betrokkene met een beroep hierop de rechtmatigheid van een gegevensverwerking via artikel 40 Wbp ter discussie kon stellen. Ook maakte zij inzichtelijk hoe de omvang van het geding werd bepaald in Wbp-verzetszaken. De rechtmatigheid van een verwerking viel volgens de Afdeling binnen de omvang van de toets die de bestuursrechter kon verrichten, wanneer het bestreden besluit zag op de effectuering van artikel 40 Wbp. In haar uitspraak in *Scheefwonen II*, die zes weken na *Scheefwonen I* werd gewezen, bevestigde de Afdeling dat de betrokkene via het recht op verzet de rechtmatigheid van een gegevensverwerking aan het bestuur en de rechter kon voorleggen.[124] Deze interpretatie van het recht op verzet werd later ook door de civiele rechter bevestigd in *Scheefwonen III*.[125]

> Huurdersvereniging Woonbond stelde op grond van artikel 3:305a BW een collectieve actie in bij de civiele rechter.[126] Woonbond verzocht hem onder meer voor recht te verklaren dat de Nederlandse Staat onrechtmatig had gehandeld door in strijd met onder andere de Wbp en het EVRM inkomensgegevens te verstrekken aan verhuurders. De civiele rechter verklaarde de vordering echter deels niet-ontvankelijk. In dat kader maakte zij een onderscheid tussen de periode voor de wetswijzing op 1 april 2016 en die erna. Voor zover de vordering van Woonbond zag op de periode tussen 1 maart 2013 en 31 maart 2016 werd deze niet-ontvankelijk verklaard, maar ten aanzien van de periode ná 1 april 2016 was zij wél ontvankelijk. Dit lichtte de civiele rechter op de volgende wijze toe: "[v]óór 1 april 2016 moest de verstrekking van inkomensverklaringen worden aangemerkt als verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 8, onder f, Wbp. Zie ABRS 3 februari 2016 ECLI:NL:RVS:2016:253. Tegen dergelijke gegevensverwerking kan op de voet van artikel 40 Wbp verzet worden aangetekend door de belanghebbende. Een door een bestuursorgaan genomen beslissing naar aanleiding van de aantekening van dit verzet is een beslissing als bedoeld in de Awb (art. 45 Wbp). Daartegen staat bezwaar open en uiteindelijk beroep bij de ABRS. Daarmee stond tegen inkomensverklaringen die door de inspecteur aan verhuurders vóór 1 april 2016 zijn verstrekt een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang open. In die rechtsgang konden alle door de Woonbond gestelde gronden voor onrechtmatigheid van de verstrekking van de inkomensverklaring (exceptief) worden getoetst door de bestuursrechter."[127]
>
> Ook andere uitspraken bevestigden de lijn dat betrokkenen via het verzetsrecht de rechtmatigheid van een verwerking konden adresseren. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de eerder besproken zaak *X/SVB,* waarin de bestuursrechter het standpunt innam dat de vermeende onrechtmatige gegevensverstrekking door de SVB aan de Belastingdienst via het verzetsrecht kon worden geadresseerd.[128]

In de bestuursrechtelijke procedure die werd gestart na *Scheefwonen III*, te weten *Scheefwonen IV,* volgde een huurder, die via de civiele actie van Woonbond nul op het rekest had gekregen, precies de route die de civiele rechter had uitgestippeld.[129] Hij tekende verzet aan tegen de verstrekking van zijn gegevens. In eerste aanleg weigerde de bestuursrechter de rechtmatigheid van deze verstrekking, in lijn met de redenering van de Afdeling in

124 ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:911, r.o. 6 en 7 (*Scheefwonen II*). Zie ook: Rb. Amsterdam 12 maart 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:1470 (*Scheefwonen II*).
125 Rb. Den Haag 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:171 (*Scheefwonen III*).
126 Rb. Den Haag 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:171 (*Scheefwonen III*).
127 Rb. Den Haag 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:171, r.o. 4.9 en 4.10 (*Scheefwonen III*).
128 Rb. Midden-Nederland 7 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3969 (*X/SVB I*). Zie in dat kader ook: CRvB 26 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:806 (*CIN-nummer I*); CRvB 26 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:807 (*CIN-nummer II*).
129 ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1375 (*Scheefwonen IV*).

Polisproject, te toetsen. Via de weg van het verzetsrecht kon volgens hem de rechtmatigheid van de gegevensvertrekking aan de woningcorporatie niet ter discussie worden gesteld. Via een innovatieve omweg onderwierp de bestuursrechter deze verwerking – buiten de systematiek van de Wbp – toch aan toetsing.[130]

> *Scheefwonen IV* betrof een huurder die een woning huurde bij woningcorporatie De Alliantie. Op verzoek van de verhuurder had de Belastingdienst in 2013, 2014 en 2015 zijn inkomensgegevens aan de verhuurder verstrekt. In februari 2016 tekende de huurder hiertegen verzet aan, omdat deze verstrekkingen in strijd met de geheimhoudingsplicht in artikel 67 Awr zouden zijn. Zijn verzoek werd afgewezen, omdat de verwerkingen al waren afgerond. In bezwaar werd dit bevestigd. In eerste aanleg weigerde de bestuursrechter de rechtmatigheid van de verstrekkingen te toetsen. Verwijzend naar de wetsgeschiedenis van de Wbp overwoog hij dat artikel 40 Wbp ziet 'op een rechtmatige gegevensverwerking, die pas onrechtmatig wordt nadat de betrokkene op grond van een bijzondere situatie verzet aantekent en dit verzet gerechtvaardigd wordt geacht'. Daarvan was hier geen sprake, aangezien de verwerking reeds voor het aantekenen van het verzet in februari 2016 was afgerond.[131]
>
> Ten aanzien van het verzoek om schadevergoeding toetste de rechter de rechtmatigheid van de verstrekking wél. "Met de uitspraak van de Afdeling van 3 februari 2016 [FÇ: lees: de uitspraak *Scheefwonen I* van de Afdeling] staat echter vast dat die verstrekking ook in de onderhavige zaak is geschied in strijd met het in artikel 67, eerste lid van de Awr neergelegde verbod voor de Belastingdienst om gegevens die de Belastingdienst bij zijn taakuitoefening heeft verkregen aan derden te verstrekken. Nu het bestuursrecht via de weg van het verzet hiervoor geen adequaat rechtsmiddel biedt, stelt de rechtbank zelf de onrechtmatigheid van de gegevensverstrekking vast onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 3 februari 2016. Anders dan verweerder heeft betoogd is de rechtbank van oordeel dat die onrechtmatigheid niet eerst is ontstaan door de uitspraak, dus per 3 februari 2016, maar heeft bestaan in de periode van 16 maart 2013 tot 1 april 2016, omdat de Afdeling heeft vastgesteld dat in die periode geen wettelijke verplichting voor de Belastingdienst bestond om de inkomensverklaringen aan de verhuurder te verstrekken en na 1 april 2016 door de wetswijziging wel. Gelet op deze onrechtmatigheid is het beroep, gericht tegen de afwijzing van het verzoek om schadevergoeding, gegrond."[132]

De Afdeling stelde in hoger beroep echter dat de betrokkene via artikel 40 Wbp de (vermeende) onrechtmatigheid van de gegevensverwerking niet kon adresseren.[133] Volgens haar zou de vraag of de verwerking rechtmatig zou zijn namelijk niet gelden als een omstandigheid die verband houdt met de bijzondere persoonlijke situatie van de betrokkene. De redenering die de Afdeling in *Scheefwonen IV* hanteerde week daarmee diametraal af van die in *Scheefwonen I en Scheefwonen II*.[134]

---

130 Rb. Den Haag 26 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5386 (*Scheefwonen IV*).

131 Rb. Den Haag 26 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5386, r.o. 6.3 (*Scheefwonen IV*).

132 Rb. Den Haag 26 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5386 (*Scheefwonen IV*).

133 ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1375 (*Scheefwonen IV*).

134 De restrictieve lijn ten aanzien van het verzetsrecht vond ook bevestiging in rechtspraak die de Afdeling vóór *Scheefwonen IV* had gewezen, waaronder *Gegevensverwerking malafide hondenhandel:* ABRVS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4270, r.o. 8 (*Gegevensverwerking malafide hondenhandel*). "De conclusie is dat de betogen dat het RIEC de gegevens onrechtmatig verwerkt geen betrekking hebben op persoonlijke omstandigheden van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en om die reden geen argument kunnen vormen bij het besluit op het verzet. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de door hen genoemde omstandigheden geen bijzondere persoonlijke omstandigheden zijn als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Wbp, die ertoe leiden dat de gegevensverwerking niet gerechtvaardigd is."

> "Uit de tekst en de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 40 van de Wbp (TK 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 163-164) volgt dat, bij de beantwoording van de vraag of een verzet als bedoeld in artikel 40 van de Wbp gerechtvaardigd is, beoordeeld dient te worden of degene die verzet doet zodanige bijzondere persoonlijke omstandigheden aan zijn verzet ten grondslag heeft gelegd dat een rechtmatige gegevensverwerking daarom beëindigd moet worden. Zodanige bijzondere omstandigheden zijn echter door [appellant sub 2] niet aan zijn verzet ten grondslag gelegd. Hij stelt zich immers in zijn brief van 12 februari 2016 op het standpunt dat de door hem gewraakte gegevensverwerking onrechtmatig is en niet dat deze wegens bijzondere, hem zelf betreffende persoonlijke omstandigheden als bedoeld in artikel 40 van de Wbp ongerechtvaardigd is. De omstandigheid dat de minister, naar [appellant sub 2] aanvoert, onrechtmatig zou hebben gehandeld door het verstrekken van de inkomensindicaties op respectievelijk 4 april 2013, 22 maart 2014 en 17 maart 2015 is daarbij niet aan te merken als een bijzondere persoonlijke omstandigheid als bedoeld in artikel 40 van de Wbp (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4270). De conclusie is dat het betoog dat de minister de gegevens onrechtmatig verwerkt heeft geen betrekking heeft op persoonlijke omstandigheden van [appellant sub 2] en om die reden geen argument kan vormen om het verzet gerechtvaardigd te achten."

Bovendien kon de betrokkene zich volgens haar niet beroepen op het verzetsrecht, omdat de verwerking ten aanzien waarvan verzet werd aangetekend reeds was afgerond. Het feit dat de tekst van artikel 40 Wbp vermelde dat de betrokkene '*te allen tijde*' verzet kon aantekenen tegen de verwerking legde aldus geen gewicht in de schaal.

Ook in het AVG-tijdperk hebben betrokkenen in enkele procedures die zijn ingeleid via het recht van bezwaar van artikel 21 AVG – de rechtsopvolger van het recht op verzet – getracht de rechtmatigheid van autonome gegevensverwerkingen ter discussie te stellen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de zaak *X/BFT I*.[135] Uiteindelijk is de bestuursrechter echter niet toegekomen aan de vraag of via het bezwaarrecht de rechtmatigheid van een verwerking ter discussie kan worden gesteld. Het bestuursorgaan in kwestie heeft gedurende het rechterlijk proces namelijk al toegegeven dat de verwerking onrechtmatig heeft plaatsgevonden.

> De Kamer voor Gerechtsdeurwaarders Amsterdam doet uitspraak in een geschil tussen betrokkenen en het BFT en brengt partijen hiervan in november 2019 op de hoogte. Een maand later legt een journalist een conceptartikel voor aan de betrokkenen. Daaruit maken zij op dat het BFT het procesdossier en de niet-geanonimiseerde uitspraak van november 2019 heeft verstrekt aan de journalist. Per brief van december 2019 verzoeken zij het BFT het datalek te melden bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Ook stellen zij dat jegens hen onrechtmatig is gehandeld, omdat het BFT in strijd met zijn geheimhoudingsplicht en de AVG gegevens zou hebben verstrekt aan derden. Op dezelfde dag reageert het BFT op deze brief en ontkent dat informatie is verstrekt aan de journalist, zodat ook geen sprake kan zijn van een datalek.
>
> De betrokkenen tekenen hiertegen bezwaar aan krachtens artikel 6:4 Awb, dat het BFT niet-ontvankelijk verklaart. Volgens het BFT zou dit bezwaar namelijk niet zijn gericht tegen een appellabel besluit. Het BFT "interpreteert het bezwaarschrift dusdanig dat het gericht is tegen de verstrekking van de uitspraak aan de journalist en niet tegen de brief van 12 december 2019. Verweerder stelt zich hierover op het standpunt dat het verstrekken van de aanbiedingsbrief en de (openbare) uitspraak aan de journalist een feitelijke handeling is van verweerders directeur. De uitspraak is verstrekt naar aanleiding van een mondeling

135 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:319 (*X/BFT I*); Rb. Midden-Nederland 23 juni 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2424 (*X/BFT I*); Rb. Midden-Nederland 30 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4247 (*X/BFT II*).

> verzoek van de journalist in de wetenschap dat uitspraken openbaar zijn. Volgens verweerder is er geen sprake van een besluit gericht op rechtsgevolgen."[136]
>
> In eerste aanleg stelt de bestuursrechter dat er wel sprake is van een appellabel besluit. Hoewel de uitspraak op dit punt niet geheel helder is, lijkt het erop dat hij de brief van de betrokkenen van december 2019 beschouwt als een informatieverzoek op basis van het bezwaarrecht.[137] Zij hebben hierin immers voor het eerst hun bezwaren tegen de verstrekking geuit. De reactie van het BFT op dit verzoek van diezelfde dag geldt dan krachtens artikel 34 Uitvoeringswet AVG als een primair besluit. Het besluit op bezwaar dat het BFT op 28 januari 2020 heeft genomen, moet dan worden beschouwd als een (appellabel) besluit. Hierna toetst de bestuursrechter de rechtmatigheid van de verstrekking. Hij stelt dat deze onrechtmatig is, omdat zij niet herleidbaar is tot een van de grondslagen in artikel 6 AVG.
>
> In hoger beroep krijgt de zaak echter een bijzondere wending. In tegenstelling tot de rechter in eerste aanleg, stelt de Afdeling dat betrokkenen in casu het recht van bezwaar niet kunnen inroepen. Volgens haar kunnen zij namelijk alleen een beroep doen op dit recht als de verwerking herleidbaar is tot de e-grond en de f-grond in artikel 6 AVG. Daarvan is volgens de Afdeling echter geen sprake: "[i]n dit geval is namelijk niet meer in geschil dat voor de verwerking geen grondslag was."[138] Dit betekent dat het BFT tijdens de procedure haar onrechtmatigheid heeft erkend, terwijl het in bezwaar nog weigerde hierover een oordeel te vellen aangezien de verstrekking een feitelijke handeling betrof.

Uiteindelijk is in *X/BFT I* gedurende de procedure vast komen te staan dat het BFT de AVG heeft overtreden door gegevens te verstrekken aan derden. De vraag is echter wat er zou zijn gebeurd als het bestuur dit niet had erkend. Zouden betrokkenen dan ook via artikel 21, eerste lid, AVG de onrechtmatigheid van de verwerking via dit recht hebben kunnen adresseren? De Afdeling laat dit in *X/BFT I* in het midden, nu haar onrechtmatigheid al is erkend.

Wel heeft de bestuursrechter in de eerder besproken zaak *X/BFT II* een ander element van het AVG-bezwaarrecht verduidelijkt, namelijk de vraag of op grond van artikel 21 AVG bezwaar kan worden aangetekend tegen een verwerking die in het verleden heeft plaatsgevonden. Anders dan de Afdeling in *Scheefwonen I* en *Scheefwonen II* stelt de bestuursrechter in *X/BFT II* dat een AVG-bezwaar enkel kan worden aangetekend tegen verwerkingen van persoonsgegevens die ten tijde van het aantekenen van bezwaar voortduren.

> Het BFT heeft in december 2019 een e-mail over de betrokkene verstrekt aan het Ministerie van J&V. In bezwaar stelt het BFT dat de betrokkene in deze casus geen beroep op het AVG-bezwaarrecht kan doen. In eerste aanleg bevestigt de bestuursrechter dit oordeel. "Vaststaat dat verweerder deze verwerking van persoonsgegevens niet meer kan staken. Het gaat hier immers om de eenmalige verzending van een e-mail en niet om een verwerking die nog voortduurt. Op deze situatie ziet het recht van bezwaar (art. 21 van de AVG) niet. Dat richt zich op het staken van een doorlopende verwerking."[139]

Al met al blijkt uit de hierboven besproken uitspraken dat betrokkenen met een beroep op het recht op verzet in de Wbp de rechtmatigheid van op hen betrekking hebbende

136 Rb. Midden-Nederland 23 juni 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2424, r.o.9 (*X/BFT I*).
137 Rb. Midden-Nederland 23 juni 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2424, r.o. 13 (*X/BFT I*).
138 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:319, r.o. 7 (*X/BFT I*).
139 Rb. Midden-Nederland 30 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4247, r.o. 6 (*X/BFT II*).

verwerkingen niet aan het bestuur en de bestuursrechter hebben kunnen voorleggen.[140] De vraag of een gegevensverwerking rechtmatig is, zou niet zien op hun persoonlijke omstandigheden (art. 40 Wbp). Uit de schaarse rechtspraak van de bestuursrechter over artikel 21 AVG valt geen eenduidige lijn te destilleren waaruit zou blijken dat betrokkenen via dit recht de rechtmatigheidsvraag niet aan de orde kunnen stellen. Hiermee wordt impliciet het signaal afgegeven dat betrokkenen alleen met een beroep op het recht op gegevenswissing, of het correctierecht ten tijde van de Wbp, de rechtmatigheid van een verwerking in bezwaar en beroep ter discussie kunnen stellen.

6.5.2 De tweede jurisprudentielijn: contextuele interpretatie en toepassing informatierechten

Zowel ten tijde van de AVG als de Wbp hebben zich ook zaken voorgedaan waarin bestuursrechters zich bevoegd hebben geacht om te oordelen over de rechtmatigheid van een autonome gegevensverwerking, ondanks het feit dat de procedures in kwestie niet zijn ingeleid met een beroep op het recht op gegevenswissing of correctie, maar krachtens het inzagerecht of het recht van bezwaar. Daarmee hebben deze bestuursrechters een geheel andere interpretatie gehanteerd van deze twee informatierechten dan de rechters in de eerste jurisprudentielijn. Daarnaast heeft de Afdeling in een uitspraak uit het Wbp-tijdperk, te weten *X/Rijksuniversiteit Groningen*, de toepassing van het besluitbegrip in gegevensbeschermingszaken, wellicht onbewust, in een volledig nieuw daglicht gezet. Hierin overwoog zij dat iedere reactie van het bestuur op een verzoek van een betrokkene om een verwerking te beëindigen wegens haar onrechtmatigheid volgens artikel 45 Wbp moest worden opgevat als een appellabel besluit. In procedures die zouden worden gestart op basis van een dergelijk verzoek, zou dan in bezwaar en beroep de rechtmatigheid van de desbetreffende verwerking door het bestuur en de bestuursrechter beoordeeld kunnen worden.

6.5.2.1 Herinterpretatie binnen de systematiek van de subjectieve informatierechten

Binnen de systematiek van de wet zijn uitspraken gewezen waarin bestuursrechters het besluitbegrip in gegevensbeschermingszaken, bewust dan wel onbewust, hebben opgerekt, waardoor de betrokkene de rechtmatigheid van autonome verwerkingen eenvoudiger ter toetsing kan voorleggen. Dit geldt voor zaken over het bezwaar- en inzagerecht.

Contextuele interpretatie inzagerecht

Illustratief voor de versoepeling van het inzagerecht is *X/College van B&W Deventer*.[141] Hierin toetst de bestuursrechter de rechtmatigheid van een gegevensverstrekking door het

140 Met uitzondering van de zaken *Scheefwonen I* (ABRvS), *Scheefwonen II* (ABRvS) en *Scheefwonen III* (Rechtbank Den Haag, sector civiel): ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:253 (*Scheefwonen I*); ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:911 (*Scheefwonen II*); Rb. Den Haag 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:171 (*Scheefwonen III*).

141 ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:899 (*X/College van B&W Deventer II*); Rb. Overijssel 18 juli 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:2496 (*X/College van B&W Deventer I*); Rb. Overijssel 28 mei 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1827 (*X/College van B&W Deventer II*). Zie in vergelijkbare zin ook: Rb. Gelderland 20 juli 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:4184, r.o. 8.1-8.3 (*X/Minister voor Rechtsbescherming*); Rb. Overijssel 11 augustus 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:3168, r.o. 2 (*X/GBLT*).

college van B&W van de gemeente Deventer aan derden. De grondslag van het betreden besluit was het recht op inzage. Toch toetste de bestuursrechter de rechtmatigheid van deze gegevensverstrekking en oordeelde dat zij in strijd was met de Wbp.

> De betrokkene had via derden vernomen dat het college in 2013 een e-mail over hem had verzonden naar 44 ambtenaren van andere gemeenten. Daarin zouden zij zijn geïnformeerd over een Wob-procedure tussen hem en de gemeente Deventer. Om te achterhalen welke persoonsgegevens waren verstrekt, diende de betrokkene een inzageverzoek in. Het college kwam aan dit verzoek tegemoet, maar niet volledig, aangezien de e-mail uit 2013 in dit overzicht ontbrak. Het college stelde in bezwaar dat deze niet binnen de reikwijdte van de Wbp viel. De bestuursrechter volgde deze redenering niet. Naar zijn oordeel viel een e-mail die persoonsgegevens bevatte wél onder de Wbp. Daarom had het college moeten onderzoeken of het deze gegevens vaker had verwerkt in de gemeentelijke e-mailboxen. Tot dusver was de uitspraak in lijn met de eerder besproken jurisprudentie. Vervolgens toetste de bestuursrechter in eerste aanleg echter ook de rechtmatigheid van de doorzending van de e-mail. Hij overwoog dat deze onrechtmatig was, omdat zij in strijd was met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.[142] Het college had anderen ook kunnen informeren zonder deze gegevens te vermelden. Ook stelde de bestuursrechter dat de verwerking niet berustte op een van de in artikel 8 Wbp opgesomde verwerkingsgronden.

Het gevolg van *X/College van B&W Deventer* is dat de bestuursrechter in procedures die zijn ingeleid met een beroep op het recht op inzage, de rechtmatigheid van een gegevensverwerking wél kan beoordelen. Door de rechtmatigheid van een autonome verwerking via het inzagerecht te toetsen, bevestigt de bestuursrechter de samenhang tussen de rechtmatigheidsvraag en het inzagerecht. Daarmee bevestigt hij tevens de controlefunctie van het inzagerecht, en stelt impliciet dat via dit recht ook de rechtmatigheid van een verwerking kan worden geadresseerd. Daarmee wijkt deze uitspraak af van de in de paragraaf 6.4.1.1 genoemde uitspraken, waaronder *Inzageverzoeken Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden* en *Gegevensuitwisseling Rotterdam – Stichting Woonbron.* Wat wel opmerkelijk is aan *X/College van B&W Deventer,* is dat de bestuursrechter aan deze koerswijzing geen aandacht besteedde. Dit doet vermoeden dat hij zich er niet van bewust was dat dit een verandering in de rechtspraak betrof.

Contextuele interpretatie van het recht van bezwaar/verzet

Ook in de effectuering van het recht op bezwaar/verzet zijn versoepelingen in de rechtspraak waarneembaar. Hierdoor kan de betrokkene de rechtmatigheid van een op hem betrekking hebbende verwerking in procedures die zijn ingeleid op grond van dit recht wél ter toetsing aan de bestuursrechter voorleggen. In het Wbp-tijdperk waren er ook bestuursrechters die stelden dat de betrokkene met een beroep op het verzetsrecht de rechtmatigheid van een verwerking in een bestuursrechtelijke procedure wél ter discussie kon stellen. Zo stelde de Afdeling in onder meer *Scheefwonen I* dat de bestuursrechter, indien de betrokkene de procedure via het recht op verzet had ingeleid, de rechtmatigheid van een autonome verwerking kon toetsen.[143] Ook in de eerdergenoemde uitspraak *X/SVB I* gaf de bestuursrechter dit signaal af. In deze zaak kon de betrokkene, in een procedure die via het inzagerecht was ingeleid, in bezwaar en beroep geen rechtmatigheidsoordeel verkrijgen over de gegevensverstrekking door de Sociale Verzekeringsbank aan de Belastingdienst/

142 Rb. Overijssel 18 juli 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:2496, r.o. 6.2 (*X/College van B&W Deventer*).
143 ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:253 (*Scheefwonen I*).

Toeslagen. De bestuursrechter gaf in deze zaak aan de betrokkene echter voorlichting over de wijze waarop hij een dergelijk oordeel wel kon verkrijgen via het verzetsrecht van artikel 40 Wbp:

> "De rechtbank oordeelt dat artikel 35 van de Wbp een verzoek om informatieverstrekking is. Wat eiser stelt over de onrechtmatigheid van de gegevensverstrekking in zijn geval, valt buiten het bereik van het door hem ingediende en thans ter beoordeling voorliggende verzoek om informatie. Het staat eiser vrij om op individuele gronden verzet in te dienen tegen de gegevensverstrekking. Dit kan op grond van 40 van de Wbp. Hij zal een specifiek verzoek daartoe bij de verantwoordelijke moeten indienen en bijzondere omstandigheden moeten melden, zoals voorgeschreven in dit artikel. Eiser zal in ieder geval een afzonderlijk verzoek daartoe moeten indienen, omdat wat hij heeft aangevoerd in dit verband buiten de voorliggende aanvraag om informatie omgaat. Deze beroepsgrond slaagt dus niet."[144]

Hiermee impliceerde de bestuursrechter dat de vraag of een verwerking rechtmatig was, op grond van het verzetsrecht ter discussie kon worden gesteld.

Ook in het AVG-tijdperk heeft de bestuursrechter in procedures die waren ingeleid op grond van het recht op bezwaar in artikel 21 AVG geoordeeld over de rechtmatigheid van autonome verwerkingen. Zo heeft de bestuursrechter in *Gegevensverwerking ToZo* de rechtmatigheid van een persoonsgegevensverwerking direct op grond van het recht van bezwaar in artikel 21 AVG getoetst.[145] Daarmee heeft hij impliciet het signaal afgegeven dat de omstandigheid dat de gegevens van de betrokkene onrechtmatig zouden zijn verwerkt, opgevat moet worden als een 'met zijn specifieke situatie verband houdende' reden waartegen hij conform artikel 21, eerste lid, AVG bezwaar kan aantekenen.

> De betrokkene beklaagt zich bij het bestuur dat hij via het internet op een niet beveiligd digitaal formulier zijn gegevens moet verstrekken voor een beroep op de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo). Het college van B&W van Hengelo merkt deze klacht in bezwaar aan als een beroep op artikel 21 AVG en stelt dat zijn AVG-bezwaar niet gerechtvaardigd is. De betrokkene wendt zich vervolgens tot de voorzieningenrechter, die op grond van artikel 8:86 Awb uitspraak doet. Vervolgens toetst deze of de gegevens van de betrokkene rechtmatig zijn verwerkt in het kader van zijn Tozo-aanvraag, wat volgens hem het geval is.[146]

> Ook in *X/BFT I* heeft een bestuursrechter in eerste aanleg de rechtmatigheid van een verwerking op grond van het AVG-bezwaarrecht getoetst, al heeft de Afdeling dit later teruggedraaid omdat het bestuursorgaan tijdens de procedure had toegegeven dat de gegevensverwerking in kwestie onrechtmatig was, nu deze niet herleidbaar was tot een van de limitatief opgesomde grondslagen in artikel 6 AVG.[147]

Ook in de eerder besproken uitspraak *Gegevensuitwisseling Rotterdam – Stichting Woonbron* heeft de bestuursrechter gesteld dat een betrokkene via het recht van bezwaar de rechtmatigheid van een gegevensverwerking die een bestuursorgaan heeft verricht *zelfstandig* kan laten beoordelen.

---

144 Rb. Midden-Nederland 7 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3969, r.o. 8 (*X/SVB I*).
145 Rb. Overijssel 18 maart 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:1150 (*Gegevensverwerking ToZo*).
146 Rb. Overijssel 18 maart 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:1150 (*Gegevensverwerking ToZo*).
147 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:319 (*X/BFT I*); Rb. Midden-Nederland 23 juni 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2424 (*X/BFT I*).

> "Uit de artikelen 12, vierde lid, 21 en 79 van de AVG en de artikelen 34 en 35, eerste lid, van de Uitvoeringswet AVG moet worden afgeleid dat een betrokkene met een zelfstandig verzoek bezwaar kan maken tegen de verdere verwerking van persoonsgegevens."[148] De betrokkene in kwestie had niet via artikel 21, maar via artikel 15 AVG getracht de rechtmatigheid van de gegevensverwerking ter discussie te stellen. Dat achtte de bestuursrechter onaanvaardbaar: "Eiseres heeft niet een dergelijk zelfstandig verzoek gedaan, maar heeft de gestelde gronden voor onrechtmatigheid in de procedure ingebracht als gronden van bezwaar en beroep. Dit kan niet worden aanvaard."[149]

Kortom: anders dan de rechtspraak in paragraaf 6.5.1 laat zien, zijn er bestuursrechters die zichzelf bevoegd achten om in procedures die zijn gestart met een beroep op het recht van bezwaar de rechtmatigheid van een autonome verwerking te toetsen. De omstandigheid dat het bestuur onrechtmatig persoonsgegevens zou hebben verwerkt, vatten zij aldus op als een 'vanwege met zijn specifieke situatie verband houdende' reden, zoals vermeld in artikel 21, eerste lid, AVG.

Samenvoegen informatieverzoeken in bezwaar

De hierboven genoemde zaken duiden op een versoepeling van de effectuering van het recht op inzage en dat van bezwaar. Maar in paragraaf 6.5.1 is ook gebleken dat betrokkenen onder omstandigheden informatierechten niet integraal kunnen effectueren. Als een procedure is ingeleid op grond van het inzagerecht, dan kunnen zij in de bezwaarfase en de rechterlijke fase niet een ander informatierecht inroepen. De betrokkenen moeten in dat geval via het informatieverzoek-besluitmodel een nieuwe procedure starten ter effectuering van dat nieuw in te roepen informatierecht. De rechtmatigheid van een op hen betrekking hebbende verwerking kan dan pas in deze nieuwe procedure aan de bestuursrechter worden voorgelegd. In de uitspraak *Dossier Koevinkje* heeft de Afdeling aan het bestuur een opening geboden om in dergelijke situaties het geschil integraal te beslechten.[150] De zaak betreft de vraag of de betrokkene, nadat een primair inzagebesluit is genomen waarin verantwoording wordt afgelegd over een verwerking, in bezwaar het wissingsrecht kan inroepen, omdat deze verwerking die in het inzagebesluit is opgenomen onrechtmatig zou zijn. De Afdeling stelt dat aan het bestuur in dit geval keuzevrijheid toekomt: het *mag* in de bezwaarfase de verzoeken om inzage en wissing samenvoegen. Maar het is daartoe niet *gehouden*. Daarmee heeft zij voor bestuursorganen de weg geplaveid om geschillen waarin de betrokkene zijn informatierechten in complementariteit inroept meer integraal te beslechten.

> De betrokkene dient bij de burgemeester een inzageverzoek in om te achterhalen hoe zijn persoonsgegevens door het Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) zijn verwerkt. In het primaire inzagebesluit wijst deze het verzoek toe en verschaft aan de betrokkene het verwerkingsoverzicht. In bezwaar verzoekt de betrokkene om wissing en rectificatie van een deel van de verwerkingen. In de beslissing op bezwaar wordt hierover geen inhoudelijk oordeel geveld. De burgemeester stelt dat het primaire verzoek van eiser ziet op de effectuering van het inzagerecht en dat hij andere informatierechten slechts kan realiseren in daartoe bedoelde

148 Rb. Rotterdam 11 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:168, r.o. 8.2 (*Gegevensuitwisseling Rotterdam – Stichting Woonbron*).

149 Rb. Rotterdam 11 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:168, r.o. 8.2 (*Gegevensuitwisseling Rotterdam – Stichting Woonbron*).

150 ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:675 (*Dossier Koevinkje*); Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2460 (*Dossier Koevinkje*).

> procedures. In eerste aanleg schaart de rechtbank zich achter de burgemeester. Zij oordeelt dat het verzoek in bezwaar een andere grondslag kent dan het primaire AVG-inzageverzoek. Daarom heeft de burgemeester het nieuwe verzoek volgens de rechtbank op goede gronden niet bij de heroverweging in bezwaar in ogenschouw genomen.[151]
>
> Wél corrigeert zij de burgemeester door te stellen dat deze het nieuwe verzoek om wissing/rectificatie in bezwaar, '[g]elet op de strekking van dit verzoek, ongeacht de mogelijke vermelding van de relevante wetsartikelen in het verzoek' had moeten aanmerken als een nieuw informatieverzoek op grond van artikel 16 en 17 AVG en conform artikel 34 Uitvoeringswet AVG een nieuw besluit in primo had moeten nemen.[152] Zij handhaaft daarmee de strikte lijn die eerder is uiteengezet in paragraaf 6.4.1, welke leidt tot fragmentatie in de beslechting van gegevensbeschermingsgeschillen.

In hoger beroep relativeert de Afdeling deze jurisprudentielijn. Zij verruimt hiermee de reikwijdte van de bestuurlijke heroverweging die het bestuur op grond van artikel 7:11 Awb in gegevensbeschermingszaken in bezwaar dient te verrichten.

> De Afdeling oordeelt als volgt: "[i]n het geval lopende de procedure in bezwaar over een verzoek op grond van de AVG ook een verzoek op een andere grond van de AVG wordt gedaan, zoals een verzoek om gegevenswissing, komt aan de burgemeester een keuzemogelijkheid toe. De burgemeester kan deze keuze laten afhangen van de omstandigheden van het geval. De burgemeester kan de beslissing op het verzoek om wissing nemen in samenhang met de beslissing op het bezwaar over het verzoek om inzage. Dit is dan ook voor wat betreft van het verzoek om wissing een besluit op bezwaar. De burgemeester kan op het verzoek om wissing ook een afzonderlijk primair besluit nemen, waartegen bezwaar kan worden gemaakt."

Interessant is dat de Afdeling zich in deze uitspraak ook buigt over de vraag hoe artikel 15, eerste lid, onderdeel e, AVG, begrepen moet worden in het licht van artikel 7:11 Awb. Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 6.3.2, brengt artikel 15, eerste lid, onderdeel e, AVG tot uitdrukking dat de AVG-informatierechten complementair zijn. Volgens de Afdeling betekent dit echter niet dat het bestuur *verplicht* is zich in bezwaar te buigen over het nieuw ingeroepen informatierecht. In lijn met het oordeel van de bestuursrechter in eerste aanleg, stelt zij 'dat artikel 15, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG niet met zich brengt dat een later ingediend verzoek om wissing, altijd moet worden samengevoegd met een lopende procedure van een verzoek om inzage als die zich nog in de bestuurlijke fase bevindt'.[153]

Dient een betrokkene op grond van informatierecht A (het eerste verzoek) een informatieverzoek in bij het bestuur en doet hij vervolgens in bezwaar een beroep op informatierecht B (het tweede verzoek), dan is het bestuur volgens de Afdeling niet gehouden de bestuurlijke heroverweging te beperken tot de materiële grondslag van het primaire informatieverzoek en het primaire besluit. Aan het bestuur komt op dit punt *keuzevrijheid* toe: het kán in de beslissing op bezwaar dan ook beslissen over de inwilliging van informatieverzoek B.

In *Dossier Koevinkje* nuanceert de Afdeling het uitgangspunt dat het bestuur verplicht is in bezwaar de heroverweging te beperken tot de rechtmatigheid en doelmatigheid van het primaire besluit. Hiermee heeft zij, binnen de kaders van het besluitbegrip, voor

151 Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2460, r.o. 5 (*Dossier Koevinkje*).
152 Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2460, r.o. 5 (*Dossier Koevinkje*).
153 ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:675 (*Dossier Koevinkje*).

bestuursorganen ruimte gecreëerd om op integrale wijze geschillen te kunnen beslechten over informatierechten. Wanneer het bestuur deze ruimte benut en de reikwijdte van het bezwaar uitbreidt, dan beïnvloedt dit ook de toets van de bestuursrechter. Deze wordt immers afgebakend door de beslissing op bezwaar.

Hoe dient deze koerswijziging te worden gewaardeerd? Aan de ene kant kan zij positief worden opgevat. Zij valt immers goed te rijmen met de systematiek van het Europees gegevensbeschermingsrecht, dat als gezegd als uitgangspunt heeft dat de informatierechten *tezamen* de betrokkene in staat stellen controle uit te oefenen over zijn gegevens. De rechtsregel uit *Dossier Koevinkje* doet recht aan dit uitgangspunt. Vanuit het perspectief van de betrokkene betreft deze koerswijzing eveneens een gunstige ontwikkeling. Als het bestuur ervoor kiest om gebruik te maken van zijn keuzevrijheid en in bezwaar ook een oordeel velt over het nieuw ingeroepen informatierecht, dan kan het geschil integraal worden geslecht. Het bestuur hoeft dan het geschil niet op te knippen, met als gevolg dat de betrokkene niet nogmaals een AVG-procedure dient te starten om het in bezwaar ingeroepen informatierecht te effectueren. Met het oog op effectieve rechtsbescherming valt de rechtsregel die voortvloeit uit *Dossier Koevinkje* dan ook toe te juichen. Tevens is deze rechtsregel goed in te passen in de systematiek van het bestuursprocesrecht. Op grond van artikel 7:11, eerste lid, Awb dient het bestuur als gezegd het primaire besluit te heroverwegen. Dit betekent echter niet dat het bestuur in bezwaar nooit kan beslissen over iets waarover het zich in het primaire besluit niet expliciet heeft gebogen. De bezwaarfase vormt immers niet alleen een gelegenheid om het primaire besluit te heroverwegen, zij biedt ook de mogelijkheid om tot *verlengde besluitvorming* over te gaan.[154] Als het bestuur een primair inzagebesluit heeft genomen en de betrokkene in bezwaar verzoekt om een beoordeling van de rechtmatigheid van een verwerking die in dit besluit wordt verantwoord, dan heeft het geschil in essentie betrekking op één en dezelfde feitelijke handeling, te weten de gegevensverwerking door het bestuur. Zo bezien kan het feit dat het bestuur het nieuw ingeroepen informatierecht in bezwaar meeneemt, worden opgevat als een vorm van verlengde besluitvorming.

Aan een dergelijke integrale behandeling kleven echter ook nadelen. Wanneer het bestuur in bezwaar het nieuw ingeroepen informatierecht – bijvoorbeeld het recht op gegevenswissing – meeneemt in de heroverweging, dan wordt de betrokkene rechtsbescherming in de bestuurlijke fase deels onthouden. Ten aanzien van het nieuw ingeroepen informatierecht is immers strikt genomen geen sprake van een *heroverweging*. Het bestuur oordeelt slechts eenmaal, te weten in de beslissing op bezwaar, over de rechtmatigheid van de verwerking. De voordelen van de bestuurlijke heroverweging, zoals de rechtsbeschermingsfunctie en de verduidelijkingsfunctie van de bezwaarprocedure, worden zo deels tenietgedaan. Om die reden is er ook wat voor te zeggen om het primaire informatieverzoek en het daaropvolgende informatieverzoek toch op te splitsen in twee afzonderlijke AVG-procedures.

Bezien tegen het voorgaande is het begrijpelijk dat de Afdeling aan bestuursorganen de keuzevrijheid heeft toegekend om op grond van de omstandigheden van het geval te bepalen hoe gehandeld moet worden. Het bestuur kan dan maatwerk bieden door

154 Bolt & Merkx 2009, p. 59.

per geval na te gaan of de informatieverzoeken samengevoegd moeten worden met het oog op integrale geschilbeslechting, of dat ze juist dienen te worden opgeknipt in twee afzonderlijke procedures.

6.5.2.2 Strategische herinterpretatie van het informatieverzoek-besluitmodel

De bestuursrechter heeft door de jaren heen ook een andere mogelijkheid gevonden om betrokkenen in staat te stellen de rechtmatigheid van autonome verwerkingen eenvoudiger aan hem voor te leggen. Een voorbeeld biedt de uitspraak *X/Rijksuniversiteit Groningen*, die de Afdeling ten tijde van de Wbp heeft gewezen.[155] Deze uitspraak is reeds in hoofdstuk 5 aan bod gekomen. Voor dit hoofdstuk is vooral rechtsoverweging 2.4.2 van belang. Hierin stond de Afdeling stil bij de toetsingsbevoegdheid van bestuursrechters in gegevensbeschermingszaken. Het college van bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen had in deze zaak namelijk gesteld dat de bestuursrechter geen toetsingsbevoegdheid had ten aanzien van de aan hem voorgelegde gegevensverwerking. Deze verwerking had namelijk voor journalistieke doeleinden plaatsgevonden. Op basis van artikel 3 Wbp konden betrokkenen artikel 36 en 45 Wbp niet inroepen ten aanzien van gegevensverwerkingen met zulke doeleinden. Om die reden oordeelde de bestuursrechter in eerste aanleg nog dat hij onbevoegd was de rechtmatigheid van de verwerking te toetsen.[156] Maar de Afdeling ging hier niet in mee. Zij stelde dat iedere beslissing van een bestuursorgaan op een verzoek van de betrokkene om beëindiging van de verwerking moest worden opgevat als een appellabel besluit.

> "Anders dan de rechtbank is de Afdeling evenwel van oordeel dat de toepasselijkheid van artikel 3, eerste lid, van de Wbp, op grond waarvan de artikelen 36 en 45 op het onderhavige geval niet van toepassing zijn, niet met zich brengt dat de beslissing op een verzoek om verwerking van de betreffende persoonsgegevens te beëindigen niet kan worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Beslissingen op een verzoek om verwerking van gegevensverwerking 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."[157]

De Afdeling gaf in de bovenstaande passage een strategische invulling aan het besluitbegrip dat aan artikel 45 Wbp ten grondslag lag. Volgens haar gold iedere beslissing van het bestuur op een verzoek van de betrokkene om de verwerking te beëindigen wegens onrechtmatigheid op grond van deze bepaling als een appellabel besluit. Volgens de Afdeling zou de bestuursrechter, wanneer het bestreden besluit dat aan hem werd voorgelegd het resultaat was van een dergelijk verzoek, bevoegd zijn om de rechtmatigheid van de onderliggende autonome gegevensverwerking te toetsen. Met andere woorden: de rechtmatigheidsvraag viel volgens haar altijd binnen de omvang van het geding als het bestreden besluit betrekking had op een beëindigingsverzoek van de betrokkene vanwege de onrechtmatigheid van een verwerking. Daarmee nuanceerde de Afdeling het uitgangspunt dat de betrokkene de rechtmatigheid van een verwerking enkel en alleen ter discussie kon stellen in een procedure die was ingeleid op grond van het correctierecht (art. 36 Wbp).

155 ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6172 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*).
156 Rb. 's-Gravenhage 28 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK1467, r.o. 3.2 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*).
157 ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6172 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*).

De argumentatie van de Afdeling viel, strikt genomen, lastig te verenigen met de wetssystematiek. De betrokkene ontleende aan de Wbp immers niet het recht om de verantwoordelijke te verzoeken een gegevensverwerking te *beëindigen* omdat deze onrechtmatig zou zijn. Wel had de betrokkene het recht zijn gegevensverwerking in te zien (art. 35 Wbp), te verzoeken deze te corrigeren, in die zin dat de verwerking kon worden verbeterd, verwijderd, of afgeschermd (art. 36 Wbp) of zich hiertegen te verzetten (art. 40 Wbp).

Bezien vanuit de wetsgeschiedenis van de Wbp was er voor deze strategische herinterpretatie van de Afdeling veel te zeggen. Zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 2, had de wetgever hierin meermaals uitdrukkelijk de wens uitgesproken om de rechtmatigheid van verwerkingen in de publieke sector te laten toetsen door de bestuursrechter in de context van de bestuurlijke besluitvormingsprocedure. De bestuursrechter zou daarom de meest gerede rechter zijn om deze toetsing te verrichten.

> "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, 25 892, 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, 25 892, 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."[158]

Vanuit het perspectief van de betrokkene was dit een welkome rechtsontwikkeling. De procesrechtelijke drempels die in de eerste jurisprudentielijn werden opgeworpen, zouden hiermee in theorie kunnen worden weggenomen. Op basis van de rechtsregel uit *X/Rijksuniversiteit Groningen* werd het voor de betrokkene in theorie eenvoudiger om de rechtmatigheid van een autonome verwerking in bezwaar en beroep ter discussie te stellen. Hij kon zich immers direct wenden tot het orgaan dat zijn gegevens had verwerkt met het verzoek de verwerking te beëindigen. Desondanks was de praktische betekenis van *X/Rijksuniversiteit Groningen* relatief. In de Wbp-praktijk is de uitspraak nauwelijks opgemerkt, waardoor zij, naar beste weten, weinig effect lijkt te hebben gehad in de praktijk.

Inmiddels heeft de Afdeling echter ook in het AVG-tijdperk het besluitbegrip dat aan het informatieverzoek-besluitmodel ten grondslag ligt strategisch geherinterpreteerd om de toegang tot rechtsbescherming voor de betrokkene te vereenvoudigen. Dit heeft zich voorgedaan in de uitspraak *X/Minister van LNV*.[159] Deze zaak ziet op een betrokkene die zich verzet tegen een *voorgenomen* verwerking van zijn persoonsgegevens door een bestuursorgaan. Tegen een dergelijke verwerking kan de betrokkene niet ageren door op grond van het informatieverzoek-besluitmodel een beroep te doen op het wissingsrecht. De gegevensverwerking heeft immers nog niet plaatsgevonden, zodat een beroep op het recht op gegevenswissing geen doel kan treffen. De bestuursrechter kan daarom de rechtmatigheid van de gegevensverwerking niet exceptief toetsen. Als gevolg hiervan zou

158 ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6172, r.o. 2.4.2 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*).
159 ABRvS 22 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2129 (*X/Minister van LNV*).

de betrokkene zich tot de burgerlijke rechter moeten wenden en hem moeten verzoeken aan de verwerkingsverantwoordelijke een verwerkingsverbod op te leggen. De Afdeling oordeelt echter dat de betrokkene zich ook tegen een voorgenomen gegevensverwerking moet kunnen verzetten via het informatieverzoek-besluitmodel.

> De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft aangegeven de naam, de adresgegevens en het KvK-nummer van een maatschap te willen verstrekken aan de Brancheorganisatie Akkerbouw. Deze brancheorganisatie zou de gegevens nodig hebben voor het uitvoeren van het 'Gezamenlijk programma Onderzoek en Innovatie'. De maatschap heeft zich verzet tegen deze voorgenomen gegevensverstrekking. De Minister van LNV wijst dit verzoek om de gegevens niet te verstrekken echter af.
>
> In hoger beroep beoordeelt de Afdeling eerst ambtshalve of in casu sprake is van een appellabel besluit. Dat is volgens haar het geval. De Afdeling overweegt dat de beslissing van de minister "strekkende tot afwijzing van het verzoek van de maatschap om niet zonder haar toestemming persoonsgegevens aan een derde door te geven, een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is, waartegen, na bezwaar, beroep bij de bestuursrechter openstaat. Deze beslissing van de minister heeft immers tot gevolg dat de maatschap het volgens haar in strijd met de AVG doorgeven van haar gegevens aan een derde moet dulden. Deze beslissing kan in dit geval naar het oordeel van de Afdeling op één lijn worden gesteld met een schriftelijke beslissing genomen door een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG, waartegen ook beroep bij de bestuursrechter openstaat. De Afdeling acht dit namelijk in het belang van een concentratie van rechtsbescherming en ook in het belang van een effectieve en doeltreffende rechtsbescherming."[160]

De herinterpretatie die de Afdeling in *X/Minister van LNV* geeft, gaat op een belangrijk punt verder dan die in *X/Rijksuniversiteit Groningen*. In de laatstgenoemde uitspraak heeft de Afdeling de reactie van een bestuur op een verzoek van de betrokkene om een ***bestaande*** gegevensverwerking te beëindigen gelijkgesteld aan een appellabel besluit in de zin van artikel 45 Wbp. In *X/Minister van LNV* stelt de Afdeling echter dat de beslissing van een bestuursorgaan op een verzoek van de betrokkene om een ***voorgenomen*** gegevensverwerking niet te verrichten gelijkstaat aan een appellabel besluit. Zo heeft de Afdeling voor de bestuursrechter een mogelijkheid gecreëerd om te oordelen over een voorgenomen feitelijke handeling van een bestuursorgaan.

6.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht of en, zo ja, hoe een betrokkene via het informatieverzoek-besluitmodel de rechtmatigheid van autonome gegevensverwerkingen die een bestuursorgaan (heeft) verricht door het bestuur en de bestuursrechter kan laten beoordelen. In dat verband is met name aandacht besteed aan de wijze waarop in procedures die zijn ingeleid via het informatieverzoek-besluitmodel de omvang van het geding wordt afgebakend. Op die manier is in kaart gebracht in hoeverre de bestuursrechter in staat is om in procedures die zijn ingeleid met toepassing van artikel 34 Uitvoeringswet AVG (voorheen art. 45 Wbp) te oordelen over de rechtmatigheid van feitelijke gegevensverwerkingen door bestuursorganen.

Ten tijde van de codificatie van de Wbp heeft de wetgever reeds gesteld dat de bestuursrechter de rechtmatigheid van gegevensverwerkingen in de publieke sector zou moeten

160 ABRvS 22 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2129, r.o. 8 (*X/Minister van LNV*).

beoordelen in de context van de bestuurlijke besluitvorming. De bestuursrechter zou de meest gerede rechter zijn om deze rechtmatigheidstoets te verrichten. Maar uit het rechtspraakonderzoek dat in dit hoofdstuk is verricht volgt dat de bestuursrechter deze inhoudelijke toetsing lang niet altijd kan verrichten. Dit heeft deels te maken met de wijze waarop bestuursorganen en bestuursrechters de subjectieve informatierechten, in het bijzonder het recht op inzage en het recht van bezwaar (voorheen het recht op verzet), interpreteren. Deels houdt het echter ook verband met de wijze waarop het bestuur en de bestuursrechter de omvang van het bezwaar en beroep bepalen.

In dit hoofdstuk is gebleken dat de subjectieve informatierechten uit het Europees gegevensbeschermingsrecht complementair zijn aan elkaar. Dit betekent dat deze rechten tezamen de betrokkene in staat stellen om de verwerking van zijn gegevens te controleren. Dit gegeven komt onder meer tot uitdrukking in de tekst van de AVG en haar considerans. Wanneer een verwerkingsverantwoordelijke gegevens verwerkt, en de betrokkene op grond van artikel 15 AVG om inzage in de verwerking verzoekt, dan dient hij deze te informeren over verschillende zaken. Zo moet de verwerkingsverantwoordelijke de betrokkene onder meer informeren over het feit dat hij 'het recht heeft de verwerkingsverantwoordelijke te verzoeken dat persoonsgegevens worden gerectificeerd of gewist, of dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens wordt beperkt, alsmede het recht tegen die verwerking bezwaar te maken (…)'.

De vraag of een gegevensverwerking rechtmatig is, is volgens de tekst van de AVG relevant voor de effectuering van het recht op gegevenswissing (voorheen het correctierecht van artikel 36 Wbp). Op grond van artikel 17, eerste lid, sub d, AVG, moet de verwerkingsverantwoordelijke de gegevens van de betrokkene immers verwijderen, indien zij onrechtmatig worden verwerkt. Dient de betrokkene een AVG-wissingsverzoek in en neemt het verwerkingsverantwoordelijke bestuursorgaan hierna een besluit op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG, dan valt de rechtmatigheid van de autonome verwerking in beginsel binnen de reikwijdte van het primaire besluit en een daaropvolgend besluit op bezwaar. In dat geval kan de bestuursrechter, als bij hem beroep wordt ingesteld en ter zake beroepsgronden worden aangevoerd, de rechtmatigheid van deze verwerking exceptief toetsen. Op grond van artikel 8:69, eerste lid, Awb valt de rechtmatigheidsvraag dan binnen de omvang van het geding. Het informatieverzoek-besluitmodel fungeert daarmee niet alleen als rechtsingangcriterium, maar bakent óók de reikwijdte van de rechtelijke toets af. Wanneer gedurende of voorafgaand aan de procedure die is ingeleid via het wissingsrecht de gegevens echter zijn vernietigd, dan kan de betrokkene met een beroep op dit recht de rechtmatigheidsvraag niet aan de orde stellen. Door vernietiging van de verwerking verliest hij namelijk zijn procesbelang.

Voor de overige informatierechten ligt de zaak wat anders. Uit de tekst van artikel 15 en 21 AVG, waarin het inzage- en bezwaarrecht zijn neergelegd, volgt niet dat de rechtmatigheidsvraag deel uitmaakt van hun effectuering. Toch zou uit de considerans van de verordening, en impliciet de tekst van de AVG, kunnen worden afgeleid dat via deze rechten de betrokkene de rechtmatigheid van een verwerking in een bestuursrechtelijke procedure ter discussie kan stellen. De systematiek van het Europees gegevensbeschermingsrecht

sluit aldus niet uit dat de rechtmatigheidsvraag ook kan worden geadresseerd via andere informatierechten dan het recht op wissing, zoals het inzagerecht en het recht van bezwaar.

Uit rechtspraakonderzoek dat betrekking heeft op zowel de Wbp als de AVG kunnen ten aanzien van de toetsing van autonome verwerkingen via het informatieverzoek-besluitmodel twee divergerende jurisprudentielijnen worden gedestilleerd. De eerste lijn laat zien dat sommige bestuursorganen en bestuursrechters de rechtmatigheid van een verwerking alleen beoordelen als de betrokkene de procedure inleidt met een beroep op het recht op gegevenswissing in artikel 17 AVG (voorheen art. 36 Wbp). Alleen dan zou namelijk sprake zijn van *connexiteit* tussen het ingeroepen informatierecht en de rechtmatigheid van de verwerking. Op grond van artikel 17, eerste lid, sub d, AVG, moeten gegevens immers worden verwijderd, indien zij *onrechtmatig* worden verwerkt. Dient de betrokkene een wissingsverzoek in en neemt het bestuur hierna een besluit op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG, dan valt de rechtmatigheidsvraag binnen de reikwijdte van het primaire besluit en een daaropvolgende beslissing op bezwaar.

Wanneer het recht van inzage of het recht van bezwaar (voorheen het recht van verzet) de grondslag van het primaire besluit vormt, dan beoordelen sommige bestuursorganen en bestuursrechters de rechtmatigheid van de verwerking in bezwaar en beroep niet. De vraag of deze verwerking rechtmatig is, zou namelijk niet relevant zijn voor de verwezenlijking van deze rechten. Dit betekent echter niet dat de betrokkene in zulke gevallen in bezwaar en beroep geen oordeel kan verkrijgen over de rechtmatigheid van een gegevensverwerking. Hij dient hiertoe een nieuwe AVG-procedure te starten op basis van het wissingsrecht (voorheen correctierecht). Het bestuur zal dan een primair besluit moeten nemen en hierin wél moeten oordelen over de rechtmatigheid van de verwerking. De betrokkene kan zo alsnog een rechtmatigheidsoordeel verkrijgen, zij het ten koste van integrale beslechting van het geschil.

Als de betrokkene de procedure inleidt op grond van het inzagerecht maar in de bezwaarfase een beroep doet op een ander recht, bijvoorbeeld dat op gegevenswissing, omdat zijn gegevens onrechtmatig zouden zijn verwerkt, dan wordt in deze benadering het geschil wederom opgeknipt. Het bestuur zal dan in de beslissing op bezwaar stellen dat op grond van artikel 7:11 Awb de bestuurlijke heroverweging beperkt moet blijven tot de rechtmatigheid en doelmatigheid van het primaire inzagebesluit. Aangezien het verzoek om wissing pas in bezwaar is gedaan, zo is de redenering, kan dit niet worden meegenomen in de bestuurlijke heroverweging. Het bestuur voegt de informatieverzoeken (het inzageverzoek én het wissingsverzoek) dan niet samen. Op initiatief van de betrokkene of het bestuur dient dan een nieuwe AVG-procedure te worden gestart op basis van een informatierecht waarmee de rechtmatigheid van de gegevensverwerking wel aan de orde kan worden gesteld. Fragmentatie van geschilbeslechting is opnieuw het gevolg.

De tweede jurisprudentielijn getuigt van een meer contextuele interpretatie en toepassing van informatierechten. Zowel ten tijde van de AVG als de Wbp hebben bestuursrechters, in afwijking van de rechtspraak behorend tot de eerste jurisprudentielijn, in procedures die betrokkenen hebben gestart met een beroep op het inzagerecht en het recht van bezwaar/verzet, de rechtmatigheid van autonome verwerkingen getoetst. Aldus hebben

zij zichzelf bevoegd geacht om in zulke gevallen te oordelen over de rechtmatigheid van een autonome gegevensverwerking. In deze jurisprudentielijn is ook rechtspraak aan bod gekomen inzake de mogelijkheid om gegevensbeschermingsrechtelijke informatieverzoeken samen te voegen. In *Dossier Koevinkje* heeft de Afdeling een oordeel geveld over de wijze waarop een bestuursorgaan moet handelen als de betrokkene de procedure inleidt met een inzageverzoek, maar in bezwaar een ander informatierecht inroept om de rechtmatigheid van een verwerking ter discussie te stellen.[161] De Afdeling stelt dat in een dergelijke situatie het bestuur dan *keuzevrijheid* toekomt. Het kan de informatieverzoeken in bezwaar samenvoegen. Dit leidt ertoe dat het geschil tussen de betrokkene en het bestuur integraal kan worden beslecht. Maar het bestuur kan ook een nieuw besluit in primo nemen ten aanzien van het informatieverzoek dat later is ingediend. Dit leidt ertoe dat het geschil wordt gefragmenteerd. Hoe het bestuur gebruik zou moeten maken van deze keuzevrijheid concretiseert de Afdeling echter niet. Dit zou volgens haar 'afhangen van de omstandigheden van het geval'.[162]

Daarnaast heeft de Afdeling zelf in twee uitspraken, te weten *X/Rijksuniversiteit Groningen* en *X/Minister van LNV*, een strategische invulling gegeven aan het informatieverzoek-besluitmodel. In *X/Rijksuniversiteit Groningen* overwoog zij op basis van de wetsgeschiedenis van de Wbp dat krachtens artikel 45 Wbp iedere beslissing van een bestuursorgaan op een verzoek van de betrokkene om de verwerking te beëindigen wegens onrechtmatigheid moest worden opgevat als een appellabel besluit. Op die manier kon de betrokkene zowel in bezwaar als beroep de rechtmatigheid van een autonome verwerking aan het bestuur en de bestuursrechter voorleggen. Daarmee nuanceerde de Afdeling het in eerdere rechtspraak geformuleerde uitgangspunt dat de betrokkene deze rechtmatigheidsvraag alleen aan de orde kon stellen in procedures die waren ingeleid op grond van artikel 36 Wbp. Hoewel *X/Rijksuniversiteit Groningen* van groot belang was vanuit het oogpunt van de omvang van de bestuursrechtelijke toets, was haar praktische betekenis gering. In het Wbp-tijdperk kreeg deze uitspraak namelijk nauwelijks navolging. In *X/Minister van LNV* heeft de Afdeling gesteld dat de bestuursrechter op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG ook bevoegd is om te oordelen over de rechtmatigheid van een *voorgenomen* bestuurlijke gegevensverwerking. Met andere woorden: de bestuursrechter zou bevoegd zijn om te oordelen over een nog plaats te vinden feitelijke handeling van een bestuursorgaan.

161 ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:675 (*Dossier Koevinkje*).
162 ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:675, r.o. 5 (*Dossier Koevinkje*).