



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Procesrechtelijk “treiteren”: Hoe een lappendeken aan Awb-besluiten de toegang tot rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht nodeloos compliceert
Çapkurt, F.

Citation

Çapkurt, F. (2025). Procesrechtelijk “treiteren”: Hoe een lappendeken aan Awb-besluiten de toegang tot rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht nodeloos compliceert. *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus*, 2025(1), 20-36. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4245485>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4245485>

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

2. Procesrechtelijk ‘treiteren’: hoe een lappendeken aan Awb-besluiten de toegang tot rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht nodeloos compliceert

Mr. dr. F. (Fatma) Çapkurt

Dit artikel¹ zet uiteen hoe burgers toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming kunnen verkrijgen om op te komen tegen de verwerking van hun gegevens door bestuursorganen. Het artikel belicht de frictie tussen de AVG, die gericht is op de normering van feitelijk handelen (de verwerking van persoonsgegevens), en de Awb, die zich richt op publiekrechtelijke rechtshandelingen (besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb). Het artikel sluit af met een pleidooi voor een herwaardering van het informatieverzoek-besluitmodel van artikel 34 Uitvoeringswet AVG, waarmee de wetgever dit verschil tussen de Awb en de AVG heeft proberen te overbruggen.

1. Inleiding

Normen voor gegevensbescherming worden op Europees niveau voorgeschreven door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Maar de toepassing en handhaving ervan vindt plaats door nationale bestuursorganen en nationale rechters, wier handelen wordt genormeerd door nationale wetten.² Dit geldt in het bijzonder voor het onderwerp rechtsbescherming. In lijn met het beginsel van procedurele autonomie bepalen lidstaten zelf welke procedures een betrokkene – degene wiens gegevens worden verwerkt³ – moet volgen om de AVG in te roepen, hoe deze procedures moeten worden ingericht en welke rechter bevoegd is hiervan kennis te nemen. Wel wordt deze vrijheid beperkt door het geschreven Unie-

recht, de Rewe-beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid en het beginsel van effectieve rechtsbescherming, zoals inmiddels gecodificeerd in artikel 47 van het EU-Grondrechtenhandvest.

Uit de AVG volgt dat de betrokkene twee mogelijkheden moet hebben om op te komen tegen die verwerking. Allereerst moet hij op grond van artikel 79 AVG een doeltreffende voorziening in rechte kunnen instellen tegen de verwerkingsverantwoordelijke. Dat is degene die het doel en de middelen van de verwerking vaststelt. Ten tweede moet de betrokkene op grond van artikel 77 AVG bij de toezichthouder een klacht kunnen indienen over een verwerking.⁴ Over de vraag welke rechter rechtsmacht heeft over deze beroepsmogelijkheden en of zij

1 Dit artikel is deels gebaseerd op F. Çapkurt, Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2024 (Çapkurt 2024).

2 R.J.G.M. Widdershoven, 'Europeanisering van het algemeen bestuursrecht: stand van zaken en toekomstperspectief', in: *Europeanisering van het algemeen bestuursrecht (75 jaar VAR)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

3 Art. 4, onderdeel 1, AVG.

4 Het Hof van Justitie heeft in *Budapesti Elektromos Művek* verduidelijkt dat deze beroepsmogelijkheden 'naast elkaar en onafhankelijk van elkaar kunnen worden ingesteld'. Lidstaten kunnen, conform het beginsel van procedurele autonomie, regelen hoe die beroepsmogelijkheden zich tot elkaar verhouden om de doeltreffendheid van de AVG te waarborgen. Zie hierover in detail: HvJ EU 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:2, r.o. 57 (*Budapesti Elektromos Művek*).

gelijktijdig kunnen worden gestart, zijn in de AVG geen voorschriften opgenomen. Dat is volgens het beginsel van procedurele autonomie voorbehouden aan de lidstaten. In dit artikel staat één van deze twee beroepsmogelijkheden centraal, te weten die in artikel 79 AVG. In het bijzonder wordt onderzocht hoe een betrokkene toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan verkrijgen, wanneer hij de rechtmatigheid van een bestuurlijke gegevensverwerking ter discussie wil stellen.

De structuur van dit artikel is als volgt. Eerst wordt stilgestaan bij de grondslagen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de AVG (par. 2). Vervolgens wordt toegelicht hoe de wetgever de doorwerking van de AVG in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming heeft vormgegeven (par. 3). Hieruit zal blijken dat betrokkenen toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming kunnen verkrijgen via het informatieverzoek-besluitmodel van artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG. Door twee verschillende rechtszaken over de Amsterdamse Treiteraanpak te bespreken wordt geïllustreerd hoe burgers niet of pas na een flinke omweg de rechtmatigheid van bestuurlijke verwerkingen ter discussie konden stellen (par. 4). Ondanks het informatieverzoek-besluitmodel werden zij van het kastje naar de muur worden gestuurd. Op 3 juli 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in *Treiteraanpak III* een strategisch besluit geïntroduceerd in het gegevensbeschermingsrecht.⁵ Geanalyseerd wordt hoe dit zich verhoudt tot het informatieverzoek-besluitmodel van artikel 34 Uitvoeringswet AVG (par. 5). Afgesloten wordt met een reflectie (par. 6).

2. Grondslagen van het bestuursrecht en het gegevensbeschermingsrecht

De AVG en de Awb komen op een belangrijk punt overeen: ze bevatten beide algemene regels. In de Awb zijn algemene regels van bestuursrecht vastgelegd.⁶ In de AVG zijn algemene regels van gegevensbescherming neergelegd.⁷ Op drie fundamentele punten verschillen zij echter wezenlijk, te weten hun toepassingsbereik, grondslagen en oog voor subjectieve rechten.

Allereerst hun toepassingsbereik. De Awb is als gezegd een algemene wet. Zij is volledig toegesneden op de Nederlandse publieke sector. De Awb geldt immers alleen voor bestuursorganen. Daarbij hanteert ze een uniform begrip: 'besluit', 'bestuursorgaan' en 'belanghebbende' – en uniforme procedures in de vorm van bezwaar, beroep en hoger beroep. De AVG heeft een ruimer toepassingsbereik. Zij is als omnibuswet gelijkelijk van toepassing op gegevensverwerking in de publieke én in de private sector.⁸

Dan de grondslagen. De Awb stelt de publiekrechtelijke rechtshandeling van een bestuursorgaan – het besluit in artikel 1:3, eerste lid, Awb – centraal. Deze handeling waarmee het bestuur eenzijdig de rechtspositie van de burger vaststelt wordt gerekend tot de kern van het bestuursrecht. Een beslissing van een bestuursorgaan wordt opgevat als een publiekrechtelijke rechtshandeling, wanneer de bevoegdheid hiervoor valt te herleiden tot een wettelijk voorschrift. Daarom is ook ooit de rechtsmacht van de bestuursrechter gekoppeld aan deze rechtsfiguur. Zijn competentie zou op deze manier aansluiten bij de wijze waarop een bestuursorgaan eenzijdig macht uitoefent. Via het klassieke besluitmodel, dat in de artikelen 7:1 jo. 8:1

⁶ Art. 107, tweede lid, Gw.

⁷ Art. 16, tweede lid, VWEU.

⁸ P.H. Blok, 'De waarde van een omnibuswet', *Privacy & Informatie* 2005, afl. 6, p. 246-252.

⁵ ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2715 (*Treiteraanpak III*).

Awb is neergelegd, kan een belanghebbende rechtsmiddelen aanwenden tegen een Awb-besluit van een bestuursorgaan. Andersoortige bestuurshandelingen, zoals feitelijke handelen, vallen in beginsel buiten de bevoegdheid van de bestuursrechter, aangezien zij geen verandering teweegbrengen in de rechtswereld, maar enkel in de materiële wereld. Het Awb-besluit speelt daarmee een centrale rol in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Het gegevensbeschermingsrecht daarentegen maakt geen onderscheid tussen de feitelijke handelingen die betrekking hebben op de materiële wereld en de publiekrechtelijke rechtshandelingen die betrekking hebben op de rechtswereld. Het berust op het idee dat de verwerking van persoonsgegevens – een feitelijke handeling – zelfstandige bescherming behoeft.⁹ Dit rechtsgebied is in de jaren 70 ontstaan vanwege zorgen die bestonden over de informatiemacht van de overheid. Door de opkomst van de computer kon zij steeds meer persoonsgegevens verzamelen en gebruiken. De vrees was dat deze gegevens ook tegen burgers konden worden ingezet en dat onjuiste gegevens een eigen leven kon gaan leiden in de overheidsbureaucratie.¹⁰

Tot slot hun oog voor subjectieve rechten. De AVG bevat materiële normen en beginselen waaraan partijen die persoonsgegevens verwerken moeten voldoen. Binnen de systematiek van de AVG spelen subjectieve rechten van betrokkenen een essentiële rol. De verordening kent aan hen verschillende informatierechten toe die in de artikelen 15 tot en met 22 AVG zijn neergelegd. Zo heeft de betrokkene recht op 1) inzage, 2) rectificatie, 3) gegevenswissing, 4) beperking van persoonsgegevens, 5) overdraagbaarheid van gegevens, 6) bezwaar, en 7)

vrijwaring van onderwerping aan een uitsluitend op geautomatiseerde gegevensverwerking of profilering gebaseerd besluit. Met deze informatierechten kunnen zij controle uitoefenen over hun gegevens. Hier tekent zich dan ook een belangrijk verschil af tussen de Awb en de AVG. De Awb gaat, zoals al opgemerkt, vooral over bestuursorganen die Awb-besluiten nemen.¹¹ Zij bestaat vooral uit bepalingen die instructies aan, en verplichtingen van, het bestuur bevatten.¹² Binnen de systematiek van de Awb wordt echter nauwelijks geredeneerd vanuit het perspectief van burgers en hun subjectieve rechten. Sterker, de ‘theorievorming inzake subjectieve rechten van burgers jegens het bestuur’ is in het bestuursrecht maar beperkt ontwikkeld.¹³ In het gegevensbeschermingsrecht spelen de subjectieve informatierechten van betrokkenen juist wel een belangrijke rol.

3. Het informatieverzoek-besluitmodel

3.1 De noodzaak voor een nieuw rechtsbeschermingsmodel

Door de hiervoor genoemde verschillen tussen de Awb en de AVG kan een burger in beginsel via het klassieke besluitmodel (art. 7:1 jo. 8:1 Awb) geen toegang tot rechtsbescherming verkrijgen om op te komen tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen.

Via dit model kan hij immers alleen toegang tot rechtsbescherming verkrijgen als er sprake is van een Awb-besluit. Een burger die klaagt over een bestuurlijke gegevensverwerking, bijvoorbeeld omdat zij onrechtmatig zou zijn, ageert echter tegen een feitelijke handeling. Tegen die handeling kan geen bezwaar en beroep worden

⁹ N. Purtova, *Property rights in personal data* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Uitgeverij BOXPress 2011, p. 9.

¹⁰ P.H. Blok, ‘De grondslagen van het gegevensbeschermingsrecht’, *RM Themis* 2002/1, p. 18.

¹¹ Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR, *Europa en het algemeen bestuursrecht* (VAR-reeks 165), Den Haag: Boom juridisch 2021.

¹² Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR 2021, p. 76.

¹³ Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR 2021, p. 76.

aangetekend. Wanneer iemand met een beroep op zijn AVG-informatierechten, bijvoorbeeld het wissingsrecht, bij een bestuursorgaan klaagt over een gegevensverwerking, kan hij evenmin via het klassieke besluitmodel toegang verkrijgen tot rechtsbescherming. De reactie van het bestuur op het wissingsverzoek geldt als zodanig niet als een besluit. Deze reactie bevat geen publiekrechtelijke rechtshandeling, aangezien een bestuursorgaan, door schriftelijk te reageren op een informatieverzoek, geen openbaar gezag uitoefent. Dit vloeit voort uit de specifieke aard van de AVG, die als omnibuswet gelijkelijk van toepassing is op de private en publieke sector.¹⁴ Ook private rechtspersonen - en zelfs natuurlijke personen - kunnen een verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG zijn jegens wie een betrokkene zijn informatierechten kan invoeren. Wanneer het bestuursorgaan een informatieverzoek van een betrokkene af- of toewijst, handelt het dus niet uit hoofde van een exclusief aan dat orgaan toegekende bestuursbevoegdheid. Het voldoet simpelweg aan zijn gegevensbeschermingsrechtelijke plicht. De reactie van een bestuursorgaan op een informatieverzoek van de betrokkene, waarin deze een informatierecht invoert om de rechtmatigheid van een verwerking ter discussie te stellen vormt daarom, zonder verdere interventie van de wetgever, geen Awb-besluit.

De wetgever heeft het onwenselijk geacht dat de rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen bij de civiele rechter zou worden ondergebracht. Deze wens werd ingegeven door de ervaring die was opgedaan met de eerste Nederlandse gegevensbeschermingswet, de Wet Persoonsregistraties (WPR) uit 1989. Toen kon enkel de burgerlijke rechter oordelen over de toepassing van de WPR door de overheid. Uit wetsevaluaties bleek echter dat deze civiele rechtsgang onvoldoende aansloot bij het Nederlandse rechtstelsel. De WPR werd

voor de overheidssector beschouwd als een 'dogmatisch zwevende regeling'.¹⁵

De wetgever greep in de jaren 90 de omzetting van de Richtlijn 95/46/EG in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) aan om de rechtsbescherming te herzien. Het feit dat onder de WPR de bestuursrechter geen rechtsbescherming kon bieden tegen bestuurlijke verwerkingen achtte de wetgever niet opportuun. Hij vond dat de rechtmatigheidscontrole van een gegevensverwerking moest plaatsvinden in de context van het rechtsgebied waarin deze had plaatsgevonden.¹⁶ Verwerkingen in het private domein moesten volgens hem blijven vallen onder de bevoegdheid van de burgerlijke rechter. De rechtsbescherming tegen bestuurlijke verwerkingen moest echter worden ondergebracht bij de bestuursrechter. Daarom differentieerde hij in de Wbp de rechtsbescherming. Zowel de civiele rechter als de bestuursrechter kregen hierin een rol. Om deze differentiatie te verwezenlijken, moest de wetgever de bevoegdheid van de bestuursrechter om te oordelen over bestuurlijke verwerkingen wettelijk vastleggen. Hij codificeerde in artikel 45 Wbp een nieuw model van rechtsbescherming: *het informatieverzoek-besluitmodel*. Wilde de betrokkene opkomen tegen een bestuurlijke verwerking, dan moest hij bij het bestuursorgaan dat de verwerking had verricht een informatieverzoek indienen om zijn informatierechten te effectueren. De reactie van het bestuur op dit verzoek gold dan als een Awb-besluit.

In mei 2018 zijn de AVG en de Uitvoeringswet AVG van toepassing geworden, waardoor Richtlijn 95/46 en de Wbp zijn vervallen. Wat betreft rechtsbescherming heeft de Uitvoeringswet AVG geen wijzigingen teweeggebracht. Het informatieverzoek-besluitmodel is

¹⁵ G. Overkleeft-Verburg, *De wet persoonsregistraties. Norm, toepassing en evaluatie* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 101 en 567.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1998/99, 25892, nr. 6, blz. 5.

¹⁴ Çapkurt 2024, p. 67-69.

in de Uitvoeringswet AVG een-op-een overgenomen uit de Wbp. Artikel 34 Uitvoeringswet AVG luidt als volgt: '[e]en schriftelijke beslissing op een verzoek als bedoeld in de artikelen 15 tot en met 22 van de verordening (...) geldt, voor zover deze is genomen door een bestuursorgaan, als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.' Net als artikel 45 Wbp schrijft artikel 34 Uitvoeringswet AVG dus voor dat de reactie van een bestuursorgaan op een informatieverzoek van de betrokkene ter verwezenlijking van de in de artikelen 15 tot en met 22 AVG neergelegde informatierechten moet worden opgevat als een Awb-besluit. Voor een fundamentele reflectie op de organisatie van bestuursrechtelijke rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht had de wetgever tijdens de implementatie van de Uitvoeringswet AVG geen tijd. Deze wet moest snel door het parlement worden gelooft.

Al met al kan worden geconcludeerd dat blijkens de wetsgeschiedenis van de Wbp en de Uitvoeringswet AVG, het altijd de intentie van de wetgever is geweest om de rechtmatigheid van een bestuurlijke gegevensverwerking onder de bevoegdheid van de bestuursrechter te brengen. Met het oog hierop is het informatieverzoek-besluitmodel in wetgeving gecodificeerd.

3.2 Toetsing van bestuurlijke gegevensverwerkingen

De toelichting op het informatieverzoek-besluitmodel in de wetsgeschiedenis, doet vermoeden dat de betrokkene hiermee *direct* bezwaar en beroep kan instellen tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen. Maar niets is minder waar. In het informatieverzoek-besluitmodel is de toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming namelijk niet principieel uitgebreid tot geschillen over feitelijke gegevensverwerkingen. Strikt genomen bepaalt dit model alleen dat de reactie van een bestuursorgaan op een informatieverzoek om een AVG-informatierecht te effectueren geldt als een Awb-besluit.

Om het informatieverzoek-besluitmodel te activeren moet een betrokkene dus een AVG-informatierecht inroepen jegens een bestuursorgaan.

Als een betrokkene inzage wil in een bestuurlijke gegevensverwerking, dan dient hij bij het bestuursorgaan dat zijn gegevens heeft verwerkt een inzageverzoek in op grond van artikel 15 AVG. De reactie van het bestuur op dit verzoek geldt dan conform artikel 34 Uitvoeringswet AVG als een Awb-besluit. Wil een betrokkene een bestuurlijke gegevensverwerking rectificeren, dan kan hij artikel 16 AVG inroepen. Ook hier geldt dat de reactie van het bestuur op dit rectificatieverzoek krachtens artikel 34 Uitvoeringswet AVG moet worden opgevat als een Awb-besluit. In dat besluit moet het bestuur toelichten of het rectificatieverzoek al dan niet wordt gehonoreerd.

Vanuit het perspectief van degene die de rechtmatigheid van een bestuurlijke gegevensverwerking ter discussie wil stellen, bijvoorbeeld omdat zij niet herleidbaar zou zijn tot een grondslag als bedoeld in artikel 6 AVG of omdat zij in strijd zou zijn met de beginselen van gegevensverwerking van artikel 5 AVG, doet zich hier een complicatie voor. Hierboven is geconstateerd dat de betrokkene, om toegang tot rechtsbescherming te verkrijgen, een AVG-informatierecht moet inroepen. Maar in de verordening is geen informatierecht opgenomen waarmee iemand *direct* een verwerkingsverantwoordelijke kan verzoeken om de rechtmatigheid van gegevensverwerkingen te beoordelen. Daarom moet worden gezien in hoeverre de betrokkene indirect - dat wil zeggen: via de informatierechten die in de artikelen 15 tot en met 22 AVG zijn neergelegd - deze rechtmatigheidsvraag aan de orde kan stellen.

Bestudering van de tekst van de AVG leert dat hij dit in ieder geval kan doen via het wissingsrecht (voorheen: art. 36 Wbp). Artikel 17, eerste lid, onderdeel d, AVG, kent aan de betrokkene

het recht op wissing toe, als gegevens onrechtmatig zijn verwerkt. Voor de effectuering van het AVG-wissingsrecht is het dus relevant of persoonsgegevens rechtmatig worden verwerkt. Als iemand wil opkomen tegen een bestuurlijke gegevensverwerking, dan zal hij artikel 17 AVG moeten inroepen. Het bestuur dient dan in het primaire besluit en in bezwaar de rechtmatigheid van de verwerking te beoordelen. Dit werkt ook door in de toetsingsbevoegdheid van de bestuursrechter, die de rechtmatigheid van deze verwerking vervolgens kan beoordelen via het bestreden besluit.

Betekent het bovenstaande dat de rechtmatigheid van een bestuurlijke verwerking niet ter discussie kan worden gesteld via een ander informatierecht, zoals het inzagerecht of recht van bezwaar? Het antwoord op die vraag hangt af van de wijze waarop de rechten worden geïnterpreteerd en toegepast.¹⁷ In de bestuursrechtspraak bestaan er op dit punt echter verschillende benaderingen.

Allereerst het inzagerecht. Op grond van artikel 15 AVG kan een betrokkene een bestuursorgaan verzoeken om hem inzage te geven in de verwerking van zijn persoonsgegevens. In considerans 63 van de AVG licht de Uniewetgever toe welk doel dit dient: '[e]en 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'. Hoewel in deze considerans de nadruk ligt op de controlefunctie van het inzagerecht, geldt dat niet voor de wettekst zelf. Artikel 15 AVG somt in detail op wanneer iemand recht op inzage heeft en welke gegevens moeten worden verstrekt.¹⁸ In dit artikel staat

echter niets vermeld over de (eventuele) (on) rechtmatigheid van een verwerking. Daarom zou op basis van een grammaticale interpretatie kunnen worden gesteld dat de rechtmatigheidsvraag buiten de effectuering van het inzagerecht valt. Dit zou betekenen dat in bestuursrechtelijke procedures die op grond van dit recht zijn gestart de rechtmatigheid van een gegevensverwerking niet hoeft te worden beoordeeld. Deze lijn volgt de bestuursrechter in *X/Minister van Financiën*.¹⁹ In deze zaak probeert een betrokkene in een procedure die is ingeleid op grond van artikel 15 AVG de rechtmatigheid van een gegevensregistratie in de Fraude Signalerings Voorziening ter discussie te stellen. De bestuursrechter geeft hierover echter geen oordeel. Voor zover de betrokkene zich op 'het standpunt stelt dat sprake is van een onrechtmatige verwerking van zijn persoonsgegevens, overweegt de rechtbank dat het in deze procedure om het inzagerecht van eiser gaat en dat de rechtmatigheid van de verwerking in deze procedure niet ter beoordeling staat'.²⁰

Maar het inzagerecht kan ook zo worden opgevat dat de rechtmatigheidsvraag wel valt binnen zijn reikwijdte. Dit volgt uit de hierboven geciteerde considerans 63, waaruit blijkt dat het inzagerecht beoogt de betrokkene in staat te stellen de rechtmatigheid van een verwerking te controleren. In dat opzicht is het belangrijk om in herinnering te brengen wat de functie van zulke overwegingen in het Unierecht is. Zij hebben tot doel om 'essentiële bepalingen van het regelgevende gedeelte beknopt te motive-

vens zullen worden verwerkt en de instanties aan wie de gegevens zijn of zullen worden verstrekt

19 Rb. Rotterdam 17 februari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1184 (*X/Minister van Financiën*).

20 Rb. Rotterdam 17 februari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1184, r.o. 5 (*X/Minister van Financiën*). Zie hierover in detail: Çapkurt 2024, par. 6.5.1.1 en 6.5.1.2.

17 Zie hierover in detail: Çapkurt 2024, par. 6.3 en 6.5.

18 Dit volgt uit art. 15, eerste lid, onderdelen a tot en met h, AVG. Zo dient aan de betrokkene informatie te worden verstrekt over de verwerkingsdoeleinden, de betrokken categorieën van gegevens, de periode waarin de gege-

ren, zonder de bewoordingen daarvan te herhalen of te parafraseren.²¹ Daarom zou gesteld kunnen worden dat de Uniewetgever in considerans 63 heeft willen benadrukken dat het inzagerecht een instrument is om de rechtmatigheid van verwerkingen te controleren. In lijn met deze opvatting heeft de bestuursrechter in *X/College van B&W Deventer*, waarin het draaide om een procedure die was ingeleid op basis van het inzagerecht, getoetst of het per e-mail doorzenden van persoonsgegevens van een betrokkene voldeed aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.²²

Het recht van bezwaar, dat in de Wbp en Richtlijn 95/46/EG bekend stond als het recht op verzet, is in artikel 21 AVG neergelegd.²³ 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, zolang de verwerking gebaseerd is op artikel 6, eerste lid, onderdeel e of f, AVG. Dit roept de vraag op of de omstandigheid dat de persoonsgegevens van een betrokkene onrechtmatig zouden zijn verwerkt, kan worden opgevat als een ‘met zijn specifieke situatie verband houdende’ reden.

Eenzijds kan artikel 21, eerste lid, AVG zo worden gelezen dat de betrokkene via het recht van bezwaar de rechtmatigheid van een verwerking ter discussie kan stellen. Hij zou bijvoorbeeld kunnen betogen dat de verwerking *in abstracto* weliswaar rechtmatig is, maar dat deze in zijn specifieke situatie toch onrechtmatig is, omdat bijvoorbeeld geen rekening is gehouden met zijn individuele omstandigheden.²⁴ Een be-

stuursorgaan zou dan de rechtmatigheid van de verwerking moeten beoordelen. Zo heeft de bestuursrechter in *Gegevensverwerking ToZo* de rechtmatigheid van een gegevensverwerking op grond van artikel 21 AVG getoetst.²⁵

Anderzijds zou op grond van de considerans van de AVG kunnen worden betoogd dat iemand de rechtmatigheid van een verwerking niet via het recht van bezwaar ter discussie kan stellen. Uit considerans 69 volgt immers dat dit recht alleen kan worden toegepast op rechtmatige verwerkingen:

‘[w]anneer 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, (...), dient een betrokkene niettemin bezwaar te kunnen maken tegen de verwerking van gegevens die op zijn specifieke situatie betrekking hebben.’

De considerans zou zo kunnen worden gelezen dat de betrokkene artikel 21 AVG pas kan inroepen wanneer de rechtmatigheid van de verwerking vaststaat.²⁶ De Afdeling heeft in het Wbp-tijdperk meermaals overwogen dat via het verzetsrecht - de voorganger van het AVG-bezwaarrecht - de rechtmatigheid van een gegevensverwerking niet ter discussie kon worden gesteld.²⁷ Een voorbeeld biedt *Scheefwonen IV*, waarin de vraag centraal stond of de verstrekking van inkomensgegevens door de belastinginspecteur aan een woningcorporatie rechtmatig was.²⁸ Volgens de Afdeling zou deze rechtmatigheidsvraag niet kwalificeren als een

21 Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, 2015, p. 31.

22 Rb. Overijssel 18 juli 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:2496, r.o. 6.2 (*X/College van B&W Deventer*).

23 Art. 40 Wbp.

24 H.R. Kranenburg & L.F.M. Verhey, *Wet bescherming persoonsgegevens in Europees perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 132-133.

25 Rb. Overijssel 18 maart 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:1150 (*Gegevensverwerking ToZo*).

26 Zanfir-Fortuna 2020, p. 516-517.

27 Çapkurt 2024, par. 6.5.1.2.

28 ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1375, r.o. 3.2 (*Scheefwonen IV*).

omstandigheid die verband houdt met de bijzondere persoonlijke situatie van de betrokkene.

Door deze uiteenlopende interpretaties van het inzagerecht en recht van bezwaar, is niet met zekerheid te zeggen of betrokkenen met een beroep hierop de rechtmatigheid van een bestuurlijke gegevensverwerking ter discussie kunnen stellen.

3.3 Relativering van het informatieverzoek-besluitmodel

Het feit dat de betrokkene in het Wbp-tijdperk alleen met een beroep op een specifiek informatierecht, te weten het wissingsrecht in artikel 36 Wbp, deze rechtmatigheidsvraag aan de orde kon stellen, heeft de Afdeling in 2010 geprobeerd te relativeren. In *X/Rijksuniversiteit Groningen* overwoog zij op basis van de wetgeschiedenis bij de Wbp dat die vraag ook aan de orde kon worden gesteld in procedures die niet waren gestart op basis van artikel 36 Wbp.

‘Beslissingen op een verzoek om gegevensverwerkingen te beëindigen, omdat deze in strijd zouden zijn met bepalingen van de Wbp, dienen als besluit te worden gekwalificeerd ongeacht of er (...) sprake is van een verzoek als bedoeld in artikel 36. In dit verband wijst de Afdeling er op, dat de wetgever met de Wbp heeft beoogd om gegevensverwerkingen in de publieke sector te laten beoordelen door de bestuursrechter in de context van de bestuurlijke besluitvorming; de bestuursrechter achtte hij daartoe het meest aangewezen.’²⁹

X/Rijksuniversiteit Groningen heeft, hoewel van groot belang voor de toegang tot rechtsbescherming, weinig praktische betekenis gehad. De uitspraak heeft, naar beste weten, geen opvolging gekregen.

²⁹ ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6172, r.o. 2.4.2 (*X/Rijksuniversiteit Groningen*).

In het AVG-tijdperk heeft de Afdeling wederom een nieuwe rechtsweg tegen feitelijke gegevensverwerkingen geïntroduceerd. Op 1 april 2020 heeft zij vier uitspraken gewezen over de bevoegdheid van de bestuursrechter om in een verzoekschriftprocedure te oordelen over schadeclaims over onrechtmatige verwerkingen.³⁰ Op grond van artikel 8:88 Awb kan hij oordelen over een schadeverzoek als schade ontstaat door een onrechtmatig besluit. Strikt genomen is de bestuursrechter daarom niet bevoegd om te oordelen over een schadeclaim die ziet op onrechtmatige gegevensverwerking. De gestelde schadeoorzaak – een gegevensverwerking – is immers geen onrechtmatig besluit en is daarmee ook niet gelijkgesteld. Maar in de 1-april-uitspraken overweegt de Afdeling dat de bestuursrechter wel degelijk die bevoegdheid heeft. Dit oordeel baseert zij op de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet AVG, meer specifiek een passage in de implementatietabel bij artikel 82 AVG waarin is opgenomen: ‘Huidige titel 8.4 Awb of civiele rechter’. Hieruit leidt zij af dat het ‘aansluit bij de bedoeling van de nationale wetgever dat aan dezelfde rechter die oordeelt over onder meer beslissingen van bestuursorganen op een verzoek als bedoeld in de artikelen 15 tot en met 22 AVG, ook kan worden verzocht om vergoeding van daarmee in verband staande schade.’³¹ Deze concentratie van rechtsbescherming acht de Afdeling in lijn met het doeltreffendheidsbeginsel en het beginsel van effectieve rechtsbescherming in artikel 47 EU-Grondrechtenhandvest. Dit is een cruciale herinterpretatie van artikel 8:88 Awb. Het kernvereiste van dit wetsartikel – de schadeveroorzakende hande-

³⁰ ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898 (*Pieter Baan Centrum*); ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:899 (*X/College van B&W Deventer II*); ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:900 (*X/College van B&W Borsele*); ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:901 (*X/College van B&W Harderwijk*).

³¹ ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898, r.o. 20 (*Pieter Baan Centrum*).

ling moet een onrechtmatig besluit zijn - wordt hiermee verlaten. In de 1-april uitspraken heeft de Afdeling nog overwogen dat de betrokkene, voordat hij verzoekschriftprocedure start, een AVG-informatieverzoek moet indienen bij het bestuur ter verwezenlijking van een AVG-informatierecht. In *X/BFT I* heeft zij dit vereiste laten vervallen.³² Betrokkenen kunnen zich rechtstreeks wenden tot de bestuursrechter in een schadeverzoekschriftprocedure. Tijdens die procedure kunnen ze aan de bestuursrechter vragen om de rechtmatigheid van een bestuurlijke verwerking te toetsen. Wel is deze toetsing gekoppeld aan de effectuering van het schadevergoedingsrecht van artikel 82 AVG.

4. Procesrechtelijk treiteren: de Treiteraankpak

Lange tijd is de wetgever ervan uitgegaan dat een burger een rationeel handelend individu is die voor zichzelf kan komen, zolang hij maar over de juiste informatie beschikt.³³ Dit rationalistische perspectief ligt impliciet ook aan de basis van het informatieverzoek-besluitmodel. Dit model vereist dat een betrokkene artikel 17 AVG inroept als hij wil opkomen tegen een bestuurlijke gegevensverwerking. Maar lang niet iedereen is zich hiervan bewust. Zo komt het in de praktijk voor dat betrokkenen, zonder te refereren aan de AVG, klagen over een verwerking of verzoeken om stopzetting ervan. Ook komt het voor dat betrokkenen, bijvoorbeeld nadat zij over een verwerking schriftelijk zijn geïnformeerd, hiertegen direct bezwaar aantekenen omdat zij denken dat de notificatiebrief een Awb-besluit is. Bestuursorganen reageren verschillend op deze situaties.

Hierbij vallen twee jurisprudentielijnen te ontwaren. De eerste lijn kan worden omschreven als een contextuele toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel. Wanneer iemand

klaagt over een gegevensverwerking, maar geen beroep doet op een geschonden gegevensbeschermingsrechtelijke norm, vatten deze bestuursorganen de klacht uit eigen beweging op als een AVG-informatieverzoek.³⁴ De betrokkene kan dan via artikel 34 Uitvoeringswet AVG toegang tot rechtsbescherming verkrijgen. Er zijn echter ook casus waarin bestuursorganen het informatieverzoek-besluitmodel - bewust of onbewust - niet toepassen als iemand klaagt over een gegevensverwerking, maar de AVG niet inroept. Dat is de andere lijn. Bestuursorganen gaan dan wel na of diegene via het klassieke besluitmodel rechtsmiddelen kan aanwenden tegen deze verwerking. Maar de betrokkene komt dan voor een dichte deur te staan. De handeling waarop het geschil ziet - de gegevensverwerking - is een feitelijke bestuurshandeling. Door het informatieverzoek-besluitmodel links te laten liggen, komt de toegang tot rechtsbescherming van betrokkenen onder druk te staan. Onder deze tweede jurisprudentielijn vallen de zaken *Treiteraankpak I* en *Treiteraankpak II*.

4.1 Treiteraankpak I

Om 'asociale Amsterdammers' aan te pakken die zorgen voor ernstige overlast in de woonomgeving, heeft de Amsterdamse burgemeester Eberhard van der Laan in 2013 de Treiteraankpak gestart.³⁵ De aanpak wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband van convenantpartijen uit het strafrecht en bestuursrecht zoals de gemeentelijke stadsdeelregisseur, de politie, het Openbaar Ministerie, woningcorporaties, Jeugdbescherming Amsterdam en de GGZ. De convenantpartijen wisselen onderling informatie uit over 'treitelaars' en coördineren hun acties tegen hen. 'Aanhoudende aandacht en druk vanuit de gemeente en samenwer-

32 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:319, r.o. 14.1 (*X/BFT I*).

33 WRR, *Weten is nog geen doen*, Den Haag: 2017, p. 12.

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

35 <https://nos.nl/artikel/2193684-ajax-hofnarretje-aso-s-de-pittige-dossiers-van-van-der-laan>.

kingspartners' moet ervoor zorgen dat treiteraars hun gedrag aanpassen.³⁶ Gebeurt dat niet, dan zouden de treiteraars maar moeten verhuizen.³⁷

Als iemand in de Treiteraankpak wordt opgenomen, dan brengt de burgemeester van Amsterdam diegene hiervan op de hoogte met een notificatiebrief. In het gegevensbeschermingsrecht speelt de notificatiebrief een belangrijke rol. Iemand kan immers pas controleren of zijn gegevens rechtmatig worden verwerkt als hij hiervan op de hoogte is. Daarom zijn in artikel 13 en 14 AVG – voorheen ook in artikel 33 en 34 Wbp – verschillende informatieverstrekkingsplichten opgenomen. Het oogmerk ervan is om de betrokkene te informeren over gegevensverwerkingen. Een notificatiebrief is een instrument om aan deze plichten te voldoen.

Treiteraankpak I draait om iemand die als treiteeraar in de aanpak is geregistreerd en hierover per notificatiebrief wordt geïnformeerd. Zij tekent bezwaar aan tegen de brief omdat zij ten onrechte in deze aanpak is opgenomen. Met andere woorden: de betrokkene ageert tegen de opname van haar persoonsgegevens in de Treiteraankpak. De burgemeester verklaart haar bezwaar niet-ontvankelijk. Het bezwaar zou niet gericht zijn tegen een besluit, maar tegen een 'niet op rechtsgevolg gerichte brief, zodat daartegen geen bezwaar kan worden gemaakt'.³⁸ In beroep blijkt dat de betrokkene bewust geen beroep op artikel 36 Wbp heeft gedaan. Zij stelt dat deze bepaling enkel 'een algemeen recht op een verzoek om correctie van onjuiste persoonsgegevens' behelst.³⁹ De bestuursrechter

verduidelijkt niet dat deze lezing van artikel 36 Wbp onjuist was. Op grond hiervan kon een betrokkene een bestuursorgaan wel degelijk verzoeken om de rechtmatigheid van een verwerking te beoordelen. Als de betrokkene dit artikel had ingeroepen, dan had de burgemeester in het primair besluit én in bezwaar moeten beoordelen of de gegevensverwerking in de Treiteraankpak rechtmatig was. Ook in beroep is deze rechtmatigheidsvraag niet aan de orde gekomen. Net als de burgemeester, overweegt de bestuursrechter dat tegen de notificatiebrief geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. In hoger beroep wordt benadrukt dat de opname in de Treiteraankpak impact heeft op de positie van de betrokkene.⁴⁰ Zo zou zij na deze registratie gedagvaard zijn door haar woningcorporatie, problemen ondervinden met haar bijstandsuitkering en vaker te maken hebben met jeugdzorg. Maar ook in hoger beroep krijgt de betrokkene nul op het rekest. 'Dat op de opname in de treiteraankpak ook bestuursrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen kunnen volgen', zo overweegt de Afdeling, 'leidt niet tot het oordeel dat de brief is gericht op rechtsgevolg, nu die maatregelen niet uit de onderhavige brief voortvloeien, daarvoor aparte besluitvorming nodig is en de opname in de treiteraankpak voor het nemen van die maatregelen geen vereiste is'.⁴¹

Deze rechtsoverweging illustreert dat de AVG en het bestuursprocesrecht niet goed op elkaar aansluiten. Wie door de lens van het klassieke besluitmodel kijkt, ziet dat hier geen publiekrechtelijke rechtshandeling plaatsvindt waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Met de registratie in de Treiteraankpak is geen wijziging van de rechtspositie van de betrokkene beoogd. Het is een feitelijke bestuurshandeling. De *raison d'être*

36 GGD Amsterdam, *Slachtoffers in Treiterzaken. Onderzoek naar de impact van intimidatie in de woonomgeving*, juni 2016, p. 13.

37 GGD Amsterdam 2016, p. 13.

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

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

40 ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3866 (*Treiteraankpak I*).

41 ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3866, 6.1 (*Treiteraankpak I*).

tre van het gegevensbeschermingsrecht daarentegen is bescherming van de geregistreerde tegen verwerkingen die zijn rechten, vrijheden en belangen kunnen schaden. De Treiteraapak toont het belang en de noodzaak van die bescherming aan. In de notificatiebrief is weliswaar geen publiekrechtelijke rechtshandeling verwoord. Maar de opname in de aanpak is niet zomaar een feitelijke handeling; het heeft impact op de wijze waarop iemand door de overheid wordt gezien en bejegend. Een complicerende factor is dat de aanpak duidelijk een repressief karakter heeft. Zo kan de registratie de aanleiding vormen voor toekomstige, langdurige en deels onvoorziene (rechts)handelingen. Zij kan leiden tot voortdurende monitoring van de betrokkene en het opleggen van vergaande juridische maatregelen, zoals het starten van een buurtonderzoek of het opleggen van een gebiedsverbod. Dit zijn ingrijpende handelingen die iemand in aanmerkelijke mate kunnen treffen. Daarom is het van belang dat rechtsbescherming openstaat tegen de gegevensregistratie in de Treiteraapak. Om hierin te voorzien, heeft de wetgever nu juist het informatieverzoek-besluitmodel gecodificeerd. Hiernaar heeft de Afdeling niet verwezen. Zij overweegt slechts dat terecht is geconstateerd dat de notificatiebrief geen Awb-besluit is.

Interessant is dat de Afdeling nog opmerkt dat de betrokkene zich kan wenden tot de burgerlijke rechter of de AP om tegen de opname in de Treiteraapak te ageren.⁴² Deze voorlichting laat zien dat de Afdeling moeite had met het gegevensbeschermingsrecht. Zij had de betrokkene moeten wijzen op het informatieverzoek-besluitmodel van artikel 45 Wbp, zodat zij via artikel 36 Wbp de opname van haar gegevens in de Treiteraapak had kunnen aanvechten. Tevens lag het niet voor de hand om de burgerlijke rechter te benaderen, aangezien het hier ging om een bestuurlijke gegevensver-

werking. Het was juist de intentie van de wetgever dat de bestuursrechter de rechtmatigheid hiervan zou beoordelen. Toch werd de betrokkene hier van het kastje naar de muur gestuurd.

4.2 Treiteraapak II

*Treiteraapak II*⁴³ komt grotendeels overeen met *Treiteraapak I*. Ook hier wordt de betrokkene per notificatiebrief geïnformeerd over de opname in de aanpak. De betrokkene stelt dat hij onterecht als dader is geregistreerd. Sterker, hij zou zelf getreiterd worden door zijn bureaus. Omdat hij de notificatiebrief als Awb-besluit beschouwt tekent hij hiertegen bezwaar aan. De burgemeester verklaart het bezwaar ook hier niet-ontvankelijk. De Treiteraapak zou slechts een platform zijn waarin convenantpartijen binnen bestaande juridische kaders op informatieel vlak samenwerken. Hij benadrukt dat het label treiteraar geen impact heeft op iemands rechtspositie. De registratie heeft slechts tot gevolg dat partijen 'extra aandacht' geven aan iemand 'door een op maat gesneden aanpak aan te bieden, teneinde verdere conflicten te voorkomen'.⁴⁴ Wel wordt in *Treiteraapak II*, anders dan in *Treiteraapak I*, in bezwaar verwezen naar de Wbp. De burgemeester legt uit dat de notificatiebrief is overhandigd om te voldoen aan de informatieplichten uit de artikelen 33 en 34 Wbp. In artikel 45 Wbp, waarin het informatieverzoek-besluitmodel was neergelegd, is het per brief voldoen aan deze informatieplichten niet gelijkgesteld aan een besluit. De burgemeester had in bezwaar ook een andere koers kunnen varen. Blijkens de feitenomschrijving is het evident dat de betrokkene wilde opkomen tegen de gegevensregistratie in de Treiteraapak. De burgemeester weet dat hiertegen via het informatieverzoek-besluitmodel kan worden opgekomen.

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

44 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1230, r.o. 3.1 (*Treiteraapak II*).

42 ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3866, 7.1 (*Treiteraapak I*).

Hij had uit eigen beweging het bezwaar tegen de notificatiebrief kunnen opvatten als een verzoek van de betrokkene om conform artikel 36 Wbp te beoordelen of zijn gegevens rechtmatig zijn verwerkt. Volgens vaste rechtspraak geldt immers dat 'geschriften van een burger door een bestuursorgaan naar hun juridische strekking moeten worden beoordeeld'.⁴⁵

In beroep onderzoekt de bestuursrechter enkel of de notificatiebrief een Awb-besluit bevat. Hij concludeert dat daarvan geen sprake is, omdat de brief alleen meldt dat gegevensuitwisselingen plaatsvinden. Op het informatieverzoek-besluitmodel van artikel 45 Wbp slaat de bestuursrechter geen acht. Wél merkt hij in een overweging ten overvloede op dat de betrokkene zich kan richten tot de civiele rechter of de AP als hij vindt dat zijn gegevens onrechtmatig worden verwerkt. Tevens wijst hij de betrokkene op het inzage- en correctierecht in de artikelen 35 en 36 Wbp, zonder te vermelden dat hij via artikel 36 Wbp de registratie in de Treiteraankpak ter discussie kan stellen. In hoger beroep komt de betrokkene wederom met lege handen te staan. Met verwijzing naar *Treiteraankpak I* overweegt de Afdeling dat tegen de notificatiebrief geen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.⁴⁶ Wél gaat zij inhoudelijk in op het betoog dat onvoldoende rechtsbescherming zou openstaan tegen deze brief. De Afdeling verduidelijkt dat het de betrokkene vrijstaat om 'alsnog een verzoek om inzage in en correctie en verwijdering van zijn persoonsgegevens in te dienen als bedoeld in de artikelen 15, 16 en 17 van de AVG. (...) In het geval van [appellant] betekent dit dat daarbij ook de in de treiteraankpak opgenomen persoonsgegevens

en de rechtmatigheid van de verwerking daarvan aan de orde zullen komen'.⁴⁷

5. De Ommekeer

Maar op 3 juli 2024 gaat de Afdeling om. In *Treiteraankpak III* ziet zij aanleiding om de lijn die in *Treiteraankpak I en II* is ingezet te nuanceren.⁴⁸ Volgens haar moet de AVG-notificatiebrief waarin het bestuur vermeldt dat iemand in de Treiteraankpak is opgenomen 'om redenen van rechtsbescherming' worden gelijkgesteld met een Awb-besluit. Dit betreft een uitzonderlijk oordeel. Wat is de aanleiding voor deze ommekeer?

De voornaamste reden lijkt te zijn dat de registratie als treiteraar een olievlekwerking heeft.⁴⁹ Hierdoor wordt namelijk informatie over de betrokkene verzameld en vinden grootschalige en structurele gegevensverwerkingen plaats. Dit kan leiden tot ingrijpende acties. Zo wijst de Afdeling erop dat na de opname in de Treiteraankpak een kernteam wordt gevormd dat ingrijpende acties kan ondernemen zoals het verrichten van buurtonderzoek, het opleggen van een gebiedsverbod of het starten van een mediationtraject. 'Wanneer tegen de beslissing om iemand op te nemen geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel open staat, kan de betrokkene alleen via een verzoek tot verwijdering van na de opname verwerkte gegevens als bedoeld in artikel 17 van de AVG de rechtmatigheid van die verwerking aan de orde stellen. Omdat dit betekent dat dan al persoonsgegevens mogelijk zelfs op grote schaal zijn verwerkt en de gevolgen daarvan niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt, is dat voor de betrokkene oneven-

45 CRvB 8 januari 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH1049 en CRvB 10 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1837. Zie hierover in detail: Çapkurt 2024, par. 5.3.2.

46 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1230, r.o. 5.1 (*Treiteraankpak II*).

47 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1230, r.o. 6.1 (*Treiteraankpak II*).

48 ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2715 (*Treiteraankpak III*).

49 ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2715, r.o. 5.2 (*Treiteraankpak III*).

redig bezwarend.⁵⁰ Om redenen van rechtsbescherming, heeft de Afdeling daarom de beslissing om iemand op te nemen in de treiteraanpak gelijkgesteld aan een Awb-besluit.

Vanuit het burgerperspectief lijkt *Treiteraanpak III* in eerste instantie positief. Waar de burgemeester in *Treiteraanpak II* nog mocht claimen dat de registratie als treiteraar slechts leidde tot 'extra aandacht' van de convenantpartijen, heeft de Afdeling in *Treiteraanpak III* een ander signaal af: met deze verwerking moet niet lichtvaardig worden omgegaan. Dit is een terecht signaal. Deze gegevensregistratie heeft een sneeuwbaleffect: iemand komt hierdoor niet bij één, maar bij meerdere instanties bekend te staan als 'treiteraar'. Bovendien heeft *Treiteraanpak* een repressief karakter. Zijn primaire doel is om druk uit te oefenen op de 'treiteraar' die 'aangepakt' moet worden. Iemand die dit label krijgt zal door ambtenaren vermoedelijk niet meer neutraal worden behandeld. Dit label vormt dan hét denkkader waarmee zijn dossier worden beoordeeld. Het *primacy effect* doet zich hier voelen. Hiermee wordt bedoeld op het fenomeen waarbij de eerste informatie die over iemand wordt verzameld langdurig effect heeft op hoe diegene wordt gezien en bejegend. Tevens speelt *confirmation bias* hier een rol. Als aan iemand eenmaal het label 'treiteraar' is toegekend, dan zullen instanties onbewust geneigd zijn informatie te zoeken die dit label bevestigt, terwijl tegenstrijdige informatie mogelijk wordt genegeerd of weggeredeneerd. Deze constatering is indachtig, is het niet meer dan logisch dat rechtsbescherming openstaat tegen de opname in de *Treiteraanpak*.

Desondanks kunnen bij *Treiteraanpak III* drie kanttekeningen worden geplaatst. De eerste heeft betrekking op de overweging dat tegen de beslissing om iemand te registreren in de Trei-

teraanpak 'geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel open staat'.⁵¹ Dit is onjuist: het informatieverzoek-besluitmodel voorziet wél in die rechtsbescherming. Om iemand op een lijst te plaatsen of in een aanpak op te nemen, moeten persoonsgegevens van de betrokkene worden verwerkt. En tegen die handeling, de gegevensverwerking, kan via het informatieverzoek-besluitmodel, gecombineerd met een beroep op 17 AVG, worden opgekomen.⁵² De Afdeling erkent dat via artikel 17 AVG de betrokkene de rechtmatigheid van een bestuurlijke verwerking ter discussie kan stellen. Maar het volgen van deze rechtsingang zou 'onevenredig bezwarend' zijn. Als de betrokkene artikel 17 AVG inroept, dan doen zich volgens de Afdeling twee problemen voor. Allereerst zouden de persoonsgegevens van de betrokkene dan al door convenantpartijen 'mogelijk op grote schaal zijn verwerkt'. Tevens zouden 'de gevolgen daarvan niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt'. De Afdeling meent deze problemen op te lossen door de AVG-notificatiebrief waarin het bestuur de betrokkene informeert over de registratie gelijk te stellen aan een Awb-besluit. Hoewel de bedoeling goed is, is deze oplossing ineffectief.

Zo heeft deze gelijkstelling geen 'schorsende werking'. Partijen bij de *Treiteraanpak* zullen, nadat een notificatiebrief is verstuurd, de onderlinge gegevensverwerkingen niet opschorten totdat een besluit is genomen over het bezwaar. Alleen een notificatiebrief bij een betrokkene op de deurmat valt, dan betekent dat bovendien dat de convenantpartijen zijn persoonsgegevens onderling al hebben verwerkt en hebben besloten dat hij een 'treiteraar' is die moet worden 'aangepakt'. Met andere woorden: de betrokkene verzet zich tegen een gegevensverwerking die al heeft plaatsgevonden, te weten

50 ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2715, r.o. 5.2 (*Treiteraanpak III*).

51 ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2715, r.o. 5.2 (*Treiteraanpak III*).

52 Zie ter illustratie: ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3484, r.o. 7-7.4 (*ARO-lijst*).

de registratie van zijn gegevens in de Treiteraankpak en zijn aanduiding als treiteraank bij convenantpartijen. De rechtsbescherming die je hiertegen kan verkrijgen als betrokkene is altijd reactief en achteraf: pas als de verwerking heeft plaatsgevonden, kan hiertegen worden opgekomen. De gelijkstelling van de AVG-notificatiebrief aan een Awb-besluit maakt dit niet anders. Wel kan de betrokkene op grond van artikel 18 AVG een bestuursorgaan verzoeken om een gegevensverwerking te beperken. De opgeslagen gegevens worden dan gemarkeerd met als doel de verwerking ervan in de toekomst te beperken.⁵³ Maar daarvoor is wel noodzakelijk dat de onrechtmatigheid ervan vast komt te staan.⁵⁴ Tevens heeft de gelijkstelling van de AVG-notificatiebrief aan een Awb-besluit niet tot gevolg dat eventuele nadelige gevolgen van deze verwerking ongedaan worden gemaakt. De oplossing voor dit probleem kan deels worden gevonden in de AVG. Als achteraf blijkt dat de betrokkene onterecht in de aanpak is geregistreerd, dan kan hij via artikel 16 AVG rectificatie van deze verwerking vereisen. Artikel 19 AVG schrijft dan voor dat iedere ontvanger van deze gegevens over deze rectificatie moet worden geïnformeerd.

De tweede kanttekening is dat de Afdeling in *Treiteraankpak III* de rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht verder compliceert. Betrokkenen kunnen nu via drie routes opkomen tegen de opname in de Treiteraankpak, die elk hun procesrechtelijke implicaties hebben. De eerste route die de betrokkene kan nemen is die van *Treiteraankpak-III*. Hij moet dan binnen zes weken bezwaar aantekenen tegen de AVG-notificatiebrief, waarna het bestuur binnen zes weken op dit bezwaar dient te reageren. Als iemand langs deze weg opkomt tegen de opname in de Treiteraankpak, wordt de bestuurlijke reactie daarop met een besluit gelijkgesteld. Het omgekeerde geldt niet. Het is dus niet

zo dat als je niet opkomt, de opname in de Treiteraankpak formele rechtskracht zou krijgen. Omdat er sprake is van een gegevensverwerking kan de betrokkene hiertegen immers via de Uitvoeringswet AVG opkomen. Bovendien verkort het volgen van de Treiteraankpak-route de bestuurlijke fase, aangezien dit leidt tot het wegvallen van een bestuurlijke beoordelingsmoment. Na het versturen van een notificatiebrief, waarin de betrokkene geen uitleg krijgt over de vraag waarom hij in de Treiteraankpak is opgenomen,⁵⁵ volgt immers alleen nog een beslissing op bezwaar. In de beslissing op bezwaar wordt dan, voor het eerst, toegelicht waarom de opname heeft plaatsgevonden. Na bezwaar kan de betrokkene dan beroep instellen bij de bestuursrechter. De tweede route die de betrokkene kan volgen is die van het informatieverzoek-besluitmodel en artikel 17 AVG. Een belangrijk voordeel hiervan is dat er geen strikte termijn geldt waarbinnen de betrokkene zijn verzet tegen de gegevensverwerking kenbaar moet maken. Zolang de verwerking voortduurt, kan hij de rechtmatigheid ervan ter discussie stellen via het wissingsrecht. Daarnaast is het bestuur verplicht sneller te reageren op dit wissingsverzoek: op grond van artikel 12, derde lid, AVG, moet het binnen een maand een Awb-besluit nemen over het verzoek om gegevenswissing vanwege een onrechtmatige verwerking. Deze route levert bovendien twee beoordelingsmomenten op. Nadat de betrokkene een AVG-notificatiebrief ontvangt en zich hiertegen verzet via het wissingsrecht, dient het bestuur conform artikel 34 Uitvoeringswet AVG een primair besluit te nemen over de vraag of de gegevens van de betrokkene rechtmatig zijn verwerkt. Tegen dit besluit kan de betrokkene dan bezwaar maken. In de derde route – die is uitgestippeld in de 1-april-uitspraken en

53 Art. 4, onderdeel 3, AVG.

54 Dit volgt uit art. 18, eerste lid, sub b, AVG.

55 In de notificatiebrief legt het bestuur niet uit waarom en op basis van welke criteria iemand in de Treiteraankpak is opgenomen. Een brief die de burgemeester van Amsterdam heeft gebruikt in een Treiteraankpak-zaak is opgenomen in Çapkurt 2024, p. 204.

X/BFT I - wordt de bestuurlijke fase in het geheel overgeslagen. De betrokkene kan direct naar de bestuursrechter om de rechtmatigheid van een gegevensverwerking te laten toetsen. Wel is deze route gekoppeld aan het AVG-schadevergoedingsrecht. Is er sprake van een onrechtmatige verwerking en heeft de betrokkene hierdoor schade geleden, dan kan de bestuursrechter het bestuur in een verzoekschriftprocedure veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding.⁵⁶

De derde kanttekening is dat de Afdeling met deze uitspraak rechtsonzekerheid creëert over de juridische status van AVG-notificatiebrieven. Duidelijk is wel dat de rechtsregel uit *Treiteraankpak III*, de gelijkstelling van de AVG-notificatiebrief aan een Awb-besluit, de casus *Treiteraankpak* overstijgt. Telkens wanneer iemands gegevens door verschillende instanties in een samenwerkingsverband structureel en grootschalig worden verwerkt voor een gezamenlijk doel, wat leidt tot opname op een (zwarte) lijst of een aanpak, moet deze rechtsregel in acht worden genomen. Dit gaat in ieder geval op voor de vier domein-overstijgende samenwerkingsverbanden die onder de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden Wgs vallen, die per 1 maart 2025 in werking treedt: Zorg- en Veiligheidshuizen, Regionale Informatie- en Expertisecentra, het Financieel Expertisecentrum en de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen. Dit betekent dat AVG-notificatiebrieven die deze samenwerkingsverbanden sturen om burgers te informeren over gegevensverwerkingen inzake bijvoorbeeld casusoverleggen die zij over hen voeren op grond van de Wgs gelijk worden gesteld met Awb-besluiten. De Wgs reguleert immers de gegevensverwerkingen binnen sa-

menwerkingsverbanden. Maar zij strekt zich niet uit tot de procedurele toepassing van de AVG, waaronder de organisatie van rechtsbescherming. Dat doen de Uitvoeringswet AVG en de Awb.

Het is echter onduidelijk of *Treiteraankpak III* ook geldt als de gegevensverwerking niet in een samenwerkingsverband wordt gedeeld. Neem de casus 'agressieregistratiesysteem'. Tientallen gemeenten hebben de afgelopen jaren dergelijke lijsten ontwikkeld. Iemand die als 'agressief persoon' wordt geregistreerd, ontvangt hierover een brief. Deze registratie kan ingrijpende gevolgen hebben: de gemeente kan het contact met hem verbreken en kan hem zelfs de toegang tot het gemeentehuis ontzeggen.⁵⁷ Zo registreerde de gemeente Utrecht een burger in het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR) omdat hij had opgemerkt dat een ambtenaar een leuke fiets had. Dit werd opgevat als een bedreiging. Hij ontving een brief waarin stond vermeld dat hij voor een jaar lang in het GIR werd opgenomen als een 'agressief persoon'. Ook stond in de brief dat dit gevolgen kon hebben voor hem, zoals een aangifte of het korten van zijn bijstandsuitkering.⁵⁸ Tegen de registratie als 'agressief persoon' in een lijst kunnen betrokkenen via het informatieverzoek-besluitmodel en artikel 17 AVG opkomen. Dat heeft de Afdeling in de zaak *ARO-lijst*, die ging over iemand die het UWV opnam in agressieregistratiesysteem, bevestigd.⁵⁹ Maar het is niet duidelijk of de rechtsregel uit *Treiteraankpak III* ook geldt voor de opname van iemands gegevens in een agressieregistratiesys-

⁵⁶ Als in de verzoekschriftprocedure komt vast te staan dat de verwerking onrechtmatig is, dan zou het bestuur uit eigen beweging de gegevens kunnen verwijderen. Het hoeft dan niet te wachten totdat de betrokkene een wissingsverzoek conform artikel 17 AVG indient.

⁵⁷ In 2023 werden deze maatregelen aan 141 burgers opgelegd. Zie: S. el Bouchtili & N. Cornelia, 'Gemeentelijke agressieprotocollen zetten ook lastige burgers buitenspel', *De Groene Amsterdammer* 2024.

⁵⁸ Nationale ombudsman, *Een verkeerd gevallen opmerking*, Den Haag: 2015, p. 3 en El Bouchtili & Cornelia 2024.

⁵⁹ ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3484, r.o. 7-7.4 (*ARO-lijst*).

teem. De registratie heeft weliswaar geen olie-vlekwerking – bij de verwerking is maar één instantie betrokken – maar is wel ontegenzeggelijk impactvol. Daardoor is onduidelijk of de brief die wordt verstuurd om iemand te informeren over de opname in een agressieregistratiesysteem conform *Treiteraankpak III* gelijkgesteld moet worden aan een Awb-besluit.

6. Reflectie

In dit artikel is uiteengezet hoe een betrokkene toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan verkrijgen, wanneer hij stelt dat een bestuursorgaan zijn gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Om deze vraag te beantwoorden, zijn eerst de grondslagen van de Awb en de AVG in kaart gebracht.

Uit de analyse is gebleken dat deze wetten op verschillende grondslagen berusten. De AVG richt zich als omnibuswet op de normering van feitelijk handelingen van publieke en private actoren, namelijk de wijze waarop zij persoonsgegevens verwerken. De Awb daarentegen richt zich hoofdzakelijk op publiekrechtelijke rechtshandelingen, te weten besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming is ontworpen voor situaties waarin wordt opgekomen tegen Awb-besluiten van bestuursorganen. Met het informatieverzoek-besluitmodel in artikel 34 Uitvoeringswet AVG heeft de wetgever geprobeerd dit verschil te overbruggen door bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te stellen tegen feitelijke gegevensverwerkingen door bestuursorganen.

Uit de wetsgeschiedenis bij de Wbp en de Uitvoeringswet AVG volgt dat de wetgever van meet af aan heeft beoogd om de bestuursrechter de bevoegdheid te geven om te oordelen over bestuurlijke gegevensverwerkingen. Dit is echter maar deels gelukt. In artikel 34 Uitvoeringswet AVG, waarin het informatieverzoek-besluitmodel is neergelegd, is namelijk geen algemene bevoegdheid voor de bestuursrechter

opgenomen om te oordelen over deze verwerkingen. Dit artikel stelt enkel dat de schriftelijke beslissing van het bestuur op een informatieverzoek van de betrokkene een Awb-besluit oplevert. De wetgever heeft dus, bewust of onbewust, nagelaten in wetgeving vast te leggen dat de bestuursrechter de rechtmatigheid van bestuurlijke gegevensverwerkingen kan toetsen. In ieder geval kan de bestuursrechter de rechtmatigheid hiervan beoordelen in procedures die betrokkenen starten op grond van artikel 17 AVG. Tussen het wissingsrecht en de vraag of een gegevensverwerking rechtmatig is, bestaat immers zeker connexiteit. De rechtmatigheid van de verwerking is namelijk relevant voor de verwezenlijking van het recht op wissing van artikel 17 AVG. Desondanks zijn de afgelopen jaren verschillende rechtszaken gevoerd over de vraag of burgers via het bestuursrecht kunnen ageren tegen de bestuurlijke gegevensverwerkingen. Bestuursrechters hebben getracht om aan burgers, naast de rechtsgang van artikel 34 Uitvoeringswet AVG, toegang tot rechtsbescherming te verlenen via verschillende strategische toepassingen van het Awb-besluitbegrip. De 1-april-uitspraken uit 2020 zijn hiervan een voorbeeld. *Treiteraankpak III*, waarin de Afdeling de AVG-notificatiebrief gelijkstelt met een Awb-besluit, vormt het voorlopig sluitstuk van deze rechtsontwikkeling.

Hoewel deze ontwikkeling op eerste oog als positief kan worden gewaardeerd – wie kan er nu immers tegen meer rechtsbescherming zijn? – heeft zij ook een keerzijde. Deze ontwikkeling leidt tot een versnipperd en onoverzichtelijk systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Burgers kunnen nu via drie routes opkomen tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: via het informatieverzoek-besluitmodel van artikel 34 Uitvoeringswet AVG, via de route van *Treiteraankpak III* en via de route die is uitgestippeld in de 1-april-uitspraken. Deze cumulatie van rechtsingangen maakt de rechtsbescherming in het gegevensbeschermingsrecht steeds meer een doolhof. Burgers moeten navigeren

door een wirwar van procedures en strategische besluitbegrippen. Hierdoor dreigt de intentie van de wetgever uit het oog te worden verloren. Al onder de Wbp heeft hij ervoor gekozen de rechtmatigheid van 'gegevensverwerkingen in de publieke sector te laten beoordelen door de bestuursrechter'.⁶⁰ Die achtte hij 'daarvoor het meest geschikt'.⁶¹ De rechtmatigheidstoets kan worden verricht via het informatieverzoek-besluitmodel en artikel 17 AVG. Dit dreigt echter uit het oog te worden verloren. Hier ligt dan ook een belangrijke taak voor bestuursorganen. Als een burger zich tot hen wendt om de rechtmatigheid van een gegevensverwerking ter discussie te stellen, dan dienen zij zich hierover te buigen. Het bestuur kan zich, een kwart eeuw na de codificatie van het informatieverzoek-besluitmodel in de Wbp, niet langer verschuilen achter het argument dat dit een feitelijke bestuurshandeling is. Maar ook de wetgever is hier aan zet. De toegang tot rechtsbescherming is momenteel nodeloos gecompliceerd, mede door het gebruik van strategische besluitbegrippen (1-april uitspraken, X/BFT I, *Treiteraankpak III*) naast artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG. De wetgever moet zich afvragen of deze situatie wenselijk en juridisch verantwoord is. Het is, zeven jaar na de inwerkingtreding van de Uitvoeringswet AVG de hoogste tijd om de doorwerking van de AVG in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming grondig te evalueren

Over de auteur

mr. F. Çapkurt

Universitair docent staats- en bestuursrecht. Zij is tevens vicevoorzitter van de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam.

⁶⁰ Kamerstukken II 1998/99, 25 892, nr. 6, p. 20.

⁶¹ Kamerstukken II 1998/99, 25 892, nr. 6, p. 20.

COMPLETE WETTENBUNDEL OMGEVINGSWET

EDITIE 2024



INCLUSIEF ONDER ANDERE:

- AMvB's
- Omgevingsregeling
- Invoeringsregelgeving

Voorzien van handige
kantnoten en registers

ISBN 978 90 12 40920 9

TE BESTELLEN VIA:
www.sdu.nl/shop

Sdu