



Uitspraak 200608203/1

Datum van uitspraak: woensdag 4 juli 2007

Tegen: de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Rotterdam

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Overige

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2007:BA8742**

200608203/1.

Datum uitspraak: 4 juli 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaak no. BESLU 06/1335 van de rechtbank Rotterdam van 29 september 2006 in het geding tussen:

appellanten

en

de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Rotterdam.

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 januari 2005 heeft de hoofdofficier van justitie te Rotterdam (hierna: de hoofdofficier van justitie) appellanten naar aanleiding van hun verzoek om de hen betreffende persoonsgegevens van de zogenoemde "zwarte lijst" te verwijderen, dan wel de gegevens op die lijst aan te passen, meegedeeld dat de gegevens zullen worden geactualiseerd.

Bij besluit van 15 februari 2006 heeft de hoofdofficier van justitie naar aanleiding van het daartegen door appellanten gemaakte bezwaar meegedeeld, dat alle vermeldingen op de lijst zijn heroverwogen en waar nodig aangepast. Daarbij heeft hij een lijst verstrekt met de per 13 februari 2006 vastgelegde gegevens van appellanten en de aan hen gelieerde (rechts)personen.

Bij uitspraak van 29 september 2006, verzonden op 2 oktober 2006, heeft de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) het daartegen gerichte beroep, voor zover ingesteld namens appellanten, ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief van 9 november 2006, bij de Raad van State ingekomen op 13 november 2006, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 18 januari 2007 heeft de hoofdofficier van justitie van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 mei 2007, waar appellanten in persoon, bijgestaan door mr. J. Hiemstra, advocaat te Delft, en de hoofdofficier van justitie, vertegenwoordigd door mr. J. Bootsma, advocaat te Den Haag, en dr. F.L. van Vliet, werkzaam bij de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 6 van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: de Wbp) worden persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt.

Ingevolge artikel 7 worden persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld.

Ingevolge artikel 8, aanhef en onder e, mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, worden persoonsgegevens slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.

Ingevolge artikel 16, voor zover thans van belang, is de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens verboden, behoudens het bepaalde in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wbp.

Ingevolge artikel 22, eerste lid, is het verbod om strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken als bedoeld in artikel 16 niet van toepassing indien de verwerking geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht, alsmede door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politieregisters of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Ingevolge het vierde lid, aanhef en onder c, is het verbod niet van toepassing wanneer deze gegevens ten behoeve van derden worden verwerkt indien passende en specifieke waarborgen zijn getroffen en de procedure is gevolgd, bedoeld in artikel 31.

Ingevolge artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, is, onverminderd de artikelen 17 tot en met 22, het verbod om persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 te verwerken niet van toepassing voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald dan wel het College ontheffing heeft verleend.

Ingevolge artikel 31, eerste lid, aanhef en onder c, voor zover thans van belang, stelt het College voorafgaand aan een verwerking een onderzoek in indien de verantwoordelijke voornemens is strafrechtelijke gegevens te verwerken ten behoeve van derden.

Ingevolge artikel 32, eerste lid, wordt een gegevensverwerking waarop artikel 31, eerste lid, van toepassing is, als zodanig door de verantwoordelijke bij het College gemeld.

Ingevolge artikel 36, eerste lid, kan degene aan wie overeenkomstig artikel 35 kennis is gegeven van hem betreffende persoonsgegevens, de verantwoordelijke verzoeken deze te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen, of af te schermen indien deze feitelijk onjuist zijn, voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Het verzoek bevat de aan te brengen wijzigingen.

Ingevolge artikel 40, eerste lid, kan de betrokkene, indien gegevens het voorwerp zijn van verwerking op grond van artikel 8, onder e en f, daartegen bij de verantwoordelijke te allen tijde verzet aantekenen in verband met zijn persoonlijke omstandigheden.

2.1.1. Op 12 september 2003 hebben het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam, het OM van Rotterdam, de Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond, de Belastingdienst Rijnmond en de FIOD-ECD een convenant gesloten. Bij dit convenant, het "Convenant Alijda, gericht op de integrale aanpak van panden en malafide huiseigena(a)r(en)" (hierna: het Convenant), behoort een privacyregeling, te weten de "Privacyregeling Alijda-project panden en de malafide huiseigena(a)r(en)" (hierna: de Privacyregeling).

In artikel 1, onder a, van de Privacyregeling is bepaald dat onder het Alijda-project wordt verstaan: persoonsgerichte integrale aanpak van panden en malafide huiseigenaren in Rotterdam ten behoeve van de in artikel 2 genoemde doelstellingen.

Blijkens artikel 2 wordt beoogd door middel van structurele samenwerking tussen de deelnemende organisaties te bewerkstelligen, te verbeteren en te intensiveren:

1. Het effectief bestrijden van de overlast en de illegale/onrechtmatige praktijken als gevolg van handelen of nalaten van huiseigenaren te Rotterdam met betrekking tot hun pandenbezit;
2. het verminderen van de onveiligheidsgevoelens van de bewoners van Rotterdam;
3. het verbeteren van het woon- en leefklimaat van de bewoners van Rotterdam;
4. het tegengaan van misbruik van overheidsmiddelen.

In artikel 3, eerste lid, is bepaald dat de in het Alijda-project opgenomen gegevens, behoudens wettelijke verplichting, uitsluitend worden gebruikt in het kader van de doelstellingen zoals omschreven in artikel 2.

Blijkens artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de Privacyregeling worden in het kader van het Alijda-project persoonsgegevens geregistreerd van huiseigenaren met betrekking tot wie een indicatie bestaat dat zij zich bezig houden met malafide praktijken.

In artikel 8, eerste lid, is bepaald dat het Openbaar Ministerie, teamhoofd regioteam Centrum/West en het secretariaat stuurgroep Alijda-project rechtstreekse toegang hebben tot het Alijda-project. Hiertoe worden zij door de verantwoordelijke schriftelijk geautoriseerd.

In het tweede lid is bepaald dat de schriftelijke autorisatie zich uitstrekt tot de bevoegdheid tot raadplegen, invoeren, wijzigen, verwijderen en vernietigen van gegevens.

In artikel 9, eerste lid, is bepaald dat verstrekking van persoonsgegevens plaatsvindt door en aan partners van de stuurgroep Alijda-project en het secretariaat voor zover zij de gegevens ingevolge hun wettelijke taken mogen ontvangen.

In het tweede lid is bepaald dat van iedere verstrekking aan een derde wordt aangetekend de datum van verstrekking, de identiteit van verzoeker en een omschrijving van de verstrekte gegevens.

In het derde lid is bepaald dat de aantekening gedurende een jaar wordt bewaard.

2.2. In geding is de weigering van de hoofdofficier van justitie om de persoonsgegevens van appellanten van de zogenoemde Alijda-lijst van mogelijk malafide huiseigenaren, te verwijderen.

Ter zitting hebben appellanten betoogd dat hun brief van 8 december 2004 niet alleen een verzoek als bedoeld in artikel 36 van de Wbp behelst, maar dat zij daarbij tevens verzet als bedoeld in artikel 40 van de Wbp hebben aangetekend. De Afdeling laat thans in het midden of de brief ook een verzetschrift inhoudt. In bezwaar is uitsluitend opgekomen tegen de beslissing op het correctieverzoek, zodat het geding daartoe is beperkt.

2.3. Appellanten betogen dat de rechtbank heeft miskend dat een voldoende wettelijke basis voor de verwerking van hun persoonsgegevens ontbreekt en dat de hoofdofficier van justitie die gegevens daarom had moeten verwijderen.

2.3.1. Blijkens het Convenant en de Privacyregeling vindt verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens plaats op grond van de Wbp. De hoofdofficier van justitie heeft ter zitting meegedeeld dat de gegevensverwerking meer in het bijzonder is gebaseerd op de in artikel 8, aanhef en onder e, van de Wbp gegeven bevoegdheid. Deze bepaling strekt ter uitvoering van artikel 7, aanhef en onder e, van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Volgens de Privacyregeling kunnen zowel gewone, als bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de zin van artikel 16 van de Wbp, worden verwerkt.

2.3.2. Voor zover in het kader van het Alijda-project gewone persoonsgegevens van appellanten worden verwerkt, bestaat daarvoor een voldoende wettelijke grondslag. Er is geen grond voor het oordeel dat naast artikel 8, aanhef en onder e, van de Wbp een zelfstandige wettelijke grondslag vereist is.

2.3.3. Blijkens de Alijda-lijst heeft de politie en/of het Interregionaal Fraude Team (IFT) aan [appellant A] een score van 8 punten toegekend. Ter zitting heeft de hoofdofficier van justitie meegedeeld dat deze score is gebaseerd op strafrechtelijke gegevens, afkomstig uit politieregisters. In het primaire besluit is vermeld dat de score van [appellant A] ook [appellant B] betreft.

De verwerking van deze persoonsgegevens kan gebaseerd zijn op artikel 8, aanhef en onder e, in samenhang met het in de Wbp opgenomen regime voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat dit stelsel een onvoldoende wettelijke basis vormt voor de verwerking van de strafrechtelijke gegevens.

2.3.4. Ingevolge artikel 16 van de Wbp is het in beginsel verboden strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken. De Afdeling ziet zich, de rechtsgronden aanvullend, voor de vraag gesteld of dit verbod in dit geval is opgeheven.

De Wet politieregisters kent een gesloten verstrekkingenregime. Uit de artikelen 14 en 15 van de Wet politieregisters en de artikelen 14 en 14a van het Besluit politieregisters volgt dat bijvoorbeeld aan medewerkers van gemeentelijke diensten geen gegevens uit politieregisters mogen worden verstrekt ten behoeve van toezicht en handhaving op de woningmarkt. Niettemin kan een aantal van deze medewerkers in het kader van het Alijda-project kennis nemen van het feit dat een betrokkene in de categorie "politie/IFT" punten heeft gescoord. Die score, die is aan te merken als de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens, wordt vervolgens door de desbetreffende gemeentelijke diensten gebruikt bij hun toezicht- en handhavingstaken. Daarmee verrichten zij handelingen met betrekking tot persoonsgegevens en aldus verwerken zij deze strafrechtelijke persoonsgegevens, zonder dat zij deze krachtens de Wet politieregisters hebben gekregen. Het verbod om deze gegevens te verwerken wordt in zoverre derhalve niet opgeheven door artikel 22, eerste lid, van de Wbp. Van passende en specifieke waarborgen als bedoeld in het vierde lid, onder c, van die bepaling is niet gebleken. Evenmin is gebleken dat de procedure van artikel 31 van de Wbp is gevolgd of dat het College voor deze gegevensverwerking ontheffing heeft verleend.

Hieruit volgt dat niet vastgesteld kan worden dat in de Wbp een grondslag kan worden gevonden voor de verwerking van strafrechtelijke gegevens in het kader van het Alijda-project. De rechtbank heeft hieraan ten onrechte geen aandacht geschonken.

2.4. Appellanten betogen voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de verwerking van hun persoonsgegevens in strijd is met de artikelen 7 en 8, aanhef en onder e, van de Wbp. Zij betogen eveneens dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 6 van de Wbp is geschonden, omdat duidelijke criteria ontbreken aan de hand waarvan wordt getoetst of iemand op de lijst wordt geplaatst, gehandhaafd blijft, dan wel wordt afgevoerd. Zij bestrijden in dit verband ook de overweging van de rechtbank dat er voldoende waarborgen zijn gesteld dat de lijst slechts voor intern gebruik is en blijft.

2.4.1. De rechtbank heeft overwogen dat de hoofdofficier van justitie voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat plaatsing van appellanten op de Alijda-lijst voor het doel of de doeleinden van de verwerking terecht en niet in strijd met een wettelijk voorschrift is. De mogelijkheid dat een deelnemer van het Alijda-project in strijd met de bedoelingen van de overige deelnemers interne informatie naar buiten brengt, kan volgens de rechtbank voorts geen aanleiding zijn om appellanten van de Alijda-lijst te verwijderen. Daartoe overweegt de rechtbank dat de hoofdofficier van justitie op zich voldoende waarborgen heeft gesteld dat de lijst slechts voor intern gebruik is en blijft. Ook anderszins is de rechtbank niet gebleken van redenen op grond waarvan het besluit van 15 februari 2006 niet in stand zou kunnen blijven.

2.4.2. In verband met hetgeen is overwogen in rechtsoverweging 2.3.4, bespreekt de Afdeling deze beroepsgronden uitsluitend wat betreft de gewone persoonsgegevens en de strafrechtelijke persoonsgegevens voor zover de verwerking van deze laatste gegevens niet verboden is ingevolge artikel 16 van de Wbp.

2.4.3. Blijkens artikel 1, onder a, in samenhang met artikel 2 van de Privacyregeling wordt met de gegevensverwerking beoogd een aantal nader omschreven misstanden met betrekking tot woningen in Rotterdam te bestrijden door toepassing van een persoonsgerichte integrale aanpak. Deze doeleinden zijn naar het oordeel van de Afdeling welbepaald en uitdrukkelijk omschreven als bedoeld in artikel 7 van de Wbp. Op basis hiervan kan in voldoende mate worden nagegaan of bepaalde gegevens nodig zijn voor het gestelde doel.

2.4.4. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat doeleinden alleen gerechtvaardigd zijn in de zin van artikel 7 van de Wbp, indien deze met inachtneming van artikel 8 kunnen worden bereikt (TK 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 79). Gelet hierop dient te worden beoordeeld of de convenantpartijen zich op het standpunt hebben kunnen stellen dat de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak.

De Alijda-lijst wordt volgens de hoofdofficier van justitie gebruikt om prioriteiten te stellen bij het uit te voeren toezicht en is een hulpmiddel bij de handhaving. Toezicht en handhaving zijn derhalve de publiekrechtelijke taken waarvoor de gegevensverwerking noodzakelijk wordt geacht.

Met behulp van de Alijda-lijst kunnen risicopanden en het netwerk van de betrokken huiseigenaren in kaart worden gebracht. Op basis van toegekende scores kunnen voorts prioriteiten worden gesteld en kan desgewenst het optreden van de convenantpartijen op elkaar worden afgestemd. De hoofdofficier van justitie heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat hierdoor de kwaliteit en de effectiviteit van toezicht en handhaving op het door het Alijda-project bestreken terrein toeneemt. De hoofdofficier van justitie heeft ter zitting voorts gewezen op de ernst van de situatie in een aantal wijken in Rotterdam. De gegevensverwerking in het kader van het Alijda-project is volgens hem nodig om verloedering in die wijken tegen te gaan.

Het vorenstaande in aanmerking genomen, kan de Alijda-lijst worden aangemerkt als een noodzakelijke gegevensverwerking in de zin van artikel 8, aanhef en onder e, van de Wbp. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de huiseigenaren die op die lijst voorkomen, is niet onevenredig aan het nagestreefde doel.

Het betoog van appellanten slaagt in zoverre niet.

2.4.5. De Alijda-lijst kan worden gekarakteriseerd als een zwarte lijst. Huiseigenaren die op deze lijst voorkomen, staan in een negatief daglicht. Van hen wordt aangenomen dat zij zich bezig houden met malafide praktijken, dan wel dat daarvoor aanwijzingen bestaan. Zij komen onder een vorm van verscherpt toezicht te staan en zij worden door de convenantpartijen anders bejegend dan huiseigenaren die niet op de Alijda-lijst voorkomen. Gegeven het karakter van de lijst, is van belang dat voldoende waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking worden geboden.

Het criterium om op de Alijda-lijst te worden geplaatst is niet duidelijk omschreven in de Privacyregeling. De in artikel 5 van de Privacyregeling gebruikte formulering geeft onvoldoende inzicht in welke gevallen een gedraging of incident wel en in welke gevallen deze niet tot plaatsing op de lijst leidt. Door niet te kiezen voor een aantal specifieke gedragingen, bestaat het risico van willekeur. Ditzelfde geldt voor het ontbreken van criteria voor het toekennen van punten door de verschillende convenantpartijen, op grond waarvan de rangorde wordt vastgesteld. In dit opzicht schiet de Privacyregeling tekort.

Eveneens moet voldoende zijn gewaarborgd dat gegevens niet aan onbevoegden worden verstrekt. Uit artikel 3 in samenhang met artikel 2 van de Privacyregeling volgt dat de Alijda-lijst een intern karakter heeft, in die zin dat de daarin opgenomen gegevens uitsluitend worden gebruikt door de convenantpartijen. De persoonsgegevens kunnen blijkens artikel 9, eerste lid, alleen door en aan "partners van de stuurgroep Alijda-project" worden verstrekt. Nog daargelaten dat het tweede lid van artikel 9 verstrekking aan een derde lijkt toe te staan, is onduidelijk wie precies tot deze groep behoren. De groep is in de Privacyregeling niet nader omschreven. Bovendien zijn blijkens artikel 4, onder c, van de Privacyregeling in de stuurgroep Alijda-project ook instanties vertegenwoordigd die niet behoren tot de convenantpartijen. Gezien de gebleken betrokkenheid van het IFT bij het vaststellen van de score, is voorts het vermoeden gerechtvaardigd dat ook aan deze instantie persoonsgegevens worden verstrekt. De Afdeling is er daarom niet van overtuigd dat de gegevens alleen aan de daartoe bevoegde personen worden verstrekt. De Privacyregeling bevat in zoverre eveneens onvoldoende waarborgen.

2.4.6. Uit het vorenstaande volgt dat de persoonsgegevens in strijd met artikel 6 van de Wbp niet op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt. De hoofdofficier van justitie heeft ten onrechte niet gemotiveerd waarom hij hierin geen aanleiding ziet voor verwijdering van de persoonsgegevens van appellanten. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

2.5. De overige beroepsgronden behoeven gelet op het voorgaande geen bespreking meer.

2.6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, wordt het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 15 februari 2006 alsnog vernietigd.

2.7. De hoofdofficier van justitie dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 29 september 2006 in zaak no. BESLU 06/1335;

III. vernietigt het besluit van de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Rotterdam van 15 februari 2006, kenmerk 05JH083;

IV. veroordeelt de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Rotterdam tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.288,00 (zegge: duizend tweehonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door het Openbaar Ministerie aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

V. gelast dat het Openbaar Ministerie aan appellanten het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 352,00 (zegge: driehonderdtweeënvijftig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, Voorzitter, en mr. P.A. Offers en mr. W.D.M. van Diepenbeek, Leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van Staat.

w.g. Ligtelijn-van Bilderbeek w.g. Visser
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 juli 2007

148