

PER TELEFAX 088 - 361 06 61

Rechtbank Den Haag
Afdeling bestuursrecht
Postbus 20302
2500 EH Den Haag

Datum: 25 april 2020
Inzake: AANVULLING BEROEPSGRONDEN
Uw kenmerk: SGR 20/02394
Ons kenmerk:

Datum: 25 april 2020
Inzake: AANVULLING BEROEPSGRONDEN
Uw kenmerk:
Ons kenmerk:

Edelachtbaar college

Ondergetekende, mr. J.S. Pols, kantoorhoudende te Vogelenzang aan de Deken Zondaglaan 72, heeft in zijn hoedanigheid als gemachtigde van de heer dr. Cornelius Johanna ENGEL bij brief van 14 maart 2020 beroep ingesteld tegen het besluit op bezwaar van de Autoriteit Persoonsgegevens met kenmerk z2019-05871 van 7 februari 2020 waarmee het ingestelde bezwaar tegen het besluit van 5 februari 2019 gedeeltelijk gegrond is verklaard.

Appellant voert tegen dit besluit navolgende beroepsgronden aan:

Inleiding

1. Door cliënt, hierna te noemen: "Engel", zijn herhaaldelijk klachten bij zowel de CBP als de Autoriteit Persoonsgegevens onder de aandacht gebracht over de naleving van de Wet Bescherming Persoonsgegevens en thans de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) door het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) Zeeland-West-Brabant. Cliënt is sinds 2009 doelwit van het RIEC in verband met de aanpak van Recreatiepark Fort Oranje. De AP heeft herhaaldelijk te kennen gegeven geen aanleiding te zien voor een onderzoek naar de wijze waarop binnen het RIEC de bepalingen van de Wbp of AVG nageleefd worden. Nadat bij besluit van 5 februari 2019 wederom geweigerd is een klacht over de naleving van de AVG in behandeling te nemen, is hiertegen bezwaar gemaakt. Dit bezwaarschrift is uiteindelijk gedeeltelijk gegrond bevonden. Probleem hierbij is dat de Autoriteit Persoonsgegevens (Hierna: AP) slecht op een klein onderdeel van de klacht een oordeel gegeven heeft, namelijk de wijze waarop het inzageverzoek afgehandeld is. Hoewel uit zowel de klacht zelf als uit de afhandeling van de klacht evident blijkt dat de klacht zicht richt tegen de wijze waarop binnen het RIEC omgegaan wordt met de naleving van de AVG, heeft de AP geweigerd een oordeel hierover te geven. Dit beroep richt zich dan ook tegen dit onderdeel van de klachtafhandeling. Alvorens hierop in te gaan zal eerst een overzicht van de feiten gegeven worden.

Feiten

1. Cliënt heeft in 2015 per toeval vernomen dat hij door het RIEC Zeeland-West-Brabant als doelwit aangemerkt is. Iemand die als doelwit aangemerkt wordt door het RIEC, krijgt te maken met een integrale aanpak en wordt geconfronteerd met uiteenlopende interventies van verschillende overheidsorganen en instanties met voor hem verstrekende gevolgen. De werkwijze van het RIEC is gebaseerd op het uitwisselen van (persoons)gegevens tussen de deelnemers. Op grond hiervan is namens cliënt een inzageverzoek gedaan bij het RIEC.
2. Bij brief van 25 juni 2015 is door het RIEC medegedeeld dat alle verwerkte gegevens *na afwerking van de zaak* zijn vernietigd. Met deze mededeling is aan cliënt de mogelijkheid onthouden om inzage te krijgen in de door het RIEC verwerkte persoonsgegevens. Ook staat vast dat geen mededeling gedaan is aan cliënt dat zijn persoonsgegevens verwerkt zijn. Gezien de ernstige gevolgen die een aanpak door het RIEC met zich meebrengt en het feit dat het RIEC juist tot doel heeft om persoonsgegevens - waaronder bijzondere categorieën als strafrechtelijke en justitiële gegevens - uit te wisselen, is dit antwoord voldoende aanleiding om te vermoeden dat de RIEC's de verplichtingen voortvloeiende uit de WBP/AVG naast zich neerleggen.

Bijlage 1: brief 25 juni 2015

3. Bij brief van 23 september 2015 is een klacht ingediend bij het CBP. Hierin is verzocht om een onderzoek te starten naar de wijze waarop binnen het RIEC persoonsgegevens verwerkt worden.

Bijlage 2: brief 23 september 2015

4. Het CBP antwoordt echter dat er geen aanleiding bestaat om de klacht in behandeling te nemen. De klacht zou niet ernstig of structureel van aard zijn en ook niet veel mensen betreffen. Het CBP beschouwt de klacht dan ook als niet meer dan een tip van een mogelijke overtreding.

Bijlage 3: brief CBP 28 oktober 2015

5. De klacht is ook voorgelegd aan het RIEC. Het hoofd van het RIEC laat bij brief van 12 november 2015 weten dat persoonsgegevens niet langer bewaard worden dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij verzameld en verwerkt zijn. Ook zou er een melding gedaan zijn van de verwerkingen bij het CBP. Wat de informatieplicht betreft, zou mededeling gedaan worden aan de betrokkene bij de uitvoering van de interventie. Deze reactie is aanleiding geweest voor een hernieuwd verzoek aan het CBP om de klacht in behandeling te nemen. De vernietiging van persoonsgegevens is immers niet alleen onaannemelijk doch ook strijdig met wet- en regelgeving. Vast staat dat de interventie heeft plaatsgevonden. Een mededeling is echter nooit gedaan. Een melding van de verwerkingen bij het CBP heeft evenmin gevonden.

Bijlage 4: brief RIEC 12 november 2015

Bijlage 5: brief CBP 24 november 2015

6. Het CBP deelt bij brief van 24 november 2015 echter mede dat er geen aanleiding bestaat het standpunt te herzien. Het zou niet gaan om een ernstige of structurele overtreding. Ook zou het om een individuele klacht gaan die niet veel mensen treft.

Bijlage 6: Brief 28 december 2015

Bijlage 7: Brief CBP 8 december 2015

7. Bij nader onderzoek is duidelijk geworden dat het inzageverzoek aan het RIEC ten onrechte is afgedaan door het RIEC zelf, dat geen rechtspersoonlijkheid bezit. Volgens de Toelichting bij de eindversie Convenant (v18) dienen inzageverzoeken doorgezonden te worden aan het bestuursorgaan waaronder de informatie zich bevindt. Aan het hoofd van het RIEC is verzocht alsnog gevolg te geven aan deze doorzendverplichting.

Bijlage 8: Brief 5 januari 2016

Bijlage 9: brief 8 januari 2016 aan het RIEC

8. Bij brief van 12 januari 2016 is het CBP verzocht om op basis van nieuwe informatie over de omgang van het RIEC met persoonsgegevens het besluit om geen onderzoek te starten te heroverwegen. Het CBP is er hierbij op gewezen dat het gaat om ernstige en structurele schendingen van de Wbp met vergaande gevolgen voor betrokkenen.

Bijlage 10: brief 12 januari 2016

9. Het hoofd van het RIEC heeft bij brief van 3 februari 2016 bevestigd het verzoek doorgezonden te hebben aan de Gemeente Zundert.

Bijlage 11: brief 3 februari 2016

10. De autoriteit persoonsgegevens merkt in haar antwoord van 27 januari 2016 op dat de brief van 12 januari 2016 zich meer richt op de gegevensverwerking van RIEC's in het algemeen en dat vragen gesteld kunnen worden geplaatst bij de rechtmatigheid van de gegevensuitwisseling door de RIEC's. In de eerdere brieven zou echter onvoldoende aangegeven zijn dat de klacht de gegevensverwerking binnen de RIEC's in algemene zin zou betreffen en geen individuele kwestie van Engel. Voor zover de brief beoogt een verzoek tot onderzoek te doen naar de gegevensverwerking door RIEC's in algemene zin, deelt het AP mede dat het verzoek niet in behandeling genomen kan worden. De gemachtigde van Engel, mr. J. Pols, kan namelijk niet als belanghebbende beschouwd worden in de zin van artikel 60 Wbp. Er is immers geen machtiging van Engel overgelegd. De gemachtigde heeft geen persoonlijk belang bij een onderzoek of nadelen ondervonden van de voorgelegde kwestie.

Bijlage 12: brief 27 januari 2016

11. Bij brief van 10 februari 2016 is de verbazing geuit over de reactie van de AP. Deze verbazing betreft niet alleen het gebrek aan interesse in de vermoedelijk onrechtmatige gegevensverwerking binnen de RIEC's. Daarnaast mocht duidelijk zijn dat de individuele ervaringen van Engel met de omgang met de Wbp door het RIEC aanleiding was om een onderzoek uit te lokken waarbij het gezien het onderwerp op de weg had gelegen een ambtshalve onderzoek te entameren. Ook het ontbreken van een volmacht had geen reden mogen zijn te onderzoeken of de gevolmachtigde zelf al dan niet belanghebbende is bij een onderzoek. Bij deze brief is alsnog een volmacht bijgevoegd.

Bijlage 13: brief 10 februari 2016

12. De AP laat in haar schrijven van 2 maart 2016 weten geen aanleiding te zien haar standpunt te wijzigen en is verder erkentelijk voor het ontvangen signaal. Er is niet gebleken van een ernstige of structurele overtreding.
13. Na de inwerkingtreding van de AVG is bij brief van 14 juni 2018 nogmaals verzocht om een onderzoek te starten naar de gegevensuitwisseling binnen het RIEC. Hierbij zijn aanvullende bewijsstukken overgelegd over de werkwijze van het RIEC.

Bijlage 14: brief 14 juni 2018

14. Eerst bij besluit van 5 februari 2019 is medegedeeld dat geen onderzoek gestart zal worden. Er zou geen sprake zijn van een duidelijke normovertreding waar de AP tegen kan optreden. Ook zou onvoldoende aannemelijk geworden zijn dat het RIEC handelt in strijd met de AVG en/of Wpg. Het AP blijft bij het eerder ingenomen standpunt. Tegen dit besluit is bezwaar aangetekend op navolgende gronden.

Bijlage 15: Brief AP 5 februari 2019

15. Bij brief van 12 maart 2019 is bezwaar gemaakt tegen het besluit van 5 februari 2019 om de klacht niet in behandeling te nemen. De bezwaargronden zijn aangevuld bij brief van 15 april 2019.

Bijlage 16: bezwaarschrift en aanvulling bezwaargronden

16. Bij brief van 25 juni 2019 heeft de AP vragen voorgelegd aan het RIEC waarbij ook de gelegenheid geboden is om te reageren op de bezwaargronden.

Bijlage 17: brief 25 juni 2019

17. Het RIEC heeft bij brief van 8 juli 2019 geantwoord aan de AP. Bij brief van 9 juli 2019 heeft de AP appelland in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.

Bijlage 18: brief 9 juli 2019

18. In een e-mail van 12 juli 2019 is namens appelland gereageerd op de antwoorden van het RIEC waarbij het belang van een breed onderzoek nogmaals benadrukt is. De AP legt bij brief van 24 juli 2019 nadere vragen voor aan het RIEC waarbij het RIEC verzocht wordt nader te onderbouwen op welke verwerkingsgrondslag de verwerking van persoonsgegevens binnen het RIEC plaatsvindt.

Bijlage 19: e-mailbericht 12 juli 2019

Bijlage 20: brief AP 24 juli 2019

19. Nadat een reactie van het RIEC uitblijft, wordt het RIEC een laatste gelegenheid geboden om uiterlijk 3 oktober 2019 met een reactie te komen. Het RIEC vraagt echter bij e-mailbericht om uitstel tot 31 oktober 2019. De AP weigert echter verder uitstel.

Bijlage 21: Brief AP 25 september 2019 met bijlagen

20. Bij besluit van 7 februari 2020 neemt de AP een besluit op het bezwaarschrift waarvan hier beroep.

Bijlage 22: besluit 7 februari 2020

Beroepsgronden

21. Dit beroep richt op de beperkte reikwijdte van het oordeel van de AP. De door appellant aan de AP voorgelegde klacht richt zich tegen de structurele en geïnstitutionaliseerde overtredingen van de AVG door de deelnemers van het RIEC waarvan het niet naleven van artikel 15 AVG een onderdeel uitmaakt. De AP heeft de klacht ten onrechte versmald tot een beperkt onderdeel en heeft zich onthouden van een oordeel over de naleving van de AVG in het algemeen door de RIEC's.
22. De grondslag voor de door appellant bij de AP neergelegde klacht over de naleving van de AVG door het RIEC is te vinden in artikel 77 AVG:

1. Onverminderd andere mogelijkheden van administratief beroep of een voorziening in rechte, heeft iedere betrokkene het recht een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit, met name in de lidstaat waar hij gewoonlijk verblijft, hij zijn werkplek heeft of waar de beweerde inbreuk is begaan, indien hij van mening is dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens inbreuk maakt op deze verordening.

2. De toezichthoudende autoriteit waarbij de klacht is ingediend, stelt de klager in kennis van de voortgang en het resultaat van de klacht, alsmede van de mogelijke voorziening in rechte overeenkomstig artikel 78.

23. Deze bepaling geeft iedere betrokkene het recht om een klacht in te dienen bij de toezichthoudende autoriteit indien die meent dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens inbreuk maakt op de verordening.
24. De beoordeling of een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker de wettelijke voorschriften over gegevensbescherming naleeft, kan een diepgaand onderzoek vergen binnen de organisatie. Met behulp van privacy-audits is het mogelijk de reguliere handhavingstaak te intensiveren op vitale onderdelen van de privacywetgeving. Deze audits kunnen met behulp van de normale onderzoeksbevoegdheden worden verricht. (Kamerstukken II 1997/98, 25892, 3, p. 182).
25. De klacht is behandeld op basis van de brief van 4 juni 2018 (Bijlage 14). In deze brief is aan de AP te kennen gegeven dat *opnieuw* een klacht neergelegd wordt over *de verwerking van persoonsgegevens door het RIEC Zeeland-West-Brabant*. De AP stelt in haar besluit het volgende:

“Uw AVG-klacht van 14 juni 2018 richtte zich tegen de wijze waarop het inzageverzoek van 16 april 2015 is afgehandeld.”

26. In het besluit wordt de klacht dus versmald tot het niet nakomen van artikel 15 AVG. De AP merkt hierover nog op dat op grond van het bestreden besluit een heroverweging plaatsvindt (artikel 7:11 Awb). De overige bezwaargronden richten zich niet tegen (onderdelen van) het primaire besluit en gaan daarmee volgens de AP buiten de grondslag van het primaire besluit.

27. De reikwijdte van de klacht zoals deze namens appellant is neergelegd bij de AP is echter evident *niet* beperkt tot de afhandeling van het inzageverzoek doch over de naleving van de AVG door de RIEC's in algemene zin. Dit blijkt niet alleen uit de formulering in de brief van 4 juni 2018 waarin naast de klacht over de schending van de bewaarplicht en nakoming van artikel 15 AVG (35 WBP) het volgende geformuleerd:

“Binnen het RIEC bestaat er schijnbaar weinig affiniteit met regelingen die bedoeld zijn om transparantie en openheid van bestuur te bevorderen. Gaarne wil ik u verzoeken deze klacht in behandeling te nemen en mogelijk een onderzoek te starten.”

28. Bij de klacht is een afschrift verstrekt van het signaalbeeld en een besluitenlijst. Uit deze stukken volgt dat door het RIEC op onrechtmatige wijze persoonsgegevens verwerkt worden. Immers, er worden persoonsgegevens van appellant uitgewisseld tussen verschillende overheidsdiensten met het doel tot ontneming over te gaan. Dit terwijl evident is dat een wettelijke grondslag ontbreekt voor deze verwerkingen.

29. Daarbij is deze klacht een vervolg op de eerder onder de aandacht van de AP gebrachte schendingen door de RIEC's. In de afwijzende brief van 5 februari 2018 verwijst de heer Van Aken naar de eerdere klachten:

“De AP blijft daarom bij het door haar in 2016 ingenomen standpunt.”

30. Het primaire besluit is dus een heroverweging van de eerder onder de aandacht gebrachte klacht over de RIEC's. Hieruit volgt onmiskenbaar dat de klacht zich richt op de overtredingen van de Wbp althans AVG in het algemeen. Zo is in de klachtbrief van 23 september 2015 volgende te lezen:

“Voor zover ik heb kunnen vaststellen, is door het RIEC Zeeland-West-Brabant ook geen gevolg gegeven aan andere uit de Wbp volgende verplichtingen. Zo heb ik niet kunnen vaststellen dat er een melding is gedaan van de verwerking van persoonsgegevens bij het CBP. (...)

Binnen het RIEC bestaat er schijnbaar weinig affiniteit met regelingen die bedoeld zijn om transparantie en openheid van bestuur te bevorderen. Gaarne wil ik u verzoeken deze klacht in behandeling te nemen en mogelijk een onderzoek te starten. “

31. Ook in de brief van 24 november 2015 aan het CBP wordt de reikwijdte van de klacht duidelijk. Hierin wordt deze als volgt geformuleerd:

“Mijn indruk is dat het RIEC onrechtmatig handelt. Gezien de aard van de organisatie en het doel van de gegevensverwerking, verzoek ik u mijn klacht alsnog in behandeling te nemen.”

32. In de brief van 12 januari 2016 blijkt de omvang van de klacht nog duidelijker:

“Het betreft hier ernstige en structurele schendingen van de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet Politiegegevens. Uw constatering dat deze klacht een individuele kwestie betreft, is naar mijn mening een onjuiste inschatting. Door de onbekendheid van het publiek met deze gegevensuitwisselingen of zelfs het bestaan van RIEC's is er op dit moment inderdaad geen sprake van publieke commotie. Veel

meldingen zullen bij u dan ook niet binnenkomen. Dit betekent echter niet dat hier geen sprake is van een klacht van zwaarwegend algemeen belang.

Door de werkwijze van de samenwerking binnen de RIEC's wordt echter elke burger als een potentiële verdachte beschouwd. Dit kan vergaande gevolgen hebben voor burgers die in het verleden op negatieve of andere wijze zijn opgevallen. De weigering van een vergunning door een bestuursorgaan kan dan bijvoorbeeld het gevolg zijn van deze (strafrechtelijke) gegevensuitwisseling zonder dat de benadeelde zich dat zal realiseren."

33. Het standpunt uit 2016 van het CBP waar Van Aken naar verwijst, blijkt uit de brief van 27 januari 2016. Als onderwerp van deze brief is aangegeven:

"Uw verzoek om een onderzoek te doen naar de uitwisseling van persoonsgegevens door de RIEC's

34. Ook uit de inhoud van deze brief wordt duidelijk dat met de klacht beoogd is een onderzoek naar de gegevensverwerking door de RIEC's in het algemeen uit te lokken. Uit niets blijkt dus dat de klacht en de afwijzing van de klacht zich zouden beperken tot het niet naleven van artikel 15 AVG. En aanvankelijk heeft de AP de klacht van 4 juni 2018 ook overeenkomstig de bedoeling van appellant opgevat. Het onderzoek in de bezwaarprocedure richt zich namelijk nadrukkelijk ook op de naleving door het RIEC van de AVG in het algemeen.
35. In de bezwaargronden en de argumenten in de pleitnota die tijdens mondelinge behandeling naar voren zijn gebracht, maken eveneens duidelijk dat er sprake is van een brede klacht. De AP heeft in haar brief van 25 juni 2019 de AP in de gelegenheid gesteld te reageren op de naar voren gebrachte bezwaren. In de brief van 24 juli 2019 wordt de AP nog concreter met de vraag op welke grondslag van artikel 6 AVG de RIEC's hun gegevensverwerkingen baseren en of er gebruik gemaakt wordt van zwarte lijsten.
36. Uit het voorgaande volgt dat in de klacht een verzoek tot handhaving is neergelegd over de naleving van de AVG in het algemeen en uit niets blijkt dat de klacht zich beperkt tot het niet naleven van artikel 15 AVG.
37. Het gaat in artikel 77 AVG naar Nederlandse terminologie *niet* om een klacht of klaagschrift maar om een *verzoek tot handhaving*.¹ Een betrokkene vraagt immers bij een toezichthoudende autoriteit aandacht voor een verwerking van persoonsgegevens die naar zijn mening niet conform de regels van de verordening plaatsvindt.
38. Een verzoek tot handhaving moet voldoen aan de eisen van artikel 4:2, lid 2 Awb. De burger die vraagt om handhaving dient *enig aanknopingspunt te bieden voor nader onderzoek*. De burger hoeft de overtreding niet te bewijzen. Indien het verzoek voldoende concreet is, dient het bestuursorgaan een besluit te nemen (ECLI:NL:RVS:2018:592, AB 2018/262). De drempel waaraan een verzoek van artikel 4:2, lid 2 Awb moet doen is in een uitspraak van het CBB als volgt bepaald:

"het ligt [...] op de weg van die belanghebbende om het bevoegd gezag enig aanknopingspunt te bieden voor onderzoek naar de vraag of de derde tegen

¹ T&C Algemene Verordening gegevensbescherming, G.J. Zwenne: Deventer 2018, p. 260.

wie handhavend optreden gevraagd wordt een overtreding begaat of heeft begaan. Het is dan aan het bevoegd gezag om te onderzoeken of sprake is van een overtreding." (ECLI:NL:CBB:2018:128).

39. Voor zover de AP de bij brief van 4 juni 2018 geformuleerde klacht in het primaire besluit daadwerkelijk beperkt opgevat zou hebben tot het niet naleven van artikel 15 AVG – *quod non* - dan was uit de bezwaargronden evident het tegendeel gebleken en had alsnog een heroverweging over de onterechte versmalling dienen plaats te vinden.
40. Uit het tweede lid van artikel 77 AVG volgt dat de toezichthoudende autoriteit de klager binnen redelijke termijn in kennis dient te stellen van de voortgang en het resultaat van de klacht. Het artikel is dwingend geformuleerd. Dit betekent dat de toezichthoudende autoriteit *geen beleidsvrijheid* heeft ten aanzien van het in behandeling nemen van ingediende klachten. Op ingediende klachten zal een inhoudelijke reactie moeten worden geformuleerd door de toezichthoudende autoriteit. Wordt er wel gehandhaafd door oplegging van een last, maar wordt niet op alle punten waar het verzoek op zag een besluit genomen, dan is dat wel een besluit op de aanvraag, maar een onvolledige (zie: ECLI:NL:RVS:2017:984).
41. De AP had zich derhalve gemotiveerd dienen uit te laten over *alle klachtonderdelen*. Nu dit niet is gebeurd, kan het besluit niet in stand blijven. Derhalve verzoek ik uw rechtbank het besluit te vernietigen en de AP op te dragen een nieuw besluit te nemen waarin alsnog besloten wordt tot een onderzoek naar de naleving van de AVG door de RIEC's dan wel gemotiveerd te onderbouwen waarom dit klachtenonderdeel geen aanleiding geeft voor een nader onderzoek.

Beroepsgronden

Redenen waarom appellant uw rechtbank verzoekt het beroep gegrond te verklaren en voornoemde besluit te vernietigen, met veroordeling van verweester in de kosten die appellanten in verband met de behandeling van deze beroepen redelijkerwijs heeft moeten maken.

Hoogachtend,

Mr. J.S. Pols.

