

RECHTSPRAAK OVER HET INZAGERECHT (DEEL 2)

Gerrit-Jan Zwenne, Maxime Hanhart en Marte van Graafeiland¹

Het inzagerecht is misschien wel een van de belangrijkste en voor gebruikers meest bruikbare rechten waarin het privacy- of gegevensbeschermingsrecht voorziet. Er is wellicht daarom betrekkelijk veel rechtspraak daarover. In het eerste deel van dit tweeluik bespreken we enkele van de belangrijkste rechtsvragen die spelen in deze rechtspraak. In dit tweede deel gaan we in op enkele overige, niet minder belangrijke vragen.

1 Inleiding

Dit is het tweede deel van ons tweeluik over de rechtspraak over het inzagerecht. In dit deel bespreken wij waarop het recht betrekking heeft en waarop niet (par. 2), waarna we ingaan op de uitzonderingen op het inzagerecht en de belangen van anderen dan de verzoeker die aanleiding kunnen zijn om niet te voldoen aan een inzageverzoek (par. 3). Vervolgens besteden wij aandacht aan de wijze waarop inzage moet worden gegeven, meer in het bijzonder op de verwerkingsverantwoordelijke gehouden is een kopie te verstrekken van het document waarin de persoonsgegevens staan of dat hij kan volstaan met verstrekking van een overzicht van de door hem verwerkte persoonsgegevens (par. 4). In de afsluitende paragraaf (par. 5) gaan we ten slotte nog heel kort in op de richtsnoeren van de European Data Protection Board die – en dit mag opmerkelijk worden genoemd – op onderdelen afwijken van wat in Nederland inmiddels vaste rechtspraak is.

Artikel 15 AVG | Recht van inzage van de betrokkene

1. De betrokkene heeft het recht om van de verwerkingsverantwoordelijke uitsluitend te verkrijgen over het al dan niet verwerken van hem betreffende persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om inzage te verkrijgen van die persoonsgegevens en van de volgende informatie:

- a) de verwerkingsdoeleinden;
- b) de betrokken categorieën van persoonsgegevens;
- c) de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de persoonsgegevens zijn of zullen worden verstrekt, met name ontvangers in derde landen of internationale organisaties;
- d) indien mogelijk, de periode gedurende welke de persoonsgegevens naar verwachting zullen worden opgeslagen, of indien dat niet mogelijk is, de criteria om die termijn te bepalen;
- e) dat de betrokkene het recht heeft de verwerkingsverantwoordelijke te verzoeken dat persoonsgegevens worden gecorrigeerd of gewist, of dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens wordt beperkt, alsmede het recht tegen die verwerking bezwaar te maken;
- f) dat de betrokkene het recht heeft klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit;
- g) wanneer de persoonsgegevens niet bij de betrokkene worden verzameld, alle beschikbare informatie over de bron van die gegevens;
- h) het bestaan van geautomatiseerde besluitvorming, met inbegrip van de in artikel 22, leden 1 en 4, bedoelde profilering en de mate waarin de betrokkene informatie over de bedoelde beslissing kan verkrijgen en de mate waarin de betrokkene de informatie kan betwisten.

¹ Gerrit-Jan Zwenne is redacteur van dit tijdschrift, hoogleraar recht en de informatiemaatschappij in Leiden en, evenals Maxime Hanhart en Marte van Graafeiland, advocaat bij Pels Rijcken te Den Haag. Deze bijdrage betreft een bewerking van G.-J. Zwenne, 'Vragen over inzage', in Custers e.a. (red.), *Meesterlijk!*, Liber amicorum ter gelegenheid van het emeritaat van prof. dr. Jaap van den Herik, Leiden 2021, p. 137-149.

Auteurs waren betrokken bij enkele van de besproken uitspraken.

2 De gegevens waarop het inzagerecht betrekking heeft

Het inzagerecht heeft betrekking op persoonsgegevens. En dat zijn, zo definieert artikel 4, onderdeel 1, AVG het begrip: gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. De verzoeker heeft aanspraak op de persoonsgegevens die op hem betrekking hebben en op de in artikel 15, eerste lid, AVG genoemde informatie. Van belang is allereerst dat wordt vastgesteld welke gegevens in de context van een inzageverzoek als persoonsgegevens kwalificeren en welke niet. Er is daarover nogal wat rechtspraak.

Juridische en medische analyses

In het IND-arrest van 17 juli 2014, C-141/12 en C-372/12, ECLI:EU:C:2014:2081, heeft het Hof van Justitie van de EU uitgemaakt dat de naam, geboortedatum en nationaliteit van een asielzoeker kwalificeren als persoonsgegevens die op grond van het inzagerecht moeten worden verstrekt aan die asielzoeker die een aanvraag deed voor een verblijfsvergunning. Hetzelfde geldt voor gegevens betreffende zijn geslacht, etniciteit, religie en taal, enz.

Dit is echter anders voor het document met de toelichting op het besluit dat de IND nam op deze asielaanvraag, de zgn. minuut. Deze minuut, meer in het bijzonder de daarin vervatte juridische analyse, bevat weliswaar persoonsgegevens, maar vormt op zichzelf nog geen persoonsgegeven waarin inzage moet worden gegeven. De juridische analyse geeft, zo overweegt het Hof, immers hooguit informatie over de beoordeling en de toepassing van dat recht. Het inzagegerecht beoogt, zoals we al bespraken in paragraaf 2 van deze bijdrage, de betrokkene in staat te stellen de juistheid en rechtmatigheid van de gegevensverwerking te controleren. En dat is, zegt het Hof, niet aan de orde bij de juridische analyse. Die kan niet met een beroep op de richtlijn of later de verordening worden gecontroleerd op juistheid en rechtmatigheid. En dus valt die analyse als zodanig niet onder het inzagerecht. De asielzoeker maakt dus aanspraak op inzage in de persoonsgegevens opgenomen in de juridische analyse in de minuut, maar niet in de juridische analyse als zodanig.

Voor een medische analyse geldt hetzelfde. In zijn arrest van 16 februari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:358, overweegt het gerechtshof Amsterdam:

“2.6 [...] Evenals de juridische analyse in de door het HvJEU berechte zaak [IND-arrest], bevat de medische analyse in de onderhavige zaak geen informatie over de belanghebbende die door de belanghebbende zelf gecontroleerd kan worden op de juistheid ervan. Alleen die gegevens worden door de Wbp beschermd. Dit leidt ertoe dat Centramed [verwerkingsverantwoordelijke] alleen gehouden zou zijn geweest om de gegevens betreffende [X], zoals die in het advies zijn opgenomen, aan deze te verstrekken die de feitelijke basis van het medisch advies vormen en niet ook het medisch advies als zodanig.”

Zie ook gerechtshof Amsterdam 13 september 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3739, r.o. 3.7, en daarover de Conclusie van AG Hartlief van 26 augustus 2022, ECLI:NL:PHR:2022:762, nrs. 6.23-6.26.

Stukken uitsluitend bestemd voor intern overleg en beraad

We zien met enige regelmaat uitspraken waarin wordt geoordeeld dat stukken die uitsluitend zijn bedoeld voor intern overleg en beraad niet kwalificeren als een persoonsgegeven in de

zin van de AVG. De suggestie is dat dit stukken zijn die, evenals de juridische en medische analyse, als zodanig niet kwalificeren als persoonsgegevens waarin inzage moet worden gegeven. Zo oordeelde de rechtbank Midden-Nederland in een uitspraak van 24 maart 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1354:

“3.12 De rechtbank merkt op dat het inzagerecht zich niet uitstrekt tot (delen van) interne notities die de persoonlijke gedachten van medewerkers van de verwerkingsverantwoordelijke bevatten en die uitsluitend bedoeld zijn voor intern overleg en beraad [voetnoot *]. Ook juridische analyses naar aanleiding van persoonsgegevens kunnen als zodanig niet worden gekwalificeerd als persoonsgegevens [voetnoot **]. Daarom is NWO-I [verwerkingsverantwoordelijke] niet gehouden om dat soort interne correspondentie met [verzoeker] te delen.”²

voetnoot *: O.a. Hof Amsterdam 5 juli 2011 ECLI:NL:GHAMS:2011:BR3020, Hoge Raad 29 juni 2007 ECLI:NL:HR:2007:AZ4663, ECLI:NL:HR:2007:AZ4664, ECLI:NL:HR:2007:BA3529.

voetnoot **: Hof van Justitie 17 juli 2014, ECLI:EU:C:2014:2081 (gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12 YS tegen Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel).

Enkele maanden daarvoor oordeelde dezelfde rechtbank in soortgelijke zin in een zaak waarin de betrokkene aanvoerde dat de staatssecretaris van JenV ook inzage had moeten geven in de persoonsgegevens in de correspondentie tussen de staatssecretaris en zijn organisatieonderdeel Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT). Deze correspondentie betrof de taalanalyse waaraan de betrokkene is onderworpen in het kader van zijn asielprocedure. De rechtbank oordeelde:

“13. Hoewel kan worden aangenomen dat correspondentie tussen verweerder en TOELT [verwerkingsverantwoordelijke] persoonsgegevens bevat, is de rechtbank van oordeel dat deze correspondentie niet als persoonsgegevens in de zin van de AVG kan worden gekwalificeerd. Het gaat om interne correspondentie, die net zoals een juridische analyse, niet op juistheid dient te worden gecontroleerd door eiser, of kan worden gerectificeerd. Wat eiser wil, namelijk inzicht in de manier waarop verweerder en TOELT zijn persoonsgegevens hebben verwerkt, kan hij niet met een beroep op de AVG bereiken. Verweerder heeft het AVG-verzoek van eiser daarom terecht afgewezen, voor zover het gaat om de correspondentie tussen verweerder en TOELT.”

Aldus rechtbank Midden-Nederland 12 januari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:39, r.o. 13.

Zie ook:

- rechtbank Midden-Nederland 10 maart 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1355, r.o. 3.8;
- rechtbank Den Haag 26 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:7683, r.o. 6.3.

De Afdeling bleek het in de ‘TOELT-zaak’ echter niet met de rechtbank Midden-Nederland eens en overwoog in hoger beroep dat de interne correspondentie niet gelijk kan worden

² In deze zaak stond één van de auteurs van deze bijdrage de verwerkingsverantwoordelijke bij.

gesteld met een juridische analyse in een minuut. Aldus ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1974:

“5.3. De Afdeling is anders dan de rechtbank van oordeel dat de overgelegde interne correspondentie tussen de IND en TOELT niet gelijk kan worden gesteld met een juridische analyse in een minuut. Bij een juridische analyse gaat het om de analyse van de gegevens over een persoon met het oog op een door het de staatssecretaris te nemen besluit. Daarin hoeft geen inzage te worden verstrekt op grond van artikel 15 van de AVG, omdat het geen gegevens betreft die door de betrokkene zelf op juistheid kunnen worden gecontroleerd. Gelet op het arrest van de Hoge Raad van 16 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:365 geldt hetzelfde voor een medische analyse van dergelijke gegevens. De Afdeling is van oordeel dat de in het geding zijnde interne correspondentie als zodanig niet is te kwalificeren als een analyse van gegevens over [appellant]. Verder is niet in geschil dat de interne correspondentie persoonsgegevens van [appellant] bevat. Ook anderszins valt niet in te zien waarom [appellant] de in de interne correspondentie opgenomen persoonsgegevens niet voor controle op juistheid zou mogen inzien.”

Het is niet altijd duidelijk of er geen inzage moet worden gegeven omdat de desbetreffende stukken niet kwalificeren als persoonsgegevens of omdat er een uitzondering van toepassing is op grond waarvan inzage kan worden geweigerd. Zo oordeelde de rechtbank Gelderland in de beschikking van 24 augustus 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:7103 dat in de AVG geen specifieke uitzondering is opgenomen voor het recht op inzage in zgn. interne stukken:

“4.16. De rechtbank stelt het volgende voorop. In de AVG is geen specifieke uitzondering opgenomen voor het recht op inzage in “interne stukken”. Ook de onderhavige – in het dossier van [naam verzoeker] opgenomen – interne communicatie en notities vallen onder het toepassingsgebied van de AVG. Het recht op inzage kan niet op voorhand zonder meer wordt geblokkeerd omdat in de desbetreffende documenten sprake zou (kunnen) zijn van vertrouwelijke (interne) correspondentie, stukken waarin persoonlijke gedachten en/of adviezen zijn verwoord die zijn opgesteld met het oog op intern overleg en beraad, dan wel interne besluitvorming.”

In paragraaf 3 van deze bijdrage bespreken we de uitzonderingen op het inzagerecht.

Examenantwoorden en beoordeling daarvan

Zo een drie jaar na het IND-arrest wijst het Hof van Justitie het Nowak-arrest van 20 december 2017 C-434/16, ECLI:EU:C:2017:994. Daarin ging het over de vraag of verzoeker, een stagiair-accountant die vijf keer was gezakt voor een beroepsexamen, inzage moest krijgen in de door hemzelf geformuleerde schriftelijke antwoorden en de eventuele opmerkingen van de examinerator bij deze antwoorden. Het Hof stelt voorop dat het de bedoeling van de uniewetgever is om een ruime betekenis te geven aan het begrip, en ook dat het begrip niet is beperkt tot:

“3.4 [...] gevoelige of persoonlijke informatie maar zich potentieel uitstrekt tot elke soort informatie, zowel objectieve informatie als subjectieve informatie onder de vorm van meningen of beoordelingen, op voorwaarde dat deze informatie de betrokkene ‘betreft’.”

Ook het door de stagiaire-accountant gemaakte examen en de beoordeling daarvan zeggen volgens het Hof iets over een natuurlijke persoon. Echter, uitgaand van het IND-arrest is er toch wat voor te zeggen dat deze gegevens op eenzelfde wijze worden beoordeeld als de juridische analyse. En dat zou betekenen dat geen sprake is van persoonsgegevens waarin inzage behoeft te worden gegeven. Het Hof ziet dat echter niet zo. Anders dan bij de juridische analyse, die hooguit iets zegt over de beoordeling en de toepassing van het recht door een bevoegde autoriteit, vormt de beoordeling van de door de betrokkene geformuleerde schriftelijke antwoorden op een beroepsexamen vanwege hun inhoud, doel of gevolg wel informatie betreffende een natuurlijke persoon. De inhoud van de gegevens weerspiegelen volgens het Hof bijvoorbeeld het niveau van de kennis en de vaardigheden van de betrokkene, en eventueel ook zijn gedachtegang, oordeel en kritische geest. Dit betekent dat er, zodra gegevens vanwege hun inhoud, doel of gevolg iets zeggen over een persoon, al snel toch wel sprake kan zijn van persoonsgegevens waarin deze persoon inzage moet kunnen krijgen.

Deze inzage hoeft slechts te worden gegeven, zoals ook uit het IND-arrest blijkt, voor zover de inzage tegemoetkomt aan de bedoelingen van de gemeenschapswetgever met het inzagerecht. In tegenstelling tot de juridische analyse, kan de door de examenkandidaat opgestelde beantwoording van de examenvragen en de beoordeling daarvan door de examinator wel worden getoetst aan de vereisten die de richtlijn stelt, alsook onderwerp zijn van een verbeterings- of verwijderingsverzoek. Uiteraard gaat het dan niet erom dat de stagiaire-accountant fout beantwoorde examenvragen verbetert, maar dat hij kan nagaan of zijn gegevens juist zijn verwerkt en er niet bijvoorbeeld examenkopieën per vergissing zijn verwisseld of de antwoorden van een andere kandidaat zijn toegerekend aan de betrokken kandidaat. Het Hof zegt het zo:

“54. Het is evenwel denkbaar dat zich situaties voordoen waarin de examenantwoorden van een kandidaat en de opmerkingen van de examinator bij deze antwoorden onnauwkeurig zijn [...] omdat, bijvoorbeeld, examenkopieën per vergissing zijn verwisseld zodat de antwoorden van een andere kandidaat zijn toegerekend aan de betrokken kandidaat, of omdat een deel van de examenbladen met inbegrip van antwoorden van deze kandidaat verloren is gegaan zodat deze antwoorden onvolledig zijn, of nog omdat de eventuele opmerkingen van de examinator diens evaluatie van de antwoorden van de betrokken kandidaat niet correct weergeven.”

Om deze redenen kan het inzagerecht dus wel worden gebruikt om inzage te verkrijgen in de beoordeling van de beantwoorde examenvragen. Enkele jaren later komt de kortgedingrechter van de rechtbank Den Haag, in zijn uitspraak van 2 mei 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:5110, r.o. 4.2, tot eenzelfde oordeel.

De vraag is hoe het IND-arrest zich verhoudt tot het Nowak-arrest, meer in het bijzonder in hoeverre het Hof in het laatste arrest is uitgegaan van een andere, voor betrokkenen ruimhartigere opvatting over de reikwijdte van het inzagerecht. Het Hof van Justitie lijkt dat zelf niet zo te zien. In Nowak verwijst het verschillende keren naar IND, zonder daarbij aan te geven dat daarvan wordt afgeweken, wat natuurlijk wel te was verwachten als het inderdaad

een koersverlegging had beoogd. AG Hartlief is daarvan echter niet overtuigd. In zijn conclusie van 26 augustus 2022, ECLI:NL:PHR:2022:762, merkt hij op dat hij 'geen relevante verschillen' ziet tussen een juridische analyse (IND) en de beoordeling van de beantwoording van examenvragen (Nowak):

"6.27 [...] De opmerkingen van een examiner lenen zich niet beter dan een juridische analyse voor controle en rectificatie. In essentie komen zij zelfs op hetzelfde neer: bepaalde input wordt beoordeeld aan de hand van een vooraf gegeven beoordelingskader, waarbij geldt dat de input voor een juridische analyse doorgaans zelfs zonder twijfel bestaat uit persoonsgegevens, terwijl dat voor de antwoorden die een geëxamineerde geeft op het eerste gezicht toch niet geldt."

In zijn nr. 5.8 van zijn conclusie duidt Hartlief het Nowak-arrest dan ook aan als 'een weinig ruiterlijk geformuleerde verlegging van de koers'.

Telecomlocatiegegevens en Cell-ID's

Het inzagerecht geeft geen aanspraak op het creëren of genereren van gegevens waarover de verwerkingsverantwoordelijke nog niet beschikt, maar waarover hij eventueel zou kunnen beschikken. Om deze reden oordeelde de rechtbank Amsterdam in zijn beschikking van 29 januari 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:207, r.o. 4.3-4.4, dat er geen grond was om van de verwerkingsverantwoordelijke, T-Mobile, te verlangen over te gaan tot verstrekking van locatiegegevens die zij in haar normale bedrijfsvoering niet creëert.

Dat T-Mobile op last van het bevoegd gezag (d.w.z. de politie of opsporingsdiensten) eventueel wél gehouden kan zijn om de persoonsgegevens die zij verwerkt te combineren met andere beschikbare gegevens, om zodoende de locatie van een klant op een bepaald moment vast te kunnen stellen, maakt niet dat dergelijke locatiegegevens deel uitmaken van de persoonsgegevens die T-Mobile in haar bedrijfsvoering verwerkt. Het inzagerecht gaf de verzoeker dan ook niet het recht om bij T-Mobile een overzicht van dergelijke locatiegegevens op te vragen. In de uitspraak gaat het ook nog over de vraag of de codes van de zendmasten waarmee de mobiele telefoon van verzoeker contact heeft gemaakt (zgn. Cell-ID's) geen persoonsgegevens zijn. Geoordeeld wordt van niet, want deze gegevens zijn alleen te herleiden tot een zendmast en niet tot de abonnee of eindgebruiker die gebruik maakt van een mobiele telefoondienst.

IP-adressen

Onder verwijzing naar het Breyer-arrest van HvJ 19 oktober 2016, C-582/14, ECLI:EU:C:2016:779 oordeelde het Hof van Justitie in het Mircom-arrest van 17 juni 2021, C-597/19, ECLI:EU:C:2021:492 (Mircom), dat een dynamisch IP-adres dat door een aanbieder van onlinemediadiensten wordt geregistreerd telkens als een persoon zijn website bezoekt, ten aanzien van die aanbieder kwalificeert als een persoonsgegeven, als hij beschikt

"102. [...] over wettige middelen waarmee hij de betrokken persoon kan identificeren aan de hand van extra informatie die bij de internetprovider van deze persoon berust."

Deze wettelijke mogelijkheden moeten, zo blijkt volgens de rechtbank Midden-Nederland 2 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:297, r.o. 3.4 ruim worden opgevat. De enkele mogelijkheid om, al dan niet via de rechter, NAW-gegevens van de gebruiker van een IP-adres bij de internetaanbieder op te vragen is volgens deze rechtbank voldoende.

Er was volgens de rechtbank Den Haag 5 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:9590, r.o. 7, echter geen sprake van persoonsgegevens waarin inzage moest worden gegeven, in een zaak waarin door een verwerkingsverantwoordelijke, de gemeente Den Haag, IP-adressen werden verwerkt zonder dat deze waren gekoppeld aan een natuurlijke persoon. Van belang daarbij was dat de gemeente had toegelicht dat IP-adressen indirect weliswaar herleidbaar kunnen zijn tot een persoon, maar om dit te kunnen vaststellen er middelen moeten worden ingezet waarover de gemeente niet beschikte en ook niet kon beschikken. De gemeente had daarvoor gegevens nodig van een internetaanbieder. Voor de gemeente was het daarom ondoenlijk qua tijd en mankracht om van alle burgers met wie gecommuniceerd wordt, de identificatie via een IP-adres te achterhalen. Het herleidbaar maken van de gegevens zou daarom een excessieve inspanning vergen, waardoor het gevaar voor identificatie in de praktijk onbeduidend was. Om deze reden werd het IP-adres niet beschouwd als persoonsgegeven waarin inzage moet worden gegeven.

In het hoger beroep van deze zaak kwam de Afdeling tot hetzelfde oordeel. Zie ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1993.

WOZ-gegevens

De Afdeling heeft zich ook uitgelaten over de gegevens die ten grondslag liggen aan de bepaling van de zgn. WOZ-waarde van een woning. In de uitspraak van 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:247, komt de Afdeling tot het oordeel dat alleen de gegevens betreffende het adres en de WOZ-waarde kwalificeerden als persoonsgegevens waarin inzage moest worden gegeven. Dat was anders voor de gegevens betreffende de buurt en wijk, type woning, marktsegment, waardeverloop, kengetallen, volume van de woning, gebruiksoppervlakte van de woning, volumes van de bijgebouwen, gebruiksoppervlaktes van de bijgebouwen, bouwjaar van de woning, bouwjaar van de bijgebouwen, oppervlakte van het perceel, ligging enz. De Afdeling overweegt dat dit

“5.1 [...] geen gegevens zijn die alleen of in combinatie met andere gegevens zo kenmerkend zijn voor een bepaalde persoon dat hij daarmee kan worden geïdentificeerd.”

Deze zgn. waardegegevens zijn geen persoonsgegevens en daarin behoeft dus geen inzage te worden gegeven.

Gegevens kenmerkend voor een bepaald persoon

In een procedure over een inzageverzoek van een ontslagen ambtenaar oordeelde de Afdeling dat niet iedere informatie die op enigerlei wijze met de betrokkene te maken heeft een hem betreffend persoonsgegeven is. Zo zijn de gespreksverslagen, adviezen van het college van de burgemeester en wethouders en notities aan de burgemeester die in het kader van de ontslagprocedure zijn opgesteld, volgens haar uitspraak van 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1519, niet zo kenmerkend voor de ontslagen ambtenaar, dat deze daarmee kan worden geïdentificeerd:

“4.1. [...] Bepalend is of de gegevens, op zichzelf bezien of in combinatie met andere gegevens, zo kenmerkend zijn voor een bepaalde persoon, dat deze daarmee kan worden geïdentificeerd. Het college [verwerkingsverantwoordelijke] behoefde daarom niet over te gaan tot verstrekking van alle digitale gegevens die op enigerlei wijze met [appellant] [verzoeker] te maken hebben, maar slechts van de digitale gegevens die zo kenmerkend zijn voor [appellant], dat hij daarmee kan worden geïdentificeerd. Daarnaast wordt vooropgesteld dat het college [...] niet gehouden was om alle digitaal verwerkte persoonsgegevens van [appellant] te verstrekken, maar alleen de persoonsgegevens die betrekking hebben op zijn functioneren als mens, collega en ambtenaar van de gemeente. [...]

5.2. Na kennisname van de digitale bestanden ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de bestanden meer persoonsgegevens over het functioneren van [appellant] als mens, collega en ambtenaar van de gemeente bevatten dan het college heeft vermeld op de overzichten of dat de op de overzichten vermelde citaten die persoonsgegevens niet volledig weergeven. De bestanden bevatten weliswaar meer gegevens die op enigerlei wijze met [appellant] te maken hebben, maar dit is - zoals onder 4.1 is overwogen - onvoldoende om de gegevens als [appellant] betreffende persoonsgegevens aan te merken. Deze gegevens zijn namelijk niet zo kenmerkend voor [appellant], dat hij daarmee kan worden geïdentificeerd.”

Bekende aliases

In de al eerdergenoemde TOELT-zaak bestond tussen de staatssecretaris van JenV, verwerkingsverantwoordelijke, en de betrokkene discussie over de vraag of het alias dat de betrokkene in zijn verblijfprocedure in gebruik heeft, ook als een persoonsgegeven moet worden beschouwd. Niet geheel verrassend oordeelt de rechtbank Midden-Nederland dat dat inderdaad het geval is, omdat dit alias direct aan de betrokkene zelf te koppelen is. De betrokkene had in het inzageverzoek bovendien ook opgemerkt dat hij bij de verwerkingsverantwoordelijke eventueel ook bekend stond onder bedoelde alias. Aldus rechtbank Midden-Nederland 12 januari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:39, r.o. 10.

Specifieke ontvangers of categorieën van ontvangers

Op grond van het inzage recht van artikel 15 AVG moet de verwerkingsverantwoordelijke niet alleen inzage geven in de door hem verwerkte persoonsgegevens, maar ook in andere relevante informatie zoals betreffende de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de persoonsgegevens zijn of zullen worden verstrekt.

Daarover oordeelde de rechtbank Midden-Nederland 8 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5275:

“11. De rechtbank overweegt dat uit artikel 15, eerste lid, onder c, van de AVG dat uit artikel 15, eerste lid, onder c, van de AVG volgt dat verweerder niet altijd de namen hoeft te noemen van de personen aan wie de persoonsgegevens van eiser zijn verstrekt, maar dit ook in categorieën mag weergeven. Verweerder heeft daarom in het bestreden besluit mogen volstaan met het noemen van de categorieën ontvangers van eisers persoonsgegevens.”

In zijn arrest van 12 januari 2023, C-154/21, ECLI:EU:C:2023:3 (RW vs Österreichische Post) komt het Hof Van Justitie tot een ander oordeel. Het inzage recht beoogt de betrokkene in staat te stellen te weten op welke wijze zijn gegevens worden verwerkt en zo nodig de in artikelen 16 tot en met 19, 21, 79 en 82 AVG neergelegde rechten ('prerogatieven') uit te oefenen. En in overeenstemming daarmee moet de op grond van het inzage recht te verstrekken informatie, aldus het Hof, zo nauwkeurig mogelijk te zijn:

43. Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de informatie die aan de betrokkene wordt verstrekt op grond van het [...] recht van inzage zo nauwkeurig mogelijk moet zijn. In het bijzonder houdt dit recht van inzage in dat de betrokkene van de verwerkingsverantwoordelijke informatie kan verkrijgen over de specifieke ontvangers aan wie de gegevens zijn of zullen worden verstrekt, dan wel ervoor kan kiezen om louter informatie betreffende de categorieën van ontvangers op te vragen.

Het kan zijn dat het in specifieke omstandigheden niet mogelijk is om informatie te verstrekken over concrete ontvangers, bijvoorbeeld als deze niet bekend zijn. In dergelijke gevallen kan worden volstaan met het verstrekken van informatie over de categorieën van ontvangers. Ook kan de verwerkingsverantwoordelijke weigeren informatie over concrete ontvangers te verstrekken als hij kan aantonen dat het inzageverzoek, voor zover dat betrekking heeft op deze concrete ontvangers, kennelijk ongegrond of buitensporig is, als bedoeld in artikel 12, vijfde lid, onderdeel b, AVG.

Verwerkingsgrondslag en onderlinge regeling (?)

Een (heel) enkele keer zien we dat de rechter vindt dat de verwerkingsverantwoordelijke ook andere informatie moet verstrekken dan die waarop het inzage recht blijkt artikel 15, onderdelen a t/m h, AVG aanspraak geeft. Zo oordeelde de rechtbank Oost-Brabant in de beschikking van 2 maart 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:787, dat de verwerkingsverantwoordelijke gehouden was de betrokkene informatie te verstrekken over de rechtsgrond van de gegevensverwerkingen (als bedoeld in art. 6, eerste lid, onderdelen a t/m f, AVG) én over de onderlinge regeling die gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken hebben opgesteld (overeenkomstig art. 26, eerste lid, AVG).

Weliswaar verlangt de AVG dat de verwerkingsverantwoordelijke deze informatie verstrekt (op grond van artikel 13, eerste lid, onderdeel c, AVG resp. art. 26, tweede lid, AVG). Echter, deze informatie wordt niet genoemd in de opsomming in artikel 15, eerste lid, onderdelen a t/m h, AVG. En dat doet vermoeden dat deze informatie ook niet alsnog via een inzageverzoek op grond van die bepaling kan worden verkregen, en evenmin kan worden 'meegenomen' in een verzoekschriftprocedure over dat inzageverzoek. De rechtbank zag dat anders, naar wij begrijpen vooral om praktische redenen.

3 Rechten en vrijheden van anderen dan de verzoeker

Systematiek van artikel 41 UAVG

Het inzage recht mag geen afbreuk doen aan de rechten of vrijheden van anderen dan de betrokkene zelf. In aanvulling daarop maakt artikel 23, eerste lid, AVG het mogelijk dat de wetgever het inzage recht bij nationale wetgeving kan beperken, als dat nodig is ter waarborging van verschillende in het artikel genoemde belangen, zoals de nationale veiligheid en

landsverdediging, opsporing en vervolging, en de inning van civielrechtelijke vorderingen en de rechten en vrijheden van anderen dan de betrokkene. Vervolgens verlangt artikel 23, tweede lid, AVG dat de desbetreffende nationale wetgeving specifieke bepalingen bevat met betrekking tot, in voorkomend geval, de doeleinden van de verwerkingen, de categorieën van persoonsgegevens enz.

De nationale wetgever heeft van de door artikel 23, eerste lid, AVG geboden mogelijkheid gebruik gemaakt in artikel 41, eerste lid, van de Uitvoeringswet AVG (UAVG). Echter, in dat artikel heeft de wetgever niet de specifieke bepalingen opgenomen die artikel 23, tweede lid, AVG verlangt. De Autoriteit persoonsgegevens (AP) heeft er dan ook op gewezen dat artikel 41, eerste lid, UAVG niet voldoet aan wat de uniewetgever heeft beoogd.³

Het gerechtshof Den Haag lijkt daarvan niet onder de indruk. Volgens het hof is een met de vereisten van art. 23 AVG overeenstemmende uitleg van het artikel weldegelijk mogelijk. Aldus gerechtshof Den Haag 14 december 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2793, r.o. 6.15.

Beleidsnotities, interne communicatie, instructies notities en aantekeningen (enz.)

In de rechtspraak zien we dat een reden om geen inzage te geven ligt in de waarborging van de gegevensbeschermingsrechten van andere betrokkenen en belangen van de anderen. Onder deze anderen valt ook de verwerkingsverantwoordelijke zelf. Zie bijvoorbeeld de beschikking in de Uber-zaak van de rechtbank Amsterdam van 11 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:10:

“4.31 De verwerkingsverantwoordelijke (in dit geval Uber) kan inzage weigeren indien dit noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 15 lid 4 AVG en artikel 41 lid 1 onder i UAVG). Uit de wetsgeschiedenis volgt dat ook de verwerkingsverantwoordelijke zelf wordt begrepen onder ‘anderen’ in dit verband.”

Deze rechten en belangen van anderen kunnen in de weg staan aan het geven van inzage, maar dat mag er niet toe leiden dat de betrokkene alle informatie wordt onthouden. Er moet daarom worden bezien in hoeverre vertrouwelijke of beschermde informatie kan worden afgeschermd of verwijderd uit de aan de betrokkene te verstrekken informatie. De casuïstiek daarover is nogal divers en vertoont overlap met die betreffende de vraag waarop het inzage recht betrekking heeft, door ons besproken in de vorige paragraaf (par. 2.).

Het belang van de ongestoorde gedachtewisseling tussen ambtenaren staat volgens de Afdeling niet in de weg aan verstrekking van de betreffende persoonsgegevens. In zijn uitspraak van 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:319, geeft de Afdeling daarbij aan dat de verwerkingsverantwoordelijke, i.c. de staatssecretaris, slechts is gehouden een volledig overzicht in begrijpelijke vorm van de persoonsgegevens te verstrekken en dus niet ook de juridische analyse waarbij een ambtenaar voor intern beraad zijn persoonlijke opvattingen ter voorbereiding van de beslissing uiteenzet.

³ Autoriteit persoonsgegevens Wetgevingsadvies Verzamelwet gegevensbescherming, 11 november 2020, kenm. z2020-08972, te vinden op www.autoriteitpersoonsgegevens.nl; zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 4, p. 48.

De rechtbank Noord-Holland oordeelde enkele jaren later in de uitspraak van 23 mei 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:4283, r.o. 4.10, dat het inzage recht überhaupt geen aanspraak geeft op de verstrekking van (delen van) interne instructies en aantekeningen van medewerkers in het dossier.⁴ Deze stukken zijn volgens de rechtbank bij uitstek bedoeld voor intern overleg en beraad. Datzelfde geldt voor interne e-mails.

Zie ook:

- rechtbank Midden-Nederland, 12 januari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:39, r.o. 13.
- rechtbank Midden-Nederland, 10 maart 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1355, r.o. 3.8;
- rechtbank Midden-Nederland 24 maart 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1354, r.o. 3.12.

De rechtbank Gelderland gaat daarin niet mee. In de uitspraak van 24 augustus 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:7103, r.o. 4.16-4.17, overweegt de rechtbank dat de AVG geen specifieke uitzondering kent voor 'interne stukken' en dat deze dus vallen onder het toepassingsbereik van de AVG. De rechtbank onderkent het belang van de medewerkers van de verwerkingsverantwoordelijke, i.c. Reclassering Nederland, om in alle vrijheid observaties, gedachten en suggesties vast te leggen met het oog op collegiaal overleg of als geheugensteuntje. En ook dat deze medewerkers in alle openheid vertrouwelijk met elkaar moeten kunnen communiceren en overleggen, en dat de interne notities en communicatie zijn geschreven in de veronderstelling dat deze niet voor externe verspreiding in aanmerking komen. Echter, al deze omstandigheden kunnen volgens de rechtbank niet ertoe leiden dat inzage in dit soort documenten categorisch wordt geweigerd.

Volgens de rechtbank Amsterdam bevatten de interne notities van klantenservice-medewerkers, evenals de juridische analyse, geen informatie over de betrokkene die door de betrokkene zelf kan worden gecontroleerd op juistheid ervan. Dit leidt er volgens de rechtbank toe dat de verwerkingsverantwoordelijke, i.c. Uber, alleen gehouden is om de gegevens over verzoekers die de feitelijke basis van de notities vormen te verstrekken en niet de interne notities als zodanig. Dit omdat, zo overweegt de rechtbank, het inzage recht slechts betrekking heeft op de hen betreffende persoonsgegevens en zich niet uitstrekt tot andere informatie die in de desbetreffende notities is opgenomen. Om dezelfde reden oordeelde de rechtbank dat Uber geen inzage behoefde te geven in labels ('tags') in het klantenservicesysteem waarmee gedrag van de betrokkenen, Uber-chauffeurs, wordt beoordeeld, zoals 'inappropriate behavior' of 'police tag'. Aldus rechtbank Amsterdam 11 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1020, r.o. 4.30 en 4.41-4.44.

In haar uitspraak van 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1974, heeft de Afdeling verduidelijkt dat interne correspondentie wel onder het begrip persoonsgegevens valt. Volgens de Afdeling kan de in de procedure overgelegde interne correspondentie tussen de Immigratie- en Naturalisatiediensten en het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal, die gevoerd is naar aanleiding van de taalanalyse waaraan betrokkene is onderworpen in zijn asielprocedure, niet gelijk worden gesteld met een juridische analyse in een minuut (zie par. 3 van deze bijdrage).

“5.3 [...] Verder is niet in geschil dat de interne correspondentie persoonsgegevens van [appellant] bevat. Ook anderszins valt niet in te zien waarom [appellant] de in

⁴ Als gezegd, ook in deze zaak stond één van de auteurs van deze bijdrage de verwerkingsverantwoordelijke bij.

de interne correspondentie opgenomen persoonsgegevens niet voor controle op juistheid zou mogen inzien.”

Het voorgaande neemt niet weg dat de inzage in de persoonsgegevens die voorkomen in interne documenten kan worden geweigerd. Het gaat erom dat er sprake is van een voldoende gewichtig belang op grond waarvan het noodzakelijk is om een uitzondering te maken op het inzagerecht. Het is aan de verwerkingsverantwoordelijke om aan te tonen dat er een dergelijk gewichtig belang aan de orde is.

Zie ook:

- rechtbank Midden-Nederland van 15 juni 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2222, r.o. 19;5
- ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:352, r.o. 7.1.

Handhavings- en toezichtstrategie, opsporingsonderzoek

Volgens de Afdeling hoeft geen inzage te worden gegeven in de persoonsgegevens opgenomen in documenten die inzicht bieden in de werkwijze en handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Dit omdat daardoor het belang van de heffing en invordering van belastingen en het toezicht op de naleving van de belastingwetgeving wordt geschaad. Aldus ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2680, r.o. 5.3.

Als door kennisneming de informatiepositie en de opsporingstactiek van het Openbaar Ministerie en de operationele risico's kenbaar worden, en daardoor dus de opsporing kan worden belemmerd, kan inzage worden geweigerd. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een nog niet afgerond opsporingsonderzoek. Inzage in de persoonsgegevens kan dan inzage geven in gegevens van derden, waaronder van medeverdachten, slachtoffers, benadeelden, getuigen en bij het onderzoek betrokken ambtenaren. Zie rechtbank Oost-Brabant 14 februari 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:858, r.o. 4.

Anonieme brieven en klachten van de burens, en dergelijke

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel was niet gehouden informatie bekend te maken over de herkomst van een anonieme brief, waarin persoonsgegevens over de verzoeker waren vermeld. Door vermelding van zijn of haar naam achterwege te laten heeft een briefschrijver er blijk van gegeven onbekend te willen blijven. Met de informatie over de herkomst van de brief zou de identiteit van briefschrijver achterhaald kunnen worden. De Afdeling oordeelde daarom in een al wat oudere uitspraak, ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1543, r.o. 6.1, dat de rechten en vrijheden van anderen in het geding zijn en dat de minister het in verband daarmee noodzakelijk heeft kunnen achten om geen informatie over de herkomst van de gegevens te verstrekken. Verder oordeelde de Afdeling in haar uitspraak van 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:606, r.o. 6.1, dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam niet gehouden was om inzage te geven als er daardoor sprake was van een onevenredige aantasting van het belang van voormalige burens bij het kunnen indienen van klachten en daarbij vrijelijk een verklaring te kunnen afleg-

⁵ *Idem.*

gen. Dat het gerechtvaardigd kan zijn geen inzage te geven in namen van betrokken medewerkers c.q. van de bron (en ook overigens van de ontvangers; of de categorieën van ontvangers) blijkt ook uit de volgende uitspraken:

- rechtbank Gelderland 24 augustus 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:7103, r.o. 4.18;
- rechtbank Den Haag 11 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:931, r.o. 5.6.4;
- rechtbank Amsterdam 11 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1020, r.o. 4.46, 4.48, 4.52;
- rechtbank Midden-Nederland 24 maart 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1354, r.o. 3.14;6
- rechtbank Amsterdam 15 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6826, r.o. 6.4.6;
- gerechtshof Den Haag 17 september 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:2398, r.o. 4.18.
- Zie verder de volgende al wat oudere uitspraken:
- ABRvS 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1509, r.o. 5.4
- rechtbank Utrecht 17 november 2010, ECLI:NL:RBUTR:2010:BO5227, r.o. 4.7.

Geprivilegieerde correspondentie

De geheimhoudingsplicht van de advocaat maakt dat geen inzage hoeft te worden gegeven in persoonsgegevens in correspondentie die deel uitmaakt van de vertrouwelijke relatie tussen een advocaat en diens cliënt. De geheimhoudingsplicht strekt zich in beginsel ook uit tot de vraag of iemand zich tot een bepaalde advocaat heeft gewend en, zo ja, ter zake waarvan. Aldus gerechtshof Den Haag 14 december 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2793:

“3.6. Het standpunt van [appellant] [verzoeker] dat artikel 23 AVG niet geldt voor de geheimhoudingsplicht kan niet worden gevolgd. (...) De geheimhoudingsplicht van Nauta vormt een beperking die op de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, Nauta, van toepassing is, zoals bedoeld in artikel 23 AVG. Het in acht nemen van de geheimhoudingsplicht door de advocatuur is immers een basisvoorwaarde voor het kunnen functioneren van de rechtsstaat. Degene die zich ter zake van een geschil met een derde tot een advocaat wendt, moet erop kunnen vertrouwen dat hij dat in vrijheid kan doen en dat die advocaat ten aanzien van hetgeen hem/haar wordt toevertrouwd geheimhouding zal betrachten. Die geheimhouding strekt zich in beginsel ook uit tot de vraag of iemand zich tot een bepaalde advocaat heeft gewend en, zo ja, ter zake waarvan. Dit brengt mee dat Nauta niet was gehouden om meer informatie aan [appellant] te verstrekken dan zij heeft gedaan. De verzoeken van [appellant] die ertoe strekken om meer informatie te verkrijgen, dienen derhalve te worden afgewezen.”

Dergelijke correspondentie hoeft ook niet te worden genoemd in het overzicht dat door de verwerkingsverantwoordelijke aan de verzoeker moet worden verstrekt, zo volgt uit de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland 23 mei 2019 met ECLI:NL:RBNHO:2019:4283, r.o. 4.15.7

Processtukken

Met een beroep op artikel 15 AVG kan niet worden bereikt dat een derde inzage in of afschrift van een procesdossier krijgt waarbij hij geen partij is. Met de AVG is namelijk niet bedoeld

⁶ In deze zaak stond één van de auteurs van deze bijdrage de verwerkingsverantwoordelijke bij.

⁷ *Idem.*

een derde inzicht te verschaffen in de door partijen ingebrachte processtukken en andere informatie in een gerechtelijke procedure. Aldus de rechtbank Den Haag 24 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:15451.8 Ook geeft artikel 15 AVG, zo oordeelt de Afdeling in haar uitspraken van 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:647 en ECLI:NL:RVS:2022:649, geen recht op inzage in de inhoud van stukken over de fraudebestrijding in het kader van de Participatiewet. Daarvoor dient namelijk de procedure op basis van Participatiewet::

“4.4. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het doel van de AVG is om de verwerking van persoonsgegevens te controleren. [appellante] heeft op grond van artikel 15 van de AVG geen recht op inzage in de inhoud van stukken over de fraudebestrijding in het kader van de Participatiewet of de inhoud van een eventuele anonieme melding. [appellante] kan dus niet via artikel 15 van de AVG inzage krijgen in de aanleiding van het naar haar ingestelde fraudeonderzoek. Daarvoor dient de procedure op basis van Participatiewet.”

Aldus ABRVS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:649.

Aan de curator verstrekte informatie

De curator behartigt bij uitstek de belangen van derden, namelijk de belangen van de gezamenlijke schuldeisers in het faillissement. De aard van deze aan de curator opgedragen taak brengt mee dat voor een goed beheer van de boedel vertrouwelijkheid vereist is, bijvoorbeeld in het kader van onderzoek naar paulianeuze of frauduleuze handelingen of bestuurdersaansprakelijkheid. Het belang van derden, die de curator vertrouwelijke informatie hebben gegeven over de gefailleerde of diens vermogen, kan aan inzage in de weg staan. Dit wordt onder andere duidelijk in gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 8 januari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ1829, r.o. 11.

4 De wijze waarop inzage moet worden gegeven: overzicht of kopie

Er is discussie geweest, en er is nog steeds wel enige discussie, over de vraag in welke vorm een verwerkingsverantwoordelijke moet voldoen aan een inzageverzoek. Het gaat er daarbij vooral om of de verwerkingsverantwoordelijke een kopie van het document moet verstrekken of dat hij kan volstaan met een overzicht van de persoonsgegevens die op de betrokkene betrekking hebben.

In het Dexia-arrest van 29 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ4664, r.o. 3.4, had de Hoge Raad al wel uitgemaakt dat de verwerkingsverantwoordelijke, in het geval er een op artikel 35 Wbp gebaseerd inzageverzoek wordt gedaan, niet kan volstaan met:

“...de verstrekking van globale informatie, doch alle relevante informatie over de betrokkene moet verschaffen, hetgeen, afhankelijk van de omstandigheden, vaak zal kunnen - en zo nodig op aanwijzing van de rechter zal moeten - gebeuren door het verstrekken van afschriften, kopieën of uittreksels.”

Het kan dus zijn dat er afschriften, kopieën of uittreksels moeten worden verstrekt. Dat is niet in alle gevallen noodzakelijk maar volgens de Hoge Raad soms toch wel. In het IND-arrest, dat hiervoor al aan de orde kwam, bespreekt het Hof van Justitie van de EU wat de richtlijn

⁸ In deze zaak stond een kantoorgenoot van de auteurs van deze bijdrage de verwerkingsverantwoordelijke bij.

precies verlangt. Het Hof wijst erop dat de gemeenschapswetgever het aan de nationale wetgever heeft gelaten op welke wijze of in welke materiële vorm er moet worden voldaan aan een inzageverzoek, zolang de verstrekte informatie maar voor de betrokkene begrijpelijk is en zolang er wordt voldaan aan het doel van het inzage-recht, dat wil zeggen het mogelijk maken dat de betrokkene zich kan vergewissen van de juistheid en de rechtmatigheid van de gegevensverwerking (resp. overweging 41 Richtlijn 95/46/EG en overweging 63 AVG). We bespraken dat al in het eerste deel van dit tweeluik (par. 3).⁹

De wijze waarop wordt voldaan aan het inzageverzoek moet de betrokkene in staat stellen kennis te nemen van de gegevens en eventueel zijn verbeter- of verzetsrechten kan uitoefenen. Voor zover daaraan kan worden voldaan door de verstrekking van een overzicht van de gegevens, heeft de betrokkene géén aanspraak op een afschrift van het originele document of het bestand waarin die gegevens staan. Aldus overweegt het Hof van Justitie van de Europese Unie in het IND-arrest van 17 juli 2014, C-141/12 en C-372/12, ECLI:EU:C:2014:2081, r.o. 57-58. In het arrest ging het nog om de uitleg van artikel 12, onderdeel a, van de richtlijn, waarin de gemeenschapswetgever met zoveel woorden had duidelijk gemaakt dat de betrokkene aanspraak maakt op 'verstrekking, in begrijpelijke vorm, van de gegevens die zijn verwerkt', wat in artikel 35, tweede lid, Wbp werd omgezet in 'een overzicht van de gegevens in begrijpelijke vorm'. De gekozen formuleringen duiden erop dat er geen kopieën of afschriften behoeven te worden verstrekt maar dat er kan worden volstaan met een volledig en begrijpelijk overzicht van de verwerkte persoonsgegevens.

De woordkeuze in de verordening riep hierover vragen op. In het derde lid van artikel 15 AVG staat dat de verwerkingsverantwoordelijke de betrokkene 'een kopie' verstrekt van de persoonsgegevens die worden verwerkt, en ook dat de verwerkingsverantwoordelijke een redelijke vergoeding in rekening kan brengen als de betrokkene om 'bijkomende kopieën' vraagt. In het vierde lid staat verder dat dit recht om een kopie te verkrijgen, geen afbreuk doet aan de rechten en vrijheden van anderen. Uit deze woordkeuze werd door sommigen wel opge-maakt dat artikel 15 AVG, anders dan artikel 12 van de richtlijn, wel aanspraak geeft op de verstrekking van kopieën en afschriften van documenten en dossiers.¹⁰

In de rechtspraak is daarvoor echter maar in beperkte mate steun te vinden. Dit omdat de bedoelingen van de gemeenschapswetgever met het inzage-recht van artikel 12 van de richtlijn en die van de nieuwwetgever met het inzage-recht van artikel 15 AVG niet anders zijn. In zowel de richtlijn als de verordening gaat het erom dat de betrokkene in staat wordt gesteld om kennis te nemen van de hem betreffende persoonsgegevens en te controleren of die juist zijn en rechtmatig. Om deze reden wordt aangenomen dat ook onder de verordening het inzage-recht niet zonder meer aanspraak geeft op een kopie of afschrift van het document waarop de gegevens zijn vastgelegd. Een voorbeeld biedt ABRVS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:452. Daarin zegt de Afdeling het zo:

"6.3 De verplichting een 'kopie van de persoonsgegevens' te verstrekken op grond van artikel 15, derde lid, van de AVG, betekent dus niet dat een bestuursorgaan [i.c.

⁹ G.-J. Zwenne, M. van Graafeiland & M. Hanhart, 'Rechtspraak over het inzage-recht (Deel 1)', *Mediaforum* 2022/6

¹⁰ Zie annotaties van C. Raat in: JG 2018/44 bij de uitspraak van rechtbank Den Haag, 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:10910 alsmede in: JG 2020/20 bij de uitspraak van de rechtbank Rotterdam, 21 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:515.

verwerkingsverantwoordelijke] verplicht is een kopie te verstrekken van de documenten waarin die persoonsgegevens voorkomen. Een bestuursorgaan mag dat doen, maar het mag ook voor een andere vorm kiezen waarin de kopie van de persoonsgegevens wordt verstrekt, mits met de gekozen wijze van verstrekking maar aan het doel van artikel 15, derde lid, van de AVG wordt voldaan.”

Zie ook:

- ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:647, r.o. 4.2 en 4.4;
- ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:649, r.o. 4.2 en 4.4;
- ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:452, r.o. 6.1-6.4;
- rechtbank Den Haag 26 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:7683, r.o. 6.2;
- rechtbank Rotterdam 29 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5246, r.o. 7.2;
- rechtbank Rotterdam 21 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:515, r.o. 4.4-4.5;11
- rechtbank Amsterdam 20 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4404, r.o. 4.6-4.8;
- rechtbank Noord-Holland 23 mei 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:4283, r.o. 4.6.12

Het uitgangspunt is dan ook dat het inzagerecht van artikel 15 AVG geen aanspraak geeft op kopieën of afschriften van dossiers of stukken, maar op een begrijpelijk overzicht van de persoonsgegevens. Echter, als zo een overzicht de betrokkene niet de mogelijkheid biedt om de rechtmatigheid van de gegevensverwerking te controleren, moet daarvan worden afgeweken. In zo een geval kan het zijn dat er toch kopieën of afschriften moeten worden verstrekt waaruit zonodig informatie over anderen kan worden verwijderd. Zo oordeelde de rechtbank Gelderland 24 augustus 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:7103 dat er wel kopieën moesten worden verstrekt van de meldplichtverslagen, die over de betrokkene waren opgesteld in het kader van het reclasseringstoezicht waar hij aan was onderworpen:

“4.30 Ten aanzien van de meldplichtverslagen heeft de rechtbank [...] vastgesteld dat deze feitelijke en waarderende gegevens over eigenschappen of gedragingen van [verzoeker] bevatten. Deze gegevens lenen zich in beginsel niet voor opname in een overzicht. Voor het controleren van de juistheid van de persoonsgegevens en de rechtmatigheid van de verwerking van deze persoonsgegevens is meer contextuele informatie nodig. De Reclassering [verwerkingsverantwoordelijke] dient dus een afschrift (kopie) te verstrekken van (het gedeelte van) het document waarin de persoonsgegevens van [verzoeker] zijn opgenomen. De Reclassering mag de documenten die zij aan [verzoeker] ter inzage overlegt, anonimiseren, in die zin, dat de Reclassering (ter bescherming van de privacy-rechten van derden) ervoor zorgt dat uitlatingen over [verzoeker] niet herleidbaar zijn tot de persoon die de uitlating heeft gedaan.”

Eerder had het gerechtshof Den Haag, in zijn arrest van 17 september 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:2398, r.o. 4.17, al geoordeeld dat de verwerkingsverantwoordelijke, een kerkgenootschap, niet kon volstaan met verstrekking van een overzicht van de verwerkte gegevens, maar op grond van de AVG gehouden was

¹¹ Ook in deze zaak stond één van de auteurs van deze bijdrage de verwerkingsverantwoordelijke bij.

¹² *Idem.*

“een afschrift (kopie) te verstrekken van (het gedeelte van) het document waarin de persoonsgegevens van [verweerster] zijn opgenomen.”

Het gerechtshof vindt een overzicht te weinig maar integrale kopieën weer te veel, en komt vervolgens op kopieën van gedeelten van documenten: van bladzijde 1 de eerste en de derde alinea, van bladzijde 2 de derde tot en met de vijfde volzin van de vierde alinea, enz. Voor de verwerkingsverantwoordelijke is dat natuurlijk tamelijk bewerkelijk, om niet te zeggen: ondoenlijk.

Een al wat ouder voorbeeld biedt de arbeidsrechtelijke uitspraak van de rechtbank Den Haag 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:10910, r.o. 4.6. Daarin oordeelde de kantonrechter dat de betrokkene een kopie van zijn personeelsdossier moest worden verstrekt. In deze procedure lijkt er echter geen inhoudelijke discussie te zijn geweest over de vraag of er een kopie of een overzicht moest worden verstrekt.

Een antwoord van het Hof van Justitie op de vraag in welke vorm een verwerkingsverantwoordelijke moet voldoen aan een verzoek op grond van artikel 15 AVG, kunnen we op termijn wel verwachten. De hoogste federale rechter van Oostenrijk, het Bundesverwaltungsgericht, heeft hierover namelijk op 9 augustus 2021 prejudiciële vragen aan het Hof gesteld, in zaak C-434/16, EU:C:2017:994.

5 Afsluiting

De rechtspraak is betrekkelijk duidelijk over de wijze waarop de verwerkingsverantwoordelijke inzage moet geven. Het uitgangspunt is dat de verwerkingsverantwoordelijke kan volstaan met de verstrekking van een volledig overzicht, in begrijpelijke vorm, van de persoonsgegevens. Hij hoeft geen kopie te verstrekken van het document of de gegevensdrager waarin de gegevens zijn vermeld. Er kunnen zich echter gevallen voordoen waarin een overzicht de verzoeker niet of onvoldoende in staat stelt om de juistheid en rechtmatigheid van de gegevensverwerking te controleren, omdat daarvoor contextuele informatie nodig is. In die gevallen kan de verwerkingsverantwoordelijke toch gehouden zijn om kopieën te verstrekken waaruit de gegevens zijn verwijderd die niet mogen worden verstrekt.

Een minder duidelijk beeld zien we als het gaat om de gegevens waarin de verwerkingsverantwoordelijke inzage moet geven. Een juridische of medische analyse is geen persoonsgegeven maar kan wel persoonsgegevens bevatten. We kunnen met enige moeite wel volgen waarom dat voor de beoordeling van een examen anders is, maar moeten toch ook toegeven dat het onderscheid niet altijd heel duidelijk zal zijn. We vermoeden dat hier een casuïstische benadering nodig zal zijn.

Het inzagerecht geeft de verzoeker aanspraak op de persoonsgegevens die de betrokkene betreffen. Of er sprake is van dergelijke persoonsgegevens hangt ervan af. We zien dat bijvoorbeeld bij de IP-adressen, waar we eruit moeten zien te komen met het criterium uit het Breyer-arrest. Voor andere categorieën van gegevens, zoals WOZ-gegevens, komt het erop aan te bepalen of de gegevens op zichzelf of in combinatie met elkaar zo kenmerkend zijn dat de verzoeker daarmee kan worden geïdentificeerd.

De belangen van anderen dan de verzoeker kunnen aanleiding zijn om geen inzage te geven. Ook daar is het beeld nog niet erg duidelijk. In verschillende zaken vond de rechter dat geen

inzage behoeft te worden gegeven in interne notities en correspondentie, aangezien de gegevens daarin niet op juistheid kunnen worden gecontroleerd of kunnen worden gerectificeerd. Maar tegelijkertijd zien we ook dat andere rechters, waaronder de Afdeling, niet geneigd zijn te accepteren dat deze of andere categorieën van documenten categorisch buiten het inzagerecht worden gehouden. Dat neemt niet weg dat de inzage in bepaalde persoonsgegevens die voorkomen in dergelijke documenten kan worden geweigerd. Het gaat erom dat er sprake is van een voldoende gewichtig belang op grond waarvan het noodzakelijk is om een uitzondering te maken op het inzagerecht.

Het is interessant, om het eufemistisch te zeggen, dat het beeld dat we zien in de rechtspraak op onderdelen sterk afwijkt van de richtsnoeren die de European Data Protection Board (EDPB) in januari dit jaar ter consultatie voorlegde.¹³ Zo meent EDPB dat de redenen waarom een betrokkene een inzageverzoek doet, niet relevant zijn voor de beoordeling daarvan;¹⁴ dat verwerkingsverantwoordelijke ook moet voldoen aan in een heel algemene termen gesteld, ongepreciseerd verzoek¹⁵ en verder dat er geen gebruik mag worden gemaakt van een kopie van een identiteitsbewijs voor de verificatie van de identiteit van de verzoeker.¹⁶ Een en ander is, hebben we gezien in de beide delen van dit tweeluik, niet goed te verenigen met de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland.¹⁷ En dat roept weer belangrijke vragen op over de verhouding van de toezichthouders en de rechter, meer specifiek of EDPB voorbij kan gaan aan de nationale rechter of richtsnoeren zou moeten publiceren zonder zich te verdiepen in die rechtspraak.

We voorzien dat we, als de EDPB komt met een nieuwe versie van de richtsnoeren, daarop ingaan in een nieuwe, wellicht in dit tijdschrift te verschijnen bijdrage.

¹³ Guidelines 01/2022 on data subject rights – Right of access, version 1.0, adopted on 18 January 2022 (DSAR-guidelines).

¹⁴ DSAR-guidelines, nr. 13.

¹⁵ DSAR-guidelines, nr. 35.

¹⁶ DSAR-guidelines, nr. 73.

¹⁷ Zie daarover G-J. Zwenne, Comments on EDPB Guidelines on Data Subject Access, March 9 2022, te vinden via:

<https://zwenneblog weblog.leidenuniv.nl/2022/03/10/my-comments-on-the-edpb-dsar-guidelines-9-march-2022/>

en:

https://edpb.europa.eu/sites/default/files/webform/public_consultation_reply/ZWENNE_COMMENTS_on_EDPB-guidelines_01_2022_DSARs_DEF.pdf