

# RECHTSPRAAK OVER HET INZAGERECHT (DEEL 1)

*Gerrit-Jan Zwenne, Marte van Graafeiland en Maxime Hanhart<sup>1</sup>*

Het inzagerecht stelt individuen, de zgn. betrokkenen, in staat om van degene die zijn gegevens verwerkt, de zgn. verwerkingsverantwoordelijke, te verlangen dat hij hem of haar mededeelt of hij gegevens over hem verwerkt. En, als dat het geval is, welke gegevens dat dan zijn. Verder kan hij van de verwerkingsverantwoordelijke verlangen dat hij andere relevante informatie over de gegevensverwerkingen verstrekt, zoals de doeleinden waarvoor de gegevens worden verwerkt, aan wie de gegevens worden verstrekt, bewaartermijnen enz. Deze bijdrage is het eerste deel van een tweeluik waarin wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de rechtspraak over het inzagerecht.

## 1 Inleiding

De regeling van het inzagerecht staat in artikel 15 van de Algemene verordening gegevensbescherming («AVG»)<sup>2</sup>. Eerder, voordat de AVG van toepassing werd, stond het inzagerecht in artikel 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens («Wbp») dat de omzetting betrof van artikel 12, onderdeel a, van Richtlijn 95/46/EG («de richtlijn»)<sup>3</sup>. Er zijn enige verschillen aan te wijzen tussen de regeling van het huidige inzagerecht in de AVG en die uit de Wbp — bijvoorbeeld waar het gaat om de kosten die in rekening mogen worden gebracht voor het voldoen aan een inzageverzoek — maar veel is het niet. De belangrijkste aspecten van het in de Wbp geregelde inzagerecht komen overeen met het inzagerecht van de AVG. De uitspraken van vóór de inwerkingtreding van de verordening zijn daarom vrijwel altijd nog steeds relevant.<sup>4</sup>

In dit tweeluik bespreken wij een dwarsdoorsnee van de rechtspraak over het inzagerecht. We gaan, zonder pretentie van volledigheid, in op de ontwikkelingen die naar onze inschatting het meest relevant zijn voor de praktijk. Dit doen wij zoveel mogelijk aan de hand van de verschillende beoordelingen die een verwerkingsverantwoordelijke achtereenvolgens moet verrichten als hij een inzageverzoek ontvangt.

In het eerste deel van dit tweeluik besteden wij eerst aandacht aan de vraag hoe de verwerkingsverantwoordelijke de identiteit van de verzoeker kan verifiëren (par. 2). Vervolgens gaan wij in op de bedoeling van het inzagerecht en wanneer sprake is van misbruik van recht (par. 3). Daarna bespreken we in hoeverre van de verzoeker kan worden verlangd dat hij een in algemene termen gesteld verzoek concretiseert, preciseert of specificeert (par. 4), waarna we afsluiten met een korte beschouwing over een en ander (par. 5)

---

<sup>1</sup> Gerrit-Jan Zwenne is hoogleraar recht en de informatiemaatschappij in Leiden en advocaat te Den Haag (Pels Rijcken), en redacteur van dit blad. Mr. M.M.C. van Graafeiland en mr. M.J.A. Hanhart zijn beiden advocaat te Den Haag (Pels Rijcken). 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.

<sup>2</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PbEU L 119/1 van 4/5/2016.

<sup>3</sup> 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, PbEG L 281/31 van 23/11/1995.

<sup>4</sup> Zie rechtbank Amsterdam 9 april 2020, [ECLI:NL:RBAMS:2020:2250](#), r.o. 4.20.

Het tweede deel van dit tweeluik wordt opgenomen in een volgende editie van dit tijdschrift. Daarin besteden wij aandacht aan de vraag waarop het recht betrekking heeft en waarop niet. Ook gaan we in 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. Verder bespreken wij op welke wijze inzage moet worden gegeven, meer in het bijzonder of 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. In de afsluitende paragraaf gaan we ten slotte nog kort in op de begin dit jaar door de European Data Protection Board gepubliceerde richtsnoeren over het inzagerecht, die op onderdelen sterk afwijken van wat inmiddels in Nederland vaste rechtspraak is.<sup>5</sup>

**Artikel 12 AVG | Transparante informatie, communicatie en nadere regels voor de uitoefening van de rechten van de betrokkene**

[...]

5. Het verstrekken van de in de artikelen 13 en 14 bedoelde informatie, en het verstrekken van de communicatie en het treffen van de maatregelen bedoeld in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34 geschieden kosteloos. Wanneer verzoeken van een betrokkene kennelijk ongegrond of buitensporig zijn, met name vanwege hun repetitieve karakter, mag de verwerkingsverantwoordelijke ofwel:

- a) een redelijke vergoeding aanrekenen in het licht van de administratieve kosten waarmee het verstrekken van de gevraagde informatie of communicatie en het treffen van de gevraagde maatregelen gepaard gaan; ofwel
- b) weigeren gevolg te geven aan het verzoek.

Het is aan de verwerkingsverantwoordelijke om de kennelijk ongegronde of buitensporige aard van het verzoek aan te tonen.

**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 gerectificeerd 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, ten minste in die gevallen, nuttige informatie over de onderliggende logica, alsmede het belang en de verwachte gevolgen van die verwerking voor de betrokkene.

## 2 Vaststelling van de identiteit van de verzoeker

Voordat de verwerkingsverantwoordelijke inhoudelijk ingaat op een inzageverzoek moet hij de identiteit van de verzoeker verifiëren. Dit volgt uit artikel 12, zesde lid, AVG. Overweging

<sup>5</sup> Guidelines 01/2022 on data subject rights – Right of access, version 1.0, adopted on 18 January 2022 (DSAR-guidelines); daarover G.-J. Zwenne, Comments on EDPB Guidelines on Data Subject Access, March 9 2022, te vinden via o.a. <https://zwenneblog weblog.leidenuniv.nl/2022/03/10/my-comments-on-the-edpb-dsar-guidelines-9-march-2022/>

64 van de AVG geeft een toelichting daarop. De verwerkingsverantwoordelijke moet alle redelijke maatregelen nemen om de identiteit te controleren van een betrokkene die om inzage verzoekt. De verwerkingsverantwoordelijke heeft daarbij de nodige beleidsruimte.<sup>6</sup> Die wordt, volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in haar uitspraak van 9 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2833](#) bepaald door:

“5.1 [...] enerzijds het uitgangspunt dat de identiteitsvaststelling deugdelijk moet zijn. Anderzijds door het gegeven dat de identiteitsvaststelling niet zo belemmerend mag werken dat daarmee aan het recht van de betrokkene zich vrijelijk tot [de verwerkingsverantwoordelijke] te wenden met een inzageverzoek afbreuk wordt gedaan.”

De Afdeling vindt het dan ook niet onredelijk dat een kopie van een identiteitsbewijs wordt gevraagd bij een inzageverzoek. Dit waarborgt een deugdelijke identiteitsvaststelling zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het recht van betrokkenen om zich vrijelijk tot een verwerkingsverantwoordelijke te wenden.

“5.2 Het uitgangspunt dat een kopie van een identiteitsbewijs wordt gevraagd bij een inzageverzoek, wordt niet onredelijk geacht. Dit waarborgt een deugdelijke identiteitsvaststelling zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het recht van betrokkenen om zich vrijelijk tot het college te wenden.”

De Afdeling achtte het in een andere uitspraak niet redelijk dat de betrokkene – die aan de andere kant van het land woonde – op het gemeentehuis moest langskomen om zich te identificeren. Zie ABRvS 9 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2915](#):

“5.1 Het college [verwerkingsverantwoordelijke] vraagt standaard aan personen die een verzoek tot het wissen van persoonsgegevens indienen om langs te komen op het gemeentehuis om zich te identificeren. Voor [appellant], die aan de andere kant van het land woont, betekent dit dat hij heel ver zou moeten reizen. Er waren in dit geval ook andere mogelijkheden om de identiteit vast te stellen, die een lagere drempel opwerpen. Het overleggen van een kopie van een paspoort wordt bijvoorbeeld in beginsel als een redelijke maatregel aangemerkt om de identiteit te controleren.”

Als er redenen zijn om te twifelen aan de identiteit van de verzoeker kan de verwerkingsverantwoordelijke op grond van artikel 12, zesde lid, AVG de verzoeker om aanvullende informatie vragen ter bevestiging van de identiteit. Daarbij hoeft de verwerkingsverantwoordelijke volgens de Afdeling geen rekening te houden met de al dan niet gevoelige aard van de gegevens waarin inzage wordt gevraagd. Aldus blijkt uit ABRvS 4 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1744](#):

“4.2 Voor de vraag óf het college [verwerkingsverantwoordelijke] op grond van artikel 12, zesde lid, van de AVG om aanvullende informatie kan vragen ter bevestiging van de identiteit van de verzoeker is, anders dan [appellant] met zijn verwijzing naar het zijns inziens niet privacygevoelige karakter van de gevraagde gegevens betoogt, niet relevant op wat voor soort persoonsgegevens het verzoek van een betrokkene ziet. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat het

---

<sup>6</sup> Zie hierover ook L. Woolschot, 'Online identificeren bij AVG-verzoeken: vuistregels voor de praktijk', IR 2022/6.

college geen rekening heeft hoeven houden met de aard van de door [appellant] opgevraagde gegevens.”

Er zal reden zijn om te twijfelen aan de identiteit van de verzoeker als uit het verzoek kan worden opgemaakt dat de verzoeker niet de betrokkene zelf is, of als het verzoek niet door de betrokkene is ondertekend. In een dergelijk geval kan het zelfs zo zijn dat die twijfel niet wordt weggenomen door raadpleging van het in de basisregistratie personen geregistreerde adres. Aldus ABRvS 4 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1744](#):

“4.2. [H]et feit dat het college [verwerkingsverantwoordelijke] correspondentie naar zijn woonadres heeft gestuurd, [neemt] niet weg dat het in redelijkheid heeft kunnen twijfelen aan zijn identiteit. Zoals blijkt uit de Basisregistratie Personen (hierna: Brp) woont weliswaar alleen appellant [verzoeker] op het betreffende adres, maar dat hoeft niet te betekenen dat hij ook degene is die het verzoek heeft gedaan. Dit sluit namelijk niet uit dat er ook andere personen op dat adres wonen die zich niet hebben ingeschreven in de Brp en die uit naam van appellant brieven kunnen versturen. Het woonadres geeft dus niet zonder meer uitsluitel over de identiteit van de verzoeker.”

Ook niet overeenstemmende handtekeningen kunnen reden zijn om te twijfelen aan de identiteit van de verzoeker. Een voorbeeld daarvan zien we in de uitspraak van de Afdeling van 9 december 2020 [ECLI:NL:RVS:2020:2833](#). In deze zaak vond de Afdeling het vervolgens niet onredelijk om van de verzoeker te verlangen dat hij een kopie van zijn identiteitsbewijs verstrekt of persoonlijk langskomt:

“5.2. [...] Het college [verwerkingsverantwoordelijke] heeft in dit geval opgemerkt dat de handtekening op het verzoek en op het paspoort niet overeenkwamen met de handtekening op eerder ingediende Wob-verzoeken van een persoon met dezelfde naam die woont op hetzelfde adres. Het kon zich daarom in redelijkheid op het standpunt stellen dat daardoor twijfel is ontstaan over de identiteit van de verzoeker en alleen een kopie van het paspoort in dit geval niet voldoende was. Dat het inzageverzoek volgens [appellant sub 1] was ingediend vanaf het adres waarmee hij staat ingeschreven in de basisregistratie personen en het overzicht naar dat adres gestuurd kon worden, heeft het college onvoldoende kunnen achten om de identiteit deugdelijk te kunnen vaststellen. Het college kon aanvullende informatie verlangen ter vaststelling van de identiteit van [appellant sub 1]. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de twee opties die het college [appellant sub 1] heeft gegeven, het overleggen van een gewaarmerkte of geautoriseerde kopie van een geldig identiteitsbewijs of het persoonlijk langskomen op het gemeentehuis, in dit geval niet onevenredig bezwarend zijn. Weliswaar is de afstand naar het gemeentehuis voor [appellant sub 1] groot, maar het alternatief van een gewaarmerkte of geautoriseerde kopie brengt niet zodanig hoge kosten mee dat aan het recht om vrijelijk een inzageverzoek te doen afbreuk wordt gedaan.”

Terzijde. In deze zaak bestond al twijfel over de identiteit van de verzoeker en werd daarom aanvullende informatie verzocht. Wat dat betreft verschilt deze zaak dus van de hiervoor al besproken uitspraak van 9 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2915](#), waarin de Afdeling het

niet redelijk vond om standaard, dus in alle gevallen, te eisen dat de verzoeker persoonlijk langskomt. Zie ook ABRvS 9 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2927](#), r.o. 6.2; ABRvS 8 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2020:1680](#), r.o. 4.1

Als de verzoeker de gevraagde documentatie ter (verificatie van de) identificatie niet verstrekt, dan kan dat aanleiding zijn om het inzageverzoek buiten behandeling te stellen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1744](#):

“4.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college als verwerkingsverantwoordelijke op grond van artikel 12, zesde lid, van de AVG, met reden heeft getwijfeld aan de identiteit van [appellant]. Dat blijkt uit de wijze waarop het verzoek van [appellant] was ingediend en uit het feit dat hij geen gehoor heeft gegeven aan het identificatieverzoek. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat het college het verzoek van [appellant] buiten behandeling heeft mogen laten.”

Zie verder weer ABRvS 9 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2833](#), waaruit in ieder geval blijkt dat de rechtbank Noord-Holland dat oordeel is toegedaan (r.o. 3). Zie verder ook rechtbank Amsterdam 11 maart 2021 [ECLI:NL:RBAMS:2021:1020](#), r.o. 4.21 en rechtbank Zeeland-West-Brabant 8 februari 2022, [ECLI:NL:RBZWB:2022:628](#), r.o. 7.

Uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 4 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1744](#) volgt overigens ook nog dat het feit dat sprake is van een objectieve belemmering aanleiding kan zijn om de verlangde informatie toch niet disproportioneel te achten:

“4.2 [...] Zoals de rechtbank verder terecht heeft overwogen, heeft [appellant] [verzoeker] niet gesteld dat er voor hem een objectieve belemmering is om zijn verzoek via DigiD in te dienen of zich op het gemeentehuis te legitimeren. De rechtbank heeft de door het college verlangde informatie dan ook terecht niet disproportioneel geacht.”

Een enkele keer kiest de rechter een andere benadering dan het buiten behandeling stellen van een inzageverzoek. Als de verzoeker weigert de gevraagde informatie te verstrekken, brengt dat met zich dat de verzoeker niet als betrokkene kan worden aangemerkt, met als gevolg dat zijn verzoek niet wordt opgevat als een inzageverzoek op grond van artikel 15 AVG. Zie onder andere rechtbank Overijssel 26 maart 2021, [ECLI:NL:RBOVE:2021:1296](#) en rechtbank Gelderland 22 april 2021, [ECLI:NL:RBGEL:2021:1996](#).

### 3 Het doel van het inzage­recht en misbruik van recht

De uniewetgever zegt het luid en duidelijk in overweging 63 van de preambule van de AVG: het inzage­recht beoogt de betrokkene in staat te stellen zich van de verwerking op de hoogte te stellen en de rechtmatigheid daarvan te controleren. Deze doelstelling sluit aan bij overweging 41 van de richtlijn, waarin de gemeenschaps­wetgever zei dat het inzage­recht beoogt de betrokkene in staat te stellen zich te vergewissen van de juistheid en de rechtmatigheid van de gegevens­verwerking. Er kan daarom van worden uitgegaan dat, in elk geval wat dit aspect betreft, de rechtspraak over het inzage­recht van artikel 12, onderdeel a, van de richtlijn en artikel 35 Wbp ook betekenis heeft bij de uitleg en toepassing van het inzage­recht van artikel 15 AVG. Een bevestiging hiervan zien we in de beschikking van

rechtbank Amsterdam van 9 april 2020, [ECLI:NL:RBAMS:2020:2250](#), waarvan rechtsoverweging 4.20 begint met de vaststelling dat er:

“geen aanwijzingen [zijn] dat onder de AVG de doelstelling en omvang van dit inzagerecht ten opzichte van de Richtlijn persoonsgegevens is gewijzigd. De rechtbank neemt dan ook tot uitgangspunt dat de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) en de Hoge Raad die zijn gewezen over het inzagerecht ten tijde van de Richtlijn persoonsgegevens ook gelding hebben nu de AVG van kracht is.”

Het door de unie- en gemeenschapswetgever beoogde doel van het inzagerecht heeft betekenis bij beantwoording van de vraag of er sprake is van misbruik van recht in de zin van artikel 3:13 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In veel procedures zien we dat verwerkingsverantwoordelijken, geconfronteerd met tientallen vaak heel omvangrijke inzageverzoeken van dezelfde verzoeker, zich op het standpunt stellen dat de verzoeker misbruik maakt van het inzagerecht. In vooral de meer extreme gevallen zien we dat de rechter daarin meegaat.

Een voorbeeld vinden we in een beschikking van het gerechtshof Amsterdam van 3 maart 2020, [ECLI:NL:GHAMS:2020:648](#). In deze zaak ging het om een inzageverzoek gedaan in het kader van een zaak waarin verzoeker verschillende partijen, waaronder een familielid, een bank en een notaris, aansprakelijk stelde voor de schade die hij meende te hebben geleden bij de verdeling van een gezamenlijk vermogen. De verzoeker had, behalve een vordering op grond van artikel 843a Rv en een verzoek om een voorlopig getuigenverhoor, ook een inzageverzoek gedaan. Uit een en ander maakt het hof op dat het inzageverzoek niet was gedaan om de juistheid en rechtmatigheid van de gegevensverwerking te controleren, met als gevolg dat het werd gekwalificeerd als misbruik van recht.

“3.10 [...] Uit de stukken en de ter gelegenheid van de mondelinge behandeling in hoger beroep door [appellanten] gegeven toelichting blijkt dat zij, kort gezegd, inzage in de gevraagde gegevens wensen teneinde vast te kunnen stellen wat de aanleiding was voor bepaalde door ABN AMRO verrichte handelingen ten aanzien van zijn vermogen en persoonsgegevens. Zo willen zij weten waarom de contact- en adresgegevens van [appellant sub 1] zijn gewijzigd en waarom kredietovereenkomsten zijn aangegaan zonder dat hij daarvoor heeft getekend. [...] Uit deze stellingen van [appellanten] is niet aannemelijk geworden dat [appellanten] inzage wensen in de door ABN AMRO verwerkte persoonsgegevens ter controle van de juistheid en rechtmatigheid van de verwerking daarvan. [...] Het hof concludeert dat [appellanten] met de onderhavige verzoeken betreffende [appellant sub 1] de bevoegdheid tot het indienen van inzageverzoeken gebruiken voor een ander doel dan het door de Wpb (oud) en AVG beoogde doel.”

Er was ook sprake van misbruik van recht in een zaak waarin verzoeker een inzageverzoek had gedaan om informatie te verkrijgen die hij wilde gebruiken om in een eventueel tegen de Staat te starten procedure nader bewijs van zijn onschuld te kunnen leveren. Het ging verzoeker er dus niet om te controleren of de persoonsgegevens juist zijn en rechtmatig zijn verwerkt. En dat leverde volgens de rechtbank Rotterdam in zijn beschikking van 21 januari 2020, [ECLI:NL:RBROT:2020:515](#), misbruik van recht op:

“4.8 Ter gelegenheid van de mondelinge behandeling heeft [verzoeker] verklaard dat hij de verzoeken uitsluitend heeft ingediend om zijn onschuld te bewijzen met stukken die betrekking hebben op procesdossiers waarin hij als procespartij betrokken was. Voor zover moet worden geconstateerd dat het doel dat [verzoeker] nastreeft geen betrekking heeft op het controleren of zijn persoonsgegevens juist zijn en rechtmatig zijn verwerkt, maar het te doen is om informatie te verkrijgen die hij wil gebruiken om in een eventueel tegen de Staat te starten procedure (nader) bewijs van zijn onschuld te kunnen leveren. Het doel van [verzoeker] bij zijn inzagerecht ziet niet op de bescherming van persoonsgegevens zodat sprake is van misbruik van recht.”<sup>7</sup>

In de beschikking van 25 mei 2022, [ECLI:NL:RBMNE:2022:2320](#), onderkende de rechtbank Midden-Nederland dat met het aannemen van misbruik van recht terughoudend dient te worden omgegaan, omdat dat betekent dat diegene aan wie de wet een bevoegdheid toekent deze niet kan invoeren. Uit het verzoekschrift bleek evenwel ondubbelzinnig dat verzoeker het inzagerecht gebruikte om (nieuwe) informatie te verkrijgen ten behoeve van zijn verdediging in lopende straf- en civielrechtelijke procedures. Om deze reden kwam de rechtbank toch tot het oordeel dat dit als AVG-verzoek ingekleed verzoek, misbruik van recht opleverde:

“4.20 De verzoeken van [verzoeker] zijn formeel weliswaar ingekleed als AVG-verzoeken, maar betreffen materieel het verkrijgen van (nieuwe) informatie ten behoeve van (zijn verdediging in) voormelde procedures. Het doel van [verzoeker] bij zijn inzagerecht ziet derhalve niet op de bescherming van persoonsgegevens zodat in deze zaak evident sprake is van misbruik van recht. Het verweer van [verweerster] slaagt. Dit betekent dat het verzoek van [verzoeker] reeds op deze grond voor afwijzing gereed ligt. Om die reden wordt niet meer toegekomen aan al het overige dat door [verzoeker] is aangevoerd en verzocht.”

Enkele vergelijkbare uitspraken:

- ABRvS 24 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2403](#), r.o. 5.2-5.7;
- Rechtbank Rotterdam 23 februari 2022, [ECLI:NL:RBROT:2022:1437](#), r.o. 4.5;
- Rechtbank Limburg 2 april 2021, [ECLI:NL:RBLIM:2021:2946](#), r.o. 12.5;
- ABRvS 6 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3754](#), r.o. 5-9;
- Rechtbank Limburg 5 september 2019, [ECLI:NL:RBLIM:2019:10535](#), r.o. 4.4.6 en 4.4.7;
- Rechtbank Noord-Nederland 23 april 2019, [ECLI:NL:RBNNE:2019:3762](#), r.o. 6;
- Hoge Raad 16 maart 2018, [ECLI:NL:HR:2018:365](#), r.o. 3.3.

Niet altijd is misbruik van recht zonder meer duidelijk. In die gevallen krijgt de verzoeker vaak het voordeel van de twijfel. Zo was de mogelijkheid dat verzoeker óók van het inzagerecht gebruik maakte om gegevens te verkrijgen ten behoeve van een andere gerechtelijke procedure, op zichzelf ontoereikend om aan te nemen dat hij van dit recht misbruik maakt. Onder deze omstandigheden kan, zegt het gerechtshof Den Haag in de beschikking van 31

---

<sup>7</sup> In deze zaak stond één van de auteurs van deze bijdrage de verwerkingsverantwoordelijke bij.

oktober 2017, [ECLI:NL:GHDHA:2017:3011](#), nog niet worden geoordeeld dat verzoeker zijn recht uitoefent voor een ander doel dan waarvoor het is verleend:

“7. Dat [appellant] [...] mogelijk tevens een ander belang heeft (gehad), te weten het verkrijgen van gegevens om deze te gebruiken in een gerechtelijke procedure – het hof merkt op dat de tussen partijen bij het gerechtshof Amsterdam aanhangige procedure inmiddels in staat van wijzen is – is ontoereikend om aan te nemen dat hij van dit recht misbruik maakt. Onder deze omstandigheden kan immers niet worden geoordeeld dat [appellant] zijn recht uitoefent voor een ander doel dan waarvoor het is verleend.”

Van misbruik van recht kan dus alleen sprake zijn als de verzoeker het inzagerecht uitsluitend aanwendt voor andere doeleinden dan waarvoor het inzagerecht is bedoeld. En daarvan kan niet zonder meer worden uitgegaan. Enkele jaren later, op 14 december 2021, [ECLI:NL:GHDHA:2021:2793](#), komt het gerechtshof met een vergelijkbare overweging:

“6.2 appellant [verzoeker] heeft tijdens de mondelinge behandeling in hoger beroep bevestigd dat hij de te verkrijgen gegevens mogelijk zal betrekken in procedures inzake bedoelde verwijten. Naar het oordeel van het hof is echter onvoldoende aannemelijk geworden dat dit het enige doel is waarvoor [appellant] zijn informatie- en inzagerechten uitoefent. Ter zitting van het hof heeft [appellant] ook opgemerkt dat zijn doel is na te gaan welke persoonsgegevens van hem op welke wijze door Nauta [verwerkingsverantwoordelijke] zijn verwerkt en of dit rechtmatig is gebeurd, en dat als blijkt dat Nauta daarbij onrechtmatig heeft gehandeld, hij zal bekijken welke Avg-rechten hij kan uitoefenen om die onrechtmatigheid te adresseren. Dat appellant zijn bevoegdheid misbruikt door haar uit te oefenen voor een ander doel dan waarvoor zij is verleend (als bedoeld in art. 3:13 lid 2 BW), kan dus niet worden geoordeeld.”

De rechtbank Amsterdam komt tot hetzelfde oordeel in een beschikking van 11 maart 2021, [ECLI:NL:RBAMS:2021:1020](#). In deze zaak hadden taxichauffeurs bij Uber een inzageverzoek gedaan en in de procedure naar voren gebracht dat zij de juistheid en rechtmatigheid van hun eigen gegevens wensden te controleren onder meer om andere privacyrechten uit te oefenen. De omstandigheid dat verzoekers, en de vakbond waarbij zij zijn aangesloten, ook een ander belang bij het verkrijgen van persoonsgegevens hebben, namelijk om deze te gebruiken om duidelijkheid te verkrijgen over hun arbeidsrechtelijke positie of bewijs in een gerechtelijke procedure tegen de verwerkingsverantwoordelijke te verzamelen, maakt niet dat er kan worden gesproken van misbruik van recht (r.o. 4.24-4.26).

Zie ook de uitspraak van 19 maart 2021 van de rechtbank Rotterdam met [ECLI:NL:RBROT:2021:2306](#):

“4.2 [...] Dat eiser [verzoeker] eventueel verkregen persoonsgegevens in een andere procedure zal gebruiken, leidt de rechtbank nog niet tot het oordeel dat daarmee sprake is van misbruik van recht. Dat maakt op zichzelf niet dat het doel van het verzoek niet meer in overeenstemming is met het doel van de AVG.”



Ook volgens de Afdeling was er geen sprake van misbruik van recht in het geval waarin verzoeker wilde kunnen achterhalen welke gemeentebesturen bepaalde berichten hadden geplaatst op een VNG-forum. Aldus werd duidelijk in ABRvS 23 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:181](#), r.o. 3.2. Dat is begrijpelijk, al was het maar omdat artikel 15, eerste lid, onderdeel g, AVG verlangt dat de beschikbare informatie over de herkomst van persoonsgegevens wordt medegedeeld aan de betrokkene. Eveneens begrijpelijk is dat er volgens de Afdeling geen sprake was van misbruik van recht in het geval van een betrokkene die een inzageverzoek deed omdat was gebleken dat gemeenten onderling gegevens over hem uitwisselden en hij wilde achterhalen of ook de gemeente Ede – de verwerkingsverantwoordelijke bij wie hij het betreffende inzageverzoek had gedaan – zijn gegevens met andere gemeenten had gedeeld. Aldus ABRvS 9 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:688](#), r.o. 5.4. Dit ook omdat een betrokkene op grond van artikel 15, eerste lid, onderdeel c, AVG recht heeft op informatie over de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie zijn of haar persoonsgegevens zijn of zullen worden verstrekt.

Het kan ook zijn dat onderdelen van het inzageverzoek worden afgewezen omdat het niet aannemelijk is dat verzoekers inzage willen in de verwerkte persoonsgegevens ter controle van de juistheid en rechtmatigheid van de verwerking daarvan. We zien dat in de hiervoor al genoemde Uber-beschikking van de rechtbank Amsterdam, 11 maart 2021, [ECLI:NL:RBAMS:2021:1020](#), waarin het ging om gegevens opgenomen in interne notities. De rechtbank overweegt:

“4.41 [...] Verzoekers hebben evenwel onvoldoende concreet toegelicht in hoeverre zij de juistheid en rechtmatigheid van persoonsgegevens die in de desbetreffende notities als feitelijke basis daarvan zijn opgenomen wensen te controleren. Dit deel van het verzoek zal daarom worden afgewezen.”

Zie ook r.o. 4.59 van deze beschikking.

Van belang daarbij is dat de verzoeker niet is gehouden te onderbouwen waarom hij of zij een inzageverzoek doet, iets wat de Hoge Raad al had uitgemaakt in het Dexia-arrest van 29 juni 2007, [ECLI:NL:HR:2007:AZ4664](#) en wat voor AG Drijber aanleiding was om op te merken dat de kans gering is dat een inzageverzoek inderdaad misbruik oplevert. Aldus blijkt uit zijn conclusie van 9 november 2018, [ECLI:NL:PHR:2018:1273](#), r.o. 3.36.

De omstandigheid dat een verzoeker in eerdere procedures misbruik van recht heeft gemaakt, is onvoldoende om aan te nemen dat daar bij een later verzoek wel weer sprake van zal zijn. Aldus ABRvS 9 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:688](#) en ABRvS 23 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:181](#), r.o. 3.2.

Alles overziend is duidelijk dat de verzoeker, als hij daarom wordt gevraagd, er goed aan doet altijd te zeggen dat hij zijn inzageverzoek doet om te controleren of de op hem betrekking hebbende gegevens juist en rechtmatig worden verwerkt. En liever niets anders dan dat.

#### 4 Precisering van het verzoek

Een verwerkingsverantwoordelijke behoeft op grond van artikel 12, vijfde lid, AVG geen gevolg te geven aan een inzageverzoek dat buitensporig is. De bewijslast dat er sprake is van zo een buitensporig verzoek rust op de verwerkingsverantwoordelijke, zo blijkt ook uit

genoemd artikelonderdeel. In de praktijk zien we met enige regelmaat dat een betrokkene een heel algemeen en daardoor heel omvangrijk inzageverzoek doet, bijvoorbeeld door inzage te vragen in alle persoonsgegevens die in de organisatie van de verwerkingsverantwoordelijke worden verwerkt, met inbegrip van de gegevens opgenomen in e-mailberichten van de medewerkers in de organisatie, en dat vanzelfsprekend allemaal op te vatten in de 'ruimst mogelijke zin'. De afhandeling van een dergelijk verzoek kan de verwerkingsverantwoordelijke onevenredig veel tijd kosten. De uniewetgever heeft daarvoor oog en bepaalt in artikel 12, vijfde lid, onderdeel b, AVG dat de verwerkingsverantwoordelijke mag weigeren gevolg te geven aan een inzageverzoek als dat buitensporig is. Uit overweging 63 van de Preambule van de AVG wordt duidelijk dat de verwerkingsverantwoordelijke die een grote hoeveelheid persoonsgegevens verwerkt, van de verzoeker mag verlangen dat hij preciseert op welke informatie of welke verwerkingsactiviteiten het verzoek betrekking heeft.

De Afdeling lijkt niet snel geneigd om zo een verzoek alleen om deze reden op te vatten als buitensporig. Zo bleek in een procedure waarin verzoeker om inzage verzocht in:

“alle gegevens over de periode van 1 januari 2013 tot op heden [d.w.z. 16 juli 2018] die de belastingdienst zowel digitaal als overigens heeft verwerkt en/of (overigens) heeft vastgelegd, op iedere plaats/locatie/persoon/dossier binnen de belastingdienst”

In deze procedure voerde de Minister van Financiën aan dat met de afhandeling van de verzoeken enkele weken gemoeid zouden zijn. De Afdeling was daarvan niet onder de indruk. In haar uitspraak van 23 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1331](#) overweegt het rechtscollege dat dat onvoldoende was om de verzoeken als buitensporig aan te merken (r.o. 6.1). Toch wordt vaak wel erkend dat een, in heel algemene termen uitgedrukt inzageverzoek een onevenredige inspanning kan vragen van de verwerkingsverantwoordelijke. In een beschikking van 20 juni 2019, [ECLI:NL:RBAMS:2019:4404](#) stelt de rechtbank Amsterdam dat:

“4.9 [...] het verzoek zodanig breed is geformuleerd dat het in de gegeven omstandigheden te onbepaald is om te kunnen worden uitgevoerd.”

En ook dat:

“4.11 [...] [i]ntegrale honorering van het verzoek van [verzoeker] om alle verwerkte persoonsgegevens [...] onder deze omstandigheden niet alleen welhaast praktisch ondoenlijk [zou] zijn maar ook een veel te omvangrijke en daarmee kostbare zoektocht van [verwerkingsverantwoordelijke] [zou] meebrengen.”

Zie ook bijvoorbeeld rechtbank Noord-Holland van 23 mei 2019, [ECLI:NL:RBNHO:2019:4283](#), r.o. 4.17.<sup>8</sup>

Eerder, waar het ging om het inzage recht van artikel 35 Wbp, had het gerechtshof 's-Hertogenbosch in zijn arrest van 11 december 2014, [ECLI:NL:GHSHE:2014:5221](#), r.o. 7.12.7, al uitgemaakt dat de verwerkingsverantwoordelijke niet hoeft mee te werken aan een inzageverzoek dat:

---

<sup>8</sup> Ook in deze zaak stond één van de auteurs van deze bijdrage de verwerkingsverantwoordelijke bij.

“zo weinig concreet is dat gesproken moet worden van een ontoelaatbare ‘fishing expedition’.”

Zie verder ook:

- gerechtshof 's-Hertogenbosch 1 februari 2018, [ECLI:NL:GHSHE:2018:363](#), r.o. 3.7.6
- rechtbank Amsterdam 20 juni 2019, [ECLI:NL:RBAMS:2019:4418](#), r.o. 4.11;
- rechtbank Amsterdam 11 maart 2021, [ECLI:NL:RBAMS:2021:1020](#), r.o. 4.35.

Het komt wel voor dat de verzoeker zijn in heel algemene bewoordingen gesteld inzageverzoek pas halverwege de gerechtelijke procedure preciseert, soms zelfs pas nadat de rechter daar tijdens de zitting om heeft gevraagd. Aan een dergelijke late precisering kent de rechter soms wel betekenis toe. Dit tot ergernis van de verwerkingsverantwoordelijke die, als het verzoek eerder was gepreciseerd, daaraan mogelijk gemakkelijk had kunnen voldoen en aldus de procedure had kunnen voorkomen. Een voorbeeld zien we in de beschikking van de rechtbank Midden-Nederland van 24 maart 2021, [ECLI:NL:RBMNE:2021:1354](#).<sup>9</sup>

Een weigering om het verzoek te preciseren betekent niet altijd dat de verwerkingsverantwoordelijke zonder meer het verzoek terzijde kan schuiven. In een beschikking van 15 juni 2020, [ECLI:NL:RBMNE:2020:2222](#) oordeelde de rechtbank Midden-Nederland dat de verwerkingsverantwoordelijke bij een dergelijk verzoek kan volstaan met een algemene zoekslag naar de meest gangbare persoonsgegevens, zoals de NAW-gegevens:

“12. [...] In het geval van een algemeen geformuleerd verzoek kan in beginsel van het bestuursorgaan slechts een algemene zoekslag worden gevegd naar de meest gangbare persoonsgegevens (onder meer NAW-gegevens). Bij een concreter geformuleerd verzoek ligt dit anders. In zo'n situatie kan van een bestuursorgaan een meer diepgravend onderzoek worden gevegd. In eisers geval is sprake van een zeer algemeen geformuleerd verzoek.”

Zie ook rechtbank Midden-Nederland 9 juli 2021, [ECLI:NL:RBMNE:2021:3264](#), r.o. 6.

De mate van precisering of concretisering bepaalt wat van de verwerkingsverantwoordelijke kan worden verlangd. Naarmate het verzoek meer concreet is mag van de verwerkingsverantwoordelijke een verdergaande inspanning worden verlangd. We zien dat in de beschikking van de rechtbank Noord-Holland van 18 juni 2021, [ECLI:NL:RBNHO:2021:6040](#).

“7. In zijn algemeenheid geldt dat een verwerkingsverantwoordelijke mag vragen om precisering als hij een grote hoeveelheid gegevens verwerkt. Dat betekent echter nog niet dat een verwerkingsverantwoordelijke in alle gevallen precisering kan eisen alvorens een zoekslag te verrichten. Naarmate een verzoek meer concreet is, mag van de verwerkingsverantwoordelijke meer inspanning worden verwacht, maar ook bij een algemeen geformuleerd verzoek mag naar het oordeel van de rechtbank worden verwacht dat de verwerkingsverantwoordelijke een zoekslag verricht naar de meest gangbare persoonsgegevens (bijvoorbeeld aan de hand van de NAW-gegevens en het BSN-nummer) in de meest gangbare gegevensbestanden en/of computersystemen/applicaties. Dat zou slechts anders

---

<sup>9</sup> Idem.

zijn als van de zijde van de verwerkingsverantwoordelijke inzichtelijk gemotiveerd wordt dat ook zo'n beperkte zoekslag onevenredig veel inspanning vergt."

Van belang is dat de rechtbank, zo blijkt uit de laatste zin de van deze overweging, aan de verwerkingsverantwoordelijke wel nog de mogelijkheid biedt om inzichtelijk te maken dat ook zo een beperkte algemene zoekslag een onevenredige inspanning vergt. De rechter is er echter niet gemakkelijk van overtuigd dat een dergelijke beperkte algemene zoekslag inderdaad een onevenredige inspanning vergt. Dat volgt al uit het vervolg van de hiervoor genoemde uitspraak van de rechtbank Noord-Holland:

"8. Niet betwist is dat de Belastingdienst een grote hoeveelheid gegevens verwerkt. Ter zitting heeft verweerder [nl. de minister d.w.z. verwerkingsverantwoordelijke] toegelicht dat voor het doorzoeken van de vele systemen waarin de Belastingdienst persoonsgegevens verwerkt apart moet worden ingelogd door medewerkers en dat voor sommige systemen, zoals het systeem Fraude Signalering Voorziening (FSV), slechts een beperkt aantal medewerkers geautoriseerd is. Verweerder heeft met die toelichting echter onvoldoende gemotiveerd dat het niet mogelijk zou zijn een zoekslag naar de meest gangbare persoonsgegevens (NAW-gegevens en het BSN) te verrichten in een aantal van de grotere applicaties of systemen. De omstandigheid dat daarvoor per systeem of applicatie moet worden ingelogd of dat niet iedere belastingmedewerker toegang tot een systeem of applicatie heeft, rechtvaardigt zonder nadere motivering niet de conclusie dat dit een onevenredige inspanning vraagt van de Belastingdienst. Het bestreden besluit ontbeert daarmee een deugdelijke motivering en zal om die reden worden vernietigd.

Zie bijvoorbeeld ook rechtbank Den Haag 22 maart 2022, [ECLI:NL:RBDHA:2022:2434](#), r.o. 5.

Tegelijkertijd geldt wel: wat de verwerkingsverantwoordelijke niet heeft, kan hij ook niet verstrekken. Als de verwerkingsverantwoordelijke na onderzoek heeft vastgesteld dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling de rechter niet ongeloofwaardig voorkomt, is het aan de verzoeker om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door de verwerkingsverantwoordelijke, een bepaald document toch onder de verwerkingsverantwoordelijke berust en dat er inzage moet worden gegeven in de daarin opgenomen persoonsgegevens. Aldus ABRvS 31 januari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:312](#), overw. 5.2.

En recenter:

- ABRvS 13 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1993](#), r.o. 5.4;
- Rechtbank Limburg 9 juni 2022, [ECLI:NL:RBLIM:2022:4404](#), r.o. 12.1 en 12.2;
- ABRvS 19 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:148](#), r.o. 8.2 en 8.4;
- ABRvS 23 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1331](#), r.o. 5.1;
- ABRvS 16 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1278](#), r.o. 6.5;
- ABRvS 31 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:675](#), r.o. 6.1;
- Rechtbank Midden-Nederland 15 juni 2020, [ECLI:NL:RBMNE:2020:2222](#), r.o. 13.

En tot slot nog een andere variant: een verwerkingsverantwoordelijke hoeft in beginsel geen inzage te geven in wel aangetroffen gegevens waarvan duidelijk is dat de betrokkene er al over beschikt. Zo overwoog de Afdeling:

“3.1. Daargelaten of [appellant] [verzoeker] aan de Wbp een recht op een kopie van het hem betreffende dossier kan ontlenuen, oordeelt de Afdeling dat ter zitting voldoende is komen vast te staan dat [appellant] reeds over alle stukken beschikte. Hierbij heeft zij evenals de rechtbank in aanmerking genomen dat het volledige dossier aan [appellant] is verstrekt in het kader van een eerder gevoerde procedure en dat [appellant] tevens beschikte over alle correspondentie naar aanleiding van zijn verscheidene verzoeken om informatie over zijn schuldpositie. De stelling van het college dat [appellant] reeds over alle stukken beschikte, komt de Afdeling dan ook niet ongeloofwaardig voor. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij niet over alle stukken beschikt. De rechtbank heeft voorts terecht van belang geacht dat het college [appellant] bij het besluit van 24 augustus 2012 heeft uitgenodigd om contact op te nemen om de inhoud van het verzoek te kunnen bespreken en dat het [appellant] heeft verzocht om een afspraak te maken voor de inzage van het dossier, ingeval [appellant] zich door de bij het besluit verstrekte stukken niet voldoende geïnformeerd achtte. [appellant] heeft van deze gelegenheden geen gebruik gemaakt, maar een bezwaarschrift ingediend. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college verstrekking van een afschrift van het dossier heeft mogen weigeren. Het overig in hoger beroep aangevoerde door [appellant] behoeft geen bespreking.” (ABRVs 14 mei 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1728](#)).

Zie ook:

- HR 29 juni 2007, [ECLI:NL:HR:2007:AZ4663](#), r.o. 3.4;
- Rechtbank Noord-Nederland 23 april 2019, [ECLI:NL:RBNNE:2019:3761](#), r.o. 6;
- Rechtbank Noord-Holland 23 mei 2019, [ECLI:NL:RBNHO:2019:4283](#), r.o. 4.9;
- Rechtbank Midden-Nederland 8 december 2020, [ECLI:NL:RBMNE:2020:5275](#), r.o. 4.

## 5 Afsluiting

Er is vrij veel rechtspraak over het inzagerecht en daarin zien we verschillende ontwikkelingen. In deze bijdrage bespreken we enkele daarvan.

De verwerkingsverantwoordelijke moet zeker weten dat degene die het verzoek doet ook daadwerkelijk de betrokkene is die aanspraak maakt op inzage in de op hem betrekking hebbende persoonsgegevens. Vereist is dus een deugdelijke identiteitsvaststelling. Tegelijkertijd mag de wijze waarop de verwerkingsverantwoordelijke de identiteit van verzoeker verifieert niet zo belemmerend zijn dat de uitoefening van het inzagerecht wordt gefrustreerd. Een en ander afwegend heeft de Afdeling uitgemaakt dat de verwerkingsverantwoordelijke van de verzoeker in ieder geval standaard mag verlangen dat hij een kopie van paspoort of identiteitsbewijs verstrekt.

Verder is het duidelijk dat de redenen waarom verzoeker gebruik maakt van het recht ertoe doen. Het inzagerecht is bedoeld om betrokkenen in staat te stellen om de juistheid en de rechtmatigheid van de gegevensverwerking te controleren. Een verzoek dat uitsluitend is gedaan voor een ander doel, bijvoorbeeld om de eigen bewijspositie in gerechtelijke procedure te versterken, loopt het risico om te worden opgevat als misbruik van recht. Een

verzoeker doet er dus goed aan om altijd aan te geven dat hij zijn verzoek (ook) doet om de rechtmatigheid van de gegevensverwerking na te gaan.

De verwerkingsverantwoordelijk kan van de verzoeker verlangen dat hij een heel algemeen geformuleerd, en daardoor heel omvangrijk, inzageverzoek preciseert. De verzoeker die dat niet, of niet in voldoende mate doet, loopt het risico dat het verzoek wordt opgevat als buitensporig ('te onbepaald' en 'praktisch ondoenlijk', 'a fishing expedition'). Als het gaat om zo een algemeen geformuleerd verzoek kan de verwerkingsverantwoordelijke volstaan met een algemene zoekslag naar de meest gangbare persoonsgegevens. Maar ook dat kan natuurlijk veel van de verwerkingsverantwoordelijke vragen, zeker als het gaat om grote, gegevensintensieve organisaties.