

Noot bij LJN: AS2141, uitspraak ABRvS van 12 januari 2005.

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AS2141>

Wetsartikelen: art. 36 en 45 Wbp, art. 3:2 Awb, Wet TBA

Trefwoorden: persoonsdossier, persoonsgegevens, gegevensverwerking, medisch onderzoeksverslag, onderzoeksplicht, absolute competentie, correctierecht

Kop:

Appellante heeft het UWV op grond van art. 36 Wet bescherming persoonsgegevens gevraagd om correctie van het medisch onderzoeksverslag, toegespitst op de verwijdering van een specifieke alinea over een telefoongesprek van de geneeskundige met appellante's huisarts. Dit telefoongesprek zou niet hebben plaatsgevonden, hetgeen betrokkene kan onderbouwen met verklaringen van haar huisarts. De Afdeling oordeelt als volgt. Gelet op de met een verklaring van haar huisarts onderbouwde stelling van appellant dat het bewuste overleg tussen de huisarts en de geneeskundige van het GAK niet heeft plaatsgehad, lag het in het in het voorliggende geval op de weg van de raad om bij het nemen van de beslissing op bezwaar onderzoek te verrichten naar de juistheid van de desbetreffende gegevens uit het onderzoeksverslag. Aan de enkele omstandigheid dat in de bewuste alinea gedetailleerde gegevens zijn opgenomen kan in dit geval geen doorslaggevend betekenis worden gehecht. Gelet op de stukken is niet onaannemelijk dat in die alinea gegevens zijn opgenomen die reeds vóór het beweerdelijk overleg bekend waren bij of verondersteld werden door de geneeskundige. Nu de raad bij de beslissing op bezwaar zonder nader onderzoek heeft volstaan met de overweging dat het alleszins aannemelijk is dat er op 10 juli telefonisch contact is geweest tussen geneeskundige en huisarts heeft de raad de beslissing op bezwaar genomen in strijd met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb. De rechtbank heeft dit miskend.

1. Dit is een mooie uitspraak van de Afdeling over de materiële – en naar te verwachten groeiende – betekenis van het recht op correctie van persoonsgegevens in art. 36 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) voor het bestuursrecht. Zie art. 45 Wbp op grond waarvan een beslissing van een bestuursorgaan op een dergelijk verzoek als besluit in de zin van art. 1:3, eerste lid, Awb is aangemerkt, vatbaar voor bezwaar en (hoger) beroep. Kern van de uitspraak is de onderzoeksplicht van het betreffende bestuursorgaan, i.c. de Raad van Bestuur van het UWV, in geval van gemotiveerde betwisting van de juistheid van in het persoonsdossier vastgelegde onderzoeksgegevens. De juistheid van feitenvaststelling en –vastlegging is rechtstreeks bepalend voor de rechtspositie van betrokkene. Niet alleen vanwege – breed gefundeerde – aanspraken uit een oogpunt van privacy en gegevensbescherming jo. het publiekrechtelijk persoonlijkheidsrecht. Vanuit een bestuursrechtelijke invalshoek is tevens van belang, dat gegevensverwerking en dus de juistheid ervan beslissend is voor de bewijspositie van zowel het bestuursorgaan als de burger. De huidige modernisering van de overheidsadministratie, met name de herstructurering van de informatie-infrastructuur via basisadministraties in combinatie met “authenticiteit” en “gebruiksverplichtingen” van hierin vastgelegde persoonsgegevens heeft tot gevolg dat de aanspraken van burgers in toenemende mate worden gekoppeld aan de vraag of en de wijze waarop hun persoonsgegevens zijn geregistreerd. In dit stelsel wordt van burgers verlangd actief voor hun rechten op te komen, dat wil zeggen de van overheidswege geregistreerde gegevens (periodiek) op juistheid te controleren en zo nodig actie te ondernemen in de vorm van gebruikmaking van het correctierecht in de Wbp of de betreffende sectorwet. Een derde element van de eventuele correctieplicht van bestuursorganen is de integriteit van de gegevensverwerking en daarmee van het (ambtelijk) functioneren van de overheid. Heeft hetgeen in een persoonsdossier of in een geautomatiseerd gegevensbestand is vastgelegd ook daadwerkelijk plaatsgevonden, met andere woorden: spoort de weergave met de feiten? Over dit

laatste punt gaat deze uitspraak. Deze vormt tevens een impliciete nuanciering van een eerdere uitspraak van de Afdeling van bestuursrechtspraak van 3 maart 2004, JB 2004, 156, dat de gelding van het correctierecht ex art. 36 Wbp volledig los zou staan van de toepassing van de onderliggende regeling, in dat geval de Wet TBA (Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen). Tevens illustreert deze uitspraak dat de huidige competentieverdeling van de Afdeling en CRvB met betrekking tot geschillen over gegevensverwerking in de sociale zekerheid op termijn geen vanzelfsprekende is.

2. In deze zaak waren de feiten als volgt. Aanleiding tot dit geschil was een verzoek van betrokkene aan de Raad van Bestuur van het UWV tot correctie ex art. 36, eerste lid, Wbp van het medisch onderzoeksverslag in haar persoonsdossier, toegespitst op de verwijdering van een bepaalde alinea. Dit onderdeel betrof de weergave door de geneeskundige bij het GAK van haar overleg met de huisarts van betrokkene in het kader van een arbeidsongeschiktheidsprocedure. Het verzoek om verwijdering was gebaseerd op de stelling, dat het hierin beschreven telefonische overleg feitelijk niet heeft plaatsgevonden, hetgeen verzoekster kon adstueren met een schriftelijke verklaring van haar huisarts. Bij de behandeling van dit correctieverzoek neemt dezelfde geneeskundige telefonisch contact op met deze huisarts en het is met name op basis van deze aanvullende rapportage, dat het UWV het correctieverzoek afwijst en dit standpunt bij besluit op bezwaar handhaaft. De rechtbank Arnhem gaat daarin mee, oordelend dat niet is komen vast te staan dat voor het onderzoeksverslag niet met de huisarts is gesproken, daarmee het UWV het voordeel van de twijfel gevend. Betrokkene laat het er niet bij zitten, gaat in hoger beroep en komt bij de Afdeling met een tweede, nadere verklaring van de huisarts, waarin de vaste praktijk van registratie van telefonische contacten in het huisartsinformatiesysteem een belangrijk element is. Het bewuste telefoongesprek is niet geregistreerd, zodat het er voor moet worden gehouden dat het contact niet heeft plaatsgevonden. Hoewel zorgvuldig verwoord is het oordeel van de Afdeling bikkelhard: “Gelet op de stukken is niet onaannemelijk dat in die alinea gegevens zijn opgenomen die reeds vóór het beweerdelijk overleg bekend waren bij of verondersteld werden door” de geneeskundige. Doordat nader onderzoek is uitgebleven en primair is afgegaan op de nadere rapportage van de betreffende geneeskundige oordeelt de Afdeling het weigeringsbesluit als genomen in strijd met de vereiste zorgvuldigheid ex art. 3:2 Awb. Dit betekent dat de aangevallen uitspraak wordt vernietigd, het beroep alsnog gegrond verklaard in combinatie met een vernietiging van het besluit op bezwaar. Daarmee weet het UWV wat het te doen staat. Of de in het verlengde van deze uitspraak waarschijnlijke wijziging van het medisch onderzoeksverslag verdere consequenties heeft is mogelijk, maar niet zeker.

3. Deze uitspraak illustreert wat de betekenis van het correctierecht in het bestuursrecht kan zijn. In de eerste plaats een zelfstandig inzetbaar waarborginstrument terzake van de kwaliteit van het voorbereidingsonderzoek ex art. 3:2 Awb. Een verondersteld (en aantoonbaar) gebrek in de kwaliteit van de gegevensverwerking op persoonsniveau kan derhalve rechtstreeks bij het bestuursorgaan worden aangevochten, naast het uiteindelijke besluit, waarbij in geschil de juistheid van de onderliggende gegevens via het (zorgvuldigheids- en) motiveringsbeginsel eveneens aan de orde kan komen. Een dergelijke uitoefening van het correctierecht op grond van art. 36 Wbp is echter alleen mogelijk indien sprake is van verwerking van persoonsgegevens, geautomatiseerd of handmatig op basis van een bestand (dossierverzameling) in de zin van de artt. 1 en 2 Wbp, dan wel dat sprake is van een specifiek (inzage- en) correctierecht in een bijzondere wet, bijvoorbeeld art. (79 en) 82 Wet GBA. Met name vanwege de communautaire, grond- en verdragsrechtelijke grondslag van dit correctierecht, moet het ervoor worden gehouden, dat bestuursrechtelijke leerstukken als formele rechtskracht en het ne bis in idem beginsel in art. 4:6 Awb op deze categorie besluiten niet of anders uitwerken dan gebruikelijk. Dit kan belangrijk zijn bij de keuze voor een bepaald traject in geval van samenloop van min of meer overeenkomstige bepalingen in Wbp en sectorwetgeving. Rechtspersonen beschikken niet over een dergelijke, algemeen geformuleerde aanspraak op juiste registratie van gegevens. Wel is het zo dat de sectorwetgeving verschillende specifieke, voor rechtspersonen openstaande procedures kent met een vergelijkbare strekking. Bovendien is niet uitgesloten, dat onder omstandigheden een overeenkomstige aanspraak van rechtspersonen kan worden geconstrueerd op basis van art. 8 EVRM en 10, eerste lid, Grw. De jurisprudentie van het

EHRM en het HvJ EG biedt hiertoe mijns inziens zeker aanknopingspunten. En dan is er voor rechtspersonen natuurlijk nog het vangnet van art. 6:162 BW, de onrechtmatige overheidsdaad.

4. Uit bestuursrechtelijk oogpunt is voorts interessant, dat deze uitspraak voor het uitvoeringsorgaan tevens voorziet in een onderzoeksnorm: de impliciete verplichting van onbevangen feitenonderzoek in het kader van de bezwaarprocedure, ook aan de kant van deskundigen binnen de eigen uitvoeringsorganisatie. Vgl. in dit verband art. 10, derde lid, Awb, het mandaatverbod inzake het beslissen op een bezwaarschrift met betrekking tot degene die het primaire besluit in mandaat heeft genomen. Een vergelijkbaar verbod met betrekking tot klachtbehandeling is opgenomen in art. 9:7, eerste lid, Awb en de rechtspraak hieromtrent. In deze uitspraak wordt de facto de norm van art. 9:7, eerste lid, betreffende feitelijk handelen, ingelezen in de onderzoeksplicht terzake van een bezwaarschrift ex art. 3:2 Awb. Een juiste beslissing lijkt mij, met name uit een oogpunt van integriteitsbewaking van het overheidsfunctioneren.

5. Vergelijken we nu het hiervoor opgenomen oordeel met de uitspraak van de Afdeling van 3 maart 2004, JB 2004, 156. Hierin werd nog het standpunt ingenomen, dat bij een beslissing op een correctieverzoek op grond van art. 36 Wbp, de toepassing van de onderliggende wet geen rol speelt. Bezwaren tegen de wijze van totstandkoming van de op basis van deze materiewet genomen besluiten zouden in de procedures van bezwaar en beroep naar voren gebracht moeten worden. Volledigheidshalve moet vermeld, dat deze redenering in het teken stond van de beslissing op de door appellante opgeworpen bevoegdheidskwestie, immers is op te vatten als een aanvullende materiële overweging, in aansluiting op de constatering dat de Wbp niet is opgenomen in de bijlage ex art. 18, eerste lid, aanhef en onder b, Beroepswet, zodat de CRvB als sociale zekerheidsrechter naar het oordeel van de Afdeling terzake niet bevoegd is. Tegelijkertijd krijgt deze opvatting met betrekking tot gesplitste toepassing van Wbp en Wet TBA wel een materieel effect in relatie tot art. 8:42, eerste lid, Awb, de grief van appellante dat niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken door het UWV waren ingezonden. Op dit punt herhaalt de Afdeling, dat de toepassing van de Wet TBA in deze procedure niet aan de orde is, zodat geen sprake is van schending van het betreffende voorschrift. Vervolgens geeft de Afdeling een qua bewoordingen te enge interpretatie aan het correctierecht, te weten dat “het recht op verbetering en verwijdering van persoonsgegevens niet is bedoeld om gegevens, bestaande uit indrukken, meningen en conclusies omtrent de persoon van appellante, waarmee appellante zich niet kan verenigen, te corrigeren of te verwijderen”, zodat het UWV naar het oordeel van de Afdeling dan ook kon volstaan met het toevoegen van het schriftelijk commentaar van appellante aan het dossier. Ik ga er van uit dat ook deze opvatting contextgebonden moet worden opgevat. Het spreekt voor zich, dat in een correctieprocedure ex art. 36 Wbp de bezwaar- en beroepsprocedure met betrekking tot een besluit op grond van (in dit geval) de Wet TBA partieel niet nog eens moet worden overgedaan. Tegelijkertijd blijkt uit de tekst van art. 36, eerste lid, Wbp, dat de vraag of correctie in de vorm van verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming is geboden, is gerelateerd aan het doel van de gegevensverzameling in kwestie. Ingevolge deze bepaling moet immers door de houder/verantwoordelijke, onder controle van de rechter, worden getoetst op basis van de volgende criteria: (a) zijn de gegevens feitelijk onjuist, (b) zijn de gegevens voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend en (c) worden de gegevens anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift verwerkt.

Bevestigende beantwoording op één van deze criteria impliceert de verplichting tot feitelijke aanpassing van de betreffende gegevens. Eerst doet zich de vraag voor in welke vorm deze correctie moet plaatsvinden: verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming, afhankelijk van de aard van de informatiedrager en de aard van de gegevens waaromtrent rectificatie is gevraagd. De casus in de hiervoor opgenomen uitspraak betreft de feitelijke juistheid van de opgenomen gegevens, resulterend in de verplichting tot verbetering. De casus in de afdelingsuitspraak van 3 maart 2004 is anders, betreft indrukken, meningen en conclusies omtrent de persoon van betrokkene. Bij dit type gegevens overheerst veelal het op naam en functie gegeven deskundigheidsoordeel, dat inhoudelijk weliswaar op juistheid toetsbaar is, conform het standpunt van de Afdeling echter in beginsel niet in het kader van een correctieprocedure. In zo'n geval is herstel in de vorm van aanvulling, in het bijzonder door opneming van de reactie/lezing van betrokkene, een goed alternatief. In gevallen dat correctie niet

aan de orde is, kan een dergelijke aanvulling onder omstandigheden eveneens aangewezen zijn en wel op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel. Ook bij dit type informatie kan echter niet steeds worden volstaan met een aanvulling van betrokkene in het dossier, maar zal correctie onder omstandigheden moeten uitmonden in feitelijke aanpassing van het persoonsdossier. Dat is het geval wanneer de opgenomen gegevens apert onjuist zijn, dan wel dat de wijze van vastlegging zodanig is, dat deze als nodeloos kwetsend of zelfs stigmatiserend c.q. discriminerend moet worden aangemerkt. In zo'n geval kan niet met herstel in de vorm van aanvulling van de gewraakte gegevens worden volstaan, maar moet daadwerkelijk gewijzigd worden. In het licht van het voorgaande is de voorliggende uitspraak een noodzakelijke nuancering op de standpunten in de eerdere afdelingsafspraken. Omdat het correctierecht in de Wbp bij uitstek casuïstisch is meen ik dat meer jurisprudentie nodig is voor een volledige uitkristallisering van de verschillende elementen daarvan.

6. Ter afsluiting nog iets over de rechtsmachtverdeling tussen de Afdeling en de Centrale Raad van Beroep. Gezien de verwevenheid van Wbp en sectorwetgeving, met name door de doelbinding, is de huidige rechtsmachtverdeling geen gelukkige zaak. Wat de Centrale Raad als (militaire) ambtenarenrechter betreft ligt dat waarschijnlijk anders in verband met art. 18, eerste lid, aanhef en sub a, Beroepswet. Uit: CRvB 21 augustus 2003, TAR 2003, 181; CRvB 2 november 1995, TAR 1996, 3 en CRvB 29 mei 1995, TAR 1995, 174, zijn aanwijzingen te putten dat de Centrale Raad zich terzake van Wbp-kwesties in dit kader wel bevoegd zou achten. Aannemelijk is dat de huidige rechtsmachtverdeling niet zozeer het product is van een uitdrukkelijke beslissing van de wetgever bij de totstandkoming van de Wbp, maar van een omissie om in de aanpassingswet ook de bijlage in de Beroepswet aan te vullen. Ook op enkele andere punten is de aansluiting van de Wbp op het bestuursrecht niet volledig of problematisch gebleken. Inmiddels worden voorbereidingen getroffen voor de evaluatie van de Wbp. Het ligt in de rede ook dit punt van de rechtsmachtverdeling daarbij te betrekken.

Prof. mr. G. Overkleef-Verburg
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR