

**ABRvS 4 juli 2007, LJN: BA8742, zaaknr. 200608203/1**

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BA8742>

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
4 juli 2007, nr. 200608203  
(Mrs. Ligtelijn-van Bilderbeek, Offers en Van Diepenbeek)  
m.nt. prof. mr. G. Overkleeft-Verburg

Wbp artt. 6, 7, 8, aanhef en onder e, 16, 22, eerste lid, 31, 32 en 36, eerste lid, Wpolr

Convenant en privacyregeling Alijda Rotterdam. Samenwerkingsverband van OM, politie, gemeente, Belastingdienst en FIOD. Opneming van persoonsgegevens van malafide huiseigenaren op een zwarte lijst. Onrechtmatigheid van verstrekking van strafrechtelijke persoonsgegevens op basis van politieregisters aan het samenwerkingsverband. De doeleinden van gegevensverwerking zijn in de privacyregeling zodanig omschreven, dat deze als welbepaald en uitdrukkelijk omschreven in de zin van artikel 7 Wbp kunnen gelden. Gezien de doeleinden van Alijda hebben convenantpartijen zich op het standpunt kunnen stellen dat de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een publieke taak. De Alijda-lijst kan worden aangemerkt als noodzakelijke gegevensverwerking in de zin van art. 8, aanhef en sub e, Wbp, nu de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de op deze lijst opgenomen huiseigenaren niet onevenredig is aan het nagestreefde doel. De privacyregeling bevat onvoldoende waarborgen tegen willekeur en onbevoegde gegevensverstrekking om een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking in de zin van artikel 6 Wbp te verzekeren. De hoofdofficier van justitie heeft ten onrechte niet gemotiveerd waarom hij hierin geen aanleiding ziet voor verwijdering van de persoonsgegevens van appellanten.

## Noot

1. De relevantie van deze uitspraak betreft de normering van de verwerking van persoonsgegevens door structurele samenwerkingsverbanden van politie, OM, gemeenten en rijksdiensten. De oprichting hiervan past bij het huidige streven naar bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (integrale ketenhandhaving). Deze samenwerking op gemeentelijk of regionaal niveau is mede ondersteunend en complementair aan de Wet Bibob. Zie de brieven van de ministers van Justitie en BZK over de aanpak van de georganiseerde criminaliteit (TK 2006-2007, 29911, nr. 5) en de evaluatie van de Wet Bibob (TK 2006-2007, 31109, nr. 1) alsmede de toelichting op de begroting voor 2008 van het ministerie van Justitie (TK 2007-2008, 31200, hfdst. VII, nr. 2, p. 29 e.v.). Deze samenwerkingsverbanden moeten worden onderscheiden van de interventieteams, die met het oog op gerichte handhavingsacties worden samengesteld (zie mijn opstel "Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid" in de Rotterdamse bundel Toezicht, Den Haag 2006, p. 77 e.v.). De wetgeving kent thans geen specifieke grondslag van (structurele) samenwerking van politie/justitie en openbaar bestuur. Daarom zijn de huidige samenwerkingsverbanden gebaseerd op een convenant (bevoegdhedenovereenkomst), in samenhang met een privacyregeling. Er is niet één model. Mede door een toespitsing op de plaatselijke of regionale problematiek kent elk samenwerkingsverband eigen vormen en accenten. Op dit moment hebben er drie een voorbeeldfunctie, te weten: het Alijda-project in Rotterdam (1998), het Hektor-project in Venlo (2001) en de Bestuurlijke aanpak Limburg-Zuid (2006). De kern van de samenwerking is: (a) het "poolen" van (persoons)informatie, (b) prioritering van toezicht en handhaving op basis van integriteitsoordelen (zwarte lijsten) en (c) coördinatie van de inzet van (primair) bestuursrechtelijke instrumenten. De hiervoor opgenomen uitspraak van de Afdeling bestuursrecht heeft zowel betrekking op de rechtmatigheid van de gegevensverwerking onder de Wbp en de Wpolr, als op de rechtspositie van betrokkenen, met name degenen die op de "Alijda-lijst" zijn geplaatst.

2. De samenwerking in het project-Alijda, een integrale aanpak van drugsrunners en drugsdealers, is in een nieuw convenant in 2003 verbreed met een persoonsgerichte aanpak panden en malafide huiseigenaren. Op basis van een aantal specifieke indicatoren is een lijst samengesteld van ruim 20 eigenaren/verhuurders en hieraan gelieerde rechtspersonen, van wie het ernstige vermoeden bestaat dat zij zich schuldig maken aan malafide praktijken (vgl. het WODC-rapport “Malafide activiteiten in de vastgoedsector”, de brief van de minister van Justitie en de bespreking hiervan in de Tweede Kamer, TK 2006-2007, 29911, nrs. 6 en 7). Opneming op deze Alijda-lijst betekent dat betrokkene onder een vorm van verscherpt bestuurlijk toezicht komt te staan en wordt uitgesloten van gemeentelijke faciliteiten (vgl. ABRvS van 19 april 2006, LJN AW2253). Dat het hierbij om gegevensverwerking op grond van de Wbp gaat, althans voor zover het natuurlijke personen betreft, blijkt zowel uit het convenant als uit de privacyregeling. In de aanmelding bij het Cbp zijn als “verantwoordelijken” in de zin van art. 1 aanhef en sub e, Wbp de vijf convenantpartners genoemd (hoofdofficier van Justitie, regiopolitie Rotterdam-Rijnmond, College van B&W Rotterdam, Belastingdienst en FIOD).

3. Over de pandenaanpak-Alijda heeft tevoren overleg met het Cbp plaatsgevonden. Uit een brief van de voorzitter van 21 november 2002 aan de burgemeester van Rotterdam blijkt, dat het Cbp kon instemmen met deze vorm van samenwerking, met inbegrip van de inbreng van strafrechtelijke gegevens door politie en OM. Wel is aanbevolen om tevoren een reglement of een procesbeschrijving op te stellen. Dit standpunt is tevens opgenomen in de jaarverslagen van het Cbp over 2002 (p. 20) en 2003 (p. 32). De formalisering in de vorm van een voorafgaand onderzoek op aanmelding (artt. 31 en 32), de afgifte van een verklaring van rechtmatigheid (art. 32, vijfde lid) en de inschrijving in het openbaar meldingenregister (art. 30) is echter uitgebleven. Wel is het Cbp bij de opstelling van de privacyregeling (Privacyregeling Alijda-project panden en de malafide huiseigen(a)ar(en) betrokken geweest. Melding (verantwoordelijkheid van de hoofdofficier) en opneming van Alijda in het openbare meldingenregister zijn van recente datum. Bij de twee andere samenwerkingsverbanden ging het anders. Hektor is aangemeld en ingeschreven, zij het zonder voorafgaand onderzoek, terwijl dat bij de Bestuurlijke aanpak Limburg-Zuid wel heeft plaatsgevonden, resulterend in een verklaring van rechtmatigheid (brief van 31 mei 2007) en inschrijving in het meldingenregister.

4. Het achterwege blijven van voorafgaand onderzoek op grond van artikel 32 Wbp heeft consequenties voor betrokkenen uit een oogpunt van rechtsbescherming. Ingevolge het zesde lid van dit artikel is afdeling 3.4 Awb (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) op de voorbereiding van een besluit inzake rechtmatigheid van toepassing. Dit betekent dat het ontwerp-besluit en de onderliggende stukken ter inzage gelegd moeten worden en belanghebbenden via bekendmaking gelegenheid krijgen om hun zienswijze in te dienen. Bovendien kan tegen een op bezwaar gehandhaafd rechtmatigheidsbesluit of de weigering daarvan door belanghebbenden worden opgekomen bij de bestuursrechter. Uit art. 32, derde lid, Wbp blijkt, dat het Cbp kan besluiten af te zien van een voorafgaand onderzoek. Of tegen een dergelijk besluit bezwaar en beroep openstaat is niet duidelijk. Van het Cbp mag verwacht worden terzake van deze bevoegdheid beleidsregels vast te stellen.

5. Ingevolge art. 34, eerste lid, Wbp dient de verantwoordelijke (i.c. de hoofdofficier van justitie) de betrokkene te informeren over de verwerking van zijn gegevens op het moment van vastlegging ervan. Wel is afwijking hiervan mogelijk op grond van art. 43 van deze wet, mits noodzakelijk in het belang van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten (sub b) of het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften (sub c), op basis van een belangenafweging in concreto. Aan die informatieplicht is bij Alijda niet (tijdig) voldaan. In tegenstelling tot het wettelijk regime bepaalt art. 10 van de privacyregeling, dat personen waarvan gegevens verwerkt worden hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld worden “zodra Alijda dit passend oordeelt”.

6. Betrokkenen in deze procedure hebben de betreffende stukken pas ontvangen in reactie op een Wob-verzoek, mede naar aanleiding van berichten in de pers en persoonlijke ervaringen (vgl. het inzagerecht in art. 35 eerste lid, Wbp). Vervolgens zijn twee procedures gestart, elk

uitmondend in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. ABRvS van 12 juli 2006, JB 2006, 254 m.nt. dzz (Alijda I) betrof de rechtmatigheid van plaatsing op de Alijda-lijst. Het hoger beroep in deze zaak is door de Afdeling ongegrond verklaard omdat de opnemings van appellanten op de lijst niet op een wettelijk voorschrift berustte. De (mededeling van) opnemings was om die reden geen besluit in de zin van de Awb, want niet gericht op rechtsgevolg. Daarbij heeft de Afdeling, in navolging van de rechtbank, zwaar laten wegen dat de Alijda-lijst uitsluitend een intern karakter zou hebben (prioritering toezicht en handhaving). De betekenis van deze uitspraak is mijns inziens beperkt. Voor de gelding van de Wbp is het onderscheid tussen de interne en externe werking niet relevant. Het recht van verzet op grond van art. 40 jo. 45 Wbp is in deze uitspraak niet verdisconteerd (zie mijn noot). Evenmin is duidelijk of de Afdeling van zijn eerdere rechtspraak heeft willen afwijken, waarbij de mededeling van opnemings in een persoonsregistratie op basis van een privacyreglement – geen wettelijk voorschrift, maar een beleidsregel – wél als besluit in de zin van de Awb is aangemerkt (vgl. ABRvS 11 augustus 2004, JB 2004, 325 m.nt. dzz., Boefjesbank). Naar uit de hiervoor opgenomen Afdelingsuitspraak blijkt, hadden betrokkenen in de tweede procedure, toegespitst op het correctierecht in art. 36, eerste lid, Wbp meer succes. Deze uitspraak vormt een belangrijke uitwerking van enkele centrale artikelen in de Wbp. Zie ook mijn noot bij deze uitspraak in JB 2007, 165 (Alijda II).

7. In deze uitspraak toetst de Afdeling eerst of de verwerking van uit de politieregisters afkomstige strafrechtelijke gegevens herleid kan worden op een verwerkingsgrondslag in de Wbp. Dat de Afdeling bepaalt dat het gebruik van puntenscores ook als verwerking van strafrechtelijke gegevens heeft te gelden, is voor de uitvoeringspraktijk van de Wpolr van groot belang. Het omzeilen van het gesloten verstrekkingenregime van de Wpolr via het werken met scores is hiermee afgesloten. Ingevolge art. 16 Wbp is de verwerking van strafrechtelijke gegevens verboden, tenzij sprake is van een wettelijke rechtvaardigingsgrond in de artt. 22 of 23 Wbp. Art. 22, eerste lid, koppelt de rechtmatigheid onder de Wbp aan de rechtmatige verkrijging hiervan – en dus een rechtmatige verstrekking – op grond van de Wpolr of de Wjsg. Nu de artt. 14 en 15 Wpolr en de artt. 14 en 14a Bpolr geen grondslag bieden voor gegevensverstrekking uit politieregisters ten behoeve van gemeentelijk toezicht en handhaving, kan de rechtmatigheid van deze gegevensverwerking niet op art. 22, eerste lid, Wbp gebaseerd worden. De Afdeling gaat ook nog na of voldaan wordt aan de voorwaarden van art. 22, vierde lid, Wbp (gegevensverwerking ten behoeve van derden), concludeert echter dat aan de voorwaarden onder sub c: passende en specifieke waarborgen en een verklaring van rechtmatigheid op grond van een voorafgaand onderzoek ex art. 31 Wbp, niet is voldaan. Mijns inziens kan de verwerking van uit de politieregisters afkomstige persoonsgegevens echter niet op deze bepaling gebaseerd worden door het gesloten verstrekkingenregime van de Wpolr, in het bijzonder art. 30 Wpolr, dat in de weg staat aan een ruimer gebruik van aan een politieregister ontleende persoonsgegevens dan het gebruiksdoel waarvoor deze verstrekt zijn. Het verwerkingsverbod op strafrechtelijke gegevens kan ingevolge art. 23, eerste lid, aanhef en sub e, Wbp voorts nog worden doorbroken op grond van een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen en een ontheffing van het Cbp. Van een dergelijke ontheffing was bij Alijda geen sprake.

8. Een en ander betekent, dat participanten uit het openbaar bestuur in samenwerkingsverbanden met politie/justitie ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit naar huidig recht slechts over informatie uit politieregisters kunnen beschikken voor zover de Wpolr/Bpolr daartoe een specifieke grondslag bevat. Die is er momenteel niet. Zie de beperking in de artt. 15, eerste lid, sub b, Wpolr en 14, eerste lid, sub q, r en z, Bpolr. Hoewel de Afdeling hieromtrent niets overweegt is een omzeilen van dit verbod via gegevensverstrekking uit de politieregisters aan samenwerkingsverbanden door het OM wegens art. 30, eerste lid, Wpolr jo. de artt. 15, eerste lid, sub a, Wpolr en 12, derde lid, sub b, Bpolr, evenmin toegestaan. Zie in dit verband het belangrijke arrest van de Hoge Raad van 27 februari 2004, NJ 2004, 599 m.nt. YB. In deze zaak ging het om de verstrekking van CID-informatie uit een politieregister aan de officier van justitie en de doorverstrekking van een samenvatting hiervan aan Rijkswaterstaat. In dit arrest is vastgesteld dat de verstrekkingplicht ex art. 15, eerste lid, Wpolr zijn begrenzing vindt in de in die bepaling genoemde doeleinden en geen grondslag biedt om in samenhang met art. 30, eerste lid, de door de Wpolr geboden verstrekkingmogelijkheden te verruimen.

9. De reeds in het staatsblad verschenen, maar nog niet ingevoerde, Wet politiegegevens (Stb. 2007, 300) biedt echter hoop. Deze wet gaat uit van een geheel andere regelingsystematiek dan de Wpolr. In art. 20, eerste lid, Wpolg is een zelfstandige grondslag voor structurele gegevensverstrekking aan een samenwerkingsverband van de politie met personen of instanties opgenomen. De korpsbeheerder kan in overeenstemming met het bevoegd gezag tot een dergelijke gegevensverstrekking voor nader aangegeven doelen besluiten, mits sprake is van een zwaarwegend algemeen belang waarvoor deze verstrekking noodzakelijk is. Tot die doelen behoort onder meer de uitoefening van toezicht op het naleven van regelgeving (eerste lid, sub d). Bij amvb – het nieuwe Besluit politiegegevens - zullen nadere regels worden gesteld over de categorieën van politiegegevens die op grond van deze bepaling verstrekt kunnen worden (art. 21). Deze samenwerkingsregeling heeft als gevolg dat de besluitvorming inzake de beschikbaarheid van strafrechtelijke gegevens uit politieregisters voor bestuurlijke handhavingsdoelen formeel, op basis van een overeenstemmingsrelatie, bij de korpsbeheerder en de officier van justitie komt te liggen. Op dat punt ontstaat meer duidelijkheid dan nu het geval is. Zie in dit verband ook de geheimhoudingsplicht van de gegevensontvangers ex art. 7, tweede lid, Wpolg, die doorwerkt in de gegevensverwerking in het samenwerkingsverband.

10. In het tweede onderdeel van deze uitspraak toetst de Afdeling of de verwerking van de gewone persoonsgegevens en niet ex art. 16 Wbp verboden strafrechtelijke persoonsgegevens van appellanten in strijd is met de artikelen 7 (doelbinding) en 8, aanhef en sub e (publieke taak) Wbp, danwel schending van art. 6 van deze wet oplevert. De doeleinden van gegevensverwerking zijn in de privacyregeling zodanig omschreven, dat deze als welbepaald en uitdrukkelijk omschreven in de zin van art. 7 Wbp hebben te gelden. Ook hebben de convenantspartijen zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat deze gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publieke taak. De Alijda-lijst kan derhalve worden aangemerkt als een noodzakelijke gegevensverwerking in de zin van art. 8, aanhef en sub e, Wbp, nu de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de op de lijst opgenomen huiseigenaren niet onevenredig is aan het nagestreefde doel. Het rechtsvormende element in deze uitspraak betreft de uitwerking van art. 6 Wbp, toegespitst op de negatieve consequenties van plaatsing op deze zwarte lijst en de risico's van willekeur en gegevensverstrekking aan onbevoegden. Uit een oogpunt van voldoende waarborgen schiet de privacyregeling naar het oordeel van de Afdeling op beide punten te kort, zodat de persoonsgegevens in strijd met art. 6 Wbp niet op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt. De betekenis van deze opvatting is, dat verantwoordelijken onder omstandigheden gehouden zijn om - als uitvloeisel van de zorgvuldigheidsplicht in art. 6 Wbp - een privacyregeling (of –reglement) vast te stellen, waarin de beoogde gegevensverwerking precies omschreven is. Hoewel deze consequentie enige verwondering kan wekken nu de verplichting tot vaststelling van privacyreglementen bij de vervanging van de Wpr door de Wbp is vervallen, evenals dat het geval zal zijn bij de komende vervanging van de Wpolr door de Wpolg, is dit oordeel geheel in lijn met de betekenis van beleidsregels in het bestuursrecht. Om die reden is deze uitspraak relevant voor elke gegevensverwerking op grond van de Wbp en andere informatieregelingen.

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