

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
1 oktober 2008, nr. 200800674/1, LJN BF3869

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BF3869>

Belang, -bij beroep. Persoonsgegevens, -verstrekking aan derden. Gegevensverwerking, Recht van verzet, -noodzakelijk voor goede vervulling van publiekrechtelijke taak, kwaliteit gegevensverwerking.

[Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) art. 8 aanhef en onder e, 40 en 45; Wet werk en bijstand art. 9 lid 1 aanhef en onder a en b en lid 2, 67 lid 1 aanhef en onder e]

Belang bij het beroep ontstaat niet pas indien het college na afloop van de termijn waarvoor de ontheffing aan appelland is verleend overgaat tot het verwerken van persoonsgegevens. Het verzet van appelland heeft niet slechts betrekking op het verwerken van gegevens gedurende de periode dat aan hem een ontheffing is verleend, maar ook op het verwerken van gegevens zolang hij uitkeringsgerechtigd is op grond van de WWB en gegevensverstrekking aan derden aan de orde kan zijn. Ter zitting bij de Afdeling heeft het college verklaard dat na afloop van de termijn waarvoor de ontheffing is verleend, persoonsgegevens van appelland zouden kunnen worden verwerkt. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat ieder belang aan het beroep tegen het besluit van 23 maart 2007 is komen te ontvallen.

Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het verwerken van gegevens noodzakelijk is gelet op de in artikel 9 van de WWB neergelegde plicht om personen met bijstand te ondersteunen bij arbeidsinschakeling. Het doel van arbeidsre-integratie is, de achterstand die de werkzoekende heeft op de arbeidsmarkt te verkleinen of zelfs weg te nemen. Om vast te kunnen stellen hoe groot die achterstand is en hoe deze kan worden verkleind moet een re-integratiebedrijf kunnen beschikken over persoonsgegevens met betrekking tot opleiding, werkervaring, werkloosheidsduur en arbeidsbeperkingen.

Noot

1. De relevantie van deze uitspraak ligt in een drietal punten. Allereerst de betekenis van het recht van verzet in de artikelen 40, eerste lid, jo. 45 Wbp met betrekking tot (onderdelen van) de verwerking van persoonsgegevens. Ten tweede de vraag wanneer een geregistreerde bijstandsccliënt belang heeft bij het instellen van bezwaar en beroep tegen een besluit op verzet inzake een potentiële - in beginsel bevoegde - gegevensverstrekking door het gemeentebestuur aan derden. Een derde element betreft de vraag naar de rechtmatigheidsgrondslag van de potentiële gegevensverstrekking. De Afdeling heeft zich beperkt tot een toetsing aan artikel 8, aanhef en sub e, Wbp jo. artikel 9 Wwb, derhalve met voorbijgaan aan de vraag of en in hoeverre de Wwb voorziet in een gesloten – geheel of gedeeltelijk aan de Wbp derogierend - verstrekkingenregime.

2. De casus is betrekkelijk eenvoudig. Bij de uitvoering van de Wwb gaat de gemeente Tilburg sinds enkele jaren uit van het zgn. Polismodel (afspraken- c.q. contractmodel) in combinatie met integraal casemanagement. Uitgangspunt is de (arbeids)activering van klanten – via activering, sociale activering, gesubsidieerd werk en regulier werk - in plaats van het slechts verstrekken van uitkeringen. Conform het uitgangspunt van de Wwb ligt de nadruk op de tijdelijke functie van de uitkering. Appelland is door het college vrijgesteld van zijn sollicitatieplicht vanaf 1 november 2006 tot en met 1 november 2009 (artikel 9, tweede lid, Wwb). Naar door het gemeentebestuur is bevestigd zullen gedurende deze periode zijn persoonsgegevens niet ex art. 67, eerste lid, aanhef en sub e, Wwb aan derden worden verstrekt (“derden die in het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf de arbeidsinschakeling van personen bevorderen”).

Voor betrokkene was dit blijkbaar niet voldoende. Vandaar zijn poging om via het recht van verzet in artikel 40, eerste lid, Wbp toekomstige gegevensverstrekking aan derden met het oog op (arbeids)activering te voorkomen. Daarmee is deze casus tevens een illustratie van de bredere ontwikkeling, dat het eigenlijke geschilpunt, in casu heractivering, niet rechtstreeks maar indirect

via het betwisten van gegevensverwerking op rechtmatigheid aan de (bestuurs)rechter wordt voorgelegd, danwel dat gepoogd wordt de materiële besluitvorming te beïnvloeden via problematisering in rechte van de onderliggende gegevensverwerking.

3. Het recht van verzet ex art. 40, eerste lid, Wbp is een belangrijk onderdeel van de rechtspositie van de geregistreerde, naast diens rechten op – actieve - informatievoorziening (art. 33 en 34), inzage (art. 36), correctie (art. 36 en 38), schadevergoeding (art. 49) en rechterlijk ingrijpen (art. 50). Zie over de wetsgeschiedenis van dit recht op verzet mijn noot bij ABRvS 12 juli 2006, JB 2006/254 (Alijda I).

Anders dan de koppeling van het recht op verzet aan “bijzondere persoonlijke omstandigheden” kan suggereren gaat het om meer dan een individuele “hardheidsclausule”. Vgl. ABRvS 16 januari 2008, LJN: BC2145 (recht van verzet in de Wjsg). Dat blijkt al uit de bewoordingen van artikel 14, eerste lid, richtlijn 95/46/EG, waar het gaat om “zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die verband houden met zijn bijzondere situatie”. Het recht van verzet is in de richtlijn opgenomen als tegenwicht – mede uit een oogpunt van rechtszekerheid en proportionaliteit - tegen de open geformuleerde rechtvaardigingsgronden in artikel 7, sub e en f, zoals in de Wbp geïmplementeerd in artikel 8, sub e en f. Zie in dit verband ook de afzonderlijke privacytoets in artikel 8, sub f, Wbp. Het recht van verzet is niet bedoeld om het systeem van gegevensverwerking als zodanig in rechte te betwisten, echter wel de gegevensverwerking - in de ruime betekenis van artikel 1, sub b, Wbp - in individuele gevallen. Vgl. de mogelijkheid van een (collectieve) schadeactie in de vorm van bij de rechter uit te lokken ge- en verboden in artikel 50 Wbp. Uit het tweede lid van dit artikel blijkt dat de mogelijkheid van collectieve belangenbehartiging – ook bestuursrechtelijk (artikel 1:2, derde lid, Awb) – wordt voorondersteld.

4. Artikel 40 Wbp bevat in het tweede en derde lid enkele specifieke bepalingen inzake de behandeling van een verzetschrift (termijnbepaling, kostenvergoeding). Een beslissing van een bestuursorgaan ter zake van gedaan verzet geldt ingevolge artikel 45 als besluit in de zin van de Awb en is dus vatbaar voor bezwaar en beroep. Dit betekent dat de uitoefening van het recht van verzet een dubbele bestuurlijke heroverweging impliceert, want op verzet en op bezwaar. Zie omtrent de afstemming van Wbp op de Awb mijn eerder genoemde noot. De hiervoor opgenomen uitspraak is hiervan een illustratie.

De rechtspositie van de geregistreerde in de Wbp is van groot belang voor de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, met name omdat via deze ingang de rechtmatigheid van informatiebesluiten voor de rechter kan worden betwist. Dat geldt in het bijzonder voor de verificatie van persoonsgegevens in de voorbereidingsfase van een besluit, alsmede gegevensverwerking in het kader van toezicht en handhaving, met inbegrip van criminaliteitspreventie (Wet Bibob, Vog e.d.).

Naar uit de Afdelingsuitspraak in Alijda I en uit ABRvS 16 januari 2008, LJN: BC2145 kan worden afgeleid lijkt de bestuursrechter te kiezen voor lijdelijkheid. Dit betekent dat het recht van verzet uitdrukkelijk en tijdig moet worden ingeroepen.

5. Er is nog weinig jurisprudentie over het recht van verzet. De mogelijkheden ervan zijn ook nog weinig bekend. Naast de hiervoor genoemde uitspraken kan nog gewezen worden op ABRvS 2 juli 2003, LJN: AH8979. Deze uitspraak inzake gedaan verzet tegen het voornemen van de officier van justitie om ingevolge artikel 8, aanhef en sub e, Wbp jo. artikel 124 Wet RO informatie uit het strafdossier van appellant aan zijn werkgever, de Koninklijke Landmacht te verstrekken is inmiddels inhoudelijk achterhaald door de inwerkingtreding van de Wjsg (vgl. artikel 2, tweede lid, sub e, Wbp).

Uit een oogpunt van argumentatie sluit de hiervoor opgenomen uitspraak echter bij deze Afdelingsuitspraak van 2003 aan. De betekenis van deze nieuwe uitspraak is temeer groter omdat deze direct de gegevensverwerking in het bestuursrecht betreft.

6. Een belangrijk onderdeel van deze uitspraak is de kwestie van het belang van appellant bij het ingestelde bezwaar en beroep. De Rechtbank Breda vernietigde het besluit op bezwaar en verving dit door de uitspraak dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk was. Omdat het college van b en w

had bevestigd dat tot 1 november 2009 geen persoonsgegevens aan derden verstrekt zouden worden heeft appellant volgens de rechtbank om die reden geen belang bij zijn beroep. Nu dat in bezwaar al duidelijk was had dit gegeven moeten resulteren in een niet-ontvankelijkheidsverklaring van het bezwaarschrift.

De Afdeling denkt daar anders over, want legt terecht het accent op de positie van de uitkeringsgerechtigde op grond van de Wwb: “Het verzet van appellant heeft niet slechts betrekking op het verwerken van gegevens gedurende de periode dat aan hem een ontheffing is verleend, maar ook op het verwerken van gegevens zolang hij uitkeringsgerechtigd is op grond van de Wwb en gegevensverstrekking aan derden aan de orde kan zijn” (ow. 2.3.1).

Niet ieder belang is dus aan het beroep tegen het besluit op bezwaar komen te onvallen.

Dit is een belangrijk element in de rechtsvorming betreffende de rechtspositie van de geregistreerde. Voor de uitoefening van het recht van verzet is met deze uitspraak een heldere, werkbare lijn aangegeven.

In algemene zin geldt dat ten aanzien van besluiten terzake van gegevensverwerking het belang-aspect in de jurisprudentie nog verder zal moeten uitkristalliseren. Vgl. in dit verband ook de uitspraak van de Afdeling van 12 maart 2008, JB 2008/100, m.nt. dzz. (verwerking tuchtrechtelijke gegevens NOvA), waarin het begrip “tegengesteld belang” is geïntroduceerd.

7. Overigens kan aan deze uitspraak niet worden ontleend, dat toezeggingen van het bestuursorgaan inzake gegevensverstrekking aan derden alle inwerken op het belang van bezwaar en beroep.

In dit geval ging het om een formele, tijdelijke vrijstelling van de plicht tot arbeidsinschakeling op grond van artikel 9, tweede lid, Wwb en een hiermede corresponderende specifieke grondslag van gegevensverstrekking in artikel 67, eerste lid, aanhef en sub e, Wwb (arbeidsinschakeling van personen in het kader van beroep en bedrijf). In een aantal gevallen is het gemeentebestuur echter wettelijk verplicht tot gegevensverstrekking. Zie de aanhef van art. 67 Wwb: “bevoegd uit eigen beweging en verplicht desgevraagd” alsmede de overige verstrekkingen in dit artikel. In deze context kan daarom in het algemeen niet teveel betekenis worden toegekend aan toezeggingen van overheidswege. Deze zullen snel contra legem zijn.

8. Dit brengt mij op de door de Afdeling gehanteerde toetsingsmaatstaf: artikel 8, aanhef en sub e, Wbp, nader ingevuld door artikel 9 Wwb. Het louter aanhaken bij deze rechtvaardigingsgrond in de Wbp ligt niet voor de hand. De Afdeling gaat voorbij aan de Wwb, in het bijzonder de rechtsvraag of het verstrekkingenregime in artikel 67 jo. de geheimhoudingsplicht in artikel 65 Wwb niet als gesloten verstrekkingenregime moet worden aangemerkt, dat ingevolge artikel 9, vierde lid, Wbp geheel of gedeeltelijk derogert aan artikel 8 Wbp, in het bijzonder sub e. De wetsgeschiedenis bevat aanwijzingen voor een dergelijke aanname, in het bijzonder door de geheimhoudingsplicht te koppelen aan de sanctie ex artikel 272 Sv. (TK 2002/2003, 28870, nr. 3, p. 81).

Dit is geen theoretische exercitie. Inhoudelijk wijkt artikel 67 af van artikel 8, sub e, Wbp, want verplicht onder meer in het derde lid tot een privacytoets in concreto, een verplichting die genoemde Wbp-bepaling niet kent. Uit deze uitspraak maak ik op dat het Tilburgse gemeentebestuur beide regimes in onderlinge samenhang heeft toegepast, dat wil zeggen met inbegrip van de privacytoets (ow. 2.5). De Afdeling laat dit toetsingselement - de vraag of de in het geding zijnde gegevensverstrekking resulteert in een onevenredige schending van de privacy - ten onrechte liggen.

Eenzelfde vraag ligt voor waar het gaat over de verhouding van hoofdstuk 9

Informatiebepalingen Wet Suwi en artikel 8, sub e, Wbp. Zie ook hier de geheimhoudingsplicht in artikel 74 Wet Suwi in samenhang met artikel 9, vierde lid, Wbp.

Deze uitspraak kan derhalve niet als standaard gelden voor de verhouding van de informatieregimes in de Wet Suwi en de Wwb en de Wbp.

Dit nog afgezien van de relevantie van artikel 8, aanhef en sub c, Wbp (gegevensverwerking die noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is), die in deze casus eveneens buiten toepassing is gelaten.

M.O-V

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