

## Openbaarheid van bestuur, privacywetgeving en gegevensverwerking door de politie

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg<sup>1</sup>

**Trefwoorden:** Wet openbaarheid van bestuur, Wet politieregisters, Wet bescherming persoonsgegevens, Wet politiegegevens, Wob-jurisprudentie, gesloten verstrekkingenregime, openbaarheid en geheimhouding

### Samenvatting:

Door een nieuwe, beperktere uitleg van het begrip politieregister in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrecht is de Wet openbaarheid van bestuur veel ruimer van toepassing op de informatievoorziening bij de politie dan veelal aangenomen. Kwesties van afbakening in de vorm van (partiële) uitsluiting, samenloop en integratie door verwijzing, betreffen niet alleen Wob en Wpolr, maar ook Wob en Wbp en Wpolr en Wbp. De nieuwe Wet politiegegevens heeft belangrijke consequenties voor het toepassingsbereik van de Wob en de Wbp bij de politie. Het onder de Wpolg brengen van de gegevensverwerking betreffende een aantal bijzondere wetten (taken ten dienste van justitie) gaat ten koste van de gelding van de Wbp. Anders dan de Wpolr, kent de Wpolg geen bijzondere voorziening voor de werking van de Wob. Het onderwerp lijkt vergeten. In deze bijdrage wordt ervoor gepleit om op dit punt een aanvullende wettelijke voorziening te treffen.

### 1. Inleiding

In enkele recente uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nieuwe lijnen uitgezet in de afbakening van het gesloten verstrekkingenregime van de Wet politieregisters (Wpolr) en het openbaarheidsregime van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De uitspraak van 29 november 2006 over openbaarmaking van de aangifte bij de politie van de vondst van racistische posters door de gemeente Leeuwarden<sup>2</sup>, geldt als nieuwe standaard<sup>3</sup>. Door uit te gaan van een ander begrip politieregister in combinatie met een restrictievere uitleg van het gesloten verstrekkingenstelsel in de Wpolr, heeft de bestuursrechter het deel van de politieke gegevensverwerking dat onder de werking van de Wob valt, belangrijk uitgebreid.

Bij de regionale politiekorpsen is op de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak geschrokken gereageerd. Niet in het minst vanwege de inhoudelijke kritiek op deze rechtspraak, met name waar het betreft de uitleg en toepassing van de Wpolr in relatie tot de Wob en de afbakening in werkingssfeer van beide informatieregelingen. Ook wegen de aan Wob-verzoeken van burgers verbonden uitvoeringslasten en procesrisico's zwaar. Dat een uitbreiding van informatie-aanspraken van "derden" ("een ieder" in de zin van artikel 3, eerste lid, Wob) bij de politie geen applaus oproept, is dan ook niet verwonderlijk. Wat echter ook in de kritiek meespeelt is de latente vrees dat een ruimere toepassing van de Wob via "fishing expeditions" oneigenlijk (activistisch) gebruik uitlokt, terwijl het politie(informatie)belang bij geheimhouding op basis van de wettelijke weigeringsgronden van de Wob onvoldoende zou zijn verzekerd.

Nu de Wpolr naar verwachting op korte termijn wordt vervangen door de op 10 juli 2007 in de Eerste Kamer aangenomen Wet politiegegevens (Wpolg)<sup>4</sup> is de vraag actueel, op welke wijze in deze nieuwe informatiewet is voorzien in de afbakening van geheimhouding en openbaarheid. Wordt het gesloten verstrekkingenregime van de Wpolr onder de Wpolg gehandhaafd? Of betekent de inwerkingtreding van de Wpolg dat de eerdere beperkingen met betrekking tot het toepassingsbereik van de Wob juist komen te vervallen? En zo ja, wat betekent dat dan voor de

<sup>1</sup> Margriet Overkleeft-Verburg is hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en vml. lid en plv.- Voorzitter van de Registratiekamer (thans Cbp).

<sup>2</sup> ABRvS 29 november 2006, JB 2007, 13 en AB AB 2007, 24 m.nt. P.J. Stolk. Zie ook J.A.M. Berkvens, WOB-verzoek om inzage in politieregister, P&I 2007, 6.

<sup>3</sup> Hiervoor is steeds als standaard beschouwd ABRvS 4 maart 1999, AB 2002, 39 m.nt. SZ.

<sup>4</sup> Regeling inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens), EK 2005-2006, A t/m G en Handelingen EK 35 p. 1059 t/m 1068 en EK 36 p. 1111 t/m 1124.

uitvoeringspraktijk? Het antwoord is mede bepalend voor de betekenis van deze Afdelingsjurisprudentie.

## **2. Probleemstelling en plan van behandeling**

De centrale onderzoeksvraag in dit artikel betreft de vraag wat qua toepassing(sbereik) de betekenis is van de Wob voor de politieke gegevensverwerking, uitgaande van zowel de huidige situatie onder de Wpolr en de Wbp, als van de situatie die ontstaat bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wet politiegegevens. Het gaat derhalve zowel om kwesties van afbakening en samenloop van privacy- en openbaarheidswetgeving bij de politie, als om inhoud, betekenis en consequenties van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Gezien de complexiteit van deze materie kies ik voor een strikt systematische aanpak, toegespitst op de afzonderlijke onderdelen van de problematiek en een samenvattende conclusie aan het eind. Achtereenvolgens komen aan de orde: de drie, op de politieke gegevensverwerking van toepassing zijnde informatiewetten (par. 3), de onderlinge verhouding van de privacywetten (par. 4), de betekenis van de Wob als algemene aanspraak op overheidsinformatie (par. 5), de afbakening in werkingssfeer van de Wob in relatie tot Wbp en Wpolr (par. 6), de rechtspraak van de Afdeling bestuursrecht inzake Wob en Wpolr (par. 7 en 8) en inhoud en karakter van het verstrekkingenregime in de Wpolg (par. 9). Deze bijdrage wordt afgerond met enkele samenvattende conclusies en een pleidooi om via de wetgever te komen tot een praktische afbakening in werkingssferen van de Wob en de Wpolg (par. 10) .

## **3. Drie informatieregelingen**

De gegevensverwerking door de politie (regionale politiekorpsen, KLPD en rijksrecherche) en de Kmar is onderworpen aan drie informatieregelingen, te weten: (a) de Wet politieregisters, (b) de Wet bescherming persoonsgegevens en (c) de Wet openbaarheid van bestuur. Bij de inwerkingtreding van de Wet politiegegevens zal de Wpolr worden ingetrokken. De Wbp implementeert primair richtlijn 95/46/EG, de Wpolr geeft (evenals de nieuwe Wpolg) uitvoering aan artikel 10, tweede en derde lid, Grw., terwijl de Wob, naar blijkt uit de considerans, ziet op openheid en openbaarheid met het oog op een goede en democratische bestuursvoering (artikel 110 Grw.).

De werkingssfeer van deze regelingen en hun onderlinge afbakening, is gekoppeld aan de verschillende taken van de politie. Deze zijn in een viertal categorieën onder te verdelen:

1. de taken genoemd in artikel 2 Politiewet: daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en hulpverlening aan hen die deze behoeven (dienstverlening);
2. de taken ten dienste van justitie ex artikel 1, eerste lid, aanhef en sub g, Politiewet (i.h.b. Vreemdelingenwet, Wet wapens en munitie, Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv);
3. uitvoering van de bijzondere wetten, gebaseerd op sectorwetgeving, zoals de Wegenverkeerswet, en de gemeentelijke APV's jo. de Gemeentewet (Gemw.) of bijzondere arrangementen, zoals derdenmandaat of aanwijzing van politiefunctionarissen als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb;
4. administratieve taken met het oog op de interne bedrijfsvoering.

De Wpolr heeft betrekking op de samenhangende verzameling van persoonsgegevens in politieregisters betreffende de uitvoering van de politietaken in artikel 2 Politiewet (artikelen 1, aanhef en sub b en c en 2, Wpolr). Op grond van een specifieke uitzondering in artikel 2, aanhef en sub a, Wpolr is de als onderdeel van de algemene politietaken te onderscheiden gegevensverwerking ten behoeve van de taken ten dienste van justitie<sup>5</sup>, van de toepassing van deze wet uitgezonderd.

---

<sup>5</sup> Vgl. onder meer artikel 13 Politiewet, waarin uit een oogpunt van zeggenschap wordt gedifferentieerd tussen strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en taken verricht ten dienste van justitie.

De Wbp kent in artikel 2, tweede lid, sub c, een spiegelbepaling, op grond waarvan de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietaak op grond van artikel 2 Politiewet van de toepassing van deze wet is uitgezonderd<sup>6</sup>.

Als gevolg van deze afbakening is thans wat de gegevensverwerking inzake de taken ten dienste van justitie betreft, de Wbp van toepassing, evenals het geval is met betrekking tot de uitvoering van bijzondere wetten en administratieve taken in verband met de interne bedrijfsvoering.

De nieuwe Wpolg krijgt een bredere werkingssfeer dan de Wpolr, niet alleen door de introductie van het ruimer afgebakende begrip “bestand”, ter vervanging van het begrip politieregister<sup>7</sup>, maar ook door het vervallen van de uitzondering voor de taken ten dienste van justitie in artikel 2 Wpolg<sup>8</sup>. In de nieuwe situatie is de Wbp dus niet meer van toepassing op de gegevensverwerking in het kader van de uitvoering van de wetten die tot de categorie “taken ten dienste van justitie” behoren, maar de Wpolg<sup>9</sup>.

Is sprake van verwerking van persoonsgegevens, maar is de Wpolr noch de Wbp van toepassing<sup>10</sup>, dan kan – mede op basis van reflexwerking van deze wetten - worden teruggevallen op grondrechtelijke aanspraken, naast artikel 10 Grw. in het bijzonder artikel 8 EVRM. Voorbeelden van deze categorie varia zijn: onderzoeksrapporten, draaiboeken, enkele (persoons)dossiers, aanwijzingen en overzichten, kortom vastlegging, gebruik en verstrekking van persoonsgegevens buiten het kader van de gestructureerde gegevensverwerking<sup>11</sup>.

#### 4. De Wpolr/Wpolg en de Wbp

De Wpolr kent een andere systematiek dan de Wbp, want is nog volledig gebaseerd op de uitgangspunten van de eerdere Wet persoonsregistraties (Wpr). Continuering was mogelijk, omdat gegevensverwerking ten behoeve van de openbare veiligheid en strafrechtelijke rechtshandhaving ingevolge artikel 3 van richtlijn 95/46/EG zijn uitgezonderd<sup>12</sup>. De kern van de Wpolr is de regeling van het (privacy)reglement, waarin de werking van het register beschreven moet worden en dat bepalend is voor de rechtmatigheid van de gegevensverwerking<sup>13</sup>. Tussen wet en reglement staat het modelreglement, dat aan het Cbp (eerder Registratiekamer) ter

---

<sup>6</sup> Deze bepaling gaat uit van een beperktere inhoud van de politietaak.

<sup>7</sup> Anders dan de Wpolr kent de Wpolg in artikel 2 een duidelijke reikwijdte-bepaling, toegesneden op artikel 2, eerste lid, Wbp, maar met een eigen inkleuring. Het eerste lid luidt: “Deze wet is van toepassing op de verwerking van politiegegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen”. Het begrip “bestand” is in artikel 2, derde lid, gedefinieerd als: elk gestructureerd geheel van politiegegevens (...) dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen.

<sup>8</sup> Bij de inwerkingtreding van de Wpolg zal artikel 2, tweede lid, aanhef en sub c, Wbp op grond van artikel 39 Wpolg worden gewijzigd (toevoeging van artikel 6, eerste lid, Politiewet). Zie met betrekking tot de interpretatie van het aan de afbakening van de Wpolg ten grondslag liggende begrip politietaak: TK 2005-2006, 30327, nr. 3, p. 28-29 en EK 2006-2007, 30327, C, p. 15.

<sup>9</sup> Geheel onproblematisch is dit niet. Ik heb de indruk dat de Wpolg onvoldoende is toegesneden op de uitvoering van bestuursrechtelijke wetgeving, zoals hier in het geding, met name in relatie tot de Awb.

<sup>10</sup> Zie het nog steeds relevante arrest van de HR van 24 januari 1997, NJ 1998, 398 m.nt. G. Overkleeft-Verburg (afbakening begrip politieregister) alsmede het recentere, op de uitleg van artikel 2 Wbp gebaseerde arrest HR 3 juni 2005, LJN: AT1093 (afzonderlijk persoonsdossier).

<sup>11</sup> Het is duidelijk dat ik geen aanhanger ben van de opvatting, die er van uit gaat, dat het EU-Hof van Justitie het afbakeningscriterium van structurele gegevensverwerking in een bestand (gegevensverzameling) in artikel 3, eerste lid, van richtlijn 95/46/EG in het arrest-Lindqvist heeft laten vervallen. Zie ook mijn noot bij dit arrest van 6 november 2004, JB 2004, 114.

<sup>12</sup> De uitleg van deze afbakeningsbepaling ligt in laatste instantie bij het EU-Hof van Justitie (autonome uitleg politietaken). Ik heb de indruk dat onderdelen van de politietaak in de artikelen 2 en 6, eerste lid, Politiewet, anders dan aangenomen, onder de richtlijn vallen, met name voor zover de gegevensverwerking hulpverlening of taken ten dienste van justitie betreft. Dit betekent dat de Wpolg richtlijnconform (95/46/EG) moet worden uitgelegd, ten dele verplicht en ten deze vanwege het zwaan-kleef-aan-effect.

<sup>13</sup> Vgl. HR 7 februari 1995, NJ 1995, 308 (geen bescherming verdachte in zijn strafvorderlijk belang, geen bewijsuitsluiting) en Hof A'dam 7 mei 2004, NBStraf 2004, 406 (idem).

goedkeuring kan worden voorgelegd. Uitgaande van de opgave in het Jaarverslag over 2006 van het Cbp (p. 75), zijn momenteel 45 modelreglementen vastgesteld en door het Cbp goedgekeurd, waarvan er twee betrekking hebben op bedrijfsprocessensystemen (BPS en Multipol)<sup>14</sup>. Zie ter vergelijking het nog grotere aantal, op centraal niveau vastgestelde aantal (privacy)reglementen onder de Wpolr in Opmaat. De modelreglementen en de gepubliceerde (privacy)reglementen geven tevens een beeld van wat naar brede rechtsopvatting als politieregister heeft te gelden.

Bij de invoering van de Wbp op 1 september 2001 is de Wpolr in de Aanpassingswet<sup>15</sup> op onderdelen tekstueel aangepast. Daarvoor was het begrip politieregister gedefinieerd als: “persoonsregistratie als bedoeld in de Wet persoonsregistraties, aangelegd ten dienste van de politietaak.” Bij de wijziging in 2001 is de verwijzing naar deze begripsbepaling in de Wpr vervangen en is de definitie van het begrip persoonsregistratie in de Wpr opgenomen in de definitie van het begrip politieregister in de Wpolr. Aldus is de inhoud van dit begrip materieel gehandhaafd, immers beperkt tot geautomatiseerde gegevensbestanden en systematisch aangelegde handmatige bestanden (vooral gestructureerde dossiervverzamelingen). De betekenis van het begrip politieregister in de Wpolr is derhalve substantieel beperkter dan de betekenis van het begrip “verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen” in artikel 2, eerste lid, jo. artikel 1, aanhef sub b en c, Wbp. Via verwijzing naar de Wbp is ook de omschrijving van het begrip persoonsgegeven in de Wpolr aangepast, zij het dat de inhoud min of meer hetzelfde is gebleven.

Het politieregister in de Wpolr is dus nog steeds hetzelfde als de persoonsregistratie onder de Wpr en dient begripsmatig dan ook dienovereenkomstig uitgelegd en toegepast te worden. Naar uit de wetsgeschiedenis van de Wpolr blijkt, was het begrip politieregister niet nieuw, maar haakte het aan bij de toenmalige informatiestructuur van de politie<sup>16</sup>. De Registratiekamer heeft de begrippen persoonsregistratie/politieregister aldus uitgelegd dat tevens als zodanig werden aangemerkt: (a) de gemengde gegevensverzameling, bestaande uit een geautomatiseerd bestand en een onderliggende handmatige verzameling brondocumenten (samenhangcriterium) en (b) een als zodanig niet systematisch aangelegd handmatig bestand met een compenserend hulpbestand (beschikbaarheid van een – al dan niet geautomatiseerde – index-functie)<sup>17</sup>. Op basis van het arrest van 24 januari 1997 (NJ 1998, 398 m.nt. dzz.) in samenhang met (literatuurverwijzingen in) de conclusie van a-g Koopmans kan worden afgeleid, dat de Hoge Raad met deze uitleg kon instemmen, hoewel de drie in het geding zijnde ordners in samenhang met een – tijdelijke - ingang via tekstverwerking, de toets op systematische toegankelijkheid niet konden doorstaan<sup>18</sup>. De betekenis van dit arrest ligt dan ook in het aangeven van een ondergrens bij de toepassing van het begrip politieregister. Bovendien is in enkele wetten een bepaalde gegevensverzameling als politieregister gedefinieerd. Zie artikel 151c, zevende lid, Gemw., op grond waarvan een verzameling van via cameratoezicht op openbare plaatsen vastgelegde beelden, als tijdelijk register in de zin van de Wpolr geldt. De modelreglementen illustreren, dat een belangrijk deel van de politieregisters in de uitvoeringspraktijk bestaan uit gemengde gegevensbestanden, bestaande uit een geautomatiseerd en een handmatig deel, waarbij het handmatig deel vooral de onderliggende brondocumenten betreft.

De regelingssystematiek van de Wpolg is een geheel andere. De term politieregister verdwijnt, onder introductie in artikel 2, eerste en derde lid, Wpolg van het aan de Wbp ontleende begrip

---

<sup>14</sup> Zie ter vergelijking het nog grotere aantal, op centraal niveau onder de Wpolr vastgestelde (privacy)reglementen in SDU/Opmaat. Vgl. het voorbehoud met betrekking tot artikel 38b Politiewet in de Mandaatregeling Korps landelijke politiediensten 2003, Stcrt. 2003, 161.

<sup>15</sup> Wet van 5 april 2001 tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, Stb. 2001, 180.

<sup>16</sup> Zie met betrekking tot de destijds gangbare politieregisters: het Voorstel van wet politieregisters, TK 1985-1986, 19589, nr. 3 p. 4-5 en 7. Hier werden onder meer de CRI-registers genoemd.

<sup>17</sup> Zie G. Overkleeft-Verburg, De Wet persoonsregistraties. Norm, toepassing en evaluatie, prfscr. KUB, Zwolle 1995, p. 620 e.v. (elektronisch gepubliceerd op [www.overkleeft-verburg.nl](http://www.overkleeft-verburg.nl)).

<sup>18</sup> Zie in dit verband ook HR 15 maart 1994, NJ 1994, 745 m.nt. Sch. (tapjournaal is geen politieregister).

“bestand”<sup>19</sup>. Het systeem van genormeerde zelfregulering via (privacy)(model)reglementen wordt ingeruild voor het uitgangspunt van regeling bij en krachtens de wet op basis van de beginselen van noodzakelijkheid, rechtmatigheid en doelbinding (artikel 3), in combinatie met een stelsel van persoonlijke autorisaties voor specifiek omschreven taken (artikel 5), instemmingsvereisten van de privacyfunctionaris in concreto (bijvoorbeeld artikel 9, derde lid) en een zware toezichtsparagraaf. De Wpolg haakt qua uitgangspunten weliswaar aan bij de Wbp, maar geeft daaraan een bijzondere invulling via algemene regels voor gegevensverwerking, gedifferentieerd naar specifieke politietaken (dagelijkse politietaak, onderzoek in een bepaald geval, thema-onderzoek, ondersteunende taken e.d.), waarbij de huidige beperkingen in de (privacy)reglementen als zodanig komen te vervallen.

Tot de structurele wijzigingen behoort ook, dat het gesloten verstrekkingenregime van de Wpolr onder de Wpolg wordt vervangen door een meer open stelsel, met enkele door doelbinding en het criterium “zwaarwegend algemeen belang” geclausuleerde verstrekkingbevoegdheden van de verantwoordelijke<sup>20</sup> en een anders geformuleerde geheimhoudingsplicht in artikel 7. Mede ter compensatie van het verlies aan transparantie door het vervallen van de (privacy)reglementen voorziet de nieuwe wet in eisen van schriftelijke vastlegging (artikel 32, eerste lid) en de verplichting van de privacyfunctionaris om deze in een overzicht bij te houden (artikel 34, tweede lid).

Nieuw is voorts dat onder de Wpolg de rechtspositie van de geregistreerde niet meer gewaarborgd wordt door de burgerlijke rechter, maar door de bestuursrechter. Zie artikel 29, eerste lid, waarin is bepaald dat een beslissing op een verzoek om kennisneming of correctie geldt als een besluit in de zin van de Awb. Op grond hiervan kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak<sup>21</sup>, onder toepassing van het bestuursprocesrecht. Deze wijziging past in de trend van concentratie van de rechtsbescherming betreffende informatiewetten bij de bestuursrechter<sup>22</sup>, met uitzondering van de privaatrechtelijke component van de Wbp (artikel 45). Ook om die reden is de hierna te bespreken rechtspraak van de Afdeling relevant omdat deze inzicht geeft in de wijze van omgang met dit type zaken.

## 5. De Wob en de politieke informatievoorziening

De Wet openbaarheid van bestuur is een al wat oudere wet, in werking getreden op 1 mei 1980, herzien in 1992 en nadien enkele malen aangepast en aangevuld, ter implementatie van Europese richtlijnen betreffende de openbaarheid van milieu-informatie (Verdrag van Aarhus) en hergebruik van overheidsinformatie<sup>23</sup>. Anders dan met betrekking tot de Wbp en Wpolr het geval is, wordt over de Wob relatief veel geprocedeerd en dikwijls over belangrijke kwesties van openbaarheid en geheimhouding, ook met betrekking tot persoonsgegevens<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Volgens de MvT is de betekenis van het begrip bestand in de Wpolg dezelfde als in artikel 1, aanhef en sub c, Wbp. Het betreft zowel de geautomatiseerde als de handmatige verwerking van politiegegevens (TK 2005-2006, 30327, nr. 3, p. 30).

<sup>20</sup> De verantwoordelijke bij de regionale politiekorpsen is de korpsbeheerder (artikel 1, eerste lid, sub c, Politiewet), bij het KLPD is dat de minister van BZK, bij de recherche het College van procureurs-generaal en bij de Kmar de minister van Defensie (artikel 1, aanhef en sub f, Wpolg).

<sup>21</sup> De bezwaarschriftprocedure in artikel 7:1 Awb is op basis van ditzelfde lid van toepassing uitgesloten, met als achtergrond het in het tweede lid van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 47 Wbp, het klachtrecht bij het Cbp (bemiddeling en advies).

<sup>22</sup> Vgl. de overeenkomstige regeling in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

<sup>23</sup> Het is de bedoeling dat de Wob wordt herzien. Zie het Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie, Den Haag 2006. Belangrijkste vernieuwing is de instelling van een Commissariaat voor de overheidsinformatie, dat onder meer de functie van toezichthouder zou moeten krijgen. Vooralsnog lijkt het enthousiasme voor een dergelijke aanpassing niet erg groot.

<sup>24</sup> Zie E.J. Daalder, Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid, prfschr. RUL, Den Haag 2005.

Kern van de Wob is artikel 3, eerste lid, op grond waarvan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid tot een bestuursorgaan<sup>25</sup> kan richten. Het afbakeningscriterium “bestuurlijke aangelegenheid”, in artikel 1, aanhef en sub b, Wob omschreven als: “een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan”, is door de bestuursrechter steeds zeer ruim uitgelegd<sup>26</sup>. Kort en goed komt het er op neer, dat de Afdeling elk onderwerp met een beleidsmatige inslag, dat wil zeggen alles wat in beginsel vatbaar is voor publieke discussie, als een bestuurlijke aangelegenheid aanmerkt, ook waar het de politie betreft.

Dat ligt anders bij het begrip “document”. De Wob vestigt geen recht op informatie als zodanig, noch op het vergaren ervan, maar op informatie zoals reeds vastgelegd in een document, nader omschreven als: “schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat” (artikel 1, aanhef en sub a, Wob). Bij het document-criterium in de Wob staat derhalve de gegevensdrager centraal en – anders dan bij het register- c.q. bestandsbegrip in Wpolr en Wbp - niet de aard, omvang en systematiek van de geregistreerde gegevens<sup>27</sup>. Een document kan ook een elektronisch document zijn, uitgaande van het door de Afdeling geformuleerde uitgangspunt, dat aan de aanspraken op openbaarheid die aan de Wob kunnen worden ontleend geen afbreuk mag worden gedaan door de gekozen wijze van gegevensverwerking. Aan de jurisprudentie zijn de volgende voorbeelden van elektronische documenten te ontleen: e-mail<sup>28</sup> en andere vormen van elektronische communicatie, een computeruitdraai van een (onderdeel) van een geautomatiseerd gegevensbestand (al dan niet van persoonsgegevens)<sup>29</sup> c.q. het gegevensbestand als zodanig<sup>30</sup>, computerbestanden en websites op internet<sup>31</sup>, CD-Rom’s met videobeelden<sup>32</sup> alsmede geluidsopnames<sup>33</sup>. Opmerkelijk is, dat de bestuursrechter zowel een onderdeel van een (geautomatiseerde) gegevensverzameling als de gehele gegevensverzameling als document kan aanmerken. Dat laatste geldt dus ook voor een website. De Afdeling lijkt zich daarbij te voegen naar de inhoud van het Wob-verzoek. Dat een Wob-verzoek zowel (elektronische) geschriften, beeld en geluid kan betreffen, blijkt eveneens uit de aard van de genoemde gegevensdragers.

Aan een Wob-verzoek wordt ex artikel 3, vijfde lid, voldaan tenzij dit moet worden geweigerd op een van de gronden in de artikelen 10 en 11 Wob. Artikel 10 kent zowel absolute als relatieve weigeringsgronden. De relatieve weigeringsgronden verplichten tot een belangenafweging tussen het – abstracte – publieke belang van openbaarmaking enerzijds en het in de weigeringsgrond begrepen specifieke belang anderzijds. Het gaat om een belangenafweging in concreto, toegespitst op elk document en elk onderdeel daarvan, waarbij het beginsel van openbaarheid voorop staat. Dat verstrekking van bepaalde passages wordt geweigerd, of persoonsgegevens doorgehaald, staat er niet aan in de weg dat een opgevraagd document voor het overige openbaar gemaakt wordt. Met de persoon van de verzoeker mag geen rekening worden gehouden, evenmin met diens belang bij gegevensverstrekking of het beoogde gebruik ervan. De Wob biedt dus geen mogelijkheid van selectieve openbaarmaking<sup>34</sup>. Openbaar voor de een is openbaar voor iedereen.

---

<sup>25</sup> Zie de uitwerking van het begrip bestuursorgaan in artikel 1:1 Awb. Wat de politie en de Kmar betreft gaat het om zgn. a-organen. Ingevolge artikel 21, vierde lid, hebben de regionale politiekorpsen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid en geldt de korpsbeheerder als bestuursorgaan (artikel 23, eerste lid, Politiewet).

<sup>26</sup> Zie als recent voorbeeld ABRvS 20 juni 2007, JB, 2007, 149 m.nt. G. Overkleeft-Verburg (bovenwettelijke vertrekregeling provincie Noord-Brabant).

<sup>27</sup> Zie ook Daalder a.w., p. 96 e.v.

<sup>28</sup> ABRvS 20 december 2006, JB 2007, 27 m.nt. G. Overkleeft-Verburg.

<sup>29</sup> ABRvS 12 oktober 2005, JB 2005, 326 m.nt. G. Overkleeft-Verburg en ABRvS 15 maart 2006, AB 2006, 160 m.nt. P.J. Stolk en JB 2006, 122.

<sup>30</sup> ABRvS 8 december 2004, JB 2005, 26 m.nt. G. Overkleeft-Verburg (geautomatiseerde werkbestand Keuringsdienst van Waren).

<sup>31</sup> ABRvS 16 augustus 2006, JB 2006, 289 m.nt. G. Overkleeft-Verburg en AB 2006, 337 m.nt. E.J. Daalder.

<sup>32</sup> ABRvS 11 april 2007, LJN: BA2668.

<sup>33</sup> ABRvS 3 september 2003, JB 2003, 291.

<sup>34</sup> Vgl. ABRvS 2 juli 2003, AB 2004, 131, waarbij de eerdere jurisprudentie op dit punt is aangescherpt.

Het afwegingskader van de Wob in artikel 10 voorziet in het eerste lid, aanhef en sub d, in een verplichte weigering van openbaarmaking indien sprake is van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 e.v. Wbp<sup>35</sup> en in het tweede lid, aanhef en sub e, in de relatieve weigeringsgrond “eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer”, in combinatie met de mogelijkheid van geïnformeerde toestemming in het derde lid van dit artikel. Bij de belangenafweging op basis van de relatieve weigeringsgrond volgt de Afdeling een eigen koers die er op neer komt, dat in geval van betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren in beginsel openbaarheid prevaleert indien sprake is van functionerings- of integriteitsaspecten<sup>36</sup>. Bovendien gaat de Afdeling anders om met het begrip persoonsgegevens nu het element “identificeerbaarheid” nauwelijks een rol speelt en de bescherming veelal wordt gezocht in anonimisering. De accenten liggen derhalve anders dan bij de toepassing van de Wbp en de Wpolr.

## 6. De afbakening in werkingssferen

De Wob en de Wbp zijn inhoudelijk op elkaar betrokken, maar kennen geen afbakening in werkingssfeer ten opzichte van elkaar. Anders dan de MvT bij de Wbp suggereert, is de Wob ook geen *lex specialis* ten opzichte van de Wbp als *generalis* en is de verwachte reflexwerking van de Wbp (incorporatie van Wbp-normen) in de rechtspraak over de Wob vooralsnog uitgebleven<sup>37</sup>. Indien een Wob-besluit tot openbaarmaking niet-bijzondere (gevoelige) gegevens betreft geldt een dergelijke gegevensverstrekking als noodzakelijke nakoming van een informatieplicht in de zin van artikel 8, aanhef en sub c, Wbp<sup>38</sup>. De belangenafweging met betrekking tot het privacybelang van de betrokkene vindt dus plaats in het kader van de Wob en niet van de Wbp. Daarnaast kan onder omstandigheden sprake zijn van gegevensverstrekking op grond van artikel 8, aanhef en sub a, Wbp, de toestemming van betrokkene, nu deze bepaling spooft met artikel 10, derde lid, Wob. Heeft het Wob-verzoek (mede) betrekking op bijzondere gegevens in de zin van artikel 16 Wbp, dan dient het bestuursorgaan (in beginsel) openbaarmaking te weigeren op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en sub d, Wob<sup>39</sup>, want een absolute weigeringsgrond. De Afdeling bestuursrechtspraak past deze bepaling aldus toe, dat bij een weigering op grond van deze Wob-bepaling, complementair op basis van de artikelen 17 t/m 23 Wbp wordt nagegaan of de gevraagde verstrekking alsnog mogelijk is<sup>40</sup>.

Met betrekking tot het inzage-recht van betrokkenen is de Wbp geen *lex specialis* ten opzichte van de Wob. De bestuursrechter hanteert inmiddels als uitgangspunt, dat een verzoek om gegevensverstrekking dient te worden beoordeeld naar de wet(sbepaling) waarop het is gebaseerd, los van de vraag of dit verzoek uitgaat van een betrokkene<sup>41</sup> of van een derde. Dit betekent dat de verhouding tussen de Wob en de Wbp er een is van samenloop, waarbij de toepassings-eisen van de ingeroepen wet beslissend zijn voor de vraag of een informatieverzoek gehonoreerd wordt. Dit in tegenstelling tot de verhouding van de Wob en de Wpolr, die er een is van uitsluiting, waarbij de Wpolr domineert.

De Wob is een vangnetvoorziening, zoals blijkt uit de zinsnede: “onverminderd het elders bij wet bepaalde” in artikel 3, eerste lid. Dat betekent dat deze wet qua gelding wijkt indien sprake is van een aan de Wob derogerende bijzondere openbaarmakings- of geheimhoudingsregeling in een wet in formele zin<sup>42</sup>. Of dat het geval is kan door de wetgever zelf zijn bepaald<sup>43</sup>, dan wel door de

---

<sup>35</sup> Zie echter de clausulering in deze bepaling.

<sup>36</sup> Zie onder meer ABRvS 14 juli 2004, JB 2004, 297 m.nt. G. Overkleeft-Verburg en AB 2004, 349 m.nt. PJS.

<sup>37</sup> TK 1997-1998, nr. 3, p. 13 en 43.

<sup>38</sup> Zie de MvT bij het wetsvoorstel Wbp, TK 1997-1998, nr. 3, p. 12-13 en 82.

<sup>39</sup> Zie het voorbehoud in de betreffende bepaling: “tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt”. Deze bepaling dekt qua tekst de uitzonderingsgronden in artikel 23 Wbp onvoldoende.

<sup>40</sup> Vgl. ABRvS 11 mei 2005, JB 2005, 202 m.nt. G. Overkleeft-Verburg

<sup>41</sup> Zie ABRvS 16 februari 2005, JB 2005, 101 m.nt. G. Overkleeft-Verburg

<sup>42</sup> Zie Daalder a.w. p. 138 e.v.

bestuursrechter worden vastgesteld, beide als regel op artikelniveau. Is het oordeel aan de bestuursrechter, dan is het toetsingscriterium of de betreffende regeling als uitputtend moet worden beschouwd, dat wil zeggen: “indien zij ertoe strekt te voorkomen dat door (afzonderlijke) toepassing van de Wob afbreuk zou worden gedaan aan de goede werking van de materiële bepalingen in de bijzondere wet”<sup>44</sup>. Concludeert de bestuursrechter dat met de bijzondere voorziening geen uitputtende regeling is bedoeld, dan is de Wob – complementair - van toepassing.

Bij de behandeling van het op 10 juli 1986 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel politieregisters kreeg de verhouding van deze wet tot de Wob geen enkele aandacht. Niet verwonderlijk, omdat naar heersende rechtsopvatting in die jaren de Wob niet of nauwelijks van toepassing was op de gegevensverwerking bij de politie. In lijn hiermee is in de toelichting op het wetsvoorstel herhaald benadrukt, dat met de artikelen 14 t/m 16 en 18 Wpolr, nader uitgewerkt in uitvoeringsbesluit en privacyreglement, een gesloten verstrekkingensysteem zou worden geïntroduceerd, als uitputtende regeling (opsomming) van (derden)verstrekkingen op basis van een politieregister<sup>45</sup>. De geheimhoudingsplicht van artikel 30 vormt het sluitstuk van dit regime. Ook dit uitputtend bedoelde regime kent echter enkele openingen, te weten: de “doorbraakbevoegdheden” van de ministers van Justitie en BZK ex artikel 18, vijfde lid, de ventiefunctie van een taakgebonden derdenverstrekking in artikel 30<sup>46</sup> en de mogelijkheid van een (formeel)wettelijke uitzondering op de geheimhoudingsplicht in de Wpolr<sup>47</sup>.

Het specifieke karakter van het (gesloten) verstrekkingenregime van de Wpolr is meermaals in de rechtspraak bevestigd<sup>48</sup>. De vraag naar de betekenis hiervan voor de Wob kwam in 1999 bij de Afdeling bestuursrechtspraak aan de orde. De zaak betrof een namens het Fascisme Onderzoek Kollektief (FOK) bij de minister van Justitie ingediend Wob-verzoek<sup>49</sup>. Daarbij ging het om openbaarmaking van: (a) documenten betreffende bij de CRI in de periode 1992/1993 geregistreerde incidenten met een extreem-rechtse dan wel racistische achtergrond en (b) het volledige rapport waaruit eerder een cijfermatig overzicht was verstrekt. De Afdeling was van oordeel, dat nu het meer algemene verzoek betrekking had op, dan wel diende te worden verkregen uit gegevens in het CRI-register, een politieregister in de zin van de Wpolr, dit verzoek niet onder de Wob viel maar onder de Wpolr. Op basis van deze wet werd het verzoek vervolgens geweigerd. Bij het gevraagde rapport lag dat anders. Dat was geen onderdeel van een politieregister zodat het verzoek om openbaarmaking beoordeeld werd op grond van de Wob, resulterend in een weigering op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en sub c (prevalerend belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten). Geruime tijd is deze uitspraak gezien als heldere toepassing van het beginsel dat de Wob wijkt voor specifieke verstrekkingenregelingen en daarmee als standaarduitspraak. Zoals hierna blijkt is de Afdeling dit uitgangspunt recent gaan nuanceren.

## 7. Jurisprudentie betreffende Wob en Wpolr

De Afdelingsuitspraak van 4 maart 1999 bevat, hoewel cryptisch gemotiveerd, enkele belangrijke aspecten. Zo wordt de werking van de Wob ten opzichte van de Wpolr afgebakend op het punt

---

<sup>43</sup> Zie mijn noot bij ABRvS 15 juni 2005, JB 2005, 230.

<sup>44</sup> ABRvS 14 september 1999, AB 2002, 40 m.nt. SZ (standaarduitspraak). Vgl. als meest recente uitspraak ABRvS 7 februari 2007, AB 2007, 175 m.nt. H. Peters (Mededingingswet).

<sup>45</sup> TK 1985-1986, 19589, nr. 3, p. 3, 9, 10 en 25, nr. 6, p. 3 en 11 en nr. 11, p. 25. Zie mbt de betekenis van Besluit en privacyreglement nr. 3, p. 9 (gegevensverstrekking bij en krachtens de wet).

<sup>46</sup> Deze ventiefunctie berust op een ruime uitleg van de uitzondering op de geheimhoudingsplicht van politiefunctionarissen en artikel 30 Wpolr, in het bijzonder van de zinsnede: “dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt” (vgl. artikel 14 Wpolr). In de uitvoeringspraktijk heeft deze bepaling zich ontwikkeld tot een aanvullende verstrekkinggrondslag. Niet juist, maar praktisch en soms onontkoombaar.

<sup>47</sup> MvT, nr. 3, p. 10.

<sup>48</sup> Zie met name HR 27 februari 2004, NJ 2004, 599 m.nt. YB.

<sup>49</sup> ABRvS 4 maart 1999, AB 2002, 30 m.nt. SZ. Zie ook Daalder a.w. p. 144.



van de feitelijke inhoud van een politieregister – politieregister in de zin van de Wpolr -, i.c. het CRI-register, bestaande uit een geautomatiseerd en een handmatig gedeelte. De expliciete erkenning van de zijde van de minister van Justitie dat hierin ook andere dan persoonsgegevens voorkwamen, maakte dit niet anders. De Afdeling differentieerde dus niet naar de afzonderlijke documenten binnen dat politieregister. Stukken daarbuiten, zoals i.c. het onderzoeksrapport, vallen in deze uitspraak echter onder de Wob.

In zijn uitspraak van 11 februari 2004<sup>50</sup> kiest de Afdeling in vergelijking met de uitspraak van 1999 voor een wat andere benadering. Het is dan voor het eerst dat in hoger beroep geprocedeerd wordt over een bij de korpsbeheerder van de politieregio Midden en West Brabant ingediend Wob-verzoek. Ook ditmaal is het verzoek tweeledig, te weten: (a) een rapport over de ongeregelheden in de Turkse gemeenschap van Bergen op Zoom en (b) de onderliggende documenten in ruimste zin. Wegens een procesfout gaat het in deze procedure uitsluitend over het verlangde rapport. Met een beroep op de Wpolr is openbaarmaking daarvan geweigerd. Naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte, omdat het rapport niet uitsluitend of grotendeels persoonsgegevens bevat in de zin van de Wpolr, gelezen in samenhang met de Wbp. De verstrekking van het rapport moet dus worden beoordeeld onder de Wob. Met een nieuw besluit op bezwaar van de korpsbeheerder wordt vervolgens een nieuwe ronde van procederen ingeluid, resulterend in een uitspraak van de Afdeling van 14 maart 2007<sup>51</sup> en een partiële openbaarmaking van het rapport<sup>52</sup>.

In deze uitspraak vallen twee elementen op. Allereerst dat de Afdeling, met voorbijgaan aan de gebruikelijke betekenis ervan, toetst of het gevraagde onderzoeksrapport een politieregister is in de zin van de Wpolr. Voorts wordt een relatie met de Wbp gelegd die, zoals hiervoor beschreven, niet in overeenstemming is met inhoud en systematiek van de Wpolr.

Een voorbeeld van een Wob-verzoek waarbij de openbaarmaking door de korpsbeheerder van de regiopolitie Gelderland-Zuid uitsluitend op basis van de artikelen 10 en 11 Wob is beoordeeld en de Wpolr er dus niet aan te pas kwam, is de Afdelingsuitspraak van 29 september 2004<sup>53</sup>. In dit geval ging het om operationele informatie van het Centraal Informatie- en Coördinatiepunt Infrastructurele Projecten (CICI), waaronder stukken betreffende de ontruiming van de Betuwekraakpanden, draaiboeken, evaluaties, rapporten e.d. Deze uitspraak illustreert de gedetailleerde wijze van toetsing van de bestuursrechter onder de Wob, met inbegrip van de bescherming van persoonsgegevens via weglakken namen en overige persoonlijke gegevens. Inhoudelijk sluit deze uitspraak van de Afdeling aan bij die van 1999, want gaat ervan uit, dat gegevensverwerking binnen het politieapparaat in de vorm van afzonderlijke rapporten e.d. onder de werkingssfeer van de Wob valt.

Min of meer in de lijn van het voorgaande ligt de uitspraak van de Afdeling van 16 augustus 2006<sup>54</sup>. In dit geval werd de korpsbeheerder van de regiopolitie Limburg-Noord geconfronteerd met een Wob-verzoek betreffende de onderliggende stukken (bronnen) bij een onderzoeksrapport over discriminatie/vreemdelingenhaat van de zgn. Lonsdale-jeugd. De korpsbeheerder paste de Wpolr toe, omdat sprake zou zijn van een (specifiek) politieregister, waarbij de overige informatie niet, dan wel niet zonder onevenredige inspanning, van de verzameling van persoonsgegevens afgesplitst zou kunnen worden. De rechtbank acht het beroep ongegrond, onder toepassing van de Afdelingsuitspraak van 1999. Zo ook de Afdeling: “dat de door de rechtbank bedoelde stukken dienen te worden aangemerkt als een (politie)register, nu de stukken uitsluitend afkomstig zijn uit, dan wel gebaseerd zijn op gegevens uit een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens (...)”. Een ander deel van de verlangde stukken wordt door de Afdeling aangemerkt als interne documenten,

<sup>50</sup> ABRvS 11 februari 2004, AB 2004, 153 m.nt. PJS en JB 2004, 143.

<sup>51</sup> ABRvS 14 maart 2007, LJN: BA0628.

<sup>52</sup> Van bepaalde passages diende openbaarmaking geweigerd te worden op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en sub a, c en d, Wob.

<sup>53</sup> ABRvS 29 september 2004, LJN: AR2879.

<sup>54</sup> ABRvS 16 augustus 2006, JB 2006, 289 m.nt. G. Overkleef-Verburg en AB 2006, 337 m.nt. E.J. Daalder.

want bevatten meningen over de wijze van uitvoering en verslaglegging van het onderzoek. Verstrekking hiervan wordt onder de Wob beoordeeld, resulterend in een weigering op grond van artikel 11, eerste lid (persoonlijke beleidsopvattingen) Deze uitspraak is voorts relevant omdat de Afdeling het begrip document verder ontwikkelt, met name door daar computerbestanden en websites op internet onder te begrijpen.

## 8. De Afdeling kiest voor een nieuwe koers

De Afdelingsuitspraak van 29 november 2006<sup>55</sup> gaat over een Wob-verzoek aan de korpsbeheerder van de politieregio Fryslân betreffende alle documenten inzake de medio april 2005 in Leeuwarden aangetroffen racistische posters (aangifte gemeente, kennisgeving en de poster zelf). Het weigeringsbesluit van de korpsbeheerder is gebaseerd op de Wpolr, omdat aangifte en kennisgeving in Multipol zijn geregistreerd en de poster, als bijlage, op grond van het Reglement Multipol, eveneens als behorend tot dat politieregister is gekwalificeerd. Op basis van hetgeen hiervoor is gezegd over de ontwikkeling van het begrip politieregister, de heersende opvatting.

In tegenstelling daarmee kiest de Afdeling - met een beroep op de tekst en wetsgeschiedenis van de Wpolr - echter voor een veel beperktere afbakening van het begrip politieregister, aldus het toepassingsbereik van de Wob substantieel verruimend.

De betreffende overweging luidt als volgt: “Uit de tekst en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wpolr vloeit voort dat deze wet voor de verstrekking van gegevens een gesloten systeem kent. De bij deze wet of bij daarop gebaseerde Algemene maatregel gestelde regels, waarmede het reglement, als bedoeld in art. 9 Wpolr, in overeenstemming dient te zijn, geven tezamen een uitputtende regeling (Kamerstukken II, 1985-86, 19589, nr. 3, p. 9). Uit de tekst van art. 1 lid 1 aanhef en onder c, h en i, Wpolr blijkt dat het regime van de Wpolr uitsluitend van toepassing is op persoonsgegevens, als bedoeld in art. 1 aanhef en onder a Wbp. De wetsgeschiedenis biedt geen grond aan deze bepalingen een andere betekenis toe te kennen dan uit hun tekst voortvloeit. Het verstrekkingenregime van de Wpolr heeft derhalve betrekking op persoonsgegevens in vorenbedoelde zin en – anders dan de Wob – niet op de documenten waarin ze kunnen zijn vervat. In dit stelsel brengt de omstandigheid dat een document persoonsgegevens bevat niet met zich mee dat het document als zodanig onder de werking van de Wpolr valt, ook voor zover dit document andere dan persoonsgegevens in voormelde zin bevat. Dit betekent dat de rechtbank ten onrechte betekenis heeft gehecht aan de omstandigheid dat in het Reglement in strijd met de Wpolr is bepaald dat ook andere gegevens dan persoonsgegevens in het politieregister mogen worden opgenomen.”

Met betrekking tot de vertrouwelijk door de korpsbeheerder overgelegde stukken oordeelt de Afdeling dat deze niet uitsluitend of grotendeels persoonsgegevens bevatten. De korpsbeheerder heeft dan ook ten onrechte geen toepassing gegeven aan de Wob. Daarbij geldt, dat nu de posters aanleiding waren voor de gemeente Leeuwarden om aangifte te doen, deze deel uit zijn gaan maken van een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van de Wob<sup>56</sup>.

Onder voorbijgaan aan zijn eerdere jurisprudentie, arresten van de Hoge Raad inzake het begrip politieregister en in de uitvoeringspraktijk breed gedeelde opvattingen van de Registratiekamer/Cbp als goedkeurend orgaan van het betreffende privacyreglement, kiest de Afdeling in deze – nadien als referentiepunt aangeduide - uitspraak, voor een veel beperktere invulling van het begrip politieregister. Datzelfde geldt voor het begrip persoonsgegeven, waarbij de identificeerbaarheid van de gegevens niet is betrokken, nota bene de kern van de politietaak waar het de opsporing betreft. Met een beroep op tekst en wetsgeschiedenis van de Wpolr kan het uit elkaar trekken van samenhangende informatie omtrent een aangifte dan ook niet

<sup>55</sup> ABRvS 29 november 2006, AB 2007, 24 m.nt. P.J. Stolk, en JB 2007, 13.

<sup>56</sup> Hiermee geeft de Afdeling een signaal van bredere betekenis af, namelijk dat aan de Wob slechts aanspraken kunnen worden ontleend, voor zover sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid. In relatie tot de politieke informatievoorziening is die clausulering nog niet uitgewerkt, maar zeer zeker relevant.

gemotiveerd worden<sup>57</sup>. Anders dan de Afdeling opmerkt heeft het verstrekkingenregime in de Wpolr geen betrekking op persoonsgegevens als zodanig, maar op gegevensverstrekking uit een politieregister<sup>58</sup>. En met betrekking tot dat politieregister geldt een gesloten verstrekkingenregime, in afwijking van de Wob. Het lijkt erop dat de Afdeling zich in deze nieuwe rechtspraak door een (te) eenzijdige Wob-oriëntatie heeft laten leiden. Ten onrechte, omdat de afbakening van begrippen als politieregister en persoonsgegeven vanwege de doorwerking op andere onderdelen van de Wpolr nauw luistert. Zie als voorbeeld de rechtspositie van de geregistreerde in een politieregister, in het bijzonder de afbakening van het inzage- en correctierecht. Dat met meerdere afbakeningscriteria gewerkt zou moeten worden, afhankelijk van persoon en belang van de verzoeker, ligt tenslotte niet voor de hand. Dit betekent dat de uitleg van begrippen in deze context tevens onder invloed staat van de jurisprudentie van het EHRM op basis van artikel 8 EVRM met betrekking tot de rechtspositie van de geregistreerde<sup>59</sup>.

De consequenties van deze benadering zijn in twee latere zaken zichtbaar geworden. In de Afdelingsuitspraak van 11 april 2007<sup>60</sup> betreft het Wob-verzoek aan de korpsbeheerder van de politieregio Haaglanden, alle documenten met betrekking tot de demonstratie van de Anti Fascistische Actie van 5 juli 2004 in Den Haag. Ten aanzien van mutaties uit het bedrijfsprocessensysteem inzake arrestaties heeft de korpsbeheerder zijn weigering op de Wpolr gebaseerd, de weigering van andere documenten, waaronder videobeelden, op de Wob. Wat de videobeelden op twee CD-Roms betreft splitst de Afdeling tussen enerzijds statische opnamen op afstand en van grotere groepen demonstranten of toeschouwers enerzijds en beelden van specifieke politieacties en die waarbij is ingezoomd op individuele personen, anderzijds. Eerstgenoemde beelden dienen openbaargemaakt te worden, van de tweede groep is weigering geoorloofd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en sub c en d, Wob. Dat geldt ook voor de geluidsfragmenten op de tweede CD-Rom evenals voor namen en dienstnummers in het journaal. De gegevens uit de mutatie inzake arrestaties uit het bedrijfsprocessensysteem, met uitzondering van een Memo, merkt de Afdeling aan als een politieregister, nu die mutatie uitsluitend behelst een systematisch aangelegde samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende politiegegevens, zodat de informatievraag op basis van het verstrekkingenregime van de Wpolr beoordeeld moet worden<sup>61</sup>. Openbaarmaking van het uitgezonderde onderdeel vindt echter op basis van de Wob plaats.

De laatste Afdelingsuitspraak in deze reeks dateert van 18 juli 2007<sup>62</sup> en betreft een Wob-verzoek aan de korpsbeheerder van de politieregio Utrecht om openbaarmaking van alle documenten met betrekking op de op 29 november 2003 in Utrecht gehouden demonstratie van Koerden. Daarbij gaat het om: (a) kennisgeving en vergunning voor het neerzetten van een kraam, (b) het draaiboek en (c) twee mutaties, respectievelijk een verslag van het verloop van de demonstratie en een mutatie met persoonsgegevens. Na enig touwtrekken zijn de stukken onder a en b verstrekt, evenals mutatie 1, zij het met uitzondering van namen en bereikbaarheidsgegevens van de organisatoren van de demonstratie en namen en doorkiesnummers van de behandelende ambtenaren (artikel 10, tweede lid, aanhef en sub e). De Afdeling gaat hierin mee<sup>63</sup>. Mutatie 2 is geweigerd met een beroep op de Wpolr. De Afdeling is echter van mening, dat mutatie 2 geen

---

<sup>57</sup> Zoals opgemerkt is het begrip politieregister identiek aan het begrip persoonsregistratie in de Wpr. Verwijzing naar tekst en wetgeschiedenis van de Wpolr is dan ook weinig overtuigend, nu de ontwikkeling van dit begrip in het kader van de Wpr heeft plaatsgevonden, hetgeen de wetgever van de Wpolr ook heeft beoogd. De Wpolr is immers van later datum dan de Wpr en sloot daar expliciet bij aan.

<sup>58</sup> De Afdeling lijkt zich onvoldoende bewust van het verschil in systematiek van Wpolr en Wbp.

<sup>59</sup> Zie EHRM 6 juli 2006, Segerstedt-Wiberg e.a. vs. Zweden, zaaknr. 62332/00. Vgl. voorts het Europees Data Verdrag 1981, waarvan de Wpolr de implementatie vormt, alsmede de uitleg van het begrip persoonsregistratie op basis van de Wpr.

<sup>60</sup> ABRvS 11 april 2007, AB 2007, 184 m.nt. P.J. Stolk.

<sup>61</sup> Verwarrend is dat de korpsbeheerder in een later besluit een onderdeel van de mutatie verstrekt, met weglating van de namen.

<sup>62</sup> ABRvS 18 juli 2007, LJN: BA9807.

<sup>63</sup> Deze uitspraak is met name belangrijk in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren en aanvragers van besluiten.

verzameling persoonsgegevens (politieregister) is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, Wpolr, zodat de Wob toegepast had moeten worden<sup>64</sup>.

Deze uitspraken maken nog duidelijker hoe de Afdeling momenteel met het begrippenkader van de Wpolr omgaat. De Afdeling gaat voorbij aan in de uitvoeringspraktijk en (model)(privacy)reglement gekwalificeerde gegevensverzamelingen. Voor zover hieraan gegevens worden ontleend en derhalve sprake is van een interne verstrekking (gebruik) uit een politieregister in de zin van de artikelen 1, eerste lid, aanhef en sub h, jo. 14, eerste lid, Wpolr, wordt de betreffende mutatie zelfstandig getoetst op de vraag of deze als politieregister kan gelden in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en sub c, Wpolr. Eerst wanneer dit het geval is, neemt de Afdeling de derogerende werking van de Wpolr aan. Het is duidelijk dat een dergelijke interpretatie van het begrip politieregister op gespannen voet staat met de inhoud en systematiek van de wet, de afbakening hiervan in de reglementen en de jurisprudentie van andere rechters.

Wat de videobeelden betreft doet zich nog een extra complicatie voor. Bij de politie berustende verzamelingen videobeelden waarop personen voorkomen, gelden in beginsel als politieregister in de zin van de Wpolr<sup>65</sup>. Dat blijkt mede uit artikel 151c, zevende lid, Gemw (tijdelijk register) betreffende met vaste camera's op openbare plaatsen gemaakte beelden. Zie in dit verband ook het model tijdelijk register cameratoezicht<sup>66</sup> en, wat mobiele camera's betreft, het Reglement Videohelmcamerasysteem bereidenen KLPD<sup>67</sup>. Ook aan dit aspect gaat de Afdeling voorbij, door op verzamelingen van videobeelden bij de politie zonder meer de Wob toe te passen.

## 9. Het verstrekkingensysteem van de Wpolg

De nieuwe Wet politiegegevens kent geen specifieke voorziening met het oog op de afbakening met de Wob. Evenmin is deze verhouding tijdens de parlementaire behandeling aan de orde gekomen<sup>68</sup>. Het onderwerp lijkt te zijn vergeten<sup>69</sup>. Nu wetgever zich hierover niet heeft uitgelaten, is de vraag of en in hoeverre ook de Wpolg aan de Wob derogeert, een kwestie van uitleg op basis van inhoud, doel en strekking van de nieuwe wet. Criterium is of de wetgever met het oog op een goede werking van deze wet, in de Wpolg een uitputtend verstrekkingensysteem heeft willen vastleggen. Deze toetsing leidt tot het volgende resultaat. Onmiskenbaar is met deze nieuwe wet gekozen voor een andere regelingssystematiek, in aansluiting op het meer open karakter van de Wbp<sup>70</sup>. De benoeming van het verstrekkingensysteem als een gesloten stelsel, komt dan ook niet meer voor. Wel wordt de continuïteit benadrukt: het limitatief voorzien in de doeleinden ten behoeve waarvan politiegegevens kunnen worden verwerkt<sup>71</sup>. Het meer open karakter van het verstrekkingensysteem betreft vooral de verruiming van (ad hoc) verstrekkingensystemen van de verantwoordelijke in de artikelen 19 en 20<sup>72</sup>. Daarbij gaat het respectievelijk om (incidentele) gegevensverstrekking aan derden (ook particulieren) en (structurele) gegevensverstrekking aan samenwerkingsverbanden met personen en instanties, waarin de politie participeert.

Min of meer doorslaggevend voor de bedoeling van de wetgever zijn echter de tekst en toelichting op artikel 7 Wpolg, ter vervanging van de geheimhoudingsplicht in het huidige artikel 30 Wpolr. Artikel 7, eerste lid, verplicht tot geheimhouding “behoudens voor zover een bij of

<sup>64</sup> Vgl. Vz. ABRvS 21 mei 2007, LJN: BA5969, waarin een voorlopige voorziening wordt geweigerd omdat de gevraagde documenten niet alleen persoonsgegevens bevatten en deze dus niet onder de Wpolr. vallen.

<sup>65</sup> Zoals eerder opgemerkt kan een politieregister ook bestaan uit (identificeerbare) beelden en geluiden.

<sup>66</sup> Verklaring van overeenstemming inzake model tijdelijk register cameratoezicht, Stcrt. 2006, 140.

<sup>67</sup> Reglement van 4 augustus 2004, Stcrt. 2004, 219.

<sup>68</sup> Uitzondering is de verwijzing naar de Wob met betrekking tot de status van het jaarverslag van de privacyfunctionaris, EK 2006-2007, 30327, C, p. 27.

<sup>69</sup> Voor zover ik heb kunnen nagaan is de relatie met de Wob ook niet via de adviezen ingebracht.

<sup>70</sup> MvT, nr. 3, p. 3.

<sup>71</sup> MvT, nr. 3 p. 31.

<sup>72</sup> Vgl. de continuïteit van de huidige verstrekkingensystemen van de ministers van Justitie en BZK in artikel 18, vijfde lid, Wpolr in artikel 18, tweede lid, Wpolg.

krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking verplicht, de bepalingen van paragraaf 3 verstrekking toelaten of de politietaak in bijzondere gevallen tot verstrekking noodzaakt.” Het aantal uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht is daarmee uitgebreid, hoewel materieel weinig verandert omdat artikel 30 Wpolr in de uitvoeringspraktijk een ruime ventiefunctie kreeg<sup>73</sup>. De zinsnede “ behoudens een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking verplicht” impliceert, dat de geheimhoudingsplicht ook door de Wob doorbroken kan worden, conform de geldende uitleg ten aanzien van andere geheimhoudingsverplichtingen<sup>74</sup>. Een dergelijke uitleg spoort ook met de toelichting op artikel 7, waaruit blijkt dat de nieuwe geheimhoudingsbepaling in het teken staat van de overgang van een gesloten verwerkingsregime naar een meer open verstrekingsregime<sup>75</sup>.

Op grond van het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de invoering van de Wpolg het toepassingsbereik van de Wob aanmerkelijk verruimt. Anders dan in de Wpolr heeft het verstrekingsregime in de Wpolg niet meer het karakter van een (op onderdelen) aan de Wob derogerende regeling, maar is sprake van samenloop van twee zelfstandige informatiewetten, elk met een eigen regime van gegevensverstrekking. De verbinding ligt in artikel 7 Wpolg jo. de weigeringsbevoegdheden in de artikelen 10 en 11 Wob. De Wpolg staat derhalve in eenzelfde relatie tot de Wob als thans reeds de Wbp. De consequentie is dat de Wob in beginsel van toepassing is op de gehele informatievoorziening bij de politie en daarmee het uitgangspunt dat openbaarheid regel is en uitzonderingen hierop specifiek onderzocht en – mede tegenover de bestuursrechter - gemotiveerd dienen te worden binnen het weigeringskader van deze wet. Op dit punt is de hiervoor weergegeven jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht illustratief. Wel ligt het voor de hand dat in de nieuwe situatie het begrip bestuurlijke aangelegenheid als afbakeningscriterium in artikel 3, eerste lid, Wob van grotere betekenis gaat worden. Wat de politieke gegevensverwerking betreft is dit criterium nog nauwelijks in de rechtspraak toegepast. Daarom zal het geruime tijd vergen voordat dit begrip voldoende is geoperationaliseerd om in de uitvoeringspraktijk als leidraad te kunnen dienen.

## 10. Bevindingen en conclusies

Hiervoor is de afbakening in toepassingsbereik van de Wpolr, de Wbp en de Wob beschreven. Gebleken is dat de wederzijdse uitsluiting in werkingssfeer bij Wpolr en Wbp expliciet in de wet is vastgelegd. De verhouding tussen de Wbp en de Wob is er in beginsel één van samenloop, waarbij omtrent een verzoek om informatie wordt besloten op grondslag van de wet waarop de aanspraak (van geregistreerden en derden) is gebaseerd. Het verstrekkingenregime in beide wetten is bovendien zo op elkaar afgestemd, dat de beginselen van openbaarheid en geheimhouding beide gewaarborgd zijn.

Als gevolg van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak doen zich daarentegen wel problemen voor in de relatie Wpolr en Wob.

Het aanvankelijke rechtsoordeel van de Afdeling uit 1999, dat het gesloten en op het politieregister toegespitste verstrekkingenregime in de Wpolr als derogierend aan de Wob was aan te merken is gaandeweg genuanceerd, zodat het toepassingsbereik van de Wob steeds verder is verruimd. Deze Afdelingsjurisprudentie berust op een autonome uitleg van het begrip politieregister, los van de betekenis ervan in wet en wetsgeschiedenis, sectorregelingen, uitvoeringsbesluit, (model)(privacy)reglementen, jurisprudentie van andere rechters en de politieke uitvoeringspraktijk, in samenhang met een te restrictieve uitleg van het begrip persoonsgegevens. Het definitieve omslagmoment was de recente Afdelinguitspraak van 29 november 2006.

---

<sup>73</sup> Zie de eerdere opmerking, dat ook onder de Wpolr er steeds van is uitgegaan, dat artikel 30 kon worden doorbroken door een specifieke verstrekkingverplichting in een andere formele wet.

<sup>74</sup> Zie de parallel met artikel 2:5, eerste lid, Awb. Vgl. ook de op de aard van de zaak toegespitste ambtelijke geheimhoudingsplicht in artikel 125a, derde lid, Ambtenarenwet. Zie in dit verband tevens de geheimhoudingsplicht in artikel 52 WJSG, naar het model van artikel 30 Wpolr, die de wijziging in artikel Wpolg extra reliëf geeft.

<sup>75</sup> MvT nr. 3, p. 37.

Omdat de Wpolr binnen afzienbare tijd wordt vervangen door de Wpolg is vervolgens nagegaan wat de situatie wordt onder deze nieuwe wet. Daarbij is vastgesteld dat het uitgangspunt van een gesloten verstrekkingenregime in de Wpolg is verlaten, zowel door aan te sluiten bij de regelingssystematiek van de Wbp als door de introductie van een meer open geformuleerde geheimhoudingsplicht in artikel 7, die als grondslag van doorwerking van de Wob kan worden opgevat. De consequenties hiervan voor de afbakening van de Wpolg ten opzichte van de Wob zijn in het wetgevingsproces echter niet aan de orde gesteld. De wetgever zelf heeft dus niet gesproken, niet in de tekst en ook niet in de toelichting. Mijn conclusie is, dat onder de Wpolg niet kan worden volgehouden dat sprake is van een gesloten, aan de Wob derogerend verstrekkingenregime. Dit betekent dat de Wob in beginsel van toepassing is op de gehele politieke informatievoorziening, althans voorzover de verlangde documenten betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid, een begrip dat in dit perspectief nog niet door de bestuursrechter is geoperationaliseerd.

Deze ontwikkeling heeft aanzienlijke gevolgen voor het informatieregime van de politieorganisatie, met name uit een oogpunt van besluitvorming, conflictgevoeligheid, werklast en het risico van activistisch Wob-gebruik<sup>76</sup> en zoals geïllustreerd in de hiervoor besproken jurisprudentie. Om die reden meen ik dat dit geen gelukkige ontwikkeling is en een terugkeer naar de situatie van de Afdelingsuitspraak van 1999 wenselijk is. Wat de Wpolg betreft zou dit betekenen, dat de “gegevensverwerking in een bestand:” in dat geval als afbakeningscriterium in relatie tot de Wob gaat fungeren. Om een praktische oplossing te bereiken staan twee wegen open. Allereerst die van een nadere interpretatie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Dat zou kunnen onder de Wpolr, maar geen oplossing bieden onder de Wpolg, omdat de bestuursrechter hiervoor in tekst en wetsgeschiedenis van deze wet te weinig aanknopingspunten kan vinden. Vandaar de noodzaak om de tweede weg te nemen: een beroep op de wetgever om de afbakening in toepassingsbereik van Wpolg en Wob in relatie tot elkaar specifiek te regelen. Het alternatief is afwachten en zien wat de verdere rechtsontwikkeling is. Consequentie van deze keuze is dat de uitvoeringspraktijk gedurende langere tijd te maken krijgt met (frustrerende) rechtsonzekerheid. Vandaar mijn pleidooi voor aanvullende wetgeving, te realisering voor de inwerkingtreding van de Wpolg.

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

---

<sup>76</sup> Opmerkelijk is dat in de hiervoor besproken uitspraken, op één na waarbij dit door anonimisering niet kon worden vastgesteld, steeds dezelfde persoon als appellant of gemachtigde optreedt.