

Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof. dr. ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op woensdag 4 december 2024
klokke 16:00 uur

door

Fatma Çapkurt

VOORWOORD

Toen ik in augustus 2012 begon aan de bacheloropleiding Rechtsgeleerdheid in Tilburg, voelde ik mij in de universitaire wereld direct thuis. Dat komt deels omdat ik van nature een nieuwsgierig persoon ben en ik op de universiteit mijn nieuwsgierigheid de vrije loop kon laten. Sindsdien zijn exact twaalf jaren verstreken. In die jaren heb ik in verschillende hoedanigheden de universitaire wereld mogen ontdekken. Het proefschrift dat voor u ligt vormt het resultaat van deze nieuwsgierigheid.

Aan het proefschrifttraject begon ik in september 2018. De Algemene verordening gegevensbescherming was toen net van toepassing geworden. In de wereld van het gegevensbeschermingsrecht bekommerden zich toen maar weinigen over het bestuursrecht. Maar het omgekeerde was ook waar: voor gegevensbescherming had het bestuursrecht lang een blinde vlek. Ik vond het intuïtief fascinerend, en tegelijkertijd zorgwekkend, dat in een rechtsgebied waarin de informatierelatie tussen burger en bestuur centraal staat, er zo weinig oog was voor gegevensbescherming. In dit proefschrift wilde ik daarom een verbinding slaan tussen de wereld van het gegevensbeschermingsrecht en die van het bestuursrecht. In het bijzonder wilde ik verduidelijken hoe het Europees gegevensbeschermingsrecht doorwerkt in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Een proefschrift schrijven op het grensvlak van twee rechtsgebieden was bepaald geen sinecure. Bij aanvang van het onderzoek zat de juridische taal mij in de weg. Ik probeerde het project van de grond te krijgen en hield daarbij stevig vast aan bestaande juridische concepten en noties. Maar gaandeweg realiseerde ik mij dat die niet volstonden om de wisselwerking tussen het Europees gegevensbeschermingsrecht en het bestuursrecht te doorgronden. De pandemie bood gelegenheid om een stap terug te doen. In de stilte van de lockdown vond ik de vrijheid om op zoek te gaan naar de taal waarmee ik het verhaal over de doorwerking van het gegevensbeschermingsrecht in het bestuursrecht kon vertellen. Dat verhaal heeft uiteindelijk zijn beslag gekregen in dit proefschrift.

Op deze plaats wil ik een aantal mensen bedanken die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het proefschrift. Allereerst mijn promotoren, Ymre Schuurmans en Luc Verheij. Zij gaven mij *carte blanche* om mijn nieuwsgierigheid na te jagen. Hun leerzame en inspirerende begeleiding heeft ervoor gezorgd dat ik met veel plezier terugkijk op het promotietraject. Een woord van dank gaat tevens uit naar Sofia Ranchordás. Zij haalde mij naar Leiden en daagde mij uit om mij te verdiepen in het Europees gegevensbeschermingsrecht. Voor hun waardevolle commentaar op het manuscript dank ik de leden van de leescommissie: Herke Kranenburg, Corien Prins, Rob Widdershoven, Jaap Polak en Anne Meuwese. Dank ben ik ook verschuldigd aan twee Groningse professoren.

Door de prikkelende stukken van Leo Damen heb ik als student rechtsgeleerdheid op de valreep ervoor gekozen mij te verdiepen in het bestuursrecht. Zonder zijn stukken zou ik zonder twijfel een privatist zijn geworden. Bert Marseille ben ik zeer erkentelijk voor onze samenwerking voor de Vereniging voor Bestuursrecht (VAR) en het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*. In dat kader hebben wij ontzettend leuke initiatieven mogen ontplooiën, niet in het minst de Jonge onderzoekersdag bestuursrecht.

Tot slot dank ik mijn man, Vestert Borger. Zonder dit proefschrift zou ik hem vermoedelijk nooit hebben ontmoet. Tegelijkertijd zou dit proefschrift er niet zijn zonder hem. Hij is mijn grootste geluk.

Den Haag, augustus 2024

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Lijst van afkortingen / XV

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

- 1.1 Aanleiding / 1
- 1.2 De ontmoeting van twee rechtsgebieden / 4
- 1.3 Stand van het bestuursrechtelijk debat / 5
- 1.4 Doel van het onderzoek / 6
- 1.5 Centrale onderzoeksvraag / 6
- 1.6 Afbakening van het onderzoek / 9
- 1.7 Methode / 13
- 1.8 Opbouw van het proefschrift / 16

DEEL I

HOOFDSTUK 2

De grondslagen van het gegevensbeschermingsrecht en het bestuursrecht / 21

- 2.1 Inleiding / 21
- 2.2 De transformatie van het Europees gegevensbeschermingsrecht / 22
 - 2.2.1 Fase I: codificatie / 22
 - 2.2.2 Fase II: Europese integratie / 30
 - 2.2.3 Fase III: de AVG als voorlopig sluitstuk van de Europese integratie / 35
- 2.3 De grondslagen van het Europees gegevensbeschermingsrecht / 37
 - 2.3.1 Omnibuswetgeving / 37
 - 2.3.2 Het object van wetgeving: de verwerking van persoonsgegevens / 45
 - 2.3.3 Kritiek op het persoonsgegevensbegrip / 51
- 2.4 De grondslagen van het bestuursrecht / 54
 - 2.4.1 De kern van het bestuursrecht en het omringende bestuursrecht / 54
 - 2.4.2 Het besluitbegrip nader beschouwd / 56
 - 2.4.3 De wortels van het besluitbegrip / 57
 - 2.4.4 Het besluit en het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming / 60
 - 2.4.5 Beperkingen van het klassiek besluitmodel / 62

- 2.5 Het strategisch besluit in gegevensbeschermingswetgeving / 65
- 2.6 Conclusie / 69

HOOFDSTUK 3

Typologie van de bestuurlijke gegevensverwerking / 71

- 3.1 Inleiding / 71
- 3.2 Uiteenlopende visies op de bestuurlijke gegevensverwerking / 73
- 3.3 De Awb en de bestuurlijke omgang met gegevens / 75
 - 3.3.1 Feitenvaststelling in het bestuursrecht / 75
 - 3.3.2 Feitenvaststelling in de primaire besluitvormingsprocedure / 76
 - 3.3.3 Feitenvaststelling in bezwaar en beroep / 82
 - 3.3.4 Feitenvaststelling ná besluitverlening: het handhavingstoezicht / 86
 - 3.3.5 Synthese / 91
- 3.4 Een typologie van de bestuurlijke gegevensverwerking / 93
 - 3.4.1 Accessoir en autonoom opkomen / 93
 - 3.4.2 Autonoom opkomen / 93
 - 3.4.3 Accessoir opkomen / 95
- 3.5 De typologie verduidelijkt / 96
 - 3.5.1 Keuzevrijheid autonoom of accessoir opkomen / 96
 - 3.5.2 Het leerstuk van bewijsuitsluiting / 97
 - 3.5.3 Het leerstuk van formele rechtskracht / 102
- 3.6 Conclusie / 104

HOOFDSTUK 4

Praktijk versus typologie: risicoprofilering / 107

- 4.1 Inleiding / 107
- 4.2 Profilering en de vernetwerkte overheidsinformatiehuishouding / 109
- 4.3 Profilering: het wettelijk kader / 113
 - 4.3.1 De AVG en de Uitvoeringswet AVG / 113
 - 4.3.2 Het *Schufa* arrest / 117
 - 4.3.3 Profilering en het bestuursrecht / 119
- 4.4 Transparant profileren: *SyRI* / 125
 - 4.4.1 Wettelijke vormgeving / 126
 - 4.4.2 De *SyRI*-uitspraak / 129
- 4.5 Rechtsbescherming tegen verwerkingen ten behoeve van profilering: de theorie / 131
 - 4.5.1 Scenario I: profilering in de primaire besluitvorming leidt tot een risicomelding en een Awb-besluit / 132
 - 4.5.2 Scenario II: profilering in de primaire besluitvorming leidt niet tot een risicomelding, maar wel een Awb-besluit / 136
 - 4.5.3 Scenario III: profilering in het handhavingstoezicht leidt tot een Awb-besluit / 136
 - 4.5.4 Scenario IV: profilering in het handhavingstoezicht leidt niet tot een Awb-besluit / 137

- 4.6 Rechtsbescherming tegen verwerkingen ten behoeve van profilering: de praktijk / 137
- 4.6.1 De Toeslagenaffaire / 138
- 4.6.2 Risicoprofilering door het bestuur in het socialezekerheidsrecht / 149
- 4.6.3 Risicoprofilering door derden: de casus Stichting Inlichtingenbureau / 152
- 4.7 Conclusie / 159

DEEL II

HOOFDSTUK 5

Toegang tot rechtsbescherming / 165

- 5.1 Inleiding / 165
- 5.2 De ontstaansgeschiedenis van het informatieverzoek-besluitmodel / 167
- 5.2.1 De Wet persoonsregistraties / 167
- 5.2.2 De Wet bescherming persoonsgegevens / 168
- 5.2.3 De Uitvoeringswet AVG / 171
- 5.3 Het informatieverzoek / 175
- 5.3.1 Verschillende typen informatieverzoeken / 175
- 5.3.2 Contextuele interpretatie gegevensbeschermingsrechtelijk informatieverzoek / 179
- 5.3.3 De betrokkene en het informatieverzoek / 181
- 5.3.4 Het informatieverzoek-besluitmodel is van openbare orde / 183
- 5.4 Rechtspraakonderzoek / 184
- 5.4.1 Rechtsbijstand en een omissie van de wetgever / 184
- 5.4.2 De toepassing van het informatieverzoek-besluitmodel in de praktijk: twee lijnen / 186
- 5.4.3 De Afdeling relativeert het informatieverzoek-besluitmodel / 215
- 5.4.4 Het bestuursorgaanbegrip / 218
- 5.5 Conclusie / 224

HOOFDSTUK 6

Toetsing / 227

- 6.1 Inleiding / 227
- 6.2 Algemene uitgangspunten over toetsing door de bestuursrechter / 229
- 6.2.1 Het bestuursprocesrecht als besluitenprocesrecht / 229
- 6.2.2 De reikwijdte van de toetsing door de bestuursrechter / 230
- 6.2.3 De rechtsmacht van de bestuursrechter / 232
- 6.3 De rechtmatigheid van de gegevensverwerking / 236
- 6.3.1 De rechtmatigheidsvraag bezien vanuit AVG-informatierechten / 236
- 6.3.2 Het inzagerecht / 237
- 6.3.3 Het recht van bezwaar/recht op verzet / 239
- 6.4 Enkele verduidelijkingen inzake de toepassing van het wissingsrecht / 243
- 6.4.1 Het recht op wissing en de exceptieve rechtmatigheidstoets / 243
- 6.4.2 Formulering van het wissingsverzoek / 243
- 6.4.3 Het recht op wissing en procesbelang / 245

- 6.5 Rechtspraakonderzoek / 249
- 6.5.1 Eerste jurisprudentielijn: formalistische interpretatie en toepassing informatierechten / 250
- 6.5.2 De tweede jurisprudentielijn: contextuele interpretatie en toepassing informatierechten / 265
- 6.6 Conclusie / 273

HOOFDSTUK 7

Schadevergoeding / 277

- 7.1 Inleiding / 277
- 7.2 De vormgeving recht op schadevergoeding / 279
- 7.2.1 De Wet persoonsregistraties / 279
- 7.2.2 Richtlijn 96/46 en de Wet bescherming persoonsgegevens / 280
- 7.2.3 De AVG / 281
- 7.3 Toegang tot de schadevergoedingsrechter / 282
- 7.3.1 De Wet persoonsregistraties / 282
- 7.3.2 De Wet bescherming persoonsgegevens / 282
- 7.4 De Uitvoeringswet AVG / 292
- 7.5 De grote Wende: de 1 april-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak / 294
- 7.5.1 Een nieuwe schadevergoedingsbevoegdheid voor de bestuursrechter / 294
- 7.5.2 Verfijning van de 1 april-uitspraken / 298
- 7.5.3 Legislatieve nalatigheid / 300
- 7.5.4 Wat voor rechtszekerheid behoeft de betrokkene? / 302
- 7.5.5 De Commissie Schueler over de rechtsbescherming tegen feitelijke gegevensverwerkingen / 305
- 7.6 Conclusie / 307

HOOFDSTUK 8

Slotbeschouwingen / 311

- 8.1 Inleiding / 311
- 8.2 Bevinding I – De noodzaak van een nieuw rechtsbeschermingsmodel / 312
- 8.3 Bevinding II – Exceptieve toetsing via het informatieverzoek-besluitmodel / 315
- 8.4 Bevinding III – Overlap klassiek besluitmodel en informatieverzoek-besluitmodel / 317
- 8.5 Bevinding IV – Het onderscheid tussen *autonoom* en *accessoir* opkomen / 318
- 8.6 Bevinding V – Beperkingen van de typologie van de bestuurlijke gegevensverwerking / 321
- 8.7 Bevinding VI – Doorwerking via beginselen en het leerstuk van bewijsuitsluiting / 323
- 8.8 Bevinding VII – Een blinde vlek voor het informatieverzoek-besluitmodel / 324
- 8.9 Bevinding VIII – Divergentie in de toepassing van subjectieve informatierechten / 328
- 8.10 Bevinding IX – Strategisch besluitbegrip in gegevensbeschermingszaken / 332

8.11 Bevinding X – Geen schadevergoedingsbevoegdheid voor de bestuursrechter / 334

8.12 Van vergeten rechtsgebied tot aanjager van rechtsontwikkeling / 336

English summary / 341

Lijst van aangehaalde literatuur / 347

Jurisprudentieregister / 377

Lijst van aangehaalde Kamerstukken / 391

Curriculum vitae / 393

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Een woord komt voor opname in de Dikke Van Dale in aanmerking als het gedurende een langere tijd voorkomt in kranten, tijdschriften, boeken en op het internet. Het zelfstandig voornaamwoord 'AVG' is in de Dikke Van Dale opgenomen. AVG verwijst in dit verband naar de *Algemene verordening gegevensbescherming*.¹ De opname van dit woord in het woordenboek vond plaats in februari 2018, nog voordat de AVG op 28 mei van dat jaar van toepassing werd.² Dit laat zien hoe groot toen al het maatschappelijk bewustzijn over de AVG was. Bij haar voorganger lag dat anders. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), die gebaseerd was op Richtlijn 95/46 uit 1995, leidde juist een geïsoleerd bestaan. Pas zes jaar na haar inwerkingtreding werd de afkorting 'Wbp' in het woordenboek opgenomen.

Deze constatering indachtig, kan de vraag worden gesteld waarom de AVG, meer dan de Wbp, heeft gezorgd voor bewustwording over gegevensbeschermingsregels.³ In de literatuur is gesteld dat dit te maken zou kunnen hebben met artikel 83 AVG. Krachtens deze bepaling kunnen nationale toezichthouders forse boetes opleggen in geval van een schending van gegevensbeschermingsregels. Onder de Wbp konden zij een dergelijke schending nauwelijks sanctioneren.⁴

De AVG wordt echter niet alleen serieuzer genomen omdat zich een wijziging in de wereld van het recht heeft voorgedaan. Gelijktijdig hieraan heeft zich een meer fundamentele verandering voltrokken in de rechtsstatelijke verhouding tussen de burger en het

1 Het zelfstandig naamwoord 'AVG' kan ook verwijzen naar de in de Nederlandse keuken welbekende maaltijd bestaande uit aardappelen, vlees en groenten.

2 Art. 99, tweede lid, AVG.

3 Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 248: "Maatschappelijke en politieke bewustwording rondom het belang van de bescherming van persoonsgegevens en de implicaties daarvan voor het waarborgen van grondrechten komt pas op gang na de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)."

4 De bestuurlijke boete die het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) kon opleggen bedroeg lange tijd slechts maximaal € 4500. Pas met het oog op de inwerkingtreding van de AVG breidde de wetgever in 2015 door middel van de Wet meldplicht datalekken en uitbreiding bestuurlijke boetebevoegdheid Cbp de boetebevoegdheid van dit college uit. Zie hierover in detail *Stcrt*. 15 januari 2016, nr. 2043, p. 8. Ook was het CBP tot 2005 onbevoegd bestuurlijke boetes op te leggen voor gegevensverwerkingen die niet waren gemeld in het openbaar register. Zie hierover ABRvS 21 september 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2998 (*Boetebevoegdheid CBP*).

overheidsbestuur.⁵ Deze verhouding is door de voortschrijdende technologisering namelijk ingrijpend gewijzigd. Burgers genereren, bewust en onbewust, aan de lopende band gegevens over zichzelf. De opkomst en ontwikkeling van apparaten die aan het internet verbonden zijn – *The Internet of Things* (IoT) – heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Zo kunnen apparaten als wifitrackers, mobiele telefoons, slimme camera's, sensoren en microfoons in de publieke ruimte ongemerkt *real time* gegevens over burgers genereren. Bezien tegen deze achtergrond zijn de online- en de offlinewereld steeds meer vervlochten geraakt. In de literatuur wordt ook wel gesproken van een 'onlife world'.⁶

Door deze technologisering is het voor bestuursorganen steeds eenvoudiger geworden om persoonsgegevens van burgers te verzamelen en ze te gebruiken voor het nemen van besluiten, het uitvoeren van publieke taken en het voldoen aan wettelijke plichten. Zo kon de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), door bij het private bedrijf achter de OV-chipkaart in- en uitcheckgegevens van studenten op te vragen, controleren of rechtmatig gebruik was gemaakt van de studiebeurs voor uitwonenden.⁷ De belastinginspecteur kon aan de hand van foto's die de politie had verkregen via *Automatic Number Plate Recognition* (ANPR) inzicht krijgen in het onrechtmatig gebruik van zakelijke leaseauto's en dit sanctioneren.⁸ Gemeentebesturen konden met GPS-peilbakens en camera's de reisbewegingen van bijstandsontvangers in kaart brengen en zo onderzoeken of rechtmatig een beroep was gedaan op voorzieningen voor levensonderhoud.⁹

Bestuursorganen kiezen er in toenemende mate voor om de verzamelde gegevens niet door een mens, maar door vormen van artificiële intelligentie (AI) te laten analyseren.¹⁰ Het algoritme koppelt en analyseert dan grote hoeveelheden persoonsgegevens met als doel hieruit nieuwe patronen en inzichten te destilleren. In theorie ondersteunt het algoritme dan de beslismedewerker in de uitvoering. In de praktijk ontstaat soms echter een *disbalans* tussen de autoriteit van het algoritme en die van het bestuur.¹¹ In het eindrapport '*Klem tussen balie en beleid*' van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties verwoordt het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) deze ontwikkeling als volgt: het "UWV ging met beslisregels in toenemende mate beslissingen baseren op basis van beschikbare data: dat werkt zo efficiënt mogelijk. De beslisruimte voor de uitvoerder werd

5 *Kamerstukken II* 2017/18, 26643, nr. 557 (Ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen) en Zwenne & Schmidt 2016, p. 338-339.

6 Hildebrandt 2014, p. 186. Zie hierover ook Februari 2023, p. 24.

7 CRvB 8 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:269 (*DUO/Translink*).

8 HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:286 (*ANPR I*); HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:287 (*ANPR II*); HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:288 (*ANPR III*).

9 CRvB 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:947 (*Inzet peilbakens bijstand*); CRvB 13 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3479 (*Cameratoezicht bijstand*).

10 Zwenne & Schmidt 2016, p. 315-317; Van Eck, Bovens & Zouridis 2018, p. 3012-3013; Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat 2019, p. 19; WRR 2021, p. 11-12; Klievink 2021, p. 3-12; Hirsch Ballin 2021, p. 16; Widlak 2021, p. 20-21; Meuwese 2023, p. 3. De WRR omschrijft AI als een revolutionaire systeemtechnologie, vergelijkbaar met de stoommachine, elektriciteit en computer. Zie hierover WRR 2021, p. 5.

11 Hirsch Ballin 2021.

hierdoor steeds verder beperkt. De blik op de mens maakte plaats voor de blik op de data. Het is, volgens ons, hier waar de 'menselijke maat' vaak in de knel is geraakt."¹²

De risico's van dergelijk datagestuurd handelen deden zich ook voor in de Toeslagenaffaire.¹³ Sommige burgers werden vanwege een uitworp door het fraude-opsporingsalgoritme 'risicoclassificatiemodel' opgenomen in de Fraude Signalering Voorziening (FSV). Dit betrof een zogeheten 'zwarte lijst' van de Belastingdienst waarin fraudesignalen werden bijgehouden. Bijna een kwart miljoen burgers – waaronder kinderen – waren hierin geregistreerd. Binnen de Belastingdienst bestond geen eenduidig beeld over de betekenis van een FSV-registratie. Zo vatten sommige medewerkers van de Belastingdienst een FSV-registratie op als *bewezen* fraude, terwijl enkel sprake was van *mogelijke* fraude. Opname in de FSV had vergaande gevolgen voor de rechten en belangen van individuen. Burgers die toeslagen moesten terugbetalen hadden normaliter recht op een beslagvrije voet, kwijtschelding, een persoonlijke afbetalingsregeling en minnelijke schuldsanering.¹⁴ Maar burgers die in de FSV waren opgenomen en een hoge belastingschuld hadden kregen een andere behandeling.¹⁵ Tegen hen trad de Belastingdienst zeer hardvochtig op. Men ging ervan uit dat zij niet te goeder trouw hadden gehandeld.¹⁶ Zij kregen de kwalificatie 'opzet/grove schuld', waardoor ze geen persoonlijke betalingsregeling meer konden treffen.¹⁷ De schuld moest dan binnen 24 maanden worden terugbetaald. Lukte dit niet, dan volgde beslaglegging en dwanginvordering. Tegen de registratie in de FSV konden burgers niet opkomen, omdat ze hiervan niet op de hoogte waren.

Onderzoek wees uit dat de kwalificatie 'opzet/grove schuld' in 96% van de gevallen ten onrechte is toegekend.¹⁸ Het is echter zeer lastig om te achterhalen wat de negatieve gevolgen hiervan zijn geweest voor individuele burgers. Wél is duidelijk dat deze onterechte bestempeling een zekere olievlekwerking heeft gehad.¹⁹ Achteraf bleek namelijk dat de Belastingdienst FSV-informatie ook heeft gedeeld met andere bestuursorganen (waaronder het UWV en de Sociale Verzekeringsbank), private partijen (zorgverzekeraars en consultancybureaus) en maatschappelijke organisaties (zoals bewindvoerders).²⁰ Daardoor valt niet uit te sluiten dat burgers ook buiten de sfeer van de fiscaliteit zijn benadeeld vanwege FSV-registraties. Burgers, maar ook overheidsinstanties, zijn zo verder verstrikt geraakt in de vervuilde 'datakluwen' van de overheid, met alle negatieve gevolgen van dien.²¹

12 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 79.

13 Zie over de risico's van datagestuurd handelen in detail: Raad voor het Openbaar Bestuur 2021, p. 17-43.

14 *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 681, p. 4-7. KPMG 2020b, p. 33; Omtzigt 2021, p. 125-126; PwC 2021a, p. 14. Zie hierover in detail paragraaf 4.6.1.1.

15 Van Eck, Van Hout & Weijers 2022, p. 1606.

16 Zie ter illustratie: Hof Arnhem-Leeuwarden 25 januari 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:488 (*X/ Belastinginspecteur Emmen*).

17 Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 18.

18 *Kamerstukken II* 2020/21, 31066, nr. 715, p. 21.

19 Van Eck, Van Hout & Weijers 2022, p. 1611-1612.

20 PwC 2021b, p. 12.

21 De term 'datakluwen' is afkomstig uit: WRR 2011, p. 221.

1.2 De ontmoeting van twee rechtsgebieden

Vanwege technologische ontwikkelingen is het voor bestuursorganen steeds eenvoudiger geworden om op grote schaal persoonsgegevens van burgers te verzamelen en deze te gebruiken voor het nemen van besluiten en het uitvoeren van publieke taken. Deze technologisering heeft tot gevolg dat in de publieke sector steeds meer belang toekomt aan het gegevensbeschermingsrecht. Dit recht legt immers de verwerking van persoonsgegevens door de overheid aan banden, ongeacht of deze verwerking door een mens of een algoritme is verricht.

De afgelopen jaren is het gegevensbeschermingsrecht getransformeerd.²² Tot de jaren negentig van de vorige eeuw was de bescherming van persoonsgegevens hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid.²³ Normen van gegevensbescherming waren toen deels neergelegd in een Nederlandse wet, te weten de Wet persoonsregistraties (WPR). Vanaf de jaren negentig is dit rechtsgebied met de inwerkingtreding van Richtlijn 95/46 echter in toenemende mate 'geëuropeaniseerd'. Deze ontwikkeling, zo signaleert de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling advisering) in 2017, heeft ook constitutionele implicaties. Sterker, volgens dit Hoog College van Staat is er zelfs sprake van een 'een constitutioneel relevante verschuiving: het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens wordt als gevolg van de AVG hoofdzakelijk geregeld en bepaald op EU-niveau'.²⁴ De Afdeling advisering heeft de verwachting uitgesproken dat de Europese integratie op dit terrein de aankomende jaren zal toenemen.²⁵

Desondanks speelt het nationale recht nog steeds een essentiële rol in het verwezenlijken van Europese gegevensbeschermingsregels. Toepassing van het gegevensbeschermingsrecht, evenals rechtsbescherming, is namelijk een nationale aangelegenheid. Zij behoren tot de verantwoordelijkheid van nationale bestuursorganen en rechters die handelen op basis van nationaal procesrecht, in het bijzonder dat van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).²⁶ De nationale bestuursrechter, zo merkt Wissels op, opereert in dit verband ook als *Europese rechter*.²⁷ Als *juge de droit commune* heeft hij volgens Ortlep en Widdershoven tot taak 'een effectieve doorwerking van het Unierecht in de lidstaat te verzekeren en te garanderen dat de voorrang en rechtstreekse werking van het Unierecht wordt gerealiseerd'.²⁸ Tegelijkertijd kan de bestuursrechter deze taak alleen vervullen binnen de kaders van het nationale procesrecht.

22 In hoofdstuk 2 zal deze transformatie worden toegelicht.

23 Hoofdzakelijk, maar niet exclusief. Hier wordt in paragraaf 2.2 nader op ingegaan.

24 *Kamerstukken II* 2017/18 34851, nr. 4, p. 1 (Advies Afdeling advisering van de Raad van State inzake de AVG en de Uitvoeringswet AVG). Dat deze verschuiving al met de inwerkingtreding van Richtlijn 95/46 was gestart werd ook door de Wbp-wetgever erkend. Zie hierover *Kamerstukken I* 1999/2000, 25892, nr. 92c, p. 7.

25 *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 4, par. I.2 (Advies Afdeling advisering van de Raad van State inzake de Uitvoeringswet AVG).

26 Widdershoven 2014, p. 10.

27 Wissels 2022, p. 400.

28 Ortlep & Widdershoven 2017, p. 411.

Dit heeft ook implicaties voor de doorwerking van het Europees gegevensbeschermingsrecht in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Een betrokkene die voornemens is in rechte op te komen tegen de verwerking van zijn persoonsgegevens is afhankelijk van de aanwezigheid van een *besluit*. In het Nederlands bestuursprocesrecht kan namelijk alleen toegang tot rechtsbescherming worden verkregen wanneer er een besluit in het spel is. Het besluit is niet enkel bepalend voor de bevoegdheid van de bestuursrechter, maar vormt tevens het object van de heroverweging (in bezwaar) en de rechtelijke toetsing (in beroep of hoger beroep). Met andere woorden: een betrokkene kan pas ageren tegen de verwerking van zijn gegevens door een bestuursorgaan en Europese gegevensbeschermingsregels effectueren, wanneer deze verwerking op enige wijze zelf geldt als, of verband houdt met, een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb. Dit maakt dat het van groot belang is, zowel voor burgers als bestuursorganen, om te weten hoe het besluitbegrip wordt toegepast in gegevensbeschermingsrechtelijke geschillen.

1.3 Stand van het bestuursrechtelijk debat

Door de voortschrijdende technologisering kunnen bestuursorganen als gezegd steeds eenvoudiger informatie over burgers verzamelen, koppelen en met algoritmen analyseren om zo nieuwe informatie te genereren. Vanwege deze ontwikkeling, en de snelheid waarmee zij zich voltrekt, komt aan het Europees gegevensbeschermingsrecht, en de wijze waarop dit recht doorwerkt in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, een steeds grotere betekenis toe.

De afgelopen jaren is het (Europees) gegevensbeschermingsrecht in verschillende dissertaties voorwerp van onderzoek geweest. Zo hebben bijvoorbeeld Lynskey, González Fuster, Hijmans en eerder Overkleef-Verburg de grondslagen van dit recht nader onderzocht.²⁹ Ook is in verschillende onderzoeken de wisselwerking tussen het Europees gegevensbeschermingsrecht en het privaatrecht uitgediept. Zo heeft Cuijpers onderzocht of Richtlijn 95/46 niet in de Wbp, maar in het Burgerlijk Wetboek (BW) opgenomen had moeten worden. Purtova heeft in haar proefschrift geanalyseerd of het mogelijk is om op persoonsgegevens privaatrechtelijke eigendomsrechten te vestigen.³⁰ Door Reijneveld is in kaart gebracht hoe de AVG zich verhoudt tot de regels en beginselen van de Faillissementswet.³¹ En het proefschriftonderzoek van Walree behandelt de privaatrechtelijke handhaving van de AVG.³²

Tot op heden is in de rechtswetenschap, op de proefschriften van Groothuis en Snippe na, echter opvallend weinig aandacht besteed aan de doorwerking van het Europees gegevensbeschermingsrecht in het bestuursrecht.³³ Dat lijkt met name te komen doordat beoefenaren van het bestuursrecht, zowel in de wetenschap als in de praktijk, lange

29 Overkleef-Verburg 1995; González Fuster 2014; Lynskey 2015; Hijmans 2016. Het proefschrift van Overkleef-Verburg ziet niet zozeer op het Europees gegevensbeschermingsrecht, maar op de Wet persoonsregistraties, de eerste en enige uitsluitend nationale gegevensbeschermingswet.

30 Purtova 2011.

31 Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement* (O&R nr. 136) 2023.

32 Walree, *Schadevergoeding bij de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens* (O&R nr. 126) 2021.

33 Groothuis 2004; Snippe, *De integratie van fiscale gegevens in het rijksbrede toezicht* (FM nr. 155) 2018.

tijd een blinde vlek hebben gehad voor het Europees gegevensbeschermingsrecht en de doorwerking ervan in het bestuursrecht. Dit heeft geleid tot een gescheiden bestudering van beide rechtsgebieden.³⁴ Pas sinds de komst van de AVG is hierin verandering gekomen.³⁵ Sindsdien vindt het belang van het Europees gegevensbeschermingsrecht brede erkenning onder bestuursrechtjuristen.

Het feit dat het Europees gegevensbeschermingsrecht lange tijd een relatief onbekend bestaan heeft geleid in bestuursrechtelijke kringen, heeft ook consequenties gehad voor het wetenschappelijk inzicht in de wijze waarop rechtsbescherming is georganiseerd tegen de verwerking van persoonsgegevens door bestuursorganen. In het Wbp-tijdperk werd opvallend weinig tot geen aandacht besteed aan de vraag hoe een burger wiens persoonsgegevens waren verwerkt, in rechte kon opkomen tegen de bestuurlijke verwerking van zijn gegevens. Deze onduidelijkheid doet zich nog steeds voelen, de grotere bekendheid van de AVG niettegenstaande.

1.4 Doel van het onderzoek

Dit proefschrift tracht deze lacune te adresseren en inzichtelijk te maken hoe bestuursrechtelijke rechtsbescherming is georganiseerd tegen de verwerking van persoonsgegevens door Nederlandse bestuursorganen. Meer specifiek onderzoekt het hoe een betrokkene – degene wiens persoonsgegevens worden verwerkt – via het bestuursrecht kan opkomen tegen de wijze waarop een bestuursorgaan zijn gegevens heeft verwerkt. Hiermee wordt beoogd om:

1. in kaart te brengen hoe de grondslagen van het Europees gegevensbeschermingsrecht en die van het Nederlands bestuursrecht zich tot elkaar verhouden;
2. te onderzoeken hoe in wetgeving de doorwerking van het Europees gegevensbeschermingsrecht in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming is geregeld;
3. te onderzoeken in hoeverre het Europees gegevensbeschermingsrecht kan doorwerken in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

1.5 Centrale onderzoeksvraag

Bovengenoemde onderzoeksdoelstellingen indachtig, staat in dit proefschrift de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre kan het Europees gegevensbeschermingsrecht doorwerken in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, zodat burgers rechtsbescherming kunnen verkrijgen tegen de bestuurlijke verwerking van hun persoonsgegevens?

Dit proefschriftonderzoek is primair doctrinair van aard omdat het de doorwerking van het Europees gegevensbeschermingsrecht in het stelsel van bestuursrechtelijke

34 Çapkurt 2020, p. 185. Zie hierover ook Pro Facto & Hooghiemstra en Partners 2022, p. 118. Met name de Wbp werd gezien als een lastig en inflexibel stuk wetgeving. Dat zou deels te maken hebben met haar omnibuskarakter. Zie: Eerste fase evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens 2007. Zwenne sprak in zijn Leidse oratie zelfs over de 'Verwaterde privacywet': Zwenne 2013, p. 3.

35 Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 248.

rechtsbescherming in kaart brengt. Deels heeft het echter ook een rechtshistorisch karakter. Zoals eerder in dit hoofdstuk is toegelicht, is het huidige Europees gegevensbeschermingsrecht, zoals neergelegd in de AVG, namelijk niet uit de lucht komen vallen. Integendeel, het is het resultaat van een rechtsontwikkeling die al in de jaren negentig met de inwerkingtreding van Richtlijn 95/46 in gang is gezet. De AVG continueert in belangrijke mate de systematiek en materiële normering van deze richtlijn, waaronder de hierin vervatte kernbegrippen en beginselen.³⁶ Hetzelfde geldt voor de wijze waarop doorwerking van het huidige én oude Europees gegevensbeschermingsrecht is geregeld. Het systeem voor rechtsbescherming in de Uitvoeringswet AVG is een-op-een overgenomen uit het oude recht, de Wbp. De rechtsbeschermingssystematiek van de Wbp vormde weer een reactie op de ervaringen die met de WPR waren opgedaan. Om de systematiek voor rechtsbescherming in de Uitvoeringswet AVG te kunnen doorgronden, is het derhalve van belang om ook die van de Wbp en de WPR in ogenschouw te nemen. Alleen door te kijken naar het verleden kan een volledig beeld worden verkregen van de wijze waarop heden ten dage het Europees gegevensbeschermingsrecht doorwerkt in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Immers: “wie het verleden niet kent”, aldus de Franse historicus Marc Bloch, “kan onmogelijk het heden begrijpen.”³⁷

Verduidelijking van elementen van de onderzoeksvraag

Twee termen uit de centrale onderzoeksvraag behoeven nadere uitleg, te weten ‘het Europees gegevensbeschermingsrecht’ en ‘het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming’.

Allereerst de term ‘Europees gegevensbeschermingsrecht’. Het Europees gegevensbeschermingsrecht, zoals neergelegd in de AVG, wordt in de media, de Dikke Van Dale en soms ook in juridische vakbladen en handboeken, omschreven als de ‘Europese privacywet’. Maar dit klopt niet. De AVG is namelijk géén privacywet. Sterker, het woord ‘privacy’ komt in de tekst van de verordening niet voor. Hoe komt het dan dat de AVG door velen toch wordt getypeerd als een privacywet? Om dit te kunnen begrijpen is het van belang om kort een uitstapje te maken naar het jaar 1890. Het klassieke privacybegrip is toen voor het eerst door de Amerikaanse juristen Warren en Brandeis geïntroduceerd.³⁸ Zij omschreven het recht op privacy als ‘*the right to be left alone*’.³⁹ In lijn met deze omschrijving wordt ook in Nederland privacy vaak opgevat als ‘het recht om met rust te worden gelaten’.⁴⁰

36 Tegelijkertijd heeft de AVG ook een aantal vernieuwingen geïntroduceerd. Nieuw is bijvoorbeeld het verbod op besluitvorming dat gebaseerd is op profilering. Zie hierover in detail paragraaf 4.3.1.

37 Bloch 1952, p. 13.

38 Warren & Brandeis 1890, p. 193-220.

39 Warren & Brandeis 1890, p. 193.

40 De Brauw & Van Veen 1965; Kuitenbouwer 1991; Blok 2002, p. 319.

Het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming verschillen echter fundamenteel van aard.⁴¹ Het recht op privacy, zo legt Blok uit, beschermt een ‘nauw omlinjnde, maar relatief onschendbare persoonlijke levenssfeer tegen bemoeienis van buitenstaanders’.⁴² Dit fundamentele recht bestaat uit verschillende componenten, waaronder het recht op ruimtelijke privacy (het huisrecht), fysieke privacy (lichamelijke integriteit) en communicatieve privacy (het briefgeheim).⁴³ Het gegevensbeschermingsrecht tracht daarentegen niet het privéleven van de burger af te schermen, maar de verwerking van zijn persoonsgegevens te normeren.⁴⁴ Dat doet het door deze verwerking aan zorgvuldigheidsnormen te onderwerpen.⁴⁵ Bezien tegen deze achtergrond zal in dit proefschrift consequent worden gesproken over gegevensbeschermingsregels, en niet over privacyrecht.⁴⁶

Met het oog op de deels rechtshistorische inslag van het onderzoek is er bovendien bewust voor gekozen om de doorwerking van het Europees gegevensbeschermingsrecht te onderzoeken en niet louter ‘de AVG’. De term ‘Europees gegevensbeschermingsrecht’ is inclusiever, omdat ook de voorgangers van de AVG, te weten Richtlijn 95/46 en de Wbp, hieronder vallen. Toch wordt niet al het gegevensbeschermingsrecht in het onderzoek betrokken. Uit artikel 2, tweede lid, onderdeel d, AVG volgt namelijk dat de verordening niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens die lidstatelijke actoren verrichten met het oog op de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Als gevolg hiervan zullen de Wet Politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens – waarin Richtlijn 2016/680 is geïmplementeerd – niet in het onderzoek worden betrokken.

Dan de term ‘stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming’. Dit onderzoek richt zich op drie aspecten van dit stelsel, die allen verband houden met het besluitbegrip. Het eerste aspect betreft *toegang* tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Deze toegang omvat zowel toegang tot de bezwaarschriftprocedure, alsmede toegang tot de bestuursrechter. Onderzocht wordt in hoeverre de betrokkene via het bestuursorgaan toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan verkrijgen, indien hij stelt dat het bestuur zijn gegevens onrechtmatig heeft verwerkt.

41 Zie bijvoorbeeld: Prins 2004, p. 45–46. Dit werd ook erkend door de wetgever ten tijde van de implementatie van Richtlijn 95/46 in de Wbp. “Er is inderdaad veel meer privacyrecht dan de bescherming van persoonsgegevens, bijvoorbeeld huisrecht, lichamelijke integriteit, onder meer beschermd via de zedelijkheidswetgeving, familielevens zoals onder meer uitgewerkt in het vreemdelingenrecht, en de communicatievrijheid die het aftappen door de overheid aan strikte regels bindt.” Zie: *Kamerstukken I 1999/2000*, 25892, nr. 92c, p. 17–18 en Kranenburg & Verhey 2018, p. 3.

42 Blok 2002, p. 319. Hij kreeg op dit punt bijval van Hirsch Ballin: Prins 2003, p. 57–58.

43 Koops 2019.

44 Hustinx 2024, p. 457–458.

45 Blok 2002, p. 126.

46 Tussen het recht op privacy en gegevensbescherming bestaat wel een zekere overlap. Volgens Koops heeft privacy ‘bijna altijd een component van persoonsgegevens, maar privacy bestaat bijna altijd ook uit een aspect dat niet kan worden gereduceerd tot persoonsgegevens’. Zie hierover Koops 2019, p. 535. Tevens merkt Koops op dat het gegevensbeschermingsrecht tegenwoordig zo dominant is geworden dat daardoor andere aspecten van het recht op privacy vaak vergeten worden. “Met de Algemene Verordening Gegevensbescherming ligt er sinds 2018 een op papier krachtig wetgevingsinstrument om persoonsgegevens te beschermen, maar niet elk privacyprobleem is een spijker die je met de AVG-hamer te lijf kunt of moet gaan.” Zie hierover Koops 2019, p. 537.

Het tweede aspect betreft *toetsing*. Daarbij staat de vraag centraal of, en zo ja, hoe, de betrokkene in bezwaar dan wel (hoger) beroep de rechtmatigheid van een verwerking ter discussie kan stellen. Geanalyseerd wordt in hoeverre het bestuursorgaan in bezwaar, en de bestuursrechter in (hoger) beroep, bevoegd zijn om de rechtmatigheid van een gegevensverwerking te toetsen. Ook hier geldt dat in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de toepassing van het besluitbegrip. Het besluit geldt in dit opzicht niet alleen als rechtsingangscriterium, maar vormt tevens het object van de bestuursrechtelijke heroverweging in bezwaar en de rechterlijke toetsing in (hoger) beroep.

Het derde aspect betreft *schadevergoeding*. Het Europees gegevensbeschermingsrecht kent verschillende remedies die gericht zijn op rechtsherstel en daarmee bijdragen aan de effectiviteit van dit recht.⁴⁷ Gekozen is om de doorwerking van een van deze remedies, te weten het recht op schadevergoeding, te onderzoeken. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre de betrokkene wiens gegevens door een bestuursorgaan onrechtmatig zijn verwerkt via het bestuursrecht zijn recht op schadevergoeding kan effectueren. De keuze om enkel deze remedie te onderzoeken vloeit logischerwijs voort uit de centrale onderzoeksvraag. De realisatie van deze remedie raakt namelijk sterk aan het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. In de effectuering van het recht op schadevergoeding in de bestuursrechtelijke context speelt het besluitbegrip namelijk een sleutelrol.⁴⁸ De bestuursrechter kan, kort gezegd, namelijk pas optreden als schadevergoedingsrechter indien er sprake is van een onrechtmatig besluit. Door de analyse te beperken tot een remedie waarin het besluitbegrip een rol speelt, kan beter aansluiting worden gevonden bij de twee andere aspecten van rechtsbescherming – toegang en toetsing – waar dit begrip eveneens een belangrijke rol speelt.

1.6 Afbakening van het onderzoek

Er is bewust voor gekozen vier thema's die raken aan de centrale vraagstelling niet zelfstandig in het onderzoek te betrekken.

Het eerste thema betreft toegang tot rechtsbescherming via de Autoriteit Persoonsgegevens. Net als Richtlijn 95/46 en de Wbp, schrijft de AVG voor dat de betrokkene twee beroepsmogelijkheden moet hebben om op te komen tegen op hem betrekking hebbende gegevensverwerkingen. In de eerste plaats kan hij op grond van artikel 79 AVG een doeltreffende voorziening in rechte instellen tegen de verwerkingsverantwoordelijke. In de tweede plaats kan de betrokkene op grond van artikel 77 AVG bij de toezichthouder een klacht indienen over de wijze waarop de verwerkingsverantwoordelijke zijn gegevens heeft verwerkt.⁴⁹ Op grond van artikel 57, eerste lid, onderdeel f, AVG is de Autoriteit Persoonsgegevens gehouden om een dergelijke klacht te onderzoeken in de mate waarin dat

47 Zo kan de toezichthouder corrigerende maatregelen opleggen. Hij kan de verwerkingsverantwoordelijke berispen: hem een tijdelijke of definitieve verwerkingsbeperking, zoals een verwerkingsverbod, opleggen, hem verplichten de verwerking in overeenstemming met gegevensbeschermingsregels te brengen of hem een bestuurlijke boete opleggen.

48 Art. 8:88, eerste lid, Awb.

49 De betrokkene heeft het recht om een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een hem betreffend juridisch bindend besluit van de toezichthouder. Dit volgt uit art. 78, eerste lid, AVG.

passend is. Dit betekent dat de toezichthouder discretionaire ruimte heeft om AVG-klachten te behandelen.⁵⁰ Tot juni 2023 was in beleidsregels vastgelegd hoe de AP hieraan invulling gaf.⁵¹ Per 1 juli 2023 zijn deze echter komen te vervallen.⁵²

De wijze waarop de betrokkene via de toezichthouder kan ageren tegen een bestuurlijke gegevensverwerking wordt, als gezegd, in dit proefschrift buiten beschouwing gelaten. Al in het Wbp-tijdperk was het voor betrokkenen lastig om deze toegang te verkrijgen.⁵³ In rechterlijke procedures nam de toezichthouder het standpunt in dat hij niet gehouden was klachten van individuele betrokkenen in behandeling te nemen. Hij stelde dat hij 'niet optreedt in individuele gevallen omdat hij het publieke belang behartigt en omdat burgers in een individueel geval gebruik moeten maken van eigen rechtsmiddelen (...)'.⁵⁴ Daarmee werd bedoeld dat de betrokkene zich voor 'individuele rechtsbescherming' moest wenden tot de civiele rechter.⁵⁵ Vanwege dit beleid nam de toenmalige toezichthouder, het CBP, klachten van individuen in het geheel niet in behandeling. In een geschil tussen twee betrokkenen en het CBP bevestigde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) dit:

"Naar het oordeel van de Afdeling laten de bewoordingen van de (...) de Beleidsregels het Cbp ruimte om in individuele gevallen over te gaan tot een onderzoek en, in het geval een overtreding wordt vastgesteld, tot handhaving. Het Cbp heeft de Beleidsregels tot dusver echter op zodanige wijze toegepast dat de door een individuele natuurlijke persoon ingediende klacht niet door hem in behandeling wordt genomen."⁵⁶

Bezien tegen deze achtergrond heeft de Afdeling een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie gesteld met als doel duidelijk te krijgen in hoeverre het nuttig effect van Richtlijn 95/46 in het geding komt als de Nederlandse toezichthouder in alle gevallen klachten van individuele betrokkenen afwijst. De Afdeling heeft deze prejudiciële vraag echter ingetrokken, waardoor zij onbeantwoord is gebleven.⁵⁷

50 De bestuursrechter heeft meermaals bevestigd dat de toezichthouder op basis van beleidsregels prioriteiten kan stellen en in beginsel op grond hiervan kan beslissen geen onderzoek te verrichten. Zie hierover ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3209, r.o. 10.1 (*X/Autoriteit Persoonsgegevens*).

51 Zie hierover 'Beleidsregels Prioritering klachtenonderzoek AP', die op 1 oktober 2018 in de *Staatscourant* zijn verschenen (*Stcrt.* 2018, 54287).

52 Zie hierover *Stcrt.* 2023, 17025. Tot dusver zijn naar beste weten geen nieuwe beleidsregels vervaardigd. Daardoor is onduidelijk hoe de AP thans gebruikmaakt van de discretionaire ruimte die de AVG biedt om AVG-klachten te onderzoeken. In de wetsevaluatie van de Uitvoeringswet AVG is het weinig inzichtelijke toezicht- en handhavingsbeleid van de AP bekritiseerd. Zie hierover Pro Facto & Hooghiemstra en Partners 2022, p. 92-93 en 128-129.

53 ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1185, r.o. 11.1-11.3 (*Heimelijke observatie particuliere recherchebureaus*).

54 ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2743, r.o. 9.1 (*Publicatie faillissementsverslag*). Dit standpunt legde de AP neer in een beslissing op bezwaar. In de daaropvolgende beroepsprocedure herhaalde de AP dit standpunt: Rb. Noord-Nederland 3 september 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:4293, r.o. 6.1 (*Publicatie faillissementsverslag*).

55 ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2743, r.o. 9.1 (*Publicatie faillissementsverslag*).

56 ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1185, r.o. 11.2 (*Heimelijke observatie particuliere recherchebureaus*).

57 HvJ EU 9 december 2015, ECLI:EU:C:2015:861 (*Heimelijke observatie particuliere recherchebureaus – prejudiciële vragen*).