



Algemene Verordening Gegevensbescherming

# Rechten van betrokkenen

Uitgelicht: het inzagerecht

Mr. N. (Nadia) Benaissa, Functionaris Gegevensbescherming  
30 augustus 2019

## 1. AANLEIDING

Het fundamentele recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 8 EVRM) dient betrokkenen in staat te stellen te controleren of zijn gegevens juist en rechtmatig worden verwerkt. De wijze waarop burgers dit kunnen doen, is vastgelegd in artikelen 15 t/m 22 AVG. Deze 'AVG-rechten van betrokkenen' zijn sterkte rechten die slechts beperkt mogen worden indien de reden tot weigering in de wet staat vastgelegd.

Binnen de organisatie is de vraag gerezen hoe het recht op inzage gezien moet worden en wat de reikwijdte van het recht is. In het bijzonder wordt er afgevraagd of het recht op inzage inhoudt dat betrokkenen recht hebben op afschriften van de bescheiden waarin persoonsgegevens zijn verwerkt. In dit advies wordt relevante jurisprudentie rondom deze vraagstukken geanalyseerd. Hierbij wordt ingegaan op de reikwijdte van het begrip 'persoonsgegevens', vervolgens wordt het recht op inzage nader omschreven en komt de praktische benadering vanuit vaste rechtsspraak aan de orde. Dan worden uitzonderingen op de regel, het belang van zorgvuldigheid en mogelijke risico's besproken. Tot slot volgt een conclusie en een advies van de functionaris gegevensbescherming.

## 2. REIKWIJDTE BEGRIP 'PERSOONSgegeven'

De AVG bepaalt dat onder een persoonsgegeven wordt verstaan: 'alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon'. Het Europese Hof van Justitie (HvJ EU) heeft in 2017<sup>1</sup> bepaald dat het begrip persoonsgegeven ruim dient te worden opgevat. In deze Ierse zaak heeft een betrokkene (Nowak) inzage gevraagd in een afgelegd examen. Dit werd geweigerd omdat gesteld werd dat de gegevens in het examen geen persoonsgegevens vormden. Het HvJ EU wees er op dat de Uniewetgever bedoeld heeft een ruime betekenis te geven aan het begrip persoonsgegevens en dat het niet beperkt is tot gevoelige of persoonlijke informatie maar zich potentieel uitstrekt tot elke soort informatie, zowel objectieve informatie als subjectieve informatie, onder de vorm van meningen of beoordelingen, op voorwaarde dat deze informatie de betrokkene betreft.<sup>2</sup> Van de laatste voorwaarde is sprake wanneer de informatie wegens haar inhoud, doel of gevolg gelieerd is aan een bepaald persoon.<sup>3</sup> Zo vormen ook de door een betrokkene geformuleerde antwoorden persoonsgebonden informatie.<sup>4</sup>

In een eerdere uitspraak van het HvJ EU<sup>5</sup> is het begrip persoonsgegevens eveneens ruim uitgelegd, maar is bepaald dat een juridische analyse niet tot persoonsgegevens behoort. In deze zaak heeft een betrokkene de IND inzage gevraagd en verzocht een afschrift te verstrekken van een bestuurlijk document dat voor de vaststelling van een beslissing over diens verzoek om een verblijfsvergunning was opgesteld. In dat document wordt toegelicht hoe een beslismedewerker aan zijn besluit is gekomen. Dit wordt 'minuut' genoemd en is onderdeel van het voorbereidingsproces van een besluit, maar is niet het definitieve besluit, hoewel bepaalde overwegingen wel kunnen worden overgenomen bij de motivering bij het definitieve besluit.<sup>6</sup> Het HvJ EU heeft bepaald dat de gegevens over de aanvrager in de 'minuut' en in voorkomend geval de gegevens van een betrokkenen in de juridische analyse als persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt, maar dat de analyse als zodanig niet als persoonsgegevens gekwalificeerd kan worden.<sup>7</sup> Interne notities die persoonlijke gedachten van medewerkers van de verwerkingsverantwoordelijke bevatten en uitsluitend bedoeld zijn voor intern overleg en beraad vallen eveneens niet onder het inzagerecht, zo heeft het Gerechtshof in Amsterdam bepaald in een uitspraak van 2011 waarbij een betrokkene inzage vroeg in stukken aan de Royal Bank of Scotland.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> ECLI:EU:C:2017:994

<sup>2</sup> ECLI:EU:C:2017:994 punt 34

<sup>3</sup> ECLI:EU:C:2017:994 punt 35

<sup>4</sup> ECLI:EU:C:2017:994 punt 36

<sup>5</sup> ECLI:EU:C:2014:2081

<sup>6</sup> ECLI:EU:C:2014:2081 punt 13

<sup>7</sup> ECLI:EU:C:2014:2081 punt 48

<sup>8</sup> ECLI:NL:GHAMS:2011:BR3020 r.o. 4.5.2

In nog eerdere uitspraken in 2007<sup>9</sup> heeft de Hoge Raad bepaald dat ook gemaakte bandopnamen van telefoongesprekken met betrokkenen persoonsgegevens vormen waar het recht op inzage op van toepassing is.<sup>10</sup>

In een recente uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland, en na de inwerkingtreding van de AVG, zijn bovenstaande uitgangspunten nogmaals bevestigd.<sup>11</sup>

### 3. HET RECHT OP INZAGE

“Een betrokkene heeft recht op toegang tot de gegevens die het voorwerp van een verwerking vormen en hemzelf betreffen, zodat hij zich van de juistheid en de rechtmatigheid van de over hem opgeslagen informatie kan vergewissen.”<sup>12</sup> Een verwerkingsverantwoordelijke dient specifieke informatie te verstrekken aan de betrokkene die hierom vraagt, om hem in staat te stellen behoorlijk kennis te nemen van zijn gegevens en de wijze waarop deze worden verwerkt.

Een betrokkene hoeft bij een inzageverzoek alleen te verwijzen naar artikel 15 van de AVG en hoeft geeft nadere redenen op te geven over waarop hij een verzoek tot inzage doet. De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert betrokkenen wel te bedenken waar ze precies inzage in willen.<sup>13</sup>

Op het moment dat een betrokkene een inzageverzoek doet, mag hij er op vertrouwen dat de informatie die hij ontvangt transparant en volledig zijn. de verwerkingsverantwoordelijke dient een volledig overzicht van de verwerkte persoonsgegevens te verschaffen. Dit mag geen globale informatie zijn.<sup>14</sup>

In de recente uitspraak van de rechtbank Noord-Holland wordt eraan herinnert dat artikel 15 AVG recht geeft op verstrekking van een kopie van de persoonsgegevens die worden verwerkt, maar dat nergens in de AVG wordt gesproken van een kopie van de *bescheiden* waarin persoonsgegevens zijn verwerkt. Daarom betekent het recht op inzage dan ook niet dat een betrokkene zonder meer recht heeft op inzage in of kopieën van de stukken of dossiers waarin persoonsgegevens voorkomen.<sup>15</sup>

### 4. PRAKTISCHE BENADERING VAN HET RECHT OP INZAGE

Hoewel de hoofdregel is dat een betrokkene niet *per definitie* recht heeft op een kopie van de bescheiden waarin de persoonsgegevens verwerkt zijn, is het inmiddels ook vaste rechtspraak dat het begrip ‘volledig overzicht’ als een ruim begrip moet worden gezien dat niet zomaar beperkt kan worden.<sup>16</sup> Een verantwoordelijke mag wel rekening houden met de belangen van anderen, maar dient dit op proportionele wijze te doen. De meest praktische manier is dan ook dat er kopieën van de bescheiden worden verstrekt, waarbij eventuele passages waarin persoonsgegevens van anderen staat worden afgeschermd, indien dat in het belang is van die anderen. Een betrokkene heeft volgens vaste rechtspraak<sup>17</sup> dan ook recht op een (eventueel deels zwartgemaakte) kopie van de documenten waarin de gegevens zijn opgenomen. Dit is immers de meest effectieve manier om te voldoen aan de verplichting zo volledig en duidelijk mogelijk informatie te verschaffen en betrokkenen in staat te stellen de rechtmatigheid en juistheid van de gegevens te controleren.<sup>18</sup>

<sup>9</sup> ECLI:NL:HR:2007:BA3529 (Hollandsche Bank-Unie) en ECLI: NL:2007: AZ4663 (Dexia)

<sup>10</sup> ECLI:NL:HR:2007:BA3529 (Hollandsche Bank-Unie) r.o. 3.3

ECLI: NL:2007: AZ4663 (Dexia) r.o. 3.8

<sup>11</sup> ECLI:NL:RBNHO:2019:4283 r.o. 4.5 e.v.

<sup>12</sup> ECLI:NL:HR:2007:BA3529 r.o. 3.6

<sup>13</sup> <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/zelf-doen/gebruik-uw-privacyrechten/recht-op-inzage>

<sup>14</sup> ECLI:NL:HR:2007:BA3529 r.o. 3.6

<sup>15</sup> ECLI:NL:RBNHO:2019:4283 r.o. 4.6

<sup>16</sup> ECLI:NL:HR:2007:BA3529 r.o. 3.6

<sup>17</sup> Waaronder ECLI: NL:2007: AZ4663 en ECLI:NL:HR:2007:BA3529

<sup>18</sup> ECLI:NL:RBNHO:2019:4283 r.o. 4.7

## 5. UITZONDERINGEN

Op het recht op kopieën van de documenten waarin persoonsgegevens verwerkt zijn, bestaan een aantal uitzonderingen. Zo vallen, zoals besproken, persoonlijke aantekeningen<sup>19</sup> en (juridische) analyses<sup>20</sup> niet onder het inzage-recht. Daarnaast dient er rekening te worden gehouden met de rechten van andere betrokkenen.<sup>21</sup> Ook hebben betrokkenen geen belang bij kopieën van stukken die reeds in hun bezit zijn.<sup>22</sup>

Zo kan het voorkomen dat er zoveel dient te worden zwartgemaakt dat een afschrift niet de meest voor de hand liggende manier is om inzage te verschaffen. Er kan dan voor een andere vorm gekozen worden, zoals een overzicht van de gegevens. Een verwerkingsverantwoordelijke die hiervoor kiest dient bij discussie te motiveren waarom dat voldoende is.<sup>23</sup>

Naast bovengenoemde uitzonderingsgronden met betrekking tot de inhoudelijke behandeling van een inzage-recht, staan er in artikel 41 van de Uitvoeringswet AVG een aantal uitzonderingen op rechten van betrokkenen en plichten van verwerkingsverantwoordelijken waar in voorkomend geval een beroep op gedaan mag worden, voor zover noodzakelijk en evenredig.

## 6. ZORGVULDIGHEID

AVG-verzoeken dienen zorgvuldig in behandeling genomen te worden. Er dient terughoudend te worden omgegaan met het inzetten van uitzonderingsgronden. Indien de verwerkingsverantwoordelijke van oordeel is dat er sprake is van een uitzonderingsgrond, dient dit voldoende gemotiveerd te worden.

Het komt voor dat een betrokkene een verzoek indient, (mede) omdat er sprake is van een klacht en het verzoek derhalve niet direct vanuit een 'privacy-bewustzijn' voortvloeit. Ook in dat soort gevallen geldt dat een betrokkene: 1) het recht heeft een verzoek in te dienen, en 2) dit verzoek niet hoeft te onderbouwen. De verwerkingsverantwoordelijke dient ook deze verzoeken in behandeling te nemen en kan hier dus alleen van afwijken indien er sprake is van misbruik van recht of één van de andere uitzonderingsgronden. Zoals bij al het overheidshandelen dienen medewerkers zich ook bij AVG-verzoeken te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij gelijke gevallen gelijk behandeld worden en er geen willekeur ontstaat tussen de behandeling van eenzelfde verzoeken van burgers. Een burger mag er op vertrouwen dat een verzoek eerlijk behandeld wordt, zonder vooringenomenheid of partijdigheid en dat besluiten goed gemotiveerd zijn.

## 7. RISICO'S

De rechten van betrokkenen zijn zoals gezegd, sterke rechten. Ook mogen betrokkenen een klacht indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens indien een verzoek niet naar behoren wordt afgehandeld. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van deze rechten en treedt handhavend op. Zo is in 2017 €48.000 aan dwangsommen gevorderd bij een bank die niet tijdig en volledig overzicht van de verwerkte persoonsgegevens kon verschaffen aan betrokkenen.<sup>24</sup>

## 8. CONCLUSIE

De in dit stuk behandelde jurisprudentie inzake inzageverzoeken kan als volgt worden samengevat:

- a. Het begrip persoonsgegevens dient ruim uitgelegd te worden;
- b. Een betrokkene heeft het recht een verzoek op inzage te doen en hoeft niet uit te leggen waarom hij er een verzoek op doet. Wel kan een betrokkene gevraagd worden waar het verzoek specifiek betrekking op heeft;

<sup>19</sup> ECLI:NL:GHAMS:2011:BR3020

<sup>20</sup> ECLI:EU:C:2014:2081

<sup>21</sup> ECLI:NL:HR:2007:BA3529

<sup>22</sup> ECLI:NL:RBNHO:2019:4283 r.o. 4.9

<sup>23</sup> ECLI:NL:HR:2007:BA3529 r.o. 3.3

<sup>24</sup> <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/tgb-betaalt-dwangsom-na-niet-voldoen-aan-inzageverzoek>

- c. De AVG biedt niet zonder meer het recht op kopieën van de stukken waarin de persoonsgegevens verwerkt staan;
- d. Kopieën zijn echter wel de meest effectieve manier waarop voldaan kan worden aan de verplichting zo volledig en duidelijk mogelijk informatie te verschaffen aan de hand waarvan de juistheid en rechtmatigheid van de gegevens kan worden gecontroleerd. Uit de rechtsspraak blijkt dan ook dat betrokkenen hier in beginsel recht op hebben;
- e. Op dit recht bestaan uitzonderingen, zodat een verwerkingsverantwoordelijk er voor kan kiezen op een andere manier inzage te verschaffen, bijvoorbeeld door middel van een overzicht. De verwerkingsverantwoordelijke dient in dat geval te motiveren waarom dit voldoende is;
- f. In bepaalde uitzonderingsgevallen mag een verzoek op inzage geweigerd worden, voor zover dat noodzakelijk en evenredig is.

## 9. ADVIES

Gezien het bovenstaande is het van belang dat er een duidelijke lijn gekozen wordt bij de behandeling van inzageverzoeken. De verwerkingsverantwoordelijke dient hier zelf gemotiveerd een keuze in te maken. De functionaris gegevensbescherming adviseert bij deze keuze rekening te houden met de rechtsspraak en bij voorkeur kopieën van de documenten waarin persoonsgegevens verwerkt staan te verschaffen aan betrokkenen. In deze afschriften kunnen, waar nodig, delen zwartgemaakt worden om de rechten van anderen te borgen. Indien nodig kan de verwerkingsverantwoordelijke in uitzonderlijke gevallen voor kiezen om aan zijn verplichting te voldoen op een andere wijze dan het verstrekken van afschriften, namelijk door middel van een volledig overzicht dat voldoet aan de voorwaarden zoals hierboven genoemd en zoals vermeld in artikel 15 AVG. In dat geval dient de verwerkingsverantwoordelijke te kunnen motiveren waarom deze wijze van inzage voldoen aan de vereisten.

Verder zijn er nog een aantal praktische tips die kunnen bijdragen in een goede behandeling van de AVG-verzoeken

- Zorg ervoor dat de gekozen lijn wordt vastgelegd in beleid;
- Zorg voor een proces waarin de rollen en taken duidelijk beschreven staan;
- Zorg voor technische ondersteuning zodat verzoeken, identificatie en afhandeling ook digitaal gedaan kunnen worden. Zorg daarnaast voor technische ondersteuning in het bijhouden van de doorlooptijden;
- Zorg voor voldoende bewustwording bij behandelende medewerkers met betrekking tot de AVG, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en integriteit;
- Zorg voor periodieke evaluatie van het proces en betrek de functionaris gegevensbescherming hier bij.