

[Home](#) > [Gemeenteadvies](#) > [AVG](#)

In de uitvoeringspraktijk bestaat bij gemeenten geregeld onduidelijkheid over de vraag of bij het honoreren van een verzoek tot volledige inzage in persoonsgegevens op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet worden genomen. Dit artikel betoogt dat dit niet het geval is, zolang de inzage zonder beperking of uitzondering wordt verleend.

Het inzagerecht als bestaand subjectief recht

Het inzagerecht neergelegd in artikel 15 AVG kwalificeert als een bestaand, rechtstreeks uit het Unierecht voortvloeiend subjectief recht van de betrokkene. Door het indienen van een AVG-verzoek maakt de betrokkene aan het bestuursorgaan kenbaar dat hij dit recht wenst uit te oefenen.

Indien het bestuursorgaan binnen de daarvoor geldende termijn volledig aan dit verzoek voldoet en geen beroep doet op een wettelijke uitzondering of beperking, wordt het bestaande recht onverkort geëffectueerd. Het bestuursorgaan verleent in dat geval feitelijk uitvoering aan een reeds bestaande rechtspositie van de betrokkene.

Geen rechtsgevolg bij volledige inzage

Voor het bestaan van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb is vereist dat sprake is van een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Van een rechtshandeling is slechts sprake indien de handeling is gericht op het doen ontstaan, wijzigen of tenietgaan van een rechtsgevolg.

Bij volledige inzage in de zin van artikel 15 AVG ontbreekt een dergelijk rechtsgevolg. De rechtspositie van de betrokkene blijft ongewijzigd: het bestaande inzagerecht wordt volledig geëffectueerd zonder beperking. De handeling van het bestuursorgaan kwalificeert derhalve als een feitelijke handeling, niet als een besluit in de zin van de Awb.

Beperking of weigering van inzage: wél een besluit

Dit is anders wanneer het bestuursorgaan besluit de inzage geheel of gedeeltelijk te weigeren of te beperken op grond van een wettelijke uitzondering of geldige beperking, zoals bedoeld in artikel 15 AVG in samenhang met artikel 23 AVG en de relevante nationale uitvoeringsbepalingen.

In dat geval wordt de rechtspositie van de betrokkene wel gewijzigd. De betrokkene kan zijn inzagerecht niet volledig uitoefenen, hetgeen een rechtsgevolg oplevert. Het bestuursorgaan dient in die situatie een besluit in de zin van de Awb te nemen, zodat de betrokkene in staat wordt gesteld de rechtmatigheid van die beperking te laten toetsen door middel van bezwaar en, indien nodig, beroep.

Verklaringen voor de praktijk van besluitvorming bij volledige inzage

Dat gemeenten in de praktijk vaak toch een Awb-besluit nemen bij volledige inzage, laat zich verklaren door meerdere factoren. Zo bestaat regelmatig onvoldoende besef dat bij volledige honorering slechts sprake is van feitelijk handelen. Daarnaast speelt een dienstverleningsgerichte benadering een rol, waarbij gemeenten betrokkenen maximale rechtsbescherming wensen te bieden.

Verder geldt dat volledige inzage in de praktijk zelden voorkomt. Indien achteraf blijkt dat de inzage niet volledig is geweest, kan de betrokkene zich op het standpunt stellen dat ten onrechte geen besluit is genomen. Wanneer het bestuursorgaan dan alsnog weigert een besluit te nemen, kan dit worden aangemerkt als het weigeren een besluit te nemen in de zin van artikel 6:2 Awb.

Verhouding tussen AVG en Awb

De AVG heeft voorrang en is normstellend voor de uitoefening van privacyrechten. De Awb vervult in dit kader uitsluitend een faciliterende rol, en slechts voor zover sprake is van een beperking of weigering van inzage die een rechtsgevolg met zich brengt.

Indien de Awb ten onrechte leidend wordt gemaakt bij volledige inzage, dreigt het bestuursrechtelijke beoordelingskader – waarin centraal staat wat het

bestuursorgaan noodzakelijk acht na een belangenafweging – de AVG te verdringen. Dit staat op gespannen voet met de systematiek van de AVG, waarin het uitgangspunt niet is wat het bestuursorgaan noodzakelijk acht, maar de uitoefening van het subjectieve recht van de betrokkene.

Conclusie

Bij volledige inzage in persoonsgegevens op grond van artikel 15 AVG is geen sprake van een besluit in de zin van de Awb, nu geen rechtsgevolg wordt bewerkstelligd. Slechts wanneer het bestuursorgaan het inzagerecht beperkt of weigert, is besluitvorming vereist om de rechtsbescherming van de betrokkene te waarborgen.