Datum	31 maart 2025
Behandeld door	Ambtelijk secretaris
E-mail	cpa@amsterdam.nl
Onderwerp	Bezwaar tegen instroom aanpak AcVZ (Directie Openbare Orde en Veiligheid/Actiecentrum Veiligheid en Zorg)

Advies van de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam (CPA) over het bezwaar tegen de instroom aanpak Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ). Het voornemen van het AcVZ om de AVG-notificatiebrief Veilig Alternatief aan te passen naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Treiteraanpak. Het agendapunt is behandeld op de openbare vergadering van 17 oktober 2024.

Geachte mevrouw 5.1, 2, e

Tijdens de vergadering van de CPA van 17 oktober 2024 was u aanwezig bij het agendapunt "Bezwaar tegen instroom aanpak AcVZ", tezamen met mevrouw 5.1, 2, e

Bijgaand treft u aan het advies van de CPA.

A. Samenvatting advies

De commissie geeft u de volgende **adviezen** ter overweging mee:

- maak een onderscheid tussen de twee verschillende wegen waarlangs een betrokkene kan opkomen tegen de opname van zijn persoonsgegevens (Uitvoeringswet AVG en de Awb) en beschrijf deze op toegankelijke wijze voor de Amsterdamse burger. Zorg er ook voor dat de interne werkprocessen zijn aangepast op deze twee routes;
- maak in de AVG-notificatiebrieven een duidelijk scheiding tussen een bezwaarmogelijkheid op grond van de AVG en een bezwaarmogelijkheid op grond van de Awb (de Treiteraanpak-zaak);
- maak de mogelijkheid tot bezwaar voor alle aanpakken binnen het samenwerkingsverband van het AcVZ uniform.

De Commissie:

- wenst te vernemen op welke wijze de gemeente Amsterdam gevolg heeft gegeven aan haar adviezen.

B. Aanleiding en omschrijving

Op 4 juni 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) geoordeeld[1] dat de beslissing om een persoon op te nemen in de Treiteraanpak een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De ABRvS wijkt hiermee af van eerdere uitspraken, waarin juist werd geoordeeld dat de beslissing om iemand op te nemen in de Treiteraanpak geen besluit was.

Opname in het Treiteraanpak binnen het samenwerkingsverband is bedoeld om ervoor te zorgen dat verschillende instanties beter met elkaar kunnen samenwerken om bijzondere gevallen van ernstige overlast en intimidatie in de woonomgeving tegen te gaan. Het doel daarvan is dat de openbare orde en veiligheid in Amsterdam wordt verbeterd.

De kern van de uitspraak betreft de toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming van betrokkenen bij de verwerking van hun persoonsgegevens in de Treiteraanpak.

De ABRvS heeft overwogen dat opname in de Treiteraanpak ertoe leidt dat informatie over de betrokkene wordt verzameld. De opname in het Treiteraanpak heeft verder tot gevolg dat de verschillende instanties deze informatie structureel en op grote schaal delen en daarmee de persoonsgegevens van de betrokkene verwerken. Wanneer tegen de beslissing om iemand op te nemen geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel open staat, kan de betrokkene alleen via een verzoek tot verwijdering van na de opname verwerkte persoonsgegevens als bedoeld in artikel 17, eerste lid, sub d, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) de rechtmatigheid van die verwerking aan de orde stellen. Omdat dit betekent dat dan al persoonsgegevens mogelijk zelfs op grote schaal zijn verwerkt en de gevolgen daarvan niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt, is dat voor de betrokkene onevenredig bezwarend. De ABRvS is daarom van oordeel dat de beslissing om iemand op te nemen in de Treiteraanpak om redenen van rechtsbescherming met een besluit moet worden gelijkgesteld.
Naar aanleiding van deze uitspraak heeft het AcVZ de AVG-notificatiebrief Veilig Alternatief aangepast. De uitspraak van de ABRvS stelt dat de notificatiebrief voor de Treiteraanpak gelijkgesteld moet worden met een besluit waar bezwaar tegen open moet staan ingevolge de Awb. Het AcVZ gaat ervan uit dat deze uitspraak ook van toepassing is op alle overige aanpakken in het samenwerkingsverband. De landelijke koepel van Veiligheidshuizen heeft hieromtrent een ander standpunt ingenomen, stellende dat volgens de opstellers van de Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS), die op 1 maart 2025 in werking is getreden, de mogelijkheid tot het maken van bezwaar niet noodzakelijkerwijs voor elke aanpak hoeft te gelden.

In de huidige instroom/notificatiebrief worden twee verschillende bezwaarroutes naast elkaar aangeboden: een bezwaarmogelijkheid op grond van de UAVG tegen de weigering om gegevens te verwijderen en een bezwaarmogelijkheid op grond van de Awb tegen de opname in de treiteraanpak. Dit kan bij burgers tot onduidelijkheid leiden.

Verzoek aan de CPA

[1] ECLI:NL:RVS:2024:2715, Raad van State, 202108150/1/A3

De CPA wordt verzocht kennis te nemen van de AVG-notificatiebrief Veilig Alternatief. De gemeente Amsterdam stelt daarbij de volgende vragen:

- De gemeente Amsterdam verzoekt de CPA om advies uit te brengen over de toegevoegde tekst in de instroombrieven/notificatiebrieven Veilig Alternatief betreffende de bezwaarmogelijkheden tegen opname in een aanpak binnen het samenwerkingsverband;
- De gemeente Amsterdam verzoekt de CPA om te adviseren over de vraag of, in het verlengde van voornoemde uitspraak, de navolgende handelingen eveneens kwalificeren als een besluit in de zin van de Awb:
  - de beoordeling op grond van art. 2.31 lid 2 van de WGS door de deelnemers dat de melding van een casus in overeenstemming is met het doel, bedoeld in artikel 2.25 WGS.
  - de plaatsing van een casus op de lijst met geprioriteerde casussen door de deelnemers, bedoeld in artikel 2.27, eerste lid WGS, waarbij eveneens is vastgesteld dat de casus in overeenstemming is met het doel, bedoeld in artikel 2.25 WGS.

C. Advies

De CPA dankt de bij dit adviesverzoek betrokken medewerkers van de gemeente voor hun toelichting en de aangeleverde stukken.

De CPA waardeert de proactieve houding van het AcVZ om de toegang tot rechtsbescherming van burgers te optimaliseren en ondersteunt het voornemen voor toegankelijke en begrijpelijke communicatie naar burgers van de gemeente Amsterdam.

Rechtsregel Treiteraanpak-zaak
De ABRvS ziet in de Treiteraanpak-zaak aanleiding om de AVG-notificatiebrief waarin een bestuursorgaan kenbaar maakt dat iemand in de Treiteraanpak is opgenomen ''om redenen van rechtsbescherming'' gelijk te stellen met een Awb-besluit. Dit betreft een uitzonderlijk oordeel van de hoogste bestuursrechter.

Reikwijkdte Treiteraanpak-uitspraak
Wel is duidelijk dat deze rechtsregel de specifieke casus Treiteraanpak overstijgt. Telkens wanneer persoonsgegevens in de zin van de AVG van een betrokkene door verschillende instanties in een samenwerkingsverband structureel en grootschalig worden verwerkt voor een gezamenlijk doel, wat leidt tot opname op een (zwarte) lijst of een aanpak, moet deze rechtsregel in acht worden genomen. Dit gaat in ieder geval op voor de vier domein-overstijgende samenwerkingsverbanden die onder de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden vallen, die per 1 maart 2025 in werking treedt: Zorg-en Veiligheidshuizen, Regionale Informatie- en Expertisecentra, het Financieel Expertisecentrum en de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen. Dit betekent dat AVG-notificatiebrieven die deze samenwerkingsverbanden sturen om burgers te

informeren over persoonsgegevensverwerkingen gelijk worden gesteld met Awb-besluiten.

AVG-notificatiebrieven Veilig Alternatief

De CPA signaleert dat in de huidige opzet van de AVG-notificatiebrief die een betrokkene ontvangt, impliciet twee verschillende routes worden uitgestippeld waarmee hij toegang tot rechtsbescherming kan verkrijgen om op te komen tegen de verwerking van zijn persoonsgegevens. Allereerst kan een betrokkene bezwaar aantekenen, in de zin van artikel 6:4, eerste lid, Awb, tegen de notificatiebrief (Treiteraanpak-route). Daarnaast kan de betrokkene op grond van artikel 17, eerste lid, sub d, AVG (het wissingsrecht) het verwerkingsverantwoordelijke bestuursorgaan verzoeken de rechtmatigheid van de gegevensverwerking te beoordelen. De reactie van het bestuur op dit verzoek geldt op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG als een Awb-besluit.
Dit kan volgens de CPA tot verwarring leiden. Daar komt bovenop dat het volgen van deze routes procesrechtelijke implicaties heeft. De CPA merkt hierbij op dat de betrokkene zich ook kan beroepen op het recht op beperking van de verwerking van zijn persoonsgegevens, op grond van artikel 18 AVG (het beperkingsrecht). Bijvoorbeeld omdat betrokkene de juistheid van de persoonsgegevens betwist. In deze situatie geldt ook dat de gemeente eerst een besluit moet nemen, waartegen bezwaar kan worden ingesteld en een voorlopige voorziening kan worden gevraagd.

Procesrechtelijke implicaties Treiteraanpak-route

- Als een betrokkene de Treiteraanpak-route volgt, dan moet hij binnen zes weken bezwaar aantekenen tegen de AVG-notificatiebrief. Het bestuursorgaan moet dan binnen zes weken op dit bezwaar reageren middels een beslissing op bezwaar.
- Mocht de betrokkene een beroep doen op zijn rechten op grond van de AVG dan moet in de AVG-notificatiebrief duidelijk worden vermeld dat een betrokkene te allen tijde, zolang de gegevensverwerking voortduurt, een verzoek tot wissing op grond van de AVG kan indienen wegens de vermeende onrechtmatigheid daarvan
- Bovendien moet voor de betrokkene worden verduidelijkt dat het volgen van de Treiteraanpak-route de bestuurlijke fase procedureel verkort, aangezien dit leidt tot het wegvallen van een bestuurlijk beoordelingsmoment. Na het versturen van een AVG-notificatiebrief, waarin de betrokkene geen uitleg krijgt over de vraag waarom hij in een aanpak is opgenomen, volgt immers alleen nog een beslissing op bezwaar. In de beslissing op bezwaar wordt dan, voor het eerst, toegelicht waarom de opname heeft plaatsgevonden. Na bezwaar kan de betrokkene dan beroep instellen bij de bestuursrechter.

Procesrechtelijke implicaties AVG-route

- Een betrokkene kan ook op grond van artikel 17 AVG een bestuursorgaan verzoeken om de rechtmatigheid van een gegevensverwerking te controleren. De

reactie van het bestuursorgaan op dit wissingsverzoek geldt op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG als een Awb-besluit.

- Een belangrijk voordeel van het volgen van deze route is dat er geen strikte termijn geldt waarbinnen de betrokkene zijn verzet tegen de gegevensverwerking kenbaar moet maken. Zolang de verwerking voortduurt, kan hij de rechtmatigheid ervan ter discussie stellen via het wissingsrecht.
- Daarnaast is het bestuursorgaan op grond van artikel 12, derde lid, AVG, verplicht om binnen een maand een Awb-besluit nemen over het verzoek om gegevenswissing vanwege een (vermeende) onrechtmatige gegevensverwerking.
- Het volgen van deze route levert voor de betrokkene bovendien twee beoordelingsmomenten op. Nadat de betrokkene een AVG-notificatiebrief ontvangt en zich hiertegen verzet via het wissingsrecht, dient het bestuur conform artikel 34 Uitvoeringswet AVG een primair besluit te nemen over de vraag of de gegevens van de betrokkene rechtmatig zijn verwerkt. Tegen dit besluit kan de betrokkene dan bezwaar – in de zin van artikel 6:4, eerste lid, Awb – maken. In de beslissing op bezwaar dient het bestuursorgaan dan het primair besluit te heroverwegen.
- Zoals eerder opgemerkt, kan de betrokkene zich ook beroepen op het recht op beperking van de verwerking van zijn persoonsgegevens, op grond van artikel 18 AVG.

De CPA adviseert om de twee juridische routes gescheiden te presenteren, teneinde verwarring over een mogelijke onderlinge samenhang te voorkomen. Daarbij beveelt de CPA om beide procedures – en de procesrechtelijke implicaties die zij hebben - op een toegankelijke wijzen te beschrijven voor de Amsterdamse burger. De Commissie acht het daarbij van belang dat met name duidelijk wordt dat het bezwaar tegen de Treiteraanpak zich richt op het voorkomen dat iemand in de aanpak wordt opgenomen. Hierbij merkt de Commissie op dat ook middels de bezwaarroute niet kan worden voorkomen dat op grote schaal persoonsgegevens van betrokkenen worden gedeeld met andere partijen waarvan de gevolgen achteraf niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. De gemeente kan hier echter wel vooraf maatregelen voor nemen door in de brief duidelijk te maken dat betrokkenen ook een voorlopige voorziening kunnen aanvragen indien zij niet wensen te worden opgenomen in de Treiteraanpak. In deze situatie moet de gemeente namelijk na verzending van het besluit een termijn bepalen voordat persoonsgegevens van betrokkenen met andere partijen worden gedeeld. Op deze wijze voorkomt de gemeente dat via de route van bezwaar persoonsgegevens van betrokkenen toch nog op grote schaal worden gedeeld.

Ten overvloede merkt de CPA op dat de Treiteraanpak-uitspraak van de ABRvS de casus Treiteraanpak ontstijgt. Telkens wanneer bestuursorganen in een (publiek) samenwerkingsverband onderling persoonsgegevens verwerken en burgers naar aanleiding hiervan opnemen in een aanpak, moet met de Treiteraanpak-uitspraak rekening worden gehouden. Dit betekent dat de AVG-notificatiebrieven die deze samenwerkingsverbanden versturen om burgers te informeren over gegevensverwerkingen, moeten worden gelijkgesteld met Awb-besluiten. Als gevolg

hiervan kan in meerdere aanpakken van het AcVZ sprake zijn van een procesrechtelijke samenloop tussen de rechtsgang die de Raad van State in de Treiteraanpak heeft geïntroduceerd en de rechtsgang van artikel 34 UAVG. De CPA ziet geen onderbouwing voor een verschillende behandeling per aanpak en ondersteunt daarom de lijn van het AcVZ om dit uniform toe te passen.

Vormgeving instroombrieven
Ten aanzien van de vormgeving van de notificatiebrief adviseert de CPA om de twee bezwaarroutes niet onder elkaar te presenteren, aangezien dit onbedoeld de suggestie wekt dat ze aan elkaar gekoppeld zijn. De CPA beveelt aan om beide routes gescheiden te beschrijven, waarbij in duidelijke taal wordt uitgelegd wat de verschillen zijn tussen beide routes.

Hierbij adviseert de CPA de gemeente ook om haar interne werkprocessen aan te passen op beide routes, zodat de toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming van de betrokkenen geborgd wordt.

Tot slot

Verder verwijst de CPA u naar bijgevoegde notulen van de vergadering over het betreffende agendapunt.

Hoogachtend,

Mevrouw H. Janssen
Voorzitter Commissie Persoonsgegevens Amsterdam

Uittreksel van het verslag van het 4e agendapunt van de vergadering op donderdag 17 oktober 2024

4. Bezwaar tegen instroom aanpak Actiecentrum voor Veiligheid en Zorg (AcVZ)

De notificatiebrief die mensen krijgen als ze worden opgenomen in een aanpak van het AcVZ wordt aangepast om het mogelijk te maken daar bezwaar tegen in te dienen. Dit als gevolg van een uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de RvS inzake de Treiteraanpak. Die was van mening dat de Avg te weinig rechtsbescherming biedt voor deelnemers omdat hun gegevens immers al binnen de betreffende instellingen gedeeld en verwerkt worden op het moment dat zij de brief ontvangen. De RvS oordeelde daarom dat de notificatiebrief voor de Treiteraanpak om redenen van rechtsbescherming gelijk gesteld moet worden met een besluit waar bezwaar tegen open moet staan ingevolge de Awb. Het AcVZ is van mening dat deze uitspraak van kracht is voor alle overige aanpakken in het samenwerkingsverband. Maar van de landelijke koepel van Veiligheidshuizen heeft men te horen gekregen dat dit volgens de opstellers van de WGS die op 1 januari van kracht wordt, helemaal niet zo hoeft te zijn dat de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen nu voor elke aanpak zou gelden. Het AcVZ is benieuwd hoe de CPA dat ziet.

De CPA vraagt naar de onderbouwing voor de opvatting dat dit niet voor elke aanpak zou gelden en deelt de opvatting van het AcVZ. De CPA signaleert dat er in de notificatiebrief twee routes om bezwaar te maken worden aangegeven, een ingevolge de Avg en de tweede volgens de Awb. Kennelijk wilde de RvS een principieel verschil maken tussen het vooraf bezwaar maken tegen opname in een aanpak en het achteraf bezwaar maken tegen het verwerken van gegevens. Dat onderscheid is hier echter kunstmatig omdat in beide gevallen de verwerking en uitwisseling van gegevens al heeft plaatsgevonden op het moment dat de notificatiebrief wordt verstuurd. Daarvoor heeft casusoverleg plaatsgevonden waarin is beoordeeld of de betreffende persoon aan alle criteria voldoet om in een aanpak te worden opgenomen. Het lijken twee verschillende routers om bezwaar te maken, maar uiteindelijk is de uitkomst gelijk. De route via de AVG is omslachtiger en langer. Dan moet er eerst een besluit genomen worden op het AVG-verzoek en daar kan dan bezwaar tegen worden aangetekend. Ook is er verschil in termijnen en leeftijdsgrenzen. Het geheel levert veel spraakverwarring op en procesrechtelijke complicaties.

Volgens het AcVZ is er inderdaad geen onderbouwing geleverd voor een verschillende omgang met bezwaren per aanpak. Daarom kiest men voor de lijn dat het voor alle aanpakken geldt. Men kan desgewenst de Avg-route volgen als er al eerder een Awb-bezwaar is ingediend of als de daarvoor geldende termijn van zes weken is gepasseerd. Als de gegevensverwerking moet worden gestopt, betekent dat zonder meer ook stoppen met de aanpak. Het AcVZ wil het de burger met deze brief en bijlage makkelijker maken om optimale rechtsbescherming te bieden. Maar men dient zich wel te realiseren dat een notificatiebrief pas wordt uitgestuurd als op grond van gegevensuitwisseling in het casusoverleg is besloten dat een persoon aan alle criteria voor opname in een aan pak voldoet en de regisseur dus al aan de slag is gegaan.

Volgens de WGS is het verplicht gegevens aan te leveren. Een bezwaar indienen is geen garantie op stoppen met de aanpak.

De CPA adviseert de twee routes niet onder elkaar te zetten en daarmee de indruk te wekken dar ze aan elkaar gekoppeld zijn. De ene route heeft te maken met de privacyverklaring, de andere met bestuursrecht. Het advies is in klare taal uit te leggen dat die twee wegen bestaan en hoe ze bewandeld kunnen worden. Ook de privacyverklaring kan in simpele taal gegoten worden. Het is wel zaak te borgen dat de uitkomst via beide routes gelijk is. De CPA blijft bovendien benieuwd welke redenering ten grondslag ligt aan het idee dat het in de ene aanpak wel mogelijk moet zijn bezwaar te maken en in andere niet.

Het AcVZ is verheugd te merken dat de CPA op dezelfde lijn zit en is benieuwd hoe de andere veiligheidshuizen in Nederland hiermee om zullen gaan. Desgevraagd zal men de CPA een kopie van de volledige notificatiebrief en bijlage sturen en ook een exemplaar van de uitstroombrief die deelnemers ontvangen als de aanpak afgesloten wordt. Voor de definitieve brieven en teksten worden nog adviseurs ingeschakeld die de gemeente heeft om berichten naar burgers in begrijpelijke taal om te zetten.

De voorzitter bedankt het AcVZ voor de toelichtingen. Er zal een advies van de CPA komen na ontvangst van de volledige notificatiebrief.