



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Gegevensbescherming, schadevergoeding en de bestuursrechter: De koerswijziging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Çapkurt, F.

Citation

Çapkurt, F. (2020). Gegevensbescherming, schadevergoeding en de bestuursrechter: De koerswijziging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. *Nederlands Juristenblad*, 95(37), 2846-2854. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/138182>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/138182>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Gegevensbescherming, schadevergoeding en de bestuursrechter

De koerswijziging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Fatma Çapkurt¹

De Awb beperkt de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter tot appellabele onrechtmatige besluiten, waardoor feitelijke bestuurshandelingen doorgaans buiten zijn rechtsmacht vallen. Gegevensbeschermingsrechtelijk wordt schade die er voor de burger toe doet doorgaans echter niet veroorzaakt door een appellabel besluit, zoals een gegevensbeschermingsrechtelijk inzagebesluit, maar door een feitelijke gegevensverwerking die daaraan voorafgaat. Daardoor kon de bestuursrechter zelden als schadevergoedingsrechter optreden in gegevensbeschermingsrechtelijke zaken. Recentelijk heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een belangrijke stap gezet om deze incompatibiliteit te verhelpen. In de 1-april-uitspraken, in het bijzonder die over het Pieter Baan Centrum, leidt zij uit de Uitvoeringswet AVG af dat de bestuursrechter wél bevoegd is te oordelen over gegevensbeschermingsrechtelijke schadeclaims. Maar de wetsgeschiedenis waar de Afdeling zich op beroept kan hiervoor strikt genomen geen rechtsbasis bieden. Het lijkt erop dat de Afdeling daarom een beroep deed op het politieke gezag van de Minister voor Rechtsbescherming, de verwerende partij in de Pieter Baan Centrum-zaak, om deze bevoegdheidsuitbreiding te realiseren. Zo creëerde zij, in samenspel met de minister, nieuw recht.

1. Inleiding

Lange tijd kon een burger geen schadevergoedingsverzoek indienen bij de bestuursrechter als een bestuursorgaan zijn persoonsgegevens in strijd met het gegevensbeschermingsrecht had verwerkt. De systematiek van het gegevensbeschermingsrecht en die van het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht lieten zich namelijk slecht met elkaar verenigen. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) beperkt de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter tot appellabele onrechtmatige besluiten. Feitelijke handelingen van bestuursorganen vallen doorgaans buiten zijn rechtsmacht. Binnen het gegevensbeschermingsrecht staan juist feitelijke handelingen, te weten de verwerking van persoonsgegevens, centraal. Als gevolg van deze *mismatch* was de bestuursrechter zelden bevoegd te oordelen over schadeclaims die betrekking

hadden op onrechtmatige gegevensverwerkingen. Hierdoor kon de burger zijn fundamentele recht op gegevensbescherming bestuursrechtelijk moeilijk afdwingen.

Tot 1 april 2020. Op die dag deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) vier uitspraken over de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter.² Hierin stelt zij dat de bestuursrechter wel degelijk bevoegd is om te oordelen over schadevergoedingsverzoeken die betrekking hebben op onrechtmatige feitelijke gegevensverwerkingen, mits de gevraagde vergoeding niet hoger is dan € 25.000. Daarmee heeft de Afdeling de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter aanzienlijk uitgebreid.

De Afdeling presenteert deze uitbreiding als een logisch gevolg van de inwerkingtreding van de Uitvoeringswet AVG. Feit is echter dat zowel de Uitvoeringswet zelf als

haar wetsgeschiedenis hiervoor geen grondslag bieden. Hoe heeft de Afdeling dan toch een nieuwe bevoegdheid voor de bestuursrechter kunnen construeren? Om die vraag te beantwoorden, moet worden gekeken naar een van de vier uitspraken, te weten die over het Pieter Baan Centrum.³ Daaruit blijkt dat de Afdeling aan de Minister voor Rechtsbescherming, de verwerende partij, ter zitting heeft verzocht of hij zich kon verenigen met de bevoegdheidsuitbreiding. Pas nadat deze had aangegeven dat te kunnen, zette de Afdeling de koerswijziging in. De Afdeling verze-kerde zich, met andere woorden, van politieke rugdekking alvorens tot de bevoegdheidsuitbreiding over te gaan.

Met dit artikel beoog ik deze koerswijziging te analyseren. Allereerst bespreek ik in paragraaf 2 de rechtsvoorgangers van de Uitvoeringswet AVG: de Wet Persoonsregistraties (WPR) uit 1989 en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) uit 2001. De bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter in de Uitvoeringswet AVG is namelijk een-op-een gekopieerd uit de Wbp, die op haar beurt weer voortbouwde op de WPR. Vervolgens zal ik in paragraaf 3 aan de hand van rechtspraak de oorspronkelijk beperkte schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter duiden en verklaren. Deze beperkte bevoegdheid vindt haar oorsprong in de onverenigbaarheid van de systematiek van het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht, dat georganiseerd is rondom onrechtmatige besluiten, met die van het gegevensbeschermingsrecht, dat georiënteerd is op de feitelijke verwerking van persoonsgegevens. Vervolgens bespreek ik in paragraaf 4 de rechtsbeschermingssyste-atiek uit de Uitvoeringswet AVG en de bevoegdheidsuitbrei- ding van de bestuursrechter in de 1 april-uitspraken. Bij- zondere aandacht gaat daarbij uit naar de problematische aspecten van de juridische onderbouwing van deze uit- breiding en de wijze waarop de Afdeling deze in samen- spel met de Minister voor Rechtsbescherming heeft getracht te ondervangen. Tot slot concludeer ik in para- graaf 5 dat de Afdeling met de bevoegdheidsuitbreiding de grenzen van haar interpretatievrijheid heeft opgezocht. Het resultaat daarvan, concentratie van rechtsbescher- ming bij de bestuursrechter in gegevensbeschermings- rechtelijke schadegechillen, valt echter te prijzen.

2. Gegevensbescherming en schade- vergoeding onder de Wet Persoonsregistraties en de Wet bescherming persoonsgegevens

2.1. De Wet Persoonsregistraties

Onder de Wet Persoonsregistraties (WPR), de eerste Nederlandse gegevensbeschermingswet uit 1989, kon de

De wetsgeschiedenis van de WPR verduidelijkt dat de wetgever welbewust de bestuursrechtelijke rechtsgang had afgesloten

bestuursrechter niet oordelen over schadeclaims wegens onrechtmatige gegevensregistraties. De burgerlijke rechter was exclusief bevoegd ten aanzien van WPR-schadegechillen.⁴ De wetsgeschiedenis van de WPR ver- duidelijkt dat de wetgever welbewust de bestuursrechte- lijke rechtsgang had afgesloten. Die rechtsgang paste volgens hem niet binnen de systematiek van de destijds geldende wet Administratieve rechtspraak overheids- beschikkingen (wet Arob). De wetgever wees erop dat deze wet geen schadevergoedingsprocedure bevatte.⁵ Bovendien zag de wetgever bestuurshandelingen die te maken hadden met de registratie van persoonsgegevens als feitelijke overheidshandelingen die onder de bevoegd- heid van de burgerlijke rechter vielen.⁶

Zowel de WPR als de wet Arob hadden een betrekke- lijk korte levensduur. In 1994 werd de wet Arob vervangen door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Vervolgens leidde de inwerking van de Europese Dataprotectiericht- lijn in 1995 tot de implementatie van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) in 2001, waardoor de WPR kwam te vervallen.

2.2. Veranderingen onder de Wet bescherming persoons- gegevens

Met de overgang van de wet Arob naar de Awb en van de WPR naar de Wbp veranderde ook de bevoegdheid van de bestuursrechter in gegevensbeschermingsrechtelijke geschillen. Zowel in het bestuursrecht als in het gegevens- beschermingsrecht werd de rechtsmacht van de bestuurs- rechter uitgebreid.

Eerst het bestuursrecht. In tegenstelling tot de wet Arob, gaf artikel 8:73 Awb (oud) de bestuursrechter wél een serieuze bevoegdheid om bij een gegrond beroep te oordelen over schadevergoedingsverzoeken. Maar nog voordat de inkt van de Awb goed en wel was opgedroogd, dijde dit bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht uit en ontstonden meerdere procedurele wegen waarlangs de burger schade kon verhalen op de overheid. Denk hierbij aan het buitenwettelijk schadebesluit, het onzuivere schadebesluit en het zuiver schadebesluit. Dit complexe

Auteur

1. Mr. F. Çapkurt is als promovenda verbou- den aan de afdeling Staats- en bestuurs- recht van de Universiteit Leiden. Deze bijdrage bouwt voort op materie die ook aan bod komt in F. Çapkurt, 'Het bestuurs- recht en gegevensbeschermingsrecht: de ontmoeting van twee rechtsgebieden in historisch perspectief', *RM Themis* 2020-4, p. 181-194.

Noten

2. ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898; ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:899; ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:900; en ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:901.
3. ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898, m.nt. R.J.N. Schlös- sels, *JB* 2020/104; m.nt. T. Barkhuysen,

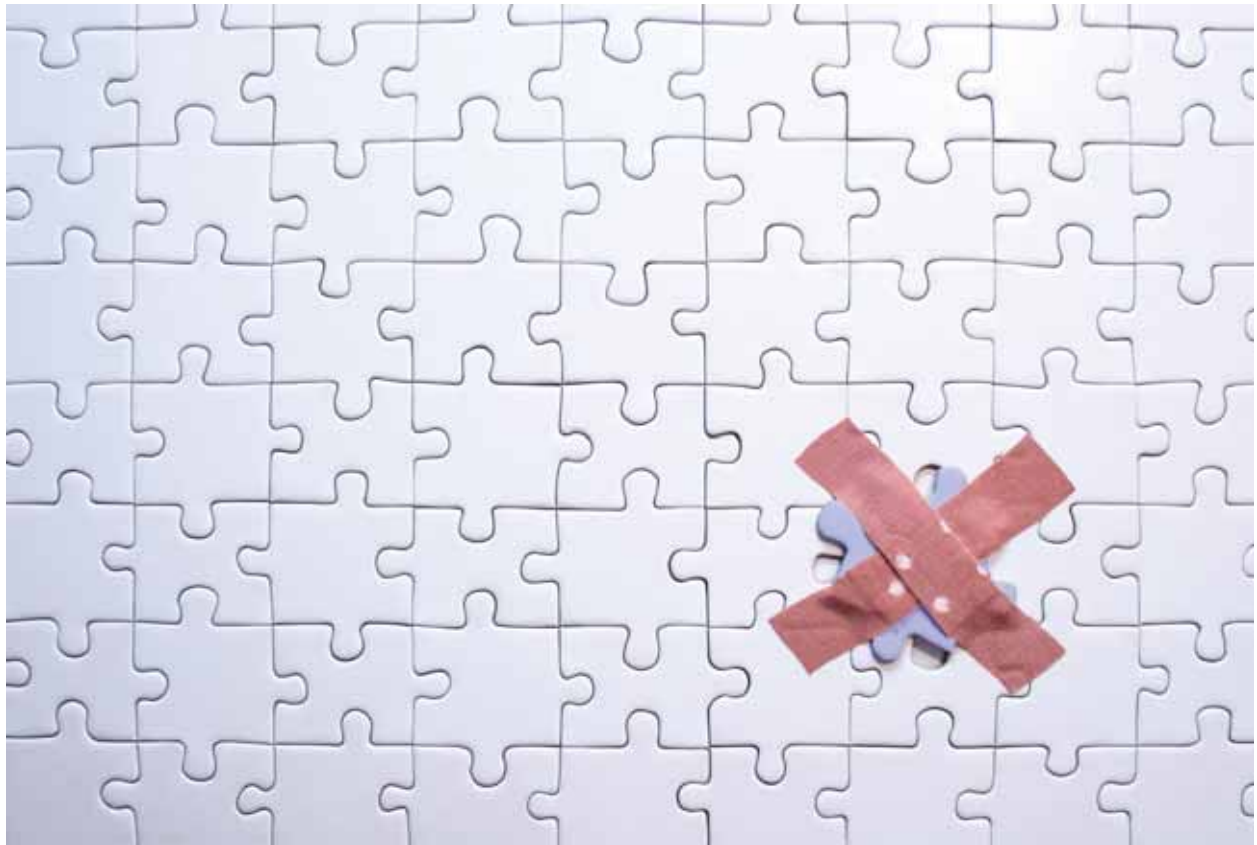
N. Jak & S.R.P. Bastiaans, *JG* 2020/13; m.nt. J.A.N. Baas & L.A. Groen, *JB* 2020/56; m.nt. L.M. Koenraad & C.N.J. Kortmann, *AB* 2020/307.

4. Art. 9, 10 en 34 WPR.

5. *Kamerstukken II* 1986/87, 19095, nr. 6, p. 36. Het bestuursrechtelijk schadevergoe- dingsrecht was destijds opgenomen in de Wet op de Raad van State, maar werd nauwelijks benut. Zie L. di Bella, *De toepas-*

sing van de vereisten van causaliteit, relati- viteit en toerekening bij de onrechtmatige overheidsdaad (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014, p. 39.

6. *Kamerstukken II* 1986/87, 19095, nr. 6, p. 36.



© workaround 2 / Shutterstock

systeem besloot de wetgever halverwege de jaren tien te vereenvoudigen in de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Met de inwerkingtreding van deze wet, die per 1 juli 2013 werd neergelegd in titel 8.4 Awb, was de beoogde vereenvoudiging ten aanzien van onrechtmatige besluiten gerealiseerd.

Hoe ziet deze vereenvoudiging eruit? Titel 8.4 Awb introduceert een zelfstandige verzoekschriftprocedure, waardoor een burger direct de bestuursrechter kan verzoeken om schadevergoeding. Op grond van artikel 8:88 lid 1 Awb is de bestuursrechter bevoegd te oordelen over schade die is veroorzaakt door een appellabel onrechtmatig besluit, een daarmee samenhangende voorbereidingshandeling, het niet tijdig nemen van besluiten of onrechtmatige handelingen jegens ambtenaren die met een besluit zijn gelijkgesteld. Maar deze verzoekschriftprocedure staat niet voor alle schadeclaims open. Zij stelt een financiële competentiegrens voor de bestuursrechter. Bij vorderingen boven de € 25.000 blijft de burgerlijke rechter exclusief bevoegd. Is de schadeclaim onder dat bedrag, dan zijn de bestuursrechter en civiele rechter beiden bevoegd.⁷

Vanuit het oogpunt van bestuursrechtelijke rechtsbescherming introduceert titel 8.4 Awb dus weinig veranderingen.⁸ De bevoegdheid van de bestuursrechter blijft immers hoofdzakelijk beperkt tot onrechtmatige besluiten. Op de onrechtmatige feitelijke voorbereidingshandeling van een onrechtmatig besluit na, blijft het leeuwendeel van de feitelijke bestuurshandelingen buiten zijn competentie vallen. In zekere zin geldt titel 8.4 Awb zelfs als een achteruitgang in termen van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, nu de civiele rechter door de financiële competentiegrens exclusief bevoegd is in schadezaken boven de € 25.000.⁹

Dan het gegevensbeschermingsrecht. In tegenstelling tot de WPR voorzag de Wbp, waarin de Europese Data-protectierichtlijn uit 1995 werd geïmplementeerd, wél in bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen gegevensverwerkingen door bestuursorganen. Uit de wetsevaluaties van de WPR bleek namelijk dat haar zuiver civielrechtelijke rechtsbeschermingsmodaliteit slecht aansloot bij het Nederlands rechtssysteem. Met name de empirische wetsevaluatie benadrukte dat in de praktijk de behoefte bestond om rechtsbescherming tegen persoonsregistra-

Met name de empirische wetsevaluatie benadrukte dat in de praktijk de behoefte bestond om rechtsbescherming tegen persoonsregistraties in de publieke sector te concentreren bij de bestuursrechter

ties in de publieke sector te concentreren bij de bestuursrechter.¹⁰

Ook de wetgever kon zich hierin vinden. In de memorie van toelichting bij de Wbp lichtte hij toe waarom de bestuursrechter de bevoegdheid zou moeten krijgen om te oordelen over de rechtmatigheid van gegevensverwerkingen door bestuursorganen. Dat een burger voor een beroep tegen een Awb-besluit op de bestuursrechter was aangewezen, terwijl hij voor het aanvechten van daaraan gerelateerde feitelijke gegevensverwerkingen de civiele rechter moest adieren, vond hij onwenselijk.¹¹ Het lag volgens de wetgever in de rede om de rechtmatigheidscontrole van een gegevensverwerking te laten plaatsvinden in de context waarin die verwerking oorspronkelijk had plaatsgevonden. Daarom introduceerde hij in de Wbp een gedifferentieerd systeem van rechtsbescherming. De bestuursrechter kreeg als taak rechtsbescherming te bieden tegen gegevensverwerkingen in het publieke domein, terwijl verwerkingen in het private domein bleven vallen onder de bevoegdheid van de burgerlijke rechter.¹²

Om bestuursrechtelijke rechtsbescherming te verwezenlijken, stemde de wetgever de Wbp procesrechtelijk af op de Awb. Deze afstemming was noodzakelijk. De Awb maakt het voor burgers mogelijk om tegen besluiten te procederen. Dit zijn publiekrechtelijke rechtshandelingen die gericht zijn op enig rechtsgevolg. Feitelijke bestuurs-handelingen vallen buiten dit besluitbegrip. Het gegevensbeschermingsrecht daarentegen stelt juist deze feitelijke handelingen, te weten de verwerking van persoonsgegevens, centraal. Het kent burgers subjectieve informatierechten toe waarmee zij controle kunnen uitoefenen op dit verwerkingsproces. Maar een subjectief recht – een individuele aanspraak uit de wet – kwalificeert niet als een Awb-besluit. Een bestuursorgaan verricht geen publiekrechtelijke rechtshandeling als het voldoet aan een gegevensbeschermingsrechtelijk informatierecht.¹³ Beredeneerd vanuit de systematiek van het bestuursrecht brengt een gegevensverwerking door een bestuursorgaan immers geen verandering teweeg in de wereld van het recht.¹⁴ Als het bijvoorbeeld persoonsgegevens registreert, verwijderd of rectificeert, dan leidt dat niet tot de wijziging, creatie of opheffing van een rechtsverhouding. Roept een burger zijn subjectieve informatierecht in jegens een bestuursorgaan en handelt laatstgenoemde daarnaar, dan oefent het geen bestuursbevoegdheid uit, maar voldoet het aan zijn rechtsplicht door een feitelijke handeling te verrichten.¹⁵ Op deze feitelijke handelingen is weliswaar de Awb van toepassing, maar ze zijn als zodanig niet appellabel.¹⁶ Om de rechtmatigheidscontrole van dergelijke gegevensverwerkingen toch binnen de rechts-

macht van de bestuursrechter te brengen, heeft de wetgever in artikel 45 Wbp beslissingen van bestuursorganen op Wbp-informatieverzoeken bestempeld als Awb-besluiten waartegen bezwaar en beroep openstaat.¹⁷

Toch was de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter onder de Wbp nog steeds beperkt. Naast informatierechten bevatte de Wbp in artikel 49 ook een specifieke aansprakelijkheidsbepaling. Dit betekende echter niet dat de bestuursrechter ook de bevoegde schadevergoedingsrechter was. In tegenstelling tot informatie-verzoeken werden beslissingen van bestuursorganen op schadevergoedingsverzoeken in artikel 45 Wbp niet gelijkgesteld aan een Awb-besluit. Ook artikel 49 Wbp bood in het geheel geen zelfstandige grondslag voor schadevergoeding. In artikel 49 lid 1 Wbp viel te lezen dat de leden 2 tot en met 4 van toepassing waren ‘onverminderd de aanspraken op grond van andere wettelijke regels’. Daarmee sloot dit artikel aan op zijn rechtsvoorganger, artikel 9 van de WPR.¹⁸ De wetsgeschiedenis verduidelijkte dat de schadevergoedingsprocedure van de Wbp geen vervanging, maar slechts een aanvulling vormde op de bestaande bepalingen over schadevergoeding in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek:

‘In dit artikel wordt voor schade als gevolg van het overtreden van voorschriften van deze wet een regeling gegeven, die de positie van de benadeelde enigszins versterkt, vergeleken met de positie die de gewone regeling van de onrechtmatige daad aan het slachtoffer daarvan toekent. [...] Uit de redactie van het eerste lid volgt dat slechts een aanvulling van de bestaande rechtsmiddelen, en dus niet een vervanging daarvan, bedoeld is.’¹⁹

Het lijkt er dan ook op dat de wetgever in de Wbp de bestuursrechter geen nieuwe schadevergoedingsbevoegdheid wilde geven. Als hij dat wél had gewild, dan had hij dat in artikel 45 of 49 Wbp kunnen vastleggen.

3. Jurisprudentie onder de Wet bescherming persoonsgegevens²⁰

Het systeem voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming in de Wbp was dus ambivalent. Enerzijds concentreerde de wetgever rechtsbescherming tegen gegevensverwerkingen in de publieke sector bij de bestuursrechter, door beslissingen van bestuursorganen op Wbp-verzoeken als Awb-besluiten aan te merken. Anderzijds kon de bestuursrechter niet oordelen over schadeclaims naar aanleiding van onrechtmatige gegevensverwerkingen door bestuursorganen. De systematiek van de Wbp voorzag daar simpelweg

7. Art. 8:89 Awb.

8. B.J. Schueller & B.J. van Ettehoven, ‘De “losse eindjes” van Titel 8.4 Awb’, *NTB* 2013/34.

9. J.E.M. Polak, ‘Goede polderoplossing’, *NJB* 2007/1683.

10. J.E.J. Prins e.a., *In het licht van de Wet persoonsregistraties: zon, maan of ster? Verslag van een sociaalwetenschappelijke evaluatie van de Wet Persoonsregistraties*,

Alphen aan den Rijn: Samsom 1995, p. 129 en *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 36-42..

11. *Kamerstukken II* 1986/87, 19095, nr. 6, p. 20.

12. *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 25.

13. R. Kooper, ‘Wie is er bang voor aanvulling van rechtsgronden? Over de terminologie van artikel 8:69 Awb’, *NTB* 2000/6, p.

170.

14. ABRvS 26 april 2016,

ECLI:NL:RVS:2016:1114 en J.A.F. Peters, ‘Dubbele moraal in het publiekrecht’, *NTB* 2018/47, p. 255-256.

15. Peters 2018, p. 256 en R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Den Haag: Wolters Kluwer 2017, p.

16. Zie ook art. 3.1 lid 2 Awb.

17. *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 14.

18. *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 176 en *Kamerstukken II* 1984/85, 19095, nr. 3, p. 39.

19. *Kamerstukken II* 1981/82, 17207, nr. 3, p. 92.

20. De paragrafen 3, 4 en 5 bouwen voort op Çapkurt 2020, p. 188-190.

Het was slechts een kwestie van tijd voordat de bestuursrechter werd geconfronteerd met de consequenties van deze ambivalentie

niet in. Het bestuursrecht bood evenmin soelaas. Volgens de systematiek van de Awb is de bestuursrechter pas bevoegd te oordelen over schadevergoedingsverzoeken als de schade het gevolg is van een onrechtmatig besluit. Maar dat wrong in het gegevensbeschermingsrecht, waar de schadeveroorzakende handeling doorgaans geen Awb-besluit, maar een feitelijke handeling is. Een burger zal doorgaans immers geen schade lijden door een informatiebesluit, maar door een onrechtmatige feitelijke gegevensverwerking.

Het was slechts een kwestie van tijd voordat de bestuursrechter werd geconfronteerd met de consequenties van deze ambivalentie. Twee casussen illustreren deze problematiek. De eerste heeft betrekking op het oude bestuursrechtelijke schadevergoedingsrecht dat was gevormd rondom artikel 8:73 Awb (oud), de tweede op de nieuwe regeling van titel 8.4 Awb.

3.1. Casus 1: Onjuiste gegevensverstrekking door de politiekorpschef

De eerste casus heeft betrekking op het oude bestuursrechtelijke schadevergoedingsrecht. De schadeveroorzakende handeling had namelijk plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van titel 8.4 Awb. Wat waren de feiten van deze casus? De politie treft een hennepkwekerij aan in een pand dat appellant huurt. De politie registreert hem eerst als verdachte in haar informatiesysteem. Maar nadat appellant verklaart dat hij de woning enkel als makelaar doorverhuurt aan derden, wijzigt de politie zijn registratie van verdachte naar getuige. De politiekorpschef verstrekt vervolgens in 2012 aan de belastinginspecteur een rapportage over panden waar hennepkwekerijen zijn gevonden, evenals de persoonsgegevens van de verdachten en de geschatte opbrengst van de hennepkwekerij. Deze rapportage vermeldt de appellant ten onrechte als verdachte.²¹ Drie jaar later, in 2015, brengt een politiemedewerker de belastinginspecteur en appellant ervan op de hoogte dat de politiemedewerker abusievelijk in de rapportage is vermeld als verdachte.²² Hij verzoekt de inspecteur om deze rapportage als niet-verzonden te beschouwen en direct te vernietigen. Maar ondertussen is de foutieve registratie al een eigen leven gaan leiden: de belastinginspecteur is een boekenonderzoek gestart en heeft aan appellant navorderingsaanslagen opgelegd voor de inkomsten die hij zou hebben verkregen uit de hennepkwekerij.

Appellant tekent met succes beroep aan bij de bestuursrechter tegen de navorderingsaanslagen. Dit resulteert in hun vernietiging.²³ Vervolgens verzoekt hij de politiekorpschef in een aparte procedure op grond van artikel 49 Wbp om schadevergoeding. De korpschef wijst dit verzoek af, waartegen appellant bezwaar aantekent. Ook hier krijgt hij nul op het rekest. Het bezwaar is vol-

gens de korpschef niet-ontvankelijk. Daarbij wijst hij op artikel 45 Wbp en het feit dat deze bepaling een beslissing op een schadevergoedingsverzoek als bedoeld in artikel 49 Wbp, anders dan bijvoorbeeld een verzoek om inzage, correctie of verwijdering, niet als een Awb-besluit aanmerkt.

Bij de bestuursrechter blijft de appellant vervolgens ook met lege handen achter.²⁴ De Afdeling bevestigt dat artikel 49 Wbp geen zelfstandige rechtsgrondslag biedt voor het verhaal van schade. Omdat de beslissing van de politiekorpschef niet is gebaseerd op een wettelijke grondslag voor schadevergoeding, onderzoekt de Afdeling of deze beslissing via een alternatieve route, namelijk die van het buitenwettelijk zuiver schadebesluit, kan worden aange-merkt als een voor beroep vatbaar besluit. Tegen een dergelijk besluit kon een rechtszoekende namelijk wél beroep aantekenen, mits voldaan werd aan twee vereisten. Ten eerste moest zijn voldaan aan de eis van materiële connexiteit: de schade moest zijn veroorzaakt in de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid. Ten tweede moest worden voldaan aan de eis van processuele connexiteit: tegen de schadeveroorzakende handeling moest bezwaar en beroep mogelijk zijn bij de bestuursrechter. Was dat niet het geval, dan was indiening van een buitenwettelijk zuiver schadebesluit evenmin mogelijk.²⁵ In dit geval strandt het beroep op de eis van processuele connexiteit. Omdat de schadeveroorzakende handeling een feitelijke gegevensverwerking betreft waartegen geen bezwaar en beroep heeft opengestaan bij de bestuursrechter, valt dit verzoek buiten zijn rechtsmacht. Wel wijst de Afdeling erop dat hij de korpschef kon verzoeken om verbetering, aanvulling of verwijdering van zijn persoonsgegevens.

Vermoedelijk heeft de Afdeling dit opgemerkt, omdat appellant op basis van dergelijke informatieverzoeken wél de rechtmatigheid van een feitelijke gegevensverwerking door een bestuursorgaan aan de bestuursrechter zou kunnen voorleggen. Dat had het probleem dat de procedurele connexiteit nu vormde, kunnen wegnemen. Neem bijvoorbeeld de denkbeeldige situatie waarin appellant een Wbp-verwijderingsverzoek had ingediend bij de korpschef. De daaropvolgende beslissing van de korpschef zou dan kwalificeren als als een appellabel Wbp-verwijderingsbesluit op grond van artikel 45 Wbp. Op basis daarvan had de bestuursrechter vervolgens de rechtmatigheid van de gegevensuitwisseling tussen de politiekorpschef en de inspectie kunnen toetsen.

Maar was het voor appellant wel zinvol om een informatieverzoek in te dienen? Reeds voor aanvang van de rechterlijke procedures over de navorderingsaanslagen en de schadeclaim had de politiekorpschef immers appellant ervan op de hoogte gebracht dat op hem betrekking hebbende onjuiste gegevens waren verzonden naar de belastinginspecteur. Vervolgens rectificeerde de korpschef zijn eigen fout door de Belastingdienst te verzoeken deze gegevens na ontvangst buiten beschouwing te laten en te vernietigen. Daarmee erkende de korpschef de facto dat de verstrekking onrechtmatig was.²⁶ Toch hield de Afdeling vast aan het vereiste van procedurele connexiteit. Omdat de schadeveroorzakende handeling, de verstrekking van de rapportage, niet berustte op een appellabele bestuurs-handeling, kon de burger zijn schade niet verhalen bij de bestuursrechter.²⁷

Omdat de schadeveroorzakende handeling, de verstrekking van de rapportage, niet berustte op een appellabel bestuursbesluit, kon de burger zijn schade niet verhalen bij de bestuursrechter

3.2. Casus 2: Gegevensverwerkingen op het VNG-platform
Zojuist is uiteengezet dat onder het oude bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht verhaal van schade veroorzaakt door een feitelijke gegevensverwerking bepaald geen sinecure was. Schadeverzoeken strandden veelal bij het vereiste van procedurele connexiteit: omdat de schadeveroorzakende handeling doorgaans niet kwalificeerde als een appellabele bestuurshandeling, was de toegang tot de bestuursrechter afgesloten. Diende de burger wél een informatieverzoek in dat resulteerde in een appellabel Awb-besluit, dan ontstonden alsnog problemen in de rechtsbescherming onder het stelsel van titel 8.4 Awb.

Dat zat zo. Via de Wbp kon een burger bijvoorbeeld een inzageverzoek indienen bij een bestuursorgaan om zijn persoonsgegevens in te zien. Dit betekende echter niet dat hij ook schade veroorzaakt door een (beweerdelijk) onrechtmatige feitelijke gegevensverwerking die aan dat inzageverzoek ten grondslag lag, via de bestuursrechtelijke route kon verhalen. Volgens de verzoekschriftprocedure voor schadevergoeding van titel 8.4 Awb kan de bestuursrechter zich daarover namelijk niet uitlaten. Dit heeft rechtsbescherming gefragmenteerd: voor het aanvechten van een Wbp-informatiebesluit diende de burger bij de bestuursrechter te zijn, maar voor een daarmee samenhangende schadeclaim moest hij zich tot de burgerlijke rechter wenden.

Een zaak die onlangs speelde bij de Rechtbank Rotterdam illustreert dit probleem. Appellant in deze zaak verneemt dat een bestuursorgaan zijn persoonsgegevens heeft geplaatst op een digitaal forum van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).²⁸ Via dit forum overleggen leden van de VNG over de aanpak van misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Om te achterhalen welke persoonsgegevens zijn gedeeld, dient appellant op grond van artikel 35 Wbp een inzageverzoek in. Hij krijgt wel inzage, maar niet naar volle tevredenheid. Het inzagebesluit bevat namelijk geen overzicht van de verwerkingen op het VNG-forum. In het daartegen ingestelde bezwaar overheeft het bestuursorgaan dat de informatie op het forum bedoeld was voor intern beraad en daarom buiten de reikwijdte van het inzagerecht valt.

Deze kwestie bereikt tweemaal de bestuursrechter en beide keren leidt het beroep tot vernietiging van het

bestreden besluit. In de eerste uitspraak oordeelt de bestuursrechter dat van intern beraad geen sprake is, omdat de informatie-uitwisseling op het VNG-forum heeft plaatsgevonden tussen een groot aantal gemeentelijke bestuursorganen. Hij vernietigt ook de daaropvolgende beslissing op bezwaar van het bestuursorgaan, deze keer wegens onzorgvuldig feitenonderzoek. Het bestuursorgaan had nader onderzoek moeten doen; het wist immers dat zijn medewerkers berichten van appellant op het digitale forum hadden geplaatst. Desondanks had het bestuursorgaan nagelaten zich voldoende in te spannen om te achterhalen welke persoonsgegevens op het forum waren gedeeld.²⁹

Na vernietiging van het inzagebesluit, verzoekt appellant de bestuursrechter om schadevergoeding. De bestuursrechter komt aan de behandeling van dit verzoek echter niet toe en wijst daarbij op artikel 8:88 Awb. Op grond van deze bepaling stelt de bestuursrechter dat hij niet bevoegd is om te oordelen over schade die is veroorzaakt door feitelijke handelingen van een bestuursorgaan. Hij constateert weliswaar dat er sprake is van een onrechtmatig besluit, te weten het vernietigde inzagebesluit, maar de vraag of de persoonsgegevens rechtmatig op het VNG-forum zijn verwerkt betrof hij niet in de rechterlijke toets. Ten aanzien van het verzoek om schadevergoeding voor de plaatsing van gegevens op het forum merkt de bestuursrechter op dat dit een feitelijke handeling is op basis waarvan geen verzoek tot schadevergoeding bij hem kan worden ingediend. Hiervoor dient de appellant de burgerlijke rechter te adriëren.

In de zojuist besproken zaken hadden de appellanten zich in theorie kunnen wenden tot de burgerlijke rechter, die als restrechter feitelijke gegevensverwerking kan toetsen en kan oordelen over daaraan gerelateerde schadeclaims. Maar de vraag is of dit leidt tot reële rechtsbescherming. In gegevensbeschermingsrechtelijke schadegeschillen zijn de schadebedragen relatief laag, nu het in de regel vaak gaat om immateriële schade.³⁰ De kosten van een civiele rechtsgang daarentegen, waaronder de hoge griffiekosten en kosten voor verplichte procesvertegenwoordiging, zullen het schadebedrag al snel overstijgen. Ook is het maar de vraag in hoeverre het in

21. ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2751 en Hof Den Haag 7 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2109.

22. ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2751, r.o. 3.

23. Hof Den Haag 7 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2109.

24. ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2751, r.o. 3.

25. ABRvS 6 mei 1997,

ECLI:NL:RVS:1997:AA6762.

26. Erkenning van een onrechtmatige bestuurshandeling kan immers ook plaatsvinden buiten de bestuursrechtelijke procedure om. Zie R.M. van Male, 'De verzoekschriftprocedure van titel 8.4 Awb: minder zelfstandig dan beloofd? Een pleidooi voor relativering van de formele rechtskracht', in: T.W. Franssen e.a. (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs.*

B.P.M. van Ravels, Den Haag: Stichting Instituut voor *Bouwwrecht* 2014, p. 148.

27. Zie voor een vergelijkbare casus: Rb. Rotterdam 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8744, r.o. 5.

28. Rb. Rotterdam 4 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:4317; en Rb. Rotterdam 27 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4265.

29. Rb. Rotterdam 27 mei 2019,

ECLI:NL:RBROT:2019:4265;

ECLI:NL:RBMNE:2019:5430; ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2751; en Rb. Rotterdam 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8744.

30. T. Walree, 'De onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens: geen concrete gevolgen, wel schadevergoeding?' *RM Themis* 2020-4, p. 167-180.

de geest van rechtsbeschermingssystematiek van de Wbp was om de civiele rechter te laten oordelen over gegevensbeschermingsrechtelijke schadeclaims. Enerzijds liet de wetsgeschiedenis van artikel 49 Wbp er geen twijfel over bestaan dat aan de bestuursrechter geen nieuwe schadevergoedingsbevoegdheid zou toekomen. Anderzijds beoogde de wetgever met de invoering van de Wbp de bestuursrechter *meer* mogelijkheden te geven om te oordelen over feitelijke gegevensverwerkingen in de rechtsverhouding tussen burger en bestuur. Dat de bestuursrechter niet kon oordelen over schadevergoedingsverzoeken die verband hielden met feitelijke gegevensverwerkingen in gegevensbeschermingsrechtelijke kwesties, was daarmee in tegenspraak.³¹

4. Gegevensbescherming en schadevergoeding onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming

4.1. De verordening en de Uitvoeringswet AVG

In mei 2018 zijn de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG van toepassing geworden. De Dataprotectierichtlijn en de Wbp zijn hiermee komen te vervallen. De AVG betekent een grote stap voorwaarts in de bescherming van persoonsgegevens. Zo verstevigt zij de positie van de toezichthouder (de Autoriteit Persoonsgegevens) door haar een forse boetebevoegdheid toe te kennen en versterkt zij de handhavingsmogelijkheden van burgers om naleving van de verordening te bevorderen.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de wetgever in de Uitvoeringswet AVG geen poging heeft gedaan om het systeem voor rechtsbescherming te wijzigen. Integendeel, hij heeft de systematiek voor rechtsbescherming in de Uitvoeringswet welbewust letterlijk overgenomen uit de Wbp.³² Neemt een bestuursorgaan een beslissing op een verzoek als bedoeld in de artikelen 15-22 AVG, zoals een verzoek om inzage, rectificatie of verwijdering, dan kwalificeert dit op grond van artikel 34 Uitvoeringswet AVG als een voor beroep vatbaar Awb-besluit.³³ Een beslissing van een bestuursorgaan op grond van artikel 82 AVG, de schadevergoedingsbepaling, is in artikel 34 van de Uitvoeringswet echter niet gelijkgesteld aan een besluit. Dat de wetgever schadevergoedingsbepalingen niet heeft aangemerkt als voor beroep vatbare besluiten, kan twee dingen betekenen. Enerzijds kan het een omissie van de wetgever zijn, die zich niet bewust was van de hierboven besproken problematiek die gepaard ging met de gefragmenteerde rechtsmacht onder dit systeem van rechtsbescherming. Anderzijds is het mogelijk dat hij zich hiervan wel bewust was, maar de fragmentatie niet zo problematisch achtte dat daarmee een wijziging in de systematiek van rechtsbescherming was gerechtvaardigd.

4.2. De 1 april-uitspraken: het Pieter Baan Centrum

Anders dan de wetgever heeft de Afdeling zich recentelijk wél uitgesproken over de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter.³⁴ Zij leidt uit de wetsgeschiedenis van de Uitvoeringswet AVG af dat aan de bestuursrechter deze bevoegdheid wel degelijk toekomt.³⁵ Maar zoals gezegd rept de Uitvoeringswet AVG met geen woord over

een mogelijke bevoegdheidsuitbreiding voor de bestuursrechter. Hoe kan de Afdeling dit dan toch hieruit afleiden?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, dient in het bijzonder naar een van de vier 1 april-uitspraken te worden gekeken, namelijk die over het Pieter Baan Centrum. In deze zaak dient een burger bij het Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg (Tuchtcollege) een klacht in tegen de directeur van het Pieter Baan Centrum. De directeur van het Pieter Baan Centrum verstrekt, zonder toestemming van de burger, diens vertrouwelijke medische persoonsgegevens aan het Tuchtcollege. Van deze gegevensverstrekking brengt het Tuchtcollege de burger op de hoogte.

In een aparte procedure tekent de burger bij de Minister voor Rechtsbescherming, onder wiens verantwoordelijkheid de directeur van het Pieter Baan Centrum ressorteert, bezwaar aan tegen deze gegevensverstrekking en verzoekt hem om schadevergoeding. Hij beroept zich daarbij expliciet op artikel 49 Wbp.³⁶ In bezwaar overweegt de minister dat de gegevensverstrekking door de directeur onrechtmatig was. Maar het verzoek om schadevergoeding wijst hij af. De bestuursrechter stelt eveneens dat deze feitelijke gegevensverstrekking in strijd was met artikel 8 van de Wbp, omdat de directeur geen toestemming had van de burger voor de gegevensverstrekking. In tegenstelling tot de minister, kende hij de burger echter wél schadevergoeding toe voor de aantasting van zijn privacy.

Hoewel de uitkomst van de beroepsprocedure voor de burger positief is, is deze gang van zaken bestuursprocesrechtelijk problematisch. Ten eerste is met de invoering van titel 8.4 Awb op grond van artikel 8:4, eerste lid, aanhef en onder f, van de Awb de mogelijkheid vervallen om beroep in te stellen tegen een schadevergoedingsbesluit van een bestuursorgaan. Ten tweede is de handeling waartegen de burger opkwam, de verstrekking van medische gegevens, als zodanig niet appellabel omdat het een feitelijke handeling betreft. Daarom hadden zowel de minister als de bestuursrechter appellant conform geldende wetgeving en jurisprudentie niet-ontvankelijk moeten verklaren.³⁷ Toch gingen zowel de minister als de bestuursrechter over tot inhoudelijke behandeling van de schadevordering. Impliciet gaven zij hiermee te kennen dat zij zich toch wel bevoegd achtten te oordelen over schade veroorzaakt door feitelijke gegevensverwerkingen.

In hoger beroep bevestigt de Afdeling dit oordeel. Maar anders dan de rechtbank, beslecht zij het geschil deels over de band van de Uitvoeringswet AVG. Volgens de Afdeling moet namelijk een tweedeling worden gehanteerd in het toepasselijk rechtsregime. Het schadevergoedingsverzoek moet worden beoordeeld op grond van de Uitvoeringswet AVG, omdat de burger ná inwerkingtreding van de AVG de rechtbank hierom heeft verzocht. Op de beoordeling van de onrechtmatigheid van de feitelijke handeling, de gegevensverstrekking door de directeur van het Pieter Baan Centrum, was echter nog het oude recht, dus de Wbp, van toepassing. Daarna zet de Afdeling uiteen waarom aan de bestuursrechter de bevoegdheid toekomt om te oordelen over de vergoeding van schade voortkomend uit een onrechtmatige feitelijke gegevensverwerking door een bestuursorgaan. Om tot deze conclu-

sie te komen, hanteert zij een driedelige argumentatie.

Eerst stelt de Afdeling dat artikel 82 AVG het recht op schadevergoeding toekent aan eenieder die schade lijdt door schending van de verordening. Dan wijst zij op de eisen die de verordening stelt aan de vormgeving van schadevergoedingsprocedures. Hoewel de AVG op het punt van rechtsbescherming geen bindende regels bevat – dat valt immers onder de procedurele autonomie van de lidstaten³⁸ – codificeert zij in artikel 79 AVG wel het recht op een doeltreffende voorziening in rechte tegen schendingen van de verordening.³⁹

Daarna brengt de Afdeling het systeem voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming van de Uitvoeringswet AVG in herinnering. Een beslissing van een bestuursorgaan op een informatieverzoek als bedoeld in de artikelen 15 tot en met 22 AVG, zoals een verzoek om inzage, rectificatie of verwijdering, kwalificeert conform artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG als een appellabel Awb-besluit.

Tot slot wijst de Afdeling op de wegen waarlangs dit schadevergoedingsrecht kan worden gerealiseerd. Hier wordt het spannend. Hoewel de Uitvoeringswet AVG en de bijbehorende wetsgeschiedenis met geen woord reppen over de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter, ontdekt de Afdeling hiervoor toch een minuscuul haakje. Zij wijst op een implementatietabel in de wetsgeschiedenis van de Uitvoeringswet AVG bij de bepaling over schadevergoeding in artikel 82 AVG. Daarin is het volgende opgenomen: '[de, red.] huidige titel 8:4 Awb of civiele rechter'.⁴⁰ De Afdeling leidt hieruit af dat zowel de bestuursrechter als de civiele rechter mogen oordelen over schadeclaims als gevolg van een inbreuk op de AVG door een bestuursorgaan:

'De Afdeling leidt daarom uit artikel 8:88 van de Awb in samenhang gelezen met artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG af dat het aansluit bij de bedoeling van de nationale wetgever dat aan dezelfde rechter die oordeelt over onder meer beslissingen van bestuursorganen op een verzoek als bedoeld in artikelen 15 tot en met 22 van de AVG, ook kan worden verzocht om vergoeding van daarmee in verband staande schade. De Afdeling acht dit in het belang van de concentra-

*tie van rechtsbescherming en daarmee ook het (sic) in het belang van een effectieve en doeltreffende rechtsbescherming [...]'*⁴¹

De Afdeling blijft dus varen op de dogmatiek van de Awb: het besluitbegrip is nog steeds bepalend voor de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter. Maar het vereiste van artikel 8:88 Awb, dat de schadeveroorzakende handeling een onrechtmatig besluit moet zijn, behoort nu tot het verleden. De Afdeling vereist enkel dat de burger moet beschikken over een informatiebesluit in de zin van artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG. In dat geval kan de bestuursrechter in een verzoekschriftprocedure, met toepassing van artikel 8:88 Awb, oordelen over de (on)rechtmatigheid van de feitelijke gegevensverwerking waarop het informatiebesluit betrekking heeft.⁴²

De Afdeling presenteert deze uitbreiding van de rechtsmacht van de bestuursrechter als een logisch gevolg van de inwerkingtreding van de Uitvoeringswet AVG. Feit is echter dat de wetsgeschiedenis waar de Afdeling zich op beroept, in het bijzonder de daarin vervatte implementatietabel, strikt genomen geen wettelijke grondslag kan bieden voor de uitbreiding. Die functie heeft een implementatietabel simpelweg niet. Haar doel is enkel om aan te geven hoe de wetgever bepalingen uit de AVG waarbij rechtstreekse werking niet volstaat op nationaal niveau dient te implementeren.⁴³ Ten aanzien van de schadevergoedingsbepaling van artikel 82 AVG wijst de wetgever in de tabel enkel op de bestaande rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. Daarmee wordt aangesloten bij de systematiek zoals die onder de Wbp bestond, wat zou betekenen dat ten aanzien van schadeclaims die betrekking hebben op onrechtmatige feitelijke gegevensverwerkingen niet de bestuursrechter, maar de burgerlijke rechter bevoegd is.

De Afdeling is zich terdege bewust dat haar redenering problematisch is. Dit blijkt uit een korte, maar cruciale passage in de Pieter Baan Centrum-uitspraak waarin zij zich wendt tot de Minister voor Rechtsbescherming, de verwerende partij in de zaak. Duidelijk wordt dat de Afdeling tijdens de zitting de minister, die de verantwoorde-

Hoewel de Uitvoeringswet AVG en de bijbehorende wetsgeschiedenis met geen woord reppen over de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter, ontdekt de Afdeling hiervoor toch een minuscuul haakje

31. Çapkurt 2020, p. 190.

32. *Handelingen II* 2017/18, nr. 59, item 4, p. 18.

33. Art. 34 UAVG en *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3, p. 117.

34. ABRvS 1 april 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:898; ABRvS 1 april

2020, ECLI:NL:RVS:2020:899; ABRvS

1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:900; en ABRvS 1 april 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:901.

35. Mits de schadeclaim niet hoger is dan € 25.000. Zie art. 8:89 lid 2 Awb.

36. Rb. Gelderland 19 december 2018,

ECLI:NL:RBGEL:2018:5551.

37. Art. 8:4 lid 1 sub f Awb jo. 8:88 Awb.

38. Art. 82 lid 6 AVG.

39. ABRvS 1 april 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:898, r.o. 15.

40. Cursivering door auteur aangebracht.

41. ABRvS 1 april 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:898, r.o. 21.

42. Art. 8:88 jo. 8:89 Awb.

43. *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3,

p. 83. Zie ook: ABRvS 1 april 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:898, *JBP* 2020/56,

m.nt. J.A.N. Baas en L.A. Groen.

lijkheid draagt voor de Uitvoeringswet AVG en tevens de verwerende partij is, op de zitting over de bevoegdheidsuitbreiding heeft geconsulteerd. De Afdeling overweegt:

‘De minister heeft de bevoegdheid van de bestuursrechter niet bestreden en ook desgevraagd verklaard zich daarmee te kunnen verenigen.’⁴⁴

Hier doet de Afdeling een beroep op het politieke gezag van de minister ter ondersteuning van de uitbreiding van de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter. Die politieke dekking heeft de Afdeling nodig. Het is immers zeer de vraag of zij hier blijft binnen de grenzen van ‘klassieke rechtsvorming’, waarbij de rechter enkel bestaande open normen interpreteert. Veeleer lijkt het erop dat de Afdeling nieuw recht maakt, een bevoegdheid die is voorbehouden aan de wetgever.

Toch valt de Pieter Baan Centrum-uitspraak van de Afdeling te prijzen. Ten eerste dient het resultaat hiervan, concentratie van rechtsbescherming bij de bestuursrechter, de effectieve doorwerking van de AVG in de Nederlandse rechtsorde. De verordening beoogt het fundamentele recht op gegevensbescherming te versterken, door materiële normen te formuleren die burgers meer controle geven over hun persoonsgegevens.⁴⁵ Deze normen worden weliswaar op Europees niveau bepaald, maar de effectieve toepassing daarvan is afhankelijk van het nationaal recht, waaronder het bestuursprocesrecht. De Afdeling stelt in deze uitspraken het bestuursprocesrecht weliswaar op een fundamenteel punt bij, maar dat doet zij om een effectieve doorwerking van de AVG te realiseren. Waar burgers onder de Wbp nog aangewezen waren op de kostbare, formalistische civiele procedure, kan hun nu via de relatief laagdrempelige bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure integrale rechtsbescherming worden geboden. Daarmee vereenvoudigt de Afdeling de handhavingsmogelijkheden van burgers en handelt zij in lijn met de door de AVG beoogde versterking van het fundamentele recht op gegevensbescherming.

Ten tweede biedt de Afdeling een oplossing voor een hiaat in de Uitvoeringswet AVG die de wetgever mogelijk eerder is ontgaan. De Uitvoeringswet AVG liet de rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en civiele rechter ongewijzigd. Hierdoor kon de bestuursrechter wel AVG-schadeclaims, maar geen oordeel vellen over AVG-schadeclaims. Deze ambivalentie, veroorzaakt doordat de Awb de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter beperkt tot onrechtmatige besluiten, valt niet te rijmen met het bestuursrechtelijke streven om integrale geschilbeslechting te realiseren. Met haar 1 april-uitspraken doet de Afdeling deze ambivalentie deels teniet.⁴⁶

5. Conclusie

Lange tijd waren het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht en het gegevensbeschermingsrecht incompatibel. Artikel 8:88 van de Awb beperkt de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter tot appellabele onrechtmatige besluiten, waardoor feitelijke bestuurs-

handelingen buiten zijn rechtsmacht vallen. Gegevensbeschermingsrechtelijk wordt de schade die er voor de burger toe doet doorgaans echter niet veroorzaakt door een besluit, zoals een gegevensbeschermingsrechtelijk inzagebesluit, maar door een feitelijke gegevensverwerking die daaraan voorafgaat. Daardoor kon de bestuursrechter zelden als schadevergoedingsrechter optreden in gegevensbeschermingsrechtelijke zaken.

Deze incompatibiliteit was bovendien tegenstrijdig. Enerzijds concentreerde de wetgever rechtsbescherming tegen gegevensverwerkingen in het publieke domein bij de bestuursrechter door beslissingen van bestuursorganen op gegevensbeschermingsrechtelijke informatiever-

De bestuursrechters van de Kneuterdijk zoeken daarmee de grenzen op van hun interpretatievrijheid

zoeken als Awb-besluiten aan te merken. Anderzijds kon de bestuursrechter niet oordelen over schadevorderingen naar aanleiding van onrechtmatige feitelijke gegevensverwerkingen die verband hielden met dergelijke informatieverzoeken, omdat de systematiek van het bestuursrecht zijn schadevergoedingsbevoegdheid hoofdzakelijk beperkt tot onrechtmatige besluiten.

Recentelijk heeft de Afdeling een belangrijke stap gezet om deze incompatibiliteit te verhelpen. In de 1 april-uitspraken, in het bijzonder die over het Pieter Baan Centrum, leidt zij uit de wetsgeschiedenis van de Uitvoeringswet AVG af dat de bestuursrechter wél bevoegd is te oordelen over AVG-schadeclaims. Maar de wetsgeschiedenis waar de Afdeling zich op beroept, in het bijzonder de daarin vervatte implementatietabel, kan hiervoor strikt genomen geen rechtsbasis bieden. Het lijkt erop dat de Afdeling daarom een beroep doet op het politieke gezag van de Minister voor Rechtsbescherming, de verwerende partij in de Pieter Baan Centrum-zaak. Zo creëert zij in samenspel met de minister, nieuw recht. De bestuursrechters van de Kneuterdijk zoeken daarmee de grenzen op van hun interpretatievrijheid. Het resultaat, concentratie van rechtsbescherming bij de bestuursrechter in gegevensbeschermingsrechtelijke schadezaken, is echter lovenswaardig. Door de bevoegdheidsuitbreiding kan de bestuursrechter nu immers wél volledige rechtsherstel bieden aan de burger, als een bestuursorgaan zijn persoonsgegevens onrechtmatig heeft verwerkt. •

⁴⁴. ABRvS 1 april 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:898, r.o. 13.

⁴⁵. Overweging 7 considerans AVG.

⁴⁶. Deels, want ten aanzien van schade-

claims boven € 25.000, blijft de burgerlijke rechter exclusief bevoegd.