



Juridische 2-daagse 2019

11 en 12 november
Arnhem



Altijd vergoeding bij onrechtmatige besluiten?

Prof. mr. G.A. van der Veen

VNG

12 november 2019



Agenda

1. Onrechtmatige besluiten en causaal verband
2. Actualia titel 8.4 Awb

Onrechtmatige besluiten en causaal verband

Aansprakelijkheidsgronden

1. Besluiten zelf:
 1. beslissing in primo, blijkend uit herroeping in bezwaar, of
 2. beslissing in bezwaar blijkend uit vernietiging in beroep
2. Niet tijdig nemen van besluit
3. Niet berichten omtrent ontstaan besluit van rechtswege

Aansprakelijkheidsgrond in verband met herroepen in vernietigd besluit (1)

In de herhaling:

HR 26 september 1986, NJ 1987, 253

Vgl. artikel 7:15 lid 1 Awb: proceskostentoekenning bij
“onrechtmatigheid die aan het bestuursorgaan te wijten is”

Verschil vernietiging en herroeping

Aansprakelijkheidsgrond in verband met herroepen of vernietigd besluit (2)

Voorbeeld:

ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1232 (RDW; intrekking erkenning bedrijfsvoorraad)

Alsnog meenemen van bijzondere omstandigheden van het geval, ter invulling van artikel 4:84 Awb; die omstandigheden waren ten tijde van de door de Afdeling vernietigde beslissing op bezwaar ook al bekend en hadden dus tot andere beslissing op bezwaar moeten leiden. Dus onrechtmatige beslissing op bezwaar en dus moet de RDW de misgelopen winst bij verkoop van een bestelbus vergoeden.

Aansprakelijkheidsgrond in verband met herroepen of vernietigd besluit (3)

- Formele rechtskracht?
- De formele rechtskracht van een besluit staat aan een onrechtmatigheidsoordeel in de weg. Toch lijkt er iets(je) te bewegen; zie HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 (Gaswinning):

Zoals hiervoor in 2.2.2 en 2.7.1 overwogen, is de grondslag van de vordering van [eisers] jegens de Staat dat deze onrechtmatig heeft gehandeld door vanaf 1993 niet tijdig passende maatregelen te treffen om het ontstaan van schade als gevolg van de gaswinning zoveel mogelijk te voorkomen. Bij dergelijke maatregelen valt te denken aan alle mogelijke maatregelen, dus bestaande zowel in wetgeving, beleid en besluiten, als in feitelijk handelen, over de gehele periode vanaf 1993. De grondslag van de vordering omvat daarmee aanmerkelijk meer dan onrechtmatigheid van uitsluitend de hiervoor in 2.8.1 bedoelde besluiten. Daarom wordt van de burgerlijke rechter niet gevraagd om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van die besluiten. Reeds hierom staat de formele rechtskracht van die besluiten niet in de weg aan de beoordeling van de gestelde aansprakelijkheid van de Staat.

Aansprakelijkheidsgrond in verband met herroepen of vernietigd besluit (4)

- Formele rechtskracht; vervolg HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 (Gaswinning)
 - R.o. 2.8.5
 - Ook voor zover de grondslag van de vordering de burgerlijke rechter wel noodzaakt een oordeel te geven over de onrechtmatigheid van genoemde instemmingsbesluiten, staat de formele rechtskracht daarvan niet zonder meer aan dat oordeel in de weg (...)

Aansprakelijkheid bij niet tijdig nemen van besluit

- HR 11 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX7579
- Deze maatstaf houdt in dat de enkele omstandigheid dat een bestuursorgaan een besluit neemt met overschrijding van de wettelijke beslistermijn, onvoldoende is voor het oordeel dat op grond van art. 6:162 BW aansprakelijkheid bestaat voor schade die eventueel voortvloeit uit die termijnoverschrijding en dat voor die aansprakelijkheid bijkomende omstandigheden nodig zijn die meebrengen dat het bestuursorgaan, door pas na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn een besluit te nemen, in strijd handelt met de in het maatschappelijk verkeer jegens een belanghebbende in acht te nemen zorgvuldigheid.
- Opmerking verdient nog dat de in genoemd arrest aanvaarde regel dat de enkele overschrijding van de wettelijke beslistermijn onvoldoende is voor aansprakelijkheid op grond van art. 6:162 BW, daarop berust dat die termijn in de eerste plaats ertoe strekt het bestuursorgaan met voortvarendheid te laten beslissen, en voor betrokkenen duidelijkheid te scheppen op welke termijn de beslissing is te verwachten.
- De wettelijke beslistermijn beoogt niet zonder meer om ook te beschermen tegen mogelijke schade die voor een belanghebbende kan ontstaan bij uitblijven van de beslissing binnen die termijn.

Aansprakelijkheid en besluit van rechtswege

- HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:353
- Opmerking verdient dat een bestuursorgaan in een geval als het onderhavige niet alleen onrechtmatig kan handelen door een onjuist besluit te nemen of door te laat op een aanvraag te beslissen, maar ook door de aanvrager of de in art. 58 Woningwet (oud) genoemde personen niet ervan in kennis te stellen dat de aangevraagde vergunning van rechtswege is verleend. Ook voor het antwoord op de vraag of dit niet in kennis stellen onrechtmatig is, is beslissend of het bestuursorgaan daarmee, gezien de omstandigheden van het geval, in strijd heeft gehandeld met de in het maatschappelijk verkeer jegens een belanghebbende in acht te nemen zorgvuldigheid.
- Wat hiervan te denken? A.H.J. Hofman en G.A. van der Veen in AB 2019/379, versus L.A.D. Keus in NJ 2019/297

Vanaf welk moment is sprake van onrechtmatigheid?

- Bij herroeping of vernietiging: vanaf het moment dat het herroepen of vernietigde besluit is genomen: HR 28 oktober 1994, LJN:ZC1506
- Bij te laat beslissen: waarschijnlijk (pas) vanaf het moment waarop de bijkomende omstandigheden zich voordoen.
- Bij niet informeren bestaan vergunning van rechtswege: vermoedelijk ook pas vanaf het moment waarop de bijkomende omstandigheden zich voordoen.

Causaal verband (1)

- Minimumvereiste is “condicio sine qua non”
- HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:354
- Het causale verband als bedoeld in art. 6:162 BW (het condicio sine qua non-verband) waarom het hier gaat, moet worden vastgesteld door vergelijking enerzijds van de situatie die zich in werkelijkheid heeft voorgedaan, en anderzijds de hypothetische situatie die zich zou hebben voorgedaan als de onrechtmatige gedraging achterwege was gebleven.

Causaal verband (2)

- Minimumvereiste van “condicio sine qua non” niet gehaald:
- ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:593
- Ging om weigering van handhavend optreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven op park en niet-verkocht chalet. Chalet bleef onverkocht ook na alsnog opgelegde last onder dwangsom.

Causaal verband (3)

- Zijspoor schietincident; HR 20 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1409.
- (...) dat de Politie haar betwisting van het condicio sine qua non-verband onvoldoende heeft onderbouwd. In dit verband is het volgende van belang. Vast staat dat de schutter door het verlof over de bij het schietincident gebruikte wapens kon beschikken. De Politie heeft aangevoerd dat de schutter ook langs illegale weg aan die wapens had kunnen komen, maar zij heeft niet onderbouwd dat de schutter zich ook daadwerkelijk illegale wapens zou hebben verschaft. Mede gelet op de aard van de door Politieregio HM geschonden norm (een veiligheidsnorm die vuurwapenbezit beoogt te voorkomen bij personen bij wie dat bezit niet verantwoord is; zie hiervoor in 3.1.6), mocht van de Politie deze onderbouwing van de betwisting van het condicio sine qua non-verband tussen het verlof en het schietincident worden gevergd.

Causaal verband (4)

- Hypothetisch rechtmatige besluitvorming:
- Het causaal verband tussen een onrechtmatig besluit en schade ontbreekt, indien het bestuursorgaan ten tijde van het nemen van het onrechtmatige besluit een rechtmatig besluit had kunnen nemen dat naar aard en omvang eenzelfde schade tot gevolg zou hebben gehad, en aannemelijk is dat het bestuursorgaan dat ook zou hebben gedaan.
- Voorbeelden bestuursrechter:
 - ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4076: vrijstelling steeds afgewezen en dat zou op grond van beleidsruimte (waarschijnlijk) ook rechtmatig zijn geweest.
 - ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2671: Rechtbank had de rechtsgevolgen van een op gebrekkige motivering vernietigde weigering tot verlening van een omgevingsvergunning in stand gelaten, omdat in beroep alsnog een deugdelijke motivering was gegeven.

Causaal verband (5)

- Causaal verband, nieuwe beslissing (op bezwaar)
- Het [hof] heeft tot uitgangspunt genomen dat de Provincie, indien zij zich bewust zou zijn geweest van de onrechtmatigheid van Aanwijzing 2, op 15 oktober 2009 (de dag dat zij Aanwijzing 2 gaf) **een rechtmatig besluit met hetzelfde rechtsgevolg zou hebben genomen**, inhoudende dat BKR een taludhelling van 1:6 of minder steil zou moeten hanteren. Vervolgens heeft het hof (in rov. 10 e.v.) de stellingen van BKR onderzocht die erop neerkwamen dat zij in dat geval de stilligschade niet zou hebben geleden, omdat zij dan de winzuiger direct zou hebben verwijderd, en dat zij ook overigens schade heeft geleden doordat de Provincie haar te lang in onzekerheid heeft gelaten. Het hof heeft dus onderkend dat volgens de stellingen van BKR haar schade niet, of in ieder geval niet geheel, afhankelijk was van het rechtsgevolg van het onrechtmatige besluit, en heeft deze stellingen in zijn beoordeling betrokken.
- HR 15 maar 2019, ECLI:NL:HR:2019:354

Causaal verband (6)

- Vrije beoordeling door de schadevergoedingsrechter (veelal uiteraard de burgerlijke rechter), of aansluiten bij eerdere beoordeling bestuursrechter?
- HR 17 mei 2019, AB 2019/418 m.nt. A.H.J. Hofman en G.A. van der Veen: eigen beoordeling door de burgerlijke rechter van “geschilpunten die niet de geldigheid van het besluit betreffen”.
- Wat was de casus, welke rechtspraak ligt aan het arrest ten grondslag en welke zorgen kan deze lijn opleveren?

Causaal verband (7)

- Afronding; wellicht nog heel iets over de constructie van het hypothetisch rechtmatige besluit, naar aanleiding van HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1112

Verzoekschriftprocedure titel 8.4 Awb

1. Bevoegdheid bestuursrechter
2. Eisen verzoekschrift
3. Schadeoorzaken
4. Enige jurisprudentie
5. Stelplicht en bewijslast

Bevoegdheid bestuursrechter (artikel 8:88 Awb)

Artikel 8:88 Awb

1. De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:
 - a. Een onrechtmatig besluit;
 - b. Een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit;
 - c. Het niet tijdig nemen van een besluit;
 - d. Een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij een persoon als bedoeld in artikel 8:2, eerste lid, onder a, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrijgenden belanghebbende zijn.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het besluit van beroep bij de bestuursrechter is uitgezonderd.

Eisen aan een verzoekschrift (artikel 8:88 Awb)

Er moet door middel van een verzoekschrift een verzoek zijn ingediend.

Dit verzoek kan op twee verschillende momenten worden gedaan:

- Zelfstandig verzoek (niet hangende de procedure tegen het schadeveroorzakende besluit artikel 8:90, eerste lid, Awb).
- Onzelfstandig verzoek (hangende de procedure tegen het schadeveroorzakende besluit, artikel 8:91 Awb).
 - Indien het verzoek hangende een procedure wordt gedaan, kan het geen betrekking hebben op een ander schadeveroorzakend besluit dan dat in die procedure aan de orde is (ABRvS 29 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3290).

Eisen aan een verzoekschrift (artikel 8:92 Awb)

Zelfstandig verzoek:

- Voorafgaand verzoek aan het bestuursorgaan om vergoeding van de schade (artikel 8:90, tweede lid, Awb)
 - Acht weken na de kennisgeving kan het verzoek aan de bestuursrechter worden gedaan.
 - Verplichting bestuursorgaan om te reageren?
 - Reactie van het bestuursorgaan is niet appellabel
 - Rechtsmiddelenclausule?
 - Wat als weer op de reactie van het bestuursorgaan wordt gereageerd? Is het dan een bezwaarschrift, verzoekschrift of gewoon een brief?

Schadeoorzaken (artikel 8:88, eerste lid, Awb)

a. Onrechtmatig besluit

- Vernietigd naar aanleiding van beroep van verzoeker:
Onrechtmatig besluit: HR 31 mei 1991, NJ 1993/112 (*Van Gog/Nederweert*)
- Wat nu als de verzoeker wel belanghebbend was, maar hij niet (succesvol) beroep heeft ingesteld?
Formele rechtskracht: HR 16 mei 1986, NJ 1986/723 (*Heesch/Van de Akker*)
- Wat als de verzoeker wel belanghebbende was, maar geen beroep heeft ingesteld, terwijl een derde dat wel succesvol heeft gedaan?
Formele rechtskracht: HR 19 juni 1998, NJ 1998/869 (*Kaveka*), HR 28 maart 2014, RvdW 2014/521 (*Amsterdam*).
- Rechtsgevolgen in stand gelaten?
Rb. Midden-Nederland 13 mei 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:3435
- In het geval van een rechtmatig besluit: rechtbank onbevoegd, verzoek afwijzen of niet-ontvankelijk?
ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1311 oordeelt dat het verzoek moet worden 'afgewezen'.

Schadeoorzaken (artikel 8:88, eerste lid, Awb)

- b. Onrechtmatige voorbereidingshandeling op een onrechtmatig besluit:
 - Let op: dubbele onrechtmatigheidseis!
 - Bijvoorbeeld: eisen die ten onrechte zijn gesteld aan een aanvraag, onjuiste mededelingen/toezeggingen.
 - Heffen van 'leges' indien aanvraag ten onrechte in behandeling is genomen? (Rb. Rotterdam 25 juni 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:4467).
- c. Niet tijdig nemen besluit:
 - Komt relatief veel voor. Ook hangende een beroep wegens niet tijdig beslissen.
ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1176 en ABRvS 29 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3004.
 - Ook voor vergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn:
ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1311.

Schadeoorzaken (artikel 8:88, eerste lid, Awb)

- d. Onrechtmatige handeling jegens ambtenaar
 - Rb. Den Haag 12 juni 2014 (ECLI:NL:RBDHA:2014:9170) (onmogelijkheid verzoek om voorlopig getuigenverhoor)

Schadeoorzaken; enige jurisprudentie

- Geen feitelijk handelen: ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1051
- Idem CRvB 14 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:550

Stelplicht en bewijslast

- Leerstukken ontwikkelen zich in civielrechtelijke richting; vgl. artikel 150 RV.
- ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:427; geen bewijs aangedragen dat de schade hoger is dan de schade die door de deskundige begroot was.
- ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1111; belanghebbende ontslagen tijdens proeftijd omdat hij niet kon beschikken over (ten onrechte) ingetrokken rijbewijs; zeer secuur onderzoek naar (niet-)bestaan van arbeidsovereenkomst.

Ten overvloede: materieel

Eisen van de onrechtmatige daad overeenkomstig artikel 6:162 BW

- Onrechtmatigheid
- Toerekening
- Relativiteit
- Causaliteit
- Schade

Prof. mr. G. A. van der Veen
Advocaat | partner

AKD

T: +31 88 253 5556 | M: +31 6 47 67 07 77

E: gvanderveen@akd.nl

