

MASTER'S THESIS

Schadevergoeding bij gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen

Een onderzoek naar de grondslag voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie die vergoed dient te worden bij schending van het vertrouwensbeginsel

Braun-Heijkant, C

Award date:
2021

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 30. Sep. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Schadevergoeding bij gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen

Een onderzoek naar de grondslag voor schadevergoeding resp.
nadeelcompensatie die vergoed dient te worden bij schending van het
vertrouwensbeginsel

Naam: C. Braun-Heijkant
Studentnummer: 851053240
Begeleider: prof. mr. dr. R. Ortlep
Examinator : mr. dr. C. L. G. F. H. Albers
Aantal woorden: 14.471
Datum: 21 juli 2021

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Lijst van afkortingen	3
Hoofdstuk 1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.1.1. Stappenplan A-G Wattel	5
1.1.2. Uitspraak Afdeling	6
1.1.3. Wetenschappelijke relevantie	7
1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
1.3. Afbakening	9
1.4. Methode van onderzoek	10
1.5. Onderzoeksopzet en leeswijzer	10
Hoofdstuk 2. Het recht op toegang tot de rechter	12
2.1. Inleiding	12
2.2 Het recht op toegang tot de rechter	12
2.2.1. Toetsing aan het Nederlandse bestuursrecht	13
2.3. Waarborgen uit het recht op toegang tot de rechter	14
2.3.1. Inzichtelijk stelsel van rechtsbescherming	14
2.3.2. Gefinancierde rechtsbijstand	14
2.3.3. Procesvertegenwoordiging	14
2.3.4. Redelijke termijn	15
2.4. Beperkingen	15
2.5. Tussenconclusie	17
Hoofdstuk 3. Het vertrouwensbeginsel	18
3.1. Inleiding	18
3.2. Het vertrouwensbeginsel	18
3.3. Conclusie A-G Wattel	19
3.3.1. Stap 1: Toezegging	21
3.3.2. Stap 2: Toerekening	22



3.3.3. Stap 3: Belangenafweging	23
3.3.4. Het grondslagendebat.....	24
3.4. Tussenconclusie	27
Hoofdstuk 4. Schadevergoeding en nadeelcompensatie	29
4.1. Inleiding	29
4.2. Kwalificatie: onrechtmatig of rechtmatig handelen.....	29
4.3. Grondslagen en procedurele weg: een analyse	32
4.3.1. Het égalitébeginsel en het zelfstandig schadebesluit	32
4.3.2 Het evenredigheidsbeginsel en het onzelfstandig schadebesluit.....	34
4.3.3. De verzoekschriftprocedure ex art. 8:88 lid 1 sub b Awb.....	37
4.3.4. Het vertrouwensbeginsel als mogelijk zelfstandige grondslag	40
4.4. Tussenconclusie	42
4.4.1. Het égalitébeginsel.....	42
4.4.2. Het evenredigheidsbeginsel ex art. 3:4 lid 2 Awb	43
4.4.3. De onrechtmatige daad via art. 8:88 Awb lid 1 sub b.....	44
4.4.4. Het vertrouwensbeginsel.....	45
Hoofdstuk 5 Conclusie & Aanbevelingen	47
5.1 Conclusie.....	47
5.2. Aanbevelingen	51
Literatuurlijst.....	53
Jurisprudentielijst.....	59

Lijst van afkortingen

AB	AB Rechtspraak bestuursrecht
Abbb	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
De Afdeling	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Afl.	Aflevering
A-G	Advocaat-generaal
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
Het college	Het college van burgemeester en wethouders
Concl.	Conclusie
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CRvB	Centrale Raad van Beroep
d.d.	de dato
EHRC	European Human Rights Cases
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
EP	Eerste Protocol
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens
GS	Gedeputeerde Staten
Gst.	De Gemeentestem
Gw	Grondwet
Handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
HR	Hoge Raad der Nederlanden
HVJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
HVJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
i.c.	In casu
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
JBPlus	Jurisprudentie Bestuursrecht plus
jl.	Jongstleden
jo	Juncto
JOR	Jurisprudentie Onderneming & Recht
m.i.	mijn inziens
m.nt.	Met noot
NTM	Nederlands Tijdschrift voor de Mensen Rechten
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

O&A	Overheid en Aansprakelijkheid
De raad	de gemeenteraad
Resp.	Respectievelijk
RSV	Rechtspraak Sociale Verzekeringen
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvS	Raad van State
r.o.	rechtsoverweging
VAR	Vereniging Administratief Recht
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Het vertrouwensbeginsel behoort tot de ongeschreven abbb en houdt in dat gerechtvaardigd vertrouwen dat opgewekt is door het bestuursorgaan zoveel mogelijk moet worden gehonoreerd.¹

Hoewel er in bestuursrechtelijke procedures regelmatig een beroep wordt gedaan op het vertrouwensbeginsel, slaagt een beroep zelden.² Dit heeft te maken met de hoge eisen die gesteld worden aan een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Veel beroepen strandden, omdat er geen sprake was van een toezegging en/of van toerekenbaarheid aan het bestuursorgaan. Hierdoor blijven de nadelige gevolgen van opgewekt vertrouwen vaak voor de fidens (degene die vertrouwd).³ In verband hiermee en in het kader van de rechtsontwikkeling en de toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht heeft de Afdeling aan A-G Wattel een conclusie gevraagd.

1.1.1. Stappenplan A-G Wattel

A-G Wattel heeft in zijn conclusie van 20 maart 2019 drie stappen geformuleerd, waarlangs de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden getoetst.⁴ Het stappenplan bevat de volgende onderdelen:

1. *De juridische kwalificatie van de gedraging of uitlating:* Is er sprake van een toezegging?
2. *De vraag naar de toerekenbaarheid:* Kan de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend?
3. *De belangenafweging:* Hoe dienen de belangen van de fidens, derden en algemene belangen te worden gewogen?

Door middel van dit stappenplan kunnen volgens A-G Wattel de nadelige gevolgen van een schending van het vertrouwensbeginsel beter worden verdeeld, omdat eerder aangenomen zou kunnen worden dat er sprake is van een toerekenbare toezegging (stap 1 en 2), zodat eerder tot

¹ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 390.

² Zie Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijl. I punt 7 en 10, waaruit blijkt dat slechts in 4 à 5 gevallen van de 120 onderzochte zaken tussen 2016-2018 in het omgevingsrecht een beroep op het vertrouwensbeginsel gehonoreerd werd.

³ Damen 2018, p. 16 ev; Kortmann 2018, p. 115-116; Van Male *NTB* 2012/14, afl. 4, p. 89-91; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.6-3.10 en bijl. I punt 7, 10.

⁴ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.8.

een belangenafweging kan worden gekomen (stap 3). In stap 3 wordt onderzocht in hoeverre het gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen kan worden gehonoreerd en in welke vorm dit kan plaatsvinden. Te denken valt aan het nakomen van hetgeen is toegezegd of aan een financiële tegemoetkoming als nakoming niet (meer) mogelijk is.⁵

Het stappenplan is door de Afdeling bij uitspraak van 29 mei 2019 voor het eerst toegepast in de zaak van de Amsterdamse Dakopbouw.

1.1.2. Uitspraak Afdeling

In de onderliggende zaak bij de uitspraak van 29 mei 2019 speelde het volgende. Het college van de gemeente Amsterdam had eind 2016 een last onder dwangsom opgelegd aan de eigenaresse van een woning vanwege een dakopbouw op die woning. De dakopbouw was zonder de benodigde vergunning gerealiseerd en werd in strijd geacht met art. 2.1 lid 1 aanhef en onder a en art. 2.3a lid 1 Wabo. De dakopbouw was in 1990 door de voormalige eigenaren van het woonhuis geplaatst tezamen met een dakterras. Volgens de voormalige eigenaren was bij hen het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat hiervoor geen vergunning vereist was, door toezeggingen hieromtrent van inspecteurs van Bouw- en Woningtoezicht. Sinds 1990 was nimmer handhavend opgetreden. De huidige eigenaresse had het huis in 2014 gekocht en veronderstelde, afgaande op hetgeen de voormalige eigenaren hierover stelden, dat geen vergunning was vereist.

Na ontvangst van de last onder dwangsom, deed zij daarom een beroep op het vertrouwensbeginsel. Hierop volgde na de bezwaarfase een procedure bij de rechtbank en daarna bij de Afdeling. Tijdens die procedures wordt een vergunning aan de eigenaresse verleend voor een deel van het dakterras met dakopbouw. De last onder dwangsom blijft echter van kracht, omdat het bouwwerk afwijkt van de vergunningseisen. Het gaat om de balustrade van het dakterras aan de straatkant die 1,2 meter naar achteren dient te worden geplaatst. De procedure betreft dus nog enkel dit punt van het handhavingsbesluit.⁶

In de procedure bij de Afdeling werd een conclusie gevraagd aan A-G Wattel en de Afdeling heeft in navolging van die conclusie de drie stappen toegepast op de onderliggende zaak. Bij stap 1 en 2 oordeelde de Afdeling dat de mededelingen van de inspecteurs konden worden opgevat als welbewuste standpuntbepalingen van het college inhoudende dat niet handhavend zou worden opgetreden. De rechtsvoorgangers mochten op goede gronden veronderstellen dat

⁵ Kortmann 2018, p. 148; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.11.

⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

de inspecteurs de opvatting van het college vertolkte. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt.⁷ Bij stap 3 oordeelde de Afdeling dat het gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen i.c. gehonoreerd kon worden door af te zien van handhaving. Daarbij hield de Afdeling rekening met de specifieke omstandigheden van de situatie: de dakopbouw was al 25 jaar aanwezig, er was niet eerder handhavend opgetreden, er waren geen belangen van derden in het geding en op naast gelegen panden waren soortgelijke dakterrassen aanwezig waarvoor inmiddels omgevingsvergunningen zijn verleend.⁸

1.1.3. Wetenschappelijke relevantie

Uit verschillende uitspraken van de Afdeling volgt de bereidheid tot het eerder aannemen van een toezegging (stap 1), die toe te rekenen is aan het bevoegde bestuursorgaan (stap 2), zodat eerder toegekomen kan worden aan stap 3.⁹

Deze scriptie richt zich op stap 3: de belangenafweging is geschied, nakoming van hetgeen is toegezegd is niet (meer) mogelijk en het honoreren van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen bestaat uit het betalen van schadevergoeding of nadeelcompensatie op grond van het bestuursrecht.¹⁰ Daarmee wordt een complex vraagstuk aangesneden, waar in de literatuur, jurisprudentie en wetgeving geen eenduidigheid over bestaat.¹¹ Het betreft de vraag of een schending van het vertrouwensbeginsel een onrechtmatige overheidsdaad inhoudt ex art. 6:162 BW, en als gevolg daarvan tot schadevergoeding kan leiden, of dat nadeelcompensatie moet worden geboden op basis van rechtmatig handelen. Wordt gekozen voor de onrechtmatige overheidsdaad, dan kan via art. 8:88 Awb een schadevergoedingsverzoek worden ingediend. Wordt gekozen voor nadeelcompensatie, dan dient aansluiting te worden gezocht bij één van de grondslagen voor nadeelcompensatie. Dan komt eveneens de vraag op of er behoefte bestaat aan een zelfstandige grondslag voor het vertrouwensbeginsel. Afhankelijk van de keuze naar (on)rechtmatigheid en de grondslag volgt dan de te volgen procedurele weg.¹²

⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 12.4.

⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 12.5.

⁹ Zie uitvoerig over de vraag of ook daadwerkelijk eerder een toerekenbare toezegging wordt aangenomen: Albers *Gst.* 2019/153, p. 772-779. Zie bijv. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1778, ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1832; ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2563; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2802; ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:956; ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128 *JB* 2020/134, m. nt. C.L.G.F.H. Albers; ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, *JB* 2020/134 m. nt. C.L.G.F.H. Albers.

¹⁰ Een bespreking van schadevergoeding via het civiele recht ex art. 6:162 BW blijft hier buiten beschouwing. Zie 1.4.

¹¹ Zie o.a. Kortmann 2018, p. 152-156; Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010, p. 167; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.25; Van de Sande *O&A* 2019, p. 84.

¹² Bröring e.a. 2019, p. 458; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.26.

In verband met het bovengenoemd vraagstuk wordt in de literatuur en jurisprudentie gesteld dat de schending van het vertrouwensbeginsel zich ergens bevindt op het grensvlak van de onrechtmatige en rechtmatige overheidsdaad. De volgende mogelijke grondslagen voor schadevergoeding/nadeelcompensatie en de daarmee samenhangende procedurele weg bij de bestuursrechter worden in deze scriptie behandeld:¹³

- De onrechtmatige overheidsdaad via art. 8:88 lid 1 sub b Awb langs de verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter;
- Het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten ofwel l'égalité devant les charges publiques (het égalitébeginsel) via het zelfstandig schadebesluit;
- Het evenredigheidsbeginsel ex art. 3:4 lid 2 Awb via het onzelfstandig schadebesluit;
- Het vertrouwensbeginsel als mogelijk zelfstandige grondslag.

Dit onderzoek draagt hopelijk bij aan de bovengenoemde grondslagen discussie door de grondslagen te toetsen aan de waarborgen die volgen uit het recht op toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM. Zodoende kan worden gezien welke grondslag de rechtspositie van de burger het beste beschermt, wanneer deze wordt geconfronteerd met schade als gevolg van een schending van het vertrouwensbeginsel.¹⁴ Het recht op toegang tot de rechter uit art. 6 EVRM omvat de volgende randvoorwaarden waaraan de grondslagen voor schadevergoeding/nadeelcompensatie in deze scriptie worden getoetst:¹⁵

- De toegang tot een onafhankelijke rechter;
- Een inzichtelijk stelsel van rechtsbescherming;

¹³ Andere mogelijke grondslagen blijven in deze scriptie onbesproken, zie paragraaf 1.3; Zie uitgebreid voor de grondslagen discussie Kortmann 2018, p. 152-156; Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010, p. 167. Schueler 2002, p. 126-129; Tjepkema 2014, p. 125; ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2009:AV2974; ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1953; ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8143; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.25. Schlössels & Zijlstra 2017, p. 393 ev; Franssen, Roozendaal & Van de Sande *NTB* 2016/10, p. 87; Van de Sande *O&A* 2019, p. 85 ev; noot L.J.A. Damen bij ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2281, *AB* 2016/21 (Principetoezegging Amerongen II).

¹⁴ In deze scriptie wordt het recht op toegang tot de rechter geanalyseerd dat voortvloeit uit art. 6 EVRM. Het recht is tevens gewaarborgd in art. 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest). Doordat de invloed van art. 47 Handvest momenteel niet wezenlijk verschilt van art. 6 EVRM wordt alleen de invloed van art. 6 EVRM behandeld.

¹⁵ Zie o.a. EHRM 21 februari 1975, ECLI:NL:XX:1975:AB5466, *NJ* 1975, 462 m. nt. E.A. Alkema (Golder/VK); EHRM 16 december 1992, *NJCM-Bulletin* 1993, p. 330, m. nt. Van der Velde (De Geouffre de la Pradelle/Frankrijk); EHRM 9 december 1994, ECLI:NL:XX:1994:AL0471, *AB* 1995,599 m. nt. I.C. van der Vlies (Schouten en Meldrum); EHRM 26 oktober 2000, ECLI:NL:XX:2000:AD5181, *AB* 2001,275 m. nt. L.F.M. Verhey (Kudla/Polen); EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044, *NJ* 1980,376 m. nt. A.E Alkema (Airey/Ierland); EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99 punt 20 (Del Sol/Frankrijk); Zie o.a. EHRM 28 mei 1985, ECLI:NL:XX:1985:AX8915, *NJ* 1991,623, m. nt. E.A. Alkema (Ashingdane/VK); EHRM 24 mei 2006, *AB* 2006/257 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (Liakopolou/Griekenland); Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 53-62, 101; Bröring e.a. 2019, p. 49-50; Barkhuysen & Van Emmerik *TMA* 2006-4, p. 134.

- Het recht op gefinancierde rechtsbijstand;
- Procesvertegenwoordiging;
- Behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn;
- Beperkte processuele toegangseisen;
- Beperkte financiële drempels;
- Beperkte bewijsdrempels.

1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De in paragraaf 1.1 benoemde aanleiding heeft geleid tot de volgende probleemstelling: *welke rechtsgrondslag voor schadevergoeding/nadeelcompensatie uit het bestuursrecht is bij schending van het vertrouwensbeginsel het meest wenselijk, gelet op de rechtsbescherming van de rechtspositie van de burger zoals gewaarborgd door het recht op toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM?*

De probleemstelling wordt met behulp van de onderstaande deelvragen beantwoord:

- Welke elementen van het recht op toegang tot de rechter voortvloeiend uit art. 6 EVRM zijn van belang ter bescherming van de rechtspositie van de burger wanneer hij schade lijdt als gevolg van een schending van het vertrouwensbeginsel door het bestuursorgaan?
- Wat houdt het vertrouwensbeginsel in en aan welke criteria dient te zijn voldaan om te spreken van een schending van dit beginsel?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de grondslagen voor schadevergoeding/nadeelcompensatie en de daarmee samenhangende procedurele weg gelet op de randvoorwaarden uit art. 6 EVRM en de rechtspositie van de burger?

1.3. Afbakening

De eerste afbakening van het onderzoek ziet op de omvang van de scriptie, die uit minimaal 10.000 en maximaal 14.000 woorden bestaat.¹⁶

In verband met de actuele ontwikkelingen rondom het vertrouwensbeginsel sinds de conclusie van A-G Wattel, wordt hoofzakelijk jurisprudentie en literatuur onderzocht vanaf de datum waarop het stappenplan door de Afdeling werd overgenomen op 29 mei 2019, tenzij eerdere uitspraken of literatuur relevant zijn voor het onderzoek. Zodoende ziet het onderzoek ook

¹⁶ exclusief voorblad, inhoudsopgave, voetnoten, literatuur- en jurisprudentielijst.

alleen op het nationale vertrouwensbeginsel en blijft het Europese vertrouwensbeginsel buiten beschouwing.

Dit onderzoek richt zich op de mogelijke grondslagen voor schadevergoeding/nadeelcompensatie en de daarbij behorende procedurele weg bij de bestuursrechter. In verband met de beperkte omvang van dit onderzoek blijft een bespreking van de procedurele weg ex art. 6:162 BW bij de burgerlijke rechter hier verder buiten beschouwing.¹⁷

In deze scriptie wordt aansluiting gezocht bij de grondslagen voor schadevergoeding/nadeelcompensatie die in de literatuur het meest benoemd worden en die uit het Nederlandse bestuursrecht volgen. Andere mogelijke grondslagen, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel en art. 1 EP EVRM en het beginsel van *good governance*, blijven hier buiten beschouwing gelaten. Deze afbakening is gekozen in verband met de beperkte omvang van het onderzoek.¹⁸

1.4. Methode van onderzoek

De methode van onderzoek bestaat uit het verrichten van literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Daartoe zullen relevante literatuur, wetgeving en jurisprudentie worden bestudeerd en geanalyseerd. De resultaten van dit onderzoek zullen per deelvraag worden gerapporteerd. Tevens wordt een standpunt ingenomen op grond van de analyse van het literatuur- en jurisprudentieonderzoek over de meest wenselijke rechtsgrondslag voor schadevergoeding/nadeelcompensatie. Op basis van de bevindingen zal tot slot een conclusie worden getrokken waarin de probleemstelling wordt beantwoord.

1.5. Onderzoeksoptzet en leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het recht op toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM besproken en wordt bekeken welke elementen ervan van belang zijn wanneer een burger schade lijdt als gevolg van een schending van het vertrouwensbeginsel. Dat hoofdstuk is van belang voor de beantwoording van de probleemstelling omdat het hoofdstuk het toetsingskader inhoudt. In hoofdstuk 3 wordt de betekenis van het vertrouwensbeginsel geanalyseerd, aan de hand van het stappenplan uit de conclusie van A-G Wattel. Dat hoofdstuk is van belang voor de

¹⁷ Zie uitgebreid Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijl. II en bijv: HR 2 februari 1990; ECLI:NL:PHR:1990:AB7898 (Staat/Bolsius); HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:76, *JOR* 2016/295, m. nt. Kortmann (Gelderland/Vitesse II)

¹⁸ Voor een uitgebreide beschouwing over art. 1 EP EVRM en de relatie daarvan tot het égalitébeginsel, wordt ook verwezen naar het proefschrift van Tjepkema 2010, p. 609 ev.

beantwoording van de probleemstelling, omdat het inzicht geeft in de betekenis van het vertrouwensbeginsel en de vereisten die bij een beroep op het vertrouwensbeginsel van belang zijn. In hoofdstuk 4 worden de voor- en nadelen van de grondslagen voor schadevergoeding/nadeelcompensatie geanalyseerd, gelet op de rechtspositie van de burger in het kader van het recht op toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM. In hoofdstuk 5.1 wordt in de conclusie de probleemstelling beantwoord, gelet op de antwoorden op de deelvragen. In hoofdstuk 5.2 worden vervolgens aanbevelingen gedaan gericht aan rechtspraak en bestuursorganen. Tevens wordt aanbevolen aan de wetenschap om nader onderzoek te verrichten.

Hoofdstuk 2. Het recht op toegang tot de rechter

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het toetsingskader belicht waaraan de grondslagen voor schadevergoeding/nadeelcompensatie worden getoetst. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste deelvraag benoemd in paragraaf 1.3: *welke elementen van het recht op toegang tot de rechter voortvloeiend uit art. 6 EVRM zijn van belang ter bescherming van de rechtspositie van de burger wanneer hij schade lijdt als gevolg van een schending van het vertrouwensbeginsel door het bestuursorgaan*. Ter beantwoording van deze vraag wordt in paragraaf 2.2 de betekenis van art. 6 EVRM behandeld en meer specifiek het daaruit voortvloeiende recht op toegang tot de rechter. In paragraaf 2.3 worden de waarborgen die uit het recht op toegang tot de rechter afgeleid kunnen worden besproken. Deze waarborgen vormen tezamen met de toegestane beperkingen uit paragraaf 2.4 het toetsingskader waaraan in hoofdstuk 4 de grondslagen voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie worden getoetst. Tot slot volgt in paragraaf 2.4 de tussenconclusie waarin de eerste deelvraag wordt beantwoord.

2.2 Het recht op toegang tot de rechter

Artikel 6 EVRM waarborgt een eerlijk proces bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen en/of bij een strafvervolging.¹⁹ Uit dit artikel volgt volgens het EHRM een recht op toegang tot de rechter, dat door de lidstaten dient te worden gewaarborgd. Het recht op toegang tot de rechter houdt in dat het stelsel van rechtsbescherming aan de randvoorwaarden van art. 6 EVRM voldoet en dat eenieder zich tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter kan wenden, die bij wet is ingesteld.²⁰ Daarbij dient dit recht effectief te zijn conform art. 13 EVRM, inhoudende dat een burger bij schending van dit recht een daadwerkelijk en effectief

¹⁹ Art. 6 EVRM; Zie voor de betekenis van burgerlijke verplichtingen en strafvervolging in het bestuursrecht: Widdershoven, *JBPlus* 2006-11, p. 29; Barkhuysen & Van Emmerik *TMA* 2006-4, p. 131 en Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 18 ev; EHRM 9 juni 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4193 (Cazenave de la Roche/Frankrijk); EHRM 23 september 1997, ECLI:NL:XX:1997:AD2773 (Robins/VK).

²⁰ Zie EHRM 21 februari 1975, ECLI:NL:XX:1975:AB5466, *NJ* 1975, 462 m. nt. E.A. Alkema (Golder/VK); In deze scriptie wordt het recht op toegang tot de rechter geanalyseerd dat voortvloeit uit art. 6 EVRM. Het recht is tevens gewaarborgd in art. 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest). Doordat de invloed van art. 47 Handvest momenteel niet wezenlijk verschilt van art. 6 EVRM wordt alleen de invloed van art. 6 EVRM behandeld. Zie uitgebreid over de doorwerking van bepalingen uit het EVRM in de Nederlandse rechtsorde: art. 93 en 94 Gw; Nieuwenhuis, den Heijer & Hins 2017, p. 42; Barkhuysen & Van Emmerik *TMA* 2006-4, p. 130; Zie voor de definitie van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak: Bröring e.a. 2019, p. 47 en EHRM 28 juni 1984 nr. 7819/77 en 7878/77, punt 80 (Campbell en Fell/VK).

rechtsmiddel moet kunnen aanwenden voor de nationale rechter en dat obstakels tot die toegang moeten worden weggenomen.²¹

Voor dit onderzoek zijn de ‘burgerlijke rechten en verplichtingen’ van belang, omdat besluiten in het bestuursrecht vaak direct invloed hebben op de vaststelling of de uitoefening van burgerlijke rechten en verplichtingen.²² Bestuursrechtelijke geschilbeslechting valt zodoende onder het beschermingsbereik van art. 6 EVRM.²³

2.2.1. Toetsing aan het Nederlandse bestuursrecht

Het stelsel van rechtsbescherming in het Nederlandse bestuursrecht voldoet in beginsel aan het recht op toegang tot de rechter zoals gewaarborgd in art. 6 EVRM. Dit houdt verband met het feit dat art. 6 EVRM slechts randvoorwaarden stelt, waaraan het Nederlandse bestuursprocesrecht voldoet.²⁴ Er bestaan echter wel procedurele regels die de toegang tot de bestuursrechter kunnen beperken, ondanks dat deze regels niet in strijd zijn met art. 6 EVRM.²⁵ Te denken valt bijvoorbeeld aan de bevoegdheid van de bestuursrechter die in beginsel is beperkt tot het geven van een rechtmatigheidsoordeel over appellabele besluiten. De bestuursrechter is daarnaast bevoegd te oordelen over schadevergoedingsverzoeken, maar ook dan wordt de toegang tot de bestuursrechter gekoppeld aan het besluitbegrip.²⁶

Ondanks dat het stelsel van rechtsbescherming in Nederland in beginsel in overeenstemming is met de waarborgen uit art. 6 EVRM, kan een toetsing aan de randvoorwaarden toch relevant zijn voor dit onderzoek, om te beoordelen welke grondslag voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie bij schending van het vertrouwensbeginsel de rechtspositie van de burger het beste beschermt. Afhankelijk van de gekozen grondslag voor schadevergoeding/nadeelcompensatie kan een procedurele weg openstaan bij de

²¹ EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044, *NJ* 1980,376 m. nt. E.A. Alkema (Airey/Ierland); Art. 13 EVRM; Barkhuysen 1998, p. 8 ev; EHRM 21 februari 1975, ECLI:NL:XX:1975:AB5466 (Golder vs VK); Zie uitgebreid: Wenders 2010, par. 1.4.3.2.

²² Widdershoven, *JBPlus* 2006-11, p. 29.

²³ Widdershoven, *JBPlus* 2006-11, p. 29; Vgl. EHRM 9 juni 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4193 (Cazenave de la Roche/Frankrijk); EHRM 23 september 1997, ECLI:NL:XX:1997:AD2773 (Robins/VK). Zie Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 18 ev. voor de specifieke delen van het bestuursrecht die vallen onder het toepassingsbereik van art. 6 EVRM en Barkhuysen & Van Emmerik *TMA* 2006-4, p. 131 voor delen die uitgezonderd zijn.

²⁴ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 51; Barkhuysen & Van Emmerik *TMA* 2006-4, p. 130 ev.

²⁵ Zie uitgebreid over de beperkingen tot de toegang tot de bestuursrechter: Bröring e.a. 2019, p. 49-63; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 53 ev.

²⁶ Zie uitgebreid paragraaf 4.3.3; Zie uitgebreid over het besluitbegrip: Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 252 ev; Van Ommeren & Huisman 2013, p. 84 ev; Ortlep *RM Themis* 2008/6, p. 243-252; Schueler 2019, p. 69 ev; Artt. 1:3 lid, 7:1, 8:1 en 8:88 Awb; Zie over de kritiek op het besluitbegrip: De Graaf 2013, p. 220 ev.

bestuursrechter. Met deze rechtsgang kunnen voor- en nadelen voor de rechtspositie van de burger samenhangen.

2.3. Waarborgen uit het recht op toegang tot de rechter

In de volgende subparagrafen volgen de waarborgen die uit het recht op toegang tot de rechter kunnen worden afgeleid.

2.3.1. Inzichtelijk stelsel van rechtsbescherming

De eerste waarborg houdt in dat het stelsel van rechtsbescherming toegankelijk is voor de burger, inzichtelijk is en voldoende duidelijk.²⁷ Te denken valt aan duidelijkheid met betrekking tot de bevoegdheid van de rechter en met betrekking tot de ontvankelijkheid van de rechtzoekende burger. Ook dient het voor de burger duidelijk te zijn welk rechtsmiddel openstaat.²⁸

2.3.2. Gefinancierde rechtsbijstand

De toegang tot de rechter kan onder omstandigheden inhouden dat een burger recht heeft op gefinancierde rechtsbijstand.²⁹ Van belang daarbij is dat de rechtzoekende burger op een effectieve manier toegang heeft tot de rechter en dat hij voor de rechter zijn zaak daadwerkelijk uiteen kan zetten. Als voor effectieve toegang juridische bijstand noodzakelijk is, dan dienen de lidstaten daarin te voorzien.³⁰ In Nederland is gefinancierde rechtsbijstand voor on- of minvermogenden geregeld in de Wet op de Rechtsbijstand.³¹

2.3.3. Procesvertegenwoordiging

Het recht op toegang tot de rechter kan impliceren dat de rechtzoekende burger zich onder omstandigheden juridisch kan laten bijstaan of vertegenwoordigen. Te denken valt dan aan procesvertegenwoordiging door een advocaat of aan het bijstaan door een tolk.³² De lidstaten kunnen in beginsel zelf bepalen hoe zij het stelsel van rechtsbescherming in bestuursrechtelijke

²⁷ EHRM 16 december 1992, *NJCM-Bulletin* 1993, p. 330, m. nt. Van der Velde (De Geouffre de la Pradelle/Frankrijk); Bröring e.a. 2019, p. 49.

²⁸ Bröring e.a. 2019, p. 49.

²⁹ Er bestaat evenwel geen algemeen recht op gefinancierde rechtsbijstand, het hangt af van alle omstandigheden van het specifieke geval. Zie EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044, *NJ* 1980,376 m. nt. A.E Alkema (Airey/Ierland); EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99 punt 20 (Del Sol/Frankrijk); Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 53

³⁰ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 53, Bröring e.a. 2019, p. 50; EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044, *NJ* 1980,376 m. nt. A.E Alkema (Airey/Ireland); EHRM 17 december 2002 nr. 35373/97, *NTM/NJCM-bull.* 2004, p. 1002 m. nt. W. Voermans (A./VK)..

³¹ Art. 18 Gw; Redactioneel *NTM/NJCM-bull.* 2008, p. 1113-1115.

³² Bröring e.a. 2019, p. 50.

zaken op het gebied van procesvertegenwoordiging inkleden, waarbij verplichte procesvertegenwoordiging niet in strijd is met art. 6 EVRM.³³ In Nederland is vertegenwoordiging door een advocaat niet verplicht in het bestuursrecht.³⁴

2.3.4. Redelijke termijn

Uit art. 6 EVRM volgt een recht op behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn. Om te bepalen wanneer de redelijke termijn geschonden is, dienen alle omstandigheden van het specifieke geval te worden beoordeeld. Te denken valt dan aan de complexiteit van de zaak, de processuele opstelling van de betrokkenen en de samenhang met andere procedures.³⁵ In het Nederlandse bestuursrecht geldt een redelijke termijn van maximaal vier jaar en deze vangt aan in de bestuursrechtelijke voorfase en eindigt door de uitspraak van de hoogste rechter of door de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing.³⁶

2.4. Beperkingen

De lidstaten kunnen beperkingen stellen aan het recht op toegang tot de rechter, mits aan de volgende vereisten is voldaan: de kern van het recht op toegang tot de rechter mag niet worden aangetast, de beperking dient een gerechtvaardigd doel en mag niet verder gaan dan noodzakelijk is voor dat doel.³⁷

³³ EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044, *NJ* 1980,376 m. nt. A.E Alkema (Airey/Ierland)

³⁴ Art. 2:1 Awb; Bröring e.a. 2019, p. 227 ev. Zie over de voor- en nadelen van verplichte procesvertegenwoordiging: Kortmann 2018, p. 149-152; brief van Minister Dekker in kamerstukken *II* 29279, 2018/19 nr. 485 en zie voor een bespreking in het bestuursrecht Bröring e.a. 2019, p. 50 en Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 270.

³⁵ Zie bijv. EHRM 9 december 1994, ECLI:NL:XX:1994:AL0471, *AB* 1995,599 m. nt. I.C. van der Vlies (Schouten en Meldrum); EHRM 26 oktober 2000, ECLI:NL:XX:2000:AD5181, *AB* 2001,275 m. nt. L.F.M. Verhey (Kudla/Polen); EHRM 30 oktober 1991, nr. 11796/85 (Wiesinger/Oostenrijk); EHRM 12 oktober 1992, nr. 12919/87 (Boddaert/België); EHRM 27 juni 2000, ECLI:NL:XX:2000:AN6601, *AB* 2001,86 m. nt. L.F.M. Verhey (Frydlender/Frankrijk); EHRM 29 maart 2006, ECLI:NL:XX:2006:AW8901, *AB* 2006,294 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (Scordino/Italië); EHRM 25 juni 1987, ECLI:NL:XX:1987:AC9931, *NJ* 1990, 231, m. nt. E.A. Alkema (Capuano/Italië); Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 62; Jansen 2010, p. 13; Wenders 2010, par. 1.4.3.2.

³⁶ ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, *JB* 2014/48 m. nt. D.G.J. Sanderink & L.J.M. Timmermans; Barkhuysen & Van Emmerik *TMA* 2006-4, p. 136; Zie ook: EHRM 9 december 1994, ECLI:NL:XX:1994:AL0471, *AB* 1995,599 m. nt. I.C. van der Vlies (Schouten en Meldrum); EHRM 23 april 1987, nr. 9816/82 (Poiss/Oostenrijk); EHRM 19 maart 1997, ECLI:NL:XX:1997:AD2709, *JB* 1997, 98 m. nt. Heringa (Hornsby/Griekenland). Zie over de consequenties van termijnoverschrijding: Jansen *O&A* 2009, p. 23.

³⁷ Herina 2004, p. 6 ev; Barkhuysen & Van Emmerik *TMA* 2006-4, p. 132 en 155; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 53-54; EHRM 28 mei 1985, ECLI:NL:XX:1985:AX8915, *NJ* 1991,623, m. nt. E.A. Alkema (Ashingdane/VK).

Aanvaardbare beperkingen, mits aan bovengenoemde vereisten is voldaan, kunnen gelegen zijn in processuele toegangseisen.³⁸ Te denken valt dan aan beroeps- of verjaringstermijnen en aan de vereisten die gelden voor de toegang tot de bestuursrechter, bijvoorbeeld het zijn van een belanghebbende, de toegangseis van het appellabel besluit en de verplicht te volgen voorprocedure bij het bestuursorgaan.³⁹ In beginsel zijn bewijsdrempels eveneens aanvaardbaar, tenzij het voor de burger onmogelijk is om zijn recht voor de rechter te effectueren.⁴⁰

Daarnaast zijn beperkte financiële drempels in beginsel aanvaardbaar en niet in strijd met art. 6 EVRM, mits aan bovengenoemde vereisten is voldaan.⁴¹ Voor de toegankelijkheid van de rechter dienen wel beperkingen te worden gesteld aan hoge financiële drempels zoals hoge griffierechten en hoge proceskostenveroordelingen.⁴² Bij griffierechten is het uitgangspunt dat deze in verhouding moeten staan tot de draagkracht van de rechtszoekende.⁴³ Griffierechten voor een beroep bij de bestuursrechter zijn relatief laag, vergeleken met de civiel rechtelijke procedures.⁴⁴ Er kan onder bepaalde voorwaarden vrijstelling worden verleend aan on- of minvermogenden.⁴⁵

³⁸ EHRM 24 mei 2006, *AB* 2006/257 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (Liakopolou/Griekenland); EHRM 28 juni 2005, *EHRC* 2005, 94 (Zednik/Tsjechië); EHRM 28 mei 1985, ECLI:NL:XX:1985:AX8915, *NJ* 1991,623, m. nt. E.A. Alkema (Ashingdane/VK); .Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 53; EHRM 13 maart 2007, nr. 7765/01 (Laskowska/Polen) Barkuysen & Van Emmerik *TMA* 2006-4, p. 132, 155;

³⁹ Artt. 1:2, 1:3 lid 1, 7:1 en 8:1 Awb; Wenders 2010, par. 1.4.3.2; Tolsma 2019, p. 123 ev.

⁴⁰ Zie over de equality of arms in het bestuursprocesrecht: Barkhuysen & Van Emmerik 2019, p. 246-250; Zie uitgebreid over het bewijsrecht in het bestuursrecht Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 101 ev.

⁴¹ EHRM 13 maart 2007, nr. 7765/01 (Laskowska/Polen); EHRM 28 mei 1985, ECLI:NL:XX:1985:AX8915, *NJ* 1991,623, m. nt. E.A. Alkema (Ashingdane/VK). EHRM 16 november 2010, ECLI:NL:XX:2010:BR6271, *AB* 2011/221, m. nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (Perdigao/Portugal); ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NT:RVS:2013:5Z4443; Barkuysen & Van Emmerik *TMA* 2006-4, p. 132-133.

⁴² Zie bijv. ABRvS 6 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA795; ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443; EHRM 16 november 2010, ECLI:NL:XX:2010:BR6271, *AB* 2011/221, m. nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (Perdigao/Portugal); EHRM 19 juni 2001, *EHRC* 2001,54 (Kreuz/Polen); EHRM 6 april 2006, *EHRC* 2006, 68 Stankiewics/Polen).

⁴³ Dit volgt o.a. uit EHRM 10 januari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BV2982, *AB* 2012/31 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik en Concl. A-G Langemeijer punt 2.12 bij HR 8 juli 2011, SCLI:NL:PHR:2011:BQ3883. Zie uitgebreid over griffierechten en de toegang tot de rechter: Barkuysen & Meuwese, 2015, p. 173 ev.

⁴⁴ Art. 8:41, 8:109 Awb; Zie Bijlage behorende tot de Wet op de griffierechten burgerlijke zaken voor een overzicht van de griffierechten van 2021 bij de verschillende rechters en in verschillende procedures.

⁴⁵ Zie voor de voorwaarden voor vrijstelling o.a. CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2892; HR 20 februari 2015, ECU:NLHR:2015:354

2.5. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende vraag centraal: *welke elementen van het recht op toegang tot de rechter voortvloeiend uit art. 6 EVRM zijn van belang ter bescherming van de rechtspositie van de burger wanneer hij schade lijdt als gevolg van een schending van het vertrouwensbeginsel door het bestuursorgaan.*

Art. 6 EVRM waarborgt verschillende rechten die zien op de rechtsbescherming van de burger bij het vaststellen van zijn rechten en/of plichten. Eén van deze waarborgen is het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter die bij wet is ingesteld. Op de lidstaten berust een positieve verplichting om te zorgen dat de rechtsbescherming voldoet aan de randvoorwaarden die op te maken zijn uit art. 6 EVRM. De lidstaten zijn evenwel bevoegd om beperkingen te stellen aan de toegang tot de rechter, mits de kern van de toegang tot de rechter niet wordt aangetast, de beperking een gerechtvaardigd doel dient en niet verder gaat dan noodzakelijk.

Het stelsel van rechtsbescherming in het Nederlandse bestuursrecht voldoet in beginsel aan het recht op toegang tot de rechter zoals gewaarborgd in art. 6 EVRM. Er bestaan echter wel een aantal procedurele regels die de toegang tot de bestuursrechter kunnen beperken, ondanks dat deze regels op zichzelf niet in strijd zijn met art. 6 EVRM. Hierdoor kan een toetsing aan de randvoorwaarden relevant zijn om te beoordelen welke grondslag voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie bij schending van het vertrouwensbeginsel de rechtspositie van de burger het beste beschermt. Afhankelijk van de gekozen grondslag voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie kan een rechtsgang openstaan bij de bestuursrechter of de burgerlijke rechter. Met deze rechtsgang kunnen voor- en nadelen voor de rechtspositie van de burger samenhangen.

De volgende randvoorwaarden vormen het toetsingskader van dit onderzoek:

- De toegang tot een onafhankelijke rechter;
- Een inzichtelijk stelsel van rechtsbescherming;
- Het recht op gefinancierde rechtsbijstand;
- Procesvertegenwoordiging;
- Behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn;
- Beperkte processuele toegangseisen;
- Beperkte financiële drempels;
- Beperkte bewijsdrempels.

Hoofdstuk 3. Het vertrouwensbeginsel

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het vertrouwensbeginsel geanalyseerd ter beantwoording van de tweede deelvraag benoemd in paragraaf 1.3: *wat houdt het vertrouwensbeginsel in en aan welke criteria dient te zijn voldaan om te spreken van een schending van dit beginsel*. In paragraaf 3.2 zal eerst het vertrouwensbeginsel nader worden geïntroduceerd, waarna in paragraaf 3.3 het stappenplan van A-G Wattel nader wordt besproken. Tot slot volgt in paragraaf 3.4 een tussenconclusie waarin de tweede deelvraag wordt beantwoord.

3.2. Het vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gerechtvaardigd vertrouwen dat opgewekt is door het bestuursorgaan zoveel mogelijk moet worden gehonoreerd. Het beginsel strekt echter niet zo ver dat opgewekt vertrouwen altijd moet worden gehonoreerd, maar alleen wanneer alle omstandigheden in het concrete geval daartoe aanleiding geven en aan alle vereisten is voldaan.⁴⁶ Bij toetsing van het vertrouwensbeginsel kan zodoende sprake zijn van een spanningsveld tussen enerzijds de verwachtingen die een burger ontleend aan een vorm van contact met het bestuursorgaan en anderzijds de juridische werkelijkheid, waaruit blijkt dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel aan verschillende (hoge) vereisten moet zijn voldaan.⁴⁷

Het opgewekt vertrouwen aan de kant van de burger kan ontstaan doordat het bestuursorgaan en de burger vaak enige vorm van contact hebben gehad voorafgaand aan het nemen van een besluit.⁴⁸ Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie waarbij een burger telefonisch contact heeft met een (balie)medewerker van een gemeente of de situatie waarbij de burger via de website van de Belastingdienst informatie zoekt. Tijdens deze contactmomenten kan, al dan niet gerechtvaardigd, bij de burger vertrouwen worden opgewekt over een bepaalde uitkomst van het besluit.⁴⁹

⁴⁶ Bröring e.a. 2019, p. 387 ev; Nicolai 1990, p. 314.

⁴⁷ Damen 2018, p. 32 ev; Kortmann 2018, p. 110 ev; Van Male *NTB* 2012; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.2.

⁴⁸ Damen 2018, p. 41.

⁴⁹ Damen 2018, p. 41; zie p. 21 ev. voor verschillende voorbeelden van contact.

Aan de andere kant staat de juridische werkelijkheid, waaruit volgt dat er meer nodig is dan de enkele verwachting aan de kant van de burger. Er moet namelijk sprake zijn van de volgende vereisten⁵⁰:

1. Er moet sprake zijn van een vertrouwenwekkende gedraging of uitlating aan de kant van het bestuursorgaan;
2. De vertrouwenwekkende gedraging of uitlating moet aan het bestuursorgaan kunnen worden toegerekend;
3. Er moet sprake zijn van gerechtvaardigd vertrouwen aan de kant van de burger;
4. Honorering van het gerechtvaardigd vertrouwen mag niet in strijd zijn met belangen van derden of het algemeen belang;

Naast de hierboven genoemde vereisten, is een andere punt van de juridische werkelijkheid, dat de bewijslast om aan te tonen dat sprake is van een schending van het vertrouwensbeginsel aan de kant van de burger ligt. Dit kan tot moeilijkheden leiden, omdat het voor de burger vaak niet zichtbaar is wie precies bevoegd is om bepaalde toezeggingen te doen, wat de grenzen zijn van deze bevoegdheid en hoe de eventuele mandaatconstructies eruitzien.⁵¹ Ook heeft het bestuursorgaan vaak een bepaalde mate van beleidsvrijheid en/of beoordelingsruimte die niet altijd inzichtelijk is voor de burger.⁵² Daarbij komt dat niet alle communicatie schriftelijk plaatsvindt, zodat het aanleveren van bewijs moeilijker wordt.⁵³

3.3. Conclusie A-G Wattel

Het spanningsveld tussen de verwachtingen van de burger enerzijds en de juridische werkelijkheid anderzijds zorgt ervoor dat de lat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel hoog ligt en een beroep zelden slaagt. Hierdoor blijven de nadelige gevolgen vaak voor de fidens.⁵⁴ In verband hiermee en in het kader van de rechtsontwikkeling heeft de Afdeling aan A-G Wattel een conclusie gevraagd. A-G Wattel heeft in zijn conclusie van 20 maart 2019 drie stappen geformuleerd, waarlangs de beoordeling van een beroep op

⁵⁰ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.2; ABRvS 22 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB0934 r.o. 2.4.1. m. nt. de Gier; Cramwinckel & Van Triet, *NTB* 2016/6. Zie Damen 2018, p. 36 ev. voor een analyse van de verschillende formuleringen van de hoogste bestuursrechters..

⁵¹ Art. 10:1 Awb; Zie voor een uitgebreide verhandeling over het begrip mandaat Schlössels & Zijlstra 2017, p. 107 ev.

⁵² Zie voor de begrippen beleidsvrijheid en beoordelingsruimte Schlössels & Zijlstra 2017, p. 118 ev.

⁵³ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.3; Kortmann 2018, p. 110.

⁵⁴ Damen 2018, p. 16 ev.; Kortmann 2018, p. 115-116; Van Male *NTB* 2012; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.6.-3.10 en bijlage I punt 7 en 10.

het vertrouwensbeginsel kan worden getoetst.⁵⁵ Het stappenplan bevat de volgende onderdelen:

1. *De juridische kwalificatie van de gedraging of uitlating:* Is er sprake van een toezegging?
2. *De vraag naar de toerekenbaarheid:* Kan de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend?
3. *De belangenafweging:* Hoe dienen de belangen van de fidens, derden en algemene belangen te worden gewogen?

Door middel van dit stappenplan zou eerder aangenomen kunnen worden dat er sprake is van een toerekenbare toezegging (stap 1 en 2), zodat eerder tot een belangenafweging kan worden gekomen (stap 3).⁵⁶ In stap 3 kan maatwerk worden geboden, doordat dan wordt bezien in hoeverre het vertrouwen van de burger kan worden gehonoreerd en in welke vorm dit kan plaatsvinden.⁵⁷ Door dit stappenplan kunnen de nadelige gevolgen van opgewekt vertrouwen beter verdeeld worden en komen deze niet alleen bij de fidens te liggen, zoals in de praktijk vaak het geval was. A-G Wattel spreekt in verband hiermee over ‘de gebakken peren’ die zonder bijstelling van stap 1 en 2 bij de fidens liggen.⁵⁸ Er vindt zodoende een versoepeling plaats, waardoor het perspectief van de burger meer centraal komt te staan.⁵⁹ Het uitgangspunt van het stappenplan is overigens niet dat gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen vaker moet worden gehonoreerd, maar dat de betrokken belangen beter worden afgewogen.⁶⁰ De Afdeling heeft dit stappenplan bij uitspraak van 29 mei 2019 aanvaard en inmiddels in verschillende zaken toegepast, ook buiten het omgevingsrecht.⁶¹ De CRvB en het CBb hebben het stappenplan inmiddels ook toegepast.⁶² De belastingkamer van de HR heeft het stappenplan als zodanig nog niet overgenomen, omdat de zaken waarin een beroep op het

⁵⁵ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.8.

⁵⁶ Zie uitvoerig over de vraag of ook daadwerkelijk eerder een toerekenbare toezegging wordt aangenomen: Albers *Gst.* 2019/153, p. 772-779.

⁵⁷ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.11.

⁵⁸ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.11.

⁵⁹ Damen & Groot *JBPlus* 2019/3, p. 13 ev.

⁶⁰ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.21.

⁶¹ Zie bijv. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1778, ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1832; ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2563; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2802; ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:956; 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128 m. nt. *JB* 2020/135 C.L.G.F.H. Albers; 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, m. nt. *JB* 2020/134, C.L.G.F.H. Albers.

⁶² CRvB 31 december 2019, ECLI:NL:CRVB:4351, *JB* 2020/45 m. nt. C.N.J. Kortmann & S.F.A. van Ravels; CRvB 20 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:387; CRvB 4 maart 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:559; CBb 17 november 2020, ECLI:NL:CBB:2020:852, *AB* 2021/19, m. nt. L.J.M. Damen.

vertrouwensbeginsel werd gedaan reeds strandde bij de vraag of sprake was van een toezegging.⁶³

In de volgende subparagrafen worden de onderlinge stappen uit het stappenplan toegelicht.

3.3.1. Stap 1: Toezegging

De eerste stap houdt in dat er sprake moet zijn van *toezegging*. Het moet gaan om uitlatingen of gedragingen van overheidsfunctionarissen die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk hebben gewekt van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuursorgaan over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.⁶⁴ Het gaat dan om de betekenis die de burger redelijkerwijs mocht toekennen aan uitlatingen van een ambtenaar en minder van hetgeen de betreffende ambtenaar had bedoeld met zijn uitlating.⁶⁵ Voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen waarbij de kennis en kunde van de burger relevant zijn alsook de vraag of hij te goeder trouw is.⁶⁶ Wanneer de betrokkene beseft of moest beseffen dat een uitlating door een ambtenaar buiten diens bevoegdheid lag, dan komt de betrokkene geen geslaagd beroep toe.⁶⁷

De Afdeling volgt bij uitspraak van 29 mei 2019 de betekenis die A-G Wattel geeft aan het toezeggingsbegrip, in die zin dat meer beoordeeld wordt hoe een uitlating overkomt bij een redelijk denkend burger en minder op wat het bestuursorgaan bedoelde.⁶⁸ Ook in de vervolguitspraken volgt de Afdeling dit toezeggingsbegrip, waarbij de Afdeling overweegt dat op de burger een onderzoeksplicht rust en dat voor het aannemen van een toezegging de uitlatingen/gedragingen toegesneden dienen te zijn op de concrete, individuele situatie van de belanghebbende en niet bestaat uit algemene inlichtingen. Als er aan betrokkene uitdrukkelijk een voorbehoud is gemaakt, is er van een toezegging geen sprake.⁶⁹

⁶³ HR 19 juni 2020, ECLI:NL:PHR:2020:316 r.o. 2.2; waarin de HR in de voetnoot verwijst naar een uitspraak van de Afdeling waarin het stappenplan wordt gehanteerd. Zie ook noot R. Stijnen bij CRvB 31 december 2019, RSV 2020/34.

⁶⁴ Zie over het toezeggingsbegrip: Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.8-3.14.

⁶⁵ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.16.

⁶⁶ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.15; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 11.2.

⁶⁷ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.15; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 11.2.

⁶⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 11.2.

⁶⁹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 11.2; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949 r.o. 4; ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:956, r.o. 4.1; ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, r.o. 3.1; ABRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1327 r.o. 6.2.

3.3.2. Stap 2: Toerekening

De tweede stap betreft de vraag naar de *toerekenbaarheid*.⁷⁰ De Afdeling beoordeelde de vraag naar de toerekenbaarheid voorafgaand aan de uitspraak van 29 mei 2019 als volgt. Een beroep op het vertrouwensbeginsel werd alleen gehonoreerd als het bevoegde bestuursorgaan zelf vertrouwen heeft gewekt of dat het vertrouwen is gewekt door een correct gemandateerd persoon die namens het bestuursorgaan optrad.⁷¹ In de uitspraak van de Overbetuwse Paardenbak van 19 juli 2017 heeft de Afdeling deze lijn versoepeld door toe te voegen dat wanneer toezeggingen zijn gedaan door een daartoe onbevoegde ambtenaar, deze ook toegerekend kunnen worden aan het bevoegde bestuursorgaan, als de betrokkene op goede grond mocht veronderstellen dat deze persoon de opvatting van het bevoegd bestuursorgaan vertolkte.⁷²

Volgens A-G Wattel zou de nadruk moeten worden gelegd op de vraag of de burger redelijkerwijs mocht veronderstellen dat de betreffende ambtenaar de opvatting van het bevoegd gezag vertegenwoordigde. Minder nadruk zou moeten worden gelegd op de juridische werkelijkheid van de bevoegdheidsverdeling en mandaatconstructies.⁷³ Er zou een verruiming plaats moeten vinden voor het toerekenen van toezeggingen aan het bevoegde gezag. Hij sluit daarbij aan bij het leerstuk van de schijn van bevoegdheid uit het civiele recht.⁷⁴ Onder voorwaarden zou dan een veronderstelde bevoegdheid van een overheidsfunctionaris voor rekening van het bevoegde bestuursorgaan komen.⁷⁵ De schijn van bevoegdheid geldt volgens A-G Wattel niet in de situatie waarbij ‘de grens tussen de uitvoerende en wetgevende macht zou worden overschreden’. Te denken valt dan aan de situatie waarbij het college (de uitvoerende macht) iets toezegt wat onder de bevoegdheid van de gemeenteraad (de wetgevende macht) valt. De gemeenteraad kan dan niet gebonden zijn de toezegging na te komen, dit strookt niet met de leer van de *trias politica*.⁷⁶

Volgens de Afdeling zou minder nadruk moeten worden gelegd op de precieze bevoegdheidsverdeling wanneer bij een gedane toezegging niet uitdrukkelijk blijkt dat deze is

⁷⁰ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.8.

⁷¹ Damen 2018, p. 47; Nicolai 1990, p. 362; ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5949.

⁷² ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946 r.o. 6.4. m. nt. T.N. Sanders.

⁷³ Damen & Groot *JBPlus* 2019-3, p. 25.

⁷⁴ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.18 ev; Bijl. II punt 1.6-1.22 inclusief de genoemde verwijzingen.

⁷⁵ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.17.

⁷⁶ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.20; HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:76 (Gelderland/Vitesse II); 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128 r.o. 4.8, *JB* 2020/135 m. nt. C.L.G.F.H. Albers.

gedaan door het bevoegde gezag. In die zin sluit de Afdeling aan bij de benadering van A-G Wattel.⁷⁷

3.3.3. Stap 3: Belangenafweging

Een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt als aan stap 1 en 2 is voldaan: er is sprake van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen dat is toe te rekenen aan het bestuursorgaan.⁷⁸ Of het gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen kan worden gehonoreerd en in welke vorm, wordt beoordeeld als onderdeel van de belangenafweging in stap 3 beoordeeld.⁷⁹

De betrokken belangen bestaan allereerst uit het belang van fidens. Zijn belang bestaat uit hetgeen bij hem gerechtvaardigd is opgewekt en kan daarbij bestaan uit de door hem geleden of te lijden schade. Bij deze schade gaat het om dispositieschade, wat inhoudt dat fidens uitgegaan is van het gerechtvaardigde vertrouwen en daarop heeft gehandeld of nagelaten, waardoor hij schade lijdt, indien dit gerechtvaardigde vertrouwen niet zou worden gehonoreerd.⁸⁰ Van belang hierbij is dat er aan zijn belang meer gewicht kan worden toegekend als fidens heeft gedisponeerd, al is dit geen vereiste voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.⁸¹

Belangen van derden kunnen eveneens een rol spelen. Te denken valt dan aan het woongenot van omwonenden.⁸² Bij het algemeen belang kan gedacht worden aan de beginselplicht tot handhaving en aan de situatie waarbij het honoreren van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen in strijd zou zijn met de wet (*contra legem*).⁸³ Andere voorbeelden waarbij het algemeen belang een rol speelt zijn: een wijziging van inzicht aan de kant van het bestuursorgaan of veranderende omstandigheden door nieuwe wetgeving of nieuw beleid, waardoor een eerder afgegeven begunstigende beschikking kan worden ingetrokken.⁸⁴

⁷⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 11.3, 12.4; ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1838, r.o. 2.2; ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:956, r.o. 4.1; ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, r.o.3.1.

⁷⁸ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.11; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4, AB 2019/302 m. nt. Damen.

⁷⁹ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.8.

⁸⁰ Bröring e.a. 2019, p. 397; Cramwinckel & Van Triet, *NTB* 2016/16, p. 134; Van de Sande *O&A* 2019/44, p. 85.

⁸¹ Bröring e.a. 2019, p. 397.

⁸² Zie bijv. ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:666; ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6880 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁸³ Bröring e.a. 2019, p. 387, 399 ev.; Kortmann 2018, p. 141; ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3132; ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6882; 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, *JB* 2020/134 m. nt. C.L.G.F.H. Albers.

⁸⁴ Zie uitvoering over de intrekking van begunstigende beschikkingen: Den Ouden & Tjepkema, *O&A* 2010/4, p. 152-173.

Alle betrokken belangen worden in het licht van de specifieke omstandigheden van het geval beoordeeld.⁸⁵ Vervolgens wordt bezien in hoeverre en op welke wijze het vertrouwen van fidens kan worden gehonoreerd. Uit vaste jurisprudentie volgt dat gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen niet altijd gehonoreerd hoeft te worden. Er kunnen immers zwaarder wegende belangen zijn die rechtvaardigen dat het opgewekt vertrouwen niet wordt gehonoreerd.⁸⁶ In het geval er zwaarwegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen in de zin van nakoming van hetgeen is toegezegd, dan dient het bestuursorgaan de schade die er zonder het gewekte vertrouwen niet zou zijn geweest te vergoeden.⁸⁷

Deze scriptie richt zich op de situatie dat de belangenafweging is geschied en nakoming van hetgeen is toegezegd niet (meer) mogelijk is. Het honoreren van het gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen kan plaatsvinden in de vorm van het betalen van schadevergoeding of nadeelcompensatie.

3.3.4. Het grondslagendebat

Bij een schending van het vertrouwensbeginsel bestaat in de literatuur, jurisprudentie en wetgeving geen eenduidig beeld over de grondslag waarop de soort schadevergoeding dient te berusten.⁸⁸ Dit onduidelijke beeld houdt verband met de vraag of de schending van het vertrouwensbeginsel een onrechtmatige overheidsdaad inhoudt ex art. 6:162 BW, en als gevolg daarvan tot schadevergoeding kan leiden, of dat nadeelcompensatie kan worden geboden op basis van rechtmatig handelen. Wordt gekozen voor de onrechtmatige overheidsdaad, dan kan via art. 8:88 Awb een schadevergoedingsverzoek worden ingediend. Wordt gekozen voor nadeelcompensatie, dan dient aansluiting te worden gezocht bij één van de grondslagen voor nadeelcompensatie. Dan komt eveneens de vraag op of er behoefte bestaat aan een zelfstandige grondslag voor het vertrouwensbeginsel. Afhankelijk van de keuze naar

⁸⁵ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijl. 1, p. 13.

⁸⁶ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.12; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 11.4; ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6880, *JB* 2012/181, m. nt. R.J.N. Schlössels; 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, r.o. 4.7. *JB* 2020/135, m. nt. C.L.G.F.H. Albers; 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, *JB* 2020/134, m. nt. C.L.G.F.H. Albers.

⁸⁷ ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV2974, m. nt. A.G.A. Nijmeijer; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.21; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 11.4; ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128 r.o. 4.7; ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185 r.o.3.4.

⁸⁸ Zie o.a. Kortmann 2018, p. 152-156; Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010, p. 167. Schueler 2002, p. 126-129; Tjepkema 2014, p. 125; ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2009:AV2974; ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1953; ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8143; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.25. Schlössels & Zijlstra 2017, p. 393 ev; Franssen, Roozendaal & Van de Sande *NTB* 2016/10, p. 87; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 11.4; Van de Sande *O&A* 2019/44, p. 81; noot L.J.A. Damen bij ANRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2281, *AB* 2016/21 (Principetoezegging Amerongen II).

(on)rechtmatigheid en de grondslag voor schadevergoeding/nadeelcompensatie volgt dan de te volgen procedurele weg bij de bestuursrechter.⁸⁹

Sommigen betogen dat de schending van het vertrouwensbeginsel altijd een onrechtmatige daad inhoudt. Zij zoeken aansluiting bij het civiel rechtelijke leerstuk van de onrechtmatige daad, waarbij onjuiste informatieverstrekking door de overheid onrechtmatig kan zijn.⁹⁰ Anderen kiezen voor rechtmatig handelen, omdat het bestuursorgaan wegens zwaarwegende derden of algemene belangen kan en mag afwijken van hetgeen gerechtvaardigd is opgewekt. Zij vinden dan nadeelcompensatie gepast, omdat het bestuursorgaan een rechtvaardigingsgrond heeft om het toegezegde niet na te komen en er zodoende sprake is van rechtmatig handelen.⁹¹ Er kan dan wel een nadeelcompensatieplicht op het bestuursorgaan rusten, die al dan niet gekoppeld kan worden aan de rechtmatigheid van het handelen.⁹² Weer anderen houden beiden mogelijkheden open en vinden dat de omstandigheden van het specifieke geval doorslaggevend zijn voor de soort schadevergoeding.⁹³

Het is een complex vraagstuk waarover de meningen niet alleen zijn verdeeld over de vraag naar de (on)rechtmatigheid van het schenden van het vertrouwensbeginsel, maar ook over de meest wenselijke grondslag voor schadevergoeding of nadeelcompensatie en de te volgen procedurele weg. Dit komt de rechtszekerheid van de burger, die zijn schade vergoed wenst te krijgen, in ieder geval niet ten goede.⁹⁴ In het grondslagendebat worden de volgende grondslagen en de daarbij behorende procedurele weg voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie vaak benoemd:⁹⁵

⁸⁹ Bröring e.a. 2019, p. 458; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.26.

⁹⁰ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 3.27; Kortmann 2018, p. 202. Zie bijv. HR 2 februari 1990; ECLI:NL:PHR:1990:AB7898 (Staat/Bolsius); HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:76, *JOR* 2016/295, m. nt. Kortmann (Gelderland/Vitesse II)

⁹¹ Zie o.a. Van Ommeren 2010, p. 730; Schlössels & Zijlstra 2019, p. 570.

⁹² Zie bijv. ABRvS 02 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3683, *AB* 2016/415 m. nt. Tjepkema (CVS); ABRvS 28 november 2012, *AB* 2013/46, m. nt. Tjepkema & Vermeer; ABRvS 27 april 2011, *AB* 2011/267, m. nt. Den Ouden & Tjepkema; ABRvS 22 maart 2001, *AB* 2001/195 m. nt. De Gier (Camping de Plagge); ABRvS 12 januari 1982, *AB* 1982/299 m. nt. Van Wijmen (Paul Krugerbrug); Van de Sande *O&A* 2019, p. 86.

⁹³ Van Male, *NTB* 2012/14; Bijv. noot L.J.A. Damen bij ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2281, *AB* 2016/21 (Principetoezegging Amerongen II); Konijnenbelt *NTB* 2012-5/6, p. 123-125.

⁹⁴ Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 154.

⁹⁵ Zie uitgebreid voor de grondslagendiscussie Kortmann 2018, p. 152-156; Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010, p. 167. Schueler 2002, p. 126-129; Tjepkema 2014, p. 125; ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2009:AV2974; ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1953; ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8143; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.25. Schlössels & Zijlstra 2017, p. 393 ev; Franssen, Roozendaal & Van de Sande *NTB* 2016/10, p. 87; Van de Sande *O&A* 2019, p. 85 ev; noot L.J.A. Damen bij ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2281, *AB* 2016/21 (Principetoezegging Amerongen II).

- De onrechtmatige overheidsdaad ex art. 6:162 BW langs de verzoekschriftprocedure ex art. 8:88 lid 1 sub b Awb;⁹⁶
- Het égalitébeginsel via het zelfstandig schadebesluit;⁹⁷
- Het evenredigheidsbeginsel ex art. 3:4 lid 2 Awb via het onzelfstandig schadebesluit;⁹⁸
- Het vertrouwensbeginsel als mogelijk zelfstandige grondslag.⁹⁹

A-G Wattel gaat in zijn conclusie uitgebreid in op het grondslagendebat. Hij acht de schending van het vertrouwensbeginsel een onrechtmatig overheidsdaad, waardoor de grondslag voor schadevergoeding/nadeelcompensatie gezocht moet worden in art. 6:162 BW, art. 8:88 lid 1 sub b Awb of in het evenredigheidsbeginsel.¹⁰⁰ Wat betreft de te volgen procedure acht A-G Wattel een procedure bij de bestuursrechter de meest aangewezen weg om schadevergoeding te verkrijgen, via de route van het onzelfstandige schadebesluit. Zijn keuze houdt verband met de mogelijkheid om in één procedure en door één rechter de rechtmatigheid van het besluit te laten beoordelen en het schadeaspect.¹⁰¹ De Afdeling lijkt eveneens te opteren voor de weg van het onzelfstandige schadebesluit eveneens kiest.¹⁰²

⁹⁶ Art. 8:88 Awb; Art. 8:90 lid 1 Awb; *Kamerstukken II* 2010/11, 32261, 3, p. 44-45; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 485-491; Bröring e.a. 2019, p. 321 ev; Van Male 2014, p. 145. Zie uitgebreid voor de vereisten van het verzoekschrift: Art. 8:92 en 8:93 Awb, Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 490 ev.

⁹⁷ Zie uitgebreid over de vereisten van het égalitébeginsel: Bröring e.a. 2019, p. 458-459; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 554 ev; Tjepkema 2010, p. 197-207; ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762 (Van Vlodrop); Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.39; Zie uitgebreid over het zelfstandig schadebesluit: Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 591 ev.

⁹⁸ Art. 3:4 lid 2 Awb; Bröring e.a. 2019, p. 460; Schueler 2002, p. 114-116; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.39 en bijl. 1, p. 13, 30; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 565. Zie bijv.: ABRvS 22 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB0934, AB 2001/195 m. nt. A.A.J. de Gier (Camping de Plagge); ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV2974; ABRvS 8 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1762 r.o. 2.6. (Coffeeshop Venlo); CBb 14 april 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ1933, AB 2011/268, m. nt. W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema; ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4425, AB 2013/46, m. nt. M.K.G. Tjepkema & F.R. Vermeer; ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2447 m. nt. Tjepkema (CVS). Zie uitgebreid over het onzelfstandig schadebesluit: Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 585 ev; Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 161.

⁹⁹ Zie bijv. Art. 4:50 lid 2 Awb; Bröring e.a. 2019, p. 462; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 569. *Kamerstukken II* 2010/2011, 32621, nr. 3, p. 13-14; *Kamerstukken II* 2011/2011, nr. 6, p. 6-7.

¹⁰⁰ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.27-3.28.

¹⁰¹ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.29-3.31

¹⁰² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4; 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128 r.o. 4.8, *JB* 2020/134, m. nt. C.L.G.F.H. Albers; 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, *JB* 2020/134 m. nt. C.L.G.F.H. Albers; Zie ook: C.L.G.F.H. Albers, annotatie bij ABRvS 22 april 2022, ECLI:NL:RVS:2020:1128, *JB* 2020/134, p. 775; Schlössels, Beijen & Theunissen, *NTB* 2020/236.

In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de grondslagen voor schadevergoeding/nadeelcompensatie bij schending van het vertrouwensbeginsel en de procedurele weg die daarmee samenhangt.

3.4. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende vraag centraal: *wat houdt het vertrouwensbeginsel in en aan welke criteria dient te zijn voldaan om te spreken van een schending van dit beginsel, conform het stappenplan van A-G Wattel?*

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gerechtvaardigd vertrouwen dat opgewekt is door het bestuursorgaan zoveel mogelijk moet worden gehonoreerd. Hierbij dient rekening gehouden te worden met alle omstandigheden van het concrete geval. In verband met het spanningsveld dat bestaat tussen de verwachtingen van de burger en de juridische werkelijkheid en de hoge lat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel, heeft A-G Wattel in zijn conclusie van 20 maart 2019 een stappenplan geformuleerd waarlangs de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden getoetst. Door middel van dit stappenplan zou eerder aangenomen moeten worden dat sprake is van een toerekenbare toezegging (stap 1 en 2) zodat eerder kan worden toegekomen aan stap 3: de belangenafweging. Op deze manier kan beter maatwerk worden geboden en kunnen de nadelige gevolgen van een schending van het vertrouwensbeginsel, die nu vaak bij de vertrouwende burger blijft liggen, beter worden verdeeld. De Afdeling heeft bij uitspraak van 29 mei 2019 het stappenplan aanvaard en inmiddels in verschillende zaken toegepast.

Uitgangspunt van het stappenplan is steeds het gezichtspunt van de burger. Bij stap 1, de toezegging, is dan ook van belang welke betekenis de burger redelijkerwijs aan een uitlating of gedraging van het bestuursorgaan mag toekennen. Bij stap 2, de toerekenbaarheid, gaat het om de vraag of de burger redelijkerwijs mocht veronderstellen dat de betreffende ambtenaar de opvatting vertolkte van het bevoegde gezag. Stap 3 omvat de belangenafweging. In deze stap worden de belangen van fidens en van derden/het algemeen belang afgewogen en wordt onderzocht in hoeverre het gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen kan worden gehonoreerd en in welke vorm dit kan plaatsvinden. Uitgangspunt hierbij is dat gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen niet altijd gehonoreerd hoeft te worden. Er kunnen immers zwaarder wegende belangen zijn die rechtvaardigen dat het opgewekt vertrouwen niet wordt gehonoreerd.

In het geval er zwaarwegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen in de zin van nakoming, dan dient het bestuursorgaan de schade die er zonder het gewekte vertrouwen niet zou zijn geweest te vergoeden. Bij een schending van het



vertrouwensbeginsel bestaat geen eenduidig beeld over de grondslag waarop de soort schadevergoeding dient te berusten. Dit houdt verband met de vraag of de schending van het vertrouwensbeginsel een onrechtmatige overheidsdaad inhoudt ex art. 6:162 BW, en als gevolg daarvan tot schadevergoeding kan leiden, of dat nadeelcompensatie kan worden geboden op basis van rechtmatig handelen. Wordt gekozen voor nadeelcompensatie, dan dient aansluiting te worden gezocht bij één van de grondslagen voor nadeelcompensatie. Dan komt eveneens de vraag op of er behoefte bestaat aan een zelfstandige grondslag voor het vertrouwensbeginsel. Afhankelijk van de keuze naar (on)rechtmatigheid en de grondslag volgt dan de procedurele weg bij de bestuursrechter of de burgerlijke rechter

Het is een complex vraagstuk waarover de meningen zijn verdeeld. A-G Wattel gaat hierop uitgebreid in en betoogt dat het schenden van het vertrouwensbeginsel een onrechtmatige daad inhoudt, waardoor de grondslag voor schadevergoeding gestoeld kan worden op art. 6:162 BW, art. 8:88 lid 1 sub b Awb of het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Awb. Hij opteert vervolgens voor de weg van het onzelfstandige schadebesluit (dus langs art. 3:4 lid 2 Awb) bij de bestuursrechter. Uit recente Afdelingsjurisprudentie volgt eveneens de keuze voor het onzelfstandige schadebesluit.

Hoofdstuk 4. Schadevergoeding en nadeelcompensatie

4.1. Inleiding

Zoals benoemd in paragraaf 3.3.4. bestaat er discussie over de soort schadevergoeding en de grondslag waarop die gebaseerd dient te worden, bij schade door schending van het vertrouwensbeginsel. In dit hoofdstuk wordt hopelijk getracht bij te dragen aan deze discussie, waarbij deelvraag drie centraal staat: *Wat zijn de voor- en nadelen van de grondslagen voor schadevergoeding/nadeelcompensatie en de daarmee samenhangende procedurele weg gelet op de randvoorwaarden uit art. 6 EVRM en de rechtspositie van de burger?*

Ter beantwoording van deelvraag drie wordt in paragraaf 4.2 eerst ingegaan op de kwalificatie van de schending van het vertrouwensbeginsel: betreft het een onrechtmatige of rechtmatige daad? Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 betoogt welke grondslag voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie en welke procedurele weg het meest wenselijk is gelet op het toetsingskader uit hoofdstuk 2. In paragraaf 4.4. zal tot slot tot een tussenconclusie worden gekomen.

4.2. Kwalificatie: onrechtmatig of rechtmatig handelen

Om tot een oordeel te komen over de meest wenselijke grondslag voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie, dient eerst te worden beoordeeld of het schenden van het vertrouwensbeginsel moet worden gekwalificeerd als een onrechtmatige of rechtmatige overheidsdaad.¹⁰³ Afhankelijk van de keuze naar (on)rechtmatigheid volgt namelijk de keuze voor de grondslag en de te volgen procedurele weg. Zoals beschreven in paragraaf 3.3.4. lopen de meningen over de kwalificatie uiteen. Dit komt de rechtszekerheid van de burger, die zijn schade vergoed wenst te krijgen nadat hij gerechtvaardigd heeft vertrouwd, m.i. niet ten goede.¹⁰⁴ Het biedt m.i. momenteel geen overzichtelijk stelsel van rechtsbescherming. Zodoende wordt in deze subparagraaf getracht een duidelijke lijn te kiezen.

Ter beoordeling van de kwalificatie van een schending van het vertrouwensbeginsel acht ik twee kenmerken van het handelen door het bestuursorgaan van belang. Allereerst is een bestuursorgaan in beginsel bevoegd om een belangenafweging te maken tussen het algemeen belang, derden belangen en dat van een individu (fidens). Het bestuursorgaan kan en mag

¹⁰³ Zie uitvoering over de onrechtmatige en rechtmatige overheidsdaad: Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 393-613.

¹⁰⁴ Zie gelijk: Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 154.

daarbij het algemeen belang of derden belangen laten prevaleren.¹⁰⁵ In beginsel, want als het bestuursorgaan geen beleids- of beoordelingsvrijheid heeft komt het bestuursorgaan niet toe aan een belangenafweging. Hierdoor kunnen het égalitébeginsel en art. 3:4 lid 2 Awb niet als grondslag voor schadevergoeding dienen¹⁰⁶ (zie par. 4.3.2.). Als de belangenafweging en de uitkomst ervan rechtmatig zijn, dan is naar mijn mening in beginsel sprake van een rechtmatige handeling, gezien de bevoegdheid ertoe van het bestuursorgaan. Wanneer een burger ten gevolge daarvan nadeel ondervindt, kan tegelijkertijd een nadeelcompensatieplicht ontstaan om de ontstane schade te compenseren.¹⁰⁷

Het tweede kenmerk ziet op het feit dat het bestuursorgaan niet in strijd mag handelen met het recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwensbeginsel. De abbb zijn een belangrijke waarborg voor de rechtsbescherming van de burger, wanneer die wordt aangetast in zijn recht.¹⁰⁸ Als het bestuursorgaan in strijd handelt met de wet of met de abbb dan kan dit een onrechtmatige daad zijn en dan geldt het algemene uitgangspunt van art. 6:162 BW. Te weten: degene die schade veroorzaakt door onrechtmatig handelen of nalaten dat aan hem kan worden toegerekend, de schade aan de benadeelde dient te vergoeden.¹⁰⁹

Naar aanleiding van het hierboven genoemde kom ik tot het oordeel, dat een bestuursorgaan dat het vertrouwensbeginsel schendt ten faveure van andere belangen in beginsel rechtmatig handelt en tegelijkertijd onrechtmatig handelt tegenover fidens. M.i. ontstaat er zodoende een schadevergoedingsplicht, die op drie manieren tot schadevergoeding/nadeelcompensatie kan leiden:

1. Het uiteindelijke besluit is onrechtmatig, tenzij een passende schadevergoeding/compensatie wordt aangeboden, waarna het besluit alsnog rechtmatig kan worden. Dit is de weg van het onzelfstandige schadebesluit, die naar huidig recht te bereik is via art. 3:4 lid 2 Awb;¹¹⁰

¹⁰⁵ Zie ook: Schueler 2002, p. 104; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 395.

¹⁰⁶ Zie bijv. Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010, p. 168 en het daar genoemde voorbeeld; Noot Ravels bij ARvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, AV 2020/271; Zie uitgebreid over de bestuurlijke beslissingsruimte: Schlössels & Zijlstra 2017, p. 118 ev.

¹⁰⁷ Bröring e.a. 2019, p. 458

¹⁰⁸ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 393 ev; Nicolai 1990, p. 21; Bröring e.a. 2019, p. 33.

¹⁰⁹ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 419-423; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 3.27; Kortmann 2018, p. 202. Zie in verband met het vertrouwensbeginsel bijv: HR 2 februari 1990; ECLI:NL:PHR:1990:AB7898 (Staat/Bolsius); HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:76, *JOR* 2016/295, m. nt. Kortmann (Gelderland/Vitesse II)

¹¹⁰ Zie: Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 3.27; Kortmann 2018, p. 202.



2. Het uiteindelijke besluit is in beginsel rechtmatig en tegelijkertijd bestaat er een schadevergoedingsplicht. Dit is de weg van het zelfstandig schadebesluit en naar huidig recht te bereiken via het égalitébeginsel.¹¹¹
3. Het uiteindelijke besluit is onrechtmatig en schadevergoeding kan verzocht worden op grond van de onrechtmatige overheidsdaad ex art. 6:162 BW via de verzoekschriftprocedure van art. 8:88 Awb.

A-G Wattel kiest in zijn conclusie voor optie 1 en 3. Hij acht het schenden van opgewekt vertrouwen een onrechtmatige overheidsdaad, omdat in het burgerlijke recht het verstrekken van onjuiste informatie door de overheid onrechtmatig is. Eveneens ziet hij ruimte voor een ‘bestuursrechtelijke vertaling’, in de zin van optie 1.¹¹² In reactie op de conclusie van A-G Wattel acht Van de Sande het schenden van opgewekt vertrouwen niet onrechtmatig, omdat het uiteindelijke besluit volgens hem rechtmatig is doordat een rechtmatige belangenafweging is gemaakt. Hij acht het niet-nakomen van opgewekt vertrouwen in die zin rechtmatig, al leidt dit wel tot een schadevergoedingsplicht.¹¹³

Mijn keuze ligt in het midden. Ik ben van mening dat het bestuursorgaan inderdaad onrechtmatig handelt tegenover fidens, maar dat het bestuursorgaan tegelijkertijd rechtmatig handelt. Het is namelijk in beginsel bevoegd om andere belangen zwaarder te laten wegen in de besluitvorming dan het belang van fidens. In verband met de rechtspositie van de burger, gelet op de randvoorwaarden die volgen uit het recht op toegang tot de rechter, en de mogelijkheden die het huidige recht biedt, ben ik van mening dat het uiteindelijke besluit pas rechtmatig kan worden als een passende schadevergoeding/compensatie is geboden. In die zin opteer ik aldus voor optie 1. Ik acht het nadeelcompensatierecht dan het meest wenselijk om tot compensatie te komen. Mijn keuze hiervoor houdt kort gezegd verband met de mogelijkheid die het nadeelcompensatierecht biedt om de rechtmatigheid van het uiteindelijke besluit te koppelen aan het schadeaspect via de weg van het onzelfstandig schadebesluit. Naar mijn mening wordt langs deze weg recht gedaan aan beide genoemde kenmerken van het bestuursrecht: de onrechtmatigheid ten opzichte van fidens en het in beginsel rechtmatig handelen ten opzichte van het algemeen belang of derden belangen. In de volgende paragrafen zal ik bovenstaande keuze uitgebreid verantwoorden.

¹¹¹ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 570; Van de Sande *O&A* 2019, p. 86.

¹¹² Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 3.27.

¹¹³ Van de Sande *O&A* 2019, p. 86.

4.3. Grondslagen en procedurele weg: een analyse

In verband met de vergoeding van de dispositieschade van fidens is een aantal grondslagen te noemen voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie. In de volgende subparagrafen wordt dieper ingegaan op de wenselijkheid van iedere grondslag gelet op de rechtspositie van de burger zoals dat wordt gewaarborgd in het recht op toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM.

4.3.1. Het égalitébeginsel en het zelfstandig schadebesluit

Te beginnen bij de meest voorkomende grondslag voor nadeelcompensatie: het égalitébeginsel.¹¹⁴ Het égalitébeginsel gaat uit van een rechtmatige handeling ter behartiging van het algemeen belang. Bij het uitoefenen van deze handeling wordt door het bestuursorgaan een welbewuste belangenafweging gemaakt waarbij het algemeen belang boven het belang van een individu wordt geplaatst, waardoor deze nadeel ondervindt. Dat nadeel dient te bestaan uit een speciale en abnormale last, die onevenredig zwaar is ten opzichte van anderen en boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt.¹¹⁵ De nadeelcompensatie wordt vastgesteld in een zelfstandig schadebesluit.¹¹⁶

Ik acht een schending van opgewekt vertrouwen niet goed in te passen in de vereisten die gelden voor het égalitébeginsel. Het égalitébeginsel gaat namelijk uit van een rechtmatige overheidshandeling, terwijl ik het handelen ten opzichte van fidens onrechtmatig acht.¹¹⁷ Ook inpassing aan de andere vereisten van het égalitébeginsel vind ik niet wenselijk. Ik sluit mij aan bij hetgeen Den Ouden & Tjepkema hierover betogen. Zij stellen dat beoordeeld dient te worden of er sprake is van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen en niet of sprake is van een abnormale of speciale last ten opzichte van anderen. Er valt daarbij niet goed in te zien waarom het vertrouwen op toezeggingen van het bestuursorgaan onderdeel zou moeten zijn van een toets aan het normaal maatschappelijk risico. Het gaat om een toerekenbare toezegging die niet kan worden nagekomen en dus om een fout aan de zijde van het bestuursorgaan, die tot een schadeplicht leidt. Als gevolg van toetsing aan het normaal maatschappelijk risico wordt de geleden dispositieschade niet volledig vergoed, omdat een deel van de schade als ‘normaal

¹¹⁴ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 554.

¹¹⁵ Bröring e.a. 2019, p. 458; Tjepkema 2010, p. 201-207.; Zie uitgebreid over de vereisten van het égalitébeginsel: Böring e.a. 2019, p. 458-459; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 554 ev; Tjepkema 2010, p. 197-207; ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762 (Van Vlodrop).

¹¹⁶ ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762 (Van Vlodrop); Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.39; Zie uitgebreid over het zelfstandig schadebesluit: Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 591 ev.

¹¹⁷ Zie in gelijke zin: Kortmann 2018, p. 201; A-G Wattel in zijn Concl. d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.27.

maatschappelijk risico' voor rekening van de fidens zal blijven.¹¹⁸ Ik vind dat een burger die gedisponeerd heeft, recht heeft op volledige vergoeding van zijn dispositieschade en vind een toets aan het égalitébeginsel derhalve niet wenselijk.

Verschillende auteurs vinden overigens dat het gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen wel kan worden ingepast in de vereisten van het égalitébeginsel: het zou dan een speciale en abnormale last zijn die buiten het normaal maatschappelijk risico valt.¹¹⁹ Zij achten inpassing aan de vereisten van het égalitébeginsel voornamelijk wenselijk, omdat een teveel aan verschillende rechtsgrondslagen volgens hen de 'systematiek van het overheidsaansprakelijkheidsrecht' aantast.¹²⁰ In verband met de rechtspositie van de burger die schade lijdt ten gevolge van een schending van het vertrouwensbeginsel lijkt mij het huidige stelsel van overheidsaansprakelijkheid en daarmee het stelsel van rechtsbescherming momenteel niet inzichtelijk en duidelijk. De fidens zal nu aansluiting moeten zoeken bij de vereisten die gelden voor het égalitébeginsel. Dit acht ik niet wenselijk. Ik sluit mij daarom aan bij o.a. Schueler, Tjepkema en Den Ouden, die juist het belang zien van meerdere grondslagen voor nadeelcompensatie. Zij achten het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag van belang in situaties waarin het égalitébeginsel geen uitkomst biedt om tot nadeelcompensatie te komen.¹²¹ Waarop wordt ingegaan in paragraaf 4.3.4.

Ondanks dat ik het égalitébeginsel als grondslag voor nadeelcompensatie bij schending van het vertrouwensbeginsel niet geschikt acht, ga ik wel in op de voor- en nadelen van de daarmee samenhangende weg van het zelfstandige schadebesluit. Nadeelcompensatie via de weg van het zelfstandig schadebesluit kan namelijk in een aantal situaties uitkomst bieden. Te denken valt dan aan de situatie waarbij de burger niet of niet tijdig bezwaar- en of beroep instelt tegen het schadeveroorzakende besluit of aan de situatie waarbij de (omvang van de) schade pas later, dus na het nemen van het besluit, wordt vastgesteld.¹²² Het bestreden besluit wordt dan rechtmatig geacht te zijn alsook het schadeaspect, waardoor de weg van het onzelfstandige schadebesluit is afgesloten. Dit geldt eveneens voor de hierna nog te bespreken route van art. 8:88 Awb.¹²³

¹¹⁸ Zie Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010, p. 167; Tjepkema 2014, p. 127-128 en Tjepkema 2010, p. 577 en Kortmann 2018, p. 202.

¹¹⁹ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 569-571; Verheij *O&A* 2002, p. 117-129.

¹²⁰ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 569; Verheij *O&A* 2002, p. 117-129.

¹²¹ Zie Tjepkema 2014, p. 126; Kortmann 2018, p. 201; Bröring e.a. 2019, p. 462-463. Zie uitgebreid over de intrekking van de onjuiste beschikking: Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010, p. 167.

¹²² Schueler 2002, p. 110; Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010, p. 162

¹²³ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 568 ev.

Er kan ook nog gewezen worden op de situatie waarbij de burger geen rechtsmiddelen wenst in te stellen tegen het schadeveroorzakende besluit omdat hij het uiteindelijke besluit aanvaard en/of de rechtmatigheid ervan niet betwist. De burger kan in deze situaties een zelfstandig verzoek indienen om nadeelcompensatie waarbij het uiteindelijke besluit in stand blijft.¹²⁴

De route van het zelfstandig schadebesluit kan ook worden bereikt als tijdens een procedure, die op grond van het evenredigheidsbeginsel is gestart, het schadeaspect doorgeschoven wordt naar een zelfstandige procedure. De benadeelde dient dan op grond van de égalité-criteria een zelfstandig schadebesluit vragen.¹²⁵

Als nadeel van het zelfstandig schadebesluit kan gewezen worden op de bewijslast en de stelplicht die bij de burger ligt die nadeelcompensatie vraagt, dit in tegenstelling tot de het onzelfstandig schadebesluit.¹²⁶ Dit houdt in dat de burger bij de aanvraag om nadeelcompensatie alle stukken en gegevens dient te overleggen waaruit de schade blijkt en waaruit het causaal verband tussen de schade en het schadeveroorzakende handelen blijkt.¹²⁷ Dit kan naar mijn mening als nadeel worden gezien gelet op de rechtspositie van de burger, omdat de toegankelijkheid tot de rechter en de kans van slagen van de nadeelcompensatie voor de burger zonder juridische kennis wordt bemoeilijkt. Het is wel zo dat het bestuursorgaan conform art. 3:2 Awb gehouden is om besluiten zorgvuldig voor te bereiden. Hierdoor heeft het bestuursorgaan een onderzoeksplicht om o.a. te onderzoeken of er schade is geleden en of de schade in causaal verband staat tot het genomen besluit.¹²⁸

4.3.2 Het evenredigheidsbeginsel en het onzelfstandig schadebesluit

Naar huidig recht lijkt de grondslag voor nadeelcompensatie op grond van het evenredigheidsbeginsel ex art. 3:4 lid 2 Awb via het onzelfstandig schadebesluit het meest voor de hand liggend, bij schending van het vertrouwensbeginsel.¹²⁹ Het gerechtvaardigd

¹²⁴ Tjepkema 2010, p. 537; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 592. Schueler 2002, p. 109.

¹²⁵ Zie uitgebreid over het doorschuiven: Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010.

¹²⁶ Zie Tjepkema 2010, p. 581 en de daar genoemde voorbeelden in de jurisprudentie.

¹²⁷ Zie uitgebreid over de formele vereisten Tjepkema 2010, p. 582 en de daar genoemde voorbeelden in de jurisprudentie.

¹²⁸ Art 3:2 Awb; Tjepkema 2010, p. 584.

¹²⁹ Zie eveneens Van de Sande *O&A* 2019, p. 85; A-G Wattel A-G Wattel in concl. d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.27-3.28 en voorbeelden uit de jurisprudentie: ABRvS 02 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3683, AB 2016/415 m. nt. Tjepkema (CVS); ABRvS 28 november 2012, AB 2013/46, m. nt. Tjepkema & Vermeer; ABRvS 27 april 2011, AB 2011/267, m. nt. Den Ouden & Tjepkema; ABRvS 22 maart 2001, AB 2001/195 m. nt. De Gier (Camping de Plagge); ABRvS 12 januari 1982, AB 1982/299 m. nt. Van Wijmen (Paul Krugerbrug); Zie uitgebreid over het onzelfstandig schadebesluit: Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 585 ev; Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 161.

opgewekt vertrouwen en het schadeaspect kunnen als onderdeel van de belangenafweging van het uiteindelijke besluit worden beoordeeld. In die zin omvat art. 3:4 lid 2 Awb een toets aan het vertrouwensbeginsel, die ook al vorm heeft gekregen in de rechtspraak.¹³⁰

Deze grondslag heeft m.i. als nadeel dat niet de volledige schade wordt vergoed, maar alleen de schade die als onevenredig wordt gezien.¹³¹ Dit houdt verband met het toetsingskader van het evenredigheidsbeginsel, dat slechts de plicht omvat om onevenredig geleden schade te vergoeden en in verhouding te brengen met het beoogde doel van het besteden besluit. Ik acht daarom het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag wenselijker, omdat het vertrouwensbeginsel zelf het toetsingskader kan bieden. Zie par. 4.3.4.¹³²

Een ander nadeel van deze grondslag is dat het evenredigheidsbeginsel alleen tot schadevergoeding kan leiden als het bestuursorgaan een belangenafweging heeft kunnen maken. Bij gebonden bevoegdheden biedt deze grondslag geen uitkomst.¹³³

De weg van het onzelfstandig schadebesluit kan naar mijn mening gunstig zijn voor de burger, omdat hij hierdoor in één procedure duidelijkheid krijgt over zowel de rechtmatigheid van het bestreden besluit als over de vraag of en in hoeverre hij recht heeft op nadeelcompensatie. De burger raakt zodoende niet verstrikt in verschillende procedures, met de daarmee samenhangende verschillende beroepstermijnen en financiële toegangseisen. Ook is deze procedurele weg zonder juridische vertegenwoordiging en zonder kennis van de mogelijke rechtsgrondslagen en schadevergoedingsprocedures toegankelijk.¹³⁴ Het bestuursorgaan dient zorgvuldig af te wegen of en zo ja in hoeverre nadeel gecompenseerd moet worden. De onderzoeksplicht ligt bij het bestuursorgaan.¹³⁵ Sommigen betogen dat deze weg tot procedeedwang kan leiden en tot vertraging in de besluitvorming. Dit kan spelen als de onrechtmatigheid van het besteden besluit slechts nog ziet op het ontbreken van een passende vergoeding en er als gevolg daarvan bezwaar en beroepsprocedures gevolgd dienen te worden.¹³⁶ De burger die het niet eens is met geboden nadeelcompensatie kan immers via de

¹³⁰ Zie gelijk: Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijl. 1 punt 48; Schueler 2002, p. 153. Zie bijv.: ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.27-3.28 en voorbeelden uit de jurisprudentie: ABRvS 02 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3683, AB 2016/415 m. nt. Tjepkema (CVS); ABRvS 28 november 2012, AB 2013/46, m. nt. Tjepkema & Vermeer; ABRvS 27 april 2011, AB 2011/267, m. nt. Den Ouden & Tjepkema; ABRvS 22 maart 2001, AB 2001/195 m. nt. De Gier (Camping de Plagge)

¹³¹ Zie gelijk: Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijlage 1 punt 51

¹³² Zie: Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijl. 1 punt 50.

¹³³ Zie bijv. Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010, p. 168 en het daar genoemde voorbeeld.

¹³⁴ Zie ook Zie Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 162; Tjepkema 2014, p. 125; Schueler 2002, p. 123; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.29.

¹³⁵ Zie Schueler 2002, p. 123-124; Tjepkema 2010, p. 581 en de daar genoemde voorbeelden.

¹³⁶ Zie Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 162.

bestuursrechter verzoeken dat het bestuursorgaan beter met zijn belangen rekening dient te houden en een nieuw besluit moet nemen omtrent de schade.¹³⁷ Deze route biedt m.i. de burger meer zekerheid en zoals Schoordijk benoemt biedt het de burger een zekere mate van ‘equal bargaining power’.¹³⁸ A-G Wattel benoemt dat de ‘nuisance value’ van de burger uiteindelijk niet zo groot zal zijn, omdat het besluit geacht wordt rechtmatig te zijn zodra het bestuursorgaan de dispositieschade, vastgesteld door een onafhankelijke rechter, heeft aanvaard. Het bestuursorgaan kan dan zonder verdere vertraging verder met de uitvoering van het besluit.¹³⁹ Ik sluit mij hierbij aan. Als er bij complexere schadezaken vertraging ontstaat kan het schadeaspect m.i. ook doorgeschoven worden.¹⁴⁰ Zie paragraaf 4.3.4. en 5.2.

Omdat het schadeaspect onderdeel is van het uiteindelijke besluit dient de burger, die het niet eens is met de geboden nadeelcompensatie, in beroep de vernietiging van het schadeveroorzakende besluit aan te voeren op grond van een gebrekkige belangenafweging.¹⁴¹ A-G Wattel wijst er naar mijn mening terecht op dat fidens waarschijnlijk alleen nog een goede afwikkeling van zijn schade wenst en het niet meer gaat om een belangenafweging als zodanig. De belangenafweging is namelijk al geschied en daar kwam uit dat hetgeen was toegezegd niet kon worden nagekomen, omdat andere belangen prevaleerden.¹⁴²

Een ander nadeel van deze route komt aan het licht wanneer de burger niet tijdig bezwaar- en of beroep instelt tegen het schadeveroorzakende besluit, het besluit rechtmatig geacht wordt te zijn. Dit geldt dan eveneens voor het schadeaspect. Dit betekent dat de rechter geen oordeel meer kan geven over de vraag of de burger recht heeft op nadeelcompensatie en over de omvang ervan.¹⁴³ Als schade niet voorzienbaar was en pas na het besluit zichtbaar wordt, dan biedt deze rechtsgang hierdoor ook geen uitkomst.¹⁴⁴ Als het bestuursorgaan geen beleidsruimte had biedt art. 3:4 lid 2 Awb als grondslag voor schadevergoeding eveneens geen uitkomst, omdat het bestuur dan geen belangenafweging heeft kunnen maken.¹⁴⁵

¹³⁷ Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 162; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijl. 1 punt 50.

¹³⁸ Schoordijk 1991, p. 467.

¹³⁹ Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijl. 1 punt 52.

¹⁴⁰ Zie gelijk Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 162.

¹⁴¹ Zie Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 585 ev; Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 161; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.28.

¹⁴² Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.28.

¹⁴³ Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 161; Van de Sande *O&A* 2019, p. 87; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijl. 1 punt 50.

¹⁴⁴ Zie Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 162; Schueler 2002, p. 110

¹⁴⁵ Van den Sande *O&A*, p. 85; Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4, p. 162.

4.3.3. De verzoekschriftprocedure ex art. 8:88 lid 1 sub b Awb.

Een andere mogelijkheid om tot schadevergoeding te komen bij schending van het vertrouwensbeginsel biedt de rechtsgang bij de bestuursrechter via het schadevergoedingsverzoek ex art. 8:88 lid 1 sub b. De grondslag voor schadevergoeding is dan gebaseerd op de onrechtmatige daad van art. 6:162 BW en de soort schade die vergoed kan worden betreft de volledige schade.¹⁴⁶

Zoals benoemd in paragraaf 4.2 acht ik de schending van het vertrouwensbeginsel slechts gedeeltelijk onrechtmatig, namelijk tegenover de fidens. In beginsel is het bestuursorgaan bevoegd om andere belangen te laten prevaleren bij het maken van een belangenafweging. De plicht tot het vergoeden van schade ziet naar mijn mening op het onrechtmatige gedeelte tegenover fidens. Na het aanbieden van passende compensatie kan het uiteindelijke besluit dan alsnog rechtmatig worden. Een vordering gestoeld op de onrechtmatige daad gaat m.i. uit van een geheel onrechtmatige handeling en daarom acht ik deze grondslag niet passend.¹⁴⁷ Daarbij komt dat deze procedurele weg naar mijn mening een aantal nadelen heeft met betrekking tot de rechtspositie van de burger in het licht van de toegang tot de rechter, vergeleken met de mogelijkheden die het nadeelcompensatie recht biedt.

Het eerste nadeel ziet m.i. op de hoogte van het schadebedrag, dat is beperkt tot een bedrag van € 25.000,-. Bij de nadeelcompensatieprocedures geldt deze grens niet.¹⁴⁸ Deze grens lijkt mij niet altijd wenselijk. Zo zal bij aanvang van een procedure de hoogte van het schadebedrag niet altijd meteen duidelijk zijn. Als het schadebedrag de grens van € 25.000,- overschrijdt, dan moet het meerdere gevorderd worden bij de burgerlijke rechter. Bij grote schadezaken kan gekozen worden om het schadebedrag ‘op te knippen’, zodat de eerste € 25.000,- beoordeeld wordt door de bestuursrechter en het resterende bedrag door de burgerlijke rechter.¹⁴⁹ Deze situatie is naar mijn mening niet wenselijk. Het biedt namelijk geen duidelijk en inzichtelijk systeem van rechtsbescherming en het is voor de burger vooraf niet in te schatten waar hij aan toe is.¹⁵⁰ Daarbij komt nog dat er dan meerdere procedures lopen bij verschillende rechters en

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32654, nr. 3, p. 32; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 485; Bröring e.a. 2019, p. 321 ev; Art. 8:90 lid 1 Awb; Art 8:91 Awb; Van Male 2014, p. 146; Bröring e.a. 2019, p. 321; Zie uitgebreid over de formele vereisten van het verzoekschrift: Art. 8:92 en 8:93 Awb, Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 490 ev; Bröring e.a. 2019, p. 326 ev.

¹⁴⁷ Zie ook Van Maanen 2002, p. 72 ev.

¹⁴⁸ Art. 8:89 Awb; Zie uitgebreid over de bevoegdheid van de verschillende bestuursrechters Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 488 ev; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.31.

¹⁴⁹ ABRvS 2 augustus 2017 JB 2017/152 m. nt. C.N.J. Kortmann; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 490.

¹⁵⁰ Art. 8:89 lid 4 Awb; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 489.

er verschillende vervolgcourten mogelijk zijn. Zoals Schlössels e.a. benoemen is het theoretisch mogelijk dat de burgerlijke rechter een ander oordeel geeft over de aansprakelijkheidscriteria, waardoor de burgerlijke rechter voor het meerdere deel tot een andere conclusie komt dan de bestuursrechter bij het deel tot € 25.000.¹⁵¹

Een tweede nadeel van deze rechtsgang, is dat voor een geslaagd verzoek om schadevergoeding zowel de voorbereidingshandeling als het besluit waaraan de handeling ten grondslag lag onrechtmatig dient te zijn.¹⁵² Wanneer een besluit wordt vernietigd staat daarmee de onrechtmatigheid van het besluit vast. De vraag die dan beantwoord moet worden, is of de voorbereidingshandeling ook onrechtmatig was. Als het bestreden besluit in stand wordt gelaten, wordt het geacht rechtmatig te zijn. De bestuursrechter komt dan niet meer toe aan de vraag naar de (on)rechtmatigheid van de voorbereidingshandeling, omdat art. 8:88 lid 1 sub b Awb tevens een onrechtmatig besluit vereist.¹⁵³ Als de benadeelde burger geen rechtsmiddelen heeft aangewend tegen het schadeveroorzakende besluit, dan kan schade als gevolg van een voorbereidingshandeling niet worden voorgelegd aan de bestuursrechter in verband met de leer van de formele rechtskracht.¹⁵⁴ A-G Wattel acht het uiteindelijke besluit onrechtmatig, omdat het vertrouwensbeginsel is geschonden. Hij vindt dat de rechtsgevolgen van het besluit in stand kunnen worden gelaten gelet op het algemeen belang of belangen van derden. M.i. biedt dit voor de burger niet de voordelen die weg van het onzelfstandige schadebesluit heeft. Namelijk: een bepaalde mate van ‘equal bargaining power’ en ‘nuisance value’ om de dispositieschade vergoed te krijgen en zodoende recht te doen aan het geschonden vertrouwen.

Voor de toegang tot de bestuursrechter, dient de feitelijke handeling samen te hangen met het uiteindelijke besluit.¹⁵⁵ Wanneer er precies sprake is van deze samenhang is niet altijd eenduidig vast te stellen. Van samenhang is in ieder geval sprake bij toezeggingen of inlichtingen die betrekking hebben op de inhoud van het later genomen besluit. Deze handelingen hebben een onzelfstandig karakter, zodat de bestuursrechter bevoegd is te oordelen over de rechtmatigheid ervan in samenhang met het uiteindelijke besluit.¹⁵⁶ Schlössels e.a. benoemen in verband hiermee dat het verstandig is beroep in te stellen tegen

¹⁵¹ Van de Sande 2019, p. 118.

¹⁵² Schueler 2014, p. 214-215; Schueler & Van Ettekoven. *NTB* 2013/34, p. 211.

¹⁵³ Polak 2014, p. 170; Schueler 2014, p. 215; HR 2 februari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB7898 (Staat/Bolsius)

¹⁵⁴ Van Male 2014, p. 149 ev; Schueler & Van Ettekoven *NTB* 2013/34, p. 210.

¹⁵⁵ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 175; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 446; Van de Sande 2019, p. 102.

¹⁵⁶ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 447.

het uiteindelijke besluit, wanneer vermoed wordt dat een feitelijke handeling onrechtmatig is en deze nauw samenhangt met een besluit. Zodoende kan voorkomen worden dat de burger ‘verstrikt raakt in de fuik van de formele rechtskracht.’¹⁵⁷ Hiermee wordt bedoeld dat wanneer een feitelijke handeling zodanig samenhangt met het uiteindelijke besluit, de feitelijke handeling formele rechtskracht krijgt zodra het uiteindelijke besluit formele rechtskracht krijgt. Hierdoor staat de rechtsingang bij de burgerlijke rechter niet meer open.¹⁵⁸

Naar mijn mening vormt het hier bovengenoemde een nadeel voor de toegang tot de bestuursrechter op grond van art. 8:88 Awb en beperkt het tevens de inzichtelijkheid van het stelsel van rechtsbescherming, omdat voorafgaand aan een procedure niet altijd duidelijk is of sprake zal zijn van een onrechtmatig besluit en of een handeling zodanig samenhangt met het uiteindelijke besluit.¹⁵⁹ Zonder procesvertegenwoordiging, juridische bijstand of kennis lijkt het mij haast onmogelijk om de juiste weg te vinden. De kans op fouten lijkt mij groter in een onoverzichtelijk systeem, waarin tevens beroepstermijnen gelden.¹⁶⁰ Ik sluit mij in die zin aan bij A-G Wattel wanneer hij in zijn conclusie benoemt dat bij toetsing aan art. 3:4 lid 2 alle feiten en omstandigheden kunnen worden betrokken die met het besluit te maken hebben, waaronder feitelijke voorbereidingshandelingen. Er is dan geen onrechtmatig besluit en/of onrechtmatige voorbereidingshandeling vereist.¹⁶¹

Een voordeel voor de burger van de verzoekschriftprocedure ex art 8:88 Awb is dat de bestuursrechter het bestuursorgaan kan veroordelen tot het betalen van de volledige dispositieschade. Bij de nadeelcompensatie routes is het bestuursorgaan in eerste instantie aanzet om te beoordelen of en zo ja wat de omvang is van de nadeelcompensatie. Dit kan er volgens A-G Wattel ertoe leiden dat de burger meerdere keren ‘heen en weer’ moet tussen bestuursorgaan en rechter om tot een afwikkeling te komen.¹⁶² De verzoekschriftprocedure biedt volgens Schlössels e.a. uitkomst in snelheid en finaliteit, omdat dit ‘procedureel pingpongen’, tijdrovend is.¹⁶³ Ik sluit mij hierbij aan. Al moet wel worden gewezen op de situatie waarbij het verzoek wordt ingediend nadat het besluit is vernietigd, dan volgt uit art. 8:90 lid 2 dat de burger zich eerst met een verzoek tot schadevergoeding dient te wenden tot het bestuursorgaan dat de schade veroorzaakt heeft. De gedachte hierachter is dat partijen zo

¹⁵⁷ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 446.

¹⁵⁸ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 445.

¹⁵⁹ Zie Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 446.

¹⁶⁰ Bröring e.a. 2019, p. 50 en Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 272 ev.

¹⁶¹ Zie gelijk: Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.31; Schueler 2002, p. 104.

¹⁶² Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijl. 1 punt 59-60.

¹⁶³ Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 781; Albers, *Gst* 2011, 50, p. 233 ev; Damen, *AA* 2010, p. 275.

de mogelijkheid geboden wordt om in der minne tot een oplossing te komen, zodat een procedure bij de rechter voorkomen kan worden.¹⁶⁴

4.3.4. Het vertrouwensbeginsel als mogelijk zelfstandige grondslag

Een mogelijke grondslag voor nadeelcompensatie kan het vertrouwensbeginsel zelf zijn. Deze grondslag voor nadeelcompensatie wordt via de wet al toegepast in art. 4:50 Awb, in verband met de intrekking/wijziging van subsidies. Het ongeschreven vertrouwensbeginsel wordt nog niet als zodanig erkent als grondslag voor nadeelcompensatie voor alle vertrouwensschendingen. Wel wordt in de rechtspraak het vertrouwensbeginsel thans ingepast in het evenredigheidsbeginsel of via art 3:2 Awb, waarbij het vertrouwensbeginsel als toetsingsnorm voor nadeelcompensatie fungeert. Uit vaste jurisprudentie volgt immers dat als er zwaarwegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen in de zin van nakoming van hetgeen is toegezegd, dan dient het bestuursorgaan de schade die er zonder het gewekte vertrouwen niet zou zijn geweest te vergoeden.¹⁶⁵ In verband met (het nog niet inwerking getreden) art. 4:126 Awb, waarin het égalitébeginsel wordt gecodificeerd, acht de wetgever het mogelijk dat door ontwikkelingen in de rechtspraak andere beginselen naast het égalitébeginsel van betekenis blijven bij toekenning van nadeelcompensatie. De wetgever doelt hierbij o.a. op het vertrouwensbeginsel.¹⁶⁶

Ik acht de erkenning van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor nadeelcompensatie wenselijk, omdat het naar mijn mening bij kan dragen aan de toegankelijkheid van de bestuursrechter. M.i. kan erkenning bijdragen aan een meer inzichtelijk en duidelijk stelsel van rechtsbescherming voor een burger die schade lijdt doordat hij gerechtvaardigd heeft vertrouwd op hetgeen een bestuursorgaan hem heeft toegezegd. Zoals besproken in de vorige paragrafen dient fidens momenteel aansluiting te zoeken bij één van de grondslagen van nadeelcompensatie of bij de vereisten van de onrechtmatige daad. O.a. Van de Sande betoogt dat er juist om die reden geen behoefte bestaat aan een zelfstandige grondslag voor het vertrouwensbeginsel. Er kan volgens hem namelijk aansluiting worden gezocht bij de vereisten van het evenredigheidsbeginsel, waarbij het nadeel dat is ontstaan door schending van het vertrouwensbeginsel als onevenredig kan worden beschouwd en tot

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32621, 3, p. 49-50; Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 491.

¹⁶⁵ ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV2974, m. nt. A.G.A. Nijmeijer; Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 punt 3.21; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 11.4; ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128 r.o. 4.7; ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185 r.o.3.4.

¹⁶⁶ Art. 4:126 Awb (nog niet in werking getreden); *Kamerstukken II 2010/2011*, 32621, nr. 3, p. 13-14; *Kamerstukken II 2010/2011*, nr. 6, p. 6-7.

schadeplicht leidt.¹⁶⁷ Ik acht deze situatie niet wenselijk, omdat het naar mijn mening niet bijdraagt aan een inzichtelijk en duidelijk stelsel van rechtsbescherming. Het lijkt mij haast ondoenlijk voor een burger, die zonder juridische bijstand, procesvertegenwoordiging of juridische kennis een weg naar de rechter zoekt, om zijn schade vergoed te krijgen en aansluiting te vinden bij de juiste grondslag die het meest past bij zijn situatie. Dit lijkt mij geen burgervriendelijke manier en bevordert de toegang tot de rechter niet. Met Tjepkema ben ik daarom van mening dat het vertrouwensbeginsel zelf een duidelijk toetsingskader biedt, waarbij de vraag of geleden schade voor vergoeding in aanmerking komt meegenomen kan worden in de beoordeling.¹⁶⁸ Dit zou dan in stap 3 van het stappenplan van A-G Wattel volgen op de belangenafweging.

Daarbij komt dat naar mijn mening de volledige dispositieschade vergoed dient te worden en niet alleen het deel dat boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt of als onevenredig geldt.¹⁶⁹ Zoals gezien in paragraaf 4.3.1. en 4.3.2. is dit wel het geval bij nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Deze grondslagen acht ik eveneens minder geschikt, omdat zowel het égalitébeginsel als het evenredigheidsbeginsel uitgaat van de mogelijkheid die het bestuursorgaan heeft om een belangenafweging te maken. Als het bestuursorgaan geen beleids- of beoordelingsvrijheid heeft, komt het bestuursorgaan niet toe aan een belangenafweging, en kunnen beide grondslagen geen uitkomst meer bieden. De burger zal dan voor zijn schadevergoeding naar de burgerlijk rechter moeten.¹⁷⁰

Deze grondslag zou via twee procedurele routes kunnen functioneren als grondslag. Namelijk: via het onzelfstandig schadebesluit en/of via het zelfstandig schadebesluit, los van het art. 3:4 lid 2 Awb en het égalitébeginsel. Waarbij ook aan de mogelijkheid van ‘doorschuiven’ kan worden gedacht. Vanuit het perspectief van de burger, gelet op de toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM, opteer ik voor de weg van het onzelfstandig schadebesluit. Deze route is besproken in paragraaf 4.3.2. Ik acht het koppelen van het schadeaspect aan de rechtmatigheid van het uiteindelijke besluit het meest recht doen aan de situatie waarbij onrechtmatig is gehandeld tegenover fidens. Als het schadeaspect doorgeschoven wordt naar een zelfstandige procedure, acht ik het dan wel een voorwaarde dat het bestuursorgaan zich onvoorwaardelijk bindt tot toekenning van nadeelcompensatie, maar dat dan over de hoogte nog geprocedeerd kan worden. Den Ouden & Tjepkema spreken in verband daarmee over ‘partieel

¹⁶⁷ Van de Sande *O&A* 2019, p. 85.

¹⁶⁸ Tjepkema 2014, p. 115-129.

¹⁶⁹ Zie gelijk: Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijlage 1 punt 51.

¹⁷⁰ Zie bijv. Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010, p. 168 en het daar genoemde voorbeeld; Noot Ravels bij ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, AV 2020/271

Zie uitgebreid over de bestuurlijke beslissingsruimte: Schlössels & Zijlstra 2017, p. 118 ev.

doorschuiven', waarbij de rechtszekerheid van de burger wordt gewaarborgd, terwijl het bestuursorgaan met een rechtmatig besluit verder kan en vertraging wordt voorkomen.¹⁷¹

4.4. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende vraag centraal: *Wat zijn de voor- en nadelen van de grondslagen voor schadevergoeding/nadeelcompensatie en de daarmee samenhangende procedurele weg gelet op de randvoorwaarden uit art. 6 EVRM en de rechtspositie van de burger?*

Ter beantwoording van deze vraag dient eerst te worden beoordeeld of het schenden van het vertrouwensbeginsel een onrechtmatige of rechtmatige overheidsdaad is. Deze beoordeling is relevant, omdat de mogelijke rechtsgrondslagen en de te volgen procedurele weg er mee samenhangen. Ik acht het schenden van het vertrouwensbeginsel enerzijds rechtmatig, in verband met de bevoegdheid van het bestuursorgaan om belangen af te wegen en te laten prevaleren boven die van een individu. Anderzijds acht ik het schenden van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen tegelijkertijd onrechtmatig tegenover de fidens. De schadevergoedingsplicht die jegens fidens ontstaat kan m.i. het best worden behandeld via het aanbieden van nadeelcompensatie. Daarbij opteer ik voor de weg van het onzelfstandig schadebesluit, wat inhoudt dat het schadeaspect wordt gekoppeld aan de rechtmatigheid van het uiteindelijke besluit. Deze keuze houdt verband met de uitkomst van de toetsing van de verschillende grondslagen en de daarbij behorende procedurele weg aan het toetsingskader uit hoofdstuk 2. In de volgende subparagrafen wordt de wenselijk van elke grondslag weergegeven.

4.4.1. Het égalitébeginsel

Langs de weg van het zelfstandig schadebesluit kan nadeelcompensatie worden vergoed op grond van het égalitébeginsel. Ik acht een schending van opgewekt vertrouwen niet goed in te passen in de vereisten die gelden voor het égalitébeginsel. Het égalitébeginsel gaat namelijk uit van een rechtmatige overheidshandeling, terwijl ik het handelen ten opzichte van fidens onrechtmatig acht. Daarbij dient m.i. beoordeeld te worden of sprake is van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen en niet of sprake is van een abnormale of speciale last ten opzichte van anderen. Ook komt dat bij toetsing aan het normaal maatschappelijk risico de geleden

¹⁷¹ Zie gelijk: Den Ouden & Tjepkema noot bij ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2654, AB 2011,267 (Snackbar Winterswijk) en ABRvS 14 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1933, AB 2011,268 (De Groene Vlieg) en Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijlage 1 punt 48.

dispositieschade niet volledig wordt vergoed, omdat een deel van de schade als ‘normaal maatschappelijk risico’ voor rekening van de fidens zal blijven. Ik vind dat een burger die gedisponeerd heeft recht heeft op volledige vergoeding van zijn dispositieschade en vind een toets aan het égalitébeginsel derhalve niet wenselijk.

De weg van het zelfstandig schadebesluit kan wel uitkomst bieden in situaties waarbij de burger niet of niet tijdig bezwaar- en beroep heeft ingesteld tegen het schadeveroorzakende besluit of daartegen geen rechtsmiddelen wenst in te stellen. Alsmede in situaties waarbij de (omvang) van de schade pas na het nemen van het besluit wordt vastgesteld. De burger kan in deze situaties een zelfstandig verzoek indienen om nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel, waarbij het uiteindelijke besluit in stand blijft. Zodoende blijft de toegang tot de rechter gewaarborgd. Eveneens kan de route van zelfstandig schadebesluit uitkomst bieden wanneer tijdens een procedure, die op grond van het evenredigheidsbeginsel is gestart, het schadeaspect doorgeschoven wordt naar een zelfstandige procedure.

Nadeel van deze route ziet m.i. op de bewijslast en de stelplicht die bij de burger ligt die nadeelcompensatie vraagt. Dit nadeel ziet op de toegang tot de rechter die bemoeilijkt wordt voor de burger zonder juridische kennis, omdat in het bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Evenwel kan dit nadeel worden ondervangen door de eis van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit door het bestuursorgaan ex art. 3:2 Awb.

4.4.2. Het evenredigheidsbeginsel ex art. 3:4 lid 2 Awb

Op grond van het evenredigheidsbeginsel kan nadeelcompensatie worden vergoed via de weg van het onzelfstandig schadebesluit. Het gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen en het schadeaspect kunnen als onderdeel van de belangenafweging van het uiteindelijke besluit worden beoordeeld; in het onzelfstandig schadebesluit.

Deze grondslag heeft m.i. als nadeel dat niet de volledige dispositieschade wordt vergoed, maar alleen de schade die als onevenredig wordt gezien. Een ander nadeel is dat het evenredigheidsbeginsel alleen tot schadevergoeding kan leiden als het bestuursorgaan een belangenafweging heeft kunnen maken. Bij gebonden bevoegdheden biedt deze grondslag geen uitkomst.

De procedurele weg van het onzelfstandig schadebesluit acht ik wel wenselijk bij schade als gevolg van het schenden van het vertrouwensbeginsel. In de procedure bij de bestuursrechter wordt zowel het schadeveroorzakende besluit als de vraag om nadeelcompensatie behandeld.

Dit kan als voordeel worden gezien gelet op de inzichtelijkheid en duidelijkheid van het stelsel van rechtsbescherming en op de toegang tot de bestuursrechter, omdat de burger in één procedure duidelijkheid krijgt over zowel de rechtmatigheid van het besluit als over de vraag of en in hoeverre hij recht heeft op nadeelcompensatie. De burger raakt zodoende niet verstrikt in verschillende procedures, met de daarmee samenhangende verschillende beroepstermijnen en financiële toegangseisen. Ook is deze procedurele weg zonder juridische vertegenwoordiging en zonder kennis van de mogelijke rechtsgrondslagen en schadevergoedingsprocedures toegankelijk. Dit houdt eveneens verband met de onderzoeksplicht die bij het bestuursorgaan ligt. Als de burger het niet eens is met geboden nadeelcompensatie kan hij via de bestuursrechter verzoeken dat het bestuursorgaan beter met zijn belangen rekening houdt en een nieuw besluit neemt omtrent de schade. Deze route biedt m.i. de burger meer zekerheid en zoals Schoordijk benoemt biedt het de burger ‘equal bargaining power’.

Gewezen dient wel te worden op de nadelen van deze route die gelegen zijn in de ontvankelijkheidseisen. Er moet namelijk tijdig bezwaar/beroep worden ingesteld tegen het schadeveroorzakende besluit, omdat het schadeaspect daar onderdeel van is. Als niet tijdig bezwaar- en of beroep worde ingesteld tegen het schadeveroorzakende besluit wordt het geacht rechtmatig te zijn. Dit geldt dan eveneens voor het schadeaspect. Deze weg biedt ook geen uitkomst als schade niet voorzienbaar was en pas na het besluit zichtbaar wordt of als het bestuursorgaan geen beleidsruimte had.

4.4.3. De onrechtmatige daad via art. 8:88 Awb lid 1 sub b

De rechtsgang bij de bestuursrechter staat open bij een schadevergoedingsverzoek tot een bedrag van € 25.000,- op grond van een onrechtmatige handeling voorafgaand aan een onrechtmatig besluit ex art. 8:88 lid 1 sub b.

Zoals benoemd acht ik de schending van het vertrouwensbeginsel slechts gedeeltelijk onrechtmatig, namelijk tegenover de fidens. In beginsel is het bestuursorgaan bevoegd om andere belangen te laten prevaleren bij het maken van een belangenafweging. De plicht tot het vergoeden van schade ziet naar mijn mening op het onrechtmatige gedeelte tegenover fidens. Na het aanbieden van passende compensatie kan het uiteindelijke besluit dan alsnog rechtmatig worden. Een vordering gestoeld op de onrechtmatige daad gaat m.i. uit van een geheel onrechtmatige handeling en daarom acht ik deze grondslag niet passend. Daarbij komt dat deze procedurele weg naar mijn mening een aantal nadelen heeft met betrekking tot de

rechtspositie van de burger in het licht van de toegang tot de rechter, vergeleken met de mogelijkheden die het nadeelcompensatie recht biedt.

Nadelen van deze procedurele weg kunnen gevonden worden in de toegangsgrens van het schadebedrag en de toegangseis van de onrechtmatige voorbereidingshandeling voorafgaand aan een onrechtmatig besluit. Deze toegangseisen vormen een nadeel voor de toegang tot de bestuursrechter en beperkt de inzichtelijkheid van het stelsel van rechtsbescherming, omdat voorafgaand aan een procedure niet duidelijk is of sprake zal zijn van een onrechtmatig besluit en/of dat sprake is van een voorbereidingshandeling die samenhangt met het uiteindelijke besluit.

Een voordeel van deze weg vergeleken met de nadeelcompensatieroutes, is dat de bestuursrechter het bestuursorgaan kan veroordelen tot het betalen van de volledige schade. Dit voorkomt ‘procedureel pingpongen’ en als gevolg daarvan bespaart het tijd. Bij verzoeken om nadeelcompensatie beoordeelt het bestuursorgaan in beginsel de omvang van de compensatie, waarna de bestuursrechter het bestuursorgaan kan controleren.

4.4.4. Het vertrouwensbeginsel

Een mogelijke grondslag voor nadeelcompensatie kan het vertrouwensbeginsel zelf zijn. Verschillende auteurs achten erkenning van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor nadeelcompensatie niet nodig. Zij achten inpassing aan de vereisten van het égalitébeginsel wenselijk, omdat een teveel aan verschillende rechtsgrondslagen volgens hen de ‘systematiek van het overheidsaansprakelijkheidsrecht’ aantast. Ik deel deze visie niet. M.i. is het huidige stelsel van overheidsaansprakelijkheid en daarmee het stelsel van rechtsbescherming momenteel niet inzichtelijk en duidelijk. De fidens zal nu aansluiting moeten zoeken bij de vereisten die gelden voor het égalitébeginsel. Derhalve acht ik erkenning van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor nadeelcompensatie wenselijk, omdat het bij kan dragen aan de toegankelijkheid van de bestuursrechter. De fidens dient momenteel namelijk aansluiting te zoeken bij één van de grondslagen van nadeelcompensatie of bij de vereisten van de onrechtmatige daad. Deze situatie acht ik niet wenselijk en niet bijdragen aan een inzichtelijk en duidelijk stelsel van rechtsbescherming. Het lijkt mij haast ondoenlijk voor een burger, die zonder juridische bijstand, procesvertegenwoordiging of juridische kennis een weg naar de rechter zoekt, om zijn schade vergoed te krijgen en aansluiting te vinden bij de juiste grondslag die het meest past bij zijn situatie. Dit lijkt mij geen burgervriendelijke manier en bevordert de toegang tot de rechter niet. Het

vertrouwensbeginsel kan zelf als toetsingskader gelden, waarbij in stap 3 van het stappenplan van A-G Wattel het schadeaspect kan worden behandeld.

Daarbij komt dat naar mijn mening de volledige dispositieschade vergoed dient te worden en niet alleen het deel dat boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt of als onevenredig geldt. De huidige grondslagen voor nadeelcompensatie acht ik eveneens minder geschikt, omdat deze uitgaan van de mogelijkheid die het bestuursorgaan heeft om een belangenafweging te maken. Als het bestuursorgaan geen beleids- of beoordelingsvrijheid heeft, komt het bestuursorgaan niet toe aan een belangenafweging, en kunnen beide grondslagen geen uitkomst meer bieden. De burger zal dan voor zijn schadevergoeding naar de burgerlijk rechter moeten.

Deze grondslag zou via twee procedurele routes kunnen functioneren als grondslag. Namelijk: via het onzelfstandig schadebesluit en/of via het zelfstandig schadebesluit, los van het art. 3:4 lid 2 Awb en het égalitébeginsel. Vanuit het perspectief van de burger, gelet op de toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM, opteer ik voor de weg van het onzelfstandig schadebesluit. Ik acht het koppelen van het schadeaspect aan de rechtmatigheid van het uiteindelijke besluit het meest recht doen aan de situatie waarbij onrechtmatig is gehandeld tegenover fidens. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.2.

Hoofdstuk 5 Conclusie & Aanbevelingen

In deze scriptie is onderzocht welke grondslag voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie bij schade als gevolg van een schending van het vertrouwensbeginsel het meest wenselijk is, gelet op de rechtspositie van de burger, zoals gewaarborgd door het recht op toegang tot de rechter uit art. 6 EVRM.

welke rechtsgrondslag voor schadevergoeding/nadeelcompensatie uit het bestuursrecht is bij schending van het vertrouwensbeginsel het meest wenselijk, gelet op de rechtsbescherming van de rechtspositie van de burger zoals gewaarborgd door het recht op toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM?

5.1 Conclusie

Een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt, als sprake is van een toezegging (stap 1) die is toe te rekenen aan het bestuursorgaan (stap 2). Of en in welke vorm hetgeen is toegezegd kan worden gehonoreerd, wordt als onderdeel van de belangenafweging in stap 3 beoordeeld. In deze scriptie stond stap 3 centraal: de belangenafweging is geschied, nakoming van hetgeen is toegezegd is niet (meer) mogelijk en het honoreren van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen bestaat uit het betalen van schadevergoeding of nadeelcompensatie op grond van het bestuursrecht. Daarmee werd een complex vraagstuk aangesneden, waar in de literatuur, jurisprudentie en wetgeving geen eenduidigheid over bestaat. Het betreft de vraag of een schending van het vertrouwensbeginsel een onrechtmatige overheidsdaad inhoudt ex art. 6:162 BW, en als gevolg daarvan tot schadevergoeding kan leiden, of dat nadeelcompensatie kan worden geboden op basis van rechtmatig handelen. Wordt gekozen voor de onrechtmatige overheidsdaad, dan kan via art. 8:88 Awb een schadevergoedingsverzoek worden ingediend. Wordt gekozen voor nadeelcompensatie, dan dient aansluiting te worden gezocht bij één van de grondslagen voor nadeelcompensatie. Dan komt eveneens de vraag op of er behoefte bestaat aan een zelfstandige grondslag voor het vertrouwensbeginsel. Afhankelijk van de keuze naar (on)rechtmatigheid en de grondslag volgt dan de te volgen procedurele weg.

In verband met bovengenoemd vraagstuk wordt in de literatuur en jurisprudentie gesteld, dat de schending van het vertrouwensbeginsel zich ergens bevindt op het grensvlak van de onrechtmatige en rechtmatige overheidsdaad. De volgende mogelijke grondslagen voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie en de daarmee samenhangende procedurele weg worden vaak genoemd:

- De onrechtmatige overheidsdaad via art. 8:88 lid 1 sub b Awb langs de verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter;
- Het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten ofwel l'égalité devant les charges publiques (het égalitébeginsel) via het zelfstandig schadebesluit;
- Het evenredigheidsbeginsel ex art. 3:4 lid 2 Awb via het onzelfstandig schadebesluit;
- Het vertrouwensbeginsel als mogelijk zelfstandige grondslag.

In deze scriptie is getracht bij te dragen aan het grondslagendebaat, waarbij de volgende onderzoeksvraag centraal stond: *welke rechtsgrondslag voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie bij schending van het vertrouwensbeginsel is het meest wenselijk, gelet op de rechtsbescherming van de rechtspositie van de burger zoals gewaarborgd door het recht op toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM?*

Het recht op toegang tot de rechter uit art. 6 EVRM omvat de volgende randvoorwaarden waaraan de grondslagen voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie in deze scriptie zijn getoetst:

- De toegang tot een onafhankelijke rechter;
- Een inzichtelijk stelsel van rechtsbescherming;
- Het recht op gefinancierde rechtsbijstand;
- Procesvertegenwoordiging;
- Behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn;
- Beperkte processuele toegangseisen;
- Beperkte financiële drempels;
- Beperkte bewijsdrempels.

Ondanks de complexiteit van het vraagstuk is in deze scriptie getracht een duidelijke lijn te kiezen ter bevordering van de inzichtelijkheid van het stelsel van rechtsbescherming. Ik acht het schenden van het vertrouwensbeginsel enerzijds rechtmatig, in verband met de bevoegdheid van het bestuursorgaan om belangen af te wegen en te laten prevaleren boven die van een individu. Anderzijds acht ik het schenden van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen tegelijkertijd onrechtmatig tegenover de fidens. De schadevergoedingsplicht die jegens fidens ontstaat kan m.i. het best worden behandeld via het aanbieden van nadeelcompensatie. Daarbij opteer ik voor de weg van het onzelfstandig schadebesluit, wat inhoudt dat het schadeaspect wordt gekoppeld aan de rechtmatigheid van het uiteindelijke besluit.

De meest wenselijke grondslag voor nadeelcompensatie acht ik het vertrouwensbeginsel zelf. Deze keuze houdt verband met het toetsingskader dat het vertrouwensbeginsel m.i. biedt en



met de huidige, naar mijn mening onwenselijke, inpassing van het schenden van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen aan de vereisten die gelden voor de beginselen van égalité, evenredigheid en/of de onrechtmatige daad. In verband met de rechtspositie van de burger, die toegang zoekt tot de rechter doordat hij schade lijdt ten gevolge van een schending van bij hem gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen, acht ik het onwenselijk dat hij door onjuist handelen van het bestuursorgaan genoodzaakt is aansluiting te zoeken bij andere rechtsbeginselen. Rechtsbeginselen die niet geheel aansluiten bij de vereisten die gelden voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel, namelijk de vraag of sprake is van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen. Deze situatie lijkt mij niet bijdragen aan een inzichtelijk en duidelijk stelsel van rechtsbescherming. Het lijkt mij haast ondoenlijk voor een burger om zonder juridische bijstand, kennis of procesvertegenwoordiging de juiste procedurele weg te vinden met inpassing aan de vereisten van de daarbij behorende rechtsgrondslag.

Inpassing in het égalitébeginsel acht ik onwenselijk, omdat het uitgaat van rechtmatig handelen. Ik acht schending van het vertrouwensbeginsel tegenover fidens onrechtmatig. Ondanks dat het bestuursorgaan in beginsel rechtmatig andere belangen mag laten prevaleren, is het schending van een abbb onrechtmatig. Daarbij komt dat het van belang is of sprake is van gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen dat is toe te rekenen aan het bestuursorgaan en niet of sprake is van een speciale of abnormale last die boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt.

Het evenredigheidsbeginsel gaat wel uit van een onrechtmatige handeling, waarbij de onrechtmatigheid door de schadevergoedingsplicht kan worden opgeheven zodra de schade in redelijke verhouding is gebracht tot het met het besluit te dienen doel. Naar huidig recht vind ik dan ook het evenredigheidsbeginsel ex art. 3:4 lid 2 Awb de meest geschikte oplossing om tot het vergoeden van schade te komen. Al biedt deze grondslag met de bijbehorende procedurele weg van het onzelfstandig schade besluit niet in alle gevallen een uitkomst. Te denken valt aan gevallen waarbij het bestuursorgaan geen belangenafweging kon maken. Als het bestuursorgaan geen beleids- of beoordelingsvrijheid heeft, komt het bestuursorgaan niet toe aan een belangenafweging, en kunnen zowel het evenredigheidsbeginsel als het égalitébeginsel als grondslagen voor schadevergoeding geen uitkomst meer bieden. De burger zal dan voor zijn schadevergoeding naar de burgerlijk rechter moeten.

Een ander nadeel, dat naast het toetsingskader geldt is dat zowel het égalitébeginsel en het evenredigheidsbeginsel geen uitkomst bieden voor een volledige vergoeding van de geleden dispositieschade. Art. 8:88 Awb lid 1 sub a gebaseerd op de onrechtmatige daad biedt wel kans



op volledige schadevergoeding, maar deze grondslag acht ik eveneens niet wenselijk. Dit houdt verband met mijn kwalificatie van het overheidshandelen omtrent de schending van het vertrouwensbeginsel dat ik slechts gedeeltelijk onrechtmatig acht, namelijk tegenover de fidens. Een vordering gestoeld op de onrechtmatige daad gaat m.i. uit van een geheel onrechtmatige handeling en daarom acht ik deze grondslag niet passend.

Daarbij komt dat deze procedurele weg naar mijn mening een aantal nadelen heeft met betrekking tot de rechtspositie van de burger in het licht van de toegang tot de rechter, vergeleken met de mogelijkheden die het nadeelcompensatie recht biedt. Dit houdt verband met de toegangseisen die gesteld worden aan de toegang tot de bestuursrechter, namelijk: een onrechtmatige voorbereidingshandeling en een onrechtmatig besluit en de grens van het schadebedrag van € 25.000,-. Daarbij komt nog dat de voorbereidingshandeling samen dient te hangen met het uiteindelijke besluit. Dit vormt een nadeel voor de toegang tot de bestuursrechter en beperkt de inzichtelijkheid van het stelsel van rechtsbescherming, omdat voorafgaand aan een procedure niet altijd duidelijk is of sprake zal zijn van een onrechtmatig besluit en/of dat sprake is van een voorbereidingshandeling die samenhangt met het uiteindelijke besluit. Evenmin is de hoogte van het schadebedrag voorafgaand aan een procedure altijd inzichtelijk. Het bestuursrechtelijke stelsel van rechtsbescherming op grond van art. 8:88 Awb is naar mijn mening onoverzichtelijk en complex, vooral als de burger geen procesvertegenwoordiging heeft. De kans op fouten is groter in een onoverzichtelijk systeem, waarin tevens beroepstermijnen gelden dan wanneer er verplichte procesvertegenwoordiging geldt.

Zodoende acht ik de meest wenselijke grondslag het vertrouwensbeginsel zelf, waarbij het vertrouwensbeginsel als toetsingskader dient. Dit lijkt mij gezien de rechtspositie van de burger het meest duidelijk en inzichtelijk en derhalve kan het bijdragen aan de toegankelijkheid van de rechter. Deze grondslag zou via twee procedurele routes kunnen functioneren als grondslag. Namelijk: via het onzelfstandig schadebesluit en/of via het zelfstandig schadebesluit, los van het art. 3:4 lid 2 Awb en het égalitébeginsel. Waarbij ook aan de mogelijkheid van 'doorschuiven' kan worden gedacht. Als het schadeaspect doorgeschoven wordt naar een zelfstandige procedure, acht ik het dan wel een voorwaarde dat het bestuursorgaan zich onvoorwaardelijk bindt tot toekenning van nadeelcompensatie, maar dat dan over de hoogte nog geprocedeerd kan worden.

Vanuit het perspectief van de burger, gelet op de toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM, opteer ik voor de weg van het onzelfstandig schadebesluit. Ik acht het koppelen van het schadeaspect aan de rechtmatigheid van het uiteindelijke besluit het meest recht doen aan de situatie waarbij

onrechtmatig is gehandeld tegenover fiden, mede omdat de stel- en bewijslast op het bestuursorgaan ligt. Daarbij komt dat het voor de burger duidelijk en inzichtelijk is welke procedure hij dient te volgen om zijn schade vergoed te kunnen krijgen. De burger raakt zodoende niet verstrikt in verschillende procedures, met de daarmee samenhangende verschillende beroepstermijnen en financiële toegangseisen. Ook is deze procedurele weg zonder juridische vertegenwoordiging en zonder kennis van de mogelijke rechtsgrondslagen en schadevergoedingsprocedures toegankelijk.

Gewezen dient wel te worden op de nadelen van deze route die gelegen zijn in de ontvankelijkheidseisen. Er moet namelijk tijdig bezwaar/beroep worden ingesteld tegen het schadeveroorzakende besluit, omdat het schadeaspect daar onderdeel van is. Als niet tijdig bezwaar- en of beroep worde ingesteld tegen het schadeveroorzakende besluit wordt het geacht rechtmatig te zijn. Dit geldt dan eveneens voor het schadeaspect. Dit betekent dat de rechter geen oordeel meer kan geven over de vraag of de burger recht heeft op nadeelcompensatie en over de omvang ervan. Deze weg biedt ook geen uitkomst als schade niet voorzienbaar was en pas na het besluit zichtbaar wordt of als het bestuursorgaan geen beleidsruimte had. Is dat het geval, dan dient de route van het zelfstandige schadebesluit gekozen te worden. Naar huidig recht biedt dan alleen het égalitébeginsel uitkomst.

5.2. Aanbevelingen

De meest wenselijke grondslag voor schadevergoeding resp. nadeelcompensatie acht ik het vertrouwensbeginsel zelf. Deze grondslag voor nadeelcompensatie wordt via de wet al toegepast in art. 4:50 Awb, in verband met de intrekking/wijziging van subsidies. Het ongeschreven vertrouwensbeginsel wordt echter nog niet als zodanig erkent als grondslag voor nadeelcompensatie voor alle vertrouwensschendingen. Wel wordt in de rechtspraak het vertrouwensbeginsel thans ingepast in het evenredigheidsbeginsel of via art 3:2 Awb, waarbij het vertrouwensbeginsel als toetsingsnorm voor nadeelcompensatie fungeert. Daarbij kan gewezen worden op de mogelijkheden die de wetgever ziet voor ontwikkelingen in de rechtspraak om naast het (te codificeren) égalitébeginsel ook nadeelcompensatie toe te kennen op grond van andere beginselen.¹⁷² In verband met het bovenstaande en mijn voorkeur voor het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag acht ik een aantal aanbevelingen van belang.

¹⁷² *Kamerstukken II 2010/2011, 32621, nr. 3, p. 13-14; Kamerstukken II 2010/2011, nr. 6, p. 6-7.*

Ter verduidelijking van het stelsel van rechtsbescherming zou ik het wenselijk vinden als het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag in de jurisprudentie wordt erkent, los van het art. 3:4 lid 2 Awb en het égalitébeginsel. Met jurisprudentiële erkenning van het vertrouwensbeginsel als grondslag voor nadeelcompensatie kan aangesloten worden bij het thans aanvaarde stappenplan van A-G Wattel. Het toetsingskader volgt uit het stappenplan en kan na de belangenafweging uit stap 3 dan leiden tot passende compensatie van de geleden schade. Dit voorkomt onnodig inpassing aan vereisten van andere rechtsbeginselen en biedt fidens een meer overzichtelijk stelsel van rechtsbescherming. De weg van het onzelfstandig schadebesluit ligt dan voor de hand, omdat op deze weg al via het vertrouwensbeginsel (en het evenredigheidsbeginsel/zorgvuldigheidsbeginsel) schade wordt vergoed.

Daarbij kan ook gedacht worden aan de mogelijkheid van ‘doorschuiven’. Als het schadeaspect doorgeschoven wordt naar een zelfstandige procedure, acht ik het dan wel een voorwaarde dat het bestuursorgaan zich onvoorwaardelijk bindt tot toekenning van nadeelcompensatie, maar dat alleen nog over de hoogte geprocedeerd kan worden. Ik acht het dan aan te bevelen dat bestuursorganen aansprakelijkheid erkennen. Hierdoor kan het bestuursorgaan zonder verdere vertraging doorgaan met een rechtmatig besluit en heeft fidens de zekerheid van in ieder geval een schadevergoeding.¹⁷³ Eveneens zou ik dan het vertrouwensbeginsel als grondslag wenselijk achten, omdat dan geen inpassing behoeft aan de vereisten van het égalitébeginsel en volledige dispositieschade kan worden vergoed. Het toetsingskader blijft dan het stappenplan, waarbij alleen nog over de omvang van de schadevergoeding wordt geprocedeerd.

In verband met art. 4:126 Awb (dat nog in werking dient te treden) waarin het égalitébeginsel wordt gecodificeerd, kan een aanbeveling voor nader onderzoek worden gedaan. Dit onderzoek zou dan gedaan kunnen worden om te bezien of het vertrouwensbeginsel een wettelijke grondslag voor nadeelcompensatie kan zijn. Dit zou dan een meer algemene grondslag voor het vertrouwensbeginsel voor nadeelcompensatie kunnen zijn, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij art 4:50 Awb. Jurisprudentiële erkenning lijkt mij overigens afdoende en meer voor de hand liggend, omdat daar al ervaring is opgedaan met het vertrouwensbeginsel.

¹⁷³ Zie ook: Den Ouden & Tjepkema noot bij ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2654, *AB* 2011,267 (Snackbar Winterswijk) en ABRvS 14 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1933, *AB* 2011,268 (De Groene Vlieg) en Concl. A-G Wattel d.d. 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 bijlage 1 punt 48.

Literatuurlijst

Albers 2019

C.L.G.F.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel', *Gst.* 2019/153, afl. 7497, p. 772-779.

Barkhuysen 1998

T. Barkhuysen 'Artikel 13 EVRM: effectieve nationale rechtsbescherming bij schending van mensenrechten', Leiden, Koninklijke Vermande BV 1998.

Barkhuysen & Van Emmerik 2006

T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, 'Rechtsbescherming tegen de overheid en het EVRM', *TMA* 2006-4, p. 130-142.

Barkhuysen & Meuwese 2015

T. Barkhuysen & A.C.M. Meuwese, 'Hoeveel is de toegang tot de rechter waard? Recente ontwikkelingen rond griffierechten', in: A.T. Marseille (red.) *Behoorlijk bestuursprocesrecht* (De Waard-Bundel), Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2015, p. 173-187.

Barkhuysen & Van Emmerik 2019

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Equality of arms en de Algemene wet bestuursrecht', in: *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Wolters Kluwer 2019 p. 245-251.

Bröring e.a. 2019

H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht, deel I, Systeem, Bevoegdheid, Bevoegdheidsuitoefening en Handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2019.

Bröring e.a. 2019

H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht, deel II, Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2019.

Cramwinckel & Van Triet 2016

T.A. Cramwinckel en N. van Triet, 'Het dispositievereiste en het vertrouwensbeginsel bij toezeggingen en inlichtingen', *NTB* 2016/16, afl. 5, p. 130-142.

Damen 2018

L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief of raakt hij lost in translation?', in: *Vertrouwen in de overheid. VAR preadviezen* (VAR-reeks 160), Den Haag: Boom juridisch 2018, p.20.

Damen & Groot 2019

L.J.A. Damen en T. Groot, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer', *JBPLUS* 2019/3, p. 13-31.

Franssen, Roozendaal & van de Sande 2016

T.W. Franssen, B.J.P.G. Roozendaal en S.A.L. van de Sande, 'Kroniek Overheidsaansprakelijkheid', *NTB* 2016/10, afl. 3, p. 80-96.

De Graaf 2013

K.J. de Graaf, 'verzoek naast beroep? Een rechtsvergelijkend perspectief', in: *Het besluit voorbij. VAR Preadviezen* (VAR-Reeks 150), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 217-307.

Heringa 2004

A.W. Heringa, 'Art. 6 EVRM Eerlijk proces. Toegang tot de rechter' in: J.H. Gerards, A.W. Heringa, H.L. Jansen en J. van der Velde, *EVRM Rechtspraak en commentaar*, Den Haag: SDU 2004.

Jansen 2009

A.M.L. Jansen, 'Overheidsaansprakelijkheid voor overschrijding van de redelijke termijn', *O&A* 2009, p. 23 ev.

Jansen 2010

A.M.L. Jansen, 'De redelijke termijn met name in het bestuursrecht' Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2010.

Konijnenbelt 2012

W. Konijnenbelt, 'Beleidswijziging en vertrouwen', *NTB* 2012-5/6, p. 123-125.

Kortmann 2018

C.N.J. Kortmann, 'Het vertrouwensdilemma', in: *Vertrouwen in de overheid. VAR Preadviezen* (VAR-Reeks 160), Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 115-116.

Van Maanen 2002

G.E. van Maanen, 'De onrechtmatige rechtmatige overheidsdaad bij de burgerlijke rechter: zoektocht naar de kwadratuur van de cirkel' in: *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad. VAR Preadviezen* (VAR-Reeks 128), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 7-90.

Van Male 2012

R.M. van Male, 'Maatwerk bij het vertrouwensbeginsel', *NTB* 2012/14, afl. 4. P. 89-91.

Van Male 2014

R.M. van Male, 'De verzoekschriftprocedure van Titel 8.4 Awb: minder zelfstandig dan beloofd? Een pleidooi voor relativering van de formele rechtskracht', in: *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. Ravels*, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 143-151.

Marseille 2014

A.T. Marseille, 'Nadeelcompensatieprocedures als lichtend voorbeeld voor schadeprocedures', in: *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. Ravels*, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 143-151.

Nicolai 1990

P. Nicolai, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer: Kluwer 1990.

Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2017

A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer & A.W. Hins, *Hoofdstukken grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Juridische Uitgeverij 2017.

Van Ommeren 2010

F.J. van Ommeren, 'De bevoegdheden overeenkomst in de Awb en de verhouding met het BW', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 717-735.

Van Ommeren & Huisman 2013

F.J. van Ommeren & P.J. Huisman, 'van besluit tot rechtsbetrekking: een groeimodel', in: *Het besluit voorbij. VAR Preadviezen* (VAR-Reeks 150), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 7-102.

Ortlep 2008

R. Ortlep, 'Het besluitbegrip, een verdampte theorie', *RM Themis* 2008/6, p. 243-252.

Den Ouden & Tjepkema 2010

W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema, 'Schadevergoeding bij intrekking van begunstigende beschikking', *O&A* 2010/4, p. 152-173.

Polak 2014

J.E.M. Polak, 'De verzoekschriftprocedure bij onrechtmatige besluiten als begin van tweede weg in het bestuursprocesrecht', in: *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. Ravels*, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 167-176.

Redactie NTM/NJCM-bull. 2008

Redactie NTM/NJCM-bull. 2008, 'Goede gefinancierde rechtshulp een noodzakelijke voorwaarde voor effectieve toegang tot de rechter en een eerlijk proces', *NTM/NJCM-bull.* 2008, p. 1113-1115

Van de Sande 2019

S.A.L. van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Van de Sande 2019

S.A.L. van de Sande, 'Het vertrouwensbeginsel en schadevergoeding', *O&A* 2019/44, p. 81-89.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *De Haan/Drupsteen/Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, 1. Grondslagen, Begrippen, Normering, Organisatie, Wet- en regelgeving, Uitvoering, Handhaving* Deventer: Kluwer 2017.

Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019

R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens en S.E. Zijlstra, *De Haan/Drupsteen/Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid*, Deventer: Kluwer 2019.

Schlössels, Beijen & Theunissen 2020

R.J.N. Schlössels, B.A. Beijen & M.H.W.C.M. Theunissen, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2020/236.

Schoordijk 1991

H.C.F. Schoordijk, 'Bestuursrecht en privaatrecht', in: *Verspreidt werk van prof. mr. H.C.F. Schoordijk*, Kluwer: Deventer 1991.

Schueler 2002

B.J. Schueler, 'Goede besluiten met slechte gevolgen. De verplichting tot nadeelcompensatie in het bestuursrecht', in: *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad. VAR Preadviezen* (VAR-Reeks 128), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 91-199.

Schueler & Van Ettekhoven 2013

B.J. Schueler & B.J. van Ettekhoven, 'De 'losse eindjes' van Titel 8.4 Awb', *NTB* 2013/34, p. 210.

Schueler 2014

B.J. Schueler, 'Welke rechter oordeelt over schade ten gevolge van onrechtmatige voorbereidingshandelingen?', in: *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. Ravels*, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 211-222.

Schueler 2019

B.J. Schueler, 'Van besluit naar geschil?', in: *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Wolters Kluwer 2019 p. 69-80.

Tjepkema 2010

M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel*, Deventer: Kluwer 2010.

Tjepkema 2014

M.K.G. Tjepkema, 'Het normaal maatschappelijk risico: de allesreiniger van het nadeelcompensatierecht?', in: *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. Ravels*, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 115-129.

Tolsma 2019

H.D. Tolsma,, ‘Belanghebbendebegrip: de jurisprudentie’, in: *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Wolters Kluwer 2019 p. 123-131.

Verheij 2002

N. Verheij, ‘Overheidsaansprakelijkheid in de Awb, *O&A* 2002/4, p. 117-129.

Wenders 2010

D.W.M. Wenders, ‘*Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures*’ (diss, Maastricht), Deventer: Kluwer 2010.

Widdershoven 2006

R.J.G.M. Widdershoven, ‘De invloed van het EG-recht en het EVRM op de Nederlandse bestuursrechtspraak’, *JBPlus* november 2006, p. 26-48.

Widdershoven 2014

R. Widdershoven, ‘Europeanisering van het algemeen bestuursrecht: stand van zaken en toekomstperspectief’, in: *Europeanisering van het algemeen bestuursrecht. VAR Preadviezen* (VAR-Reeks 75 jaar) Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 9-31.

Jurisprudentielijst

Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden

EHRM 21 februari 1975, ECLI:NL:XX:1975:AB5466, *NJ* 1975,462 m. nt. E.A. Alkema (Golder/VK).

EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044, *NJ* 1980,376 m. nt. A.E Alkema (Airey/Ierland).

EHRM 28 juni 1984 nr. 7819/77 en 7878/77, punt 80 (Campbell en Fell/VK).

EHRM 28 mei 1985, ECLI:NL:XX:1985:AX8915, *NJ* 1991,623 m. nt. E.A. Alkema (Ashingdane/VK).

EHRM 23 april 1987, nr. 9816/82 (Poiss/Oostenrijk).

EHRM 25 juni 1987, ECLI:NL:XX:1987:AC9931, *NJ* 1990,231 m. nt. E.A. Alkema (Capuano/Italië).

EHRM 30 oktober 1991, nr. 11796/85 (Wiesinger/Oostenrijk).

EHRM 12 oktober 1992, nr. 12919/87 (Boddaert/België).

EHRM 16 december 1992, *NJCM-Bulletin* 1993, p. 330, m. nt. Van der Velde (De Geouffre de la Pradelle/Frankrijk).

EHRM 9 december 1994, ECLI:NL:XX:1994:AL0471, *AB* 1995,599 m. nt. I.C. van der Vlies (Schouten en Meldrum).

EHRM 19 maart 1997, ECLI:NL:XX:1997:AD2709, *JB* 1997,98 m. nt. Heringa (Hornsby/Griekenland).

EHRM 23 september 1997, ECLI:NL:XX:1997:AD2773 (Robins/VK).

EHRM 9 juni 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4193 (Cazenave de la Roche/Frankrijk).

EHRM 27 juni 2000, ECLI:NL:XX:2000:AN6601, *AB* 2001,86 m. nt. L.F.M. Verhey (Frydlender/Frankrijk).

EHRM 26 oktober 2000, ECLI:NL:XX:2000:AD5181, *AB* 2001,275 m. nt. L.F.M. Verhey (Kudla/Polen).

EHRM 19 juni 2001, *EHRC* 2001,54 (Kreuz/Polen).

EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99, punt 20 (Del Sol/Frankrijk).

EHRM 7 mei 2002, ECLI:NL:XX:2002:AP0679, *NJ* 2004,337 en *NJ* 2004,338 m. nt. E.J. Dommering (McVicar/VK).

EHRM 17 december 2002 nr. 35373/97, *NTM/NJCM-bull.* 2004, p. 1002 m. nt. W. Voermans (A./VK).

EHRM 15 februari 2005, ECLI:NL:XX:2005:AT3385, *NJ* 2006/39 m. nt. E.J. Dommering (Steel & Morris/VK).

EHRM 28 juni 2005, *EHRC* 2005, 94 (Zednik/Tsjechië).

EHRM 29 maart 2006, ECLI:NL:XX:2006:AW8901, *AB* 2006,294 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (Scordino/Italië).

EHRM 6 april 2006, *EHRC* 2006,68 (Stankiewics/Polen).

EHRM 24 mei 2006, *AB* 2006/257 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (Liakopolou/Griekenland).

EHRM 13 maart 2007, nr. 7765/01 (Laskowska/Polen).

EHRM 16 november 2010, ECLI:NL:XX:2010:BR6271, *AB* 2011/221, m. nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (Perdigao/Portugal).

EHRM 10 januari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BV2982, *AB* 2012/31 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 12 januari 1982, *AB* 1982/299 m. nt. Van Wijmen (Paul Krugerbrug)

ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762 (Van Vlodrop).

ABRvS 6 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA795.

ABRvS 22 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB0934, *AB* 2001/195 m. nt. de Gier (Camping de Plagge)

ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2009:AV2974, m. nt. A.G.A. Nijmeijer.

ABRvS 8 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1762 (Coffeeshop Venlo).

ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1953.

ABRvS 27 april 2011, *AB* 2011/267, m. nt. Den Ouden & Tjepkema.

ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5949.

ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6880, *JB* 2012/181, m. nt. R.J.N. Schlössels.

ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8143.

ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4425, *AB* 2013/46, m. nt. M.K.G. Tjepkema & F.R. Vermeer.

ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443.

ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, *JB* 2014/48 m. nt. D.G.J. Sanderink & L.J.M. Timmermans

ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2281, *AB* 2016/21 m. nt. Damen (Principe toezegging Amerongen II)

ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3683, *AB* 2016/415 m. nt. Tjepkema (CVS)

ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2447 (CVS).

ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946 m. nt. T.N. Sanders.

ABRvS 2 augustus 2017 *JB* 2017/152 m. nt. C.N.J. Kortmann.

ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3132.

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, *AB* 2019/302 m. nt. Damen.

ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1832.

ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2563.

ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2802.

ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949.

ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:956.

ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128 *JB* 2020/134, m. nt. C.L.G.F.H. Albers en
AV 2020/271 m. nt. Ravels

ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, *JB* 2020/134 m. nt C.L.G.F.H. Albers.

ABRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1327.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2892.

CRvB 31 december 2019, ECLI:NL:CRVB:4351, *JB* 2020/45 m. nt. C.N.J. Kortmann &
S.F.A. van Ravels en m. nt. R. Stijnen.

CRvB 20 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:387.

CRvB 4 maart 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:559.

College van Beroep voor het bedrijfsleven

CBb 14 april 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ1933, *AB* 2011/268, m. nt. W. den Ouden &
M.K.G. Tjepkema

CBb 17 november 2020, ECLI:NL:CBB:2020:852, *AB* 2021/19, m. nt. L.J.M. Damen

Hoge Raad

HR 2 februari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB7989 (Staat/Bolsius).

HR 8 juli 2011, SCLI:NL:PHR:2011:BQ3883.

HR 20 februari 2015, ECU:NLHR:2015:354

HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:76, *JOR* 2016/295 m.nt. S.C.J.J. Kortmann
(Gelderland/Vitesse II).