

# MASTER'S THESIS

## Overheidsaansprakelijkheid voor schending van gerechtvaardigd vertrouwen Government liability for breach of legitimate expectations

Kasbergen, Debra

**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](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 06. Oct. 2024

**Open Universiteit**  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)



# Overheidsaansprakelijkheid voor schending van gerechtvaardigd vertrouwen

Naam: Debra Kasbergen  
Studentnummer: 852045234  
Begeleider: mr. dr. M.A.E. Planken  
Examinator: mr. dr. S.D.P. Kole  
Aantal woorden: 14.788  
Datum: 27 mei 2021

# Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	3
1.1.	Aanleiding en doel van het onderzoek .....	3
1.2.	Onderzoeksopzet .....	4
1.3.	Leeswijzer.....	4
2.	Het vertrouwensbeginsel .....	5
2.1.	Het vertrouwensbeginsel voor de Amsterdamse dakopbouw.....	5
2.1.1.	Het vertrouwensbeginsel in de praktijk.....	5
2.1.2.	Kritiek op het vertrouwensbeginsel.....	6
2.2.	Het vertrouwensbeginsel na de Amsterdamse dakopbouw .....	7
2.2.1.	Het feitencomplex .....	7
2.2.2.	De conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel.....	8
2.2.3.	Het Amsterdamse dakopbouw-arrest .....	8
2.2.4.	Meer burgerperspectief?.....	10
2.3.	Schadevergoeding in plaats van nakoming .....	11
3.	Schadevergoeding voor (on)rechtmatig overheidshandelen .....	13
3.1.	Het onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb .....	13
3.1.1.	Paul Krugerbrug .....	13
3.1.2.	Artikel 3:4, tweede lid, Awb .....	14
3.2.	Het zuiver schadebesluit op grond van het égalitébeginsel .....	14
3.2.1.	Van Vlodrop.....	15
3.2.2.	Égalitébeginsel .....	15
3.2.3.	Materiele en formele connexiteitseis.....	16
3.3.	De burgerlijke rechter als restrechter.....	16
3.3.1.	Bregstein-constructie.....	16
3.3.2.	Geen keuzevrijheid.....	17
3.4.	Vordering bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 6:162 BW .....	18
3.4.1.	Objectum litis-leer.....	18
3.3.2.	Leer van formele rechtskracht.....	19
3.5.	Verzoekschriftprocedure van artikel 8:88 Awb.....	19
3.5.1.	Onrechtmatige besluiten en voorbereidingshandelingen .....	20
3.5.2.	Competentieverdeling .....	20

4.	Nadeelcompensatie voor geschonden vertrouwen .....	22
4.1.	Het schadeveroorzakend besluit als toegangskaartje.....	22
4.1.1.	Het onzuiver schadebesluit in de praktijk .....	22
4.1.2.	Effectieve geschilbeslechting: bestuurlijke lus en andere instrumenten .....	23
4.1.3.	Vertrouwen contra legem .....	24
4.1.4.	Het vertrouwensbeginsel als grondslag voor schadevergoeding.....	25
4.2.	Égalité-aansprakelijkheid voor geschonden vertrouwen .....	26
4.2.1.	Doorschrijven van dispositieschade .....	26
4.2.2.	Abnormalité en specialité .....	27
4.2.3.	Égalitébeginsel: een exclusieve grondslag voor nadeelcompensatie? .....	28
4.2.4.	Gebonden beschikking .....	30
4.3.	De rol van de burgerlijke rechter als restrechter bij geschonden vertrouwen .....	31
5.	Schadevergoeding voor geschonden vertrouwen .....	32
5.1.	De verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter .....	32
5.2.	De vordering bij de burgerlijke rechter .....	34
5.3.	Onrechtmatigheid .....	36
	Conclusie en aanbeveling .....	37
	Literatuurlijst .....	41
	Jurisprudentielijst .....	45

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek

Bestuursorganen verstrekken tijdens de voorbereiding van besluiten informatie en inlichtingen. Bij de verstrekking van informatie of inlichtingen gaat weleens wat mis. Het is niet bepaald denkbeeldig dat de burger daardoor op het verkeerde been wordt gezet, vertrouwd op de onjuiste inlichtingen en zijn handelen daarop afstemt. Met de uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) de jurisprudentie over het vertrouwensbeginsel nieuw leven in geblazen. Deze vernieuwende uitspraak volgde op de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel (hierna: A-G) over het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. In de uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling de lat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel een stuk lager gelegd dan dat zij voorheen deed. De Afdeling en de A-G oordeelden dat de vraag of sprake is van een bindende toezegging meer bezien moet worden vanuit het ‘burgerperspectief’.<sup>1</sup> Nu de lat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel lager ligt, kan dit in beginsel vaker leiden tot een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel betekent echter niet dat gerechtvaardigde verwachtingen ook altijd moeten worden gehonoreerd.<sup>2</sup> Daarvoor is alleen plaats als bij een afweging van de betrokken belangen geen zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan.<sup>3</sup> Daarnaast kan het voorkomen dat toezeggingen niet meer nagekomen kunnen worden.

Dit plaatst overheden voor een probleem: hoe te handelen als een bindende toezegging is gedaan die niet (meer) nagekomen kan of mag worden? De Afdeling heeft net als A-G Wattel overwogen dat voor het bestuursorgaan de verplichting kan ontstaan de schade te vergoeden die er zonder het gerechtvaardigde vertrouwen niet was geweest.<sup>4</sup> We betreden dan het terrein van het overheidsaansprakelijkheidsrecht. Het overheidsaansprakelijkheidsrecht is complexe materie, al is het maar omdat schadevergoeding via verschillende procedurele wegen en op grond van verschillende grondslagen kan plaatsvinden. Daar komt bij dat, zoals in dit onderzoek zal blijken, niet alle grondslagen en procedurele wegen zijn gebaseerd op een wettelijke regeling. Daarnaast wordt met dit onderwerp het grensgebied tussen de rechtmatige en de onrechtmatige overheidsdaad betreden. Het is voor de rechtspraak daarom niet altijd duidelijk welke effectieve mogelijkheden ter beschikking staan om te komen tot vergoeding of compensatie van de schade indien het vertrouwensbeginsel geschonden is.

---

<sup>1</sup> Conclusie van staatsraad advocaat-generaal P.J. Wattel van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.21.

<sup>2</sup> Conclusie van staatsraad advocaat-generaal P.J. Wattel van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, punt 3.23 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>3</sup> Conclusie van staatsraad advocaat-generaal P.J. Wattel van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, punt 3.23

<sup>4</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Amsterdamse dakopbouw*).

## 1.2. Onderzoeksopzet

Het voorgaande leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

*“Via welke weg dient schadevergoeding plaats te vinden indien bij een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaat om de schade te vergoeden die er zonder het gewekte vertrouwen niet was geweest?”*

Met behulp van de volgende deelvragen wordt antwoord gegeven op bovenstaande onderzoeksvraag:

1. Wat zijn de voorwaarden voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel en wanneer leidt een beroep op het vertrouwensbeginsel tot de plicht om de schade te vergoeden?
2. Welke grondslagen en procedurele wegen zijn er voor schadevergoeding bij schending of niet-nakoming van gerechtvaardigde verwachtingen?
3. In hoeverre zijn deze rechtsgrondslagen en procedurele wegen al dan niet geschikt om schade te vergoeden die door het niet nakomen van gerechtvaardigde verwachtingen is ontstaan?

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van jurisprudentie over de onrechtmatige overheidsdaad en nadeelcompensatie van zowel de Afdeling, de Hoge Raad als het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Verder is gebruik gemaakt van de (voor dit onderwerp relevante) wetenschappelijke literatuur en huidige wettelijke regelingen.

## 1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreek ik allereerst de conclusie van A-G Wattel en de centraal staande *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak. Hoofdstuk 3 bevat een uiteenzetting over het Nederlandse schadevergoedings- en nadeelcompensatierecht. In hoofdstuk 4 en 5 wordt vervolgens nader ingegaan op de in hoofdstuk 3 besproken procedurele wegen en grondslagen uit het schadevergoedings- en nadeelcompensatierecht. In die hoofdstukken bespreek ik de toepasselijkheid van de besproken procedurele wegen en grondslagen in het geval dat gerechtvaardigde verwachtingen worden geschonden of niet worden nagekomen. Meer specifiek is hoofdstuk 4 toegespitst op het nadeelcompensatierecht en gaat hoofdstuk 5 verder in op het schadevergoedingsrecht. Ik sluit af met een conclusie en een aanbeveling voor de wetgever.

## 2. Het vertrouwensbeginsel

In de regel zal een bestuursorgaan de bij burgers gewekte verwachtingen kunnen en willen nakomen. De bevoegdheden van bestuursorganen zijn echter aan grenzen gebonden, waardoor zij niet altijd vrij zijn om over hun ‘rechten’ te beschikken. Door deze gebondenheid kan het zijn dat, nadat een toezegging is gedaan, blijkt dat het bestuursorgaan deze niet kan of wil nakomen. In de bestuursrechtelijke praktijk wordt dan ook regelmatig een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel. De voorwaarden voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel zijn ontwikkeld in de jurisprudentie. De conclusie van A-G Wattel en de daaropvolgende uitspraak van de Afdeling met betrekking tot de *Amsterdamse dakopbouw* geven een nieuwe invulling aan het vertrouwensbeginsel. Om de gevolgen van de nieuwe invulling te kunnen duiden, gaat dit hoofdstuk in op de voormalige en nieuwe jurisprudentie inzake het vertrouwensbeginsel.

### 2.1. Het vertrouwensbeginsel voor de Amsterdamse dakopbouw

Het vertrouwensbeginsel is een ongeschreven rechtsbeginsel dat van bestuursorganen verlangt dat zij het vertrouwen dat zij hebben gewekt, en dat heeft geleid tot gerechtvaardigde verwachtingen, niet mogen beschamen.<sup>5</sup> Kortom: beloofd is beloofd. De wet geeft echter geen voorwaarden voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. De voorwaarden zijn derhalve ontwikkeld in de rechtspraak. Lange tijd luidde de standaardoverweging van de Afdeling dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel een “*aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging, gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend*” nodig was.<sup>6</sup> Uit deze rechtspraak volgen een aantal voorwaarden wil de burger bescherming kunnen ontnemen aan het vertrouwensbeginsel. Allereerst moet degene die vertrouwen heeft gewekt, bevoegd zijn om vertrouwen te wekken.<sup>7</sup> Het dient daarbij te gaan om een beslissingsbevoegd bestuursorgaan dat vertrouwen heeft gewekt en geen ambtenaar of loketmedewerker.<sup>8</sup> Daarnaast moet de toezegging concreet en ondubbelzinnig zijn. Er mogen geen voorbehouden zijn gemaakt en de toezegging moet een duidelijke standpuntbepaling betreffen.<sup>9</sup>

#### 2.1.1. Het vertrouwensbeginsel in de praktijk

In de praktijk slaagde een beroep op het vertrouwensbeginsel zelden.<sup>10</sup> In veel gevallen konden uitspraken of informatieverstrekking van bestuursorganen niet worden aangemerkt als een concrete en ondubbelzinnige toezegging.<sup>11</sup> Als een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel niet struikelde over de concreetheid en ondubbelzinnigheid van de toezegging, deed het dat wel

---

<sup>5</sup> Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014 p. 315

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1745 (*Meneer Paprika*).

<sup>7</sup> Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014 p. 316.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1678, AB 2013/400.

<sup>9</sup> Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014 p. 316.

<sup>10</sup> Van Male, *NTB* 2014/14.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:672, AB 2018/128 m.nt. Damen (*Bomenkap voetbalvelden*).

op de toerekening van de toezegging.<sup>12</sup> De problematiek kan geïllustreerd worden aan de hand van de volgende twee voorbeelden.

In de uitspraak van de Afdeling van 12 september 2018 strandde het beroep op het vertrouwensbeginsel op de concreetheid en ondubbelzinnigheid van de toezegging.<sup>13</sup> In deze zaak had de toezichthouder van de gemeente Epe tijdens een controle bij de bouw van een recreatiewoning medegedeeld dat “alles er goed uit zag”. Nadien bleek de recreatiewoning in afwijking van de verleende omgevingsvergunning gebouwd. Appellant deed vervolgens een beroep op het vertrouwensbeginsel. Hij legde daaraan ten grondslag dat de toezichthouder tijdens de controle niet heeft medegedeeld dat in afwijking van de omgevingsvergunning werd gebouwd. De toezichthouder had de woning tijdens de controle zelfs uitvoerig opgemeten en gereed bevonden. De Afdeling oordeelde in deze zaak dat de gereedmelding van een bouwplan door de toezichthouder en de mondelinge mededeling dat “alles er goed uit zag” niet is aan te merken als een concrete, ondubbelzinnige toezegging. Het feit dat door de toezichthouder niets is gezegd of opgemerkt, betekende niet dat er een toezegging is gedaan.

Een sprekend voorbeeld van een beroep dat strandde op de onbevoegdheid van het bestuursorgaan is de uitspraak van de Afdeling van 12 juni 2013.<sup>14</sup> In deze zaak had het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven (hierna: college) een last onder dwangsom opgelegd voor overtredingen van het Gebruiksbesluit (nu het Bouwbesluit 2012). Tijdens een hercontrole deed de toezichthouder de toezegging dat de gemeente niet tot invordering van dwangsommen over zou gaan indien voor 1 december 2010 een programma van eisen zou worden ingediend. Ondanks dat tijdig een programma van eisen was ingediend, ging het college over tot invordering van de verbeurde dwangsommen. Het college stelde zich op het standpunt dat de overtredingen niet tijdig waren beëindigd, er van rechtswege dwangsommen waren verbeurd en zij over kon gaan tot invordering van de verbeurde dwangsommen. Appellant verweerde zich met een beroep op het vertrouwensbeginsel. Hij stelde dat hij mocht vertrouwen op de uitlatingen van de toezichthouder. Omdat hij tijdig een programma van eisen had ingediend, zouden er geen dwangsommen worden ingevorderd. De Afdeling oordeelde dat de toezichthouder niet bevoegd was namens het college toezeggingen te doen. Het college was daarom niet gebonden aan de toezeggingen. Dat appellant niet op de hoogte was van de beslissingsonbevoegdheid van de toezichthouder, maakte dit niet anders.

### **2.1.2. Kritiek op het vertrouwensbeginsel**

Het zal niet verbazen dat burgers op basis van de hiervoor behandelde jurisprudentie regelmatig een gevoel van teleurstelling overhielden aan hun contacten met of vertrouwen in de overheid. De burger spreekt met niet bevoegde ambtenaren en/of komt niet bij het juiste loket en heeft daar zelf geen weet van. Daarbij kunnen uitlatingen, ook al zijn deze niet ondubbelzinnig of concreet genoeg, vanuit het perspectief van de burger bezien wel verwachtingen wekken.

---

<sup>12</sup> Damen & Groot, *JBplus* 2019/03, par. 3.

<sup>13</sup> ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2946 (*Epe*).

<sup>14</sup> ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2852, AB 2013/399 m.nt. Damen (*toezegging toezichthouder Eindhoven*).



Vanwege de onneembare hindernissen die burgers moest zien te overbruggen, werd de strenge jurisprudentie in de literatuur daarom regelmatig als burgeronvriendelijk omschreven.<sup>15</sup>

## **2.2. Het vertrouwensbeginsel na de Amsterdamse dakopbouw**

Wellicht dat de Afdeling zich de kritiek op de jurisprudentie omtrent het vertrouwensbeginsel heeft aangetrokken, want in 2019 komt er een kentering in de rechtspraak over het vertrouwensbeginsel. In oktober 2018 heeft de voorzitter van de Afdeling aan A-G Wattel gevraagd een conclusie te nemen over het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht.<sup>16</sup> Het verzoek aan de A-G bevatte onder meer de volgende vragen<sup>17</sup>:

- a. *“Kunnen uitlatingen jegens een individu in rechte te eerbiedigen vertrouwen wekken ten aanzien van het niet toepassen van een herstelsanctie in het omgevingsrecht?”;*
- b. *Aan welke eisen moet een zodanige uitlating dan voldoen;*
- c. *In hoeverre speelt hierbij een rol of het afzien van herstel leidt tot strijd met een publiekrechtelijk voorschrift?”;*
- d. *‘Onder welke omstandigheden is het bestuursorgaan verplicht tot het aanbieden van schadevergoeding, dan wel draagt het aanbieden van schadevergoeding eraan bij dat een handhavingsbeslissing de toets aan het evenredigheidsbeginsel doorstaat?’<sup>18</sup>*

### **2.2.1. Het feitencomplex**

Aanleiding voor het verzoek was een last onder dwangsom die door het algemeen bestuur van de bestuurscommissie stadsdeel Zuid van de gemeente Amsterdam is opgelegd. Deze last onder dwangsom richt zich tegen een dakopbouw- en terras die in 1990-1992 door de vorige eigenaren van het gebouw is gerealiseerd. De vorige eigenaren van het gebouw hebben een uitgebreide schriftelijke verklaring overlegd waaruit blijkt dat de realisatie van de dakopbouw- en het terras in overleg met een toezichthouder van de gemeente Amsterdam is gegaan. Volgens de toezichthouder was het beter om te wachten met het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, omdat er in de toekomst meer mogelijkheden voor vergunningsvrij bouwen kwamen. In 1993 was er wederom contact met de toezichthouder, die nogmaals adviseerde te wachten met het indienen van een aanvraag en verklaarde dat “alles er goed uit zag”. Om later leed te voorkomen vroegen de toenmalige eigenaren of er toch niet een melding of aanvraag gedaan kon worden. De toezichthouder gaf daarop wederom aan dat er “eenvoudigweg geen laatje is, waar we dat in kunnen doen”. Wel beloofde de toezichthouder een interne memo op te stellen, zodat bij de gemeente Amsterdam bekend zou zijn dat het bouwwerk in overleg met de toezichthouder is gebouwd. In 2000 en 2006 werd nogmaals door een ambtenaar bevestigd dat het indienen van een aanvraag voor het bouwwerk niet nodig was en dat het bouwwerk ongemoeid zou worden gelaten. Volgens het college was er desondanks geen sprake van een concrete, ondubbelzinnige en onvoorwaardelijke toezegging door een

---

<sup>15</sup> Aldus Damen 2018 en Albers, *Gst.* 2019/153.

<sup>16</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 2.1-2.5

<sup>17</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 2.2.

<sup>18</sup> Idem

daartoe bevoegd persoon. Het beroep op het vertrouwensbeginsel zou daarom volgens het college niet slagen.

### **2.2.2. De conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel**

In antwoord op het verzoek van de Afdeling heeft A-G Wattel op 20 maart 2019 een conclusie genomen over het vertrouwensbeginsel.<sup>19</sup> A-G Wattel concludeert dat “*uitlatingen die als een toezegging opgevat moeten worden, gerechtvaardigd vertrouwen kunnen wekken dat een overheidsorgaan geen herstelsanctie zal opleggen ondanks overtreding van bijvoorbeeld een vergunningplicht*”.<sup>20</sup> Bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel moeten drie stappen worden doorlopen.<sup>21</sup> De eerste stap is de vraag of een uitlating als een toezegging kan worden aangemerkt. Bij de beantwoording van deze vraag is niet alleen van belang of die uitlating een toezegging is, maar ook of deze is gedaan door een overheidsfunctionaris van wie het redelijk is te denken dat die de mening van het bevoegde overheidsorgaan weergeeft.<sup>22</sup> De A-G pleit in zijn conclusie nadrukkelijk voor een soepelere benadering vanuit het burgerperspectief.<sup>23</sup> Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een toezegging moet de nadruk worden gelegd op wat een redelijk denkende burger mocht veronderstellen.<sup>24</sup> Belangrijk is hoe uitlatingen op een benadeelde over komen en of de burger er redelijkerwijs vanuit kon gaan dat de toezegging nagekomen zou worden.<sup>25</sup> Er vindt kortom een verschuiving plaats van de ‘uitzendleer’ naar de ‘aankomstleer’.<sup>26</sup> De tweede stap betreft de vraag wanneer een uitlating daadwerkelijk aan het bestuursorgaan kan worden toegerekend. Volgens de A-G moet minder waarde worden gehecht aan de precieze bevoegdheidsverdeling en meer aan de vraag of de burger ervan uit kon gaan dat de medewerker het standpunt van het bestuursorgaan vertolkte.<sup>27</sup> Ook deze verschuiving is ingegeven vanuit de gedachte dat meer waarde moet worden gehecht aan het perspectief van de burger in plaats van het bestuurlijk perspectief.<sup>28</sup> De derde stap houdt een belangenafweging in tussen het belang van de burger enerzijds en overige (maatschappelijke) belangen anderzijds. Het versoepelen van de eerste twee stappen zal volgens de A-G vaker leiden tot deze belangenafweging.<sup>29</sup>

### **2.2.3. Het Amsterdamse dakopbouw-arrest**

De Afdeling neemt de conclusie over en zet een nieuwe lijn in voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.<sup>30</sup> In de uitspraak van 29 mei 2019 over de Amsterdamse dakopbouw heeft

---

<sup>19</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896.

<sup>20</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.14.

<sup>21</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.8.

<sup>22</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.17.

<sup>23</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.16.

<sup>24</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.16.

<sup>25</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.1.

<sup>26</sup> Bij de aankomstleer gaat het erom hoe een burger de strekking van uitlatingen/gedragingen van overheidsfunctionarissen redelijkerwijs mocht begrijpen. Daartegenover staat de uitzendleer: hoe de overheidsfunctionaris de uitlating bedoelt. Aldus Damen & Groot, *JBplus* 2019/03.

<sup>27</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.16.

<sup>28</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.21.

<sup>29</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.12 en 3.21.

<sup>30</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11, *AB* 2019/302, m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

de Afdeling het stappenplan voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel verder uiteengezet.<sup>31</sup> Hieronder volgt een bespreking van deze drie stappen.

### ***Stap 1: Toezegging?***

Allereerst is het de vraag of er sprake is van ‘*de indruk van een welbewuste standpuntbepaling over een toekomstige bevoegdheidsuitoefening*’.<sup>32</sup> Degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat een ambtenaar van het bestuursorgaan een uitlating heeft gedaan en dat deze uitlating redelijkerwijs de indruk wekt van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop het een bevoegdheid al dan niet zal uitoefenen.<sup>33</sup> Alle omstandigheden, zoals onder meer de deskundigheid van de burger en de goede trouw, zijn daarvoor van belang. Ook zonder schriftelijk stuk kan het aannemelijk zijn dat een toezegging is gedaan.<sup>34</sup> Daarbij is van belang of het bestuursorgaan de gestelde toezegging betwist.<sup>35</sup> Het perspectief van een redelijk denkende burger staat bij de beantwoording van deze vraag voorop.<sup>36</sup> Het gaat niet zozeer om wat het bestuursorgaan met de uitlating heeft bedoeld, maar hoe een burger deze uitlating zou kunnen opvatten. Algemene voorlichting of een uitlating met een uitdrukkelijk voorbehoud kwalificeren in ieder geval niet als welbewuste standpuntbepaling.<sup>37</sup>

### ***Stap 2: Bevoegdheid***

De volgende vraag die gesteld moet worden is of deze welbewuste standpuntbepaling is gedaan door iemand van wie mocht worden aangenomen dat hij de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.<sup>38</sup> In de uitspraak *Overbetuwse paardenbak* liet de Afdeling de strenge lijn op dit punt al vieren. Zij oordeelde dat “*een beroep op het vertrouwensbeginsel ook kan slagen indien bepaalde toezeggingen zijn gedaan door een persoon waarvan de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte*”.<sup>39</sup> Doordat minder dan voorheen de nadruk moest worden gelegd op de precieze bevoegdheidsverdeling betekende deze uitspraak een belangrijke nuance in de jurisprudentie.<sup>40</sup> Net als A-G Wattel volgt de Afdeling deze versoepeling.<sup>41</sup>

### ***Stap 3: Belangenafweging***

Als de eerste twee vragen bevestigend worden beantwoord, slaagt het beroep op het vertrouwensbeginsel.<sup>42</sup> Een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel brengt echter niet met

---

<sup>31</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11, AB 2019/302, m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>32</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> Idem

<sup>35</sup> Idem

<sup>36</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.1.

<sup>37</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>38</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>39</sup> ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, r.o. 6.1, AB 2017/425, m.nt. Sanders (*Overbetuwse paardenbak*).

<sup>40</sup> ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, AB 2017/425, m.nt. T.N. Sanders; Albers, *Gst.* 2019/153, p. 775; Van de Sande, *O&A* 2019/44, p. 82-83.

<sup>41</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>42</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4, AB 2019/302, m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

zich dat de toezegging ook moet worden nagekomen.<sup>43</sup> Of de toezegging moet worden nagekomen, komt aan de orde bij de derde vraag uit het stappenplan van de Afdeling, die luidt: “*wat is de betekenis van het gewekte vertrouwen en moet het gewekte vertrouwen in afweging van alle belangen worden nagekomen?*”<sup>44</sup> De Afdeling handhaaft het uitgangspunt dat het vertrouwensbeginsel niet met zich brengt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd.<sup>45</sup> Daarvoor is alleen plaats indien bij een afweging van de betrokken belangen geen zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan.<sup>46</sup> In het omgevingsrecht staan derde-belangen vaak aan honorering van een beroep op het vertrouwensbeginsel in de weg.<sup>47</sup> Die belangen kunnen zwaarder wegen dan het belang van de betrokkene tot nakoming van het gewekte vertrouwen. Het gaat hierbij om het niet handelen in strijd met de wet, het algemeen belang en belangen van derden.<sup>48</sup> Bij overtredingen in het omgevingsrecht weegt de beginselplicht tot handhaving zwaar.<sup>49</sup> De Afdeling benadrukt wel dat als geen concrete belangen van enige betekenis kunnen worden aangewezen, nakoming van het gerechtvaardigd vertrouwen alsnog mogelijk is.

In het geval van de Amsterdamse dakopbouw oordeelde de Afdeling dat het college gerechtvaardigd vertrouwen had gewekt dat niet handhavend opgetreden zou worden. Het college had in redelijkheid van handhavend optreden moeten afzien. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat het dakterras en de opbouw al 25 jaar aanwezig zijn. Het college was daarvan op de hoogte, maar zag geen reden om daartegen handhavend op te treden. Er is niet gebleken van klachten van derden. Ook op de naastgelegen panden zijn dakterrassen aanwezig. Tot slot constateert de Afdeling dat inmiddels voor het grootste deel van het dakterras een omgevingsvergunning is verleend.

#### **2.2.4. Meer burgerperspectief?**

Voorgaande paragrafen laten zien dat op het punt van de bevoegdheidstoerekening inderdaad een verschuiving naar het burgerperspectief plaatsvindt. Toch zijn de voorwaarden voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel voor een groot aantal gevallen nog steeds onoverkomelijk. Zo vereist de eerste stap uit het stappenplan een welbewuste standpuntbepaling over een toekomstige bevoegdheidsuitoefening. Ook vanuit het perspectief van de burger bezien zullen uitlatingen die vertrouwen bij de burger hebben gewekt in de meeste gevallen geen welbewuste standpuntbepaling behelzen, laat staan een uitspraak doen over toekomstige bevoegdheidsuitoefening. Net als voorheen zullen de meeste gevallen daarom alsnog struikelen over de eerste stap. Komt het wel tot een beoordeling van stap twee dan levert de staatsrechtelijke taakverdeling tussen college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad een probleem op.<sup>50</sup> Zo wil de Afdeling nog weinig weten van toerekening van

---

<sup>43</sup> Van de Sande, *O&A* 2019/44.

<sup>44</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4, *AB* 2019/302, m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>45</sup> Van de Sande, *O&A* 2019/44.

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.23.

<sup>48</sup> Van de Sande, *O&A* 2019/44.

<sup>49</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4, *AB* 2019/302, m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>50</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2766 (*Herbouw woning Berkelland*) en ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949, r.o. 4.3, *AB* 2019/484 m.nt. Damen (*Kaag en Braassem*).

een trias overschrijdende situatie. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien toezeggingen die zijn gedaan door of namens het college van burgemeester en wethouders maar de gemeenteraad uiteindelijk anders beslist.<sup>51</sup> Een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt in deze gevallen niet, met als gevolg dat de rekening geheel voor de burger is. Het is dus de vraag of een burger zich en/vaker of sneller met succes kan beroepen op het vertrouwensbeginsel.<sup>52</sup>

### 2.3. Schadevergoeding in plaats van nakoming

Is honorering van het gerechtvaardigd gewekte vertrouwen niet mogelijk, omdat er zwaarder wegende belangen aan nakoming in de weg staan, dan kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om schade door niet-nakoming van het gewekte vertrouwen te vergoeden.<sup>53</sup> Vergoeding van de zogeheten dispositieschade is een alternatief voor nakoming.<sup>54</sup> Dispositieschade betreft de schade die is ontstaan doordat de benadeelde op basis van het gewekte vertrouwen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan hij schade lijdt als de verwachtingen niet nagekomen worden.<sup>55</sup> De benadeelde heeft ‘gedisponeerd’ indien de benadeelde investeringen heeft gedaan die hij of zij anders achterwege zou hebben gelaten.<sup>56</sup> Of de benadeelde heeft gedisponeerd en hoe groot zijn schade daadwerkelijk is, kan een rol spelen voor de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel.<sup>57</sup>

In het *Amsterdamse dakopbouw*-arrest heeft de Afdeling weinig aandacht besteed aan het schadevergoedingsrechtelijke aspect. De Afdeling was daartoe ook niet genoodzaakt omdat in de voorliggende zaak geen zwaarder wegende belangen aan nakoming van het vertrouwen in de weg stonden. De toezeggingen moesten derhalve worden nagekomen. In eerdere rechtspraak heeft de Afdeling zich wel uitgelaten over de verplichting tot schadevergoeding indien gerechtvaardigde verwachtingen geschonden worden. In de zaak omtrent een *Suit Supply* winkel oordeelt de Afdeling dat “voor het bestuursorgaan de verplichting kan ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden als onderdeel van diezelfde besluitvorming”.<sup>58</sup> Deze standaardpassage uit de rechtspraak van de Afdeling kent drie elementen:

- (i) Er kan een verplichting ontstaan om de schade te vergoeden;
- (ii) Het betreft de schade die er zonder het vertrouwen niet zou zijn geweest;
- (iii) Schadevergoeding vindt plaats als onderdeel van diezelfde besluitvorming.

(i) *Er kan een verplichting ontstaan om de schade te vergoeden.*

---

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949, r.o. 4.3, *AB* 2019/484 m.nt. Damen (*Kaag en Braassem*) waarin de Afdeling oordeelde dat grote terughoudendheid moet worden betracht bij het aannemen van gebondenheid van een gemeenteraad aan mededelingen van andere bestuursorganen van dezelfde rechtspersoon.

<sup>52</sup> Zie hiervoor ook Albers, *Gst.* 2019/153 en Marseille & De Graaf, *AA* 2019/12.

<sup>53</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4 (*Amsterdamse dakopbouw*); Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par 3.25 e.v.

<sup>54</sup> Aldus Wattel, Conclusie staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par 3.22.

<sup>55</sup> Cramwinckel en Van Triet, *NTB* 2016/16.

<sup>56</sup> Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 320.

<sup>57</sup> Aldus Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 320.

<sup>58</sup> ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1832 (*Suit Supply*).

Uit deze ‘kan-bepaling’ blijkt dat er ruimte is voor het bestuursorgaan om een toezegging niet na te komen zonder de schade te vergoeden. Uit de rechtspraak volgt niet in welke gevallen dispositieschade niet hoeft te worden vergoed bij niet-nakoming van een toezegging. Gedacht kan worden aan de gevallen waarin er sprake is van eigen schuld aan de kant van de benadeelde (artikel 6:101 BW).<sup>59</sup>

(ii) *Het betreft schade die er zonder het vertrouwen niet zou zijn geweest.*

Met dit element uit de standaardpassage van de Afdeling wordt gedoeld op de eerdergenoemde dispositieschade. Uit deze passage volgt dat het gaat om schade die in causaal verband staat met een handeling of nalaten als gevolg van gewekte verwachtingen.<sup>60</sup> Het gaat daarbij niet om de schade die wordt geleden als gevolg van het niet-nakomen van de toezegging, maar de schade als gevolg van het doen van de toezegging. Er moet wel sprake zijn voor schade om voor schadevergoeding in aanmerking te komen. Een burger die weliswaar heeft vertrouwd op een toezegging, maar geen schade lijdt indien de toezegging niet wordt nagekomen, komt niet voor schadevergoeding in aanmerking. Deze schade kan zowel bestaan uit financieel nadeel als niet vermogensrechtelijke schade. Indien de benadeelde aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van dispositieschade, moet worden bepaald hoe groot de schade is (artikel 6:97 BW) en in hoeverre dat nadeel kan worden toegerekend aan de onjuiste toezegging (artikel 6:98 BW).<sup>61</sup>

(iii) *Schadevergoeding vindt plaats als onderdeel van diezelfde besluitvorming.*

Dit element houdt in dat, als het bestuursorgaan tot vergoeding van de schade dient over te gaan, de beslissing over schadevergoeding in datzelfde besluit worden neergelegd. Hieruit volgt dat een zogenoemd onzuiver of onzelfstandig schadebesluit moet worden genomen, waar in het volgende hoofdstuk nader op in wordt gegaan.<sup>62</sup> Uit deze jurisprudentie volgt overigens niet dat schadevergoeding moet worden aangeboden, maar dat het bestuursorgaan de verplichting om de mogelijkheid tot toekenning van schadevergoeding moet onderzoeken.<sup>63</sup> De belangenafweging zou ertoe moeten leiden dat het rechtsgevolg van het hoofdbesluit niet tot stand kan worden gebracht zonder de vertrouwende betrokkene schadevergoeding aan te bieden.<sup>64</sup> Een besluit waarin dat onderzoek niet heeft plaatsgevonden is in strijd met artikel 3:2 j° 3:4 van de Awb. Deze stap levert meer hoofdbrekers op dan de Afdeling doet voorkomen.<sup>65</sup> In de volgende hoofdstukken ga ik hier verder op in.

---

<sup>59</sup> C.N.J. Kortmann, ‘Geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel, wat nu?’, *Stibbe*, 18 september 2019, [stibbe.com](http://stibbe.com).

<sup>60</sup> Cramwinckel en Van Triet, *NTB* 2016/16.

<sup>61</sup> ABRvS 12-02-2020, ECLI:NL:RVS:2020:1278, *AB* 2020/252, m.nt. C.N.J. Kortmann.

<sup>62</sup> ABRvS 22-04-2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, *AV* 2020/271, m.nt. S.F.A. van Ravels.

<sup>63</sup> ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3683, *AB* 2016/415, m.nt. Tjepkema.

<sup>64</sup> Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid* 2019/18.2.

<sup>65</sup> Vergelijk: Van de Sande, *O&A* 2019/44.

### 3. Schadevergoeding voor (on)rechtmatig overheidshandelen

In het vorige hoofdstuk is gebleken dat zwaarder wegende belangen aan honorering van de gewekte verwachtingen in de weg kunnen staan. In deze gevallen kan een oordeel van de rechter de gevolgen van het overheidshandelen of het nalaten daarvan niet veranderen. Dit betekent niet dat de benadeelde de schade als gevolg van de schending van de gerechtvaardigde verwachtingen moet accepteren. Onder omstandigheden kan de benadeelde aanspraak maken op vergoeding van dispositieschade. In het huidige recht bestaan vijf (mogelijke) rechtsingangen, welke kunnen worden opgedeeld in twee categorieën:

1. *Nadeelcompensatie voor schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen.*
  - a. onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb;
  - b. zuiver schadebesluit op grond van het égalitébeginsel;
  - c. de burgerlijke rechter als restrechter.
2. *Schadevergoeding voor schade als gevolg van onrechtmatig overheidshandelen.*
  - d. vordering bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 6:162 BW;
  - e. verzoekschriftprocedure van artikel 8:88 Awb.

Voordat ik in de volgende hoofdstukken in ga op de vraag in hoeverre deze rechtsingangen daadwerkelijk een (effectieve) uitkomst bieden voor vergoeding van dispositieschade, bespreek ik in dit hoofdstuk op hoofdlijnen deze rechtsingangen.

#### 3.1. Het onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb

De eerste mogelijke rechtsingang voor schadevergoeding is het onzuiver schadebesluit. Een onzuiver schadebesluit is een onderdeel van een besluit dat primair over iets anders gaat dan schade, zoals de weigering van een vergunning of een last onder dwangsom.<sup>66</sup> Het is één besluit waar het schadeaspect deel uitmaakt van de belangenafweging.<sup>67</sup> Met het onzuiver schadebesluit wordt de benadeelde via een appellabel besluit een ingang geboden om vergoeding van de geleden schade af te dwingen bij de bestuursrechter.

##### 3.1.1. Paul Krugerbrug

Een belangrijke rol in de ontwikkeling van het onzuiver schadebesluit speelde de *Paul Krugerbrug*-uitspraak.<sup>68</sup> In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat een besluit dat aanzienlijke schade zou berokkenen aan de scheepswerf en machinefabriek De Liesbosch niet in stand kon blijven. De Afdeling vond dat bij de afweging van de betrokken belangen onvoldoende gewicht was toegekend aan de financiële belangen van dit bedrijf. De (financiële) consequenties van het besluit voor het bedrijf waren onvoldoende in kaart gebracht, terwijl het bedrijf volgens de Afdeling het recht had om bij het verlenen van de vergunning te weten op welk bedrag aan schadevergoeding hij recht had. De Afdeling hanteerde in deze uitspraak het

---

<sup>66</sup> Schlössels, Schutgens en Zijlstra 2019 p. 586.

<sup>67</sup> Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014 p. 777-778.

<sup>68</sup> ABRvS 12 januari 1982, AB 1982/299, m.nt. P.C.E. van Wijmen (*Paul Krugerbrug I*).

uitgangspunt dat een besluit moet worden vernietigd indien de vergoeding van de door dit besluit veroorzaakte schade, die redelijkerwijs niet of niet geheel voor rekening van gelaedeerden behoort te blijven, niet afdoende is gewaarborgd.

### **3.1.2. Artikel 3:4, tweede lid, Awb**

De grondslag van het onzuiver schadebesluit is het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4, tweede lid, Awb.<sup>69</sup> Uit het evenredigheidsbeginsel volgt dat de nadelige gevolgen van een besluit voor belanghebbenden niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit vereist dat aan het besluit een noodzakelijke afweging van de betrokken belangen vooraf is gegaan.<sup>70</sup> Deze afweging van belangen moet consistent en evenwichtig zijn.<sup>71</sup> De betrokken belangen kunnen ook financieel van aard zijn, zodat het bestuursorgaan in de besluitvorming ook rekening moet houden met het eventuele schadeaspect van het besluit.<sup>72</sup> Dat betekent ook dat een onzuiver schadebesluit alleen mogelijk is indien er ruimte is voor een belangenafweging.<sup>73</sup> Bij gebonden beschikkingen is dat niet het geval.<sup>74</sup>

Indien het bestuursorgaan niet (voldoende) ingaat op het schadeaspect is onvoldoende rekening gehouden met de nadelige gevolgen van het besluit.<sup>75</sup> Het besluit is dan in strijd met artikel 3:2 en 3:4, tweede lid, Awb genomen. De omstandigheid dat de uitkomst van een bestuurlijke belangenafweging leidt tot een in algemene zin evenwichtige wijze van bevoegdheidsuitoefening, doet daar niet aan af. Omdat de onrechtmatigheid wordt veroorzaakt door het niet toekennen van schadevergoeding, kan het bestuursorgaan een rechtmatig besluit nemen door op de juiste wijze in te gaan op het schadevergoedingsaspect in het besluit.<sup>76</sup> De benadeelde kan zich tegen het schadeveroorzakende (appellabele) besluit richten en in deze procedure naar voren brengen dat het besluit niet in stand kan blijven zonder dat tegemoet wordt gekomen in de schade.<sup>77</sup>

## **3.2. Het zuiver schadebesluit op grond van het égalitébeginsel**

Door de besluitvorming van bestuursorganen via de figuur van het onzuiver schadebesluit direct te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel kreeg de bestuursrechter handvaten om in de procedure over het schadeveroorzakende besluit nadeelcompensatie indirect af te dwingen.<sup>78</sup> Ook al bevat de rechtspraak nog sporen van het onzuiver schadebesluit, het onzuiver schadebesluit heeft haar grootste belang voor de praktijk inmiddels verloren door de komst van het zuiver schadebesluit. Bij een zuiver schadebesluit neemt het bestuursorgaan, los van het

---

<sup>69</sup> Schlössels & Zijlstra 2014, p. 538

<sup>70</sup> Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014 p. 777-778.

<sup>71</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 371

<sup>72</sup> Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014 p. 777-778.

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Aldus: Van de Sande, *O&A* 2019/44A. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 17-06-2020, ECLI:NL:RVS:2020:1425, *BR* 2020/65, m.nt. J.A. Mohuddy & A.J.G. Vegt; ABRvS 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5835 (*Den Haag*) en ABRvS 11 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9408 (*Zaltbommel*).

<sup>75</sup> ABRvS 12 januari 1982, *AB* 1982/299, m.nt. P.C.E. van Wijmen (*Paul Krugerbrug I*).

<sup>76</sup> Schlössels & Zijlstra 2014, p. 538

<sup>77</sup> Schlössels, Schutgens en Zijlstra 2019 p. 586.

<sup>78</sup> Schlössels & Zijlstra 2014, p. 538.



schadeveroorzakende besluit, een schriftelijke beslissing op een verzoek om schadevergoeding.<sup>79</sup>

### 3.2.1. Van Vlodrop

Tot de jaren '90 zag de bestuursrechter een zelfstandige beslissing over nadeelcompensatie slechts als een besluit indien die beslissing berustte op een wettelijke grondslag of een beleidsregel. Het vaststellen van een nadeelcompensatieregeling was destijds noodzakelijk om een publiekrechtelijke grondslag te creëren, waaraan een bestuursorgaan de bevoegdheid ontleent om een besluit te nemen omtrent de toekenning van nadeelcompensatie.<sup>80</sup> Daar kwam verandering in nadat de bestuursrechter in de baanbrekende *Van Vlodrop*-uitspraak<sup>81</sup> het buitenwettelijk zuiver schadebesluit accepteerde. Uit deze uitspraak volgt dat bestuursorganen gehouden zijn tot compensatie van onevenredige schade die is ontstaan in een door de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid ontstane rechtsverhouding. Echter, waar het voorheen nodig was om het schadeveroorzakende besluit aan te vechten, oordeelde de Afdeling in de *Van Vlodrop*-uitspraak dat bestuursorganen ook bevoegd zijn een zelfstandig besluit te nemen op een schadeverzoek van een burger.

Na de *Van Vlodrop*-uitspraak is het niet meer nodig om het schadeveroorzakende besluit aan te vechten om schade gecompenseerd te krijgen. De benadeelde kan er ook voor kiezen om een oordeel over schade door te schuiven naar een zelfstandige procedure los van het schadeveroorzakende besluit. Het doorschuiven van het schadeaspect naar een afzonderlijke procedure wordt in beginsel als een deugdelijke motivering van de belangenafweging aangemerkt.<sup>82</sup> Uit de belangenafweging moet blijken dat het bestuursorgaan van oordeel is dat de schade een onvermijdelijk gevolg is van zwaarder wegende belangen, maar niet aan de rechtmatigheid van het besluit in de weg staan.<sup>83</sup> Doorschuiven is niet mogelijk in het geval er sprake is van een dusdanige ernstige inbreuk op de belangen van de benadeelde dat het besluit niet rechtmatig kan worden genomen zonder schadevergoeding aan te bieden.<sup>84</sup>

### 3.2.2. Égalitébeginsel

Het égalitébeginsel vormt de grondslag voor het buitenwettelijke zuiver schadebesluit in het geval van schade is veroorzaakt door een rechtmatige overheidsdaad.<sup>85</sup> Het uit Frankrijk afkomstige beginsel houdt in dat de lasten ten gevolge van rechtmatig overheidsoptreden niet ten laste van een beperkte groep burgers of instellingen mogen komen, maar gelijkelijk over de hele samenleving worden verdeeld.<sup>86</sup> De vraag of aanspraak bestaat op nadeelcompensatie dient aan de hand van het égalitébeginsel te worden beantwoord.<sup>87</sup> Voor een geslaagd beroep op het

---

<sup>79</sup> Damen, in: *GS Onrechtmatige daad*

<sup>80</sup> Van den Broek & Tjepkema 2015

<sup>81</sup> ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997/229, m.nt. P.J.J. Van Buuren (*Van Vlodrop*).

<sup>82</sup> Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014 p. 777-778.

<sup>83</sup> Den Ouden en Tjepkema, *O&A* 2010/4

<sup>84</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 9 juni 2003, BR 2004/686, m.nt. Van Ravels

<sup>85</sup> Schlössels, Schutgens en Zijlstra 2019, p. 591.

<sup>86</sup> Schlössels & Zijlstra 2014, p. 507

<sup>87</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 12 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7851, AB 2004/95, m.nt. A.R. Neerhof (*Gedoogzone Heerlen*).

égalitébeginsel moet voldaan zijn aan de voorwaarde dat sprake is van een ‘speciale last’: de benadeelde wordt onevenredig getroffen ten opzichte van anderen in een vergelijkbare positie (de speciale last). Daarnaast moet er sprake zijn van een ‘abnormale last’: een onevenredige, buiten het normaal maatschappelijk risico vallende schade.<sup>88</sup>

### 3.2.3. Materiele en formele connexiteitseis

De bestuursrechter is alleen bevoegd kennis te nemen van een beroep tegen een zuiver schadebesluit indien de rechter ook bevoegd is te oordelen over beroepen tegen de schadeveroorzakende uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid. Dit betekent dat een zuiver schadebesluit in het verlengde van de gestelde schadeveroorzakende bevoegdheidsuitoefening moet liggen.<sup>89</sup> De schade van de burger moet zijn ontstaan door rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid (*materiele connexiteitseis*).<sup>90</sup> Daarnaast is de bestuursrechter slechts bevoegd tot kennisneming van beroepen tegen een zuiver schadebesluit, indien die rechter ook bevoegd is te oordelen over beroepen tegen de schadeveroorzakende uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid zelf (*formele of processuele connexiteitseis*).<sup>91</sup> Een derde vereiste voor ontvankelijkheid bij bestuursrechter is dat de burger belanghebbende dient te zijn bij het schadeveroorzakende besluit.<sup>92</sup> Indien aan alle vereisten is voldaan is de bestuursrechter bevoegd een oordeel te vellen over het zuiver schadebesluit.

## 3.3. De burgerlijke rechter als restrechter

De burgerlijke rechter fungeert onder het huidige recht als restrechter bij nadeelcompensatie.<sup>93</sup> Waar bestuursrechtelijke rechtsbescherming ontbreekt, is het de taak van de burgerlijke rechter om aanvullende rechtsbescherming te bieden.<sup>94</sup> In de gevallen waarin de benadeelde stelt schade te hebben geleden als gevolg van rechtmatig overheidshandelen, maar hij deze aanspraak niet langs bestuursrechtelijke weg kan realiseren, kan bij de civiele rechter een beroep worden gedaan op artikel 6:162 BW.<sup>95</sup>

### 3.3.1. Bregstein-constructie

De burgerlijke rechter biedt aanvullende rechtsbescherming voor rechtszoekenden die nadeelcompensatie wensen voor rechtmatig overheidshandelen of -nalaten. Hiervoor heeft de burgerlijke rechter een constructie voor nadeelcompensatie op basis van artikel 6:162 BW bedacht.<sup>96</sup> Deze zogenaamde ‘Bregstein-constructie’ houdt in dat een in beginsel rechtmatige overheidshandeling onrechtmatig is indien niet tegemoet wordt gekomen in de schade veroorzaakt door de nadelige gevolgen van die overheidshandeling.<sup>97</sup> Deze constructie komt

---

<sup>88</sup> Schlössels & Zijlstra 2014, p. 507 en 518

<sup>89</sup> ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997/229, m.nt. P.J.J. Van Buuren (*Van Vlodrop*).

<sup>90</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 193- 194

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Idem.

<sup>93</sup> Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014 p. 703.

<sup>94</sup> Van de Sande 2019 p. 118

<sup>95</sup> Polak 2010 *NTB* 2010/46

<sup>96</sup> Van Maanen 2002, p. 27

<sup>97</sup> Zie hierover Van Maanen 2002, p. 31-34.

tot uitdrukking in de arresten *Haagse Duinwaterleiding*<sup>98</sup> en *Voorste Stroom-arresten*<sup>99</sup>. In het arrest *Haagse Duinwaterleiding* overwoog de Hoge Raad dat: “de gemeente een gedragslijn heeft gevolgd, welke weliswaar vanuit het oogpunt der gemeentelijke belangen volkomen gerechtvaardigd of zelfs geboden kon zijn, doch waarvan zij tegenover de eigenaren der bedreigde perceelen eventuele nadeelige gevolgen, die daaruit voor deze mochten voortvloeien, voor hare rekening behoorde te nemen”.<sup>100</sup> In de *Voorste Stroom-arresten* oordeelde de Hoge Raad dat de handeling of gedraging zelf in beginsel niet onrechtmatig was, maar door de nadelige gevolgen voor de benadeelde niet te compenseren was toch sprake van een onrechtmatige overheidsdaad.<sup>101</sup> Door voorafgaand compensatie aan te bieden, kon de onrechtmatigheid van de overheidshandeling weggenomen worden.<sup>102</sup>

Ook nu baseert de Hoge Raad schadevergoeding voor rechtmatige overheidsdaad nog op artikel 6:162 BW. Wel is in de loop der jaren steeds duidelijker sprake van toetsing aan het *égalité*beginsel.<sup>103</sup> In de arresten *Leffers*,<sup>104</sup> *Lavrijsen*<sup>105</sup> en *Harrida BV*<sup>106</sup> is de Hoge Raad het *égalité*beginsel steeds explicieter gaan erkennen als grondslag voor nadeelcompensatie. Daar waar in *Leffers* slechts impliciet naar het *égalité*beginsel werd verwezen, overwoog de Hoge Raad in zowel *Lavrijsen* als *Harrida* expliciet dat het ging om een schadevergoedingsverplichting op grond van het *égalité*beginsel. Deze uitspraken hebben tot gevolg dat het *égalité*beginsel ook in het civiele recht een vorm van ongeschreven recht is geworden welke de overheid verplicht om onevenredige schade te vergoeden die zij in de uitoefening van het algemene belang veroorzaakt.<sup>107</sup> Ondanks de erkenning van het *égalité*beginsel in het civiele recht, moet een schadevordering bij de burgerlijke rechter wel op artikel 6:162 BW zijn gebaseerd.<sup>108</sup> De bevoegdheid van de burgerlijke rechter is, zoals hiervoor is gebleken, namelijk afhankelijk het karakter van de eis of het petitum.<sup>109</sup>

### 3.3.2. Geen keuzevrijheid

Indien de burgerlijke rechter bevoegd is te oordelen over het geschil, betekent dit echter niet dat de eiser ook ontvankelijk is in zijn vordering. Bij de ontvankelijkheid van de eiser komt betekenis toe aan de rechterlijke taakverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter.<sup>110</sup> Omdat een verdubbeling in de rechtsbescherming onwenselijk is treedt de civiele rechter terug wanneer aanvullende rechtsbescherming in het concrete geval niet nodig is.<sup>111</sup> Dat is bijvoorbeeld het geval indien een ingang bij de bestuursrechter (bijvoorbeeld op grond van

---

<sup>98</sup> HR 18 februari 1944, *NJ* 1944-1945/226 (*Haagse Duinwaterleiding*).

<sup>99</sup> HR 19 december 1952, *NJ* 1953/642 m.nt. Ph.A.N. Houwing (*Voorste Stroom VII*). Zie voor een uitgebreide bespreking van Van Maanen/van Ravels & Schueler 2002, p. 27-35.

<sup>100</sup> HR 18 februari 1944, *NJ* 1944-1945/226 (*Haagse Duinwaterleiding*).

<sup>101</sup> HR 19 december 1952, *NJ* 1953/642 m.nt. Ph.A.N. Houwing (*Voorste Stroom VII*).

<sup>102</sup> Idem.

<sup>103</sup> Zie HR 30 maart 2001, *AB* 2001/412 m.nt. Th.G. van Drupsteen (*Staat/Lavrijsen*).

<sup>104</sup> HR 18 januari 1991, *AB* 1991, 24 m.nt. F.H. van den Burg (*Leffers*).

<sup>105</sup> HR 30 maart 2001, *AB* 2001, 412 m.nt. Th.G. van Drupsteen; *JB* 2001, 107 m.nt. R.J.N. Schlössels (*Lavrijsen*).

<sup>106</sup> HR 20 juni 2003, *JB* 2003, 233 m.nt. GEvM; *AB* 2004, 84 m.nt. P.J.J. Van Buuren (*Harrida*).

<sup>107</sup> Aldus: Schutgens 2009, p. 205.

<sup>108</sup> Aldus Schlössels, Schutgens en Zijlstra 2019, p. 581.

<sup>109</sup> Schlössels & Zijlstra 2014 p. 143

<sup>110</sup> Schutgens 2009, p. 23-33

<sup>111</sup> HR 28 september 2018, *ECLI:NL:HR:2018:1806*, *JB* 2018/199 m.nt. R.J.N. Schlössels, r.o. 3.5.2 (*Namen agenten*).

een wet, een nadeelcompensatieregeling of een buitenwettelijk zuiver schadebesluit) de benadeelde voldoende rechtsbescherming biedt.<sup>112</sup> Een civiele nadeelcompensatievordering wordt door de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk verklaard als de belanghebbende bij de bestuursrechter kan procederen over nadeelcompensatie.<sup>113</sup> Uit de arresten *Pannenkoekhuis de Kabouter*<sup>114</sup> en *Asha Horeca B.V.*<sup>115</sup> volgt dat de Hoge Raad ervan uitgaat dat de benadeelde geen keuzevrijheid heeft.<sup>116</sup>

Met de komst van het zelfstandig schadebesluit is de functie van de burgerlijke rechter geslonken. De burgerlijke rechter fungeert in een aantal gevallen echter nog steeds als restrechter. In de gevallen waarin de beslissing op een verzoek om nadeelcompensatie geen appellabel besluit is, kan de benadeelde zich tot de burgerlijke rechter wenden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels, feitelijk handelen, zonder dat een wettelijk voorschrift of een behoorlijk bekendgemaakte beleidsregel een grondslag geeft voor vergoeding van nadeel als gevolg daarvan, en strafvorderlijk optreden.<sup>117</sup> Met de inwerkingtreding van titel 4.5 in de Awb en de daarin neergelegde brede grondslag voor nadeelcompensatie zal nadeelcompensatie nog meer het domein van de bestuursrechter worden. Dat is alleen niet zo in het geval dat het gestelde nadeel is veroorzaakt door wetgeving in formele zin of strafvorderlijk optreden van de overheid. In die gevallen blijft de gang naar de burgerlijke rechter de aangewezen weg.<sup>118</sup>

### **3.4. Vordering bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 6:162 BW**

Naast dat de burgerlijke rechter als restrechter oordeelt over vorderingen voor nadeelcompensatie, oordeelt de burgerlijke rechter over schadevorderingen op grond van onrechtmatige daad. De verplichting tot vergoeding van schade op grond van onrechtmatige daad is gecodificeerd in artikel 6:162 BW. Op grond van deze bepaling is: *“hij die jegens een ander een onrechtmatige daad, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden”*.

#### **3.4.1. Objectum litis-leer**

Ook indien de achterliggende rechtsverhouding publiekrechtelijk is, zal de burgerlijke rechter zich bevoegd achten kennis te nemen van een geschil op grond van onrechtmatige daad als de eiser stelt in een burgerlijk rechter te zijn geschaad. In het arrest *Guldemon/Noordwijkerhout*<sup>119</sup> redeneerde de Hoge Raad dat als de eis ziet op (een gestelde

---

<sup>112</sup> HR 17 december 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO9556, *NJ* 2005/152 m.nt. T. Koopmans, *AB* 2005/399 m.nt. F.J. van Ommeren, *JB* 2005/32 m.nt. R.J.N. Schlössels, r.o. 3.3.1 (*OZB/Staat*).

<sup>113</sup> Schlössels & Zijlstra 2014, p. 547-548.

<sup>114</sup> HR 6 december 2002 *AB* 2004, 17, m.nt. P.J.J. van Buuren, *JB* 2003/3, m.nt. R.J.N. Schlössels, *NJ* 2000, 616, m.nt. M. Scheltema (*Pannenkoekhuis De Kabouter*)

<sup>115</sup> HR 28 maart 2008, *JB* 2008/105 m.nt. JT en *NJB* 2008/865 (*Asha Horeca B.V.*).

<sup>116</sup> Schlössels 2014, p. 547

<sup>117</sup> HR 30 maart 2001, *AB* 2001, 412 m.nt. Th.G. van Drupsteen; *JB* 2001, 107 m.nt. R.J.N. Schlössels *NJ* 2003, 615 m.nt. M. Scheltema (*Lavrijsen*) en HR 18 november 2005, *AB* 2006,57 m.nt. B.P.M. van Ravels (*Politieregio Amsterdam-Amstelland*), HR 16 november 2001, *AB* 2002/25 en HR 2 september 2011, *NJ* 2011/39, HR 18 januari 1991, *AB* 1991/241, m.nt. F.H. van der Burg (*Leffers*), en HR 20 juni 2003, *JB* 2003, 233 m.nt. GEvM; *AB* 2004, 84 m.nt. P.J.J. Van Buuren (*Harrida BV*)

<sup>118</sup> Zie Kamerstukken II 2010/11 32 621, nr.3, p.14

<sup>119</sup> HR 31 december 1915, *NJ* 1916, 407 (*Guldemon/Noordwijkerhout*).

schending) burgerlijke rechten of schuldvorderingen, daarmee de bevoegdheid van de burgerlijke rechter is gegeven.<sup>120</sup> Of de achterliggende rechtsverhouding een privaatrechtelijk of een publiekrechtelijk karakter heeft is voor de bevoegdheid van de burgerlijke rechter niet van belang.<sup>121</sup> Deze *objectum litis*-leer brengt mee, dat wanneer de eis in de juiste bewoordingen wordt ingekleed doordat niet de onrechtmatigheid van een besluit maar een onrechtmatige daad wordt gesteld, de burgerlijke rechter bevoegd is.<sup>122</sup> Bij een geschil over het vergoeden van toegebrachte schade, zal de burgerlijke rechter dus vrijwel altijd bevoegd zijn.<sup>123</sup> De vordering kan in zulke gevallen worden gezien als een vordering tot schadevergoeding op grond van artikel 6:162 BW.<sup>124</sup>

### 3.3.2. Leer van formele rechtskracht

Als de eiser ontvankelijk is in zijn vordering bij de burgerlijke rechter, rijst de vervolgvraag in hoeverre de burgerlijke rechter bij de inhoudelijke beoordeling van de vordering rekening moet houden met het aanwezige dan wel ontbrekende oordeel van de bestuursrechter over de (on)rechtmatigheid van een besluit dat voor de bestuursrechter is of kon worden bestreden. Deze problematiek heeft geleid tot de ontwikkeling van de leer van de formele rechtskracht in de rechtspraak van de Hoge Raad. De Hoge Raad overwoog in het arrest *Heesch/van de Akker*<sup>125</sup> dat de burgerlijke rechter dient uit te gaan van de rechtmatigheid van een besluit dat niet is vernietigd of herroepen. In het geval dat tegen een besluit beroep open heeft gestaan en daar geen gebruik van is gemaakt, of wel gebruik van is gemaakt maar het beroep door de bestuursrechter is verworpen, moet worden uitgegaan van de rechtmatigheid van het besluit. In dat geval is er geen grond voor schadevergoeding uit onrechtmatige daad. Een gelaedeerde die een schadevergoeding wegens een onrechtmatig besluit vordert, is daardoor genoodzaakt twee procedures te voeren.

### 3.5. Verzoekschriftprocedure van artikel 8:88 Awb

Tot de invoering van de Awb diende twee stappen te worden gevolgd om tot schadevergoeding te komen. Allereerst moest de onrechtmatigheid van het besluit door de bestuursrechter vastgesteld worden. Daarna kon de burgerlijke rechter een uitspraak doen over de tegemoetkoming in de schade. Om aan deze omslachtige procedure een einde te maken, werd in artikel 8:73 Awb (oud) aan de bestuursrechter de bevoegdheid toegekend om zowel de onrechtmatigheid van het besluit als de schade vast te stellen. Deze regeling bood echter geen mogelijkheid om na de vernietiging van een schadeveroorzakend besluit in een afzonderlijke procedure bij de bestuursrechter om schadevergoeding te verzoeken. Om aan deze problematiek tegemoet te komen erkende de bestuursrechter het zelfstandig schadebesluit. Hiermee werd het voor de benadeelde mogelijk gemaakt om achteraf bij de bestuursrechter te procederen over eventuele schadevergoeding. Op 1 juli 2013 is een nieuwe titel 8.4 Awb in werking getreden. In artikel 8:88 Awb is een verzoekschriftprocedure opgenomen op grond waarvan een

---

<sup>120</sup> Schlössels & Zijlstra 2014 p. 143

<sup>121</sup> Schlössels & Zijlstra 2014 p. 143

<sup>122</sup> HR 31 december 1915, NJ 1916, 407 (*Guldemon/Noordwijkerhout*).

<sup>123</sup> Zie Van Ravels *NTBR* 2001. Zie ook Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 664.

<sup>124</sup> Kortmann 2005, p. 269

<sup>125</sup> HR 16 mei 1986, AB 1986 (*Heesch/van de Akker*), Schlössels & Zijlstra 2014, p. 422

gelaedeerde de bestuursrechter kan verzoeken een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade op grond van onrechtmatige daad.

### 3.5.1. Onrechtmatige besluiten en voorbereidingshandelingen

Artikel 8:88 lid 1, aanhef en onder a en b, van de Awb biedt de mogelijkheid om door middel van een zelfstandige verzoekschriftprocedure schade te verhalen op het bestuursorgaan indien er sprake is van een onrechtmatig besluit of een onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit.

Er is sprake van een onrechtmatig besluit wanneer het besluit is vernietigd, het bestuursorgaan de onrechtmatigheid erkent of het besluit is ingetrokken of herroepen op rechtmatigheidsgronden.<sup>126</sup> Wanneer sprake is van een voorbereidingshandeling is niet volledig duidelijk. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat daarvan in ieder geval sprake is in het geval van “*een feitelijke voorbereidingshandelingen in verband met een te nemen besluit worden verricht, zoals het doen van mededelingen of toezeggingen dan wel het geven van adviezen*”.<sup>127</sup> Hier geldt wel een cumulatieve connexiteitseis: de schade moet voortvloeien uit een onrechtmatige voorbereidingshandeling waar een onrechtmatig besluit uit volgt en de bestuursrechter dient op grond van het tweede lid bevoegd te zijn om een oordeel te vellen over het besluit. De bestuursrechter is dus niet bevoegd is te oordelen over een onrechtmatige handeling ter voorbereiding op een rechtmatig besluit.

In het tweede lid van artikel 8:88 Awb is de formele connexiteitseis opgenomen. Hieruit volgt dat de verzoekschriftprocedure van artikel 8:88 Awb niet van toepassing is op besluiten waarvan het beroep bij de bestuursrechter is uitgezonderd. Dit betekent dat de bestuursrechter alleen bevoegd is te oordelen over een verzoek tot schadevergoeding als de bestuursrechter ook bevoegd is om over het schadeveroorzakende besluit zelf te oordelen. Het voordeel van de verzoekschriftprocedure uit titel 8.4 van de Awb is dat het bestuursorgaan geen besluit hoeft te worden genomen over het vergoeden van schade.<sup>128</sup> Hierdoor komt het reguliere procesmodel van ‘vernietigen en terugverwijzen’ te vervallen.<sup>129</sup> De verzoekschriftprocedure wijkt hiermee af het traditionele besluitmodel van de Awb.<sup>130</sup> Er staan ook niet langer rechtsmiddelen open tegen het buitenwettelijke zuiver schadebesluit dat is genomen op een verzoek om vergoeding van schade als gevolg van een onrechtmatig besluit.<sup>131</sup>

### 3.5.2. Competentieverdeling

In artikel 8:89 Awb is de competentieverdeling tussen de bestuursrechter en de civiele rechter opgenomen voor wat betreft de verzoekschriftprocedure. De bestuursrechter is exclusief bevoegd in zaken waarover de Centrale Raad van Beroep of de Hoge Raad in enige of hoogste aanleg mag oordelen. Het gaat dan om geschillen in de sfeer van de sociale zekerheid, het belastingrecht en onrechtmatige vreemdelingrechtelijke besluiten of handelingen ten aanzien

---

<sup>126</sup> Zie bijvoorbeeld HR 31 mei 1991, NJ 1993, 112, m.nt. C.J.H. Brunner, AB 1992, 290 (*Van Gogh-Nederweert*) en HR 18 juni 1993, AB 1993/504 m.nt F.H. van den Burg (*St. Oedenrode-Van Aarle*),

<sup>127</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32621, 3, p. 44-45

<sup>128</sup> Aldus Schlössels & Zijlstra 2014, p. 489-490.

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> Schlössels & Zijlstra 2014, p. 460

<sup>131</sup> Van de Sande 2019, p. 113

van vreemdelingen. De tweede hoofdregel is dat de civiele rechter bevoegd is om te oordelen over alle andere schadeverzoeken als bedoeld in artikel 8:88 Awb. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij schade als gevolg van een besluit waarover de Afdeling als niet-vreemdelingenrechter of het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in enige of hoogste aanleg oordeelt. Deze regel lijdt uitzondering indien de gevraagde vergoeding ten hoogste €25.000,- bedraagt, dan is de bestuursrechter exclusief bevoegd. In schadezaken boven de €25.000,- is de burgerlijke rechter exclusief bevoegd en de bestuursrechter niet bevoegd. De bestuursrechter verklaart zich onbevoegd voor verzoeken gebaseerd op een hoger bedrag. In de schadezaken onder de €25.000,- zijn de burgerlijke rechter en de bestuursrechter allebei bevoegd. In deze schadezaken mag de eiser kiezen aan welke rechter hij het geschil voorlegt.<sup>132</sup> De eiser kan er ook voor kiezen bij de bestuursrechter het verzoek te beperken tot €25.000,- en zich na afloop van die procedure tot de burgerlijke rechter te wenden voor het bedrag dat boven de grens van €25.000,- uitkomt.<sup>133</sup>

Heeft de belanghebbende een geding aanhangig gemaakt bij de burgerlijke rechter dan zal de bestuursrechter zich ten aanzien van een later verzoek onbevoegd moeten laten verklaren.<sup>134</sup> Na de bestuursrechtelijke procedure bestaat de mogelijkheid tot herleving van de civiele actie omdat gedurende het bestuursproces kan blijken dat de schade het bedrag te boven gaat.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Aldus Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, p. 489.

<sup>133</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017: 2081.

<sup>134</sup> Schlössels & Zijlstra 2014 p. 152

<sup>135</sup> Idem.

## 4. Nadeelcompensatie voor geschonden vertrouwen

Hiervoor is gebleken dat er drie rechtsingangen bestaan om schade veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen gecompenseerd te krijgen: het zuiver schadebesluit, het onzuiver schadebesluit en de nadeelcompensatievordering bij de burgerlijke rechter. In dit hoofdstuk wordt besproken of deze rechtsingangen geschikt en effectief zijn in het geval gerechtvaardigde verwachtingen geschonden zijn. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 op het onzuiver schadebesluit als (on)geschikte en (in)effectieve rechtsingang ingegaan. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 het zuiver schadebesluit besproken. In de paragrafen 4.3 en 4.4 komen voorts het vertrouwen contra legem en de rol van de burgerlijke rechter aan bod.

### 4.1. Het schadeveroorzakend besluit als toegangkaartje

Vaak zal aan de schending van de gewekte verwachtingen een (appellabel) besluit vooraf zijn gegaan. Denk aan de weigering van een omgevingsvergunning, terwijl een wethouder eerder heeft toegezegd dat er een omgevingsvergunning verleend zou worden. Of het geval waarin een last onder dwangsom is opgelegd, terwijl een toezichthouder heeft aangegeven dat er geen overtredingen zijn en dat er niet handhavend opgetreden zal worden. Deze besluiten vormen een ingang om bij de bestuursrechter schadevergoeding af te dwingen. Degene die op de uitlatingen van het bestuursorgaan heeft vertrouwd en daardoor schade heeft geleden, kan zich tegen het appellabele besluit richten waarin de gewekte verwachtingen geschonden worden. Het bestuursorgaan zal dan in het besluit in moeten gaan op de geleden schade. Er is dan sprake van een onzuiver schadebesluit.

#### 4.1.1. Het onzuiver schadebesluit in de praktijk

Vanuit het perspectief van de benadeelde heeft het onzuiver schadebesluit het voordeel dat hij het hoofdbesluit kan tegenhouden totdat er duidelijkheid is geboden in de vorm van een adequate schadevergoeding.<sup>136</sup> Er kan in dat geval geen definitief besluit genomen worden zonder dat het bestuursorgaan dat in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld, beoordeelt of eventuele dispositieschade voor vergoeding in aanmerking komt. Een belangrijk procedureel voordeel hiervan is dat schadevergoeding kan worden gevorderd in dezelfde procedure als die waarin de geldigheid van het besluit ter discussie staat.<sup>137</sup> Een stapeling van procedures wordt hiermee voorkomen. Vanwege de voordelen die kleven aan het onzuiver schadebesluit, is naar het oordeel van A-G Wattel het onzuiver schadebesluit de juiste procedurele weg die gevolgd moet worden bij schendingen van het gerechtvaardigde vertrouwen.<sup>138</sup> Het is efficiënter en laagdrempeliger om het conflict zoveel mogelijk in één keer bij één rechter af te doen.<sup>139</sup> Daarnaast is de gecombineerde behandeling in één procedure ook

---

<sup>136</sup> Van de Sande, *O&A* 2019/44

<sup>137</sup> *Idem*.

<sup>138</sup> Conclusie van staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.29 – 3.30.

<sup>139</sup> *Idem*.



procedureel wenselijk doordat primair nakoming en subsidiair schadevergoeding gevorderd kan worden.<sup>140</sup>

Wattel wijst terecht op de voordelen die de route van het onzuiver schadebesluit biedt voor de benadeelde. Het onzuiver schadebesluit kent echter ook een keerzijde. Zo leidt het onzuiver schadebesluit tot onnodige bezwaar- en beroepsprocedures tegen in beginsel rechtmatige besluiten.<sup>141</sup> Een in beginsel rechtmatig besluit wordt geacht onrechtmatig (onevenredig) te zijn indien niet of onvoldoende is ingegaan op het schadeaspect. De bestuursrechter zal het ‘onrechtmatige’ besluit dan vernietigen. Dit leidt ertoe dat het bestuursorgaan een nieuw besluit dient te nemen. Dit procesmodel van vernietigen en terugverwijzen leidt tot vertraging en onzekerheid voor de benadeelde. Omdat een onderzoek naar de omvang van de schadevergoedingsplicht tijdrovend kan zijn is dit uit het oogpunt van effectieve en finale geschilbeslechting onwenselijk.

#### **4.1.2. Effectieve geschilbeslechting: bestuurlijke lus en andere instrumenten**

Toch moet het onzuiver schadebesluit niet helemaal worden afgeschreven. De bestuursrechter beschikt over verschillende middelen om een procedure over de band van een onzuiver schadebesluit doelmatig en doeltreffend af te kunnen wikkelen.

##### *(i) Bestuurlijke lus (artikel 8.51a Awb)*

Artikel 8:51a Awb biedt de bestuursrechter de mogelijkheid om een bestuurlijke lus toe te passen. Bij een bestuurlijke lus doet de bestuursrechter een tussenuitspraak waarbij hij aangeeft welke gebreken er zijn en draagt hij het bestuursorgaan op die gebreken te herstellen alvorens definitief uitspraak te doen in het geschil.<sup>142</sup> In de gevallen waarin het vertrouwensbeginsel een rol speelt, kan de bestuursrechter bij tussenuitspraak beslissen dat het besluit zonder vergoeding van de dispositieschade van de benadeelde onrechtmatig is en het bestuur opdragen om binnen een termijn een beslissing te nemen over die schade.<sup>143</sup> De bestuurlijke lus voorkomt dat de bestuursrechter het besluit vernietigd omdat onvoldoende is ingegaan op het schadeaspect, waarna de benadeelde alsnog met lege handen achterblijft. Het gevolg is dat de vervolprocedure zich nog slechts richt op de vraag of een recht op schadevergoeding bestaat. Met de bestuurlijke lus wordt het bestuursorgaan de mogelijkheid geven om alsnog (correct) op het schadeaspect in te gaan. Daar staat echter tegenover dat de uitvoering van een in beginsel rechtmatig besluit vertraging oploopt omdat het schadeveroorzakende besluit afhankelijk is van het recht op schadevergoeding.<sup>144</sup> Dit kan de bestuursrechter voorkomen door in de tussenuitspraak te oordelen dat het bestreden besluit, behalve op het punt van vergoeding van dispositieschade, rechtmatig is. Daarbij kan zo nodig duidelijk worden gemaakt dat met de uitvoering van het besluit kan worden begonnen.

##### *(ii) Gedeeltelijke vernietiging van het besluit*

---

<sup>140</sup> Idem.

<sup>141</sup> Aldus Van Ravels 2004, p. 80

<sup>142</sup> Polak *NTB* 2011/2

<sup>143</sup> Aldus Wattel (Conclusie van staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.30).

<sup>144</sup> Van de Sande *O&A* 2019/44

De bestuursrechter beschikt over nog een andere mogelijkheid om te voorkomen dat de uitvoering van een in beginsel rechtmatig besluit vertraging oploopt. De bestuursrechter kan ervoor kiezen om het bestreden besluit te vernietigen, voor zover het bestuursorgaan niet heeft beslist over de vergoeding van eventuele schade. Het bestuursorgaan moet dan alsnog beslissen over schadevergoeding in het kader van een onzelfstandig schadebesluit, maar het besluit blijft voor het overige in stand. Hierdoor staat er niets in de weg aan de uitvoering van het rechtmatige besluit, maar dient het bestuursorgaan nog wel een besluit te nemen over de vergoeding van eventuele schade. De Afdeling heeft deze oplossing recent toegepast in een zaak waar, ondanks toezeggingen van de wethouder, een omgevingsvergunning was geweigerd.<sup>145</sup> De Afdeling oordeelde dat er zwaarder wegende belangen waren om een vergunning in strijd met gerechtvaardigd vertrouwen niet te verstrekken. De Afdeling oordeelde verder dat het college in voorkomend geval wel had moeten bezien of er aanleiding bestond tot schadevergoeding voor de aanvrager, vanwege het schenden van dat vertrouwen. De Afdeling koos ervoor om het bestreden besluit te vernietigen, voor zover het bestuursorgaan niet heeft beslist over de vergoeding van eventuele schade. Het college moest alsnog beslissen over schadevergoeding in het kader van een onzuiver schadebesluit, maar de weigering van de vergunning bleef in stand. Dat heeft tot gevolg dat er in feite een zuiver schadebesluit moet worden genomen als gevolg van een beroep tegen het schadeveroorzakende besluit.<sup>146</sup> Het schadeveroorzakende besluit loopt dus verder geen vertraging op. De Afdeling biedt hiermee een doelmatige een laagdrempelige oplossing voor zowel het bestuursorgaan als de benadeelde.

#### 4.1.3. Vertrouwen contra legem

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat het vertrouwensbeginsel, behoudens enkele uitzonderingen, niet zover strekt dat het contra legem zou kunnen werken.<sup>147</sup> Als honorering van het gewekte vertrouwen contra legem niet mogelijk is, vindt er ook geen belangenafweging plaats. Er is immers op deze plek geen ruimte voor een belangenafweging, omdat de bevoegdheid voor het nemen van het besluit ontbreekt.<sup>148</sup> Dit maakt dat het onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb ongeschikt is voor de gevallen waar sprake is van een gebonden beschikking.<sup>149</sup> Artikel 3:4, tweede lid, Awb als grondslag van het onzuiver schadebesluit is namelijk alleen toereikend in de gevallen dat er sprake is van een discretionair besluit.<sup>150</sup> Het bestuursorgaan moet de bevoegdheid hebben om aan een afweging van de belangen toe te komen.<sup>151</sup> Bij de uitoefening van strikt gebonden bevoegdheden is er

---

<sup>145</sup> ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2175, AB 2021/43 m.nt. A.G.A. Nijmeijer (*Waalwijk*)

<sup>146</sup> Aldus Fransen & Van de Sande *NTB* 2021/13

<sup>147</sup> Aldus Van de Sande 2019, p. 253. Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1982; ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3544; ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:863 en ABRvS 7 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB7321. In twee recente uitspraken laat de Afdeling wel doorschemeren dat er ruimte is voor toepassing van het vertrouwensbeginsel contra legem. Zie daarvoor ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1278, AB 2020/252, m.nt. C.N.J. Kortmann. Dit is echter niet in lijn met vaste jurisprudentie omtrent honorering van vertrouwen contra legem.

<sup>148</sup> Aldus Van Ravels, in de noot bij de uitspraak van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, AV 2020/271. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van zie de uitspraak van 12 februari 2020, AB 2020/252, m.nt. Kortmann.

<sup>149</sup> Van de Sande *O&A* 2019/44 en Van de Sande 2019, p. 252-258.

<sup>150</sup> Van de Sande 2019, p. 252-258.

<sup>151</sup> ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, AV 2020/271 m.nt. S.F.A. van Ravels.

geen plaats voor een belangenafweging waarin het aanbieden van schadevergoeding een rol kan spelen.<sup>152</sup>

#### 4.1.4. Het vertrouwensbeginsel als grondslag voor schadevergoeding

Zoals in hoofdstuk 3 bleek, wordt de grondslag voor het onzuiver schadebesluit in de rechtspraak gevonden in het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, Awb. Artikel 3:4, tweede lid, Awb geeft geen criteria voor de belangenafweging, behalve dat deze niet onevenredig mag zijn.<sup>153</sup> Indien gerechtvaardigd vertrouwen is geschonden, is er echter geen sprake meer van een evenredigheidsbeoordeling, maar staat vast dat het bestuursorgaan onrechtmatig heeft gehandeld. De belangenafweging is al achter de rug en daaruit is gebleken dat het gerechtvaardigd vertrouwen niet nagekomen kan worden. De onrechtmatigheid moet volgens Wattel daarom gebaseerd worden op schending van het vertrouwensbeginsel in combinatie met de *good governance*-beginselen.<sup>154</sup>

Volgens Wattel is een besluit waarin de gerechtvaardigde verwachtingen worden geschonden onrechtmatig wegens strijd met het vertrouwensbeginsel en de *good governance*-beginselen zolang de schade van de benadeelde niet wordt vergoed. Hij legt hieraan ten grondslag dat de schending van het vertrouwensbeginsel een onrechtmatige overheidsdaad oplevert.<sup>155</sup> Ter onderbouwing verwijst de A-G naar de arresten *Frank Bolsius* en *Vitesse II*<sup>156</sup>, waarin de burgerlijke rechter oordeelde dat het onjuist of onbevoegdlijk doen van toezeggingen, die niet nagekomen kunnen worden, onrechtmatig is. Wattel wijst er in dat verband op dat de onrechtmatigheid die uit de schending van het vertrouwensbeginsel voortvloeit, zich vertaalt in een besluit dat in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.<sup>157</sup> Indien het bestuursorgaan niet of onvoldoende ingaat op het schadeaspect, is onvoldoende rekening gehouden met de onevenredige nadelige gevolgen van het besluit. Het bestuursorgaan kan een rechtmatig besluit nemen door correct in te gaan op het gewekte vertrouwen en het schadevergoedingsaspect in het besluit. Een schadevergoeding kan het belang van degene die heeft vertrouwd op de uitlatingen van het bestuursorgaan weer in balans brengen met het belang van het bestuursorgaan om de gewekte verwachting niet na te komen. Wattel kiest hiermee voor de klassieke weg over de Paul Krugerbrug<sup>158</sup>, maar dan mét het vertrouwensbeginsel en de *good governance*-beginselen als grondslag.

De toepassing van het onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb bij schending van gerechtvaardigde verwachtingen is een noodgreep. Indien de belangenafweging ertoe leidt dat de gewekte verwachtingen niet nagekomen kunnen worden, is er sprake van een rechtmatige belangenafweging en dus een rechtmatig besluit. Dat de gevolgen van dit

---

<sup>152</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9408, r.o. 2.1.2 (*Zaltbommel*) waarin de Afdeling oordeelde dat voor nadeelcompensatie op grond van het in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel geen ruimte was omdat deze bepaling alleen van toepassing is in gevallen waarin het bestuursorgaan een belangenafweging dient te maken

<sup>153</sup> Conclusie van staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.28.

<sup>154</sup> Idem.

<sup>155</sup> Conclusie van staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.29 – 3.30.

<sup>156</sup> HR 24 juni 2016, nr. 14.06313, ECLI:NL:HR:2016:76, *JOR* 2016/295, m.nt. S.C.J.J. Kortmann (*Gelderland/Vitesse II*).

HR 2 februari 1990, nr. 13.763, ECLI:NL:PHR:1990:AB7898, *NJ* 1993/635, m.nt. G.P. Kleijn (*Staat/Bolsius*).

<sup>157</sup> Conclusie van staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.27.

<sup>158</sup> ABRvS 12 januari 1982, *AB* 1982/299, m.nt. P.C.E. van Wijmen (*Paul Krugerbrug I*).

rechtmatige besluit wellicht onevenredig of onrechtmatig zijn ten aanzien van degene wiens vertrouwen is geschonden, doet niks af aan de rechtmatigheid van het besluit zelf. Een rechtmatig besluit laat echter onverlet dat jegens de belanghebbende onrechtmatig is gehandeld door de toezeggingen niet na te komen. Er is dan sprake van een onrechtmatige feitelijke handeling die tot schadevergoeding kan leiden. Zoals hierna zal blijken biedt de onrechtmatige overheidsdaad op basis van artikel 8:88 Awb en 6:162 BW echter geen soelaas indien gerechtvaardigde verwachtingen worden geschonden. Dat is de reden dat voor vergoeding van de dispositieschade in de praktijk het onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb nog wordt gebruikt, terwijl in feite sprake is van een onrechtmatige feitelijke handeling. De beoordeling of dispositieschade als gevolg daarvan voor vergoeding in aanmerking komt, hoort eigenlijk niet thuis in de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het besluit.

## **4.2. Égalité-aansprakelijkheid voor geschonden vertrouwen**

Indien een toezegging niet meer nagekomen kan worden, kan de benadeelde het bestuursorgaan verzoeken de dispositieschade te vergoeden. In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat een oordeel over schade, ook als deze wordt veroorzaakt door een appellabel besluit, mag worden doorgeschoven naar een zelfstandige procedure los van het schadeveroorzakende besluit (het zuiver schadebesluit). Tegen de beslissing van het bestuursorgaan op dit verzoek, kan de benadeelde beroep instellen. Deze paragraaf gaat in op de vraag of het zuiver schadebesluit op grond van het égalitébeginsel een (effectieve) mogelijkheid biedt voor compensatie indien het vertrouwensbeginsel geschonden is.

### **4.2.1. Doorschuiven van dispositieschade**

Het zuiver schadebesluit heeft het voordeel dat de benadeelde zijn schade los van de rechtsbeschermingsprocedure tegen het rechtmatige besluit waarop de toezegging ziet voor kan leggen.<sup>159</sup> Dit voorkomt procedeedwang tegen het in beginsel rechtmatige besluit. Daarnaast zorgt de ontkoppeling ervoor dat een inhoudelijk rechtmatig besluit niet onrechtmatig kan worden bevonden vanwege het ontbreken van voldoende onderzoek naar de schade.<sup>160</sup> De Afdeling onderstreept de doelmatigheid van het doorschuiven naar een apart schadetraject.<sup>161</sup> Het gescheiden beoordelen van de nadeelcompensatievraag en de rechtmatigheid van het besluit zelf *“voorkomt dat beoordeling van het schadeaspect de voortgang van een doelmatige taakvervulling van het bestuur belemmert, terwijl met de regeling de mogelijkheid van het verkrijgen van schadevergoeding voldoende verzekerd is.”*<sup>162</sup> Daar komt bij dat veelal op het moment dat het besluit is geëffectueerd pas duidelijk is wat de aard en de omvang van de schade is.<sup>163</sup> Het doorschuiven heeft daarom tevens als voordeel dat over de schadevergoeding kan worden beslist op het moment dat de schade zich daadwerkelijk voordoet.<sup>164</sup>

---

<sup>159</sup> Marseille & De Graaf, AA 2019/12

<sup>160</sup> Idem.

<sup>161</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB6805.

<sup>162</sup> ABRvS 31 oktober 2007, L/JN BB6805

<sup>163</sup> Den Ouden en Tjepkema, O&A 2010/4

<sup>164</sup> Idem.

Toch wordt het zuiver schadebesluit in met name de rechtspraak van de bestuursrechter over het vertrouwensbeginsel zelden tot nooit toegepast. Vaste rechtspraak omtrent het vertrouwensbeginsel is dat de rechtmatigheid van het bestreden besluit niet kan worden beoordeeld zonder de schadecomponent daarbij te betrekken.<sup>165</sup> Zo overwoog de Afdeling in de uitspraak van 28 november 2012 onder verwijzing naar artikel 3:4, tweede lid, Awb dat het college, dat met een gedoogbesluit uitdrukkelijk vertrouwen had gewekt dat niet tot handhaving zou worden overgegaan, niet mocht handhaven “zonder eerst te bezien of, en zo ja, in hoeverre, aan appellant enige vorm van compensatie moest worden geboden”.<sup>166</sup> Deze rechtspraak verdraagt zich slecht met de *Van Vlodrop*-uitspraak. De mogelijkheid om door te schuiven is er immers juist gekomen om te voorkomen dat de onherroepelijkheid van een schadeveroorzakend besluit afhankelijk wordt van de schadevergoedingskwestie.

#### 4.2.2. Abnormalité en specialité

Dat het zuiver schadebesluit bij vergoeding van dispositieschade in de rechtspraak niet wordt toegepast, komt doordat het vereiste van de abnormale- en de speciale last ongeschikt zijn voor toepassing bij schending van gerechtvaardigde verwachtingen. Bij dispositieschade is er namelijk geen sprake van een abnormale of speciale last. Allereerst omdat degene die heeft gedisponeerd niet ten opzichte van ander onevenredig nadeel heeft geleden. Het nadeel ligt immers in schade die is ontstaan doordat de benadeelde op basis van gewekt vertrouwen en onjuiste inlichtingen heeft gehandeld.<sup>167</sup> Hoe het nadeel van de benadeelde zich verhoudt ten opzichte van anderen is bij dispositieschade niet van belang. Daarnaast is het vereiste van de abnormale last problematisch omdat er bij schending van gerechtvaardigde verwachtingen geen sprake kan zijn van een risico dat maatschappelijk normaal geacht kan worden.<sup>168</sup> Volgens de A-G is dit idee van het égalitébeginsel niet passend in een situatie waarin het bestuur schade heeft veroorzaakt door het geven van onjuiste inlichtingen of het handelen in strijd met het vertrouwensbeginsel.<sup>169</sup> Daarnaast verhouden de beoordelingsruimte van het bestuursorgaan en de door het bestuursorgaan gehanteerde kortingen en drempels voor het vaststellen van de vergoedbaarheid van de schade in het nadeelcompensatierecht zich slecht tot de verplichting dat de schade in beginsel geheel moet worden vergoed bij een onrechtmatige handeling van het bestuursorgaan.<sup>170</sup>

Het zuiver schadebesluit op grond van het égalitébeginsel moet echter niet geheel worden afgeschreven als mogelijkheid om dispositieschade af te dwingen. Het égalitébeginsel kan als een geschikte grondslag fungeren, indien in de rechtspraak omtrent de vergoeding van dispositieschade erkend wordt dat het in dit kader niet gepast is om relevantie toe te kennen aan de abnormale en speciale last. Het uitgangspunt is immers dat de schade ten gevolge het gewekte vertrouwen in beginsel geheel wordt vergoed.<sup>171</sup> Voorbeelden hiervoor zijn ook te

---

<sup>165</sup> Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2015:3683, r.o. 5.4, AB 2016/415 m.nt. M.K.G. Tjepkema (*Cleaning Service of arbeidsmigranten Veghel*).

<sup>166</sup> ABRvS 28 november 2012, AB\_2013/46, m.nt. Tjepkema en Vermeer en ABRvS 2 december 2015

<sup>167</sup> Aldus Den Ouden en Tjepkema O&A 2010/4 en Cramwinckel en Van Triet NTB 2016/16.

<sup>168</sup> Aldus Wattel, zie conclusie van staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.27.

<sup>169</sup> Conclusie van staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.27.

<sup>170</sup> Aldus Wattel (Conclusie van staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.27).

<sup>171</sup> Aldus Tjepkema 2016 p. 618-619.

vinden in de rechtspraak. In de uitspraak van 14 april 2011 van het CBB werd een beschikking ingetrokken, omdat deze in strijd met het recht was verleend.<sup>172</sup> Omdat aan de intrekking een aan het bestuursorgaan toe te rekenen fout ten grondslag lag, kon de schade niet worden gerekend tot het normaal maatschappelijk- of ondernemersrisico.

#### 4.2.3. Égalitébeginsel: een exclusieve grondslag voor nadeelcompensatie?

Zoals gezegd maken de huidige kenmerken van het égalitébeginsel het zuiver schadebesluit ongeschikt voor toepassing bij dispositieschade. Met het voorgaande is echter niet gezegd dat het égalitébeginsel als enige grondslag voor het zuiver schadebesluit hoeft te fungeren. In de literatuur worden ook andere grondslagen voor het zuiver schadebesluit genoemd, zoals het vertrouwensbeginsel en artikel 1 Eerste Protocol behorende bij het EVRM.<sup>173</sup>

##### (i) Het vertrouwensbeginsel als grondslag voor het zuiver schadebesluit

In tegenstelling tot het égalitébeginsel is het vertrouwensbeginsel naar huidig recht geen zelfstandige rechtsgrondslag voor nadeelcompensatie.<sup>174</sup> In de rechtspraak wordt het vertrouwensbeginsel wel gezien als een indirecte grondslag voor schadevergoeding.<sup>175</sup> Zoals in hoofdstuk 3 is vermeld, is het vaste rechtspraak dat wanneer gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt het bestuursorgaan op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb in het schadeveroorzakende besluit moet bezien of compensatie aangewezen is.<sup>176</sup> Artikel 3:4, tweede lid, Awb is daarmee de directe grondslag voor compensatie, maar uiteindelijk dwingt het vertrouwensbeginsel bestuursorganen ertoe om in het kader van artikel 3:4, tweede lid, Awb het onderzoek naar compensatie uit te voeren. Hierdoor fungeert het vertrouwensbeginsel ook wel als indirecte grondslag voor schadevergoeding.<sup>177</sup>

Het vertrouwensbeginsel wordt vooralsnog dus gekoppeld aan artikel 3:4, tweede lid, Awb. Daarmee is echter niet gezegd dat het vertrouwensbeginsel in de toekomst geen zelfstandige rechtsgrondslag kan vormen voor schadevergoeding door erkenning in de jurisprudentie van de bestuursrechter of codificatie door de wetgever. De verplichting tot nadeelcompensatie kan direct voortvloeien uit geschreven of ongeschreven bestuursrechtelijke regels en beginselen, zoals het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.<sup>178</sup> Uit de wetsgeschiedenis blijkt ook dat het égalitébeginsel geenszins een exclusieve rechtsgrondslag is en ook niet hoeft te fungeren als enige rechtsgrondslag voor schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen.<sup>179</sup> Welke beginselen een grondslag voor nadeelcompensatie kunnen zijn, is dus naar geldend recht nog geen uitgemaakte zaak.<sup>180</sup> Er bestaat ruimte om ‘door te schuiven’ naar het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor nadeelcompensatie.<sup>181</sup> Om dit mogelijk te

---

<sup>172</sup> CBB 14 april 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ1933, AB 2011/268 m.nt. W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema.

<sup>173</sup> Schueler 2002, p. 119 e.v., Ravels 2002, p. 517, e.v., Schlössels & Zijlstra 2014, p. 513

<sup>174</sup> Tjepkema 2016 p. 618-619.

<sup>175</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1953.

<sup>176</sup> Tjepkema 2016 p. 618-619.

<sup>177</sup> Idem.

<sup>178</sup> Schueler 2002 p. 119

<sup>179</sup> Van den Berk 1991 p. 30-32.

<sup>180</sup> Tjepkema 2010, p. 579.

<sup>181</sup> Idem.

maken zal het vertrouwensbeginsel losgekoppeld moeten worden van artikel 3:4, tweede lid, Awb en, net als het égalitébeginsel, aangewezen worden als zelfstandige rechtsgrondslag voor het zuiver schadebesluit. Er vindt dan eenzelfde ontwikkeling plaats als die bij het égalitébeginsel met het *Van Vlodrop*- arrest heeft plaatsgevonden.

Loskoppeling heeft tot gevolg dat niet het égalitébeginsel het kader aanreikt om te beoordelen of de overheid aansprakelijk is, maar het vertrouwensbeginsel zelf.<sup>182</sup> Dit biedt de rechtspraak ruimte om aan de hand van het vertrouwensbeginsel toetsingsmaatstaven te ontwikkelen.<sup>183</sup> Deze toetsingsmaatstaven kunnen worden ontleend aan de jurisprudentie omtrent de dispositieschade bij het vertrouwensbeginsel. Zo zal er eerder aanleiding zijn om schade te vergoeden in het geval dat een burger is afgegaan op een concrete en ondubbelzinnige toezegging dan wanneer het ging om een algemene mededeling.<sup>184</sup>

(ii) Artikel 1 EP als grondslag voor het zuiver schadebesluit

Het nadeelcompensatierecht is niet meer louter een zaak van nationaal recht.<sup>185</sup> Het Europees Recht inzake eigendomsbescherming vormt een belangrijke bron van recht inzake rechtmatig overheidsoptreden.<sup>186</sup> Artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM (hierna: artikel 1 EP) speelt hierin een belangrijke rol.<sup>187</sup> Artikel 1 EP beschermt eenieder ongestoord genot van zijn of haar eigendom. Deze verdragsbepaling heeft een breed bereik en bestrijkt zowel de situatie waarin het eigendom van een burger wordt ontnomen als die waarin de eigendom wordt gereguleerd.<sup>188</sup> De bescherming die aan artikel 1 EP kan worden ontleend is daarom ruim.<sup>189</sup> Artikel 1 EP wordt in de literatuur ook genoemd als alternatieve grondslag voor een zuiver schadebesluit.<sup>190</sup>

Artikel 1 EP gaat uit van een ‘*fair-balance*’ toets op basis waarvan beoordeeld moet worden of de inbreuk geoorloofd is.<sup>191</sup> Er wordt bekeken of er sprake is van een ‘*individual and excessive burden*’.<sup>192</sup> De criteria van de ‘speciale en abnormale last’ behorende bij het égalitébeginsel komen sterk overeen met de criteria van een ‘*individual and excessive burden*’ uit de ‘*fair-balance*’ toets van artikel 1 EP.<sup>193</sup> Aan artikel 1 EP komt ook zelfstandige betekenis toe.<sup>194</sup> In gevallen waar het verdragsrechtelijke beschermde eigendomsrecht in het geding is kan de wet in formele zin aan artikel 1 EP worden getoetst.<sup>195</sup> Dit is niet mogelijk bij het égalitébeginsel of ander nationaal recht, omdat daarvoor het toetsingsverbod uit de Grondwet geldt.<sup>196</sup>

---

<sup>182</sup> Tjepkema 2010, p. 579.

<sup>183</sup> Idem.

<sup>184</sup> Idem.

<sup>185</sup> Barkhuysen & Tjepkema, *RMThemis* 2006

<sup>186</sup> Schlössels & Zijlstra 2014, p. 514

<sup>187</sup> Idem.

<sup>188</sup> Barkhuysen & Tjepkema, *RMThemis* 2006

<sup>189</sup> Idem.

<sup>190</sup> Zie bijvoorbeeld Tjepkema en Huijts 2019 p. 199

<sup>191</sup> Barkhuysen & Tjepkema, *RMThemis* 2006

<sup>192</sup> Idem.

<sup>193</sup> Idem.

<sup>194</sup> Schlössels & Zijlstra 2014, p. 514

<sup>195</sup> Huijts 2020, p. 62

<sup>196</sup> Idem.

Waar schade wordt geleden door rechtmatig overheidshandelen is in de meeste gevallen ook sprake van de aantasting van het eigendomsrecht.<sup>197</sup> Steeds vaker leggen benadeelden daarom zowel artikel 1 EP als het égalitébeginsel ten grondslag aan hun aanspraak op schadevergoeding van de overheid.<sup>198</sup> Dit gebeurt niet alleen bij een verzoek om een zuiver schadebesluit, maar soms ook in de procedure tegen het schadeveroorzakende besluit zelf. Uit de rechtspraak blijkt dat artikel 1 EP een uitweg kan bieden indien schade niet voor vergoeding in aanmerking komt. In de uitspraak van 20 april 2020 oordeelde de Afdeling dat de uitsluiting van een schadeoorzaak in de nadeelcompensatieregeling van artikel 6.3 Wnb niet automatisch betekent dat de schade niet dient te worden vergoed. Indien een beroep wordt gedaan op artikel 1 EP dient het bestuursorgaan te motiveren of en waarom aan de hiervoor beschreven ‘*fair-balance*’-toets voldaan wordt. Indien het schadeveroorzakende besluit de ‘*fair-balance*’-toets niet doorstaat, is alsnog aanleiding tot vergoeding van de schade op grond van artikel 1 EP, ook al is de schadeoorzaak in een formele wettelijke regeling uitgesloten van vergoeding van schade. Artikel 1 EP wordt als het ware ingeroepen als zelfstandige grondslag voor schadevergoeding.

Artikel 1 EP kan ook van belang zijn in het geval dat door een overheidsorgaan er verwachtingen zijn gewekt en daardoor schade is geleden. Wel moet de schending van de gerechtvaardigde verwachtingen ertoe leiden dat het ongestoorde genot op het eigendom wordt ingeperkt. In de zaak *Sildedzis/Polen*<sup>199</sup> oordeelde het Hof dat een burger er voldoende op mocht vertrouwen dat een auto die was gekocht op een door de nationale autoriteiten georganiseerde veiling geschikt zou zijn om gebruik van te maken. Omdat later bleek dat de auto gestolen was, kon de koper daar geen gebruik van maken, en moest gecompenseerd worden voor de aanschaf van de auto. Toch is er wel verschil tussen de uitwerking van het égalitébeginsel en artikel 1 EP bij toepassing op gerechtvaardigde verwachtingen. Bij het égalitébeginsel vindt de toets vooral plaats aan de hand van de vraag of de schade tot het normaal maatschappelijk- of bedrijfsrisico kan worden gerekend.<sup>200</sup> De ‘*fair-balance*’-toets van artikel 1 EP concentreert zich op het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel als maatstaf voor de schade.<sup>201</sup>

#### 4.2.4. Gebonden beschikking

De gebonden beschikking vormt ook een struikelblok voor nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel. Zoals in hoofdstuk 3 bleek is bij het égalitébeginsel van belang dat aan het besluit een rechtmatige, kenbare afweging van belangen vooraf is gegaan. Uit die belangenafweging moet blijken dat eventueel nadeel als een onvermijdelijk, in het algemeen belang noodzakelijk gevolg is ‘verdisconteerd’.<sup>202</sup> Dit betekent dat wanneer er in het besluit geen plaats is voor een belangenafweging, er ook geen recht op nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel kan bestaan.<sup>203</sup> Dat blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak van de Afdeling

---

<sup>197</sup> Aldus: Barkhuysen & Tjepkema, *RMThemis* 2006

<sup>198</sup> Zie bijv. Rb. Utrecht 11 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY0420, ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1976, AB 2015/282, m.nt. M.K.G. Tjepkema.

<sup>199</sup> EHRM 24 mei 2005, appl.no. 45214/99 (*Sildedzis t. Polen*)

<sup>200</sup> Barkhuysen & Tjepkema, *RMThemis* 2006

<sup>201</sup> Aldus: Barkhuysen & Tjepkema, *RMThemis* 2006

<sup>202</sup> Tjepkema 2010, p. 207 e.v.

<sup>203</sup> Den Ouden & Tjepkema *O&A* 2010/4



van 16 maart 2005.<sup>204</sup> In de zaak die aan de Afdeling voorlag had een burger schade geleden door de weigering van een bouwvergunning. Vanwege het limitatieve en imperatieve karakter van artikel 44 van de Woningwet was er bij het nemen van de beslissing op de aanvraag om bouwvergunning geen ruimte voor een belangenafweging en evenmin voor nadeelcompensatie.<sup>205</sup>

Ook bij gebonden bevoegdheden is niet uitgesloten dat een vertrouwende betrokkene dispositieschade lijdt die voor vergoeding in aanmerking komt.<sup>206</sup> In zo'n geval kan de weg van het onzelfstandig schadebesluit niet tot vergoeding van die schade leiden.<sup>207</sup> Ook indien het besluit reeds onherroepelijk is, omdat daartegen geen rechtsmiddelen zijn aangewend of er geen (appellabel) besluit is een onzuiver schadebesluit niet mogelijk.

### **4.3. De rol van de burgerlijke rechter als restrechter bij geschonden vertrouwen**

In paragraaf 3.3 is gebleken dat de burgerlijke rechter in het nadeelcompensatierecht fungeert als restrechter. Deze rechtsingang is vanuit rechtstheoretisch oogpunt geen mogelijkheid indien gerechtvaardigde verwachtingen geschonden zijn en daardoor schade is geleden. Indien er sprake is van dispositieschade is er sprake van een onrechtmatige daad. Het verstrekken van onjuiste informatie of inlichtingen door een bestuursorgaan wordt namelijk aangemerkt als onrechtmatig feitelijk handelen.<sup>208</sup> Vergoeding van de schade dient daarom niet in het nadeelcompensatierecht te worden gezocht, maar in het aansprakelijkheidsrecht voor onrechtmatige daad. Dat vergoeding van dispositieschade in de huidige rechtspraak wel plaatsvindt via het onzuiver schadebesluit en het nadeelcompensatierecht is, zoals in paragraaf 4.1.4 is gebleken, een noodgreep. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de mogelijke rechtsingangen voor schadevergoeding uit onrechtmatige daad.

---

<sup>204</sup> ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0552, AB 2007/11 m.nt. B.P.M. van Ravels (bouwvergunning).

<sup>205</sup> ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0552, AB 2007/11 m.nt. B.P.M. van Ravels (bouwvergunning).

<sup>206</sup> Van de Sande *O&A* 2019/44

<sup>207</sup> *Idem*.

<sup>208</sup> HR 24 juni 2016, nr. 14.06313, ECLI:NL:HR:2016:76, *JOR* 2016/295, m.nt. S.C.J.J. Kortmann (*Gelderland/Vitesse II*). HR 2 februari 1990, nr. 13.763, ECLI:NL:PHR:1990:AB7898, *NJ* 1993/635, m.nt. G.P. Kleijn (*Staat/Bolsius*).

## 5. Schadevergoeding voor geschonden vertrouwen

Het verstrekken van onjuiste informatie of inlichtingen door een bestuursorgaan kan gekwalificeerd worden als onrechtmatig feitelijk handelen.<sup>209</sup> Inlichtingen die afwijken van een later besluit zijn per definitie onrechtmatig.<sup>210</sup> In het derde hoofdstuk zijn de twee rechtsingangen voor schade op grond van de onrechtmatige daad besproken. In dit hoofdstuk bespreek ik of en wanneer deze twee rechtsingangen toegepast kunnen worden voor het vergoeden van dispositieschade in het geval gerechtvaardigde verwachtingen geschonden zijn. Allereerst bespreek ik of de vordering aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd (paragraaf 5.1). In paragraaf 5.2 komt aan de orde of en wanneer de vordering aan de burgerlijke rechter kan worden voorgelegd. Vervolgens bespreek ik wanneer het verstrekken van onjuiste informatie of inlichtingen als onrechtmatige handeling kan worden aangemerkt (paragraaf 5.3).

### 5.1. De verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter

In hoofdstuk 3 is de verzoekschriftprocedure van titel 8.4 Awb besproken. In dat hoofdstuk is naar voren gekomen dat de bestuursrechter op grond van artikel 8:88, eerste lid, Awb bevoegd is te oordelen over schade veroorzaakt door een onrechtmatig besluit of een onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit. Van deze categorieën is doorgaans geen sprake bij schending van vertrouwenwekkend handelen. De eerste categorie, schade veroorzaakt door een onrechtmatig besluit, valt af omdat onjuiste inlichtingen of informatie doorgaans niet gericht zijn op rechtsgevolg en om die reden niet zijn aan te merken als een besluit. Ook de tweede categorie, onrechtmatige voorbereidingshandelingen ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit, biedt geen soelaas in het geval dat gerechtvaardigde verwachtingen geschonden zijn. Onjuiste inlichtingen of informatie kunnen niet altijd worden aangemerkt als voorbereidingshandeling in het geval het op zichzelf staande feitelijke handelingen zijn.

Indien onjuiste inlichtingen wel als voorbereidingshandeling kunnen worden aangemerkt, dient deze voorbereidingshandeling opgevolgd te worden door een onrechtmatig besluit.<sup>211</sup> Van een onrechtmatig besluit is doorgaans geen sprake. Een besluit is onrechtmatig indien deze door de bestuursrechter vernietigd is, het bestuursorgaan de onrechtmatigheid erkent of indien de onrechtmatigheid blijkt uit de inhoudelijke beoordeling van een procedure tegen een beweerdelijk onrechtmatig besluit.<sup>212</sup> Indien de benadeelde ervoor kiest om zich niet tegen het schadeveroorzakende besluit te richten, maar een verzoek op grond van artikel 8:88 Awb in te dienen, zal het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk worden. De bestuursrechter zal uitgaan van de formele rechtskracht van dat besluit en tot de conclusie komen dat er geen sprake is van een onrechtmatig besluit. Indien de benadeelde zich wel eerst tegen het

---

<sup>209</sup> HR 24 juni 2016, nr. 14.06313, ECLI:NL:HR:2016:76, *JOR* 2016/295, m.nt. S.C.J.J. Kortmann (*Gelderland/Vitesse II*). HR 2 februari 1990, nr. 13.763, ECLI:NL:PHR:1990:AB7898, *NJ* 1993/635, m.nt. G.P. Kleijn (*Staat/Bolsius*).

<sup>210</sup> Zie bijvoorbeeld HR 2 februari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB7898, *NJ* 1993/635, m.nt. MS, *AB* 1990/223, m.nt. Kleijn (*Staat/Bolsius*) en HR 7 oktober 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1474, *NJ* 1997/174, m.nt. MS, *AB* 1996/125, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal (*Staat/Van Bente*). In die arresten ging het om inlichtingen die afweken van een later besluit.

<sup>211</sup> Schlössels 2007 en Van Ettehoven e.a. 2013.

<sup>212</sup> Aldus Planken & Tjepkema *O&A* 2020/45

schadeveroorzakende besluit richt, hoeft een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel ook niet te leiden tot een onrechtmatig besluit.<sup>213</sup> Als uit de belangenafweging blijkt dat zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan, is er sprake van een beginsel rechtmatig besluit. Het besluit zelf berust immers op een rechtmatige belangenafweging. Gelet op het bovenstaande is duidelijk dat in de meeste gevallen, al dan niet alle gevallen, vertrouwenwekkend handelen buiten het bereik van de bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure valt.

De vele beperkingen die artikel 8:88 Awb stelt aan de bevoegdheid van de bestuursrechter leiden ertoe dat bij de verstrekking van onjuiste inlichtingen of informatie de weg van de verzoekschriftprocedure niet bewandeld kan worden. Van tijd tot tijd wordt in de literatuur daarom gediscussieerd over het loslaten van het besluit als (enige) toegangkaartje tot de bestuursrechter. In 2013 hebben Van Ommeren en Huisman deze discussie aangezwengeld met hun preadvies voor de VAR.<sup>214</sup> Van Ommeren en Huisman stellen het concept van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking centraal, waarin het niet meer noodzakelijk is dat een bestuurshandeling op rechtsgevolg is gericht.<sup>215</sup> Volgens Van Ommeren en Huisman moeten uitvoerings- en voorbereidingshandelingen, wil hiertegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaan, wel aan een (potentieel) besluit gerelateerd zijn.<sup>216</sup> Daarbij kan onder meer worden gedacht aan bestuurlijke rechtsoordelen, toezeggingen en aan feitelijke mededelingen, zolang zij besluit gerelateerd zijn.<sup>217</sup> Volgens hen zou de bestuursrechter via een verzoekschriftprocedure over de uitspraakmogelijkheid moeten beschikken om dit soort handelingen onrechtmatig te verklaren.<sup>218</sup> Daarnaast zou de bestuursrechter aan de onrechtmatigheid van de handelingen gevolgen moeten kunnen verbinden in de vorm van een gebod, verbod of een veroordeling tot vergoeding van schade.<sup>219</sup> De door Van Ommeren en Huisman aangedragen uitbreiding van de bevoegdheden van de bestuursrechter in de verzoekschriftprocedure zouden mijns inziens ook een oplossing kunnen bieden voor het probleem dat de burgervriendelijke verzoekschriftprocedure nu niet geschikt is voor schade wegens schending van gerechtvaardigd vertrouwen. Dit kan door de verzoekschriftprocedure open te stellen voor onrechtmatig feitelijk handelen dat gerelateerd is aan een besluit. Schending van gerechtvaardigde verwachtingen is immers onrechtmatig tegenover degene die vertrouwd heeft op de uitlatingen.<sup>220</sup> Deze uitbreiding is in de Awb op te nemen zonder dat de wet ingrijpend behoeft te worden verbouwd.<sup>221</sup> Verruiming van de competentiebepaling in artikel 8:88 Awb is voor de bestuursrechter ook niet nieuw. De Afdeling heeft in het belang van een doelmatige en efficiënte geschilbeslechting en rechtsbescherming de bevoegdheden van de

---

<sup>213</sup> Van de Sande *O&A* 2019/44

<sup>214</sup> Van Ommeren & Huisman 2013, p. 7-102.

<sup>215</sup> Van Ommeren & Huisman 2013, p. 71.

<sup>216</sup> Van Ommeren & Huisman 2013, par. 4.3 en 8.1

<sup>217</sup> Van Ommeren & Huisman 2013, p. 48 en 50-51.

<sup>218</sup> Van Ommeren & Huisman 2013, p. 81-83 en 85.

<sup>219</sup> *Idem*.

<sup>220</sup> HR 24 juni 2016, nr. 14.06313, ECLI:NL:HR:2016:76, *JOR* 2016/295, m.nt. S.C.J.J. Kortmann (*Gelderland/Vitesse II*). HR 2 februari 1990, nr. 13.763, ECLI:NL:PHR:1990:AB7898, *NJ* 1993/635, m.nt. G.P. Kleijn (*Staat/Bolsius*).

<sup>221</sup> Aldus Van de Sande 2019, p. 398.

bestuursrechter in artikel 8:88 Awb al eerder opgerekt op het gebied van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).<sup>222</sup>

Een andere beperkende factor is dat de bestuursrechter alleen bevoegd is te oordelen over schadeverzoeken tot de €25.000,- (met uitzondering van besluiten waarover de CRvB of de belastingkamer van de Hoge Raad in enige of hoogste instantie oordelen). Indien schade wordt geleden doordat onjuiste informatie is verstrekt of inlichtingen niet nagekomen worden, is er veelal sprake van omgevingsrechtelijke kwesties. Het gaat dan vaak om informatie die betrekking heeft op de mogelijkheden tot bebouwing of gebruik van percelen in overeenstemming met het bestemmingsplan. Indien de burger op grond van de verkregen informatie besluit over te gaan tot aankoop of verkoop van een perceel, zal de schade al snel de bestuursrechtelijke competentiegrens van €25.000,- overstijgen.<sup>223</sup> De benadeelde heeft weliswaar de vrijheid om het geschil voor het bedrag dat de grens van €25.000,- overstijgt aan de burgerlijke rechter voor te leggen, niet iedere benadeelde zal ook bereid zijn om eerst een procedure bij de bestuursrechter en daarna nog een procedure bij de burgerlijke rechter te voeren.<sup>224</sup> Een oplossing hiervoor zou zijn om de competentiegrens van €25.000,- te schrappen, in elk geval voor onjuiste informatieverstrekking of toezeggingen. De bestuursrechter is voldoende toegerust om ook over schadezaken boven de competentiegrens van €25.000,- te beslissen.<sup>225</sup> Ook al beschikt de burgerlijke rechter over de meest specialistische kennis ten aanzien van schadevergoedingsrecht, de bestuursrechter heeft inmiddels voldoende ervaring opgedaan als schaderechter. Daarnaast is de bestuursrechter ook meest gereede rechter om te oordelen over schade voor zover deze betrekking heeft op bestuursrechtelijke onderwerpen, omdat toegang tot de bestuursrechter laagdrempeliger is dan toegang tot de burgerlijke rechter.<sup>226</sup> Het is dan ook niet meer dan logisch om niet-nakoming van gewekte verwachtingen als schadeoorzaak onder te brengen bij de bestuursrechter.

## **5.2. De vordering bij de burgerlijke rechter**

Een burger die heeft vertrouwd op toezeggingen van een bestuursorgaan en daardoor schade heeft geleden, kan in zijn zoektocht naar schadevergoeding terecht bij de burgerlijke rechter. Zolang de eis zo wordt omschreven dat niet de onrechtmatigheid van een besluit, maar een onrechtmatige daad wordt gesteld en er geen andere rechter als exclusieve rechter is aangewezen, kan een benadeelde voor vergoeding van de dispositieschade een civiele procedure starten op grond van artikel 6:162 BW.

Dit betekent niet dat de burgerlijke rechter het bestuursorgaan altijd kan veroordelen in de schade indien er sprake is van onrechtmatig feitelijk handelen dat opgevolgd wordt door een rechtmatig besluit. De leer van de formele rechtskracht kan ertoe leiden dat een vordering bij de burgerlijke rechter moet worden afgewezen. In het derde hoofdstuk is gebleken dat de leer van de formele rechtskracht inhoudt dat een besluit voor rechtmatig wordt gehouden als de

---

<sup>222</sup> Aldus de Raad van State, ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898.

<sup>223</sup> Aldus Van de Sande 2019, p. 117.

<sup>224</sup> Idem.

<sup>225</sup> Aldus Wattel, in: conclusie van staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.29 en Van de Sande 2019, par. 8.4.

<sup>226</sup> Van de Sande 2019, par. 8.4.

benadeelde geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen heeft aangewend tegen het schadeveroorzakende besluit, of deze middelen niet hebben geleid tot een gegrondverklaring van het beroep. Alle handelingen die voorafgaand aan de totstandkoming van een besluit en met het oog op het besluit zijn verricht, zoals het verstrekken van onjuiste inlichtingen of informatie, kunnen delen in de formele rechtskracht van dat besluit.<sup>227</sup> Deze handelingen worden ook wel voorbereidingshandelingen genoemd. In het arrest *Staat/Bolsius* ging het om verstrekking van onjuiste informatie voorafgaand aan een besluit.<sup>228</sup> Aan Bolsius waren inlichtingen verstrekt dat hij in aanmerking zou komen voor financiële tegemoetkoming in de verplaatsingskosten. Aan de hand van deze informatie aanvaardde hij een nieuwe betrekking elders en maakte kosten voor de verhuizing. Een latere aanvraag voor tegemoetkoming in de verplaatsingskosten werd door de Staat echter afgewezen. De Hoge Raad oordeelde dat geen beroep kon worden gedaan op de formele rechtskracht van het afwijzende besluit. De omstandigheid dat de bestuursrechter zich heeft gebogen over het besluit waarin het gewekte vertrouwen is geschonden, stond niet in de weg staat aan een zelfstandige beoordeling door de burgerlijke rechter.<sup>229</sup> In het arrest *Staat/Van Benten* oordeelde de Hoge Raad vervolgens dat geen beroep op de formele rechtskracht kan worden gedaan indien de inlichtingen onafhankelijk van het besluit zijn gedaan.<sup>230</sup> In *Kuijpers/Valkenswaard* oordeelde de Hoge Raad daarbij dat inlichtingen die zozeer samenhangen met het beoogde besluit, dat zij ten opzichte daarvan een onzelfstandig karakter dragen, worden gedekt door de formele rechtskracht van dat besluit.<sup>231</sup> Kortom, indien de inlichtingen onafhankelijk van de inhoud van het besluit onrechtmatig is en een zelfstandig karakter dragen, kan schadevergoeding bij de burgerlijke rechter worden gevorderd.

De gang naar de burgerlijke rechter heeft echter niet de voorkeur vanwege haar weinig burgervriendelijke karakter.<sup>232</sup> Uit het onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak blijkt dat de financiële barrières een hoge drempel vormen voor de rechtzoekende.<sup>233</sup> Gedacht kan worden aan de griffierechten, de kosten van het inschakelen van een deurwaarder voor de tekening van de dagvaarding, de verplichting om een advocaat in te schakelen bij geschillen met een belang van meer dan €25.000 en de mogelijkheid om bij verlies ook in de proceskosten van de wederpartij te worden veroordeeld. Daarbij komt dat de benadeelde en het bestuursorgaan geen gelijke partijen zijn qua kennis en middelen. De mogelijkheid van rechtspraak in drie instanties zorgt er daarnaast voor dat de doorlooptijd van civiele procedures erg lang kan zijn. Deze weinig laagdrempelige procedure bij de burgerlijke rechter komt bovenop de procedure bij de bestuursrechter over het schadeveroorzakende besluit. Daarnaast beoordeelt de burgerlijke rechter alleen het gestelde onrechtmatige feitelijke handelen, de onjuiste inlichtingen of informatie, en niet de rechtmatigheid van het besluit. Het is

---

<sup>227</sup> Schueler 2005, p. 103.

<sup>228</sup> HR 2 februari 1990, NJ 1993/635, m.nt. M. Scheltema; AB 1990/223, m.nt. G.P. Kleijn (*Staat/Bolsius*).

<sup>229</sup> Idem.

<sup>230</sup> HR 7 oktober 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1474, NJ 1997/174, m.nt. MS, AB 1996/125, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal (*Staat/Van Benten*).

<sup>231</sup> HR 9 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT7774, NJ 2006/93 m.nt. M.R. Mok, AB 2006/286 m.nt. F.J. van Ommeren, JB 2005/275 m.nt. R.J.N. Schlössels (*Kuijpers/Valkenswaard*).

<sup>232</sup> Zie bijvoorbeeld Mein & De Meere 2018

<sup>233</sup> Mein & De Meere 2018

laagdrempeliger en efficiënter om het geschil zoveel mogelijk bij één rechterlijke instantie af te doen.<sup>234</sup>

### 5.3. Onrechtmatigheid

Indien de vordering of het schadeverzoek ontvankelijk is en niet strandt op de formele rechtskracht, komt de vraag aan de orde wanneer het verstrekken van onjuiste informatie of inlichtingen onrechtmatig is. Van onrechtmatig handelen kan alleen sprake zijn indien de onrechtmatige handeling kan worden toegerekend aan een bestuursorgaan. Indien er sprake is van een toezegging, is van belang of de uitlatingen bevoegd zijn gedaan. In paragraaf 2.2 is naar voren gekomen dat een toezegging bevoegd is gedaan, indien de uitlating is gedaan door iemand van wie mocht worden aangenomen dat hij de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.<sup>235</sup> Indien duidelijk is dat de toezegging kan worden toegerekend aan het bestuursorgaan, rijst de vraag of de inlichtingen ook onjuist waren. Het antwoord op de vraag of onjuiste informatie is verstrekt, hangt af van de omstandigheden van het geval. Daarbij wordt gekeken naar de inhoud van het informatieverzoek, hetgeen het bestuursorgaan had moeten begrijpen en de inhoud van het antwoord van het bestuursorgaan.<sup>236</sup> Uit het arrest *'s-Hertogenbosch/Van Zoggel* volgt dat het enkele feit dat onjuiste inlichtingen zijn verstrekt niet ook betekent dat onrechtmatig is gehandeld.<sup>237</sup> In dit arrest oordeelde de Hoge Raad dat het erom gaat of in de gegeven omstandigheden er redelijkerwijs op mocht worden vertrouwd dat juiste en volledige informatie werd gegeven. Het is namelijk niet denkbeeldig dat de burger denkt onvolledig of onjuist te zijn geïnformeerd, maar zelf een ontoereikende vraag heeft gesteld of het antwoord van het bestuursorgaan verkeerd heeft begrepen. Hierbij kan worden gekeken naar de aard van de informatieverstrekking, de wijze van informatieverstrekking en de hoedanigheid van partijen.<sup>238</sup>

---

<sup>234</sup> Aldus Wattel (Conclusie van staatsraad A-G Wattel, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.29).

<sup>235</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>236</sup> Van der Veen e.a. 2015 p. 111

<sup>237</sup> HR 25 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW0219 (*'s-Hertogenbosch/Van Zoggel*)

<sup>238</sup> Van der Veen e.a. 2015 p. 113

## Conclusie en aanbeveling

Het doel van deze masterthesis is te bezien welke (effectieve) mogelijkheden de rechtspraak ter beschikking staat om te komen tot vergoeding of compensatie van de dispositieschade en welk middel daartoe het meest geschikt is. Aanleiding voor dit onderzoek is het *Amsterdamse dakopbouw*-arrest van 29 mei 2019, waarin de Afdeling nieuwe lijnen heeft uitzet voor het beoordelen van een beroep op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. In de uitspraak heeft de Afdeling de lat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel een stuk lager gelegd. Deze nieuwe jurisprudentie kan vaker leiden tot een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel en daarmee vaker tot de verplichting om de dispositieschade te vergoeden.

De eerste deelvraag luidt als volgt: wat zijn de voorwaarden voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel en wanneer leidt een beroep op het vertrouwensbeginsel tot de plicht om de schade te vergoeden? Onder het motto ‘meer burgerperspectief’ introduceert de Afdeling in navolging van A-G Wattel een driestappenplan voor de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel. De eerste stap gaat in op de uitlating of gedraging. De tweede stap beoordeelt of deze uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kunnen worden toegerekend. Indien de eerste twee stappen met succes doorlopen worden, vindt er in stap drie een belangenafweging plaats. Indien deze belangenafweging ertoe leidt dat het gewekte vertrouwen niet gehonoreerd kan worden, ontstaat voor het bestuursorgaan de verplichting om de schade die er zonder het gewekte vertrouwen niet zou zijn geweest (de dispositieschade) te vergoeden.

Bij de beantwoording van de tweede deelvraag heb ik bekeken welke middelen en grondslagen het overheidsaansprakelijkheidsrecht biedt om tot vergoeding of compensatie van schade te komen. Daarbij is gekeken naar de wetgeving en jurisprudentie op zowel het gebied van nadeelcompensatie als de onrechtmatige daad. Het nadeelcompensatierecht biedt de rechtszoekende drie verschillende rechtsingangen: het onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb, het zuiver schadebesluit op grond van het *égalité*beginsel, en de vordering bij de burgerlijke rechter. Een onzuiver schadebesluit is een onderdeel van een besluit dat primair over iets anders gaat dan schade, zoals de weigering van een vergunning of een last onder dwangsom. Het is één besluit waar het schadeaspect deel uitmaakt van de belangenafweging. De grondslag van het onzuiver schadebesluit is het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4, tweede lid, Awb. Bij een zuiver schadebesluit neemt het bestuursorgaan, los van het schadeveroorzakende besluit, een schriftelijke beslissing op een verzoek om schadevergoeding. Het *égalité*beginsel vormt de grondslag voor het buitenwettelijke zuiver schadebesluit in het geval van schade is veroorzaakt door een rechtmatige overheidsdaad. Daarnaast fungeert de burgerlijke rechter als restrechter voor nadeelcompensatie indien er geen andere weg openstaat. Het schadevergoedingsrecht biedt twee verschillende rechtsingangen voor schade veroorzaakt door onrechtmatig overheidshandelen: de vordering bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 6:162 BW en de verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter op grond van artikel 8:88 Awb.

Bij de beantwoording van de derde deelvraag heb ik beoordeeld of de hiervoor genoemde mogelijkheden die het overheidsaansprakelijkheidsrecht biedt, leiden tot een doelmatige en effectieve afwikkeling van schadevorderingen die zien op dispositieschade. Allereerst is het onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb besproken. Vaak zal aan de schending van de gewekte verwachtingen een (appellabel) besluit vooraf zijn gegaan. Deze besluiten vormen via de figuur van het onzuiver schadebesluit een ingang om bij de bestuursrechter schadevergoeding af te dwingen. Degene die op uitlatingen van het bestuursorgaan heeft vertrouwd en daardoor schade heeft geleden, kan zich tegen het appellabele besluit richten waarin de gewekte verwachtingen geschonden worden. Het bestuursorgaan zal dan in het schadeveroorzakende besluit in moeten gaan op de geleden schade. De figuur van het onzuiver schadebesluit heeft voor- en nadelen. Voor de rechtszoekende heeft het onzuiver schadebesluit het voordeel dat hij het schadeveroorzakende besluit kan tegenhouden totdat er duidelijkheid is over de vergoeding van de schade. De keerzijde is dat de uitvoering van een in beginsel rechtmatig besluit vertraging oploopt. Deze vertraging kan worden opgevangen door een bestuurlijke lus toe te passen of alleen het gedeelte van het besluit dat ziet op het schadeaspect te vernietigen. Het vertrouwensbeginsel strekt echter niet zover dat deze contra legem zou kunnen werken. Dat betekent dat indien er sprake is van een gebonden beschikking, er geen ruimte is voor een belangenafweging en het onzuiver schadebesluit geen mogelijke rechtsingang is.

Vervolgens is het zuiver schadebesluit op grond van het égalitébeginsel aan bod gekomen. Het zuiver schadebesluit heeft het voordeel dat het schadeaspect los van het schadeveroorzakende besluit voorgelegd kan worden. Dit voorkomt procedeedwang tegen het in beginsel rechtmatige besluit. De twee aspecten die égalitébeginsel kenmerken, het vereiste van de abnormale- en de speciale last, maken het zuiver schadebesluit op grond van het égalitébeginsel alleen ongeschikt voor toepassing bij schending van gerechtvaardigde verwachtingen. Het vereiste van de abnormale- en speciale last verdraagt zich namelijk slecht tot de verplichting dat de schade als gevolg van de schending van het gerechtvaardigd vertrouwen in beginsel geheel moet worden vergoed. Het vertrouwensbeginsel en artikel 1 EP wordt in de literatuur wel genoemd als mogelijke vervangende grondslag voor het zuiver schadebesluit. Het vertrouwensbeginsel heeft daarbij de voorkeur boven artikel 1 EP als grondslag, omdat het vertrouwensbeginsel zelf kan dienen als maatstaf voor de schade. Ook bij het zuiver schadebesluit op grond van het égalitébeginsel geldt dat deze rechtsingang niet mogelijk is bij gebonden beschikkingen. Voor toepassing van het zuiver schadebesluit op grond van het égalitébeginsel is namelijk van belang dat aan het besluit een rechtmatige, kenbare afweging van belangen vooraf is gegaan. In het geval van een gebonden beschikking is er geen ruimte meer voor een belangenafweging.

De laatste rechtsingang via het nadeelcompensatierecht is de burgerlijke rechter. Omdat er bij schending van gerechtvaardigde verwachtingen sprake is van een onrechtmatige daad, dient vergoeding van de dispositieschade niet te worden gezocht in het nadeelcompensatierecht. Deze rechtsingang heeft daarom vanuit rechtstheoretisch oogpunt niet de voorkeur. Dat vergoeding van dispositieschade in de huidige rechtspraak plaatsvindt via het nadeelcompensatierecht door middel van het onzuiver schadebesluit is, zoals hierna zal blijken, een noodgreep.



Vervolgens zijn de mogelijkheden besproken die het schadevergoedingsrecht voor onrechtmatig overheidshandelen biedt. Het schadevergoedingsrecht voor onrechtmatig overheidshandelen biedt allereerst een rechtsingang bij de burgerlijke rechter grond van artikel 6:162 BW. Van belang is dat de eis zo ingekleed wordt dat niet de onrechtmatigheid van het besluit wordt gesteld en er geen andere rechter als exclusieve rechter is aangewezen. Uit het arrest *Staat/Bolsius* vloeit voort dat de leer van de formele rechtskracht geen belemmering vormt voor de burgerlijke rechter indien er sprake is van vertrouwenwekkend handelen. De weg naar de burgerlijke rechter is echter niet goed toegankelijk en weinig laagdrempelig, waardoor deze rechtsingang niet de voorkeur verdient.

Tot slot is de verzoekschriftprocedure van artikel 8:88 Awb besproken. Gebleken is dat de verzoekschriftprocedure van artikel 8:88 Awb niet geschikt is bij schending van gerechtvaardigde verwachtingen. De verzoekschriftprocedure staat alleen open voor onrechtmatige handelingen ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit. Hiervan is bij schending van gerechtvaardigde verwachtingen dikwijls geen sprake. Een toezegging is een feitelijke handeling en is vaak niet ter voorbereiding van een besluit. Indien een toezegging wel als voorbereidingshandeling kan worden aangemerkt dient deze te worden opgevolgd door een onrechtmatig besluit. Als echter uit de belangenafweging van een besluit blijkt dat de toezegging niet meer nagekomen kan worden omdat daar zwaarder wegende belangen aan in de weg staan, is er geen sprake van een onrechtmatig maar van een rechtmatig besluit. Een andere beperkende factor is dat de bestuursrechter alleen bevoegd is te oordelen over schadeverzoeken tot €25.000,- (met uitzondering van besluiten waarover de CRvB of de belastingkamer van de Hoge Raad in enige of hoogste instantie oordelen). De rechtszoekende heeft weliswaar de vrijheid om het geschil voor het bedrag dat de grens van €25.000,- overstijgt aan de burgerlijke rechter voor te leggen, niet iedere rechtszoekende zal ook bereid zijn om eerst een procedure bij de bestuursrechter en daarna nog een procedure bij de burgerlijke rechter te voeren.

Resumerend is in deze masterthesis gebleken dat de burger die zijn dispositieschade vergoed wil zien, is aangewezen op de figuur van het onzuiver schadebesluit of de vordering op grond van artikel 6:162 BW bij de burgerlijke rechter. Het onzuiver schadebesluit verdraagt zich echter slecht met mogelijkheid die in de rechtspraak is gecreëerd om een beslissing over het schadeaspect door te schuiven naar een zelfstandige procedure los van het schadeveroorzakende besluit. De burger heeft deze mogelijkheid nu via de figuur van het zuiver schadebesluit op grond van het *égalité*beginsel, maar zoals hiervoor bleek is de vergelijkingsmaatstaf en het normaal maatschappelijk risico uit het *égalité*beginsel ongeschikt om toe te passen op schendingen van het vertrouwensbeginsel. Daarnaast moet de vergoeding van de dispositieschade niet worden gezocht in de belangenafweging, maar in de onrechtmatige daad. Er is immers sprake van een onrechtmatige feitelijke handeling. De procedure bij de burgerlijke rechter wordt gekenmerkt door het weinig laagdrempelig en toegankelijke karakter. De financiële barrières vormen een hoge drempel voor de rechtszoekende. Daarbij komt dat de benadeelde en het bestuursorgaan geen gelijke partijen zijn qua kennis en middelen. De mogelijkheid van rechtspraak in drie instanties zorgt er daarnaast voor dat de doorlooptijd van civiele procedures erg lang kan zijn.

De verzoekschriftprocedure van artikel 8:88 Awb is mijns inziens in beginsel de meest effectieve rechtsingang ten opzichte van het onzuiver schadebesluit, het zuiver schadebesluit en de civielrechtelijke weg. In de eerste plaats doordat een oordeel over schade los van het schadeveroorzakende besluit kan worden voorgelegd door de gelaedeerde. In de tweede plaats verdient de verzoekschriftprocedure uit het oogpunt van finale geschilbeslechting en burgervriendelijkheid de voorkeur. Bij zowel het onzuiver en zuiver schadebesluit is eerst het bestuursorgaan aan zet en ook de bestuursrechter het bestuursorgaan opdragen opnieuw te beslissen over de vergoeding van dispositieschade in het geval de besluitvorming gebreken vertoont. Omdat de verzoekschriftprocedure niet het besluit tot voorwerp heeft, maar de schade van de burger, kan door de bestuursrechter direct een uitspraak worden gedaan over de schade zonder de besluitvorming terug te sturen naar het bestuur. Hierdoor hoeft een in beginsel rechtmatig besluit niet voor onrechtmatig te worden gehouden, zolang er geen besluit is genomen over vergoeding van de schade. Daarnaast is de bestuursrechter laagdrempelig en toegankelijk, in tegenstelling tot de burgerlijke rechter. Helaas leidt de competentiebepaling en grens ertoe dat de verzoekschriftprocedure bij schade door schending van gerechtvaardigde verwachtingen niet gebruikt kan worden.

Gelet op het vorenstaande wordt aanbevolen om de bevoegdheden van de bestuursrechter in de verzoekschriftprocedure uit te breiden, zodat deze kan oordelen op een verzoek om vergoeding van dispositieschade. In de eerste plaats kan artikel 8:88 Awb worden uitgebreid door de verzoekschriftprocedure open te stellen voor onrechtmatig feitelijk handelen, gerelateerd aan een besluit. Met deze uitbreiding van de competentiebepaling is de verzoekschriftprocedure ook toegankelijk in het geval dat gerechtvaardigde verwachtingen worden geschonden en daardoor schade wordt geleden. Schending van gerechtvaardigde verwachtingen kan namelijk worden aangemerkt als onrechtmatig feitelijk handelen en wordt veelal opgevolgd door een besluit waarin de gerechtvaardigde verwachtingen geschonden worden. In de tweede plaats moet de competentiegrens van €25.000,- komen te vervallen. De bestuursrechter is inmiddels ervaren als schaderechter en is voldoende toegerust om over schadezaken boven de competentiegrens van €25.000,- te beslissen. Daar komt bij dat het voor de burger efficiënter en laagdrempeliger is om het conflict zoveel mogelijk in één keer bij één rechter af te doen. Beide voorstellen passen in het systeem van de Awb, en zijn hierin op te nemen zonder dat de wet ingrijpend behoeft te worden gewijzigd. Dit komt de rechtsbescherming van de burger ten goede, maakt een einde aan gekunstelde constructies in het nadeelcompensatierecht en biedt een grondslag voor schadevergoeding daar waar deze thuishoort.

## Literatuurlijst

### **Albers, *Gst.* 2019/153**

C.L.G.F.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel. Meer aandacht voor het burgerperspectief?', in: *Gst.* 2019/153, p.772-779.

### **Backes & Jansen 2010**

Ch.W. Backes & A.M.L. Jansen, 'De wederkerige rechtsbetrekking als panacee voor de gebreken van de 'besluiten-Awb'?', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Deventer: Wolters Kluwer 2010.

### **Barkhuysen & Tjepkema, *RMThemis* 2006**

T. Barkhuysen en M.K.G. Tjepkema, 'Aansprakelijkheid uit 'rechtmatige' overheidsdaad: het samenspel tussen de nationale égalité en het Europese eigendomsrecht', *RMThemis* 2006, p. 179-201.

### **Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid* 2019**

T. Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

### **Van den Bergh, *RMThemis* 1952**

G.C. van den Bergh, 'De arresten van de Hoge Raad van 19 Maart 1943 en 18 Februari 1944 en het Leerstuk van de onrechtmatige daad', *RMThemis* 1952, p. 498-528.

### **Van den Berk 1991**

J.A.M. van den Berk, 'Schadevergoeding voor rechtmatig toegebrachte schade door de overheidsoverheid' (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink

### **Bregstein, *RMThemis* 1951**

M.H. Bregstein, 'De arresten van de Hoge Raad van 19 Maart 1943 en 18 Februari 1944 en het leerstuk van de onrechtmatige daad', *RMThemis* 1951, p. 273-305.

### **Van den Broek & Tjepkema 2015**

G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema, 'De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht', Den Haag: Instituut voor het bouwrecht 2015.

### **Cramwinckel & Van Triet, *NTB* 2016/16**

T.A. Cramwinckel & N. van Triet, 'Het dispositievereiste en het vertrouwensbeginsel bij toezeggingen en inlichtingen', in: *NTB* 2016/16

### **Damen 2018**

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

### **Damen & Groot, *JBplus* 2019/03**

L.J.A. Damen & T. Groot, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer', *JBplus* 2019/03.

**Damen, in: *GS Onrechtmatige daad***

L.J.A. Damen, 'Rechtsmachtsverdeling bij zelfstandige schadebesluiten', in: C.J.J.M. Stolker (red.), *Groene Serie Onrechtmatige daad*, Deventer: Wolters Kluwer.

**Den Ouden & Tjepkema, *O&A 2010/4***

W. Den Ouden & M.K.G. Tjepkema, 'Schadevergoeding bij de intrekking van begunstigende beschikkingen', in: *O&A 2010/4*

**Fransen & Van de Sande, *NTB 2021/13***

T.W. Fransen & S.A.L. van de Sande, 'Overheidsaansprakelijkheid', *NTB 2021/13*

**Huijts 2020**

J.H.M. Huijts, *Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade. Titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Omgevingswet: tussen eenheid en verscheidenheid* (diss. Universiteit Maastricht), 's-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht 2020.

**Kortmann 2005**

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2005

**Van Maanen 2002**

G.E. Van Maanen, 'De onrechtmatige rechtmatige overheidsdaad bij de burgerlijke rechter: zoektocht naar de kwadratuur van de cirkel', in: G.E. Van Maanen, B.J. Schueler, J.E. Hoitink, B.P.M. Ravels, *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad, preadviezen VAR Vereniging voor bestuursrecht 2002*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.

**Van Male, *NTB 2014/14***

R.M. Van Male, 'Maatwerk bij het vertrouwensbeginsel', *NTB 2014/14*

**Marseille & De Graaf, *AA 2019/12***

A.T. Marseille & K.J. de Graaf, 'Herijking van het vertrouwensbeginsel? Over dakterrassen en paardenbakken', *AA 2019/12*, p. 999-1004.

**Mein & De Meere 2018**

A.G. Mein & F. de Meere, 'Motieven van burgers om (niet) naar de rechter te gaan', Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2018.

**Van Ommeren & Huisman 2013**

F.J. van Ommeren & P.J. Huisman, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: een groeimodel', in: *Het besluit voorbij* (VAR-reeks, deel 150), Den Haag: Boom Juridisch 2013, p. 7-102.

**Planken & Tjepkema, *O&A 2020/45***

M.A.E. Planken & M.K.G. Tjepkema, 'Schadevergoeding bij de bestuursrechter: een overzicht van rechtspraak over onrechtmatig overheidshandelen sinds 2013', *O&A 2020/45*.

**Polak, *NJB 2007/1683***

J.E.M. Polak, 'Goede polderoplossing- Maar slot op de toekomst van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming', *NJB 2007/1683*.

**Polak, NTB 2011/2**

J.E.M. Polak, 'Effectieve geschillenbeslechting: bestuurlijke lus en andere instrumenten', *NTB* 2011/2.

**Van Ravels, NTBR 2001**

B.P.M. Van Ravels, 'Kroniek Schadevergoeding', *NTBR* 2001, p. 16-26.

**Van Ravels 2002**

B.P.M. Van Ravels, 'Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad: maatwerk voor speciale en abnormale gevallen', in: S.C.J.J. Kortmann, C.J.H. Jansen, G. van Solinge en N.E.D. Faber (red.), *Onderneming en 10 jaar Nieuw Burgerlijk Recht*, Deventer: Kluwer 2002.

**Van Ravels 2004**

B.P.M. van Ravels, 'Het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten', in R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In beginsel*, Deventer: Kluwer 2004.

**Van de Sande 2019**

S.A.L. van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie (Staat en Recht nr. 45)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

**Van de Sande, O&A 2019/44**

S.A.L. van de Sande, 'Het vertrouwensbeginsel en schadevergoeding', in: *O&A* 2019/44

**Schlössels 2002**

R.J.N. Schlössels, 'Nadeelcompensatie en het égalitébeginsel: chaos of ius commune?' (I), *Gst.* 2002-7160.

**Schlössels, Schutgens en Zijlstra 2019**

R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

**Schlössels & Zijlstra 2014**

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat 2* (onderwijseditie), Deventer: Kluwer 2014

**Schlössels & Zijlstra 2017**

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat 1* (onderwijseditie), Deventer: Kluwer 2017

**Schueler 2002**

B.J. Schueler, 'Goede besluiten met slechte gevolgen. De verplichting tot nadeelcompensatie in het bestuursrecht', in: G.E. Van Maanen, B.J. Schueler, J.E. Hoitink, B.P.M. Ravels, *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad, preadviezen VAR Vereniging voor bestuursrecht 2002*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.

**Schueler 2005**

B.J. Schueler, *Schadevergoeding onder de Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2005.

**Schueler & Van Ettekoven, NTB 2013/34**

B.J. Schueler en B.J. van Ettekoven, 'De 'losse eindjes' van titel 8.4 Awb', in: *NTB 2013/34*

**Schutgens 2009**

R.J.B. Schutgens, *Onrechtmatige wetgeving*, Deventer: Kluwer 2009.

**Tjepkema 2016**

Tjepkema M.K.G. (2016), *De Wouwse Tol. Nadeelcompensatie op grond van het beginsel 'égalité devant les charges publiques'*. In: Barkhuysen T., Polak J.E.M., Schueler B.J., Widdershoven R.J.G.M. (Eds.) *AB Klassiek, Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*. Deventer: Wolters Kluwer. 609-627.

**Tjepkema en Huijts 2019**

M. Tjepkema en J.H.M. Huijts, 'Derde akte: artikel 1 EP als verkapte grondslag voor nadeelcompensatie?', in: T. Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

**Van der Veen e.a. 2015**

G.A. van der Veen e.a., *Voorbereid op aansprakelijkheid. Gemeenten en overheidsaansprakelijkheid*, Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) 2015.

**Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014**

Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

# Jurisprudentielijst

## Hoge Raad

- HR 18 februari 1944, *NJ* 1944-1945/226 (*Duinwateronttrekking*).
- HR 19 december 1952, *NJ* 1953/642 m.nt. Ph.A.N. Houwing (*Voorste Stroom VII*).
- HR 16 mei 1986, *AB* 1986 (*Heesch/van de Akker*).
- HR 2 februari 1990, *NJ* 1993/635, m.nt. M. Scheltema; *AB* 1990/223, m.nt. G.P. Kleijn (*Staat/Bolsius*).
- HR 31 mei 1991, *NJ* 1993/112, *AB* 1992, 290, m.nt. C.J.H. Brunner, (*Van Gog-Nederweert*).
- HR 18 januari 1991, *AB* 1991/241, m.nt. F.H. van der Burg (*Leffers*).
- HR 28 februari 1992, *NJ* 1992/687 m.nt. M. Scheltema, *AB* 1992/301 m.nt. F.H. van der Burg (*Changoe/Staat*).
- HR 18 juni 1993, *AB* 1993/504 m.nt. F.H. van den Burg (*St. Oedenrode-Van Aarle*).
- HR 7 oktober 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1474, *NJ* 1997/174, m.nt. MS, *AB* 1996/125, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal (*Staat/Van Benten*).
- HR 30 maart 2001, *AB* 2001, 412 m.nt. Th.G. van Drupsteen; *JB* 2001, 107 m.nt. R.J.N. Schlössels *NJ* 2003, 615 m.nt. M. Scheltema (*Lavrijsen*)
- HR 16 november 2001, *AB* 2002/25
- HR 22 februari 2002, *AB* 2003/249 (*Van Vlodrop*).
- HR 6 december 2002 *AB* 2004, 17, m.nt. P.J.J. van Buuren, *JB* 2003/3, m.nt. R.J.N. Schlössels, *NJ* 2000, 616, m.nt. M. Scheltema (*Pannenkoekenhuis De Kabouter*)
- HR 20 juni 2003, *JB* 2003, 233 m.nt. GEvM; *AB* 2004, 84 m.nt. P.J.J. Van Buuren (*Harrida BV*)
- HR 17 december 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO9556, *NJ* 2005/152 m.nt. T. Koopmans, *AB* 2005/399 m.nt. F.J. van Ommeren, *JB* 2005/32 m.nt. R.J.N. Schlössels, r.o. 3.3.1 (*OZB/Staat*).
- HR 9 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT7774, *NJ* 2006/93 m.nt. M.R. Mok, *AB* 2006/286 m.nt. F.J. van Ommeren, *JB* 2005/275 m.nt. R.J.N. Schlössels (*Kuijpers/Valkenswaard*).
- HR 18 november 2005, *AB* 2006, 57 m.nt. B.P.M. van Ravels (*Politieregio Amsterdam-Amstelland*).
- HR 28 maart 2008, *JB* 2008/105 m. nt JT en *NJB* 2008/865 (*Asha Horeca B.V.*)
- HR 2 september 2011, *NJ* 2011/391.
- HR 25 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW0219 (*'s-Hertogenbosch/Van Zoggel*)
- HR 24 juni 2016, nr. 14.06313, ECLI:NL:HR:2016:76, *JOR* 2016/295, m.nt. S.C.J.J. Kortmann (*Gelderland/Vitesse II*).
- HR 28 september 2018, ECLI:NL:HR:2018:1806, *JB* 2018/199 m.nt. R.J.N. Schlössels, r.o. 3.5.2 (*Namen agenten*).

## Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- ARRvS 12 januari 1982, *AB* 1982/299, m.nt. P.C.E. van Wijmen (*Paul Krugerbrug I*).
- ARRvS 10 mei 1993, *AB* 1993/490 (*Itterense brug*)
- ABRvS 12 september 1996, *JB* 1996/243 m.nt. Heldeweg (*Loonbedrijf Benthuizen*)
- ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, *AB* 1997/229, m.nt. P.J.J. Van Buuren (*Van Vlodrop*).
- ABRvS 22 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB0934, *AB* 2001/195 m.nt. A.A.J. de Gier (camping De Plagge).
- ABRvS 9 juni 2003, *BR* 2004/686, m.nt. B.P.M. Van Ravels
- ABRvS 12 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7851, *AB* 2004/95, m.nt. A.R. Neerhof (*Gedoogzone Heerlen*).

ABRvS 11 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO3352 (*kampeertereinvergunning*)  
ABRvS 19 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:9689 (*Pasweg Landgraaf*).  
ABRvS 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5835 (*Den Haag*)  
ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0552, AB 2007/11 m.nt. B.P.M. van Ravels (*bouwvergunning*).  
ABRvS 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU4988, JB 2006/8 (*keuringscertificaat scheepvaart*).  
ABRvS 11 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9408 (*Zaltbommel*).  
ABRvS 8 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1762, AB 2007/252 m.nt. B.P.M. van Ravels, JB 2007/8, m.nt. R.J.N. Schlössels (*Coffeeshops Venlo*).  
ABRvS 31 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB6805.  
ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1953.  
ABRvS 7 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB7321.  
ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6535, AB 2012/130 m.nt. Ortlep (*bouwvergunning*).  
ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:891, AB 2014/183 m.nt. Damen (*ligplaatsvergunning*).  
ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1976, AB 2015/282, m.nt. M.K.G. Tjepkema.  
ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:863  
ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:208, JGROND 2017/79 m.nt. F.M.A. van der Loo (*Interbest*)  
ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, AB 2017/425, m.nt. Sanders  
ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017: 2081.  
ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:672, AB 2018/128 m.nt. Damen (*Bomenkap voetbalvelden*).  
ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3544  
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302, m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*)  
ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1832 (*Suit Supply*).  
ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1982  
ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1278, AB 2020/252, m.nt. C.N.J. Kortmann  
ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, BR 2020/50, m.nt. C.N.J. Kortmann, AV 2020/271, m.nt. S.F.A. van Ravels  
ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1425, BR 2020/65, m.nt. J.A. Mohuddy & A.J.G. Vegt  
ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2175, AB 2021/43 m.nt. A.G.A. Nijmeijer (*Waalwijk*)

## **Rechtbank**

Rb. Almelo 7 oktober 2003, AB 2004, 16, m.nt. B.J. Schueler.  
Rb. Utrecht 11 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY0420.

## **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.



