

260. Conclusie staatsraad A-G Snijders: volledige vergoeding van dispositieschade op grond van uitsluitend het vertrouwensbeginsel?

MR. I. EL MOURABIT

In de afgelopen decennia bestond er in de rechtspraak onduidelijkheid omtrent de gevolgen van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Ontstaat er dan een recht op een schadevergoeding? Zo ja, wat is de grondslag van de vergoedingsplicht en welke schade dient te worden vergoed? Op 21 augustus 2024 heeft staatsraad advocaat-generaal Snijders hier duidelijkheid over verschaft door het nemen van een conclusie.

Inleiding

In de afgelopen decennia bestond er in de rechtspraak onduidelijkheid omtrent de gevolgen van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Ontstaat er dan een recht op schadevergoeding? Zo ja, wat is de grondslag van de vergoedingsplicht en welke schade dient te worden vergoed? Op 21 augustus 2024 heeft staatsraad advocaat-generaal Snijders (hierna: A-G Snijders) hier duidelijkheid over verschaft door het nemen van een conclusie. Deze conclusie bouwt voort op de derde stap van het stappenplan van het vertrouwensbeginsel uit de standaarduitspraak van 29 mei 2019 (hierna: Amsterdamse dakopbouw-uitspraak).¹ Het is thans nog de vraag of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) deze conclusie zal overnemen.

Hoewel A-G Snijders in zijn conclusie diverse grondslagen bespreekt voor schadevergoeding, beperkt dit artikel zich alleen tot het vertrouwensbeginsel als grondslag voor schadevergoeding, in het geval het gewekt vertrouwen niet door de overheid kan worden gehonoreerd. In afwachting van de eindspraak van de Afdeling biedt dit artikel enkele handvatten bij de analyse van A-G Snijders die nuttig zijn voor de overheidspraktijk. A-G Snijders trekt geen baanbrekende conclusies, maar verduidelijkt wel hoe in de overheidspraktijk dient te worden omgegaan met de beslissing tot schadevergoeding in het geval het gerechtvaardigd, aan het bestuursorgaan toerekenbaar vertrouwen over de uitoefening van een bestuursbevoegdheid, niet kan worden gehonoreerd.

Voordat wordt toegekomen aan de analyse van A-G Snijders, wordt als eerst kort stilgestaan bij de betekenis van het vertrouwensbeginsel en ingegaan op de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak. Hierna komt het feitenkader van de bodemzaak, hetgeen ten grondslag ligt aan de conclusie van A-G Snijders, aan de orde. Daaropvolgend wordt ingegaan op het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor schadevergoeding en wordt de aard van de schadevergoeding besproken. Aansluitend wordt besproken hoe de conclusie van A-G Snijders in de praktijk dient te worden toegepast. Vervolgens wordt kort stilgestaan bij de mogelijke uitkomst van de bodemzaak bij de Afdeling. Dit artikel wordt met een conclusie afgesloten.

Het vertrouwensbeginsel in een notendop

Het vertrouwensbeginsel is een ongeschreven algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat niet in de wet is vastgelegd. In de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak is bepaald dat bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel een toetsingskader van drie stappen geldt.² Samenvattend houdt de eerste stap in dat er sprake moet zijn van een toezegging van de overheid. Of er sprake is van een toezegging hangt af van de vraag of de overheid een uitlating heeft gedaan over een bestuursbevoegdheid of een bepaalde gedraging heeft verricht (hierna: de eerste stap). Bij de tweede stap dient te worden beoordeeld of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend, hetgeen met zich meebrengt dat er wel of niet een geslaagd beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel (hierna: de tweede stap). De derde stap komt alleen aan de orde bij een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Bij deze stap dient te worden nagegaan of de

¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (Amsterdamse dakopbouw-uitspraak).

² Conclusie A-G Snijders, 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420.

gedane toezegging daadwerkelijk kan worden nagekomen of dat er andere zwaarwegende belangen zijn (hierna: de **derde stap**).³ Volledigheidshalve merk ik op dat de burgerlijke rechter aansluit bij deze maatstaf voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van een toezegging, en zo ja, of deze moet worden nagekomen.⁴

In de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak gaat de Afdeling bij de derde stap van het vertrouwensbeginsel niet in op het gevolg van het – wegens zwaarder wegende belangen – niet-honoreren van door het bestuursorgaan gewekt toerekenbaar vertrouwen over de uitoefening van een bestuursbevoegdheid. Advocaat-generaal Wattel (hierna: **A-G Wattel**) was daar in zijn conclusie bij de Dakopbouw-uitspraak wel op ingegaan en van opvatting dat er in dat geval een grondslag bestaat voor dispositieschade.⁵ Hoewel A-G Wattel van mening was dat het vertrouwensbeginsel – vrijstaand – de meest geschikte grondslag voor schadevergoeding is, heeft hij dat in zijn conclusie niet nader toegelicht vanwege de overtuiging dat de Afdeling ‘deze weg niet snel zal inslaan’.⁶ In paragraaf 4 van dit artikel wordt dit verder toegelicht.

Enkele jaren later heeft de Afdeling zich alsnog genoodzaakt gezien om een conclusie te vragen aan A-G Sniijders over de gevolgen van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.

De feiten in de bodemzaak; wat was er aan de hand?

Een stap terug, wat speelde zich af in de bodemzaak bij de Afdeling? Naar aanleiding van een rechtszaak die bij de Afdeling speelt over de intrekking van een vergunning voor het bouwen van een rijhal en stalling in Nieuw Bergen (Limburg), heeft de Afdeling aan A-G Sniijders gevraagd om een conclusie te nemen.

In 2002 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bergen (hierna: **het College**) een vergunning verleend voor de bouw (hierna: **bouwvergunning**) van een rijhal en stalling. In 2017 was er een koper geïnteresseerd in het perceel. In dat kader heeft de geïnteresseerde koper naar de status van de vergunning uit 2002 gevraagd en gevraagd wat de mogelijkheden zijn voor het vestigen van een manegebedrijf. In antwoord hierop heeft de gemeente de bouwvergunning aan de geïnteresseerde toegestuurd, met de mededeling dat op grond daarvan een rijhal met ponystalling mag worden gerealiseerd en dat dit impliceert dat de rijhal en stallen ook ten behoeve van derden kunnen

worden gebruikt.⁷ Op basis van deze informatie heeft de geïnteresseerde koper het perceel gekocht.

De gemeente had echter nagelaten om de geïnteresseerde koper (inmiddels nieuwe eigenaar van het perceel) te attenderen op de mogelijke intrekking van de voornoemde bouwvergunning wegens strijd met het bestemmingsplan. De gemeente heeft de nieuwe perceeleigenaar pas bij e-mail van 15 oktober 2019 medegedeeld dat het houden van paarden in strijd was met het bestemmingsplan. Het gemeentebestuur heeft kort daarna de vergunning ingetrokken. Hier was de nieuwe perceeleigenaar het – gelet op de hiervoor genoemde mededeling van de gemeente – niet mee eens. De nieuwe perceeleigenaar heeft in de bezwaar- en beroepsprocedure betoogd dat hij er gerechtvaardigd op heeft vertrouwd dat de vergunning niet zou worden ingetrokken en dat hij op basis van dat vertrouwen investeringen heeft verricht op het perceel.⁸

Medio februari 2023 oordeelde de rechtbank Limburg dat de nieuwe perceeleigenaar er gerechtvaardigd op heeft vertrouwd dat hij op basis van de vergunning de rijhal mocht bouwen en gebruiken, wat betreft de periode tot 15 oktober 2019. Hij mocht er dus ook op vertrouwen dat de vergunning niet zou worden ingetrokken. De rechtbank is aldus tot het oordeel gekomen dat aan de eerste en tweede stap van het vertrouwensbeginsel is voldaan. Op grond daarvan heeft de rechtbank geoordeeld dat het College ter zake van de derde stap, die onder meer kan leiden tot het honoreren van het gewekte vertrouwen en tot schadevergoeding, een belangenafweging moet maken.

Het College bestrijdt – kort gezegd – zowel dat er sprake is van gerechtvaardigd, aan het college toe te rekenen vertrouwen bij de perceeleigenaar, als het bestaan van schade als gevolg van het door de rechtbank aangenomen vertrouwen.⁹ Gelet hierop heeft het College bij herziene beslissing op bezwaar het intrekkingbesluit ongewijzigd in stand gelaten. Het College heeft vervolgens hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank.

In hoger beroep heeft de nieuwe perceeleigenaar zich op het standpunt gesteld dat hij wel schade heeft geleden. In dat kader heeft hij onder meer de volgende schadeposten opgevoerd:

- tevergeefs gemaakte kosten voor de bouw van de hal en stalling;
- misgelopen inkomsten die de koper met de exploitatie van de hal en stalling had kunnen verwerven;
- de hogere betaalde prijs voor het perceel.

In het kader van de opgevoerde schadeposten heeft de Afdeling aan A-G Sniijders gevraagd om een conclusie te nemen.

3 Ander zwaarwegende belangen zijn bijvoorbeeld belangen van derden of het algemeen belang, zie ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Amsterdamse dakopbouw-uitspraak*).

4 HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957, met toepassing van ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Amsterdamse dakopbouw-uitspraak*).

5 Conclusie A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, r.o. 3.26-330.

6 Conclusie A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, r.o. 3.26.

7 Conclusie A-G Sniijders, 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 1.3.

8 Conclusie A-G Sniijders, 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 1.3.

9 Conclusie A-G Sniijders, 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 1.4.

Het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag?

Als grondslag voor de schadevergoeding valt volgens A-G Sniijders uitsluitend het vertrouwensbeginsel te hanteren, dat in acht moet worden genomen bij het nemen van het betrokken besluit. Dit betreft een andere zienswijze dan van A-G Wattel. Hij was in zijn conclusie bij de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak van mening dat de grondslag voor schadevergoeding niet alleen moet worden gevonden in algemene rechtsbeginselen, maar ook in het leerstuk van onrechtmatige overheidsdaad bij de bestuursrechter (al dan niet via art. 8:88 Awb) of bij de civiele rechter (art. 6:162 BW). A-G Wattel noemde in zijn conclusie vier mogelijke grondslagen voor schadevergoeding: (i) het *égalité*beginsel, (ii) de onrechtmatige daad, (iii) het evenredigheidsbeginsel en (iv) het vertrouwensbeginsel. Volgens A-G Wattel moest het onrechtmatig gewekt vertrouwen worden gekoppeld aan het evenredigheidsbeginsel uit art. 3:4 lid 2 Awb. Deze grondslagen zijn naar oordeel van A-G Sniijders niet geschikt.¹⁰

De conclusie van A-G Sniijders bevat een beperkte koerswijziging, omdat hij van opvatting is dat het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag dient te worden gehanteerd voor de schadevergoeding. Dit is een interessant standpunt, omdat A-G Wattel in zijn conclusie bij de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak opmerkte dat hij de Afdeling niet snel ziet aanvaarden dat het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag kan worden gehanteerd, terwijl hem dat wel de beste oplossing leek.¹¹ A-G Sniijders baseert zijn standpunt op het argument dat de wetgever ‘de rechtsvorming met betrekking tot het vertrouwensbeginsel uitdrukkelijk geheel aan de rechter heeft overgelaten, door dat beginsel enerzijds als beginsel uitdrukkelijk te erkennen, maar anderzijds nog niet te codificeren’.¹² Uitlatingen van de wetgever als deze zijn een voldoende legitimatie voor rechtsvorming door de rechter, aldus A-G Sniijders.

Een ander argument voor het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor schadevergoeding is volgens A-G Sniijders dat de rechtspraak dit in feite al heeft aanvaard. Het formaliseren hiervan is naar mening van A-G Sniijders ‘een kleine stap die door de rechtspraak zelf gezet kan worden’.¹³ Aldus bestaat er volgens A-G Sniijders in de huidige stand van de rechtsontwikkeling die blijkt uit wet, rechtspraak en literatuur, voldoende grond voor aanvaarding van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grond door de bestuursrechter. In de huidige rechtspraak wordt voor de schadevergoeding

al naar het vertrouwensbeginsel verwezen, maar vaak nog in combinatie met het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Awb.¹⁴

Het voorstel van A-G Sniijders om uitsluitend het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor vergoeding van schade te aanvaarden, verschaft naar mijn mening duidelijkheid doordat er rechtseenheid wordt gevormd in de rechtspraak. Zoals gezegd, komt op dit moment in de rechtspraak naar voren dat er uiteenlopende grondslagen kunnen bestaan voor schadevergoeding in het geval het gerechtvaardigd, aan het bestuursorgaan toerekenbaar vertrouwen over de uitoefening van een bestuursbevoegdheid, niet kan worden gehonoreerd. Het is nog even afwachten of de Afdeling het vertrouwensbeginsel ook als zelfstandige grondslag zal aanvaarden.

Alleen ruimte voor dispositieschade?

Voorts is het de vraag welke soort schade dient te worden vergoed. Naar oordeel van A-G Sniijders bestaat er alleen ruimte voor de zogeheten dispositieschade; dit betreft de schade die iemand heeft geleden doordat diegene conform het aan het bestuursorgaan toerekenbaar vertrouwen heeft gehandeld, en daardoor in een slechtere positie is gekomen dan hij zou hebben verkeerd als het vertrouwen niet bij hem zou zijn gewekt. Deze schade dient naar de mening van A-G Sniijders volledig vergoed te worden omdat alleen aan vergoeding van de schade wordt toegekomen als andere belangen zwaarder wegen en het gewekte vertrouwen om die reden niet bij het besluit hoeft te worden gehonoreerd.

De gedachte achter dispositieschade is dat deze schade een gevolg is van het vertrouwen dat een bestuursorgaan ten onrechte bij een gelaedeerde heeft gewekt. Daarbij is het niet van belang of het bestuursorgaan kan worden verweten dat het ten onrechte het vertrouwen heeft gewekt. Voor vergoeding van het zogeheten positief belang – een gelaedeerde wordt dan in de positie gebracht waarin deze zou zijn komen te verkeren indien de toezegging wél was nagekomen – is naar mening van A-G Sniijders geen ruimte.¹⁵ Indien de gelaedeerde een vergoeding wenst van het positief belang, zal hij bijvoorbeeld op grond van de onrechtmatige daad in art. 6:162 van het Burgerlijk Wetboek een procedure aanhangig moeten maken bij de burgerlijke rechter.¹⁶ Gelet op de beperkte reikwijdte van dit artikel wordt dit niet nader toegelicht.

Het onderscheid tussen dispositieschade en vergoeding van het positief belang is naar mijn mening begrijpelijk. Als er sprake is van een toerekenbare toezegging is het voorstelbaar dat een gelaedeerde schade lijdt doordat hij conform aan dat

10 A-G Wattel heeft in zijn conclusie bij de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak ook verschillende grondslagen besproken voor schadevergoeding wegens schending van het vertrouwensbeginsel. Zie conclusie A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, r.o. 3.30.

11 Conclusie A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, r.o. 3.26.

12 Conclusie A-G Sniijders, 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 9.5 en 9.19 met verwijzing naar *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 6, p. 6-7 en *PG Awb I*, p. 22 en 200.

13 Conclusie A-G Sniijders, 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 9.20.

14 Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1155, r.o. 6.5.

15 Conclusie A-G Sniijders, 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 11.4 en 12.2.

16 Conclusie A-G Sniijders, 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 11.4 en 12.2.

vertrouwen heeft gehandeld. De handeling zou achterwege zijn gelaten als het gerechtvaardigd vertrouwen niet bij hem zou zijn gewekt. Bovendien is het niet nieuw dat dispositieschade voor vergoeding in aanmerking komt bij schending van het gewekt vertrouwen.¹⁷

De vergoeding van het positief belang hoort maar mijn mening thuis bij de burgerlijke rechter (zowel wanprestatie als onrechtmatige daad) waar het uitgangspunt geldt dat degene die nadeel ondervindt als gevolg van wanprestatie of een onrechtmatige daad zo veel mogelijk in de positie moet worden gebracht waarin hij zonder die fout zou hebben verkeer. ¹⁸ Hoewel een onrechtmatigheidsoordeel naar gangbare opvattingen in de literatuur recht geeft op vergoeding van het negatief belang, is het in de literatuur ook gangbaar dat het positief belang wordt vergoed bij een onrechtmatige daad vanwege de niet-nakoming van een toezegging door de overheid.¹⁹

De schadevergoedingsplicht in de praktijk; gewekt vertrouwen kan de overheid duur komen te staan

Hoewel we nog moeten afwachten of de Afdeling de conclusie van A-G Snijders overneemt, is het zinvol om stil te staan bij de gevolgen van de conclusie van A-G Snijders voor de overheidspraktijk. De conclusie van A-G Snijders brengt met zich mee dat het gewekt vertrouwen de overheid duur kan komen te staan als het (toerekenbaar) gewekt vertrouwen bij de derde stap niet kan worden gehonoreerd. Echter, het is de vraag hoe de overheid dient om te gaan met toekenning van de schadevergoeding.

A-G Snijders is van mening dat in het geval de Afdeling het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grond voor schadevergoeding aanvaardt, de dispositieschade moet worden toegekend bij of als onderdeel van het besluit waarin het gewekte gerechtvaardigde vertrouwen niet wordt gehonoreerd. Deze plicht ontstaat met en door het besluit en zal dus bij het besluit onder ogen moeten worden gezien. Bij deze schade kan het zowel gaan om schade die onrechtmatig is veroorzaakt (het wekken van het vertrouwen dat niet gehonoreerd kon worden), als om schade die rechtmatig is

ontstaan. A-G Snijders is aldus van mening dat het onzelfstandig schadebesluit zich hiervoor het beste leent.²⁰

Van een onzelfstandig schadebesluit is sprake als de schadevergoedingsverplichting deel uitmaakt van het te nemen besluit, zij het dat dit onderdeel van het besluit eventueel later genomen kan worden dan het onderdeel van het besluit waarbij wordt vastgesteld dat zwaarder wegende belangen aan het honoreren van het vertrouwen in de weg staan.²¹ Dit heeft tot gevolg dat het bestuursorgaan, als het bij de derde stap tot het oordeel komt dat het door hem gewekte of aan hem toerekenbare gerechtvaardigd vertrouwen niet kan worden gehonoreerd, de volledige dispositieschade moet vergoeden die is ontstaan doordat hij het vertrouwen heeft gewekt (of aan hem is toe te rekenen).

Interessant is dat A-G Snijders van opvatting is dat een zuiver schadebesluit – waarvan sprake is indien het besluit enkel betrekking heeft op het toekennen van schadevergoeding – zich niet leent voor de schadevergoedingsplicht.²² A-G Snijders is van mening dat er een wettelijke grondslag ontbreekt voor een zuiver schadebesluit en merkt in dat kader het volgende op:

‘(...) eerst zal moeten worden gezien of het gerechtvaardigd vertrouwen niet bij het besluit moet worden gehonoreerd, waarvoor de omvang van de schade mede van belang is. Dit volgt al uit het stappenplan van de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak. De belanghebbende zal voorts vaak (primair) willen dat het vertrouwen bij het besluit wordt gehonoreerd (en alleen subsidiair schadevergoeding verlangen) en ook het bestuursorgaan zal er vaak belang bij hebben dat eerst wordt nagegaan of in die zin moet worden beslist. De belanghebbende kan er ook aanspraak op maken dat bij het besluit ten minste zijn aanspraak op vergoeding van de dispositieschade onder ogen wordt gezien. Een zelfstandig schadebesluit, zoals dat in het verleden is aanvaard voor égalitéschade (...), lijkt me gelet op het voorgaande niet mogelijk. Een wettelijke grondslag daarvoor, zoals die nu bestaat met de regeling van titel 4.5 Awb, ontbreekt ook (...)’.

Zie conclusie A-G Snijders, 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 9.21.

A-G Snijders is aldus van opvatting dat de route van het onzelfstandig schadebesluit aangewezen is, waarbij een zogeheten ‘knip’ mogelijk is. De zogeheten knip houdt in dat over de rechtmatigheid van het niet-honoreren van het gewekte gerechtvaardigde vertrouwen en de schadevergoeding wegens het wekken van vertrouwen dat niet gehono-

17 Conclusie A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 en ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1155, r.o. 6.5.

18 Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 28 januari 2002, NJ 2002, 168 (*Interplant/Oldenburger*) en Hoge Raad 26 april 2002, NJ 2004, 210 m.nt. Jac Hijma (*Sparrow/Van Beukering*).

19 Zie bijvoorbeeld N. van Triet, *Afspraken en Aanspraken. Overheidsverplichtingen voor een schending van gerechtvaardigd vertrouwen, op het grensvlak van het bestuursrecht en het civiele recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 308: ‘(...) De jurisprudentie wijst uit dat de civiele rechter bij een vordering wegens niet-nakoming van een eenzijdige toezegging de onrechtmatige daad aanwijst als grondslag voor schadevergoeding. (...) Indien de civiele rechter tot het oordeel komt dat een overheid een ondubbelzinnige, concrete toezegging niet is nagekomen, als gevolg waarvan een burger schade heeft geleden, moet de burger in de positie worden gebracht waarin hij zou hebben verkeer indien de toezegging wél zou zijn nagekomen (...).’

20 Dit sluit deels aan bij hetgeen A-G Wattel bij de conclusie van de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak bepleitte. Zie Conclusie A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, r.o. 3.30.

21 Conclusie A-G Snijders, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 12.2.

22 ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997/229 m.nt. Van Buuren (*Van Vlodrop*).

reerd kan worden, bij afzonderlijke delen van hetzelfde besluit wordt beslist.²³

In aanvulling op het voorgaande merk ik op dat A-G Wattel, in zijn conclusie bij de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak, wel van opvatting was dat een zelfstandige schadeactie meer aangewezen is bij complexe besluiten met veel belanghebbenden waarvan de uitvoering in verband met algemene belangen niet kan wachten op complexe en langdurige schadediscussies.²⁴ Het is afwachten of de Afdeling dit ook zo ziet en het standpunt van A-G Snijders wordt aangenomen.

De weg van een onzelfstandig schadebesluit is naar mijn mening begrijpelijk omdat de bestuursrechter op die manier primair een oordeel kan vellen over het al dan niet nakomen van vertrouwen dat een bestuursorgaan ten onrechte bij een gelaedeerde heeft gewekt en subsidiair, in het geval nakoming niet op zijn plaats is, de schadevergoedingsvordering kan beoordelen. Hoewel A-G Snijders van mening is dat dit niet tot een uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter leidt, kan dit praktische voordelen met zich meebrengen, omdat een onzelfstandig schadebesluit als voordeel heeft dat er geen grens van € 25.000 geldt. Dit is wel het geval bij de Awb-verzoekschriftprocedure (art. 8:88 en art. 8:89 lid 2 Awb).²⁵

Degene die dus nadeel heeft geleden door de niet-nakoming van een toezegging, kan bij een schadevergoeding van meer dan € 25.000 via het onzelfstandig schadebesluit dus toch bij de bestuursrechter terecht. Ook A-G Wattel hechtte in zijn conclusie over de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak hieraan veel waarde: het indienen van een schadevergoedingsvordering tegelijkertijd met het verzoek tot nakoming van het gerechtvaardigd vertrouwen, leidt zijns inziens tot een efficiënte en burgertoegankelijke procedure.²⁶ Ik ben het echter met A-G Wattel eens dat een zelfstandig schadebesluit zich meer leent voor complexe besluiten waar veel belangen een rol spelen. De verzoekschriftprocedure, die in art. 8:88 lid 1 sub b Awb is neergelegd, lijkt mij in dat geval meer geschikt. Het is afwachten op hoe de Afdeling hier tegenaan kijkt.

In aanvulling op het voorgaande merk ik op dat het onzelfstandig schadebesluit als nadeel kan hebben dat in het geval een gelaedeerde *niet* opkomt tegen het besluit waarbij het door het bestuursorgaan bij hem gewekte gerechtvaardigde vertrouwen niet wordt gehonoreerd, hij voor vergoeding

van zijn schade zich alleen kan wenden tot de burgerlijke rechter. Gelet op de rechtsbescherming tegen de overheid kan dit onwenselijk zijn omdat in civielrechtelijke procedures sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging in zaken die zien op een claim van meer dan € 25.000.

Tot slot is nog relevant om stil te staan bij de omvang van de schade. Hier speelt het zogeheten *conditio sine qua non*-verband een belangrijke rol. Dit brengt met zich mee dat alleen schade die het gevolg is van het wekken van gerechtvaardigd vertrouwen dat niet kan worden gehonoreerd voor vergoeding in aanmerking komt. Hierbij acht A-G Snijders de algemene regels uit het schadevergoedingsrecht (afdeling 6.1.10 BW) van toepassing. Voor dispositieschade komt alleen daadwerkelijk geleden schade in aanmerking. Gelet op de beperkte reikwijdte van dit artikel wordt dit niet nader toegelicht.

Een stap terug naar de bodemzaak

Hoewel de Afdeling zich nog over de bodemzaak moet uitlaten, sta ik kort stil bij de mogelijke uitkomst. Naar mijn mening is het aannemelijk dat de Afdeling zal oordelen dat de gemeente in 2017 het vertrouwen heeft gewekt dat op het perceel een rijhal mocht worden gebouwd en exploitatie is toegestaan. Gelet op de voornoemde standpunten van A-G Snijders kan de nieuwe perceeleigenaar van de rijhal aanspraak maken op dispositieschade. Onder deze dispositieschade valt de hogere prijs die de perceeleigenaar heeft betaald voor het perceel, mits hij door het gewekte vertrouwen daadwerkelijk een hogere prijs heeft betaald. Ook de gemaakte bouwkosten komen voor vergoeding in aanmerking volgens A-G Snijders. Aangezien alleen de werkelijk gemaakte kosten voor vergoeding in aanmerking komen bij dispositieschade, vormen de door de eigenaar opgevoerde misgelopen inkomsten doordat hij de manege niet kon exploiteren, geen schadevergoedingspost. Dit hoort thuis bij het positief belang.

Conclusie

Resumerend, het vertrouwensbeginsel kan als zelfstandige grondslag voor schadevergoeding worden gehanteerd als een bestuursorgaan bij de derde stap van de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak tot het oordeel komt dat het door hem gewekte of aan hem toerekenbare gerechtvaardigde vertrouwen niet kan worden gehonoreerd. In dat geval dient de dispositieschade volledig te worden vergoed. Hoewel veel waarde wordt gehecht aan de bevindingen van A-G Snijders, is het laatste woord aan de Afdeling, wordt vervolgd dus.

Dit artikel is afgesloten op 1 oktober 2024.

Over de auteur

Mr. I. (Ikram) el Mourabit
Advocaat bij Pels Rijcken.

23 Zie conclusie A-G Snijders, 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 9.21-9.22.

24 Conclusie staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, r.o. 3.30-3.31.

25 Conclusie staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.30 bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

26 Conclusie staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.30 bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).