

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1091
Datum uitspraak	26 mei 2021
Inhoudsindicatie	Bij brief van 12 april 2018 heeft de staatssecretaris van Financiën een verzoek van [appellant] om schadevergoeding afgewezen. [appellant] werkte tot 2012 bij de Belastingdienst. Op die datum is hij ontslagen omdat hij ervan werd verdacht strafbare feiten te hebben gepleegd. Bij vonnis van 21 januari 2013 heeft de rechtbank Noord-Nederland [appellant] veroordeeld tot een gevangenisstraf van 36 maanden. In de periode hierna heeft [appellant] bij de Belastingdienst 56 verzoeken om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur ingediend. [appellant] stelt deze verzoeken te hebben gedaan omdat hij de door hem opgevraagde informatie wilde gebruiken voor zijn verdediging in de strafrechtelijke procedure. De Belastingdienst heeft het overgrote deel van de verzoeken van [appellant] in eerste instantie afgewezen, omdat volgens hem sprake is van misbruik van recht. De Afdeling heeft in haar uitspraak van mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1198, geoordeeld dat [appellant] geen misbruik van recht heeft gemaakt.

Volledige tekst

201904584/1/A2.

Datum uitspraak: 26 mei 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 5 juni 2019 in zaak nr. 18/2558 in het geding tussen:

[appellant]

en

de staatssecretaris van Financiën.

Procesverloop

Bij brief van 12 april 2018 heeft de staatssecretaris een verzoek van [appellant] om schadevergoeding afgewezen.

Bij uitspraak van 5 juni 2019 heeft de rechtbank het verzoek van [appellant] om de staatssecretaris te veroordelen tot vergoeding van schade die hij stelt te hebben geleden afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 april 2021, waar [appellant] en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. E.J.C. van der Tholen-Mulder en mr. C.C.L. Rutten-Stichter, zijn verschenen.

Overwegingen

Achtergrond

1. [appellant] werkte tot [datum] 2012 bij de Belastingdienst. Op die datum is hij ontslagen omdat hij ervan werd verdacht strafbare feiten te hebben gepleegd.
2. Bij vonnis van 21 januari 2013 heeft de rechtbank Noord-Nederland [appellant] veroordeeld tot een gevangenisstraf van 36 maanden.
3. In de periode hierna heeft [appellant] bij de Belastingdienst 56 verzoeken om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) ingediend. [appellant] stelt deze verzoeken te hebben gedaan omdat hij de door hem opgevraagde informatie wilde gebruiken voor zijn verdediging in de strafrechtelijke procedure. De Belastingdienst heeft het overgrote deel van de verzoeken van [appellant] in eerste instantie afgewezen, omdat volgens hem sprake is van misbruik van recht. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 3 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1198](#), geoordeeld dat [appellant] geen misbruik van recht heeft gemaakt door verzoeken op grond van de Wob te doen.
4. Bij arrest van 11 juli 2017 heeft het Hof Arnhem-Leeuwarden [appellant] in hoger beroep veroordeeld tot een gevangenisstraf van 36 maanden.
5. Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017 diende de Belastingdienst opnieuw te beslissen op de bezwaren die [appellant] heeft gemaakt tegen de besluiten waarbij is beslist op zijn verzoeken op grond van de Wob. Dit heeft de Belastingdienst bij besluit van 28 juli 2017 gedaan. De procedure die [appellant] over dit besluit heeft gevoerd heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 13 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:407](#). In deze uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat door een onjuiste berekening van de termijnen het totaal aan verbeurde dwangsommen te laag is vastgesteld.
6. Bij formulier van 21 februari 2018 heeft [appellant] de Belastingdienst verzocht om vergoeding van de schade die hij heeft geleden als gevolg van de besluiten die de dienst

heeft genomen op de verzoeken die hij op grond van de Wob heeft gedaan. [appellant] stelt immateriële schade te hebben geleden door de handelwijze van de Belastingdienst, het niet direct verstrekken van de gevraagde Wob-documenten en hem aanmerken als misbruiker. Daarbij verzoekt [appellant] om vergoeding van kosten die hij heeft gemaakt voor het voeren van de procedures over zijn verzoeken op grond van de Wob. In totaal vraagt [appellant] een schadevergoeding van € 55.201,00.

7. Bij brief van 12 april 2018 heeft de staatssecretaris het verzoek van [appellant] afgewezen. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat de Belastingdienst niet onrechtmatig heeft gehandeld jegens [appellant]. Daarbij heeft [appellant] volgens de staatssecretaris niet aangetoond dat hij schade heeft geleden.

8. [appellant] heeft hierop de rechtbank verzocht de staatssecretaris te veroordelen tot vergoeding van de schade die hij stelt te hebben geleden. Omdat de bestuursrechter niet bevoegd is kennis te nemen van een verzoek om schadevergoeding boven een bedrag van € 25.000,00 heeft [appellant] zijn verzoek tot dit bedrag beperkt.

Oordeel van de rechtbank

9. De rechtbank heeft geoordeeld dat zij niet bevoegd is het verzoek van [appellant] op grond van titel 8.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te behandelen. Uit de toelichting op de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (hierna: Wns) (Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3) blijkt volgens de rechtbank dat titel 8.4 van de Awb niet van toepassing is op verzoeken om schadevergoeding die zijn gericht aan de Belastingdienst.

10. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat dit niet betekent dat het verzoek van [appellant] niet-ontvankelijk is. Uit artikel V, tweede lid, van de Wns volgt dat in dit geval het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van de Wns van toepassing is. Dat recht omvat artikel 8:73 (oud) van de Awb. Het verzoek om schadevergoeding moet volgens de rechtbank evenwel op grond van die bepaling afgewezen worden, omdat het verzoek niet tijdens een (hoger)beroepsprocedure is gedaan.

11. De rechtbank heeft het verzoek vervolgens zo uitgelegd dat [appellant] daarmee heeft bedoeld een zuiver schadebesluit te vragen. De rechtbank heeft de brief van de staatssecretaris van 12 april 2018 daarom geduid als zuiver schadebesluit. Maar ook deze duiding kan [appellant] niet baten. Uit de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017 blijkt dat de Belastingdienst een onrechtmatig besluit heeft genomen, maar [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de gestelde immateriële schade moet worden toegerekend aan het gebrek dat aan het onrechtmatige besluit kleeft. Die schade veroorzaakt door gezondheidsklachten en aantasting in eer en goede naam is niet onderbouwd en daarom is niet duidelijk hoe die schade zich verhoudt tot het gebrek dat aan het onrechtmatige besluit kleeft. Verder is volgens de rechtbank niet uitgesloten dat de gezondheidsklachten die [appellant] naar voren heeft gebracht zijn toe te rekenen aan de strafrechtelijke procedure. De proceskosten die [appellant] heeft gemaakt zijn ontstaan door de procedures die [appellant] heeft gevoerd. [appellant] had tijdens die procedures om vergoeding van de proceskosten kunnen vragen, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

12. [appellant] betoogt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat titel 8.4 van de Awb niet van toepassing is. [appellant] wijst erop dat deze titel alleen buiten toepassing is verklaard voor schade veroorzaakt door de Belastingdienst bij de uitvoering van

aan de dienst opgedragen taken. Het nemen van besluiten op grond van de Wob is niet een taak die specifiek aan de Belastingdienst is opgedragen. Het is een verplichting die voortvloeit uit de Wob en die rust op alle bestuursorganen. Daarbij wordt in de toelichting op de Wns als argument voor de uitzondering van schadevergoedingsverzoeken aan de Belastingdienst vermeld dat de dienst zeer veel en vooral geautomatiseerde besluiten neemt. Dit argument geldt evenwel niet voor besluiten die de Belastingdienst op grond van de Wob neemt, aldus [appellant].

12.1. Artikel V, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wns bepaalt dat titel 8.4 van de Awb niet van toepassing is op schade veroorzaakt door besluiten of andere handelingen verricht in het kader van aan de Belastingdienst opgedragen taken. Het nemen van besluiten op grond van de Wob is een taak die aan de Belastingdienst is opgedragen. Dat deze taak ook aan andere bestuursorganen is opgedragen, is geen reden daar anders over te oordelen. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat titel 8.4 van de Awb niet van toepassing is op verzoeken om vergoeding van schade die zou voortvloeien uit besluiten die de dienst heeft genomen op grond van de Wob.

Het betoog faalt.

13. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij de door hem gestelde schade niet nu nog vergoed kan krijgen op grond van artikel 8:73 (oud) van de Awb. [appellant] stelt dat hij per abuis niet al gedurende de procedures over zijn verzoeken op grond van de Wob heeft verzocht om vergoeding van de door hem gemaakte proceskosten. Volgens [appellant] staat de wet er niet aan in de weg hem hiervoor alsnog een vergoeding toe te kennen. [appellant] stelt verder dat hij er pas na afloop van de procedures over zijn verzoeken op grond van de Wob achter kwam dat hij om vergoeding van door hem geleden onrechtmatige schade kon verzoeken. Dat hij hiervan niet eerder op de hoogte was kan hem niet worden aangerekend. De rechtbank had dan ook aanleiding moeten zien de staatssecretaris te veroordelen tot vergoeding van de door hem opgevoerde schade, aldus [appellant].

13.1. De rechtbank heeft het verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 8:73 van de Awb terecht afgewezen. Uit artikel 8:73 (oud) van de Awb volgt dat een verzoek om schadevergoeding tijdens de beroepsprocedure moet worden gedaan. [appellant] stelt pas nadat de procedures over zijn verzoeken op grond van de Wob waren geëindigd op de hoogte te zijn gekomen van de mogelijkheid een verzoek om schadevergoeding in te dienen. De gevolgen van de te late ontdekking van de mogelijkheid van een beroep op artikel 8:73 (oud) van de Awb komen voor rekening van [appellant]. Hetzelfde geldt voor de gevolgen van het per abuis niet doen van een verzoek om vergoeding van proceskosten tijdens de procedures over de verzoeken op grond van de Wob. Uit artikel 8:75 van de Awb volgt dat hierom niet na afloop van die procedures nog kan worden verzocht.

Het betoog faalt.

14. [appellant] betoogt ten slotte dat de rechtbank de staatssecretaris ten onrechte niet heeft veroordeeld tot vergoeding van door hem geleden immateriële schade. Volgens [appellant] heeft de rechtbank niet onderkend dat de Belastingdienst, door hem informatie te onthouden die van belang was voor de strafrechtelijke procedure die tegen hem liep, hem het recht op een eerlijk proces heeft ontnomen. [appellant] stelt verder dat de procedures die hij heeft moeten voeren om de door hem gewenste informatie van de Belastingdienst te krijgen fysieke klachten hebben veroorzaakt, waaronder onrust, hoofdpijn en hartklachten. Door hem aan te merken als misbruiker, heeft de Belastingdienst hem verder in zijn eer en goede naam

geschaad, aldus [appellant]. Immateriële schade laat zich lastig in geld uitdrukken, maar volgens [appellant] is het bedrag waarom hij heeft verzocht op zijn minst op zijn plaats.

14.1. De Afdeling volgt de rechtbank in haar duiding van de brief van de staatssecretaris van 12 april 2018 als zuiver schadebesluit. Tegen dat besluit stond voor [appellant], na bezwaar, beroep op de bestuursrechter open. Deze duiding brengt met zich dat de rechtbank het verzoekschrift van [appellant] als bezwaarschrift naar de staatssecretaris had moeten doorzenden. Dat de rechtbank dit ten onrechte niet heeft gedaan leidt ertoe dat haar uitspraak voor vernietiging in aanmerking komt.

14.2. Ter zitting heeft de Afdeling met partijen besproken dat de bezwaarfase is overgeslagen. Partijen hebben de Afdeling eenparig verzocht om - in het licht van artikel 8:41a van de Awb - het geschil finaal te beslechten. Gelet op dit verzoek zal de Afdeling het als bezwaarschrift aan te merken verzoekschrift begrijpen als een bezwaarschrift waarin is verzocht om in te stemmen met een rechtstreeks beroep tegen het besluit van 12 april 2018 door toepassing van artikel 7:1a van de Awb en zal de Afdeling er voorts van uitgaan dat de staatssecretaris daarmee heeft ingestemd. De Afdeling zal daarvan uitgaande en doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen toepassing geven aan artikel 7:1a van de Awb en overgaan tot de beoordeling van het door [appellant] ingestelde beroep.

14.3. Voor de beoordeling van een verzoek om vergoeding van immateriële schade wordt, volgens vaste jurisprudentie, aansluiting gezocht bij het civiele schadevergoedingsrecht. In artikel 6:106, eerste lid, aanhef en onder b, van het Burgerlijk Wetboek is, voor zover hier van belang, bepaald dat de benadeelde voor nadeel dat niet bestaat in vermogensschade, recht heeft op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding, indien de benadeelde lichamelijk letsel heeft opgelopen, in zijn eer of goede naam is geschaad of op andere wijze in zijn persoon is aangetast. Van aantasting in de persoon op andere wijze dan schending van eer of goede naam kan sprake zijn als de benadeelde geestelijk letsel heeft opgelopen of een fundamenteel recht is geschonden.

14.4. [appellant] stelt dat de Belastingdienst zijn recht op een eerlijk strafproces geweld heeft aangedaan door de voor deze procedure relevante stukken niet (tijdig) te verstrekken. Nog daargelaten dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat deze stukken van wezenlijk belang waren voor zijn verdediging in de strafrechtelijke procedure, is het aan de strafrechter om een eerlijk verloop van het strafproces te bewaken en is het aan [appellant], indien hij meent dat zijn strafproces niet eerlijk verloopt of is verlopen, dat in de strafprocedure aan de orde te stellen. Dat heeft [appellant] ook gedaan, maar zonder succes. Dit betekent dat [appellant] geen oorzakelijk verband aannemelijk heeft gemaakt tussen de onrechtmatige besluitvorming door de Belastingdienst en de door hem gestelde (door de strafprocedure en de uitkomst daarvan veroorzaakte) gezondheidsklachten, zodat de met deze gezondheidsklachten samenhangende immateriële schade al om die reden niet voor vergoeding in aanmerking komt.

14.5. Daarbij komt dat degene die zich, zoals [appellant], beroept op de stelling dat hij geestelijk letsel heeft opgelopen, voldoende concrete gegevens zal moeten aanvoeren waaruit kan volgen dat in verband met de omstandigheden van het geval psychische schade bij hem is ontstaan. Daartoe is vereist dat naar objectieve maatstaven het bestaan van geestelijk letsel kan worden vastgesteld (zie het overzichtsarrest van de Hoge Raad van 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, r.o. 2.4.5). Aan dat vereiste is met het door [appellant] gestelde niet voldaan. Weliswaar zal in de regel in dit soort gevallen sprake zijn van meer of minder sterk psychisch onbehagen en van een zich gekwetst voelen door een onrechtmatige gebleken besluit, maar dat is onvoldoende om aannemelijk te achten dat hij zodanig heeft

geleden als gevolg van het onrechtmatige besluit dat sprake is van geestelijk letsel dat kan worden aangemerkt als een aantasting van zijn persoon, die recht geeft op vergoeding van immateriële schade (vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 13 januari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1608 en de uitspraak van de Afdeling van 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:836).

14.6. Over het betoog van [appellant] dat hij aanspraak maakt op vergoeding van immateriële schade wegens aantasting van zijn eer en goede naam, overweegt de Afdeling het volgende. Het besluit van 9 oktober 2014 is door de Afdeling vernietigd, omdat, volgens de Afdeling, geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat [appellant] zijn bevoegdheid om Wob-verzoeken in te dienen en zijn recht beroep tegen het besluit van 9 oktober 2014 in te stellen, heeft misbruikt. De rechtbank heeft het beroep van [appellant] ten onrechte wegens misbruik van recht niet-ontvankelijk verklaard, aldus de Afdeling in haar uitspraak van 3 mei 2017.

14.7. Het enkele feit dat een bestuursorgaan een besluit heeft genomen dat de toetsing door de bestuursrechter niet heeft doorstaan is onvoldoende om tot de slotsom te komen dat een belanghebbende daardoor in zijn eer en goede naam is aangetast. Daarvoor zijn bijkomende omstandigheden nodig die meebrengen dat het bestuursorgaan door zijn besluit de eer en goede naam van betrokkene heeft aangetast. [appellant] heeft naar het oordeel van de Afdeling geen bijkomende omstandigheden genoemd en ook niet toegelicht dat en op welke wijze hij door deze kwalificatie in zijn eer en goede naam is aangetast, als gevolg waarvan hij andere dan vermogensschade heeft geleden.

14.8. Ter nadere toelichting overweegt de Afdeling dat de omstandigheid dat de Belastingdienst aan het besluit van 9 oktober 2014 ten grondslag heeft gelegd dat de handelwijze van [appellant], gelet op het grote aantal verzoeken, de korte tijd tussen de verzoeken en de aard van de verzoeken, waarvan de afhandeling disproportioneel veel tijd vraagt van de Belastingdienst, als misbruik van recht als bedoeld in artikel 3:13, gelezen in verbinding met artikel 3:15, van het Burgerlijk Wetboek kwalificeert, en dat de bestuursrechter heeft geoordeeld dat geen aanleiding bestaat voor deze kwalificatie, onvoldoende is om aan te nemen dat [appellant] daardoor in zijn eer en goede naam is aangetast en dat hij daarom in beginsel aanspraak kan maken op vergoeding van nadeel dat niet in vermogensschade bestaat. Deze in het vernietigde besluit opgenomen juridische kwalificatie van de handelwijze van [appellant] is weliswaar rechtens onjuist geoordeeld, maar deze kwalificatie is, in aanmerking genomen de inkleding daarvan in het besluit, niet dermate grievend of diffamerend dat, in verband met de betrokken belangen van [appellant] en de overige omstandigheden van het geval, geoordeeld moet worden dat deze tot een aantasting van de eer en goede naam van [appellant] heeft geleid. Daarbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat deze kwalificatie in dit geval niet zo evident ongegrond is dat deze daarom in de gegeven omstandigheden achterwege had behoren te blijven.

14.9. Ten overvloede wijst de Afdeling erop dat, indien er veronderstellenderwijs van uit zou worden gegaan dat [appellant] in dit geval in zijn eer en goede naam zou zijn aangetast door het vernietigde besluit, dit niet zonder meer impliceert dat [appellant] een vergoeding zou toekomen. Uit de zinsnede "een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding" in artikel 6:106 BW en uit de memorie van antwoord daarbij, volgt dat de rechter die op de voet van deze bepaling schadevergoeding toekent, een discretionaire bevoegdheid heeft met betrekking tot het bepalen van de omvang van die schadevergoeding. De rechter mag met alle omstandigheden van het geval rekening houden en hij heeft de bevoegdheid om, indien hij daartoe gronden aanwezig oordeelt, geen schadevergoeding toe te kennen (vergelijk Hoge Raad 27 april 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1337). De Afdeling wijst er in dit verband op dat [appellant] zijn betoog over de door hem gestelde immateriële schade slechts summier heeft

gemotiveerd. Daartegenover staat onder meer dat het vernietigde besluit is bekend gemaakt op de in artikel 3:41 Awb voorziene wijze, dat wil zeggen enkel door toezending aan [appellant], en dat het oordeel van de Afdeling dat deze kwalificatie niet terecht was als een zekere genoegdoening heeft te gelden. Daarnaast is geen aanleiding voor een verdere vergoeding in geld zoals door [appellant] verzocht. De slotsom is dat [appellant] geen aanspraak kan maken op vergoeding van de door hem gestelde schade.

14.10. Uit het voorgaande volgt dat de staatssecretaris het verzoek van [appellant] om schadevergoeding heeft kunnen afwijzen.

Slotsom

15. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank niet heeft onderkend dat het door [appellant] tegen het besluit van 12 april 2018 ingestelde beroep als bezwaar had moeten worden aangemerkt en dat zij het bezwaar had moeten doorzenden naar de staatssecretaris, zonder een inhoudelijk oordeel te geven over het beroep. Gelet op wat hiervoor onder 14.2 is overwogen, gaat de Afdeling over tot de beoordeling van het door [appellant] ingestelde beroep tegen het besluit van 12 april 2018 en zal zij het beroep van [appellant] tegen dit besluit van de staatssecretaris ongegrond verklaren.

16. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden. Deze bestaan uit de reiskosten die [appellant] heeft gemaakt om de zitting bij de Afdeling te kunnen bijwonen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 5 juni 2019 in zaak nr. 18/2558, voor zover de rechtbank niet heeft onderkend dat het door [appellant] tegen het besluit van de staatssecretaris van Financiën van 12 april 2018, met kenmerk 1022.63.681/KL 78698, ingestelde beroep had moeten worden aangemerkt als bezwaar;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. veroordeelt de staatssecretaris tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 60,47;

V. gelast dat de staatssecretaris aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 259,00 voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 26 mei 2021

735.