

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2421

Datum uitspraak

12 juni 2024

Inhoudsindicatie

Bij uitspraak van 14 juli 2023 heeft de rechtbank een verzoek van [appellant] om het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen te veroordelen tot schadevergoeding afgewezen. Deze zaak gaat over de vraag of de rechtbank het verzoek om schadevergoeding van [appellant] terecht heeft afgewezen. Bij brief van 1 september 2021 heeft [appellant] de rechtbank verzocht het CBR te veroordelen tot het betalen van schadevergoeding als bedoeld in artikel 8:88, eerste lid, van de Awb. Aan dit verzoek heeft hij ten grondslag gelegd dat hij als gevolg van het besluit van 13 november 2020 niet over zijn rijbewijs kon beschikken en daardoor inkomsten heeft gemist. Hij exploiteert een bedrijf voor bouw-, renovatie- en onderhoudswerkzaamheden. Hij heeft meerdere grote projecten en huurt hiervoor personeel in. Het personeel vervoert hij zelf en zijn aanwezigheid op de werkvloer is nodig voor aansturing van het personeel. Doordat hij geen rijbewijs had, kon hij minder werkzaamheden uitvoeren. [appellant] stelt inkomsten te hebben gemist in de periode van 13 november 2020 tot en met 21 januari 2021.

Volledige tekst

202305459/1/A2.

Datum uitspraak: 12 juni 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 14 juli 2023 in zaak nr. 21/4032 op een verzoek van [appellant] om het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen te veroordelen tot het betalen van schadevergoeding als bedoeld in artikel 8:88, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Procesverloop

Bij uitspraak van 14 juli 2023 heeft de rechtbank een verzoek van [appellant] om het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: het CBR) te veroordelen tot schadevergoeding afgewezen.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het CBR heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 mei 2024, waar het CBR, vertegenwoordigd door I. Metaal, is verschenen.

Overwegingen

1. Deze zaak gaat over de vraag of de rechtbank het verzoek om schadevergoeding van [appellant] terecht heeft afgewezen.

Voorgeschiedenis

2. Bij besluit van 16 april 2020 heeft het CBR aan [appellant] een onderzoek naar drugsgebruik opgelegd, nadat hij op 13 februari 2020 door de politie staande is gehouden vanwege zijn afwijkende rijgedrag. Het CBR heeft de geldigheid van zijn rijbewijs tot de uitslag van het onderzoek geschorst. Dit besluit staat in rechte vast.

3. Bij besluit van 13 november 2020 heeft het CBR het rijbewijs van [appellant] ongeldig verklaard, met ingang van 20 november 2020. Aan dit besluit heeft het CBR ten grondslag gelegd dat in een rapport van psychiater dr. H.L.S.M. Busard van 6 oktober 2020 de diagnose drugsmisbruik bij [appellant] is vastgesteld.

4. Bij uitspraak van 21 januari 2021 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank het besluit van 13 november 2020 geschorst, omdat het rapport van de psychiater onvoldoende inzichtelijk maakt hoe tot de diagnose is gekomen. Het CBR had het rijbewijs niet op basis van dit rapport ongeldig mogen verklaren.

5. Bij besluit van 9 februari 2021 heeft het CBR het tegen het besluit van 13 november 2020 door [appellant] gemaakt bezwaar gegrond verklaard, [appellant] geschikt geacht voor het besturen van een voertuig en het besluit van 13 november 2020 herroepen.

Verzoek om schadevergoeding

6. Bij brief van 1 september 2021 heeft [appellant] de rechtbank verzocht het CBR te veroordelen tot het betalen van schadevergoeding als bedoeld in artikel 8:88, eerste lid, van de Awb. Aan dit verzoek heeft hij ten grondslag gelegd dat hij als gevolg van het besluit van 13 november 2020 niet over zijn rijbewijs kon beschikken en daardoor inkomsten heeft gemist. Hij exploiteert een bedrijf voor bouw-, renovatie- en onderhoudswerkzaamheden. Hij heeft meerdere grote projecten en huurt hiervoor personeel in. Het personeel vervoert hij zelf en zijn aanwezigheid op de werkvloer is nodig voor aansturing van het personeel. Doordat hij geen rijbewijs had, kon hij minder werkzaamheden uitvoeren. [appellant] stelt inkomsten te hebben gemist in de periode van 13 november 2020 tot en met 21 januari 2021. Omdat hij

zijn schade had kunnen beperken door een chauffeur in te huren, verzoekt hij om vergoeding van de kosten die hij zou hebben gemaakt als hij een chauffeur had ingehuurd. Hij begroot de kosten op € 3.500,00 per maand en komt tot een totaal bedrag van € 8.054,79 te vermeerderen met wettelijke rente. Ook heeft hij psychische schade opgelopen door de stress en zorgen rondom zijn werk, waardoor immateriële schade ten bedrage van € 700,00 is ontstaan.

Aangevallen uitspraak

7. De rechtbank is van oordeel dat [appellant] de door hem gestelde kosten voor een chauffeur niet daadwerkelijk heeft gemaakt en die kosten daarom niet voor vergoeding in aanmerking komen. Verder heeft hij de gestelde inkomensschade over de periode van 20 november 2020 tot en met 21 januari 2021 en het causale verband tussen eventuele schade en het onrechtmatige besluit van 13 november 2020, waarin het rijbewijs vanaf 20 november 2020 ongeldig is verklaard, niet op objectieve en verifieerbare wijze aannemelijk gemaakt. Er is ook geen aanleiding om [appellant] een vergoeding wegens immateriële schade toe te kennen. [appellant] heeft ook niet aannemelijk gemaakt dat hij zodanig heeft geleden onder het onrechtmatige besluit dat sprake is van geestelijk letsel dat kan worden beschouwd als een aantasting van zijn persoon in de zin van artikel 6:106 van het Burgerlijk Wetboek.

Hoger beroep

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat hij aan zijn verzoek om schadevergoeding ten grondslag heeft gelegd dat hij inkomensschade heeft geleden. Hij heeft zijn verzoek om vergoeding van inkomensschade verlaagd tot het geschatte bedrag aan chauffeurskosten, omdat hij de inkomensschade tot dat bedrag had kunnen beperken. Hierbij heeft hij ook de zware bewijslast in aanmerking genomen die volgens vaste rechtspraak op hem rust voor de onderbouwing van de door hem gestelde schade.

9. Volgens [appellant] heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat hij de inkomensschade onvoldoende heeft onderbouwd en dat er geen causaal verband is tussen de door hem geleden schade en het onrechtmatige besluit. [appellant] stelt met stukken te hebben onderbouwd dat hij in de periode 20 november 2020 tot en met 21 januari 2021 minder werkzaamheden heeft kunnen uitvoeren dan normaal. Dat komt omdat uit de aard van het beroep en de werkzaamheden volgt dat hij zijn rijbewijs nodig heeft om zijn bedrijf voor 100% draaiende te houden. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het feit dat hij geen rijbewijs had tijdens een lockdown in verband met de coronapandemie, geen argument is voor het ontbreken van het causaal verband. Die periode had juist tot een hogere omzet voor hem kunnen leiden, omdat er geen files waren. Bovendien heeft de bouwsector in 2020 een groei doorgemaakt, aldus [appellant].

10. Verder betoogt [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat hij recht heeft op vergoeding van immateriële schade. Hij heeft aannemelijk gemaakt dat hij door de onrechtmatige ongeldig verklaring van zijn rijbewijs geestelijk letsel heeft opgelopen. Hij heeft zich tot een gespecialiseerde BIG-geregistreerde psycholoog en psychiater gewend. Ook volgt uit verklaringen van familieleden hoe het met ging. Daarbij komt dat in sommige situaties geestelijk letsel kan worden verondersteld.

Beoordeling van het hoger beroep

Inkomensschade

11. Tussen partijen is in geschil of de gestelde inkomensschade in causaal verband staat met het besluit van 13 november 2020, en of [appellant] de door hem gestelde schade voldoende

heeft onderbouwd.

12. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 17 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2471](#)) volgt dat in het bestuursrecht voor de beantwoording van de vraag of een partij schade lijdt en zo ja, in welke omvang, zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij het civiele schadevergoedingsrecht. Er is geen grond voor het oordeel dat, zoals [appellant] betoogt, in het bestuursrecht een zwaardere bewijslast wordt gehanteerd.

13. Uit artikel 6:162, eerste lid, BW vloeit voort dat voor vergoeding van de door [appellant] gestelde schade onder meer is vereist dat er een causaal verband is tussen de als schadeoorzaak gestelde onrechtmatige besluiten en de gestelde schade. Dit oorzakelijk verband (het condicio sine qua non-verband) moet in dit geval worden vastgesteld door het maken van een vergelijking tussen de situatie waarin [appellant] in werkelijkheid na ongeldig verklaring van zijn rijbewijs verkeerde en de hypothetische situatie waarin hij zich zou hebben bevonden, indien het besluit van 13 november 2020 niet was genomen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1669](#), onder 33.1 en 33.2, en het arrest van de Hoge Raad van 30 september 2022, [ECLI:NL:HR:2022:1334](#), onder 3.2).

14. De hoofdregel is dat de belanghebbende die in een verzoek om toepassing van artikel 8:88 van de Awb stelt dat hij voor vergoeding in aanmerking komende schade heeft geleden als gevolg een onrechtmatige gedraging van een bestuursorgaan, bij gemotiveerde betwisting daarvan door het bestuursorgaan, het oorzakelijk verband moet bewijzen. Op de belanghebbende rusten de stelplicht en bewijslast van het oorzakelijk verband. Vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 25 september 2020, [ECLI:NL:HR:2020:1510](#), onder 3.4, en de uitspraak van de Afdeling van 8 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2023](#), onder 68. Dit betekent dat ook het bewijsrisico voor het ontbreken van het oorzakelijk verband bij de belanghebbende ligt als hij er niet in slaagt te bewijzen dat de gestelde schade het gevolg is van de gestelde oorzaak van de schade.

15. Verder komt, gelet op het bepaalde in artikel 6:98 van het BW, slechts voor vergoeding in aanmerking schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:593](#), onder 12).

16. Uit de schriftelijke uiteenzetting blijkt dat het CBR gemotiveerd betwist dat de door [appellant] gestelde inkomensschade in de periode 20 november tot en met 21 januari 2020 het gevolg is van het besluit van 13 november 2020.

17. De Afdeling is van oordeel dat [appellant] ook in hoger beroep niet aannemelijk heeft gemaakt dat de gestelde schade zonder de ongeldig verklaring van zijn rijbewijs zou zijn uitgebleven. Daarbij is het volgende van belang.

18. Hoewel [appellant] cijfers van zijn bedrijf over de jaren 2019, 2020, 2021 en 2022 heeft overgelegd, volstaan deze gegevens niet om uit te gaan van een oorzakelijk verband. Voorop staat dat [appellant] de omvang van de schade niet heeft gespecificeerd. Anders dan [appellant] betoogt, volgt uit de verminderde omzet in 2020 in vergelijking tot andere jaren niet zonder meer dat dit het gevolg is van de intrekking van het rijbewijs bij besluit van 13 november 2020. Aan de omzetsdaling in 2020 kunnen ook andere oorzaken ten grondslag liggen, zoals de door het CBR genoemde lockdown in de coronaperiode. Daarbij komt dat er in 2021 geen omzetsdaling is, terwijl [appellant] ook in januari van dat jaar niet over zijn rijbewijs beschikte. De enkele stelling dat uit de aard van het beroep en de werkzaamheden

volgt dat hij zijn rijbewijs nodig heeft om zijn zaak voor 100% draaiende te houden, is niet voldoende om aan te nemen dat [appellant] schade heeft geleden als gevolg van het besluit van 13 november 2020.

Voor zover [appellant] betoogt dat hij door het CBR onvoldoende in de gelegenheid is gesteld om met voldoende concrete gegevens de door hem gestelde schade te onderbouwen, is van belang dat [appellant] ook in beroep en hoger beroep geen gegevens heeft overgelegd ter onderbouwing van het causaal verband tussen de door hem gestelde schade en het besluit van 13 november 2020. Ook de algemene stellingen dat hij door de lockdown sneller op locatie had kunnen zijn en dat de bouwsector in 2020 een groei heeft doorgemaakt kunnen niet tot de conclusie leiden dat en zo ja, hoeveel inkomensschade [appellant] heeft geleden als gevolg van het besluit van 13 november 2020.

19. Omdat [appellant] het condicio sine qua non-verband niet heeft aangetoond, komt de Afdeling niet toe aan de vraag of de gestelde schade in redelijkheid is toe te rekenen aan de intrekking van zijn rijbewijs.

20. Het betoog van [appellant] dat het voor hem moeilijk is om het causaal verband te bewijzen en dat hij daarom de inkomensschade heeft begroot op hypothetische chauffeurskosten, betekent niet dat daarom moet worden uitgegaan van een causaal verband tussen de gestelde schadeoorzaak en de gestelde schade. Onder 14 is overwogen dat de partij op wie de bewijslast rust ook het bewijsrisico draagt als de gestelde feiten niet komen vast te staan. Omdat [appellant] er niet in is geslaagd het causaal verband aan te tonen, heeft hij geen recht op schadevergoeding. In dit geval is niet gebleken dat bijzondere omstandigheden aanleiding geven om van dit uitgangspunt af te wijken. Daarbij komt dat [appellant] de geschatte chauffeurskosten niet daadwerkelijk heeft gemaakt. Kosten die niet zijn gemaakt kunnen niet in aanmerking komen voor een schadevergoeding.

21. De rechtbank heeft het verzoek om vergoeding van inkomensschade terecht afgewezen.

Immateriële schade

22. Voor de beoordeling van een verzoek om vergoeding van immateriële schade wordt, volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling aansluiting gezocht bij het civiele schadevergoedingsrecht (zie de uitspraak van 1 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:898](#), onder 30).

23. Artikel 6:106 van het BW luidt:

"Voor nadeel dat niet in vermogensschade bestaat, heeft de benadeelde recht op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding:

[...]

b. indien de benadeelde lichamelijk letsel heeft opgelopen, in zijn eer of goede naam is geschaad of op andere wijze in zijn persoon is aangetast;

[...]"

24. Van de in artikel 6:106, eerste lid, aanhef en onder b, van het BW bedoelde aantasting in persoon 'op andere wijze' is in ieder geval sprake indien de benadeelde partij geestelijk letsel heeft opgelopen. Degene die zich hierop beroept, zal voldoende concrete gegevens moeten aanvoeren waaruit kan volgen dat in verband met de omstandigheden van het geval psychische schade 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](#), onder 2.4.5). Ook als het bestaan van geestelijk letsel

niet kan worden aangenomen, is niet uitgesloten dat de aard en de ernst van de normschending en van de gevolgen daarvan voor de benadeelde, meebrengen dat van aantasting in zijn persoon 'op andere wijze' als bedoeld in artikel 6:106, aanhef en onder b, van het BW sprake is. In dat geval zal degene die zich hierop beroept de aantasting in zijn persoon met concrete gegevens moeten onderbouwen. Dat is slechts anders indien de aard en de ernst van de normschending meebrengen dat de in dit verband relevante nadelige gevolgen daarvan voor de benadeelde zo voor de hand liggen, dat een aantasting in de persoon kan worden aangenomen.

25. De Afdeling is van oordeel dat de aard en de ernst van de normschending in dit geval niet met zich brengen dat de nadelige gevolgen voor de betrokkene zo voor de hand liggen, dat een aantasting in de persoon zonder meer kan worden aangenomen. De onrechtmatige intrekking van een rijbewijs voor de duur van bijna 3 maanden is onvergelijkbaar met de omstandigheden die hebben geleid tot de arresten van de Hoge Raad van 18 maart 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR5213 (Baby Kelly), en van 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7721 (Groninger Oudejaarsrellen).

26. Het algemene uitgangspunt dat de gestelde immateriële schade moet worden onderbouwd, geldt ook hier. In het betoog van [appellant] is geen grond te vinden voor het oordeel dat de rechtbank het verzoek om vergoeding van immateriële schade ten onrechte heeft afgewezen. [appellant] heeft het door hem gestelde geestelijk letsel als gevolg van het besluit van 13 november 2020 niet met voldoende concrete gegevens onderbouwd. Weliswaar is het mogelijk dat [appellant] heeft gekampt met stress, zorgen over zijn werk en slapeloze nachten als gevolg van de intrekking van zijn rijbewijs, maar dat is onvoldoende om aannemelijk te achten dat [appellant] zodanig heeft geleden als gevolg van het besluit van 13 november 2020 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 de uitspraak van de Afdeling van 29 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:836](#)). Uit de brief van de psychiater van 14 december 2020 volgt weliswaar dat [appellant] psychische problemen heeft, maar niet dat hij geestelijk letsel heeft opgelopen door het onrechtmatige besluit.

27. De rechtbank heeft het verzoek om vergoeding van immateriële schade terecht afgewezen.

Conclusie

28. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

29. Het CBR hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, griffier.

w.g. Van Altena

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Planken

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 juni 2024

299-1067