

ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:4759
Datum uitspraak	20 november 2024
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 oktober 2019 heeft de BT het verzoek om schadevergoeding van [appellant] afgewezen. [appellant] heeft op 29 januari 2007 door een auto-ongeluk zwaar letsel opgelopen. Daarvoor heeft hij van de verzekeraar een schadevergoeding van € 50.000,00 ontvangen. De toekenning van die schadevergoeding heeft in 2013 nadelig effect gehad op zijn huurtoeslag. In het besluit van 18 november 2015 heeft de Belastingdienst/Toeslagen vermeld dat [appellant] het voorschot huurtoeslag over 2013 (€ 3.087,00) moet terugbetalen. Daartegen heeft [appellant] destijds geprocedeerd. Bij uitspraak van 16 augustus 2016 (zaak nr. 15/6872) heeft de rechtbank het beroep van [appellant] tegen de herziening van de definitieve berekening huurtoeslag 2013 gegrond verklaard. De BT had niet zonder nader onderzoek uit mogen gaan van de achteraf door de verzekeraar opgestelde onderverdeling in materiële en immateriële schade die aan [appellant] is vergoed. De rechtbank heeft het besluit van 18 november 2015 vernietigd en de BT opgedragen een nieuw besluit te nemen.

Volledige tekst

202200615/1/A2.

Datum uitspraak: 20 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 24 december 2021 in zaak nr. 20/1479 in het geding tussen:

[appellant]

en

de Belastingdienst/Toeslagen (BT) (thans: de Dienst Toeslagen).

Procesverloop

Bij besluit van 18 oktober 2019 heeft de BT het verzoek om schadevergoeding van [appellant] afgewezen.

Bij besluit van 22 april 2020 heeft de BT het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 december 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 22 april 2020 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan geheel in stand blijven.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De BT heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 22 oktober 2024, waar [appellant], bijgestaan door mr. S. Salim, advocaat in Amsterdam, en de BT, vertegenwoordigd door [gemachtigden], zijn verschenen.

Overwegingen

Voorgeschiedenis

1. [appellant] heeft op 29 januari 2007 door een auto-ongeluk zwaar letsel opgelopen. Daarvoor heeft hij van de verzekeraar een schadevergoeding van € 50.000,00 ontvangen. De toekenning van die schadevergoeding heeft in 2013 nadelig effect gehad op zijn huurtoeslag. In het besluit van 18 november 2015 heeft de BT vermeld dat [appellant] het voorschot huurtoeslag over 2013 (€ 3.087,00) moet terugbetalen. Daartegen heeft [appellant] destijds geprocedeerd.

2. Bij uitspraak van 16 augustus 2016 (zaak nr. 15/6872) heeft de rechtbank het beroep van [appellant] tegen de herziening van de definitieve berekening huurtoeslag 2013 gegrond verklaard. De BT had niet zonder nader onderzoek uit mogen gaan van de achteraf door de verzekeraar opgestelde onderverdeling in materiële en immateriële schade die aan [appellant] is vergoed. De rechtbank heeft het besluit van 18 november 2015 vernietigd en de BT opgedragen een nieuw besluit te nemen.

3. Bij besluit van 19 augustus 2016 heeft de BT het bezwaar van [appellant] gegrond verklaard en is het bedrag van € 50.000,00 aangemerkt als bijzonder vermogen dat buiten beschouwing wordt gelaten bij de berekening van de huurtoeslag over 2013 en de daaropvolgende jaren.

Verzoek om schadevergoeding vanwege onrechtmatig besluit

4. [appellant] heeft de BT verzocht om vergoeding van (im)materiële schade als gevolg van het achteraf onrechtmatige besluit van 18 november 2015.

5. Bij besluit van 22 april 2020 heeft de BT de afwijzing van het verzoek om schadevergoeding gehandhaafd. Er is geen grond voor toekenning van een immateriële schadevergoeding, omdat [appellant] niet heeft aangetoond dat hij in zijn eer of goede naam

of op andere wijze is aangetast in zijn persoon. [appellant] heeft het verzoek om materiële schadevergoeding onvoldoende gespecificeerd. Ook heeft hij niet aangetoond dat de gestelde psychische klachten hebben geleid tot studievertraging en het niet hebben kunnen indienen van aanvragen op grond van inkomensondersteunende regelingen, aldus de BT.
Uitspraak van de rechtbank

6. De rechtbank heeft het besluit van 22 april 2020 vernietigd wegens schending van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De rechtbank heeft bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven, omdat de BT het verzoek om schadevergoeding terecht heeft afgewezen.

7. De rechtbank heeft vastgesteld dat met de in rechte onaantastbaar geworden uitspraak van 16 augustus 2016 de onrechtmatigheid van het besluit van 18 november 2015 vaststaat. Volgens de rechtbank kan uit de gang van zaken niet worden geconcludeerd dat de BT bewust onrechtmatig ten opzichte van [appellant] heeft gehandeld of onnodig heeft geprocedeerd. De rechtbank is verder van oordeel dat de onrechtmatigheid van het besluit van 18 november 2015 niet aan de BT is toe te rekenen. De BT is daarom niet gehouden de door [appellant] gestelde schade te vergoeden.

Het hoger beroep van [appellant]

8. [appellant] betoogt, samengevat, dat de rechtbank voor de beoordeling van de onrechtmatigheid van het besluit van 18 november 2015 blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door ten onrechte doorslaggevende betekenis toe te kennen aan de vraag of de BT bewust onrechtmatig heeft gehandeld. De rechtbank heeft niet onderkend dat de BT onzorgvuldig heeft gehandeld en dat die onrechtmatige daad moet worden toegerekend aan de BT. Ook heeft de rechtbank miskend dat [appellant] aanspraak heeft op vergoeding van (im)materiële schade als gevolg van het besluit van 18 november 2015.

Wettelijk kader

9. Op 1 juli 2013 is de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (hierna: Wns) in werking getreden, voor zover de wet ziet op schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Op grond van artikel V, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wns is titel 8.4 van de Awb, over schadevergoeding, niet van toepassing op schade, veroorzaakt door besluiten of andere handelingen van de BT of van andere bestuursorganen voor zover genomen of verricht in het kader van aan de BT opgedragen taken. Dit betekent dat op een tot de bestuursrechter gericht verzoek om de BT tot schadevergoeding te veroordelen, titel 8.4 van de Awb, en daarmee de artikelen 8:88 en 8:91 van de Awb, niet van toepassing zijn, maar het recht zoals dat voor 1 juli 2013 gold (zie de uitspraak van 24 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2471](#)).

10. Op grond van het aldus toepasselijke oude recht is de bestuursrechter bevoegd een oordeel te geven over een verzoek om schadevergoeding indien dat verzoek gedurende een bij hem aanhangige beroepsprocedure is gedaan (artikel 8:73, eerste lid, van de Awb (oud)), of indien een dergelijk verzoek bij het bestuursorgaan is gedaan en dat bestuursorgaan daarop een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb heeft genomen.

11. In dit geval is niet de weg van artikel 8:73 van de Awb gevolgd. [appellant] heeft op 16 juli 2019 verzocht om een zuiver schadebesluit.

12. De bestuursrechter is slechts bevoegd tot kennisneming van beroepen tegen een zuiver schadebesluit, indien die rechter ook bevoegd is te oordelen over beroepen tegen de

gestelde schadeveroorzakende uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid zelf. Dit is het zogenoemde vereiste van processuele connexiteit (zie onder meer de uitspraak van 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997, 229).

13. De gestelde schadeoorzaak is bepalend bij de beantwoording van de vraag of tegen de schadeveroorzakende uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid beroep open staat bij de bestuursrechter.

14. De door [appellant] gestelde schadeoorzaak is het besluit van 18 november 2015. Dat betekent dat de bestuursrechter bevoegd is te oordelen over het besluit van het besluit van 22 april 2020.

Beoordeling door de Afdeling

Toerekening

15. Voor de beoordeling van een verzoek om vergoeding van schade wordt, volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 3 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4855), aansluiting gezocht bij het civiele schadevergoedingsrecht.

16. Met de in rechte onaantastbaar geworden uitspraak van de rechtbank van 16 augustus 2016 is de onrechtmatigheid van het besluit van 18 november 2015 komen vast te staan.

17. Uit artikel 6:162, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW) vloeit voort dat de BT schade die een gevolg is van zijn onrechtmatige handelen, slechts moet vergoeden indien dit handelen aan hem kan worden toegerekend. Het is vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan een onrechtmatige daad pleegt als het handelt in strijd met de wet of met een andere hogere regeling. In dat geval kan volgens verkeersopvattingen die onrechtmatige daad aan het bestuursorgaan worden toegerekend. Dit geldt ook als het bestuursorgaan geen enkel verwijt zou treffen (zie onder meer het arrest van de Hoge Raad van 26 september 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9505 (Staat/Hoffmann-La Roche), het arrest van 18 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2722 en de uitspraak van de Afdeling van 8 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2023, onder 64).

18. De rechtbank heeft het besluit van 18 november 2015 vernietigd in de uitspraak van 16 augustus 2016. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, moet de onrechtmatigheid van dit besluit aan de BT worden toegerekend. Daaraan staat niet in de weg dat de BT volgens de rechtbank niet bewust onrechtmatig heeft gehandeld. Het is immers niet relevant of de BT een verwijt kan worden gemaakt (vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 17 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA3879).

19. Het betoog van [appellant] slaagt.

20. Dit leidt echter niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, voor zover de rechtbank daarin heeft geoordeeld dat de rechtsgevolgen van het besluit van 22 april 2020 geheel in stand blijven. De Afdeling is van oordeel dat de BT het verzoek om schadevergoeding terecht heeft afgewezen, omdat de gestelde schade niet het gevolg is van het besluit van 18 november 2015. Daarbij is het volgende van belang.

Causaal verband

21. Uit artikel 6:162, eerste lid, van het BW vloeit voort dat voor vergoeding van de door [appellant] gestelde schade onder meer is vereist dat er een causaal verband is tussen het als schadeoorzaak gestelde onrechtmatige besluit 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 het besluit tot terugvordering van de huurtoeslag verkeerde en de hypothetische situatie waarin hij zich zou hebben bevonden, als de onrechtmatige besluitvorming achterwege was gebleven (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 31 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3102](#), onder 13, en het arrest van de Hoge Raad van 30 september 2022, [ECLI:NL:HR:2022:1334](#), onder 3.2.).

22. De hoofdregel is dat de belanghebbende die in een verzoek om schadevergoeding stelt dat hij voor vergoeding in aanmerking komende schade lijdt als gevolg van een onrechtmatige gedraging van een bestuursorgaan de gestelde schade op objectieve en verifieerbare wijze aannemelijk maakt. De bewijslast van het bestaan en de omvang van de schade en het causaal verband met de gestelde oorzaak van de schade rust dus op de aanvrager. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3510](#), onder 28 en 29.

23. 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).

24. [appellant] stelt immateriële schade te hebben geleden door het besluit van 18 november 2015. Die schade bestaat uit stress en spanning die heeft geleid tot herbeleving van zijn PTSS-klachten als gevolg van het auto-ongeluk in 2007 en de daardoor opgelopen studievertraging en verhoogde studiekosten, alsmede het mislopen van inkomsten op grond van inkomensondersteunende regelingen. Daarnaast stelt hij enkelklachten te hebben opgelopen als gevolg van het besluit van 18 november 2015.

25. De Afdeling ziet aanleiding eerst te beoordelen of de psychische klachten in een causaal verband staan met het onrechtmatige besluit. De overige, door [appellant] gestelde materiële schade, is immers het gevolg van (het voortduren van) psychische klachten die beweerdelijk zijn veroorzaakt door het besluit van 18 november 2015.

26. De BT betwist gemotiveerd dat de door [appellant] gestelde psychische klachten het gevolg zijn van het besluit van 18 november 2015.

27. De periode waarop de psychische klachten van [appellant] betrekking hebben, loopt van 18 november 2015 tot en met uiterlijk 19 augustus 2016. Bij besluit van 18 november 2015 heeft de BT ten onrechte een bedrag van €3.087,00 aan te veel ontvangen huurtoeslag over 2013 bij [appellant] teruggevorderd. Op 19 augustus 2016, drie dagen na de uitspraak van de rechtbank van 16 augustus 2016, heeft de BT dit rechtgezet.

28. De Afdeling is van oordeel dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de door hem gestelde immateriële schade als bedoeld in artikel 6:106, aanhef en onder b, van het BW zonder de terugvordering van de huurtoeslag zouden zijn uitgebleven.

29. Uit het door [appellant] overgelegde verslag van het neuropsychologisch onderzoek van 5 oktober 2018 volgt dat er verschillende stressoren spelen in het leven van [appellant]. Naast de procedure over de terugvordering van huurtoeslag, waren er andere lopende zaken tegen de gemeente en tegen het UWV, alsook verschillende stressoren in de leefomgeving van [appellant] aangewezen als oorzaak van de psychische klachten. Daarmee staat naar het oordeel van de Afdeling niet vast dat de door [appellant] ervaren stress en spanning niet was ontstaan als de BT een rechtmatig besluit had genomen. De verwijzing door [appellant] naar

de eveneens door hem overgelegde brief van zijn GGzE-begeleider van 2 oktober 2023, de brief van de revalidatiearts van 2 juli 2019 en de voortgangsrapportage van GGzE leidt niet tot een ander oordeel. Ook daaruit volgt dat de procedure tegen de BT weliswaar geleid heeft tot stress en spanning bij [appellant], maar dat er ook andere life-events van grote invloed zijn geweest op zijn psychische gesteldheid. Ook op de zitting bij de Afdeling heeft [appellant] desgevraagd niet geconcretiseerd op welke manier specifiek de terugvordering van de huurtoeslag heeft geleid tot de gestelde immateriële schade.

30. Dat betekent dat de BT het verzoek om vergoeding van immateriële schade als gevolg van het onrechtmatig besluit terecht heeft afgewezen.

31. Hieruit volgt ook dat de door [appellant] gestelde inkomensschade als gevolg van studievertraging en verhoogde studiekosten, en van het niet hebben gedaan van aanvragen op grond van inkomensondersteunende regelingen, ook niet voor vergoeding in aanmerking komt. Deze schade is volgens hem immers het gevolg van de gestelde immateriële schade als gevolg van de terugvordering van het voorschot huurtoeslag over 2013.

32. [appellant] betoogt dat de schade aan zijn linker enkel (mede) het gevolg is van een fietsongeval op weg naar het postkantoor, alwaar hij de stukken in de procedure die heeft geleid tot de uitspraak van de rechtbank van 16 augustus 2016 wilde verzenden. De Afdeling is van oordeel dat deze schade in een te ver verwijderd verband staat tot het onrechtmatige besluit en niet aan de BT kan worden toegerekend.

33. Het betoog slaagt niet. De BT heeft het verzoek om schadevergoeding terecht afgewezen.

Verzoek om schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn

34. [appellant] heeft op de zitting bij de Afdeling verzocht om schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn in hoger beroep.

35. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in de uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#), is de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, overschreden, indien de duur van de totale procedure te lang is. In zaken met een voorafgaande bezwaarschriftprocedure vangt de termijn aan op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift door het bestuursorgaan. De termijn eindigt op het moment waarop de rechter uitspraak doet. De redelijke termijn is voor een procedure in drie instanties in zaken zoals deze in beginsel niet overschreden als die procedure in haar geheel niet langer dan vier jaar heeft geduurd, waarbij de behandeling van het bezwaar ten hoogste zes maanden, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar mag duren.

36. De BT heeft het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 18 oktober 2019 op 28 november 2019 ontvangen. De BT heeft op 22 april 2020 op het bezwaar beslist. De rechtbank heeft het daartegen ingestelde beroep op 28 mei 2020 ontvangen. De rechtbank heeft bij uitspraak van 24 december 2021 op het beroep beslist. De Afdeling heeft het daartegen door [appellant] ingestelde hoger beroep ontvangen op 28 januari 2022. De Afdeling heeft bij uitspraak van 20 november 2024 op het hoger beroep beslist.

37. Vanaf de ontvangst op 28 november 2019 van het tegen het besluit van 18 oktober 2019 gerichte bezwaar tot aan de uitspraak van de Afdeling op 20 november 2024 zijn in totaal 4 jaar en 11 maanden verstreken. Dat betekent dat de redelijke termijn met ongeveer 11 maanden is overschreden. In dit geval is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die

aanleiding kunnen zijn voor verlenging of verkorting van deze termijn.

38. Omdat de behandeling van het bezwaar niet langer dan zes maanden en de behandeling van het beroep bij de rechtbank niet langer dan anderhalf jaar heeft geduurd, is de overschrijding van de redelijke termijn geheel aan de Staat (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) toe te rekenen.

39. Het verzoek van [appellant] om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt toegewezen.

40. Uitgaande van een forfaitair bedrag van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, zal de Afdeling de Staat veroordelen tot betaling aan [appellant] van een schadevergoeding van € 1.000,00 als vergoeding voor de door hem geleden immateriële schade.

Conclusie

41. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank zal worden bevestigd met verbetering van gronden.

42. Het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn zal worden toegewezen tot een bedrag van € 1.000,00.

43. De Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan [appellant] een schadevergoeding van € 1.000,00 te betalen;

III. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 437,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, griffier.

w.g. Borman
voorzitter

w.g. Planken
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2024

299-1062