



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotation: CRvB 2003-09-16

Ouden, W. den

Citation

Ouden, W. den. (2003). Annotation: CRvB 2003-09-16. *Uitspraken Sociale Zekerheid*.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/24445>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/24445>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

USZ 2003/372 CRvB, 26-09-2003, 00/2944, 00/5193 NABW
Zelfstandig schadebesluit, Processuele connexiteit, Materiële connexiteit, Ontvankelijkheid, Belanghebbende

| | |
|------------------------|---|
| Publicatie | USZ 2003 afl. 16 |
| Publicatiedatum | 12 december 2003 |
| College | CRvB |
| Uitspraakdatum | 26 september 2003 |
| Rolnummer | 00/2944 LJN |
| Rechter(s) | Mr. Simons Mr. Van der Kolk-Severijns Mr. Van Vulpen-Grootjans |
| Partijen | [A], te [B], appellant, en het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Ermelo, gedaagde. |
| Trefwoorden | Zelfstandig schadebesluit, Processuele connexiteit, Materiële connexiteit, Ontvankelijkheid, Belanghebbende, |
| Regelgeving | Awb - 1:2 ; 1:3 |

» **Samenvatting**

Voldaan is aan de vereiste van materiële connexiteit, nu de zelfstandige schadebesluiten betrekking hebben op vergoeding van schade die veroorzaakt zou zijn binnen het kader van de uitoefening door gedaagde van een op grond van het publiekrecht toekomstige bevoegdheid.

Voor het voldoen aan de vereiste van processuele connexiteit is niet alleen vereist dat het schadeveroorzakende besluit als zodanig vatbaar is voor bezwaar of beroep. Bovendien kan tegen een zelfstandig schadebesluit alleen ontvankelijk bezwaar worden gemaakt door degene die ook bezwaar heeft gemaakt of had kunnen maken tegen het – gestelde – schadeveroorzakende besluit.

» **Uitspraak**

I. Ontstaan en loop van de gedingen

Appellant heeft op de bij beroepschriften van 25 mei 2000 en 2 oktober 2000 aangevoerde gronden hoger beroep ingesteld tegen de uitspraken van de rechtbank Zutphen van 14 april 2000 (reg.nr. 99/750 BELEI) en 28 augustus 2000 (reg.nr. 00/131 WET), waarnaar hierbij wordt verwezen.

Gedaagde heeft verweerschriften ingediend.

De gedingen zijn gevoegd behandeld ter zitting van 11 februari 2003, waar appellant in persoon is verschenen en waar gedaagde zich heeft laten vertegenwoordigen door mr. D.L. Bolleboom en J. Bransen, beiden werkzaam bij de gemeente Ermelo.

De Raad heeft het onderzoek heropend.

Met toestemming van partijen heeft de Raad vervolgens bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft, waarna hij het onderzoek heeft gesloten.

II. Motivering

De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

Op 24 juli 1998 hebben appellant en mevrouw [S.] (hierna: [S.]) gezamenlijk een huurovereenkomst gesloten betreffende een woning aan de [adres] te [woonplaats]. Daaraan voorafgaand woonde appellant in Harderwijk en [S.] in Deventer. Op 4 augustus 1998 heeft appellant namens en ten behoeve van [S.] een uitkering op grond van de Algemene bijstandswet (Abw) aangevraagd. Bij besluit van 15 september 1998 heeft gedaagde de aanvraag afgewezen, omdat aannemelijk werd geacht dat [S.] een gezamenlijke huishouding voerde met appellant. Namens [S.] heeft mr. P.J. Graafstal, advocaat te Ermelo, daartegen bezwaar gemaakt. Bij besluit op bezwaar van 3 november 1998 heeft gedaagde zijn in het besluit van 15 september 1998 neergelegde standpunt verlaten en alsnog bijstand aan [S.] toegekend met ingang van 24 juli 1998. Vervolgens heeft appellant de huur van zijn woning te Harderwijk opgezegd.

Bij brieven van 14 december 1998 en 21 juli 1999 heeft appellant verzocht om vergoeding van materiële respectievelijk immateriële schade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van het onrechtmatig gebleken besluit van 15 september 1998. De gestelde materiële schade betreft dubbele huurlasten; het besluit van 15 september 1998 heeft tot gevolg gehad dat appellant indirect en ongewild als onderhoudsplichtige ten aanzien van [S.] is aangemerkt, als gevolg waarvan hij zijn woning te Harderwijk heeft moeten aanhouden totdat duidelijkheid zou zijn ontstaan over het recht op bijstand van [S.]. De gestelde immateriële schade is het gevolg van het feit dat appellant zich ernstig gegriefd voelt, omdat gedaagde in het besluit van 15 september 1998 geen geloof heeft gehecht aan de verklaringen van appellant terzake; de daardoor opgetreden spanningen hebben er bovendien toe geleid dat appellant een hartinfarct heeft gekregen.

Bij schriftelijke beslissingen van 11 maart 1999 respectievelijk 4 oktober 1999 heeft gedaagde de verzoeken van appellant afgewezen, waartegen appellant op 24 april 1999 respectievelijk 18 oktober 1999 bezwaar heeft gemaakt.

Bij besluiten van 29 juni 1999 respectievelijk 20 januari 2000 heeft gedaagde de bezwaren ongegrond verklaard.

Bij de aangevallen uitspraken heeft de rechtbank de door appellant tegen de besluiten van 29 juni 1999 en 20 januari 2000 ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

In de aangevallen uitspraak van 14 april 2000 heeft de rechtbank onder meer het volgende overwogen, waarbij voor eiser moet worden gelezen appellant, en voor verweerder gedaagde:

“(…) Het besluit van verweerder tot afwijzing van het verzoek om schadevergoeding is een zogeheten zuiver schadebesluit. Nu tegen het besluit van 15 september 1998 bezwaar en beroep ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) openstond, is ook het onderhavige zuiver schadebesluit vatbaar voor bezwaar en beroep ingevolge de Awb. Verweerder heeft eiser derhalve terecht ontvankelijk geacht in zijn bezwaar.

(…)

De vraag of verweerder gehouden is de door eiser gestelde schade te vergoeden dient te worden beoordeeld aan de hand van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek (...).

(…)

De rechtbank is van oordeel dat de schade die eiser stelt te hebben geleden redelijkerwijs niet aan het onrechtmatig handelen van verweerder ten opzichte van [S.] kan worden toegerekend. Immers het besluit (...) van 15 september 1998 heeft betrekking op de aanvraag van bijstand van een derde (...), met wie eiser geen economische eenheid vormt. (...) Er is derhalve geen relevant causaal verband aanwijsbaar tussen het onrechtmatig besluit van verweerder en de schade die eiser stelt te hebben geleden.

Daar komt nog bij dat ingevolge artikel 6:163 van het Burgerlijk Wetboek geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde (beweerdelijk) heeft geleden. Dit betreft het zogenaamde ‘relativiteitsvereiste’. Het besluit van 15 september 1998 betreft een besluit ten aanzien van [S.] genomen. De bepalingen van de Abw strekken tot bescherming van

de belangen van de bijstandsbehoevende (...) en niet tot bescherming van de belangen van derden die bij de bijstandsverlening geen direct belang hebben (...). Ook aan het relativiteitsvereiste is derhalve niet voldaan.”.

De aangevallen uitspraak van 28 augustus 2000 bevat overeenkomstige overwegingen.

Appellant heeft zich in hoger beroep gemotiveerd tegen de aangevallen uitspraken gekeerd.

De Raad ziet zich, ambtshalve, gesteld voor de vraag naar de ontvankelijkheid van de bezwaren van appellant tegen de beslissingen van gedaagde van 11 maart 1999 en 4 oktober 1999.

In dat verband stelt de Raad allereerst vast – en tussen partijen is dit ook niet in geschil – dat die beslissingen zogenoemde zelfstandige schadebesluiten inhouden. Er is geen grond om te oordelen dat gedaagde de verzoeken van appellant van 14 december 1998 respectievelijk 21 juli 1999 had moeten opvatten als civielrechtelijke aansprakelijkstellingen.

Vervolgens stelt de Raad vast dat de zelfstandige schadebesluiten van 11 maart 1999 en 4 oktober 1999 betrekking hebben op vergoeding van schade die veroorzaakt zou zijn binnen het kader van de uitoefening door gedaagde van een hem op grond van het publiekrecht toekomende bevoegdheid (namelijk: het nemen van een besluit op een aanvraag om toekenning van bijstand op grond van de Abw), zodat aan het vereiste van zogenoemde materiële connexiteit is voldaan.

Tegen de – beweerdelijk schadeveroorzakende – uitoefening van die publiekrechtelijke bevoegdheid kan, na bezwaar, beroep worden ingesteld bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Raad. Aan het vereiste van zogenoemde processuele connexiteit is echter niet reeds voldaan, indien het schadeveroorzakende besluit (in dit geval: het besluit van 15 september 1998) als zodanig vatbaar is voor bezwaar en beroep. Naar het oordeel van de Raad volgt uit de ratio van het vereiste van processuele connexiteit bovendien, dat tegen een zelfstandig schadebesluit alleen ontvankelijk bezwaar kan worden gemaakt door degene die ook ontvankelijk bezwaar heeft gemaakt of had kunnen maken tegen het – gestelde – schadeveroorzakende besluit.

In dat verband is relevant dat appellant niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het besluit van 15 september 1998. Dat besluit heeft immers – uitsluitend – betrekking op de aanspraak op bijstand van [S.] (en niet op een gezamenlijke aanspraak van [S.] en appellant) en is ook genomen op een aanvraag van – uitsluitend – [S.]. Dat gedaagde bij de aanvankelijke besluitvorming mede de positie van appellant in beschouwing heeft genomen, maakt dit niet anders.

Hieruit volgt dat ten aanzien van appellant niet is voldaan aan het vereiste van processuele connexiteit, zodat gedaagde de bezwaren van appellant tegen de zelfstandige schadebesluiten van 11 maart 1999 en 4 oktober 1999 niet-ontvankelijk had moeten verklaren.

Met vernietiging van de aangevallen uitspraken dienen de beroepen derhalve gegrond te worden verklaard en de besluiten van 29 juni 1999 en 20 januari 2000 te worden vernietigd. De Raad zal zelf in de zaken voorzien en de bezwaren alsnog niet-ontvankelijk verklaren.

Met het voorgaande is gegeven dat in het midden kan blijven of gedaagde bij het besluit van 29 juni 1999 terecht heeft geoordeeld dat ten aanzien van het op 24 april 1999 tegen het besluit van 11 maart 1999 gemaakte bezwaar sprake is van verschoonbare termijnoverschrijding.

Hetgeen appellant inhoudelijk naar voren heeft gebracht omtrent de door hem geleden schade moet gelet op het voorgaande buiten bespreking blijven.

Ter voorlichting van appellant merkt de Raad nog op dat de door gedaagde ter zitting – overigens slechts terzijde – opgeworpen vraag naar de rechtmatigheid van de voortzetting van de bijstandsverlening aan [S.] na het opzeggen door appellant van de

huur van zijn woning te Harderwijk, in deze gedingen niet aan de orde is en ook niet kan zijn. Van enig besluit van gedaagde daaromtrent is immers geen sprake. Anders dan appelland heeft bepleit, kan de Raad die vraag in deze uitspraak dan ook niet beantwoorden.

Van kosten van appelland waarop een veroordeling in de proceskosten betrekking kan hebben, is de Raad niet gebleken.

III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep,

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraken;

Verklaart de beroepen gegrond en vernietigt de besluiten van 29 juni 1999 en 20 januari 2000;

Verklaart de bezwaren van appelland niet-ontvankelijk;

Bepaalt dat de gemeente Ermelo aan appelland het betaalde griffierecht van in totaal € 208,74 (2 x f 230,= = f 460,=) vergoedt.

» Noot

Het zelfstandig schadebesluit blijft voor interessante jurisprudentie zorgen. Een dergelijk besluit is een beslissing van een bestuursorgaan over een op zichzelf staand verzoek tot schadevergoeding, waarvoor geen specifieke wettelijke basis bestaat. Voor de invoering van de Algemene wet bestuursrecht ging men er vanuit dat die beslissing als een rechtshandeling naar burgerlijk recht moest worden gekwalificeerd, waarvan de bestuursrechter geen kennis mocht nemen. Maar het besluitbegrip van art. 1:3 Awb bleek aanknopingspunten te bieden voor uitbreiding van de bestuursrechterlijke competentie op dit terrein. Art. 1:3 Awb, dat samen met art. 8:1 Awb de toegang tot de bestuursrechter bewaakt, stelt de bestuursrechtelijke rechtshandeling centraal. Uit de memorie van toelichting bij dit artikel bleek dat daaronder in principe elke rechtshandeling van het bestuursorgaan kan worden verstaan en dat een specifieke wettelijke grondslag niet is vereist. Als beperkingen gelden slechts dat het besluit op schrift moet zijn gesteld en de rechtshandeling niet uitsluitend van privaatrechtelijke aard is (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 36–41). Zo werd het mogelijk zelfstandige schadebesluiten binnen de competentie van de bestuursrechter te brengen.

De nieuwe mogelijkheden die het besluitbegrip bood, werden door de CRvB al snel benut. De Raad wees in een uitspraak van 28 juli 1994 (AB 1995/133, m.nt. RMvM, RSV 1995/19) partijen er uitdrukkelijk op dat na de niet-ontvankelijk verklaring van een verzoek om een veroordeling tot schadevergoeding op de voet van art. 8:73 Awb (omdat dat artikel niet de mogelijkheid biedt van een zelfstandige procedure ter verkrijging van schadevergoeding), de weg naar de administratieve rechter nog niet definitief was afgesloten. Het stond verzoeker volgens de Raad vrij alsnog een besluit over de gewenste schadevergoeding uit te lokken. Een dergelijk besluit “hangt zozeer samen met het eerdere (appellabele) besluit, (...), dat het, ertoe strekkend om de gestelde renteschade als gevolg van het door de rechtbank vernietigde besluit, geheel, gedeeltelijk of niet te vergoeden, als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb is aan te merken” (vgl. CRvB 24 september 1997, AB 1997/ 431, m.nt. FP) De ABRvS volgde met de bekende Van Vlodrop uitspraak (ABRvS 6 mei 1997, AB 1997/229, m.nt. PvB).

Uit deze jurisprudentie blijkt dat de bestuursrechter ten aanzien van geschillen over het zelfstandig schadebesluit bevoegd is wanneer aan de vereisten van materiële en processuele connexiteit is voldaan. De materiële connexiteit ziet op het rechtskarakter van de schadeveroorzakende beslissing: die moet kunnen worden gekwalificeerd als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Of, zoals de CRvB het in de hier opgenomen uitspraak uitdrukt: een zelfstandig schadebesluit moet betrekking hebben op vergoeding van schade die veroorzaakt zou zijn binnen het kader van de uitoefening van een bevoegdheid

die het betreffende bestuursorgaan op grond van het publiekrecht toekomt.

De eis van processuele connexiteit ziet op de appellabiliteit van het schadeveroorzakende besluit: de bestuursrechter is slechts bevoegd te oordelen over een zelfstandig schadebesluit, indien hij ook bevoegd was ten aanzien van het besluit dat de schade veroorzaakte. Met andere woorden: het zelfstandig schadebesluit is slechts vatbaar voor bezwaar en beroep indien het voortvloeit uit een ander besluit dat appellabel is. Zo is meteen de vraag beantwoord welke bestuursrechter bevoegd is ten aanzien van een bepaald zelfstandig schadebesluit, namelijk die bestuursrechter die ook bevoegd is of was ten aanzien van het schadeveroorzakende besluit.

In de bovenstaande uitspraak wordt een ander aspect van de processuele connexiteit belicht, een aspect dat bij mijn weten nog niet eerder zo expliciet aan de orde kwam. De CRvB stelt dat aan het vereiste van processuele connexiteit niet reeds is voldaan als het schadeveroorzakende besluit, als zodanig vatbaar is voor bezwaar en beroep. “Naar het oordeel van de Raad volgt uit de ratio van het vereiste van processuele connexiteit bovendien, dat tegen een zelfstandig schadebesluit alleen ontvankelijk bezwaar kan worden gemaakt door degene die ook ontvankelijk bezwaar heeft gemaakt of had kunnen maken tegen het – gestelde – schadeveroorzakende besluit.” Dat betekent dat tegen zelfstandige schadebesluiten alleen kan worden opgekomen door diegenen die (ook) als belanghebbende (in de zin van art. 1:2 Awb) bij het schadeveroorzakende besluit kunnen worden gekwalificeerd.

Deze visie sluit goed aan bij hetgeen de ABRvS opmerkte in de Van Vlodrop zaak: (AB 1997, 229) “Naar het oordeel van de Afdeling past het in dit stelsel de algemene dan wel bijzondere bestuursrechter slechts bevoegd te achten 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. Indien derhalve tegen de schadeveroorzakende uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld, dan is er ook geen beroep mogelijk tegen een besluit naar aanleiding van een verzoek om vergoeding van schade die daardoor is veroorzaakt. Een wettelijke belemmering in de bevoegdheid van de bestuursrechter kennis te nemen van een beroep tegen de schadeveroorzakende uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid werkt aldus door in zijn bevoegdheid kennis te nemen van een beroep tegen een naar aanleiding van die bevoegdheidsuitoefening genomen schadebesluit.” (vgl. CRvB 24 september 1997, AB 1997/431, m.nt. FP). Weliswaar gaat het in casu niet om een schadeveroorzakend besluit waartegen geen beroep kan worden ingesteld (dat kan namelijk wel tegen de beslissing op bezwaar inzake het besluit om toekenning van bijstand op grond van de Abw te weigeren), maar er is wel sprake van een wettelijke belemmering voor de bestuursrechter om kennis te nemen van het beroep in de vorm van het belanghebbendebegrip van art. 1:2 Awb. De bestuursrechter zou een beroep van appelland tegen het besluit dat schade zou hebben veroorzaakt niet-ontvankelijk hebben verklaard en derhalve verklaart de CRvB ook het hoger beroep van appelland in deze zaak niet-ontvankelijk. Terecht, want een andere aanpak zou tot de vreemde consequentie leiden dat iemand die niet belanghebbend is bij een besluit, de rechtmatigheid van dat besluit toch (zijdelings) aan de orde zou kunnen stellen bij de bestuursrechter langs de weg van het zelfstandig schadebesluit. En daarmee zou afbreuk worden gedaan aan het bepaalde in art. 1:3 Awb jo. art. 8:1 Awb, de artikelen die als gezegd de toegang tot de bestuursrechter bewaken.

Hoewel de niet-ontvankelijk verklaring dus onontkoombaar was, is het voor de appelland in kwestie wel een vervelende uitkomst. Na zo'n 4½ jaar procederen (de eerste afwijzing van zijn verzoek om vergoeding van schade dateert van 11 maart 1999) komt hij erachter dat hij voor de verkeerde rechter procedeert. Zowel het betreffende bestuursorgaan als de rechtbank waren er vanuit gegaan dat hij tegen het gewraakte schadebesluit bestuursrechtelijke rechtsbescherming in kon roepen. En dat geeft weer aan dat er van “een in de rechtspraktijk goed hanteerbare afbakening van bevoegdheden tot beoordeling van de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden door de algemene bestuursrechter, de bijzondere bestuursrechters en de burgerlijke rechter”, waarnaar de Awb-wetgever volgens de ABRvS (in de Van Vlodrop-zaak) heeft gestreefd, nog geen sprake is!

