

AB 2024/62

Wettelijke rente bij planschade en de bevoegdheid om een onjuist besluit daarover in te trekken.

ABRvS 20-12-2023, ECLI:NL:RVS:2023:4769, m.nt. J. Wieland

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	20 december 2023
Magistraten	Mrs. E.J. Daalder, B.P.M. van Ravels, J.F. de Groot
Zaaknummer	202302579/1/A2
Noot	J. Wieland
JCDI	JCDI:ADS945031:1
Vakgebied(en)	Ruimtelijk bestuursrecht / Tegemoetkoming in schade (planschade) Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2023:4769, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 20-12-2023
Wetgang	Art. 4:99 Awb; art. 6:119, 6:119a BW

Essentie

Wettelijke rente bij planschade en de bevoegdheid om een onjuist besluit daarover in te trekken.

Samenvatting

De Awb bevat geen algemene regeling van de intrekking van besluiten en geen bijzondere regeling voor de intrekking van beschikkingen als bedoeld in artikel 4:99 van deze wet. In de Wro is deze bijzondere regeling evenmin gegeven. Het is echter vaste rechtspraak dat ook in het geval dat een regeling over de intrekking van een besluit ontbreekt, het desbetreffende bestuursorgaan bevoegd is een onjuist besluit in te trekken, mits de aard van het besluit en de inhoud van de wettelijke regeling zich daartegen niet verzetten en het bestuursorgaan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt. De bevoegdheid om een onjuist besluit in te trekken of, zoals in dit geval, de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag vast te stellen, wordt afgeleid uit de bevoegdheid om een begunstigend besluit te nemen. Deze bevoegdheid wordt beperkt door algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. In beginsel mag de belanghebbende erop vertrouwen dat een jegens hem genomen besluit juist is. Dat is niet het geval als de onjuistheid van het besluit te wijten is aan het feit dat de belanghebbende onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of als hij wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist is. In deze gevallen is intrekking van het besluit toegestaan. Dat is, volgens de rechtspraak, eveneens toegestaan als weliswaar geen sprake is van verkeerde inlichtingen of van een kenbare fout, maar het gaat om een vergissing die onverwijld en onmiskenbaar door het desbetreffende bestuursorgaan is herroepen en de belanghebbende in die korte tijd niet iets heeft gedaan of nagelaten dat niet meer zonder nadeel kan worden hersteld.

In dit geval verzetten de aard van het besluit en de inhoud van de toepasselijke wettelijke regeling zich niet

tegen intrekking van het besluit of, zoals in dit geval, de vaststelling van de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag. Verder volgt uit hetgeen hiervoor in rechtsoverwegingen 7 tot en met 7.2 is overwogen dat appellante sub 2 behoorde te weten dat het besluit onjuist is. Dat betekent dat intrekking van het besluit, in die zin dat de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag wordt vastgesteld, in beginsel was toegestaan. Of het college dat onverwijld heeft gedaan, zou, gelet op de vaste rechtspraak, slechts van belang zijn als geen sprake zou zijn van een kenbare fout. Die situatie doet zich in dit geval niet voor.

Dit betekent niet dat in het geheel geen betekenis toekomt aan het tijdsverloop tussen de datum van het besluit en de datum van de intrekking van het besluit. In dit geval heeft het college, kort nadat het had geconstateerd dat het in het besluit ten onrechte is uitgegaan van de wettelijke handelsrente, appellante sub 2 hiervan op 4 juni 2020 op de hoogte gesteld. Na het vonnis van de rechtbank van 12 mei 2021 in de civiele procedure, waarin de gemeente Papendrecht het verschil tussen de handelsrente en de wettelijke rente heeft teruggevorderd, is dat standpunt neergelegd in het besluit van 6 juli 2021. Naar het oordeel van de Afdeling brengt onder deze omstandigheden het tijdsverloop niet met zich dat dit besluit in strijd met de rechtszekerheid is genomen. Hetzelfde geldt voor de overige omstandigheden die de rechtbank in haar uitspraak heeft vermeld. De rechtbank is ten onrechte tot een ander oordeel gekomen.

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht,
2. Appellante 2,

appellanten,

tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 30 maart 2023 in zaak nr. 22/522 in het geding tussen:

Appellante 2,

en

Het college.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 6 juli 2021 heeft het college de aan appellante 2 te betalen wettelijke rente vastgesteld op € 257.899,35.

Bij besluit van 21 december 2021 heeft het college het door appellante 2 daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 maart 2023 heeft de rechtbank het door appellante 2 tegen het besluit van 21 december 2021 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het door appellante 2 tegen het besluit van 6 juli 2021 gemaakte bezwaar gegrond verklaard, dat besluit herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Appellante 2 heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 november 2023, waar het college, vertegenwoordigd door mr. D.S.P. Roelands-Fransen, advocaat te Den Haag, G. Capelle, en N.J.W. Visser, en appellante 2, vertegenwoordigd door mr. R. Bassie en mr. M.A. Littooi, beiden advocaat te Rotterdam, en gemachtigden zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

Deze zaak gaat over de wettelijke rente over een tegemoetkoming in planschade, als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

Planschadeprocedure

2.

Appellante 2 is eigenaresse van het terrein met opstallen aan de locatie te Papendrecht (hierna: de onroerende zaak). Zij heeft op 23 maart 2011 bij het college een aanvraag ingediend om tegemoetkoming in de planschade die zij in de vorm van waardevermindering van de onroerende zaak heeft geleden als gevolg van de inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan. Bij besluit van 16 januari 2013 heeft het college de aanvraag afgewezen. Bij besluit van 28 augustus 2014 heeft het college het door appellante 2 daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 30 september 2016 heeft de rechtbank het door appellante 2 tegen het besluit van 28 augustus 2014 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het door appellante 2 tegen het besluit van 16 januari 2013 gemaakte bezwaar gegrond verklaard, dat besluit herroepen en aan appellante 2 een tegemoetkoming in planschade toegekend van € 1.145.000,00, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf de datum van de ontvangst van de aanvraag. Bij uitspraak van 6 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2016:322) heeft de Afdeling de door appellante 2 en het college daartegen ingestelde hoger beroepen ongegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, bevestigd.

3.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling heeft het college een renteberekening gemaakt en op 15 februari 2019 een bedrag van € 2.122.660,80, waarvan € 975.304,28 aan wettelijke rente, overgemaakt aan appellante 2.

Standpunt van het college

4.

Aan het besluit van 6 juli 2021 is ten grondslag gelegd dat de renteberekening ten onrechte is gebaseerd op de wettelijke rente voor handelstransacties, bedoeld in artikel 6:119a van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), in plaats van de wettelijke rente voor niet-handelstransacties, bedoeld in artikel 6:119 van het BW. Op grond van artikel 4:99 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is de verschuldigde wettelijke rente op

Aangevallen uitspraak

5.

Naar aanleiding van het door appellante 2 tegen het besluit van 21 december 2021 ingestelde beroep heeft de rechtbank onder meer het volgende overwogen.

Heeft aan de betaling een besluit ten grondslag gelegen?

5.1.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft aan de betaling op 15 februari 2019 een besluit tot vaststelling van de wettelijke rente ten grondslag gelegen.

Op grond van artikel 4:99 van de Awb stelt het bestuursorgaan het bedrag aan wettelijke rente vast bij beschikking. Ingevolge artikel 1:3, tweede lid, van de Awb is een beschikking een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van een afwijzing van een aanvraag daarvan. Volgens de memorie van toelichting bij artikel 4:99 van de Awb moet de beschikking de berekening van het bedrag bevatten. Het rentebedrag wordt bij beschikking vastgesteld voordat tot betaling van de geldsom en de wettelijke rente wordt overgegaan. Dat betekent dat voorafgaand aan de betaling een besluit moet zijn genomen.

In het conceptbesluit van 13 februari 2019 is vermeld dat de op 15 februari 2019 aan appellante 2 te betalen tegemoetkoming in planschade wordt verhoogd met de wettelijke rente voor handelstransacties ter hoogte van € 975.304,28. Het college is akkoord is gegaan met dit ontwerpbesluit door parafering door de vier wethouders op 13 februari 2019, door de burgemeester op 14 februari 2019 en door de gemeentesecretaris op 18 februari 2019. Tijdens de collegevergadering van 19 februari 2019 is dit door middel van de parafenprocedure genomen besluit bekrachtigd. De rechtbank ziet geen grond voor het standpunt dat dit besluit alleen gaat over de vraag uit welke financiële middelen dit bedrag wordt voldaan. Volgens de besluitenlijst behelst het besluit immers ook de vaststelling van de hoogte van de wettelijke rente door het college. Het besluit is daarmee afkomstig van een (bevoegd) bestuursorgaan, genomen naar aanleiding van een verzoek van een belanghebbende om tegemoetkoming in planschade, en houdt een publiekrechtelijke rechtshandeling in. Daarom wordt voldaan aan de criteria van een besluit van artikel 1:3 van de Awb. Dat het besluit niet aan appellante 2 is bekendgemaakt, doet daar niet aan af, omdat gebreken aan de bekendmaking of inwerkingtreding niet het besluitkarakter aan een besluit ontnemen.

Mocht het college terugkomen van het besluit?

5.2.

Naar het oordeel van de rechtbank is het terugkomen van het besluit tot vaststelling van de hoogte van de wettelijke rente in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het bestuursorgaan heeft de bevoegdheid een besluit tot toekenning van wettelijke rente in te trekken of te wijzigen als achteraf blijkt dat deze rente tot een te hoog bedrag is toegekend. Deze bevoegdheid wordt begrensd door de algemene rechtsbeginselen, met name het beginsel van rechtszekerheid. Aan de rechtszekerheid komt te meer betekenis toe als het besluit in rechte onaantastbaar is geworden na uitputting van alle rechtsmiddelen. Uit een door partijen genoemde uitspraak van 1 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2053) blijkt dat de Afdeling bij de belangenafweging betreft hoeveel tijd is verstreken, of het bedrag in de eerdere procedure aan de orde is geweest, de grootte van het verschil en of de betrokkene in de veronderstelling was dat het juiste tarief is gehanteerd.

Partijen hebben tot in hoogste instantie geprocedeerd over de aanvraag om tegemoetkoming in planschade, met als resultaat dat het college deze schade aan appellante 2 moet vergoeden, vermeerderd met de wettelijke rente. De hoogte van de te betalen wettelijke rente is aan de orde geweest in de onderlinge correspondentie.

Appellante 2 had redelijkerwijs kunnen en behoren te weten dat het bedrag aan wettelijke rente te hoog was. Niet alleen is het verschil tussen het bedrag aan wettelijke rente en wettelijke handelsrente aanzienlijk, ook is in de correspondentie meermaals benoemd dat het handelstarief is gehanteerd voor de berekening. Op basis van de wet en de rechtspraak had appellante 2 behoren te weten dat dit tarief onjuist is. Dit geldt te meer nu zij werd bijgestaan door een professionele rechtsbijstandslener en een adviseur gespecialiseerd in planschade. Omdat appellante 2 had kunnen weten dat het bedrag op onjuiste wijze is berekend, had zij er rekening mee kunnen houden dat het college kon terugkomen van het besluit.

De rechtszekerheid kan echter met zich brengen dat appellante 2 geen rekening (meer) hoeft te houden met een beslissing van het college om terug te komen van zijn besluit en het college geen gebruik (meer) mag maken van zijn bevoegdheid. Bij de beoordeling of dit het geval is, betreft de rechtbank niet alleen het tijdsverloop tussen het besluit en de ontdekking door het college van de fout, maar ook de overige omstandigheden waaronder de onjuiste berekening tot stand is gekomen. Het tijdsverloop is aanzienlijk. Dit weegt zwaar, mede gelet op de omstandigheid dat het besluit zes weken na de betaling van het bedrag onherroepelijk is geworden. Ten aanzien van de overige omstandigheden is van belang dat voor het berekenen van de wettelijke rente geen voorstel of akkoord van de wederpartij nodig is. Het bedrag van de wettelijke rente wordt vastgesteld op basis van een vast wettelijk tarief. Partijen zijn allebei bijgestaan door professionele rechtsbijstandsverleners met ruime ervaring in deze materie. Bovendien is in de berekening expliciet benoemd dat met de wettelijke handelsrente is gerekend. Hoewel het college daartoe niet gehouden was, heeft het er, blijkens de overgelegde correspondentie, voor gekozen expliciet via de rechtsbijstandsverlener een berekening aan appellante 2 voor te leggen en haar om instemming daarmee te vragen. Appellante 2 heeft met de voorgestelde berekening ingestemd. Dit weegt eveneens zwaar. Gelet op het voorgaande mocht het college, bij afweging van alle betrokken belangen, in het besluit van 6 juli 2021 niet terugkomen van het eerdere besluit tot vaststelling van de hoogte van de wettelijke rente. Het besluit van 21 december 2021, waarin het college het besluit van 6 juli 2021 heeft gehandhaafd, kan dan ook geen stand houden. Dat besluit komt in aanmerking voor vernietiging wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, aldus de rechtbank.

Oordeel van de Afdeling over het incidenteel hoger beroep

6.

De Afdeling ziet aanleiding het incidenteel hoger beroep eerst te bespreken.

7.

Appellante 2 betoogt dat zij, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet had kunnen en behoren te weten dat het bedrag aan wettelijke rente te hoog was, zodat zij er ook geen rekening mee heeft kunnen houden dat het college zou terugkomen van de beslissing, waarbij deze rente op € 975.304,28 is vastgesteld.

Ten tijde van het nemen van deze beslissing was op basis van de wet onduidelijk of onzeker welk rentetarief van toepassing was. De professionele rechtsbijstandverlener, door wie appellante 2 zich heeft laten bijstaan, had daarom aan het college voorgesteld om in eerste instantie alleen de hoofdsom te betalen en de verschuldigde wettelijke rente te betalen als duidelijk was welk rentetarief van toepassing zou zijn. In het informatiememorandum van 31 maart 2020 heeft het college de conclusie getrokken dat appellante 2 in deze te goeder trouw is en de vergissing niet heeft opgemerkt. Daarnaast dateert de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:777), die tot duidelijkheid over het te hanteren rentetarief heeft geleid, van na de vaststelling van het bedrag van de verschuldigde rente op € 975.304,28. Ten tijde van het nemen van de beslissing had appellante 2 niet kunnen of behoren te weten dat dit bedrag op onjuiste wijze is berekend.

Verder had appellante 2 niet kunnen of behoren te weten dat het college kon terugkomen van de beslissing. Aan de onzekerheid aan haar zijde is een einde gekomen door een e-mailbericht van de gemachtigde van het college van 12 februari 2019, waarin zonder voorbehoud een berekening aan haar is voorgelegd op basis van het rentetarief voor handelstransacties, waardoor het college de indruk heeft gewekt dat het met zekerheid weet welke tarief van toepassing is. Appellante 2 heeft terecht op deze indruk vertrouwd. Ook lag het op grond van de voorgeschiedenis niet voor de hand dat het college zou terugkomen op de beslissing, omdat over de planschade jarenlang was geprocedeerd en die procedure juist tot een einde was gekomen, aldus appellante 2.

7.1.

Dat het college in het informatiememorandum van 31 maart 2020 de conclusie heeft getrokken dat appellante 2 te goeder trouw was, neemt niet weg dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat appellante 2 ten tijde van het nemen van de beslissing had kunnen en behoren te weten dat het bedrag van de verschuldigde wettelijke rente in die beslissing op onjuiste wijze is berekend, zodat zij er rekening mee had kunnen houden dat het college zou terugkomen van die beslissing.

7.2.

Op grond van artikel 6:119a, eerste lid, van het BW is de in deze bepaling bedoelde wettelijke rente verschuldigd bij vertraging in de voldoening van een geldsom die voortvloeit uit een handelsovereenkomst. In deze bepaling is een handelsovereenkomst gedefinieerd als de overeenkomst om baat die tot stand is gekomen tussen één of meer natuurlijke personen, die handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf, of rechtspersonen.

Met de toekenning van een tegemoetkoming in planschade wordt een publiekrechtelijk rechtsgevolg in het leven geroepen. Dit rechtsgevolg houdt in dat het bestuursorgaan verplicht is om deze tegemoetkoming aan de aanvrager uit te keren. De uitkering van de tegemoetkoming vloeit niet voort uit een handelsovereenkomst naar burgerlijk recht, maar uit een publiekrechtelijke rechtsbetrekking. Op de berekening van de hoogte van de wettelijke rente is artikel 6:119a, eerste lid, van het BW dus niet van toepassing. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:777) onder 8.1.

Appellante 2 had ten tijde van het nemen van de rentebeslissing kunnen weten dat zij geen aanspraak had op vergoeding van wettelijke handelsrente over de tegemoetkoming. Op basis van de tekst van de wet had daarover bij haar, anders dan zij stelt, redelijkerwijs geen misverstand kunnen bestaan. Verder was ten tijde van het nemen van de rentebeslissing ook op grond van de rechtspraak niet onduidelijk of onzeker welk rentetarief in dit geval van toepassing is. In de schriftelijke uiteenzetting heeft het college gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:2340). In deze uitspraak, die is gedaan in een geschil over schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen van een bestuursorgaan door niet tijdig te beslissen op een aanvraag om een standplaatsvergunning, heeft de Afdeling overwogen dat het bestuursorgaan de hoogte van de wettelijke rente over het bedrag van de schadevergoeding moet berekenen overeenkomstig artikel 6:119 van het BW, omdat het niet gaat om een handelsovereenkomst als bedoeld in artikel 6:119a van het BW. Niet valt in te zien waarom dat bij een tegemoetkoming in planschade anders zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

8.

Het incidenteel hoger beroep is ongegrond.

Oordeel van de Afdeling over het hoger beroep

9.

Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het vóór 6 juli 2021 in deze zaak geen beschikking als bedoeld in artikel 4:99 van de Awb heeft genomen, zodat met het besluit van die datum niet wordt teruggekomen van een eerdere beschikking. Het college voert aan dat de aanspraak op de tegemoetkoming in planschade, vermeerderd met de wettelijke rente, in rechte is vast komen te staan met de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019. Met de naar aanleiding van deze uitspraak genomen rentebeslissing is slechts beoogd om zo snel mogelijk feitelijke uitvoering te geven aan de verplichting die in deze uitspraak is vastgesteld. Uit de rentebeslissing valt niet af te leiden dat het college daarvan heeft willen afwijken. De rentebeslissing is dan ook niet gericht op het rechtsgevolg dat de rechtbank daaraan heeft verbonden. Verder is niet in geschil dat de bekendmaking van de rentebeslissing niet heeft plaatsgevonden door toezending of uitreiking als bedoeld in artikel 3:41, eerste lid, van de Awb. Dit duidt erop dat geen beschikking als bedoeld in artikel 4:99 van de Awb is gegeven. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, was het aan appellante 2 om te vragen om toezending van deze beschikking, aldus het college.

9.1.

Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder een besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Ingevolge artikel 1:3, tweede lid, van de Awb wordt onder een beschikking verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

9.2.

In de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019 is de hoogte van de door het college verschuldigde wettelijke rente niet vastgesteld. In de daaropvolgende rentebeslissing heeft het college bepaald dat het appellante 2 een bedrag van € 975.304,28 aan wettelijke rente zal betalen.

Daarom is deze beslissing gericht op rechtsgevolg en daarmee een besluit, als bedoeld in artikel 4:99 van de Awb, omdat hiermee is beoogd vast te stellen dat appellante 2 aanspraak heeft op dit bedrag aan wettelijke rente.

In de Awb wordt onderscheid gemaakt tussen een besluit en de bekendmaking van een besluit. De bekendmaking van een besluit heeft, gelet op artikel 3:40 van de Awb, betekenis voor de inwerkingtreding van dat besluit, maar is geen voorwaarde voor de totstandkoming ervan. Als, zoals het college stelt, de bekendmaking van het besluit niet op de voorgeschreven wijze heeft plaatsgevonden, doet dat niet af aan het bestaan van dat besluit.

Het betoog slaagt niet.

10.

Het college betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het terugkomen van het besluit tot vaststelling van de hoogte van de wettelijke rente in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens het college heeft de rechtbank een onjuiste uitleg en toepassing gegeven aan de uitspraak van de Afdeling van 1 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2053) en gaat de vergelijking met die uitspraak niet op. Zo heeft de rechtbank volledig buiten beschouwing gelaten dat het college na anderhalf jaar zelf de fout heeft ontdekt en daarna meteen alles in het werk heeft gesteld om het geld terug te vorderen. Ook is tussen het foutieve besluit en de ontdekking van de fout niet bestuursrechtelijk geprocedeerd. Verder heeft de rechtbank overwogen dat appellante 2 had kunnen en behoren te weten dat het bedrag aan wettelijke rente te hoog is, zodat het onbegrijpelijk is dat de rechtbank, mede gelet op de vaste rechtspraak over het intrekken van een onherroepelijk besluit, niets met deze vaststelling heeft gedaan, aldus het college.

10.1.

De Awb bevat geen algemene regeling van de intrekking van besluiten en geen bijzondere regeling voor de intrekking van beschikkingen als bedoeld in artikel 4:99 van deze wet. In de Wro is deze bijzondere regeling evenmin gegeven. Het is echter vaste rechtspraak dat ook in het geval dat een regeling over de intrekking van een besluit ontbreekt, het desbetreffende bestuursorgaan bevoegd is een onjuist besluit in te trekken, mits de aard van het besluit en de inhoud van de wettelijke regeling zich daartegen niet verzetten en het bestuursorgaan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt. De bevoegdheid om een onjuist besluit in te trekken of, zoals in dit geval, de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag vast te stellen, wordt afgeleid uit de bevoegdheid om een begunstigend besluit te nemen. Deze bevoegdheid wordt beperkt door algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. In beginsel mag de belanghebbende erop vertrouwen dat een jegens hem genomen besluit juist is. Dat is niet het geval als de onjuistheid van het besluit te wijten is aan het feit dat de belanghebbende onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of als hij wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist is. In deze gevallen is intrekking van het besluit toegestaan. Dat is, volgens de rechtspraak, eveneens toegestaan als weliswaar geen sprake is van verkeerde inlichtingen of van een kenbare fout, maar het gaat om een vergissing die onverwijld en onmiskenbaar door het desbetreffende bestuursorgaan is herroepen en de belanghebbende in die korte tijd niet iets heeft gedaan of nagelaten dat niet meer zonder nadeel kan worden hersteld.

10.2.

In dit geval verzetten de aard van het besluit en de inhoud van de toepasselijke wettelijke regeling zich niet tegen intrekking van het besluit of, zoals in dit geval, de vaststelling van de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag. Verder volgt uit hetgeen hiervoor in rechtsoverwegingen 7 tot en met 7.2 is overwogen dat appellante 2 behoorde te weten dat het besluit onjuist is. Dat betekent dat intrekking van het besluit, in die zin dat de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag wordt vastgesteld, in beginsel was toegestaan. Of het college dat onverwijld heeft gedaan, zou, gelet op de vaste rechtspraak, slechts van belang zijn als geen sprake zou zijn van een kenbare fout. Die situatie doet zich in dit geval niet voor.

Dit betekent niet dat in het geheel geen betekenis toekomt aan het tijdsverloop tussen de datum van het besluit en de datum van de intrekking van het besluit. In dit geval heeft het college, kort nadat het had geconstateerd dat het in het besluit ten onrechte is uitgegaan van de wettelijke handelsrente, appellante 2 hiervan op 4 juni 2020 op de hoogte gesteld. Na het vonnis van de rechtbank van 12 mei 2021 in de civiele procedure, waarin de gemeente Papendrecht het verschil tussen de handelsrente en de wettelijke rente heeft teruggevorderd, is dat standpunt neergelegd in het besluit van 6 juli 2021. Naar het oordeel van de Afdeling brengt onder deze omstandigheden het tijdsverloop niet met zich dat dit besluit in strijd met de rechtszekerheid is genomen. Hetzelfde geldt voor de overige omstandigheden die de rechtbank in haar uitspraak heeft vermeld. De rechtbank is ten onrechte tot een ander oordeel gekomen.

Het betoog slaagt.

11.

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd. De Afdeling zal met toepassing van artikel 8:113, eerste lid, van de Awb, een oordeel geven over het beroep. Daarbij zal zij alleen beroepsgronden bespreken waarover de rechtbank nog geen oordeel heeft gegeven en waarop zij na de overwegingen in hoger beroep nog moet beslissen.

Oordeel van de Afdeling over het beroep

12.

Appellante 2 betoogt dat het terugkomen van het besluit van 19 februari 2019 in strijd is met het vertrouwensbeginsel. In het beroepschrift heeft zij verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei

12.1.

Uit het oordeel van de Afdeling over het incidenteel hoger beroep volgt dat appellante 2 behoorde te weten dat het rentebesluit niet juist is. Dat brengt met zich dat zij er, na de ontvangst van het bedrag van € 975.304,28, niet gerechtvaardigd op heeft kunnen vertrouwen dat het college niet van dat besluit zou terugkomen. Verder is niet in geschil dat het college na de ontdekking van de fout geen uitlatingen heeft gedaan of gedragingen heeft verricht die bij appellante 2 redelijkerwijs de indruk hebben kunnen wekken dat het college geen gebruik zal maken van de bevoegdheid tot intrekking van dat besluit of tot vaststelling van de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag.

Het betoog slaagt niet.

13.

Appellante 2 betoogt verder dat het terugkomen van het rentebesluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Zij heeft daartoe in het beroepschrift het volgende aangevoerd.

In het rentebesluit is het bedrag van de verschuldigde wettelijke rente vastgesteld op € 975.304,28. appellante 2 heeft er gedurende anderhalf jaar op vertrouwd dat dit bedrag juist was. Het besluit van 6 juli 2021, waarbij het bedrag van de verschuldigde wettelijke rente is vastgesteld op € 257.899,35, impliceert een terugvordering van € 717.404,93. Dit heeft een verstorende en ontwrichtende werking op de bedrijfsvoering. Het leidt tot liquiditeitsproblemen en tot uitstel van reguliere bedrijfsinvesteringen. Wanneer tussen de uitbetaling en de terugvordering een langere periode is gelegen, is het des te waarschijnlijker dat het betaalde bedrag al is besteed en zijn de geschetste problemen bij terugvordering des te groter. In het algemeen kan het niet zo zijn dat een bestuursorgaan, nadat het zelf de wettelijke handelsrente heeft toegepast, zich later kan bedenken, met alle gevolgen van dien voor degene aan wie is betaald. Wie bewust betaalt, mag het betaalde later niet terugvorderen, behalve in zeer uitzonderlijke situaties.

In dit geval heeft het vaststellen van het bedrag van de verschuldigde rente op € 257.899,35 onevenredige gevolgen voor appellante 2. Het college heeft hiermee ten onrechte geen rekening gehouden bij het nemen van het besluit van 6 juli 2021.

13.1.

Uit het oordeel van de Afdeling over het incidenteel hoger beroep volgt dat appellante 2 behoorde te weten dat het rentebesluit niet juist is. Dat brengt met zich dat zij er, na de ontvangst van het bedrag van € 975.304,28, in haar bedrijfsvoering rekening mee had moeten houden dat het college van dat besluit zou kunnen terugkomen. Indien zij dat niet heeft gedaan, komen de gevolgen daarvan in beginsel voor haar rekening. Het betoog biedt geen aanknopingspunten voor het maken van een uitzondering op dit uitgangspunt. Appellante 2 heeft haar stellingen over de verstorende en ontwrichtende werking van het besluit van 6 juli 2021 op haar bedrijfsvoering niet met feiten en omstandigheden aannemelijk gemaakt. In het betoog is geen grond te vinden voor het oordeel dat de gevolgen van dat besluit onevenredig zijn in verhouding tot het doel van dat besluit.

Het betoog slaagt niet.

14.

Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

15.

Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het incidenteel hoger beroep van appellante 2 ongegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 30 maart 2023 in zaak nr. 22/522;
- IV. verklaart het beroep van appellante 2 ongegrond.

Noot

Auteur: J. Wieland^[*]

1.

De vraag die in de hierboven afgedrukte uitspraak centraal staat, is of het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht (hierna: het college) bevoegd was een onjuiste rentebesikking als bedoeld in art. 4:99 Awb in te trekken. Die besikking was onjuist, omdat ten onrechte met de wettelijke handelsrente was gerekend, in plaats van met de niet-handelsrente. De Afdeling wijdt daar een aantal interessante overwegingen aan en dat maakt deze uitspraak een annotatie waard.

2.

Wat was in deze zaak aan de hand? Met de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:322) is in rechte komen vast te staan dat appellante recht heeft op een tegemoetkoming in planschade in de vorm van waardevermindering van de onroerende zaak als gevolg van de inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan van € 1.145.000 te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf de datum van de aanvraag (23 maart 2011). Naar aanleiding van deze uitspraak heeft het college een renteberekening gemaakt en op 15 februari 2019 een bedrag van € 2.122.660,80, waarvan € 975.304,28 aan wettelijke rente, overgemaakt aan appellante. Bij besluit van 6 juli 2021, dus bijna twee en een half jaar later, heeft het college het te vergoeden bedrag aan wettelijke rente veel lager vastgesteld op € 257.899,35. Aan die verlaging heeft het college ten grondslag gelegd dat de aanvankelijke renteberekening ten onrechte is gebaseerd op de wettelijke rente voor handelstransacties (art. 6:119a BW) in plaats van op de wettelijke rente voor niet-handelstransacties (art. 6:119 BW). Dit betekent dat appellante een bedrag van ruim 7 ton aan - volgens het college ten onrechte ontvangen - rente moet terugbetalen. In de procedure die volgt, staat de vraag centraal of het college bevoegd was het rentebedrag lager vast te stellen.

3.

De rechtbank oordeelde dat appellante - op basis van de wet en rechtspraak en het feit dat in de correspondentie meermaals was benoemd dat het handelstarief is gehanteerd voor de berekening van de rente - had kunnen en behoren te weten dat het bedrag aan wettelijke rente te hoog was, maar dat het

terugkomen van het besluit tot vaststelling van de hoogte van de wettelijke rente desondanks in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarbij nam de rechtbank in aanmerking dat sprake was van aanzienlijk tijdsverloop tussen het besluit en de ontdekking door het college van de fout. Verder achtte de rechtbank van belang dat partijen allebei zijn bijgestaan door professionele rechtsbijstandverleners met ruime ervaring in deze materie (waar ik aan toevoeg: de gemeente dus ook!), dat de renteberekening voorafgaand aan de uitbetaling van de tegemoetkoming ter instemming aan appellante is voorgelegd en dat daarin expliciet is benoemd dat is gerekend met de wettelijke handelsrente. Bij afweging van alle betrokken belangen mocht het college volgens de rechtbank niet terugkomen van het eerdere besluit tot vaststelling van de hoogte van de rente. Het college komt tegen dit oordeel in hoger beroep en appellante stelt op haar beurt incidenteel hoger beroep in.

4.

De Afdeling oordeelt eerst over het incidenteel hoger beroep van appellante. Zij voert aan dat zij niet had kunnen en behoren te weten dat het bedrag aan wettelijke rente dat het college in eerste instantie aan haar had toegekend, te hoog was, nu onduidelijk of onzeker was welk rentetarief van toepassing was. De Afdeling gaat hier niet in mee. De Afdeling stelt daartoe vast dat op grond van art. 6:119a lid 1 BW de wettelijke handelsrente is verschuldigd bij vertraging in de voldoening van een geldsom die voortvloeit uit een handelsovereenkomst. Een handelsovereenkomst is in deze bepaling gedefinieerd als “de overeenkomst om baat die tot stand is gekomen tussen één of meer natuurlijke personen, die handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf, of rechtspersonen”. Naar het oordeel van de Afdeling wordt met de toekenning van een tegemoetkoming in planschade een publiekrechtelijk rechtsgevolg in het leven geroepen, namelijk de verplichting van het bestuursorgaan om deze tegemoetkoming aan de aanvrager uit te keren. Deze uitkering van de tegemoetkoming vloeit volgens de Afdeling dus niet voort uit een handelsovereenkomst naar burgerlijk recht, maar uit een publiekrechtelijke rechtsbetrekking, zodat op de berekening van de hoogte van de wettelijke rente art. 6:119a lid 1 BW niet van toepassing is. Zie in dezelfde zin ook ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:777. Die uitspraak dateert weliswaar van na de datum waarop het college het rentebedrag aan appellante heeft overgemaakt, maar dat neemt volgens de Afdeling niet weg dat appellante ten tijde van het nemen van de rentebeslissing had kunnen weten dat zij geen aanspraak had op vergoeding van de wettelijke handelsrente, omdat op basis van de wettekst daarover bij haar geen misverstand had kunnen bestaan. Ook wijst de Afdeling op een eerdere uitspraak betreffende een geschil over schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen van een bestuursorgaan door niet tijdig te beslissen op een aanvraag, waarin zij oordeelde dat het bestuursorgaan de hoogte van de wettelijke rente over de schadevergoeding moet berekenen overeenkomstig art. 6:119 BW, omdat het niet gaat om een handelsovereenkomst als bedoeld in art. 6:119a BW (ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2340). Kortom, een typisch gevalletje van 'eenieder wordt geacht de wet (en de rechtspraak waarin die wet wordt uitgelegd) te kennen'.

5.

Vervolgens oordeelt de Afdeling over het hoger beroep van het college. De eerste vraag die daarbij voorligt, is of het college bevoegd was haar eerdere rentebeschikking (art. 4:99 Awb) die aan de uitkering van het rentebedrag ten grondslag lag, maar waarvan is gebleken dat die onjuist is, in te trekken. Voorop staat dat de Awb en de Wro (op grond waarvan degene die planschade lijdt recht heeft op een tegemoetkoming) geen regeling bevatten voor de intrekking van een beschikking als bedoeld in art. 4:99 Awb. Het ontbreken van een wettelijke grondslag voor intrekking betekent echter niet, dat intrekking niet mogelijk is. De Afdeling wijst dan ook terecht op vaste rechtspraak (zonder overigens ook maar één uitspraak te noemen), waaruit volgt dat ook in het geval dat een regeling over de intrekking van een besluit ontbreekt, het bestuursorgaan bevoegd is een onjuist besluit in te trekken, mits de aard van het besluit en de inhoud van de wettelijke regeling zich daartegen niet verzetten. Voorts dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (in het bijzonder het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel) in acht te worden genomen. De rechtspraak waar de Afdeling op doelt, is bijvoorbeeld te vinden in ABRvS 30 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA4295, AB 2000/47, m.nt. M. Schreuder-Vlasblom; CBB 9 mei 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AX1645; CRvB 7 januari 2009,

ECLI:NL:CRVB:2009:BH0945, AB 2009/78, m.nt. R. Ortlep en ABRvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3617. De bevoegdheid om een onjuist begunstigend besluit in te trekken, wordt afgeleid uit de bevoegdheid om een begunstigend besluit te nemen. Daarom wordt ook wel gesproken van een afgeleide of geïmpliceerde bevoegdheid (vgl. W. den Ouden, 'De intrekking van begunstigende beschikkingen door bestuursorganen', in T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 697 en H.E. Bröring en K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 450). De intrekkingbevoegdheid bestaat volgens de genoemde rechtspraak en literatuur niet alleen als de onjuistheid van het besluit te wijten is aan het feit dat de belanghebbende onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of als hij wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist is (en de onjuistheid dus in de risicosfeer van de begunstigde ligt), maar ook als het gaat om een vergissing die het bestuursorgaan zelf heeft gemaakt (en de onjuistheid dus in de risicosfeer van het bestuursorgaan ligt). Een vergaande bevoegdheid derhalve.

6.

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen de intrekking van begunstigende besluiten die zijn gebaseerd op een discretionaire bevoegdheid en begunstigende besluiten die zijn gebaseerd op een gebonden bevoegdheid. Als uitgangspunt geldt dat voor het aannemen van een impliciete intrekkingbevoegdheid de bevoegdheid waaruit ze wordt afgeleid, niet volstrekt gebonden moet zijn (aldus H.E. Bröring en K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 450). De vraag rijst hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot de hier opgenomen uitspraak. De verplichting voor het college om de wettelijke rente te vergoeden vloeit voort uit de uitspraak van de Afdeling in de planschadezaak. Daar lijkt mij weinig discretionairs aan. Waarom wordt dan toch een intrekkingbevoegdheid aangenomen? Ik denk dat het antwoord op deze vraag moet worden gezocht in de ratio van de afgeleide intrekkingbevoegdheid.

Schreuder-Vlasblom schrijft daarover:

“Het bestuur is niet zomaar een particuliere partij die handelt omwille van een ‘eigen belang’ en bij gemaakte fouten zelf maar met de brokken moet blijven zitten. Het bestuur heeft geen eigen belang en zit daarom niet direct zelf met de brokken. Die schaden primair de algemene en individuele belangen die de wet beoogt te beschermen, maar die het bestuur op een moment van onachtzaamheid heeft verwaarloosd” (zie de noot van M. Schreuder-Vlasblom onder ABRvS 30 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA4295, AB 2000/47).

Belangrijk is de constatering dat bij onjuiste besluiten sprake is van besluiten die primair het algemeen belang schaden. Dat laatste is in de hierboven opgenomen uitspraak zeker het geval. Er is immers ruim 7 ton aan gemeenschapsgeld ten onrechte als rente aan appellante uitbetaald. Tegen die achtergrond valt m.i. goed te verklaren dat de Afdeling - hoewel het hier de uitoefening van een gebonden bevoegdheid betreft - het college niet de bevoegdheid ontzegt de begunstigende beschikking in te trekken.

7.

Tot slot komt de Afdeling dan toe aan de vraag of in dit geval de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de weg staan aan gebruikmaking van vorenbedoelde bevoegdheid. De Afdeling herinnert eraan dat appellante wist, althans had moeten weten dat de aanvankelijke rentebesikking onjuist was. Het tijdsverloop tussen dat besluit en de intrekking daarvan brengt in dat geval, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet met zich dat het besluit tot het lager vaststellen van de verschuldigde rente in strijd met de rechtszekerheid is genomen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het college, kort nadat het had geconstateerd dat het in het besluit ten onrechte is uitgegaan van de wettelijke handelsrente, appellante hiervan op 4 juni 2020 op de hoogte heeft gesteld. Na het vonnis van de rechtbank van 12 mei 2021 in de civiele procedure, waarin de gemeente het verschil tussen de handelsrente en de wettelijke rente heeft teruggevorderd, is dat standpunt neergelegd in het besluit van 6 juli 2021. Ik lees deze overweging aldus dat, omdat appellante op de hoogte was of behoorde te zijn van de onjuistheid van de rentebesikking (kennelijke onjuistheid), zij er op bedacht had moeten zijn dat het college er op enig moment achter zou komen dat het een fout had gemaakt bij de berekening van de rente en daarom de rentebesikking zou intrekken. Zeker nu het met het tijdsverloop uiteindelijk nog wel mee blijkt te vallen. Het met terugwerkende kracht wegnemen van de rechtsgevolgen van

die beschikking tot aan de dag waarop die aan haar bekend werd gemaakt (*ex tunc*) vormt zo gezien geen inbreuk op de rechtszekerheid. Terzijde merk ik hier nog op dat daarmee weliswaar de grondslag aan de rentebetaling komt te ontvallen, maar dat daarmee de feitelijke gevolgen van de beschikking (uitbetaling van rente) nog niet ongedaan zijn gemaakt. Daartoe zal nog een invorderingsbesluit moeten worden genomen.

8.

Devolutief oordeelt de Afdeling tot slot over het vertrouwens- en evenredigheidsbeginsel. Die beginselen staan volgens de Afdeling evenmin aan intrekking van de rentebeschikking in de weg. Het vertrouwensbeginsel staat daaraan niet in de weg, omdat appellante behoorde te weten dat het rentebesluit niet juist was en het college na de ontdekking van de fout geen uitlatingen heeft gedaan of gedragingen heeft verricht die bij haar redelijkerwijs de indruk hebben kunnen wekken dat het college geen gebruik zou maken van de bevoegdheid tot intrekking van dat besluit of tot vaststelling van de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag. Appellante voerde in beroep verder aan dat het besluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, omdat de terugvordering een ontwrichtend effect zou hebben op haar bedrijfsvoering. De Afdeling volgt appellante niet, omdat zij had moeten weten dat het rentebesluit niet juist was. Zij had er daarom in haar bedrijfsvoering rekening mee kunnen houden dat het college van het besluit zou kunnen terugkomen. Indien zij dat niet heeft gedaan (en de te veel ontvangen rente inmiddels heeft uitgegeven), komen de gevolgen daarvan in beginsel voor haar rekening. Kortom, de juridische fictie dat eenieder wordt geacht de wet te kennen, doet in deze uitspraak ieder beroep op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur falen. Daarmee illustreert deze uitspraak het marginale karakter van deze beginselen als het gaat om de toepassing van een gebonden bevoegdheid.

9.

De hier opgenomen uitspraak is een uitspraak met een ontzettend zure nasmaak voor appellante. Maar laten we eerlijk zijn. Als je zo'n enorm bedrag aan wettelijke rente van de gemeente ontvangt, moet je dan niet op zijn minst een beetje argwanend zijn (zie over de alerte, argwanende en assertieve burger L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij *lost in translation*?', VAR-reeks 160, Den Haag: Boom juridisch 2018)? De aanvankelijke gedachte dat deze uitspraak toch niet waar kon zijn, heeft bij mij inmiddels dan ook plaats gemaakt voor begrip voor deze uitkomst. Niet in de laatste plaats omdat het om een wel heel hoog bedrag aan gemeenschapsgeld gaat dat ten onrechte aan appellante is uitgekeerd. Zij had er verstandig aan gedaan om het bedrag aan ten onrechte ontvangen rente niet gelijk uit te geven, maar apart te zetten, totdat duidelijk was of het college de rentebeschikking al dan niet zou intrekken. Laat dat dan ook de les van deze uitspraak zijn: als iets te mooi lijkt om waar te zijn, dan is het dat meestal ook. Dus als je een groot bedrag ontvangt van de overheid, wees dan op je hoede. Weet je niet zeker of je recht hebt op het geld, doe navraag en geef het bedrag ondertussen niet uit.

Voetnoten

[*] J. Wieland is advocaat te Amsterdam.