

Enkele opmerkingen over actieve en passieve informatieverstrekking

B.J.P.G. Roozendaal¹

102

De overheid vormt voor velen een bron van informatie. Niet altijd is de verkregen informatie correct, soms wordt de burger op het verkeerde been gezet. In deze verkennende bijdrage gaat de auteur in op de aansprakelijkheid van de overheid voor niet-verstreckte, doch wel relevante informatie en plaatst dit in het licht van de aansprakelijkheid voor onjuiste informatieverstrekking.

1 Inleiding

Wie informatie nodig heeft over de noodzaak van een vergunning of een ontheffing of wil weten welke publiekrechtelijke normen van toepassing zijn, richt zich veelal tot de overheid. Vervolgens is het aan de desbetreffende overheid, gemeente, provincie, waterschap of andere publiekrechtelijke rechtspersonen, om de gestelde vragen te beantwoorden. Niet altijd wordt de juiste vraag gesteld of er wordt vergeten een vervolgvraag te stellen. Enkele voorbeelden:

- De organisator van een meerdaags festival vraagt bij de balie van de afdeling bouwzaken of een bouwvergunning noodzakelijk is voor de oprichting van een grote tent. De desbetreffende ambtenaar beantwoordt deze vraag correct, maar vertelt niet dat tevens een evenementenvergunning vereist is.
- Een eigenaar van een gemeentelijk monument vraagt een monumentenvergunning aan die strekt tot gedeeltelijke sloop. De monumentenvergunning wordt, na het doorlopen van de daartoe geëigende procedure, verleend. De eigenaar gaat over tot sloop en wordt onmiddellijk geconfronteerd met een sloopstop en een strafrechtelijke aangifte wegens het ontbreken van een sloopvergunning.
- Een beginnende horecaondernemer vraagt een exploitatievergunning aan voor een nieuw café. De behandelend ambtenaar wijst er niet op dat het bestemmingsplan het gebruik van het pand ten behoeve van horeca niet toestaat.

In dit soort gevallen rijst de vraag of de overheid de organisator van het festival ook had moeten wijzen op de noodzaak van een evenementenvergunning, de eigenaar van het monument had moeten wijzen op het vereiste van een sloopvergunning of de horecaondernemer op het bestemmingsplan. Het is

inmiddels vaste rechtspraak dat de overheid onder omstandigheden aansprakelijk kan zijn voor het verstrekken van onjuiste informatie, doch kan de overheid ook met succes aansprakelijk worden gesteld voor het niet beantwoorden van niet-gestelde, doch wel relevante vragen? Deze vraag kan alleen positief worden beantwoord indien er in het Nederlands recht een norm bestaat die inhoudt dat een overheid niet alleen gehouden is om de gestelde vragen op nauwgezette en juiste wijze te beantwoorden, maar ook gehouden is om burgers actief te informeren over andere relevante zaken. Dit laatste zal worden aangeduid als actieve informatieverstrekking: de

Actieve informatieverplichting is het beantwoorden van de gestelde en niet-gestelde, doch wel relevante vragen

overheid beantwoordt niet alleen de aan haar gestelde vraag, maar verstrekt tevens informatie over zaken die voor deze burger ook van belang kunnen zijn.

Benadrukt zij dat de actieve informatieverplichting in deze bijdrage zal zijn beperkt tot het verstrekken van

informatie tijdens contacten met burgers rondom vergunningverlening en ik niet zal ingaan op de taak van de overheid bij het uitoefenen van toezicht of de vraag of op de overheid een waarschuwingsplicht rust bij onveilige situaties. De actieve informatieverplichting staat tegenover de passieve informatieverstrekking waarbij de betrokken overheid zich in het contact met de burgers beperkt tot beantwoording van de gestelde vraag of het verstrekken van de informatie waarom is verzocht.

Over deze vorm van aansprakelijkheid is tot op heden weinig bekend. Inmiddels heeft enige rechtspraak het levenslicht gezien. Dit artikel is bedoeld als een terreinverkenning en tracht daarbij een aanzet te geven voor verder debat. Daarbij wordt

¹ Mr. B.J.P.G. Roozendaal is advocaat bij AKD Prinsen Van Wijnen N.V. te Breda.

aansluiting gezocht bij de aansprakelijkheid voor onjuiste informatieverstrekking, waarover al meer rechtspraak en literatuur is verschenen.

2 De norm

In het Burgerlijk Wetboek, in de Algemene wet bestuursrecht noch in enig ander algemeen verbindend voorschrift is de algemene verplichting opgenomen dat een overheid op juiste wijze vragen dient te beantwoorden en informatie dient te verschaffen. Dat op de overheid in het algemeen een dergelijke verplichting rust lijkt echter onbestreden te zijn. Daartoe kan met name worden gewezen op de betaalmelijkheids- of zorgvuldigheidsnorm die ingevolge art. 6:162, tweede lid, BW op iedere deelnemer aan het rechtsverkeer, dus ook op overheden, rust. Ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur leggen zorgvuldigheidsverplichtingen op de overheid.

Wat in het maatschappelijk verkeer betaamt is niet in drie regels weer te geven.² Het is ongeschreven recht dat aan de hand van de omstandigheden van het geval dient te worden vastgesteld. Dezelfde norm kan in de loop der jaren veranderen indien de tijdsgeest verandert. Zo kan een veranderende rol van de overheid ook op dat vlak verschuiving op het terrein van aansprakelijkheden met zich brengen.

Op grond van de huidige rechtspraak staat wel vast dat de overheid een hoge mate van zorgvuldigheid in acht dient te nemen, mede gelet op de omstandigheid dat zij veelal als enige beschikt over de gewenste informatie. De overheid kan zich in beginsel ook niet beroepen op onwetendheid over de uitleg van of onbekendheid met het bestaan van een wettelijke regeling indien deze door haarzelf dient te worden uitgevoerd.

De Hoge Raad heeft in de arresten *Staat/Bolsius*³ en *Staat/Van Bente*⁴ geoordeeld dat een overheidsorgaan aansprakelijk kan zijn op grond van onjuiste of onvolledige inlichtingen die aan een burger zijn gegeven. In het arrest dat leidde tot *Staat/Bolsius* heeft het Hof een duidelijk standpunt ingenomen. Het Hof overweegt dat onjuiste of onvolledige informatieverstrekking onrechtmatig is, indien deze informatie ertoe heeft geleid dat de burger heeft gehandeld, vertrouwend op de juistheid van de verstrekte informatie. Het feit dat de betrokken ambtenaren nauwelijks ervaring hebben of het antwoord op de gestelde vraag lastig te geven is en studie vereist, doet daar niet aan af. De betrokken ambtenaren hadden naar de mening van het Hof het antwoord op de vraag moeten opschorten totdat door nader onderzoek of informatie elders zekerheid was verkregen. Dit is alleen anders indien de burger gereed twijfel heeft aan de juistheid van de inlichtingen, zodat er aanleiding is om zelf nader onderzoek te doen. Dit is bevestigd in het arrest *Staat/Van Bente*,

waarin de Hoge Raad oordeelde dat Van Bente in beginsel vergoeding kan vorderen van de schade welke zij mocht hebben geleden doordat zij op de juistheid van de inlichtingen is afgegaan. Ook niet relevant is de vraag of de betrokken ambtenaren de overheid rechtens konden binden, maar wel of de burger er in redelijkheid op mocht vertrouwen dat de gegeven informatie juist was.

Het Hof te Leeuwarden overwoog in een arrest uit 2004 dat van een maatschappelijk zorgvuldig handelende overheid mag worden verwacht dat zij, indien zij een aan haar voorgelegde vraag beantwoordt, zulks op nauwgezette en juiste wijze doet.⁵ Het Hof voegt daaraan toe dat de overheid bij een mogelijke onzekerheid omtrent de interpretatie van de aan haar antwoord ten grondslag liggende regelgeving hiervan op duidelijke wijze mededeling doet én daarbij zo veel mogelijk aangeeft welke weg gevolgd dient te worden om te komen tot een definitief antwoord op de gestelde vraag.⁶

Ook de Centrale Raad van Beroep heeft zich uitgelaten over de taak van de overheid op dit vlak. De raad oordeelde dat een burger er in beginsel op mag vertrouwen dat hij juist en volledig wordt voorgelicht. De financiële gevolgen van de onjuiste voorlichting behoren bij de overheid te liggen, tenzij de burger de onjuistheid had behoren te onderkennen of aanleiding had om zich daaromtrent nader te vergewissen.⁷

Het verstrekken van informatie ligt in de praktijk dicht aan tegen het doen van toezeggingen. Toch laat ik de aansprakelijkheid van de overheid voor het niet nakomen van toezeggingen onbesproken, aangezien dit mij minder relevant lijkt bij deze verkennende studie. Immers bij het verstrekken van informatie gaat het meer over de overdracht van kennis, terwijl het bij toezeggingen voornamelijk gaat om actieve prestaties van de overheid. Dat informatie verstrekken en toezeggingen dicht bij elkaar liggen, wordt duidelijk aan de hand van het geschil tussen Vitesse en de provincie Gelderland. Toen het Hof Arnhem moest oordelen over de aansprakelijkheid van de provincie Gelderland voor het niet nakomen van een beweerdelijke toezegging aan Vitesse om de huur van het Gelredome eenmalig te verlagen, overwoog de rechtbank dat van een maatschappelijk zorgvuldig handelende overheid mag worden verwacht dat het helder communiceert en niet – achteraf – een gedane toezegging interpreteert als een inspanningsverplichting.⁸

Kan het klachtrecht hier nog nieuwe inzichten bieden? Uitgangspunt is dat er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de behoorlijkheidsnorm die de Nationale ombudsman⁹ hanteert bij het beoordelen van klachten en de zorgvuldigheidsnorm ex art. 6:162, tweede lid, BW.¹⁰ De behoorlijkheidsnorm legt op de overheid veel zwaardere en verder-

gaande verplichtingen dan de zorgvuldigheidsnorm op grond van het ongeschreven recht. De Nationale ombudsman hanteert bij zijn beoordeling onder meer het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.¹¹ Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit brengt onder meer met zich dat een bestuursorgaan – zo mogelijk – een duidelijk en op het onderwerp toegesneden antwoord dient te geven indien een burger het bestuursorgaan een vraag stelt.¹² De Nationale ombudsman lijkt daarbij tevens de mening toegedaan dat de overheid onbehoorlijk handelt indien zij nalaat informatie te verstrekken waarvan een redelijk handelende overheid weet of had moeten weten dat deze informatie van belang is.

De conclusie is dat zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter de norm hanteren dat de overheid gehouden is om juiste en volledige informatie te verstrekken en dat – bij gebreke daaraan – de overheid de schade dient te vergoeden indien de burger erop mocht vertrouwen dat de verstrekte informatie juist was.

3 Actieve en passieve informatieverstrekking

De eerder hierboven genoemde arresten hadden betrekking op de passieve informatieverplichting, waarbij de overheid reageerde op een verzoek om

- 2 Asser/Hartkamp 2006 (III), nr. 44.
- 3 HR 2 februari 1990, *NJ* 1993, 635 (m.nt. MS), *AB* 1990, 223 (m.nt. Kleijn). Opgemerkt zij dat het in dit arrest ging om de aansprakelijkheid voor onjuiste of onvolledige inlichtingen die aan een burger zijn gegeven, vooruitlopend op een beschikking die formele rechtskracht heeft gekregen, indien het geven van die inlichtingen onafhankelijk van de inhoud van de desbetreffende beschikking onrechtmatig is.
- 4 HR 7 oktober 1994, *NJ* 1997, 174 (m.nt. MS), *AB* 1996, 125 (m.nt. B.J.P.G. Roozendaal).
- 5 Hof Leeuwarden 5 oktober 2004, *BR* 2005, p. 325 (m.nt. B.J.P.G. Roozendaal).
- 6 Zie in dit kader ook Rb. Den Haag 17 maart 2004, *LJN* AO5781.
- 7 CRvB 1 maart 1990, *AB* 1990, 471 (m.nt. HH).
- 8 Hof Arnhem 3 juni 2008, *LJN* BD6676.
- 9 Dit geldt ingevolge de Wet extern klachtrecht inmiddels ook voor een ombudsman of ombudscommissie ex art. 9:17 onder b Awb.
- 10 Zie bijvoorbeeld HR 5 juni 1998, *AB* 1998, 337 en de conclusie van A-G Langemeijer (2.6).
- 11 Zie onder meer Nationale ombudsman, 29 november 2006, *AB* 2007, 50 (m.nt. P.J. Stolk).
- 12 Nationale ombudsman, rapport 8 november 2005 (2005/344).
- 13 Soms is overheidsbeleid hierop gericht, hetgeen wordt aangeduid als 'no wrong door', zoals een servicedesk bedrijven. Zie het handboek uit 2001 *Naar een pro-actief werkende overheid, een handreiking voor gemeenten die hun burgers pro-actief van dienst willen zijn*.
- 14 04/654 (niet gepubliceerd) (*Avera/Staat*).

informatie van een burger. Indien de vraag zeer specifiek is en enkel is gericht op de toepassing van één wettelijk kader, zoals de Drank- en Horecawet of een bestemmingsplan, kan de vraag naar de actieve informatieverplichting een rol spelen.

Dit is anders indien de vraag veel algemener wordt geformuleerd. Een burger kan immers ook de vraag stellen welke vergunningen en toestemmingen noodzakelijk zijn voor het kunnen exploiteren van een bepaald bedrijf of het bouwen van een woning.¹³ Indien deze vraag wordt gesteld, dan geldt de algemene norm dat de overheid deze vraag juist en volledig dient te beantwoorden. Indien het antwoord niet onmiddellijk kan worden gegeven, dient de overheid in ieder geval aan te geven welke procedures doorlopen dienen te worden. Als achteraf blijkt dat de overheid één procedure of vergunningvereiste over het hoofd heeft gezien, dan valt dat haar aan te rekenen.

In de praktijk zal het overigens niet altijd mogelijk zijn om direct antwoord te krijgen op deze vraag. Ofschoon veel overheden graag spreken over de één-loket-gedachte waarbij een burger op één locatie alle beschikbare informatie moet kunnen verkrijgen, is de praktijk weerbarstiger. Denkbaar is dat de contact-ambtenaar bouwen niet direct het overzicht heeft en de vraag doorspeelt naar één of meer collega's. Door de komst van nieuwe wetten zoals de Wro, de constante wijzigingen van allerlei regels op het gebied van de sociale zekerheid en in de toekomst de Wabo en de Waterwet is het er voor de ambtenaren van met name kleinere gemeenten niet eenvoudiger op geworden. Door een burger door te verwijzen naar een collega of aan te geven dat nadere studie is vereist, handelt deze ambtenaar echter niet onzorgvuldig. Indien de burger de reactie van de overheid niet wenst af te wachten, doet hij dat volledig op eigen risico. Het getuigt nu juist van zorgvuldigheid indien de overheid eerst onderzoek doet naar wat rechtens is. Een voorbeeld hiervan biedt een arrest van het Hof Den Haag van 6 juni 2006.¹⁴ Het Hof oordeelde dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door consumenten en handelaren ten onrechte mede te delen dat een bepaalde zend- en ontvangstinstallatie in Nederland niet was toegelaten. Het Hof stelt dat de zorgvuldigheid met zich meebrengt dat indien de Staat van mening was dat de desbetreffende installatie niet in Nederland was toegelaten, omdat sprake was van een andere installatie dan was goedgekeurd, hij dat had dienen te onderzoeken voordat hij aan consumenten en handelaren vertelde dat het een niet-toegelaten apparaat was.

Dat de overheid gehouden is om op verzoek van een burger aan te geven welke vergunningen vereist zijn, betekent niet dat de overheid ook gehouden is om uitspraken te doen over de kans dat de vergunning daadwerkelijk wordt verleend. Naar mijn mening mag een overheid volstaan met de opmerking dat aan de hand van een ontvankelijke aanvraag een oor-

deel hierover zal worden gegeven door het daartoe bevoegde bestuursorgaan.¹⁵ Dit geldt a fortiori indien de vraag wordt gesteld naar de kans dat een besluit in bezwaar of beroep in stand blijft.¹⁶ Er is echter geen rechtsplicht die de overheid noodzaakt uitspraken te doen over de kans van de slagen van een aanvraag. Indien de overheid verwijst naar de procedures die gevoerd dienen te worden om antwoord op de gestelde vraag te krijgen, handelt de overheid zorgvuldig. De praktijk is soms anders. Veelvuldig doen ambtenaren uitspraken over de haalbaarheid van de vergunningaanvraag en handelen burgers op basis van het alsdan gewekte vertrouwen. Indien de vergunning achteraf toch wordt geweigerd, hangt het van de omstandigheden van het geval af, of de overheid voor de schade aansprakelijk is.¹⁷

Lastig is of de overheid ook gehouden zou zijn om de burger te wijzen op het feit dat een vergunning noodzakelijk is van een ander bestuursorgaan. Als voorbeeld kan worden genoemd het innemen van een ligplaats met een woonboot in een openbaar water. Zowel burgemeester en wethouders als het dagelijks bestuur van het waterschap beschikken daarbij over publiekrechtelijke bevoegdheden. Indien een burger zich meldt bij het waterschap, rust op dit waterschap dan de verplichting om deze burger erop te wijzen dat het innemen van de ligplaats mogelijk in strijd zou kunnen zijn met het ter plaatse geldende bestemmingsplan en dat het verstandig zou zijn zich door het college te laten informeren? Mij is geen rechtspraak bekend waarin een dergelijke verplichting is aangenomen.

De vraag naar het bestaan van een actieve informatieverplichting speelde een rol in een Tilburgse kwestie.¹⁸ Een horeca-exploitant wilde een paaldanscafé openen. De gemeentelijke contactambtenaar horeca vertelde in een gesprek dat de verlening van een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet mogelijk was zolang het maar geen bordeel was. Enkele dagen voor de opening werd de exploitant geconfronteerd met een aanzegging bestuursdwang aangezien de Leefmilieuverordening in de weg stond aan het beoogd gebruik. De exploitant stelde vervolgens de gemeente aansprakelijk voor de geleden schade. Het Hof concludeerde, na getuigenverhoor, dat de gemeente geen onjuiste informatie had verstrekt. De Drank- en Horecawetvergunning was namelijk ook verstrekt. Het Hof nam – impliciet – geen actieve informatieverplichting aan in de zin dat de gemeente de exploitant had moeten wijzen op het bestaan van de Leefmilieuverordening.

Enkele maanden later oordeelde hetzelfde Hof in een andere zaak anders.¹⁹ De gemeente trad hierbij op als eigenaar van een perceel grond en was met een ondernemer overeengekomen een bouwrijp perceel te leveren. De gemeente had in de contacten met de ondernemer nooit aangegeven dat het

noodzakelijk was om het terrein fors op te hogen voordat het conform het door de gemeente gehanteerde bouwpeil kon worden bebouwd. Het Hof overwoog dat de gemeente in haar dubbele rol van zowel regelstellende overheid als contractspartij een zorgvuldigheid in acht diende te nemen, die met zich brengt dat zij deze ondernemer erop had moeten wijzen welk bouwpeil zij placht voor te schrijven en dat het aan te kopen perceel fors diende te worden opgehoogd alvorens een bouwvergunning zou worden afgegeven. Dat geldt ook als het door de gemeente voorgeschreven bouwpeil gebruikelijk is. Een zodanige waarschuwing had de gemeente alleen achterwege kunnen laten als de noodzaak van het ophogen zo vanzelfsprekend was dat iedere oplettende projectontwikkelaar dat direct had kunnen waarnemen. De

bijzondere positie van de gemeente legde een verdergaande mededelingsplicht op dan op andere contractspartners ligt. Door de wederpartij niet te informeren over het bouwpeil, handelde de gemeente in strijd met de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht, mede gelet op het feit dat de gemeente hiermee wel bekend was

en met de met de forse ophoging gemoeide kosten (zo'n 15% van de koopprijs).²⁰

In hoeverre dient een overheid een burger te wijzen op andere procedures of mogelijkheden om het beoogde doel te bereiken? Met deze vraag werd het Hof Arnhem geconfronteerd.²¹ De gemeente Voorst had een burger geïnformeerd over de mogelijkheden een bestemmingsplan te wijzigen, dit naar aanleiding van een verzoek van deze burger. Aangezien het voor de gemeente niet duidelijk had kunnen zijn, dat zijn vraag feitelijk ging over bebouwingsmogelijkheden van een perceel en de mogelijkheid om een bouwvergunning te verkrijgen, oordeelde het Hof dat de gemeente geen onjuiste informatie had verstrekt. De gemeente werd tevens verweten dat zij had moeten wijzen op de mogelijkheid een bouwvergunning aan te vragen. Het Hof overwoog:

'(...) doch er rustte op de Gemeente geen rechtsplicht om uit eigen beweging aan [X] te melden dat er wellicht nog een andere mogelijkheid was om tot realisering van zijn plannen te komen. De brief van 17 januari 2000 van [X] kon en mocht de Gemeente (...) gezien de door [X] gekozen bewoordingen, redelijkerwijs opvatten als een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan. Voor zover deze interpretatie niet juist zou zijn geweest, had het op de weg van [X] gelegen om te

Op grond van de huidige rechtspraak bestaat er geen verplichting tot het ongevraagd 'actief' verstrekken van informatie

reageren op de brief/ontvangstbevestiging van 27 januari 2000 van de Gemeente, waarin zijn verzoek in behandeling wordt genomen als een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan.’

Ook in deze zaak gaf het Hof aan dat indien de burger van mening was dat de verstrekte informatie niet ter zake doende was, hij zich tot de overheid had moeten wenden met de vraag die hij eigenlijk had willen stellen. Het Hof nam hier expliciet geen actieve informatieplicht aan. Dat deze burger had geïnformeerd naar de mogelijkheden om het bestemmingsplan te wijzigen, betekende niet dat de overheid deze burger tevens ongevraagd had moeten informeren naar de mogelijkheden om op basis van het overgangsrecht een bouwvergunning te verkrijgen. Het Hof heeft in deze passage in het arrest de woorden ‘uit eigen beweging’ onderstreept. Daarmee benadrukt het Hof dat het uitdrukkelijk de mogelijkheid van een op de overheid rustende actieve informatieverplichting heeft beoordeeld.

Niet alleen in persoonlijke contacten met burgers, verschaft de overheid gerichte informatie. Bij gerichte informatie gaat het om informatie aan individuele (groepen van) burgers.²² Bij ongerichte informatie gaat het om informatie die in het algemeen wordt verstrekt en waarvan burgers ook zonder rechtstreeks contact en zonder een toelichting te geven op de eigen situatie kennis kunnen nemen. Te denken is daarbij aan informatie op de gemeentelijke website, maar ook aan de door de overheid te onderhouden openbare registers. Er is mij geen rechtspraak bekend waarbij een overheid aansprakelijk wordt geacht voor onjuiste informatie op een website. Toch is niet uit te sluiten dat de rechter de overheid aansprakelijk houdt voor onjuiste informatie op de gemeentelijke website. Het enkele feit dat informa-

tie wordt verstrekt op een website betekent immers niet dat de burger daaraan geen gerechtvaardigd vertrouwen zou kunnen ontleen. Dit kan anders zijn indien de website – zoals in de meeste gevallen – een disclaimer bevat of dat er een of meer voorbehouden worden gemaakt. Alsdan kan er minder snel vertrouwen ontstaan.

Op grond van de huidige rechtspraak kan de conclusie worden getrokken dat op dit moment geen verplichting bestaat tot het ongevraagd ‘actief’ verstrekken van informatie. Dit is niet anders indien bij de desbetreffende overheid het vermoeden bestaat of had kunnen bestaan dat de informatie voor de burger wel van belang was.

4 Welke factoren zijn van belang?

Wanneer de conclusie wordt getrokken dat de verstrekte informatie onjuist is, rijst vervolgens een aantal andere vragen, die van belang zijn voor het rechterlijk oordeel.²³ Het is uiteraard niet zo dat indien vast komt te staan dat de verstrekte informatie onjuist, dan wel onvolledig is, aansprakelijkheid vaststaat. De Rechtbank Zwolle gaat daar in haar uitspraak van 26 januari 2005 overigens wel van uit door te overwegen dat indien wordt vastgesteld dat de gemeente onjuiste informatie heeft verstrekt, de gemeente schadelijkt is.²⁴ Dat gaat te snel. Nog afgezien van de andere voorwaarden waaraan dient te worden voldaan, zoals relativiteit en causaal verband, betekent het enkele feit dat onjuiste of onvolledige informatie is verstrekt niet automatisch dat de overheid onrechtmatig heeft gehandeld. Al deze vragen dienen te worden geplaatst in het kader van het gerechtvaardigd vertrouwen op de juistheid en/of volledigheid van de verstrekte informatie. Een aantal van deze vragen die in de praktijk vaak spelen zal ik in het navolgende behandelen.

4.1 Is de vraag duidelijk?

De overheid kan alleen de juiste informatie verstrekken als de vraag duidelijk is. De Rechtbank Breda heeft in een zaak betreffende de gemeente Oosterhout geoordeeld dat de gemeente niet aansprakelijk was voor de schade die een burger leed als gevolg van beweerdelijk onjuiste informatieverstrekking.²⁵ Naar het oordeel van de rechtbank bevatte het verzoek om informatie – achter bezien – een onduidelijkheid omtrent het adres, met als gevolg dat de gemeente informatie verstrekte over een ander adres. Deze informatie was op zich juist. Vervolgens is deze informatie een eigen leven gaan leiden in de contacten tussen partijen, welke miscommunicatie in stand bleef doordat de verzoeker de gemeente niet corrigeerde. De rechtbank formuleert daarbij de norm dat indien het antwoord is gebaseerd op een voor de burger kenbaar feitelijk onjuist uitgangspunt, het op de weg ligt van de

- 15 Echter, indien door of namens het bestuursorgaan hierover wel uitspraken worden gedaan en deze blijken achteraf onjuist te zijn, bepalen de omstandigheden van het geval of de overheid voor de onjuiste mededeling aansprakelijk kan zijn. Over de aansprakelijkheid voor toezeggingen, zie mijn *Actualiteiten overheidsaansprakelijkheid*, reeks *Privaatrecht Decentrale Overheden*, Sdu 2007, p. 61-73 en voor een toepassing Hof Arnhem 3 juni 2008, LjN BD6676.
- 16 In dit kader zij verwezen naar HR 29 april 1994, AB 1994, 350 (*Schutterduin*; m.nt. FHvdB) en ABRvS 3 juli 2002, AB 2003, 306 (m.nt. BJS).
- 17 Zie voor een voorbeeld Pres. Rb. Arnhem 25 februari 1998, KG 1998, 111.
- 18 Hof Den Bosch 20 juni 2006, Co301190/BR.
- 19 Hof Den Bosch 19 december 2006, LjN AZ5895.
- 20 Dit soort zaken wordt vaak geplaatst in het kader van dwaling. Zie voor de verhouding tussen mededelingsplichten en dwaling, Asser-Hartkamp 4-II, nr. 185 e.v.
- 21 Hof Arnhem 17 juli 2007, 05/923.
- 22 Barendrecht e.a., ‘Overheidsaansprakelijkheid voor informatieverstrekking’, *Bju* 2002, p. 30.
- 23 Zie in dit kader ook de boekrecensie van B.P.M. van Ravels in *O&A* 2004, 43, p. 87, die een groot aantal vragen poneert.
- 24 Rb. Zwolle 26 januari 2005, LjN AS3863.
- 25 Rb. Breda 21 mei 2008, 176370 HA ZA 1020 van 2007.

burger om de gemeente op het foute uitgangspunt te wijzen. Dit zou naar mijn mening alleen anders kunnen zijn, indien de overheid op de hoogte was van het onjuiste uitgangspunt. De overheid handelt dan onrechtmatig indien informatie wordt verstrekt, waarvan de overheid zelf al weet dat deze door de burger niet wordt gewenst. Het is dan aan de burger om dit aan te tonen, hetgeen meestal niet zo eenvoudig zal zijn.²⁶

4.2 Met welk doel wordt de vraag gesteld?

Is van belang dat de overheid weet met welk doel de informatie gewenst is? Ik zou menen dat dit niet van invloed kan zijn op de zorgvuldigheid die op de overheid rust om juiste en volledige informatie te verstrekken. Dit kan anders zijn indien het doel van belang is voor de overheid om de gestelde vraag juist en volledig te beantwoorden.

4.3 Rust op de burger de verplichting de informatie te verifiëren?

Bij het door de burgerlijke rechter en bestuursrechter gehanteerde uitgangspunt dat de overheid gehouden is op juiste en volledige wijze informatie te verstrekken, past niet dat een burger niet zou mogen afgaan op de juistheid van de verstrekte informatie en gehouden zou zijn de verstrekte informatie te verifiëren. Dit is anders indien de burger gereede twijfel heeft aan de juistheid van de mededeling. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de ontvanger van de informatie zelf over bepaalde informatie beschikt die afwijkt van de door de overheid verstrekte informatie. Alsdan rust op de burger de verplichting om zelf nader onderzoek te doen of de overheid hiermee te confronteren. Het verstrekken van onjuiste informatie is derhalve niet per definitie onrechtmatig.²⁷

4.4 Kennis en ervaring van de burger

Indien de burger zonder meer handelt op basis van de informatie waarvan hij zelf al de juistheid betwijfelt, wordt veelal in de rechtspraak aangenomen dat niet onrechtmatig is gehandeld, dan wel dat de schade op grond van art. 6:101 BW voor zijn rekening blijft. Er is dan geen gerechtvaardigd vertrouwen ontstaan op de juistheid van de verkregen informatie.²⁸ Een goed voorbeeld hiervan biedt het arrest van de Hoge Raad van 14 december 2007,²⁹ waarbij de Hoge Raad met het Hof van mening was dat de gemeente weliswaar aan de betrokken varkensondernemer duidelijker had kunnen uitleggen, welk beleid werd gevoerd, maar dat uit de desbetreffende brief had kunnen worden opgemaakt dat de beoogde uitbreiding niet was toegestaan. Daarbij nam het Hof volgens de Hoge Raad terecht in aanmerking dat van een ondernemer die zich bezighoudt met de exploitatie van een mestvarkensbedrijf

verwacht mag worden dat hij op de hoogte is van de ter zake geldende regels. Datzelfde Hof nam in een andere zaak aan dat een agrariër enige kennis mag hebben van het verloop van bouwvergunning-procedures, bestemmingsplannen en dergelijke.³⁰ Ook de bestuursrechter houdt rekening met de kennis en ervaring van appellante. Op een grief van een bestuurder van een vennootschap dat UWV hem had dienen te waarschuwen voor eventuele persoonlijke aansprakelijkheid, reageerde de Centrale Raad van Beroep dat van een bestuurder van een vennootschap wordt verwacht dat hij op de hoogte is van een uit de wet voortvloeiende aansprakelijkheid.³¹

4.5 Wie verstrekt de informatie?

Het verstrekken van onjuiste informatie is ook niet onrechtmatig indien het voor een redelijk handelende burger duidelijk is dat de persoon die de informatie verstrekt niet beschikt over de noodzakelijke kennis en ervaring. Te denken daarbij is aan een stagiaire die zichzelf als zodanig bekend heeft gemaakt.³² Ook is te denken aan de situatie waarbij de burger weet althans had moeten weten dat de betrokken ambtenaar niet bevoegd was de bewuste informatie te verstrekken.³³ De omgekeerde situatie deed zich voor in de kwestie die leidde tot het arrest *Blaricum/Roozen*.³⁴ De onjuiste mededeling over bebouwingsmogelijkheden werd door burgemeester en wethouders zelf in 'zeer stellige bewoordingen' gedaan, zodat volgens de Hoge Raad de toerekenbaarheid van de onjuiste mededeling aan de gemeente ook vaststond. In al deze gevallen gaat het om de vraag of er gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat de verstrekte informatie juist is.

5 Toekomstperspectief

De rechtsontwikkeling staat echter niet stil en dat geldt ook voor de rol van de overheid. Niet uit te sluiten is dat de rechter op zeker moment een verdergaande zorgvuldigheidsverplichting legt op overheden. Dan zou bijvoorbeeld een overheid toch aansprakelijk kunnen worden geacht indien zij heeft nagelaten om informatie te verstrekken waarvan een redelijk handelende en denkende overheid op

In de toekomst is het ontstaan van een actieve informatieverplichting niet uit te sluiten

grond van uitlatingen van de burger weet of had moeten weten dat deze informatie van belang was. Naar mijn mening is een dergelijke norm te streng en zal deze leiden tot een onwenselijke juridisering in het contact tussen overheid en burger. Ik kan

mij echter niet aan de indruk onttrekken dat bij veel gemeenteamttenaren en bestuurders wel degelijk de

gedachte bestaat dat een behoorlijk handelende overheid deze informatie dient te verschaffen.³⁵

Op dit moment rust op overheden geen actieve informatieverplichting. Het is echter niet uit te sluiten dat de burgerlijke rechter of de bestuursrechter op zeker moment zal oordelen dat een overheid heeft gehandeld in strijd met de zorgvuldigheidsnorm ex art. 6:162, tweede lid, BW of het zorgvuldigheidsbeginsel door de burger er niet op te wijzen dat er andere juridische belemmeringen zijn. De zorgvuldigheidsnorm is naar zijn aard flexibel en de verplichtingen die eruit voortvloeien kunnen wijzigen indien de maatschappelijke opvattingen hierover wijzigen. Tot dat moment is aangebroken ligt de verplichting bij burgers om met name de juiste vragen te stellen. Er zou naar mijn mening overigens weinig op tegen zijn om uit te gaan van een actieve informatieplicht indien het voor een redelijk en bekwaam handelend ambtenaar duidelijk moet zijn dat de burger een publiekrechtelijke belemmering over het hoofd ziet. Voor leken op juridisch gebied moet het weliswaar duidelijk zijn dat er bepaalde procedures moeten worden gevoerd, maar niet verwacht kan worden dat een ieder onmiddellijk zijn weg vindt in het soms onoverzichtelijke oerwoud dat publiekrecht heet of dat een burger zich in zijn contacten met de overheid laat bijstaan door een deskundige.

26 In zijn artikel 'Aansprakelijkheid van de overheid voor het verstrekken van onjuiste feitelijke informatie', *BR* 2003, p. 682, stelt L. de Kok dat een overheid niet aansprakelijk is voor onjuiste informatie, die telefonisch is verstrekt, indien de burger niet de moeite neemt om zijn vraag ten kantore toe te lichten. Niet duidelijk is waarom een onderscheid wordt gemaakt tussen telefonisch verstrekte informatie en persoonlijke, mondelinge informatieverstrekking.

27 Hof Den Haag, 14 april 2005, *LJN* AT3883.

28 Zie hierover ook B.J.P.G. Roozendaal, *Actualiteiten overheidsaansprakelijkheidrecht*, Sdu 2007, hoofdstuk 4.

29 HR 14 december 2007, *LJN* BB7198 (*Veghel/Van Sleuwen*).

30 Hof Den Bosch 17 december 2001, *JB* 2002, 55.

31 CRvB 28 augustus 2003, *LJN* AO3576.

32 Zie bijv. HR 27 november 1992, *AB* 1993, 338 (*Felix/Arbua*); ABRvS (vzr.) 26 juli 1999, *AB* 2000, 139 (m.nt. LD).

33 ABRvS (vzr.) 26 juli 1999, *AB* 2000, 139 (m.nt. LD).

34 HR 30 januari 1988, *NJ* 1988, 98 (m.nt. MS).

35 Benadrukt zij dat hier geen uitvoerig empirisch onderzoek aan ten grondslag ligt, doch slechts mijn persoonlijke opvatting ontleend aan veelvuldige gesprekken tijdens door mij verzorgde cursussen overheidsaansprakelijkheid.