

# Het aanvangstijdstip van de verjaringstermijn bij overheidsbesluiten en handelingen ter voorbereiding daarvan

*Mr. A. A. al Khatib\**

## 1 Inleiding

De Hoge Raad heeft in dit arrest onder meer antwoord gegeven op de vraag wanneer de verjaringstermijn ex art. 3:310 BW aanvangt bij vorderingen tot vergoeding van schade veroorzaakt door zogeheten onzelfstandige voorbereidingshandelingen van de overheid in aanloop naar een besluit. Het ging om het verstrekken van onjuiste informatie over de planologische mogelijkheden aan een vergunningsaanvrager (de verweerder in cassatie; hierna: verweerder). De Hoge Raad oordeelt dat de verjaringstermijn aanvangt na het onherroepelijk worden van de vernietiging van het besluit in het kader waarvan deze voorbereidingshandelingen zijn genomen. Hiermee sluit de Hoge Raad, in het belang van rechtseenheid, aan bij de verjaringstermijn als neergelegd in art. 8:93 Awb, inhoudende dat de verjaringstermijn aanvangt nadat de vernietiging van het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden.

Dit oordeel komt niet helemaal uit de lucht vallen. Voor de gekozen aansluiting is al eerder een lans gebroken.<sup>1</sup> Daarnaast volgt dit oordeel uit bestaande rechtspraak in samenhang beschouwd. De bestuursrechter oordeelt al langer dat de verjaringstermijn voor onrechtmatige besluiten pas aanvangt na onherroepelijkheid van het schadeveroorzakende besluit.<sup>2</sup> Onzelfstandige voorbereidingshandelingen delen, op basis van het zogeheten samenhangcriterium, in de (on)rechtmatigheid van het uiteindelijk genomen besluit.<sup>3</sup> Het ligt dan voor de hand dat de verjaringstermijn voor onzelfstandige voorbereidingshandelingen pas aanvangt als er uitsluitel is over de (on)rechtmatigheid van het schadeveroorzakende besluit. Desalniettemin moest de Hoge Raad de civielrechtelijke verjaringsregels uit art. 3:310 BW enigszins buigen om tot het genoemde oordeel te komen (zie par. 3).

Het oordeel van de Hoge Raad roept ook de vraag op of alle vragen beantwoord zijn over het startpunt van de verjaringstermijn bij overheidsbesluiten en daaraan gerelateerde voorbereidingshandelingen. De Hoge Raad spreekt in de relevante rechtsoverwegingen van onzelfstandige voorbereidingshandelingen, waarmee de vraag rijst of dit oordeel ook opgaat bij zelfstandige voorbereidingshandelingen. Verder veronderstelt de aansluiting in dit oordeel bij de onherroepelijkheid van de vernietiging van het besluit dat de bestuursrechtelijke rechtsgang bewandeld wordt. De burgerlijke rechter heeft zich echter de afgelopen tijd steeds vaker geroepen gevoeld om een oordeel te vellen over overheidsbesluiten – ook als daarvoor een bestuurlijke rechtsgang openstond maar niet is doorlopen, of wel is doorlopen maar niet in vernietiging van het bestreden besluit heeft geresulteerd. Een voorbeeld bieden de uitspraken van de rechtbank Overijssel en de rechtbank Rotterdam, waarin de rechtmatigheid van kort gezegd terugvorderingsbesluiten van kinderopvangtoeslagen getoetst wordt.<sup>4</sup> De burgerlijke rechter fungeert steeds vaker als een vangnet wanneer de bestuurlijke rechtsgang onvoldoende effectieve rechtsbescherming biedt, zoals vereist door art. 6 EVRM.<sup>5</sup> Hiermee rijst in dergelijke gevallen de vraag wanneer de verjaringstermijn begint te lopen voor vorderingen inzake schade geleden door (on)rechtmatige besluiten die niet door de bestuursrechter zijn vernietigd (en door voorbereidingshandelingen ter voorbereiding van die besluiten).

Hierna worden eerst kort de feiten van het onderliggende geschil besproken (par. 2). Daarna komen de verjaringsregels aan bod voor vorderingen tot schadevergoeding ten aanzien van onrechtmatige besluiten (par. 3). Hierbij zal blijken dat voordat de Hoge Raad het hier opgenomen arrest wees, onduidelijkheid bestond over het startpunt van de verjaringstermijn van onzelfstandige voorbereidingshandelingen. Verder wordt

\* Mr. A.A. al Khatib is advocaat bestuursrecht bij Stibbe en buitenpromovendus op het gebied van het staatssteunrecht aan de Universiteit Leiden.

1 Zie M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht*, Deventer: Kluwer 2013, par. 4.6.4.1.

2 ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5805, JB 2008/96.

3 HR 9 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT7774, JB 2005/275.

4 Rb. Overijssel 25 april 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:1459 en Rb. Rotterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3475.

5 T. Barkhuysen, *Het privaatrecht als vangnet voor het bestuursrecht*, NJB 2023/2543.

stilstaan bij het oordeel van de Hoge Raad (par. 4) en de reactie daarop in de literatuur, inclusief de daarin gesignaleerde nog onbeantwoorde vragen (par. 5), en geef ik mijn visie over het aanvangstijdstip van de verjaring wanneer – achteraf – blijkt dat de bestuurlijke rechtsgang niet met voldoende waarborgen omkleed is (par. 6).

## 2 Feiten

De feiten van het onderliggende geschil zijn als volgt. Verweerder is eigenaar van een perceel in de gemeente Brummen (hierna: de gemeente). In 2005 diende hij bij (het college van burgemeester en wethouders van) de gemeente een aanvraag in om het perceel aan te merken als bouwkvavel voor een woning. Op 25 april 2006 nam de gemeente een eerste principebesluit (hierna: het eerste principebesluit), waaraan onder meer de voorwaarde werd verbonden dat de woning zou worden georiënteerd naar de ‘a-sstraat’, terwijl verweerder de woning wilde oriënteren naar de ‘c-sstraat’. Verweerder kon zich dan ook niet in het eerste principebesluit vinden en vroeg de gemeente het besluit te herzien. Op 13 juli 2006 heeft de gemeente laten weten niet van het eerste principebesluit te zullen afwijken (hierna: het tweede principebesluit).

Verweerder heeft op 2 februari 2007 een aanvraag gedaan voor een bouwvergunning voor een woning met oriëntatie naar de a-sstraat, in lijn met de principebesluiten. Op 12 juni 2007 heeft de gemeente, in afwijking van de principebesluiten, onder meer geoordeeld dat het bouwplan in strijd was met het bestemmingsplan. Op 10 oktober 2007 diende verweerder wederom een aanvraag in, maar voor een woning met oriëntatie naar de c-sstraat. Op 14 november 2007 wees de gemeente deze tweede aanvraag af vanwege strijd met het bestemmingsplan (hierna: het primaire besluit). Zowel in bezwaar als in beroep kreeg verweerder nul op het rekest. Maar op 11 november 2009 verklaarde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) het hoger beroep gegrond. Daarom verleende de gemeente op 17 december 2009 alsnog de gewenste bouwvergunning met een oriëntatie naar de c-sstraat, waarna op 1 juli 2010 nog een vrijstelling verleend werd voor uitbreiding van de te bouwen woning.

Op 23 mei 2012 stelde verweerder de gemeente aansprakelijk voor de schade die hij geleden heeft door haar initiële opstelling. Hij vordert bij de burgerlijke rechter een verklaring voor recht dat de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door het nemen van het primaire besluit van 14 november 2007, de beslissing op bezwaar van 16 april 2008 en haar handelen in aanloop naar deze besluiten in de periode 2005 tot 14 november 2007. Vóór de aansprakelijkstelling van 23 mei 2012 heeft verweerder geen stuitingshandelingen verricht.

## 3 De verjaringsregels voor onrechtmatige besluiten vóór de uitspraak van de Hoge Raad

Op grond van art. 3:310 BW begint de vijfjarige verjaringstermijn voor schadevorderingen te lopen nadat de benadeelde bekend is geworden met de schade én de daarvoor aansprake-

lijke persoon. Een *letterlijke* lezing van dit artikel zou meebrengen dat de verjaringstermijn loopt vanaf de dag nadat de onzelfstandige voorbereidingshandeling (de (onjuiste) voorlichting) heeft plaatsgevonden, of – als het gaat om een onrechtmatig besluit – de dag nadat het onrechtmatige besluit is genomen. Betoogd kan immers worden dat de schade en de daarvoor aansprakelijke persoon bij een dergelijke handeling en dergelijk besluit in de regel meteen bekend zijn. Voor de start van de verjaringstermijn is in principe niet vereist dat eiser zekerheid heeft over de juridische beoordeling van de feiten en omstandigheden en de aansprakelijke persoon.<sup>6</sup> In die zin is op basis van art. 3:310 BW niet vereist dat de verjaringstermijn start nadat de bestuursrechter een oordeel heeft gegeven over het besluit en de voorbereidingshandelingen die in dat kader hebben plaatsgevonden. Vóór de inwerkingtreding van het BW, en het huidige art. 3:310 BW, heeft de Hoge Raad zich in het Talma/Friesland-arrest evenwel gebogen over het aanvangstijdstip van de verjaring bij onrechtmatige besluiten.<sup>7</sup> Daarin heeft de Hoge Raad bepaald dat de verjaringstermijn ingaat na het doorlopen van de bestuurlijke rechtsgang, aangezien de burgerlijke rechter een vordering tot schadevergoeding ‘in beginsel slechts kan toewijzen indien en nadat die rechtsgang is gevolgd en daarbij is beslist dat de beschikking onrechtmatig is’. Hierin kan de gedachte worden gelezen dat het onredelijk is om de verjaringstermijn van een vordering te laten lopen nog voordat de vordering *daadwerkelijk* ingesteld kan worden bij de burgerlijke rechter. Als deze redelijke gedachte geldt onder de vigeur van het BW, dan is dat een argument om de verjaringstermijn voor onzelfstandige voorbereidingshandelingen in ieder geval pas te laten aanvangen nadat de rechtsgang is gevolgd. De aansluiting bij art. 8:93 Awb ligt dan in de rede.

Of deze (redelijke) gedachte door te trekken is naar het BW was vóór het wijzen van het onderhavige arrest maar de vraag. Voorgaande overweging in het Talma/Friesland-arrest deed de Hoge Raad namelijk in relatie tot de Wet van 31 oktober 1924 over geldschulden ten laste van de overheid. Deze wet vergde dat de vordering reeds ‘opvorderbaar’ was vóór de aanvang van de verjaringstermijn. Snijders heeft voorgesteld om de kool (de tekst van art. 3:310 BW) en de geit (de genoemde (redelijke) gedachte) te sparen door het instellen van bezwaar en beroep gelijk te stellen aan het instellen van een eis als bedoeld in art. 3:316 BW.<sup>8</sup> Hiermee zou de verjaringstermijn voor onrechtmatige overheidsbesluiten en onzelfstandige voorbereidingshandelingen niet verstrijken hangende de bestuursrechtelijke procedure. Voor een dergelijke oplossing viel zeker wat te zeggen, mede omdat de Hoge Raad nog geen ondubbelzinnig oordeel had geveld over het aanvangstijdstip van verjaringstermijnen in deze context. Hoewel door sommigen in de literatuur werd verondersteld dat de Hoge Raad het Talma/

6 Concl. A-G G. Snijders 21 april 2023, ECLI:NL:PHR:2023:446, par. 3.8.

7 HR 28 oktober 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1506, NJ 1995/139.

8 G. Snijders, *Overheidsprivaatrecht, bijzonder deel* (Mon. BW nr. A26b), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 24.

Friesland-arrest heeft toegepast in de arresten Klijn/Staat en Van Hout/Staat, was dit niet zonder meer duidelijk.<sup>9</sup> De onduidelijkheid maakte dus dat erover getwist kon worden of de verjaringstermijn van vorderingen wegens een onrechtmatig besluit en daarbij horende voorbereidingshandelingen start vóór of na het doorlopen van de bestuurlijke rechtsgang. Waarom bestond die onduidelijkheid dan na de arresten Klijn/Staat en Van Hout/Staat?

De aanleiding voor zowel het arrest Klijn/Staat als het arrest Van Hout/Staat waren schadevorderingen van melkveehouders die tot en met het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) hadden geprocedeerd over het krijgen van een bijzonder melkquotum. Een van die melkveehouders (Van Hout) had bot gevangen bij de uitspraak van het CBB van 28 maart 1989. Nadat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) op 19 april 1994 in het Van de Hurk-arrest had geoordeeld dat het CBB geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht is in de zin van art. 6 lid 1 EVRM,<sup>10</sup> stelde de melkveehouder uit het Van Hout-arrest een schadevordering in tegen de Staat bij de burgerlijke rechter. De Hoge Raad oordeelde dat de verjaringstermijn ‘in ieder geval’ is gaan lopen na de uitspraak van het CBB op 28 maart 1989. Hierdoor bleek de schadevordering van de melkveehouder toch verjaard.

Met het gebruik van de woorden ‘in ieder geval’ bleef in het midden of de Hoge Raad art. 3:310 BW in lijn met Talma/Friesland interpreteerde en van oordeel is dat de verjaringstermijn aanvangt na het doorlopen van de bestuursrechtelijke rechtsgang. Vanuit principieel oogpunt kon en kan echter de vraag worden gesteld of het redelijk is om de verjaringstermijn vanwege een schending van art. 6 EVRM te laten aanvangen vóórdat het EHRM zich over het geschil heeft uitgelaten. De gemiddelde burger kan immers redelijkerwijs niet weten dat het CBB toch geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht is, zoals Koopmans in zijn annotatie bij het betreffende arrest opmerkt.<sup>11</sup> Desalniettemin oordeelde de Hoge Raad dat de benadeelde over twee mogelijkheden beschikte na de uitspraak van het CBB: ofwel de verjaringstermijnen stuiten, ofwel een procedure starten bij de burgerlijke rechter. Deze laatste optie was overigens zeer theoretisch, aangezien – bij gebreke aan een uitspraak van het EHRM – de burgerlijke rechter de besluiten die niet vernietigd zijn door het CBB niet alsnog onrechtmatigting verklaren. Hoe dan ook, door de geschetste onduidelijkheid over de verhouding tussen art. 3:310 BW en het Talma/Friesland-arrest bestond alle aanleiding om de rechtsvraag over de aanvang van de verjaringstermijn bij onzelfstandige voorbereidingshandelingen aan de Hoge Raad voor te leggen.

#### 4 De uitspraak van de Hoge Raad

De Hoge Raad gaat niet in op de hiervoor geschetste spanningen tussen de tekst van art. 3:310 BW en zijn eerdere jurisprudentie. Hij sluit direct aan bij art. 8:93 Awb, waarin is bepaald dat de verjaringstermijn niet eerder aanvangt dan de dag na die waarop de vernietiging van het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden (sub a). Daarbij benadrukt de Hoge Raad het belang van rechtseenheid. Omdat een onzelfstandige voorbereidingshandeling deelt in de onrechtmatigheid van het daaropvolgende besluit begint de verjaringstermijn, zo overweegt de Hoge Raad, te lopen niet eerder dan de dag na die waarop de vernietiging van het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden.

#### 5 Reactie in de literatuur op de uitspraak van de Hoge Raad: niet alle onduidelijkheid weggenomen

De houding van auteurs van de tot nu toe verschenen annotaties is terecht verwelkomend tegenover dit oordeel van de Hoge Raad. Van niet te onderschatten belang zijn namelijk de rechtseenheid en het tot uiting brengen van de alleszins redelijke gedachte dat een rechtzoekende eerst de bestuursrechtelijke rechtsgang kan doorlopen, alvorens hij geconfronteerd dreigt te worden met civielrechtelijke verjaringstermijnen voor onzelfstandige voorbereidende handelingen. Met deze uitspraak zijn echter niet alle vragen beantwoord. Zo heeft Van Triet – mijns inziens met goede reden – opgemerkt dat mogelijk enige terminologische onzuiverheid in het arrest is geslopen. De Hoge Raad lijkt zijn oordeel namelijk uitdrukkelijk te koppelen aan *onzelfstandige* voorbereidingshandelingen.<sup>12</sup> Zij concludeert dat daarmee onduidelijkheid bestaat over wanneer de verjaringstermijn van zelfstandige voorbereidingshandelingen (handelingen, waaronder voorlichtingen die niet in lijn zijn met het uiteindelijk genomen besluit) aanvangt. Zoals Van Triet ook aangeeft, lijkt het oordeel van de Hoge Raad zich namelijk slecht te verhouden met de bevoegdheid van de bestuursrechter op grond van art. 8:88 lid 1 sub b Awb om over alle (dus ook zelfstandige) voorbereidingshandelingen te oordelen. Tegen de achtergrond van deze bevoegdheid zou, anders dan volgt uit de redenering van de Hoge Raad, het verjaringsregime van art. 8:93 Awb ook van toepassing moeten zijn op *alle* voorbereidingshandelingen. Naar mijn mening geniet dat de voorkeur, ook omdat het onderscheid tussen zelfstandige en onzelfstandige voorbereidingshandelingen diffuus kan zijn. Keus meent op zijn beurt dat er nog onduidelijkheid bestaat over de aanvang van de verjaringstermijn in het geval van een uitzondering op het leerstuk van de formele rechtskracht, omdat de overheid de betrokkene op het verkeerde been heeft gezet over de aan hem openstaande rechtsmiddelen.<sup>13</sup> Hij bepleit kort gezegd dat in dergelijke gevallen de betrokkene alsnog de bestuursrechtelijke weg zou moeten kunnen bewandelen door een beroep te doen op de verschoonbare termijnoverschrijding ex art. 6:11 Awb.

<sup>9</sup> Zie HR 24 mei 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9600 en ECLI:NL:HR:2002:AD9615, en daarover Scheltema & Scheltema 2013, par. 4.6.4.1.

<sup>10</sup> EHRM 19 april 1994, ECLI:NL:XX:1994:AD2090, NJ 1995/462.

<sup>11</sup> T. Koopmans, annotatie bij HR 24 mei 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9600 en ECLI:NL:HR:2002:AD9615, NJ 2003/268 en NJ 2003/269.

<sup>12</sup> N. van Triet, annotatie bij HR 8 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1172, O&A 2023/56, sub 10.

<sup>13</sup> L.A.D. Keus, annotatie bij HR 8 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1172, NJ 2024/21, sub 16.

## 6 Het aanvangstijdstip van de verjaringstermijn wanneer een met onvoldoende waarborgen omklede rechtsgang (bij nader inzien) blijkt te ontbreken

In aanvulling op de onduidelijkheden die Van Triet en Keus hebben uitgelicht, merk ik op dat eveneens onduidelijkheid bestaat over het aanvangstijdstip van de verjaringstermijn wanneer (achteraf gezien) niet een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang heeft opengestaan tegen een besluit van een bestuursorgaan. Zo heeft de rechtbank Overijssel, als eerder aangegeven, recentelijk geoordeeld dat gedupeerden van de toeslagenaffaire de bestuurlijke rechtsgang niet hoefden te doorlopen, omdat de Afdeling geen effectieve rechtsbescherming bood als vereist in art. 6 EVRM vanwege het ontbreken van een evenredigheidstoets.<sup>14</sup> De rechtbank heeft meer specifiek geoordeeld dat de verjaringstermijn start op 23 oktober 2019, de datum van de uitspraak waarin de Afdeling een evenredigheidstoets is gaan toepassen op de terugvordering van toeslagen ten voordele van de slachtoffers.<sup>15</sup> Pas toen konden de gedupeerden immers weten dat de besluitvorming onrechtmatig jegens hen was, aldus de rechtbank. De Staat bevoogt daarentegen dat de verjaringstermijn aanvang in de periode waarin de onrechtmatige vaststellings- en terugvorderingsbesluiten zijn genomen, namelijk de periode van 2008-2015. Art. 8:93 Awb neemt als vertrekpunt dat een gedupeerde de bestuursrechtelijke rechtsgang doorloopt, maar voorziet niet in een regeling in de situatie waarin die rechtsgang niet hoeft te worden doorlopen, omdat deze niet voldoet aan de in art. 6 EVRM gestelde eisen. Dit terwijl de rechtbank Overijssel expliciet overweegt dat een burger niet kan worden tegengeworpen dat hij geen gebruik heeft gemaakt van (vanwege strijd met art. 6 EVRM) niet-effectieve rechtsmiddelen.<sup>16</sup> Het genoemde vertrekpunt verdient temeer nuancering nu burgers zich in een dergelijk geval pas achteraf kunnen realiseren dat zij geen effectieve rechtsgang hadden tegen overheidsbesluiten en voorbereidingshandelingen die in dat kader zijn genomen. Als een toeslagenouder verkeerd is ingelicht door de Belastingdienst bij de voorbereiding van terugvorderingsbesluiten over kinderopvangtoeslagen, ontstaat ook de vraag wanneer de verjaringstermijn voor die verkeerde inlichting aanvangt als de rechtsgang tegen het uiteindelijk genomen besluit niet voldoet aan art. 6 EVRM.

De arresten Klijn/Staat en Van Hout/Staat kunnen pleiten voor het betoog van de Staat bij de rechtbank Overijssel dat de verjaringstermijn loopt vanaf het moment dat de besluiten zijn genomen, wanneer de gedupeerde nalaat om de bestuurlijke rechtsgang te bewandelen. In deze arresten wordt op het eerste gezicht, als het gaat om de aanvang van de verjaringstermijn, geen belang gehecht aan het feit dat de bestuurlijke rechtsgang (achteraf gezien) niet voldoet aan de eisen van art. 6 EVRM. Naar mijn mening zijn deze arresten echter hoe dan ook ingehaald door de meer recente jurisprudentie van de

Hoge Raad over beroepsaansprakelijkheid. Daarin overwoog de Hoge Raad dat onzekerheid kan bestaan over de schade en de daarvoor aansprakelijke persoon als een benadeelde in een vertrouwensrelatie staat tot een deskundige en deze deskundige hem geruststelt over de juistheid van uitgebrachte adviezen.<sup>17</sup> De verjaringstermijn bij onrechtmatig handelen door een dergelijke deskundige (in de vorm van een ondeugdelijk advies) begint pas te lopen wanneer de benadeelde voldoende zekerheid verkrijgt op grond van een rechterlijke uitspraak of een bericht over foutieve advisering door die deskundige. Deze redenering kan worden doorgetrokken naar bestuursrechtspraak. Een burger mag er in principe op vertrouwen dat de bestuursrechtspraak de ingevolge art. 6 EVRM benodigde waarborgen biedt. Als echter – naar aanleiding van een nationale of Europese rechterlijke uitspraak – blijkt dat deze waarborgen toch niet geboden zijn, dan is het redelijk dat de verjaringstermijn van schade door een besluit (en voorbereidingshandelingen in dat kader) aanvangt wanneer de burger voldoende zekerheid heeft gekregen over de ondeugdelijkheid van de bestuursrechtspraak. Dit argument voor het vertrouwen van de burger in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en effectiviteit van de rechtspraak is (helaas) vanwege de daarin aangewende cassatiemiddelen niet aan bod gekomen in de arresten Klijn/Staat en Van Hout/Staat, zoals Koopmans toentertijd ook al opmerkte.

Het aanvangstijdstip van de verjaringstermijn bij besluiten en daarvoor genomen voorbereidingshandelingen is, ondanks het arrest van de Hoge Raad van 8 september 2023, daarmee nog steeds geen heel rustig bezit. Totdat opheldering geboden wordt, is het mijns inziens aan de praktijk om het zekere voor het onzekere te nemen als het gaat om het stuiten van termijnen, en niet standaard te wachten op een onherroepelijke uitspraak van de bestuursrechter of een Europese rechter.

14 Rb. Overijssel 25 april 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:1459.

15 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536.

16 Rb. Overijssel 25 april 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:1459, r.o. 4.33.

17 HR 9 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1603, r.o. 3.3.3.