

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2010

Op 24 juni 2009 heeft de Nationale ombudsman mij het rapport «Behoorlijk omgaan met schadeclaims» aangeboden. Het rapport is een handreiking aan de overheid voor een behoorlijke omgang met schadeclaims. Het bevat een schadevergoedingswijzer met spelregels, alsmede een schets van de praktijk bij de verschillende ministeries.

Uit het rapport blijkt dat de praktijk binnen de rijksoverheid verschilt. Voor een belangrijk deel hangt dat samen met het feit dat er tussen de diverse soorten schadeclaims ook grote verschillen bestaan. Het kabinet trekt uit het rapport de conclusie dat er weliswaar verschillen bestaan in de afhandeling van schadeclaims, maar dat er geen structurele tekortkomingen zijn gebleken.

Het kabinet beschouwt de spelregels als praktische handreiking aan de rijksoverheid voor de omgang met schadeclaims en hecht eraan, daarmee zijn instemming uit te spreken. Het kabinet constateert dat de spelregels zodanig zijn geformuleerd, dat voldoende ruimte wordt gelaten voor een op bijzondere gevallen toegespitste wijze van behandeling en afweging van belangen en omstandigheden. De omgang met claims vergt immers veelal maatwerk, waarbij standaardoplossingen tekortschieten. Het is goed om daarbij te benadrukken dat de rijksoverheid gebonden is aan het recht, zoals dat voor schadeclaims grotendeels is geregeld in het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, de Algemene wet bestuursrecht en de daarop gegronde jurisprudentie, alsmede in bijzondere wetgeving. De spelregels komen niet in de plaats van – en zijn niet van gelijke orde als – de juridische regels waaraan de overheid en de wederpartij zijn gebonden. Zoals hiervoor al aangegeven, beschouwt het kabinet de spelregels dan ook als praktische handreiking voor de wijze waarop de overheid omgaat met schadeclaims.

In het onderstaande ga ik in op de wijze waarop het kabinet de spelregels wil toepassen, waarbij ik de door de Nationale ombudsman gekozen indeling in vier «opstellingen» volg en de spelregels steeds eerst citeer.

Conflictoplossende opstelling

1. *De overheid onderzoekt zoveel mogelijk welk conflict er achter een claim schuilgaat en probeert dat conflict op een passende manier op te lossen.*
2. *De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is: tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk.*

Spelregel 1 sluit nauw aan bij een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid, zoals neergelegd in de brief over de Rechtsbijstand (Kamerstukken II 2008/09, 31 753, nr. 1). Het kabinet stelt zich ten doel om minder geschillen voor de rechter te laten komen en voldoende oog te hebben voor de belangen die achter een claim schuil gaan. Natuurlijk zijn er talloze claims zijn waarbij geen sprake is van een achterliggend «conflict» dat moet worden opgelost. Als een burger een vergoeding vraagt van zaaksschade die is veroorzaakt door feitelijk optreden van de overheid, gaat het hem niet om een daarachter liggend conflict, maar om de financiële genoegdoening. Maar de overheid moet erop alert zijn of achter een financiële claim een dieperliggend conflict schuilgaat. Dan moet dat achterliggende conflict onderwerp van aandacht en overleg zijn en niet – in ieder geval niet in de eerste plaats – de financiële claim.

Spelregel 2 sluit hierbij aan: er is méér dan alleen het betalen van een geldbedrag. Aandacht, een goede communicatie en het aanbieden van excuses kunnen minstens zo belangrijk zijn. In de juridische praktijk wordt grote voorzichtigheid betracht met het aanbieden van excuses. Maar als daadwerkelijk een fout is gemaakt, is er alle reden om daarvoor excuses aan te bieden. Daarnaast komt het voor dat de overheid weliswaar geen fout heeft gemaakt maar door zijn optreden wel schade of ongemak heeft toegebracht aan een burger. In zo'n geval kan het buitengewoon zinvol zijn en van respect jegens de betrokken burger getuigen, als de overheid laat blijken begrip te hebben voor de positie waarin de burger zich bevindt.

Coulante opstelling

3. *De overheid heeft er oog voor dat er claims zijn van geringe omvang die de overheid redelijkerwijs moet honoreren. In die gevallen stelt de overheid zich coulant op en beroept zich niet zonder goede redenen op precedentwerking, gelijke behandeling en comptabiliteitsregels.*
4. *De overheid hanteert een coulante benadering indien vast staat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burger problemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven.*

Deze spelregels gaan beide over een coulante opstelling van de overheid, maar zij hebben een verschillende invalshoek én een verschillende strekking.

Bij spelregel 3 gaat het over kleine claims en dan in het bijzonder die kleine claims waarvan vaststaat dat zij in redelijkheid voor honorering in aanmerking komen. Dan gaat het om gevallen waarin min of meer vaststaat dat de overheid een fout heeft gemaakt die schade heeft veroorzaakt, die moet worden vergoed. In zulke gevallen zal de overheid de claim niet al te makkelijk moeten afwijzen wegens precedentwerking, gelijke behandeling of comptabiliteitsregels. Dit is een verstandige spelregel die voldoende ruimte laat om in specifieke gevallen een claim toch – gemotiveerd – af te wijzen.

Bij spelregel 4 is, anders dan bij spelregel 3, geen beperking aangebracht tot kleine claims en is bovendien de juridische positie anders, aangezien wel vaststaat dat de overheid een fout heeft gemaakt, maar nog niet vaststaat dat die fout schade van een bepaalde omvang heeft veroorzaakt die voor rekening van de overheid dient te komen. Die laatste elementen dienen nog vastgesteld te worden. Indien de fout vaststaat én vaststaat dat door deze fout schade is veroorzaakt die voor rekening van de overheid dient te komen, ligt het inderdaad voor de hand dat een coulante opstelling wordt gekozen waar het gaat om het verlangen van bewijs van de schade. Het rapport van de Nationale ombudsman laat ook voorbeelden zien van gevallen waarin de overheid zo'n coulante opstelling koos. In de praktijk maakt het overigens ook wel verschil – ook gelet op het feit dat de schadevergoeding wordt betaald met belastinggeld – of het een grote of een kleine claim betreft.

Terughoudende processuele opstelling

5. *De overheid vermijdt zo mogelijk juridische procedures. Andere vormen van geschiloplossing als effectief onderhandelen en mediation kunnen daarbij behulpzaam zijn.*
6. *De inzet van processuele middelen door de overheid is proportioneel in verhouding tot de identiteit van de burger en de aard van de schade waarom het gaat. Bij redelijke claims van geringe omvang en relatief zwakke wederpartijen is de overheid terughoudender in de neiging tot procederen.*
7. *Indien in een procedure tegen de overheid door de rechter (in hoogste instantie) een uitspraak is gedaan die van belang is voor andere, analoge gevallen, laat de overheid het niet op procedures in die andere gevallen aankomen.*
8. *De overheid is terughoudend met het instellen van hoger beroep indien zij in een procedure tegen een burger door de rechter in het ongelijk is gesteld. Zij weegt in dat geval uitdrukkelijk af wat het bredere of anderszins doorslaggevende belang is van een uitspraak van een hogere rechter in de betreffende zaak.*
9. *In geval van een proefproces in het algemeen belang maakt de overheid een afspraak met de betrokken burger over de vergoeding door het ministerie van diens proceskosten.*
10. *Indien een burger als gevolg van een te weinig terughoudende processuele opstelling van de overheid in een proces is betrokken, en daarin in het gelijk wordt gesteld, bepaalt de overheid of er kosten bovenop de standaardvergoedingen in redelijkheid moeten worden gecompenseerd.*

Spelregel 5 betreft het zo mogelijk vermijden van juridische procedures. Dat is doorgaans niet alleen in het belang van de burger, maar ook in het belang van de overheid zelf. Dat laat onverlet dat juridische procedures veelal juist door de burger worden geïnitieerd en dat er ook goede redenen voor de overheid kunnen zijn om een procedure niet te vermijden. Die afwegingen blijven met deze spelregel mogelijk.

Spelregel 6 ligt in het verlengde van de vorige. Overheidsoptreden dient altijd proportioneel te zijn; dat geldt ook voor de inzet van processuele middelen.

Bij spelregel 7 geldt hetzelfde als bij spelregel 5: het is doorgaans ook niet in het belang van de overheid om een zaak aan de rechter voor te leggen als op voorhand al vaststaat wat de uitkomst van de gerechtelijke procedure zal zijn. Het kan wenselijk zijn een zaak aan de rechter voor te leggen als de feitelijke situatie op relevante punten verschilt van eerdere zaken,

als er behoefte bestaat aan het uitlokken van (nieuwe) jurisprudentie en dergelijke.

Ook spelregel 8 staat in zekere zin in het teken van de proceseconomie. Niet alleen de overheid maar ook de burger zal doorgaans goed moeten afwegen of hoger beroep wordt ingesteld. Het kan gaan om het financiële belang dat met de uitspraak is gediend, maar ook andere belangen kunnen een rol spelen bij de beslissing om hoger beroep in te stellen, zoals een juiste feitenvaststelling, precedentwerking of rechtsvorming.

In spelregel 9 gaat het om proefprocessen in het algemeen belang. De rechter heeft een ruime bevoegdheid om naar billijkheid proceskosten toe te delen. Als de rechter meent dat de overheid gelet op het karakter van de procedure (een deel van) de proceskosten van de wederpartij zou moeten dragen, kan hij dat – al dan niet op verzoek van de wederpartij – in zijn uitspraak bepalen. Natuurlijk kunnen partijen daarover ook van te voren afspraken maken.

Spelregel 10 gaat ook over de vergoeding van proceskosten in een zeer uitzonderlijke situatie, namelijk als de burger door de overheid in een proces is betrokken «als gevolg van een te weinig terughoudende proces-suele opstelling». Hiervoor is al aan de orde geweest dat de overheid proportioneel dient te handelen bij de inzet van processuele middelen. Mocht in een uitzonderlijk geval deze eis van proportionaliteit niet in acht zijn genomen en mocht de betrokken burger in dat geval door de rechter in het gelijk worden gesteld, dan zal de burger bij die rechter, naar valt aan te nemen, ook een verzoek hebben ingediend tot vaststelling van een proceskostenveroordeling. In zeer uitzonderlijke gevallen zou er dan voor de overheid nog reden kunnen zijn om – bovenop de door de wet genormeerde standaardvergoedingen – bepaalde andere kosten te compenseren. Vanzelfsprekend zal de overheid een dergelijke situatie trachten te vermijden.

Proactieve opstelling

11. *De overheid stelt zich proactief op door bij overheidshandelen in het algemeen belang, indien te voorzien is dat individuele burgers daardoor onevenredig benadeeld worden, van tevoren regelingen te treffen voor compensatie van dit nadeel.*
12. *De overheid vergoedt rente wegens vertragingsschade op verzoek en waar mogelijk uit eigen beweging en dwingt de burger niet daarvoor een procedure te starten.*
13. *Indien de overheid haar aansprakelijkheid erkent, maar de gestelde hoogte van de schade door haar wordt betwist, vergoedt zij in elk geval het door haar erkende schadebedrag, zodat een eventueel te voeren juridische procedure alleen over het meerdere hoeft te gaan.*
14. *In het kader van een procedure verschaft de overheid de betrokken burger uit eigen beweging alle informatie die deze nodig heeft om die procedure op gelijkwaardige wijze te kunnen voeren.*
15. *De overheid informeert de burger zo nodig over de meest passende vorm voor het indienen van een claim.*

Spelregel 11 past bij het huidige kabinetsbeleid. Het ligt in het voornemen de materie bij wet te regelen door de Algemene wet bestuursrecht aan te vullen met een regeling inzake nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.

Spelregel 12 komt voor bestuursrechtelijke geldschulden overeen met de op 1 juli 2009 in werking getreden artikelen 4:98 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht. Het vergoeden van vertragingsrente is in die gevallen een

wettelijke verplichting voor de overheid, zij het dat daarvoor een drempelbedrag van € 10 geldt om bagatelbetalingen te voorkomen. Voor civielrechtelijke claims geldt hier hetzelfde als voor spelregel 3: indien in redelijkheid vaststaat dat iemand aanspraak maakt op vertragingsschade, wordt een verzoek tot vergoeding daarvan gehonoreerd. De overheid zal er dan ook geen belang bij hebben een verzoek af te wijzen en het op een procedure te laten aankomen.

Dat de overheid uit eigen beweging vertragingsschade vergoedt verdient in zoverre wel nuancering, dat van de overheid niet kan worden verlangd actief op zoek te gaan naar mogelijke claimanten. Dit laat onverlet dat bij meer massale en gestandaardiseerde situaties er natuurlijk aanleiding kan zijn om uit eigen beweging een vergoeding toe te kennen.

Spelregel 13 heeft betrekking op een situatie waarin tussen overheid en wederpartij reeds overeenstemming bestaat over het feit dat deze laatste schade heeft geleden waarvoor de overheid – in ieder geval gedeeltelijk – aansprakelijk is. In zo'n geval ligt het voor de hand dat de overheid het gedeelte waarover overeenstemming bestaat vergoedt, zodat een eventuele procedure nog slechts over het resterende deel hoeft te gaan. Dan zal er geen finale kwijting verlangd kunnen worden, maar zal wel duidelijk moeten worden overeengekomen op welk onderdeel de betaling ziet. Van deze situatie moet worden onderscheiden het geval waarin partijen het (nog) over geen van de hoofdvragen eens zijn: heeft de overheid een fout gemaakt, is er schade en is er sprake van causaliteit. In dergelijke gevallen kunnen partijen ervoor kiezen het op een procedure te laten aankomen óf om – ter beslechting van het geschil en ter voorkoming van gerechtelijke procedures – een vaststellingsovereenkomst te sluiten met als strekking dat de overheid een daarbij vastgesteld bedrag betaalt en dat de wederpartij afziet van verdere claims. Dan zal vanzelfsprekend wél sprake zijn van een finale kwijting.

De spelregels 14 en 15 gaan over informatieverstrekking aan de burger: spelregel 14 betreft het geval waarin al sprake is van een procedure; spelregel 15 betreft de daaraan voorafgaande fase waarin een burger overweegt om een claim in te dienen.

De informatieverstrekking door de overheid aan de burger die inmiddels in een procedure met de overheid is verwickeld, wordt voor bestuursrechtelijke procedures (niet alleen voor aanvraagprocedures maar ook voor procedures inzake bezwaar, administratief beroep en beroep op de bestuursrechter) vooral beheerst door de Algemene wet bestuursrecht en voor het privaatrecht vooral door het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. Bovendien kunnen er bijzondere regels omtrent geheimhouding gelden.

Algemene informatie over de mogelijkheid om claims tegen de overheid in te dienen wordt vanzelfsprekend door de overheid verstrekt in het kader van de voorlichtende functie van de overheid. In individuele gevallen, waarin de burger in een specifieke casus overweegt een claim in te dienen tegen de overheid, zal doorgaans een veel belangrijker rol zijn weggelegd voor instanties als het Juridisch Loket en de professionele rechtsbijstandverlening.

Zoals hiervoor al aangegeven, is het kabinet van oordeel dat de spelregels voor de rijksoverheid een nuttige functie kunnen vervullen als praktische handreiking bij de wijze van omgang met schadeclaims. Graag zullen wij samen met de Nationale ombudsman de ontwikkeling op dat punt bezien.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin