

Vergaderjaar 2010–2011

**32 621**

## **Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 augustus 2011

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het Verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over het wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Het verheugt ons dat alle fracties de strekking en doelstelling van het wetsvoorstel onderschrijven. Op de gestelde vragen gaan wij hieronder in. Deze nota is opgesteld mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### **I. Algemeen**

##### *Vorbereiding van dit wetsvoorstel*

1.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of is overwogen om een overgangsregeling op te nemen. Zo nee, waarom niet en wordt daardoor een probleem gecreëerd bij bestuursorganen? Kan de regering dit kader ingaan op de opmerking hierover in het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)?

In het Voorontwerp, waarover de VNG is geconsulteerd, was nog geen overgangsbepaling opgenomen. Dat is thans wel het geval. Artikel IV bepaalt dat de wet alleen voor nieuwe gevallen geldt.

In haar reactie werpt de VNG de vraag op in hoeverre er nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, nog ruimte overblijft voor gemeentelijke beleidsregels die invulling geven aan het normaal maatschappelijk risico. Hierop wordt ingegaan bij de antwoorden op de vragen 15 en 21.

2.

Deze leden merken op dat een van de doelen van het wetsvoorstel is de rechtsgang van de burger te verbeteren in het geval hij schade heeft ondervonden van overheidsbeslissingen. Zij vragen op welke wijze dit

voornemen zal worden tegengewerkt als gevolg van de voorgenomen substantiële verhoging van de griffierechten in het civiele- en bestuursrecht.

Op dit moment is het nadeelcompensatierecht (d.w.z. schadevergoeding wegens rechtmatig overheidshandelen) onvoldoende overzichtelijk. Daardoor is het moeilijk kenbaar voor burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven die schadevergoeding willen verkrijgen wegens onrechtmatig overheidshandelen, kunnen in de meeste gevallen niet zonder gespecialiseerde (en dus dure) juridische bijstand achterhalen tot welke rechter zij zich moeten wenden. Dit wetsvoorstel beoogt aan deze onduidelijkheden een eind te maken. Het gevolg ervan is dat er minder geld hoeft te worden uitgegeven aan juridische bijstand in de procedure om schadevergoeding te verkrijgen. Naar verwachting wordt dit voornemen niet tegengewerkt door de verhoging van de griffierechten in het civiele recht en het bestuursrecht. Relatief maken de griffierechten in het algemeen een gering deel uit van de kosten die gemoeid zijn met een rechterlijke procedure. De kosten van rechtsbijstand, maar ook bijvoorbeeld de kosten voor deskundigenadviezen e.d. zijn doorgaans een veelvoud van het griffierecht.

Bovendien leidt het wetsvoorstel ook tot vermindering van bestuurslasten doordat er geen bezwaar- of beroepsprocedure meer volgt als een benadeelde een toegekende schadevergoeding te laag vindt of als het bestuursorgaan weigert schade te vergoeden. In dat geval kan de belanghebbende de schadeclaim direct op een snelle en eenvoudige wijze bij de rechter aanhangig maken en krijgt hij – vergeleken met de huidige procedure – relatief snel een definitief oordeel.

### 3.

Voornoemde leden vragen of de regering de mening deelt dat het wenselijk is dat de wijze van schadeberekening zo veel mogelijk onafhankelijk moet zijn van de rechter (civiel of bestuurs) voor wie het geschil dient. Zo ja, is de regering voornemens om te bevorderen dat de wijze waarop de schade wordt berekend zo min mogelijk divergeert tussen het civiel- en het bestuursrecht?

De wijze waarop de schade wordt berekend behoort zo veel mogelijk onafhankelijk te zijn van de vraag of de bestuursrechter dan wel de civiele rechter daarover beslist. Zij passen immers hetzelfde materiële recht toe. Voor wat de schade bij onrechtmatige daad betreft is in het verleden de jurisprudentie van de civiele rechter het uitgangspunt geweest. Deze rechter heeft ook bij onrechtmatig handelen van de overheid vorderingen tot schadevergoeding beoordeeld omdat de bestuursrechter daartoe oorspronkelijk niet bevoegd was, en deze rechter doet dat nog steeds. Daarnaast is de bestuursrechter eveneens overgegaan tot beoordeling van de schadevergoeding in dergelijke gevallen. De bestuursrechter heeft zich bij die beoordeling steeds zoveel mogelijk georiënteerd op de rechtspraak van de burgerlijke rechter, en doet dat nog steeds. Dit wetsvoorstel strekt tot een helderder taakverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. Voor wat het toepasselijke materiële recht – en dus ook de berekening van de schadevergoeding – betreft, is er geen enkele reden te veronderstellen dat de bestuursrechter zijn huidige benadering zal verlaten. Bovendien kennen rechtbanken ook wel de zogenoemde combikamers waarin zowel civiele rechters als bestuursrechters zitten. Wij menen dus dat de afstemming tussen de rechters hiermee voldoende verzekerd blijft.

Voor wat de nadeelcompensatie betreft geeft het wetsvoorstel een algemene grondslag voor schadevergoeding in artikel 4:126. Het artikel is van toepassing in alle gevallen waarin een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak

schade toebrengt, en bepaalt in hoeverre daarvoor een vergoeding moet worden toegekend. Indien daarover geschillen ontstaan, zal de rechter op grondslag van dat artikel een oordeel moeten geven, ongeacht of dit de bestuursrechter of de burgerlijke rechter is. Ook hier is daarom verzekerd dat de rechters op grond van dezelfde uitgangspunten de schadevergoeding beoordelen.

#### *Gevolgen van het wetsvoorstel*

4.

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gemeld dat de voorgestelde regeling met betrekking tot schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad leidt tot een verschuiving van zaken tussen de civiele sector en de bestuurssector. De sector bestuursrecht moet de werkprocessen aanpassen, omdat de voorgestelde verzoekschriftprocedure nieuw is. Deze leden vragen wat het kost om deze werkprocessen aan te passen en hoeveel tijd zal dit in beslag nemen. Uit het advies van de Raad voor de rechtspraak blijkt een beperkte en in hoofdzaak tijdelijke werklasttoename voor de rechtspraak. Voornoemde leden vragen wat onder tijdelijke werklasttoename moet worden verstaan. Zij vragen op welke wijze de regering dit denkt te ondervangen en of dit ook tot extra kosten zal leiden. Kan aangegeven worden hoe omvangrijk deze beperkte werklasttoename zal zijn? Kan ook aangegeven worden wat onder «beperkt» moet worden verstaan?

Iedere wetswijziging leidt tot een tijdelijke werklasttoename doordat de wijziging moet worden bestudeerd en doordat werkprocessen daarop moeten worden aangepast. De Raad voor de rechtspraak wijst er terecht op dat er sprake zal zijn van een verschuiving van zaken tussen de civiele sector en de bestuurssector. Een aantal zaken omtrent schadevergoeding bij onrechtmatig handelen dat thans door de civiele rechter wordt behandeld, zal nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, door de bestuurssector worden behandeld. Voor de bestuursrechter betekent dit dat hij niet alleen over de vraag of het schadeveroorzakende besluit rechtmatig dan wel onrechtmatig was, hoeft te oordelen, maar dat hij zo nodig direct schadevergoeding kan toekennen. Thans kan de gelaedeerde zich nadat de bestuursrechter tot het oordeel is gekomen dat het schadeveroorzakende besluit onrechtmatig was, tot de civiele rechter wenden om schadevergoeding te kunnen krijgen. Dit is in veel gevallen niet erg efficiënt omdat de civiele rechter zich nog helemaal zal moeten verdiepen in het dossier. In zaken waarin sprake is van een tweepartijengeschil of in meerpartijengeschillen waarbij de schade het bedrag van € 25 000 niet te boven gaat, is het efficiënter om de rechter die het dossier reeds kent, direct over de vergoeding van de schade te laten beslissen. Het wetsvoorstel leidt derhalve enerzijds tot meer kosten voor de bestuurssector omdat er schadeverzoeken moeten worden behandeld, maar anderzijds tot minder kosten voor de civiele sector omdat deze zaken niet meer bij de civiele rechter terechtkomen.

5.

Voornoemde leden merken op dat een van de gevolgen van de vereenvoudiging van de procedures is dat dit een aanzuigende werking zou kunnen hebben. De regering meldt in de memorie van toelichting dat onder andere de leges die kunnen worden geheven deze aanzuigende werking zouden kunnen doen temperen. De regering heeft echter ook het voornemen om vanaf 2013 de griffierechten kostendekkend te maken. In hoeverre is hiermee bij onderhavig wetsvoorstel rekening gehouden? Deze leden vragen dit temeer daar ingevolge voorgesteld artikel 4:127 Awb bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat van de aanvrager een recht kan worden geheven van ten hoogste € 500.

Het is denkbaar dat de vereenvoudiging van de procedure een aanzuigende werking zou kunnen hebben, maar daar staat tegenover dat de materiële vereisten om in aanmerking te komen voor nadeelcompensatie, door het wetsvoorstel niet gewijzigd worden. Het antwoord op de vraag of iemand in aanmerking komt voor nadeelcompensatie wordt derhalve niet anders door deze wetswijziging. Als het wetsvoorstel al een aanzuigende werking zou hebben, dan zou deze daardoor waarschijnlijk van korte duur zijn. Niettemin is ervoor gekozen om te bepalen dat van de aanvrager een recht van ten hoogste € 500 kan worden geheven voor het in behandeling nemen van de aanvraag. De reden hiervoor is dat voorkomen moet worden dat bestuursorganen veel werk moeten steken in aanvragen van justitiabelen die al te lichtvaardig zijn ingediend. Als de aanvraag om nadeelcompensatie vervolgens wordt toegewezen, krijgt de aanvrager de geheven leges weer terug (art. 4:129, aanhef en onder c).

In het onderhavige wetsvoorstel kon nog geen rekening worden gehouden met het voornemen om de griffierechten kostendekkend te maken. Dit voornemen vloeit voort uit het regeerakkoord van het huidige kabinet. Voorts staat het kostendekkend maken van de griffierechten los van de leges die voor een aanvraag worden geheven op grond van dit wetsvoorstel. Als gezegd worden de leges geheven door het bestuursorgaan. Het zijn dus geen griffierechten. Bovendien worden de leges terugbetaald als het verzoek om nadeelcompensatie wordt toegewezen.

## II Nadeelcompensatie

6.

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting meldt dat rechtmatig overheidshandelen in de praktijk regelmatig leidt tot schade. Zij vragen of de regering kan aangeven om hoeveel gevallen het per jaar gaat.

In de eerste plaats zij opgemerkt dat de onderhavige regeling niet meebrengt dat alle schade die door rechtmatig overheidsoptreden wordt veroorzaakt, wordt vergoed. Dat rechtmatig overheidshandelen, zoals de aanleg of verbetering van een weg, in sommige gevallen voor bepaalde personen of ondernemingen ook nadelige gevolgen heeft, moet tot op zekere hoogte worden geaccepteerd. Slechts wanneer de schade uitgaat boven het normaal maatschappelijk risico en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, is de overheid schadeplichtig.

De gevallen waarin de overheid om deze redenen verplicht is tot compensatie van het nadeel, zijn zeer divers. Het betreft verschillende bestuursorganen (van het Rijk, provincie, gemeenten, waterschappen) en een verscheidenheid aan handelingen (zowel feitelijke handelingen als besluiten) op verschillende beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, milieu, volkgezondheid, aanleg infrastructuur). Om al deze redenen valt het aantal schadegevallen niet te kwantificeren.

7.

Deze leden merken op dat uit artikel 3:4, tweede lid, Awb voortvloeit dat onevenredige schade moet worden vergoed. Hierbij gaat het om een bijzondere last die speciaal drukt op een beperkte groep van burgers en rechtspersonen. Voornoemde leden vragen wat moet worden verstaan onder «bijzondere last» en onder «beperkte groep van burgers en rechtspersonen». Voorts willen zij graag weten wat dient te worden verstaan onder «onevenredig zwaar»? Zij vragen ook wat moet worden verstaan onder «redelijke compensatie», in het kader van de hoogte van de compensatie. Zijn er ook nog andere voorwaarden waarin de overheid de verplichting heeft om na te gaan of de benadeelde voor nadeelcompensatie in aanmerking komt?

Deze leden wijzen op de vereisten van artikel 3:4, tweede lid, Awb. Op grond van dat artikellid mogen de gevolgen die het besluit voor een of meer belanghebbenden heeft, niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. In de toelichting is uiteengezet dat deze bepaling niet goed is toegesneden op de vraag of aanspraak bestaat op nadeelcompensatie. Bij die laatste beoordeling gaat het namelijk veeleer om de onevenredige benadeling van de ene burger of onderneming ten opzichte van anderen. Daarom is er in dit wetsvoorstel (in navolging van rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; zie ABRvS 8 november 2006, JB 2007/8 m.nt. R.J.N.S.) voor gekozen om een «knip» te maken tussen het schadeveroorzakende besluit en de eventuele aanspraak op nadeelcompensatie. Dit voorstel codificeert daartoe een zelfstandige grondslag voor vergoeding van schade in de vorm van het égalitébeginsel in artikel 4:126 Awb.

Op grond van dit beginsel kent het bestuursorgaan een vergoeding toe indien het bij de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normaal maatschappelijk risico (het vereiste van de bijzondere last) en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (het vereiste van de speciale last).

Of de schade het normaal maatschappelijk risico te boven gaat, hangt af van de aard van de oorzaak, het bestaan van gerechtvaardigde verwachtingen, de ernst en omvang van de schade, et cetera. Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een beroep van de «Stichting Kinderopvang Enschede» dat verkeersbesluiten over aanleg van een busbaan en een beperking van de maximumsnelheid, als een normale maatschappelijke ontwikkeling moeten worden beschouwd (ABRvS 29 september 2004, AB 2005, 46 m.nt. K.J. de Graaf. Zie recent ABRvS 27 april 2011, 201006340/1, over de weigering van een vergunning voor kokkelvisserij in de Oosterschelde.)

Hetzelfde geldt voor het vereiste van de «speciale last». Een klassiek voorbeeld van een geval waarbij aan dit vereiste werd voldaan betreft de zaak van Harrida, een in de import van rundvlees uit Noord-Ierland (en in mindere mate Ierland) gespecialiseerde ondernemer, die door het invoerverbod van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk, waaronder Noord-Ierland (in verband met het risico op besmetting met de ziekte van Creutzfeldt-Jacob) zijn bedrijfsactiviteiten niet kon continueren. Naar het oordeel van de Hoge Raad oordeelde het Hof terecht dat Harrida hierdoor onevenredig zwaar werd getroffen (HR 20 juni 2003, AB 2004, 84).

Indien wordt voldaan aan beide voorwaarden kent het bestuursorgaan een vergoeding toe. De wet zegt niet dat de schade volledig moet worden vergoed. Welke vergoeding uiteindelijk moet worden betaald, hangt af van de omstandigheden van het geval.

Wij verwachten dat de thans gecodificeerde grondslag voor vergoeding van schade, veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen, zodanig ruim is dat deze in verreweg de meeste gevallen volstaat. Of er daarnaast nog ruimte is voor andere grondslagen, bespreken wij in het antwoord op vraag 9.

8.

Vornoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat de betekenis van artikel 3:4, tweede lid, Awb voor beoordeling van aanspraken in het kader van een onzelfstandig besluit verder zal afnemen, gezien het feit dat in deze titel in een uniforme regeling voorziet in geval van schade wegens rechtmatig overheidshandelen. In de meeste gevallen kunnen bestuursorganen de schadeaspecten doorschuiven naar de in de titel geregelde procedure. Het is deze leden niet duidelijk wat hiermee precies wordt bedoeld. Zij verzoeken de regering om een verduidelijking van deze passage.

In het verlengde hiervan vragen voornoemde leden een toelichting op hetgeen hieromtrent vermeld is in de memorie van toelichting: «Dat dit in uitzonderlijke situaties anders kan zijn, valt niet uit te sluiten». Wat moet worden verstaan onder uitzonderlijke situaties?

Het algemene beginsel dat benadeelden onder omstandigheden recht hebben op een vergoeding bij rechtmatig overheidshandelen, is al enige tijd in de rechtspraak geaccepteerd. Aanvankelijk werd dit gekoppeld aan artikel 3:4, tweede lid Awb. De redenering was dat een (op zichzelf overigens rechtmatig) besluit in strijd was met het evenredigheidsbeginsel wanneer onevenredig benadeelden niet werden gecompenseerd. In deze benadering wordt de discussie over de aanspraak op een vergoeding gekoppeld aan de beoordeling van het schadeveroorzakende besluit. Wanneer een afzonderlijke grondslag voor nadeelcompensatie wordt erkend, kan de discussie over de aanspraak op schadevergoeding worden doorgeschoven. Met doorschuiven wordt bedoeld dat de discussie over de eventuele aanspraak op nadeelcompensatie kan plaatsvinden los van de beoordeling van het schadeveroorzakende besluit zelf (zie hierover ook het antwoord op vraag 7). Het schadeveroorzakende besluit (bijv. het besluit tot aanleg van een snelweg) wordt door de discussie over de aanspraak op een vergoeding dan niet aangetast en de uitvoering ervan hoeft niet om die reden te worden opgehouden. Dat is efficiënt en komt de voortgang van (bijv.) infrastructurele projecten ten goede. In de toelichting is inderdaad opgemerkt dat in uitzonderlijke situaties niet valt uit te sluiten dat doorschuiven niet mogelijk is. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de situatie waarbij een bestuursorgaan het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat een bepaalde handeling is toegestaan, terwijl het later toch genoodzaakt blijkt handhavend op te treden en/of wanneer het schadeveroorzakende besluit en de daardoor veroorzaakte schade nauwelijks los van elkaar kunnen worden gezien (zie daarover M.K.G. Tjepkema, «Nadeelcompensatie bij handhaven en gedogen. Waarom er nog toekomst is voor het onzelfstandig schadebesluit», in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *Recht realiseren*, Deventer: Kluwer, p. 237–279.)

9.

Deze leden merken op dat een belangrijk doel van dit wetsvoorstel is de overzichtelijkheid in het nadeelcompensatierecht te vergroten. De Raad van State heeft erop gewezen dat onderhavig wetsvoorstel nog steeds ruimte laat om voor andere grondslagen – naast het égalitébeginsel – om nadeelcompensatie toe te kennen. De leden van de VVD-fractie achten dit een belangrijke constatering van de Raad van State aangezien dit wetsvoorstel juist voor duidelijkheid dient te zorgen. Deze leden vragen daarom alsnog om een meer uitgebreide toelichting van de regering op dit punt.

De nu voorgestelde regeling over nadeelcompensatie is gebaseerd op het beginsel van de gelijkheid voor de publieke lasten (égalitébeginsel). Dit beginsel is in de praktijk immers de belangrijkste en ook in de rechtspraak meest uitgekristalliseerde grondslag voor nadeelcompensatie. Wij verwachten dat het égalitébeginsel in de praktijk in verreweg de meeste gevallen de grondslag zal vormen voor een vordering tot vergoeding van schade ten gevolge van rechtmatig overheidshandelen. Het valt echter bij voorbaat niet geheel uit te sluiten dat in de rechtspraak nog andere beginselen van betekenis blijven voor de toekenning van nadeelcompensatie. In het algemeen heeft de Algemene wet bestuursrecht ook niet de strekking om door codificering van bepaalde beginselen, zoals ook de beginselen van behoorlijk bestuur, een beperking aan te brengen in de mogelijkheid om betekenis toe te kennen aan niet in de Awb opgenomen beginselen. De Awb heeft immers niet de pretentie het gehele (algemeen

deel van het) bestuursrecht te codificeren. Dat zou nodeloos verstarrend werken en onvoldoende ruimte laten voor de rechtsontwikkeling. Het huidige voorstel is evenwel zodanig breed dat wij, naar nu valt te overzien, niet verwachten dat nog behoefte zal bestaan aan nadeelcompensatie op basis van een andere grondslag dan het égalitébeginsel. In elk geval is het niet de bedoeling dat de mogelijkheid wordt opengehouden dat een benadeelde voor dezelfde schade zowel een verzoek doet om nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel als op grond van bijvoorbeeld het beginsel van rechtszekerheid. In die zin is de voorgestelde regeling uitdrukkelijk als exclusief kader voor toekenning van nadeelcompensatie bedoeld. Een en ander zal overigens in het kader van de aanpassingswetgeving nog nader worden gezien.

10.

Ten aanzien van de bevoegdheid van de bestuursrechter bij nadeelcompensatie heeft de studiegroep in het voorontwerp voorgesteld deze bevoegdheidsverdeling ingrijpend te wijzigen. Zij heeft voorgesteld, om tegen vrijwel alle beslissingen omtrent nadeelcompensatie beroep bij de bestuursrechter open te stellen. De regering heeft besloten vooralsnog niet zover te gaan. Zij heeft echter wel de mogelijkheid opengelaten dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan wordt bepaald, dat voor besluiten omtrent nadeelcompensatie bepaalde categorieën feitelijke handelingen, niet zijnde uitvoeringshandelingen, de weg naar de bestuursrechter wel openstaat. Deze leden vragen wat moet worden verstaan onder deze bepaalde categorieën feitelijke handelingen.

Nu het wetsvoorstel een algemene regeling omtrent nadeelcompensatie geeft, en hierin ook feitelijke handelingen ter uitvoering van een appellabel besluit zijn meegenomen, zal er naar verwachting voor bestuursorganen minder behoefte bestaan om daarover specifieke (beleids)regels vast te stellen. De mogelijkheid voor bestuursorganen om ook voor bepaalde andere categorieën van handelingen de bestuursrechter bevoegd te maken, willen we echter niet bij voorbaat uitsluiten. Men denke aan het feitelijk onderhoud van wegen en het doorsteken van dijken om polders bij hevige regenval onder te laten lopen met overtollig rivierwater (vgl. ABRvS 23 juli 2003, AB 2004, 275). De mogelijkheid om feitelijke handelingen met betrekking tot de beoordeling van nadeelcompensatie onder de bevoegdheid van de bestuursrechter te brengen sluit aan bij de huidige situatie. In de gevallen waarin een bestuursorgaan een beleidsregel over nadeelcompensatie heeft vastgesteld, is naar huidig recht de bestuursrechter bevoegd de daaruit voortvloeiende aanspraken te beoordelen. Indien de beleidsregel dus nadeelcompensatie toekent bij bepaalde, daarin omschreven, categorieën van feitelijke handelingen, dan staat de weg naar de bestuursrechter voor die categorieën feitelijke handelingen open. Ook in de toekomst zal een besluit tot vaststelling van een beleidsregel omtrent nadeelcompensatie deze gevolgen hebben.

11.

De leden van de **PvdA**-fractie zien dat het onderhavige voorstel voor de rechtzoekende burger ten opzichte van de huidige situatie voordelen biedt. Zij vragen of er voor de burger ook nadelen aan het voorstel kleven. Tevens vragen zij of andere voorstellen de burger wellicht nog beter zouden kunnen dienen. Zij vragen de regering in dit verband in te gaan op de vraag van de Adviescommissie Bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten die een bredere grondslag voor de vergoeding van schade bij rechtmatig overheidshandelen voorstelde dan waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen. Deze commissie stelde voor om in plaats van het égalitébeginsel te kiezen voor een bredere grondslag zoals die in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt gebruikt, namelijk dat de formule

«schade lijdt of zal lijden welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven».

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie met ons van oordeel zijn dat het onderhavige voorstel voor de rechtzoekende burger ten opzichte van de huidige situatie voordelen biedt. De voorgestelde regeling kent ten opzichte van de oude situatie naar ons oordeel geen nadelen. Het is een misverstand dat de Wet ruimtelijke ordening gebaseerd is op een ruimere grondslag. De formule «schade lijdt of zal lijden welke redelijkerwijs niet geheel te zijnen laste hoort te komen» is blijkens de memorie van toelichting bij de Wro (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 62–63) eveneens gebaseerd op het uitgangspunt dat enkel schade voor vergoeding in aanmerking komt die het normaal maatschappelijk risico te boven gaat en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (het égalitébeginsel).

12.

Voornoemde leden delen de mening dat de praktijk van nadeelcompensatieregelingen in de praktijk nodeloos ingewikkeld is. Zij vinden de voorgestelde algemene wettelijke regeling voor schadevergoedingsverzoeken wegens rechtmatig overheidshandelen in dit opzicht een verbetering. Deze leden lezen echter dat de regering heeft besloten om niet tegen alle beslissingen omtrent nadeelcompensatie beroep bij de bestuursrechter open te stellen. Voor een deel blijft de burgerlijke rechter daarin competent. De studiegroep stelde bij het voorontwerp van wet voor om de weg naar de bestuursrechter ook open te stellen voor gevallen waarin schade is veroorzaakt ten gevolge van – kortweg – feitelijke handelingen van het bestuursorgaan. Wat waren de overwegingen van de studiegroep om dit voor te stellen? Deze leden vragen of zij het goed lezen dat de regering weliswaar het idee van de studiegroep deelt, maar vanwege de mogelijke (over)belasting van de bestuursrechter er van afziet om meer wegen weg naar hem open te stellen. Zo nee, wat is dan wel precies de overweging om niet tegemoet te komen aan de wens van de studiegroep?

Het voorontwerp van de studiegroep betekende een ingrijpende verandering van de huidige competentieverdeling die raakt aan het in artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde uitgangspunt dat besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels niet voor bezwaar en beroep vatbaar zijn. Het is in het licht van de in het kader van artikel 8:2 Awb gevoerde discussie over de juridisering van het openbaar bestuur (Kamerstukken II 1997/98, 26 077, nr. 3, blz. 2 en Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 16, blz. 12) niet logisch om dan voor de schade als gevolg van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel wel een bestuursrechtelijke rechtsgang te creëren. Zoals ook de Raad voor de rechtspraak constateert zou een dergelijke rechtsgang een aanzuigende werking hebben op het aantal te behandelen nadeelcompensatieverzoeken en daarmee tot een vergroting van de werklast voor de bestuursrechter alsook voor bestuursorganen. Hierbij moet worden bedacht dat het huidige voorstel de materiële criteria voor toekenning van nadeelcompensatie onveranderd laat. Aan een bestuursrechtelijke rechtsgang voor toekenning van nadeelcompensatie als gevolg van schade door een algemeen verbindend voorschrift of beleidsregel bestaat dan ook geen behoefte omdat in dit soort gevallen slechts één of enkelen onevenredig worden getroffen (vgl. HR 18 januari 1991, AB 1991, 241, m.nt. FHvdB) en materieel voor nadeelcompensatie in aanmerking komen. De gebruikelijke rechtsgang naar de civiele rechter volstaat naar onze overtuiging voor deze gevallen, zeker nu de absolute bevoegdheid van de kantonrechter is verhoogd tot € 25 000. Voor de benadeelde zelf heeft deze gang naar de civiele rechter ook als belangrijk voordeel dat hij



daar niet alleen primair de onverbindendheid van het schadeveroorzakende algemeen verbindende voorschrift kan vorderen, maar in dezelfde procedure ook subsidiair om nadeelcompensatie kan verzoeken in het geval de civiele rechter de primaire vordering afwijst. Volgens het voorstel van de studiegroep zou hij voor het laatste de gang naar de bestuursrechter moeten maken en zou hij dus niet langer bij één rechter terecht kunnen. Wat betreft het schadeveroorzakende feitelijk overheidshandelen komt het wetsvoorstel wel tegemoet aan een belangrijk door de studiegroep genoemd knelpunt uit de praktijk. Ook voor schade door feitelijk handelen ter uitvoering van een appellabel besluit kan in een bestuursrechtelijke procedure door een benadeelde om nadeelcompensatie worden verzocht. Men denke aan schade door een bouwvergunning en de feitelijke uitvoering van de daarmee samenhangende bouwwerkzaamheden. Hierdoor is het, anders dan onder het huidige recht het geval is (vgl. ABRvS 21 december 2005, AB 2006, 252), mogelijk dat de bestuursrechter schade veroorzaakt door het besluit en schade veroorzaakt door bestuurshandelingen ter uitvoering daarvan als één samenhangend geheel kan beoordelen. Ook is voorzien in de mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift, bij besluit of bij beleidsregel de weg naar de bestuursrechter open te stellen tegen het besluit op een verzoek om nadeelcompensatie voor schade veroorzaakt door overig feitelijk handelen (zie ook het antwoord op vraag 10).

13.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om de nu nog onoverzichtelijke bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter met betrekking tot schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten te verduidelijken. Zij vinden de exclusieve bevoegdheid van de bestuursrechter om te oordelen over schade door onrechtmatige besluiten die tot zijn competentie behoren zover het de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en de belastingkamer van de Hoge Raad betreft begrijpelijk. Aangezien doorgaans slechts twee partijen bij deze zaken betrokken zijn, betreft het meestal ook minder complexe zaken. Daar waar de schadevergoedingsverzoeken complexer plegen te zijn (meestal vanwege derde-beslagene), te weten in geval van procedures op het terrein van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB), wordt de burgerlijke rechter als bevoegde rechter aangewezen. Deze leden lezen dat naar aanleiding van een opmerking in het advies van de Raad van State bij een verzoek om schadevergoeding tot € 25 000 de belanghebbende kan kiezen tussen de burgerlijke rechter of de bestuursrechter. Daarmee kan de bestuursrechter zowel oordelen over het besluit als over de schadevergoeding. Begrijpen voornoemde leden het goed dat de bestuursrechter tot dat bedrag niet meer de vrijheid houdt om het verzoek om schadevergoeding niet te behandelen en de burger naar de burgerlijke rechter te verwijzen? Zo ja, waarom wordt deze mogelijkheid geschrapt? In het voorontwerp van wet was nog sprake van een grens van € 5000. Levert de verhoging tot € 25 000 een extra belasting op voor de bestuursrechter?

Deze leden begrijpen inderdaad goed dat de bestuursrechter niet de vrijheid heeft om het verzoek om schadevergoeding niet te behandelen. In de praktijk maakten de bestuursrechters van de bestaande mogelijkheid om geen schadevergoeding toe te wijzen omdat de burgerlijke rechter beter in staat zou zijn een oordeel te geven, geen gebruik. De verzoekschriftprocedure is nieuw in het bestuursrecht en er is derhalve geen sprake van dat de bestuursrechter thans over een mogelijkheid zou beschikken en nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking getreden niet meer. Ook in de zaken waarin de bestuursrechter niet exclusief bevoegd is, is geen behoefte aan de mogelijkheid tot verwijzing

door de bestuursrechter. Als de gelaedeerde het wenst is de bestuursrechter bevoegd om te oordelen over de schadevergoeding mits de schade het bedrag van € 25 000 niet te boven gaat. Dit betreft derhalve een extra voorziening voor de gelaedeerde.

De grens van € 25 000 sluit aan bij de absolute bevoegdheid van de kantonrechter in het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken 32 021), dat op 17 mei 2011 met algemene stemmen door de Eerste Kamer is aangenomen.

14.

Voornoemde leden vragen of de burger nog wel zelf kan kiezen om «van spoor te wisselen» tussen de bestuurs- en burgerlijke rechter. In de memorie van toelichting wordt gewezen op het probleem dat de burger op meerdere momenten van spoor kan wisselen en op de complicaties die dit voor de rechtsgang geeft. Deze leden vragen of dit probleem met het voorliggende wetsvoorstel geheel wordt ondervangen? Zo nee, waar ziet de regering nog mogelijke problemen ontstaan?

Thans bestaan er vier verschillende schadeprocedures naast elkaar. Dit wordt als verwarrend en onduidelijk ervaren. Daarnaast is het zo dat de verschillende wegen waarlangs men thans schadevergoeding kan krijgen, elkaar niet uitsluiten; dit wordt als extra onduidelijk ervaren. De voorgestelde regeling kent als uitgangspunt dat de bestuursrechter en de burgerlijke rechter in beginsel ieder exclusief bevoegd zijn te oordelen over bepaalde schadezaken. De omvang van de exclusieve bevoegdheid ten aanzien van schadezaken wordt in de voorgestelde regeling bepaald door de aard van het materiële rechtsgebied waarop het schadeveroorzakende besluit betrekking heeft.

Artikel 8:89 bevat in de leden 3 en 4 een voorziening die verhindert dat de belanghebbende tijdens de procedure «van spoor wisselt». Indien hij eenmaal voor een bepaalde rechter – bestuursrechter of burgerlijke rechter – heeft gekozen, kan hij niet bij de andere rechter terecht. Na het einde van de bestuursrechtelijke procedure herleeft de mogelijkheid voor de gelaedeerde om zich tot de burgerlijke rechter te wenden. Dit is van belang omdat de uiteindelijke schade hoger kan zijn dan in de bestuursrechtelijke procedure aan de orde kan komen. De burgerlijke rechter is dan overigens wel gebonden aan het oordeel van de bestuursrechter over de bij hem gevorderde schadevergoeding.

15.

Begrijpen de leden van de **PvdA**-fractie het goed dat door middel van beleidsregels moet worden bepaald hoe de in de wet opgenomen term «normale maatschappelijk risico» moet worden geïnterpreteerd? Zij vragen wie worden geacht deze wetsinterpreterende beleidsregels op te stellen en in welke situaties. Voorts vragen deze leden hoe de rechtszekerheid en de gelijkheid worden gewaarborgd als diverse bestuursorganen hun eigen wetsinterpreterende beleidsregels opstellen. Zij vragen of de formele wetgever hierin een rol heeft, juist ten behoeve van de rechtszekerheid en de gelijkheid. Zo ja, hoe gaat de regering, als formele wetgever deze rol oppakken? Zo nee, waarom niet?

Door het opstellen van beleidsregels kan een concretisering worden gegeven van de term «normaal maatschappelijk risico». Daartoe bestaat geen verplichting. Een beleidsregel zal met name in aanmerking komen indien in een groot aantal vergelijkbare gevallen de vraag naar nadeelcompensatie aan de orde komt. Bij de uitvoering van een omvangrijk werk kan dat het geval zijn. Een beleidsregel wordt opgesteld door het bestuursorgaan dat de beslissingen over het toekennen van nadeelcompensatie neemt. Er kan dan ook geen misverstand bestaan over de vraag welke beleidsregel van toepassing is: alleen de beleidsregel van het

bestuursorgaan dat nadeelcompensatie toekent is van toepassing. In gevallen waarin veelvuldig dezelfde situaties om een beslissing over nadeelcompensaties vragen, kan de formele wetgever zelf tot een concretisering van het maatschappelijk risico overgaan. In de aanpassingswetgeving zal worden aangegeven in hoeverre daar naar het oordeel van de regering aanleiding toe bestaat.

16.

Voornoemde leden merken op dat in de memorie van toelichting een verband wordt gelegd tussen dit wetsvoorstel en bescherming van eigendomsrechten zoals opgenomen in het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Deze leden vragen of regulering van eigendom onder de reikwijdte van deze wet valt. Zo ja, wat wordt bedoeld met regulering van eigendom? Kan de regering voorbeelden noemen waaruit duidelijk het verschil blijkt tussen «regulering» van eigendom en onteigening?

De nadeelcompensatieregeling geldt voor alle rechtmatige overheids-handelingen die schade veroorzaken, en dus in beginsel ook voor maatregelen die voorzien in regulering van eigendom. Het gaat dan om gevallen waarbij geen sprake is van overdracht of een andere zakelijke beperking van een goed en dus een zekere band tussen de eigenaar en het voorwerp van het eigendomsrecht blijft bestaan. Een voorbeeld daarvan is de wijziging van een bestemmingsplan waardoor in de toekomst een bepaald gebruik niet meer is toegestaan. Door deze wijziging kan de rechthebbende zijn eigendom in de toekomst niet meer voor dat gebruik bestemmen.

Van onteigening in de zin van de onteigeningswet is sprake in geval van ontneming van een zakelijk recht (eigendom of een beperkt recht) volgens de procedure die daarvoor in de onteigeningswet is geregeld. Hierop is dit wetsvoorstel niet van toepassing.

17.

De leden van de **PVV**-fractie merken op dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat de overheid niet verplicht is om iedere schade die zij in de rechtmatige uitoefening van haar publieke taken veroorzaakt, (in zijn geheel) te vergoeden. Deze leden vragen wat hier precies mee wordt bedoeld. Ook vragen zij of er in zijn geheel van schadevergoeding kan worden afgeweken. Verder vragen voornoemde leden welke omstandigheden vallen onder de bijzondere omstandigheden waarbij de overheid wel verplicht is tot vergoeding van door rechtmatig handelen veroorzaakte schade.

Voornoemde leden lezen voorts in de memorie van toelichting dat bij nadeelcompensatie niet de volledige schade wordt vergoed. Zij vragen waarom er geen volledige schade wordt vergoed bij nadeelcompensatie terwijl dit in het civiele schadevergoedingsrecht wel het uitgangspunt is.

De overheid neemt talloze besluiten die voor burgers nadelige gevolgen hebben. Zij heft belastingen, beschermt het milieu en de veiligheid, legt wegen aan en treedt op vele manieren sturend en ordenend op. Uiteraard kan en hoeft niet in al die gevallen tot vergoeding van het nadeel te worden overgegaan; het veroorzaken van nadeel is immers soms zelfs inherent aan het overheidsbeleid (belastingheffing, opleggen van een boete).

Er is alleen aanleiding tot nadeelcompensatie indien de in het algemeen belang getroffen overheidsmaatregelen bepaalde burgers in vergelijking met anderen in het bijzonder treffen, en ook overigens aan de voorwaarden voor nadeelcompensatie wordt voldaan. Indien er recht op

nadeelcompensatie bestaat, kan het bestuursorgaan zich daaraan echter niet onttrekken.

Bij nadeelcompensatie wordt niet van volledige schadevergoeding uitgegaan, juist omdat het hier niet om onrechtmatig handelen van de overheid gaat, maar om rechtmatig optreden. Ook in het civiele schadevergoedingsrecht wordt bij rechtmatig handelen, indien dat al aanleiding geeft tot een vergoeding, geen volledige schadevergoeding toegekend. Van burgers en ondernemers die schade lijden door rechtmatig overheids-handelen, mag worden verlangd dat zij tot op zekere hoogte in het algemeen belang bepaalde nadelen accepteren.

18.

De leden van de **PVV**-fractie vragen wat de verwachting is betreffende het aantal te behandelen nadeelcompensatie zaken, nu de verwachting is dat er een groot aantal aanvragen zal worden ingediend.

Wij achten het enerzijds denkbaar dat het wetsvoorstel enige aanzuigende werking zou kunnen hebben. Door de uniformering en vereenvoudiging van de procedure wordt immers ook de toegankelijkheid van de procedure verbeterd, hetgeen een toename van het aantal aanvragen tot gevolg zou kunnen hebben. De kans dat dit structureel tot significante toename van de bestuurslasten zal leiden, achten wij niet groot. Daarbij nemen wij in de eerste plaats in aanmerking dat de reikwijdte van de aanspraak op nadeelcompensatie ongewijzigd blijft (en dus beperkt). Alleen indien wordt voldaan aan de vereisten van de bijzondere en speciale last komt schade voor vergoeding in aanmerking. De nieuwe regeling bevat voorts verschillende instrumenten om drempels op te werpen tegen het lichtvaardig indienen van verzoeken. Zo kan op grond van artikel 4:128 bij wettelijk voorschrift worden bepaald dat van de indiener van het verzoek om nadeelcompensatie een recht kan worden geheven van ten hoogste € 500. Verder biedt de Awb de mogelijkheid om via toepassing van artikel 4:15 een onvolledige aanvraag buiten behandeling te laten.

Hierop wordt ook ingegaan op de antwoorden op de vragen 10 en 12.

19.

De leden van de **CDA**-fractie begrijpen dat de procedure voor verzoeken om nadeelcompensatie zullen worden geüniformeerd. Daarmee worden de werkprocessen eenvoudiger. Een en ander leidt tot vermindering van de bestuurslasten. Wel meent de regering dat er mogelijk sprake kan zijn van een zekere aanzuigende werking. Kan de regering die stelling nader onderbouwen en ook aangeven hoe groot de kans daarop is?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 18.

20.

Voornoemde leden vinden de vereisten van voorgesteld artikel 4:126 Awb om in aanmerking te komen voor nadeelcompensatie duidelijk en evenwichtig. De eerste eis is die van «abnormale last», de tweede van «speciale last» voor een bepaalde groep burgers of ondernemingen. Het bestuursorgaan beslist over het verzoek. De leden van de CDA-fractie veronderstellen dat een dergelijke beslissing een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb en dat daarop de bezwaar- en beroepsprocedure van hoofdstuk 6 tot 8 van toepassing is.

Deze leden veronderstellen terecht dat de beslissing op een verzoek om nadeelcompensatie als bedoeld in artikel 4:126 in beginsel een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. Wel geldt dat enkele categorieën besluiten en handelingen geheel buiten de wet vallen. Dat betreft in de eerste plaats

schade die wordt veroorzaakt door wetgeving in formele zin. Aangezien de wetgever niet als bestuursorgaan wordt aangemerkt in de zin van artikel 1:1, eerste lid, Awb, vallen zijn besluiten en handelingen niet onder de werking van artikel 4:126 Awb. Verder mist de regeling toepassing indien de schade wordt veroorzaakt door strafvorderlijk handelen. Ingevolge artikel 1:6, aanhef en onder a, Awb zijn de hoofdstukken 2 tot en met 8 en 10 niet van toepassing (en dus evenmin de onderhavige regeling).

Voor het overige is een beslissing op een aanvraag om vergoeding van schade die is veroorzaakt door de rechtmatige uitoefening van een bevoegdheid of taak steeds als besluit aan te merken. Tegen een dergelijk besluit op grond van artikel 4:126 kan bezwaar en beroep worden ingesteld, tenzij dat is uitgesloten. Een dergelijke uitsluiting volgt uit artikel 8:2a voor zover de schade is veroorzaakt door een besluit of andere handeling waartegen geen beroep bij de bestuursrechter kan ingesteld. De uitzondering geldt niet indien de schade is veroorzaakt door een handeling ter uitvoering van een besluit waartegen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld, indien dit bij wettelijk voorschrift of besluit van het bestuursorgaan is bepaald, of indien een beleidsregel over de vergoeding van de schade is vastgesteld. In het antwoord op de vragen 10 en 12 zijn deze uitzonderingen toegelicht.

21.

Deze leden merken op dat in voorkomende gevallen nu een beroep wordt gedaan op artikel 3:4, tweede lid, Awb. De verwijzing is vaak moeizaam en biedt te weinig soelaas. Het wetsvoorstel voorziet daarin. Bij toepassing van artikel 3:4, tweede lid, Awb is sprake van marginale rechterlijke toetsing. Getoetst wordt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot dit oordeel heeft kunnen komen. Deze leden vragen hoe de toetsing aan voorgesteld artikel 4:126 Awb zal plaatsvinden. Zij vragen of er sprake is van discretionaire bevoegdheid voor het bestuursorgaan om aan te geven wat behoort tot het normale maatschappelijke risico.

De verplichting tot nadeelcompensatie wordt neergelegd in artikel 4:126. Daarbij gaat het wat betreft de hoogte van de vergoeding niet om een discretionaire bevoegdheid. Dat betekent dat uiteindelijk de rechter de hoogte van de vergoeding beoordeelt (vgl. CBb 9 augustus 2005, AB 2005, 382). In dit verband kan daarom niet van marginale toetsing door de rechter worden gesproken. Wat betreft de (voorlopige) beoordeling door het bestuursorgaan over zijn eigen aansprakelijkheid is wel sprake van een discretionaire bevoegdheid. Een bestuursorgaan kan bijvoorbeeld in een beleidsregel aangeven wat naar zijn mening tot het normale maatschappelijke risico behoort. Het zal in verschillende gevallen ook wenselijk zijn dat het dit doet, omdat juist het bestuursorgaan een goed overzicht kan hebben over de uiteenlopende gevallen die zich kunnen voordoen. Een dergelijke beleidsregel is een wetsinterpreterende beleidsregel, hetgeen betekent dat de rechter de juistheid ervan kan beoordelen.

22.

Soms neemt een bestuursorgaan bepaalde bijzondere maatregelen vanuit het voorzorgsbeginsel om bepaalde risico's die zich zouden kunnen voordoen uit te sluiten dan wel te verminderen. Welke gevolgen heeft dit voor het toekennen van nadeelcompensatie?

Bij de beoordeling of op grond van de onderhavige regeling aanspraak bestaat op nadeelcompensatie, is het motief voor het schadeveroorzakende handelen niet relevant. Bepalend is of de maatregelen schade veroorzaken die het normale maatschappelijke risico te boven gaat en sommige benadeelden onevenredig zwaar treft.

23.

De leden van de **CDA**-fractie zijn het eens met de uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter die het wetsvoorstel beoogt. Daarnaast opent het wetsvoorstel de mogelijkheid dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan wordt bepaald, dat voor besluiten omtrent nadeelcompensatie bepaalde categorieën feitelijke handelingen, niet zijnde uitvoeringshandelingen, de weg naar de bestuursrechter openstaat. Wordt daarin precies aangegeven, wanneer dat het geval is?

Wanneer het bestuursorgaan ervoor kiest om bij wettelijk voorschrift of bij besluit beroep open te stellen tegen nadeelcompensatiebesluiten over schade die is veroorzaakt door «losstaande» feitelijke handelingen, is het vanzelfsprekend verstandig om in het wettelijk voorschrift of het besluit waarin het beroep wordt opengesteld zo nauwkeurig mogelijk te bepalen om welke feitelijke handelingen het precies gaat, door bijvoorbeeld duidelijk aan te geven welk soort handelingen in het kader van welk project het betreft. Als voorbeeld kan worden genoemd een regeling over vergoeding van de schade, veroorzaakt door het openbreken en opnieuw bestraten van straat X in gemeente Y.

24.

Voornoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat bij de rechter geen discussie behoort te worden gevoerd over de vraag of de schade door een rechtmatig dan wel onrechtmatig handelen van het bestuursorgaan is veroorzaakt. Zij vragen hoe dit kan worden voorkomen.

Indien de belanghebbende zijn vordering baseert op een onrechtmatig besluit, zal de rechter moeten beoordelen of er al dan niet van onrechtmatigheid sprake is geweest. Het verzoek om schadevergoeding kan worden gedaan gedurende het beroep of hoger beroep tegen het schadeveroorzakende besluit, maar ook na afloop van die procedure.

Indien daarentegen het verzoek tot schadevergoeding gegrond is op nadeelcompensatie, dan zal de rechter in een procedure van die grondslag uit moeten gaan. Het bestuursorgaan kan zich dan niet verweren met de stelling dat zijn optreden onrechtmatig was om een claim uit nadeelcompensatie te ontlopen. Betreft het die stelling toch, dan erkent het een verplichting tot het betalen van schadevergoeding die in ieder geval de hoogte van nadeelcompensatie zal evenaren, maar bijna altijd hoger zal zijn.

25.

Deze leden merken op dat er meer wetten zijn waarin een nadeelcompensatieregeling is ondergebracht. Hiervoor is aanpassingswetgeving in voorbereiding. Zij willen graag weten om welke wetgeving het precies gaat.

Vooralsnog lijkt het te gaan om de volgende formele wetten (in alfabetische volgorde):

1. Boswet: artikelen 13 en 17;
2. Flora- en faunawet: artikelen 28 en 84;
3. Gemeentewet: artikel 229;
4. Kernenergiewet: artikel 49e;
5. Monumentenwet 1988: artikelen 22–29 (§ 3 van hoofdstuk II);
6. Natuurbeschermingswet 1998: artikelen 30–38 (hoofdstuk VI Schadevergoeding);
7. Ontgrondingenwet: artikelen 26–29a;
8. Plantenziektenwet: artikel 4;
9. Provinciewet: artikel 223;
10. Reconstructiewet concentratiegebieden: artikelen 13, 30, 47 lid 4, 92;

11. Spoedwet wegverbreding: artikel 17;
12. Tracéwet: artikel 20d;
13. Waterwet: artikelen 7.14–7.17 (hoofdstuk 7, § 3 Schadevergoeding);
14. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: artikelen 4.2 en 4.3;
15. Wet dieren: artikelen 9.5–9.12 (nog niet in werking);
16. Wet geluidhinder: artikel 128;
17. Wet luchtvaart: artikelen 8.31, 8.33, 8.56, 8.57, 8.74, 8a.38–8a.43;
18. Wet milieubeheer: artikelen 15.20 en 15.21;
19. Wet ruimtelijke ordening: artikel 6.1 e.v.

26.

Voornoemde leden merken op dat de planschadevergoeding de belangrijkste variant is van dit type regelingen. Op grond van het wetsvoorstel hoort het verschil dat de Wro maakt tussen schadeoorzaken die wel onder de planschaderegeling vallen en die daarbuiten vallen, te verdwijnen. De regering kondigt aan dat nog nader wordt bezien of de Wro aangepast gaat worden in lijn met het wetsvoorstel. Deze leden vragen welke keuze de regering ter zake maakt. Komt het wetsvoorstel in conflict met de vigerende bepalingen in de Wro? Is de Wro *lex specialis* ten opzichte van het onderhavige wetsvoorstel? Dit geldt vooral als het wetsvoorstel als wet ingevoerd zou zijn en de Wro nog niet aangepast. Hoe ligt die situatie?

Zoals is aangekondigd in de memorie van toelichting zal de regeling van de planschade in de Wet ruimtelijke ordening worden aangepast aan de voorgestelde nieuwe bepalingen van de Awb. Nadere keuzes ter zake zullen worden gemaakt in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor de Aanpassingswet nadeelcompensatie. Het is in elk geval niet de bedoeling om titel 4.5 Awb te laten gelden voor planologische schade voordat de Wro is aangepast.

27.

De leden van de **CDA**-fractie hebben geconstateerd dat overgangsrecht ontbreekt. Zij vragen de regering waarom dit het geval is, temeer daar mogelijke aanpassingswetgeving nog in voorbereiding is.

In het antwoord op vraag 1 is toegelicht dat het overgangsrecht te vinden is in artikel IV.

Wat betreft de benodigde aanpassingswetgeving ligt het in de rede dat de voorgestelde nadeelcompensatieregeling pas in werking treedt indien is voorzien in aanpassing van de bijzondere wetten.

28.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat bij nadeelcompensatie is gekozen voor het codificeren van het *égalité*-beginsel omdat dit in de praktijk de belangrijkste grondslag is. In de memorie van toelichting is echter te lezen dat het niet de enige grondslag is. De Raad van State wijst er op dat het voorstel nog steeds ruimte laat om buiten de regeling om op andere gronden een schadevergoeding te eisen van de staat. Was niet het idee van deze wet om dit te voorkomen en de procedure te vereenvoudigen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 9.

29.

Voornoemde leden constateren dat veel bijzondere wettelijke regelingen en beleidsregels inzake nadeelcompensatie zullen vervallen nu de nadeelcompensatie in de Awb wordt geregeld. Zij vragen wanneer deze

aanpassingswet de Kamer zal bereiken. Welke bijzondere regels zullen niet vervallen en met welke reden?

Bij het maken van de aanpassingswetgeving is leidend beginsel dat bepalingen in bijzondere wetten waarin dit wetsvoorstel reeds voorziet zullen kunnen vervallen. Dat betreft bijvoorbeeld bepalingen waarin de aanspraak op nadeelcompensatie is neergelegd, bepalingen over de overige voorwaarden en gezichtspunten (voorzienbaarheid, voordeelsverrekening, etc. en procedurele bepalingen waarin dit wetsvoorstel reeds voorziet (beslistermijnen; rechtsbescherming). Voor bepalingen in bijzondere wetten die een nadere invulling geven aan de wettelijke uitgangspunten in die wetten (bijv. over de berekening van de hoogte van de vergoeding) of de procedure nader inrichten, zoals bepalingen over de inschakeling van een externe adviescommissie, wordt bezien of zij kunnen blijven bestaan, al dan niet in de vorm van wettelijke voorschriften of beleidsregels. In de memorie van toelichting bij de aanpassingswet zal dit per onderwerp meer concreet worden toegelicht.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 4:126**

30.

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat in de memorie van toelichting wordt gemeld dat de verplichting tot schadevergoeding bestaat indien de schade boven het maatschappelijk risico uitgaat en dat hiervan geen sprake is bij nadeel ten gevolge van normale maatschappelijke ontwikkelingen. Zij vragen wat onder «normale maatschappelijke ontwikkelingen» dient te worden verstaan.

Uitgangspunt is dat burgers en ondernemers niet kunnen en mogen verwachten dat zij geheel gevrijwaard blijven van gevolgen van overheidsmaatregelen die negatieve gevolgen hebben. Zij profiteren immers anderzijds ook op andere momenten van andere overheidsmaatregelen die voor hen gunstig uitpakken. Wie aan de rand van het stedelijk gebied woont en uitzicht heeft op agrarisch gebied, mag bijvoorbeeld anno 2011 niet verwachten dat de bebouwing niet op enig moment verder wordt uitgebreid. De winkelier die is gevestigd aan een drukke winkelstraat, moet zich laten welgevalen dat de «loop» door deze straat minder wordt als even verderop een nieuw winkelcentrum wordt gerealiseerd. Op dergelijke ontwikkelingen hebben wij het oog wanneer wordt gesproken over normale maatschappelijke ontwikkelingen.

31.

Voornoemde leden merken op dat de regering heeft aangegeven dat het afhangt van de omstandigheden van het geval of de schade het normaal risico te boven gaat. Hierbij merkt de regering op dat daarbij ook van belang is of de benadeelde een particulier of een ondernemer is. Deze leden vragen of de regering dit kan toelichten. Is de hoogte van een eventuele schadevergoeding bij een ondernemer lager of hoger dan bij een particulier? Zo ja, waarom? Is het criterium van «normaal bedrijfsrisico» ruimer of enger dan bij het «maatschappelijk risico»? Graag vernemen deze leden een toelichting van de regering op deze termen.

Deze leden vragen naar het verschil in de toepassing van het normale maatschappelijke risico bij burgers ten opzichte van ondernemers (in dat geval spreekt men ook wel van normaal bedrijfsrisico of normaal ondernemersrisico, vgl. CBb 10 december 2008, AB 2009, 90). Anders dan deze leden mogelijk veronderstellen, is geen sprake van een verschil in ruimhartigheid van de criteria of hoogte van de vergoeding als zodanig.



Bedoeld is slechts aan te geven, dat het van de omstandigheden van het geval afhangt wat nog valt onder het normale maatschappelijke of bedrijfsrisico en wanneer aanspraak bestaat op nadeelcompensatie. In geval van een opgebroken straat met als gevolg dat een deel van de straat nauwelijks toegankelijk is voor verkeer, is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat een ondernemer door deze maatregel onevenredig zwaar wordt getroffen, terwijl dat anders ligt voor een bewoner. Anderzijds kan van een ondernemer worden verwacht dat hij zich zo goed mogelijk op de hoogte houdt van beleidsontwikkelingen die relevant zijn voor zijn onderneming en daar zoveel mogelijk op inspeelt (vgl. meergenoemd arrest van de Hoge Raad van 20 juni 2003, AB 2004, 84, Harrida).

#### **Artikel 4:130**

32.

De leden van de **PVV**-fractie vragen of de in voorgesteld artikel 4:130 Awb gestelde beslistermijn van 8 tot 16 weken in de praktijk wel lang genoeg is. Zij vragen of er binnen de gestelde termijn wel rekening is gehouden met externe advisering.

Artikel 4:130 Awb, dat de beslistermijn regelt, houdt rekening met de extra behandelingsduur die externe advisering met zich meebrengt. In dat artikel is immers bepaald dat de beslistermijn zes maanden bedraagt indien een adviescommissie is ingesteld waarvan de voorzitter of het enige lid een externe adviseur is. Ingevolge het tweede lid kan deze termijn nog met zes maanden worden verdaagd.

#### **Artikel 4:131**

33.

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat aan het slot van voorgesteld artikel 4:131 Awb is bepaald dat het verzoek om nadeelcompensatie kan worden afgewezen indien er twintig jaren zijn verstreken na de handeling die of het besluit dat de schade heeft veroorzaakt. Wat zijn de redenen om te besluiten of het verzoek om nadeelcompensatie na twintig jaar niet toe te wijzen?

De mogelijkheid om na een termijn van twintig jaar een verzoek om nadeelcompensatie af te wijzen sluit aan bij de regeling van de verjaring in het burgerlijk recht. Zij berust op het gegeven dat het na een dergelijk lange termijn vaak moeilijk is voldoende nauwkeurig na te gaan hoe de feiten en omstandigheden in het verleden waren, en zij dient ook de rechtszekerheid doordat niet claims uit een ver verleden nog onverwacht kunnen opkomen. Het bestuursorgaan behoeft overigens een meer dan twintig jaar oude claim niet af te wijzen. Een reden om dat niet te doen zou kunnen zijn dat het nog volstrekt helder is hoe de omstandigheden in het verleden lagen, en het niet honoreren van het verzoek als ongerechtvaardigd wordt gevoeld.

### **III. Onrechtmatige overheidsdaad**

34.

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat de regering meldt dat sprake is van schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad als de overheid bijvoorbeeld schade moet vergoeden omdat ten onrechte een vergunning werd geweigerd. Zij vragen of hier ook de schade onder valt die het gevolg is van het uitblijven van een besluit van de overheid. In dat geval is immers geen sprake van een handeling van de overheid.

Ook het uitblijven van een besluit kan een onrechtmatige daad inhouden. Op grond van artikel 8:88, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel valt dit geval onder de bevoegdheidsomschrijving van de bestuursrechter in dit artikel.

35.

Voornoemde leden merken op dat het een goede zaak is dat dit wetsvoorstel tot doel heeft een duidelijke competentieverdeling te realiseren tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter ten aanzien van schadeverzoeken wegens onrechtmatige besluiten. De regering stelt ook voor om de procedure bij schadeverzoeken te vereenvoudigen, door daar een zelfstandige verzoekprocedure voor in te voeren. Hierdoor wordt het mogelijk om los van de procedure tegen het schadeveroorzakende besluit aan de bestuursrechter een verzoek om schadevergoeding te doen. Deze leden vragen of dit extra werklast oplevert, aangezien er nu twee procedures kunnen worden opgestart.

De zelfstandige verzoekschriftprocedure die wordt voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel zal niet tot extra werklast leiden voor de rechtspraak in zijn geheel. Wel treedt er een verschuiving op van zaken die van de civiele rechter naar de bestuursrechter gaan. Door de verschuiving beslist de bestuursrechter, die het dossier reeds kent, ook over de schadevergoeding. Hoewel dit voor de bestuursrechter meer werk is, leidt de verschuiving er per saldo toe dat er minder werk voor de rechtspraak is omdat slechts één rechter zich in het dossier hoeft te verdiepen.

36.

Voornoemde leden merken op dat niet verduidelijkt wordt wat onder onrechtmatige besluiten dient te worden verstaan. Zij veronderstellen dat er in het bestuursrecht twee soorten onrechtmatige besluiten bestaan. Ten eerste het soort besluit waarbij de bestuurshandeling onrechtmatig is en schade heeft veroorzaakt. Het tweede betreft de situatie waarbij de bestuurshandeling op zichzelf genomen rechtmatig is, maar waarbij onrechtmatig is de onevenredige behandeling van bepaalde belangen. Graag vernemen deze leden alsnog een uitgebreide toelichting van de regering omtrent dit begrip.

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat schadevergoeding wegens een onrechtmatig besluit, kan worden verzocht via de bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure dan wel via de gang naar de civiele rechter. Daarnaast kan sprake zijn van een op zichzelf rechtmatig besluit waarbij om nadeelcompensatie kan worden verzocht via de weg van een bestuursrechtelijk nadeelcompensatiebesluit dan wel (bij een niet-appellabele schadeoorzaak) via een actie uit onrechtmatige daad bij de civiele rechter. In dat laatste geval oordeelt de rechter dat de schadeoorzaak weliswaar op zichzelf rechtmatig is, maar dat desondanks sprake kan zijn van een onrechtmatige daad indien het nadeel daarvan onevenredig is.

Van onrechtmatigheid van een besluit is sprake indien de bestuursrechter het beroep tegen het bestreden besluit gegrond heeft verklaard en dit besluit heeft vernietigd wegens strijd met een regel van geschreven of ongeschreven (publiek) recht, daaronder begrepen de algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur. Voorts wordt onrechtmatigheid aangenomen indien uit de feiten en omstandigheden van het geval moet worden afgeleid dat de verantwoordelijke overheidsrechtspersoon de onrechtmatigheid heeft erkend. Het is juist dat men onrechtmatige besluiten in categorieën kan indelen aan de hand van de aard van het gebrek waaraan het besluit lijdt. Zo kan men besluiten die onrechtmatig zijn omdat zij in strijd zijn met artikel 3:4, tweede lid, onderscheiden van andere onrechtmatige besluiten.

In het kader van dit wetsvoorstel is relevant dat de strijd met artikel 3:4, tweede lid, Awb kan bestaan uit het feit dat het nadeel dat voor een of meer belanghebbenden uit een besluit voortvloeit onevenredig is met het te dienen doel. Doordat het wetsvoorstel de verplichting tot nadeelcompensatie nu wettelijk vastlegt, zal in veel van dergelijke gevallen die onevenredigheid niet meer bestaan. Het onevenredige nadeel wordt dan immers gecompenseerd door de aanspraak uit nadeelcompensatie. In die gevallen is het besluit dus in de toekomst niet meer als onrechtmatig te beschouwen.

37.

De leden van de **VVD**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de bestuursrechter exclusief bevoegd wordt ten aanzien van schadeverzoeken op het terrein van de CRvB en van de belastingrechter. Beide terreinen omvatten het grootste gedeelte van het financiële bestuursrecht en het ambtenarenrecht. Begrijpen deze leden het goed dat dit betekent dat er niet een werklastvermindering optreedt voor de bestuursrechter, maar een werklastverzwaring? Kan de regering aangeven hoe groot deze verzwaring is en of dit eventueel ondervangen wordt?

Een aantal zaken omtrent schadevergoeding bij onrechtmatig handelen dat thans door de civiele rechter wordt behandeld, zal nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking getreden, door de bestuursrechter worden behandeld. Voor de bestuursrechter betekent dit dat hij niet alleen over de vraag of het schadeveroorzakende besluit rechtmatig dan wel onrechtmatig was, hoeft te oordelen, maar dat hij zo nodig direct schadevergoeding kan toekennen. Indien sprake is van erkenning door het bestuursorgaan dat een besluit onrechtmatig was, kan het zelfs voorkomen dat de bestuursrechter over het schadeverzoek oordeelt zonder dat hij heeft hoeven oordelen over het schadeveroorzakende besluit. Thans bestaat de mogelijkheid dat de gelaedeerde zich nadat de bestuursrechter tot het oordeel is gekomen dat het schadeveroorzakende besluit onrechtmatig was, tot de civiele rechter wendt om schadevergoeding te kunnen krijgen. Dit is in veel gevallen niet erg efficiënt omdat de civiele rechter het dossier niet kent en zich daarin dus nog zal moeten verdiepen.

Bij schadeverzoeken op het terrein van de Centrale Raad van Beroep en van de belastingrechter is het efficiënter om de rechter die het dossier reeds kent, direct over de vergoeding van de schade te laten beslissen. Het wetsvoorstel leidt derhalve enerzijds tot meer kosten voor de bestuursrechter omdat er voortaan ook over schadeverzoeken moet worden beslist, maar anderzijds tot minder kosten voor de civiele sector omdat deze zaken niet meer bij de civiele rechter terechtkomen. Over het geheel genomen leidt dit wetsvoorstel dus niet tot werklastverzwaring, maar tot een efficiëntere inzet van de rechter en tot meer efficiency voor justitiabelen.

38.

De regering heeft aangegeven dat ten aanzien van schadeverzoeken op de overige terreinen van het bestuursrecht, zoals het ruimtelijk ordeningsrecht en het milieurecht, een ander uitgangspunt is gekozen. Procedures die behoren tot het terrein van de ABRvS en het CBb vallen onder de bevoegdheid van de civiele rechter.

Deze leden vragen op welke andere terreinen van het bestuursrecht de regering doelt.

De zaken die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandelt zijn divers. Er worden veel zaken op het gebied van het omgevingsrecht (ruimtelijke ordening, milieu) behandeld, maar ook hogere beroepen in zaken over bijvoorbeeld subsidies, de toepassing van

bestuursdwang, de oplegging en verbeurte van dwangsommen en vreemdelingenzaken.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven oordeelt over geschillen op het terrein van sociaaleconomisch bestuursrecht en is daarnaast hogerberoepsinstantie voor een aantal wetten, zoals de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet. Niet altijd maar wel vaak, betreffen de geschillen die aan deze colleges worden voorgelegd meerpartijengeschillen. Doorgaans zijn de schadeverzoeken bij geschillen in meerpartijenverhoudingen complexer, bijvoorbeeld omdat de causaliteitsvraag moeilijker te beantwoorden is. Gebleken is dat partijen in dit soort geschillen vaak de weg naar de burgerlijke rechter verkiezen boven een procedure bij de bestuursrechter omdat het bestuursprocesrecht voor de behandeling van schadeverzoeken die verband houden met meerpartijengeschillen door hen minder geschikt wordt geacht. Om de competentieverdeling overzichtelijk te houden is ervoor gekozen de burgerlijke rechter te laten oordelen over alle schadeverzoeken op de werkerreinen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

39.

Ten aanzien van de verzoekschriftprocedure heeft de Raad voor de rechtspraak erop gewezen dat dit niet alleen tot meer zaken leidt, maar ook tot een grotere werklast. De reden hiervoor is dat de verzoekschriftprocedure arbeidsintensiever is dan een normaal vernietigingsberoep. Graag vernemen voornoemde leden een reactie van de regering op dit standpunt.

Voor de rechter heeft de verzoekschriftprocedure het voordeel dat hij zich bij de oordeelsvorming kan beperken tot een oordeel over de inhoud van de vordering. Niet de toetsing van het schadeveroorzakende besluit staat centraal, maar het verzoek van de eiser, waardoor de rechter zich direct bezig kan houden met de vraag of deze eiser aanspraak heeft op schadevergoeding.

Ook voor de gelaedeerde en het bestuursorgaan heeft de verzoekschriftprocedure voordelen. De gelaedeerde kan snel en eenvoudig zijn schadeclaim bij de rechter aanhangig maken en krijgt vergeleken met de huidige procedure snel een definitief rechterlijk oordeel over zijn verzoek. Voorts leidt de verzoekschriftprocedure tot vermindering van de bestuurslasten. Als de benadeelde zich tot het bestuursorgaan wendt met het verzoek de schade te vergoeden die wegens een onrechtmatig besluit is geleden, kan het bestuursorgaan besluiten deze schade te vergoeden. Als de benadeelde deze schadevergoeding te laag vindt of als het bestuursorgaan weigert schade te vergoeden, volgt er geen bezwaar- en beroepsprocedure, maar zal de rechter het schadeverzoek eenvoudig kunnen afdoen. In totaliteit zal de in het wetsvoorstel voorgestelde procedure derhalve voor alle partijen minder arbeidsintensief zijn.

40.

De leden van de **PVV**-fractie vragen voor welke rechter wordt gekozen indien het niet duidelijk is of het bedrag hoger of lager ligt dan € 25 000.

De gelaedeerde kan dit zelf bepalen. De hoofdregel is dat de burgerlijke rechter bevoegd is bij schadeverzoeken op het terrein van de Afdeling bestuursrechtspraak en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Maar de gelaedeerde mag ervoor kiezen om bij een relatief geringe claim, dat wil zeggen een schadeclaim tot en met € 25 000, een schadeverzoek bij de bestuursrechter in te dienen. Indien de gelaedeerde tijdens of na afloop van de procedure bij de bestuursrechter toch een hogere schadevergoeding wenst te vorderen, kan hij voor het bedrag dat uitstijgt boven de € 25 000 alsnog de gang naar de burgerlijke rechter maken.

41.

De leden van de **CDA**-fractie steunen het wetsvoorstel bij de voorgestelde bevoegdheidsverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter voor schadeverzoeken wegens onrechtmatige besluiten en daarmee samenhangende voorbereidingshandelingen. Op dit moment is het voor de benadeelde niet altijd duidelijk bij wie hij terecht kan. Bovendien zijn er ook processuele nadelen van heen en weer schuiven tussen burgerlijke rechter en bestuursrecht. In grote lijnen biedt het wetsvoorstel een heldere bevoegdheidsverdeling. De bestuursrechter wordt exclusief bevoegd voor schadezaken op het terrein van de CRvB en de belastingrechter, de burgerlijke rechter op de overige terreinen van het bestuursrecht.

Zij vragen of hiermee de competentieverdeling duidelijk is. Ook vragen zij hoe dit bijvoorbeeld voor schadeclaims bij de onrechtmatige besluiten van de De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Het gaat hier toch om financieel bestuursrecht? De rechter in hoogste instantie voor DNB en AFM is het CBb.

Wij menen dat de competentieverdeling in het wetsvoorstel langs de in de vraag ook geschetste lijnen duidelijk is, al zullen vragen over de afgrenzing in concrete gevallen nooit geheel te vermijden zijn. Schadeclaims als gevolg van onrechtmatige besluiten van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten zullen tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechter behoren, behoudens voor zover het gaat om schadezaken tot en met € 25 000; in dat geval is er keuzevrijheid voor gelaederden tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter.

42.

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering nader in te gaan op het voornemen in het wetsvoorstel om de bestuursrechter bevoegd te laten zijn voor kleinere schadezaken. In schadezaken tot € 25 000 wordt het uitgangspunt losgelaten. Deze leden begrijpen dat hier ook de mogelijkheid van de burgerlijke rechter openstaat. Zij vragen waarom de regering deze keuze heeft gemaakt. Blijft hierbij de mogelijkheid overeind dat toch geprocedeerd wordt bij beide rechters?

Ook in gevallen waarin de burgerlijke rechter bevoegd is om over de schadevergoeding te oordelen, wordt voor claims tot en met € 25 000 de weg naar de bestuursrechter open gehouden. Dit houdt verband met het feit dat voor kleinere claims de extra inspanningen die het kost om de burgerlijke rechter te benaderen nadat ook al een procedure bij de bestuursrechter is gevoerd, relatief zwaar wegen. Daarom blijft bij die claims de mogelijkheid behouden om tijdens of in het verlengde van het beroep bij de bestuursrechter ook bij die rechter een verzoek tot schadevergoeding in te dienen. In die gevallen bestaat daardoor de keuze tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. De mogelijkheid om tegelijkertijd bij beide rechters te procederen of tijdens de procedure «van spoor te wisselen» bestaat dan echter niet: het derde en vierde lid van artikel 8:89 maken dat onmogelijk.

43.

Voornoemde leden delen de opmerkingen in de memorie van toelichting over de onwenselijkheid dat er vaak een zelfstandig schadebesluit moest worden uitgelokt om in aanmerking te komen voor schadevergoeding. Ook de artikelen 8:73 en 8:73a Awb boden niet altijd soelaas aan een benadeelde. De voorgestelde verzoekschriftprocedure kan daarin duidelijk en snel de benadeelde laten weten waar hij aan toe is. Wel rijst de vraag of de bestuursrechter hierop is ingericht. Een verzoekschriftprocedure, bij uitstek een instrument uit het burgerlijk recht, wordt nu geïntroduceerd in het bestuursrecht en ingebed in de Awb. Alleen al het begin is afwijkend.

Elke gang naar een bestuursrechter wordt voorafgegaan door de bezwaarprocedure. Dat is niet het geval bij de verzoekschriftprocedure. Is het bestuursprocesrecht hier voldoende op ingespeeld?

Wij verwachten niet dat de voorgestelde verzoekschriftprocedure de bestuursrechter voor problemen zal stellen. Weliswaar kent ook het burgerlijk procesrecht een verzoekschriftprocedure, maar de nu voorgestelde is een bestuursrechtelijke procedure waarvoor in belangrijke mate de regels voor de gewone procedure van beroep tegen een besluit gelden. Verwezen zij naar het voorgestelde artikel 8:94. Men bedenke daarbij dat het huidige artikel 8:73 het reeds mogelijk maakt om tijdens een beroepsprocedure tegen een besluit een verzoek tot schadevergoeding bij de bestuursrechter in te dienen. In die gevallen gaat er ook geen bezwaarschriftprocedure vooraf aan een verzoek tot toekenning van schadevergoeding, zodat de bestuursrechter al op deze situatie is ingespeeld.

44.

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de gelaedeerde het verzoekschrift na afloop van het beroep tegen het schadeveroorzakende besluit kan indienen, maar ook tijdens de procedure. Op beide gevallen is een ander artikel van toepassing. Zij vragen wat precies de verschillen zijn.

Als het verzoekschrift wordt ingediend na afloop van het beroep tegen het schadeveroorzakende besluit, dan is op dat moment reeds duidelijk dat het schadeveroorzakende besluit onrechtmatig was. De gelaedeerde verzoekt in dat geval eerst het bestuursorgaan om de schade te vergoeden (artikel 8:90, tweede lid). Als het bestuursorgaan vervolgens – binnen acht weken – tot schadevergoeding overgaat en belanghebbende kan zich vinden in de hoogte van het schadebedrag, hoeft de gang naar de rechter uiteraard niet meer te worden gemaakt. Als het bestuursorgaan weigert de schade te vergoeden of als de belanghebbende het bedrag te laag vindt, start de belanghebbende de verzoekschriftprocedure bij de rechter. In artikel 8:90, eerste lid, is voor die situatie geregeld welke rechter bevoegd is het schadeverzoek te behandelen: de bestuursrechter die ook bevoegd was kennis te nemen van het schadeveroorzakende besluit.

Het is ook mogelijk om het schadeverzoek al tijdens het beroep of het hoger beroep tegen het schadeveroorzakende besluit in te dienen. Omdat dan nog niet duidelijk is of het schadeveroorzakende besluit rechtmatig of onrechtmatig is en er derhalve nog een rechter bezig is met de zaak, moeten er dan enkele andere regels gelden. Deze regels staan in artikel 8:91. Als het verzoek wordt gedaan gedurende de procedure tegen het schadeveroorzakende besluit, moet het verzoek worden ingediend bij de rechter waarbij het beroep of hoger beroep tegen dit schadeveroorzakende besluit aanhangig is (art. 8:91, eerste lid). Het is in dat geval niet nodig dat de gelaedeerde eerst een verzoek tot schadevergoeding aan het bestuursorgaan doet (art. 8:91, tweede lid). Het bestuursorgaan kan op dat moment immers nog niet beslissen op een dergelijk verzoek omdat het evenals de gelaedeerde nog in afwachting is van het oordeel van de rechter over het schadeveroorzakende besluit. Het derde lid van artikel 8:91 geeft een regeling voor het geval het verzoek in hoger beroep wordt gedaan. Alsdan beslist de hogerberoepsrechter op het verzoek, tenzij hij het verzoek naar de rechtbank verwijst omdat het naar zijn oordeel behandeling door de rechtbank behoeft.

45.

Als het verzoek na afloop van de beroepsprocedure tegen het schadeveroorzakende besluit wordt gedaan, moet de gelaedeerde eerst schriftelijk het bestuursorgaan om schadevergoeding verzoeken. Deze leden vragen of dit een verzoek is om een appellabel besluit of louter een op de hoogte

stellen van het voornemen om een verzoekprocedure bij de rechter te starten. Zij vragen wat de betekenis is van deze schriftelijke kennisgeving.

De beslissing op het verzoek om schadevergoeding is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Het besluit is echter niet appellabel. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 8:4, eerste lid, aanhef en onder f, Awb. Op dit soort besluiten is de voorgestelde nieuwe titel 8.4 over schadevergoeding van toepassing. Aangezien hierin expliciet is gekozen voor een verzoekschriftprocedure in plaats van een bezwaar- en beroepsprocedure moest in artikel 8:4 worden bepaald dat tegen een besluit van een bestuursorgaan op een verzoek om vergoeding van schade op grond van artikel 8:90, tweede lid, geen beroep openstaat.

46.

Voornoemde leden merken op dat ook hier de bestuursrechter exclusief bevoegd is langs de lijnen van de voorgestelde competentieverdeling. Echter, bij de verzoekschriftprocedure is de burgerlijke rechter als hoofdregel bevoegd in zaken waarbij ten hoogste € 25 000 wordt gevorderd. Deze leden vragen hoe dat rijmt dat met de eerdergenoemde bevoegdheidsverdeling in artikel 8:89 Awb, waarin in het tweede lid de bestuursrechter bevoegd is voor zover de gevraagde vergoeding ten hoogste € 25 000 bedraagt.

Waarschijnlijk is hier een misverstand in het spel. De bestuursrechter is bij uitsluiting bevoegd indien het om een besluit gaat waarover de Centrale Raad van Beroep of de Hoge Raad in belastingzaken oordeelt. In andere gevallen is de bestuursrechter bevoegd bij een gevraagde vergoeding tot en met € 25 000, en is tevens de burgerlijke rechter (tot een onbeperkt bedrag) bevoegd.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten