

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 21 maart 2011

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

Blz.

I.	Algemeen	1
II.	Nadeelcompensatie	3
III.	Onrechtmatige overheidsdaad	7

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad. Zij spreken de hoop uit dat dit wetsvoorstel ertoe bijdraagt dat de werklast voor de rechtspraak vermindert en dat er sneller duidelijkheid voor partijen is. Efficiëntere en duidelijkere procedures zijn in het belang van de overheid, maar belangrijker, ook in het belang van de burger. Een van de uitgangspunten van het bestuursrecht is immers het beschermen van de burgers tegen handelen van de overheid. Voornoemde leden stellen vast dat er op dit moment van elkaar verschillende regelingen zijn ten aanzien van nadeelcompensatie. Zij vinden het goed dat dit wetsvoorstel hierin harmonisatie brengt, ter verdere vereenvoudiging en vergroting van de overzichtelijkheid. Opname in de Awb kan daarvoor zorgen. Het terugbrengen van het aantal wegen waarlangs getracht kan worden schadevergoeding te verkrijgen ten aanzien van onrechtmatig overheidshandelen, kan rekenen op instemming van deze leden. De reden is dat dit duidelijkheid schept omtrent de rechtsgang.

¹ Samenstelling:

Leden: Rouvoet, A. (CU), Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Roon, R. de (PVV), voorzitter, Brinkman, H. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), ondervoorzitter, Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Toorenburg, M.M. van (CDA), Berndsén, M.A. (D66), Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Steur, G.A. van der (VVD), Recourt, J. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Helder, L.M.J.S. (PVV), El Fassed, A. (GL) en Taverne, J. (VVD).
Plv. leden: Slob, A. (CU), Dijkgraaf, E. (SGP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Bochove, B.J. van (CDA), Sterk, W.R.C. (CDA), Dille, W.R. (PVV), Elissen, A. (PVV), Smeets, P.E. (PvdA), Kooiman, C.J.E. (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Janssen, R.A. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Smilde, M.C.A. (CDA), Pechtold, A. (D66), Burg, B.I. van der (VVD), Dijkstra, P.A. (D66), Kuiken, A.H. (PvdA), Liefde, B.C. de (VVD), Spekman, J.L. (PvdA), Azmani, M. (VVD), Bontes, L. (PVV), Voortman, L.G.J. (GL) en Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD).

De duidelijkere competentieverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter in geval van schadeverzoeken bij onrechtmatige besluiten kan eveneens op instemming van deze leden rekenen, in de verwachting dat een uniforme procedure de eenvoud en overzichtelijkheid zal doen toenemen.

Voorts zijn deze leden van mening dat dit wetsvoorstel ertoe kan bijdragen dat de benadeelde zijn schadeclaim op een snellere en eenvoudigere manier bij de rechter aanhangig kan maken. Zij hebben voorts nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat door de diversiteit aan nadeelcompensatieregelingen, de onduidelijk competentieverdeling tussen de bestuursrechter en burgerlijke rechter inzake schadevergoeding ten gevolge van een onrechtmatig overheidsbesluit en andere geconstateerde onduidelijkheden het in de praktijk voor burgers vaak te ingewikkeld is om eventueel geleden nadeel of schade vergoed te krijgen. Voornoemde leden zijn van mening dat het wetsvoorstel deze problemen voor een aanzienlijk deel zal verminderen, al zal de rechtspraak gezien de complexiteit van de materie nooit eenvoudig worden en zullen er in de uitvoering van dit wetsvoorstel in de praktijk mogelijk nieuwe vragen en complicaties ontstaan. Deze leden hebben, onder erkenning van de zeer gedegen voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel waarbij alle beschikbare expertise lijkt te zijn benut, toch nog enige aanvullende vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Naar aanleiding van genoemd voorstel brengen deze leden enkele vragen en op- en aanmerkingen naar voren.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat een aantal zaken uit het overheidsaansprakelijkheidsrecht regelt. Het is goed dat er nu eindelijk een algemene regel komt voor de nadeelcompensatie. Niet langer is men daarbij aangewezen op een soms moeizame verwijzing naar artikel 3:4, tweede lid, Awb. Hetzelfde geldt voor een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de rechters om schade te beoordelen die het gevolg is van onrechtmatig handelen. Een algemene regeling van deze aard hoort bij uitstek thuis in de Awb. Deze leden begrijpen dat over deze materie een brede oriëntatie heeft plaatsgevonden door een studiegroep die de regering van advies heeft voorzien.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel over schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad. Zij steunen de hoofdlijnen van dit voorstel, waarmee bepalingen worden toegevoegd aan de Awb met als doel enkele uitgangspunten te codificeren, te voorzien in een eenvoudigere procedure en zo een vereenvoudiging te bereiken. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

Vorbereiding van dit wetsvoorstel

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)?

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.

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?

Gevolgen van het wetsvoorstel

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?

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.

II. Nadeelcompensatie

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.

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?

Voornoemde 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?

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.

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.

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».

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? 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?

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?

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?

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 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 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.

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? 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 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.

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?

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?

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.

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.

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 schade-oorzaken die wel onder de planschade regeling 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?

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.

De leden van de SP-fractie constateren dat bij nadeelcompensatie is gekozen voor het codificeren van het égalitébeginsel 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?

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?

Artikelsgewijs

Artikel 4:126

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.

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.

Artikel 4:130

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 4:131

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?

III. Onrechtmatige overheidsdaad

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.

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.

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.

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?

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.

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.

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 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.

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?

Vornoemde 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?

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 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. Vornoemde 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.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Puts