

Vergaderjaar 2011–2012

32 621

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

B

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE<sup>1</sup>

Vastgesteld 11 september 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### 1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt de overzichtelijkheid van het nadeelcompensatierecht te verhogen. Deze leden achten dit een positieve doelstelling. Door de opname van een algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan bereikt worden dat de nadeelcompensatieregelingen zoveel mogelijk geharmoniseerd worden. Deze leden oordelen het eveneens positief dat met betrekking tot schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten de onoverzichtelijke bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter door het voorliggende wetsvoorstel verduidelijkt wordt. Tot slot oordelen zij positief over het voorstel voor een zelfstandige verzoekschriftprocedure. Deze kan ertoe bijdragen dat de benadeelde zijn schadeclaim op een snellere en eenvoudiger manier bij de rechter aanhangig kan maken. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovenstaand wetsvoorstel. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel omtrent nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Ieder initiatief om het recht te vereenvoudigen, te versnellen of te verduidelijken achten deze leden in beginsel positief. Bij deze leden bestaat op enkele punten evenwel nog enige onduidelijkheid. Bovendien kan men zich afvragen of met het voorstel in voldoende mate wordt gereageerd op de gesignaleerde problemen in de praktijk. Deze leden hebben nog enkele vragen en

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU), Swagerman (VVD)

opmerkingen over zowel de nadeelcompensatie als de schadevergoeding voor onrechtmatige besluiten.

## 2. Nadeelcompensatie

### 2.1 Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat met het amendement Taverne artikel 8:2a Awb van het wetsvoorstel geschrapt is. De achterliggende gedachte van het amendement, zo stellen deze leden, is in lijn met de opvattingen in het voorontwerp van voorjaar 2007.<sup>1</sup> Deze gedachte is dat bij alle handelingen, zowel feitelijke als appellabele besluiten en niet-appellabele besluiten, een (laagdrempelige) rechtsgang naar de bestuursrechter gevolgd moet kunnen worden. Het schrappen van artikel 8:2a Awb in het wetsvoorstel brengt met zich dat de bevoegdheid van de bestuursrechter thans wordt uitgebreid naar alle gevallen waarin schade ontstaat in het kader van een rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak. Toch, zo stellen deze leden, is enige verheldering noodzakelijk. Noch in de tekst van de Awb noch in de toelichting bij artikel 4:126 Awb wordt de voorwaarde gesteld dat aan het schadeveroorzakende overheidshandelen in het kader van de publiekrechtelijke bevoegdheid of taak een (rechtmatige) belangenafweging vooraf dient te zijn gegaan. Deze voorwaarde volgt wel uit vaste bestuursrechtpraak.<sup>2</sup> De voorwaarde dat aan het schadeveroorzakende overheidshandelen een (rechtmatige) belangenafweging dient te zijn vooraf gegaan, zou niet alleen gelden in de situatie waarin artikel 3:4 lid 2 Awb als grondslag voor nadeelcompensatie dient (dan is sprake van een onzuiver schadebesluit), maar ook bij beroepen tegen zelfstandige schadebesluiten die zijn gebaseerd op het *égalité*beginsel.<sup>3</sup> Het ontbreken van een verwijzing naar deze voorwaarde zou een «omissie van formaat» zijn, aldus mr. dr. M.K.G. Tjepkema.<sup>4</sup> Deze leden vragen de regering of een voorwaarde om aan de toepassing van artikel 4:126 Awb toe te komen inderdaad is dat de schade het gevolg is van een rechtmatige afweging van belangen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering het onderscheid in artikel 4:126 Awb tussen publiekrechtelijke bevoegdheid en publiekrechtelijke taak nader aan te geven. Kan de regering enkele voorbeelden van situaties noemen waarin door de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke taak schade ontstaat? Kan de regering ook aangeven of het nadeel dat ontstaat door het afsluiten en vervolgens rechtmatig afbreken van bevoegdheden- en beleidsovereenkomsten onder omstandigheden onder de vlag van deze ruime bevoegdheidsomschrijving kan vallen?

Tevens vernemen de leden van de VVD-fractie graag van de regering of en zo ja, in hoeverre, het specialiteitsbeginsel een beperking oplegt in de mogelijkheid om nadeelcompensatie toe te kennen. Deze leden vragen specifiek of een aanspraak op nadeelcompensatie ook kan bestaan wanneer degene die om nadeelcompensatie verzoekt een belang heeft dat ten principale niet in de aan de schadeveroorzakende bevoegdheidsuitoefening mocht worden betrokken.

De leden van de **CDA**-fractie stellen allereerst met instemming vast dat bij amendement artikel 8:2a Awb is geschrapt. Zij merken vervolgens op dat artikel 4:126 lid 4 Awb voorziet in de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om bij nadeelcompensatie een vergoeding toe te kennen in andere vorm dan betaling van een geldsom. Op zichzelf kunnen deze leden goed begrijpen dat onder omstandigheden een andere redelijke vorm van schadevergoeding aanvaardbaar is en zelfs voor de hand ligt, bijvoorbeeld het aanbieden van een alternatieve bedrijfslocatie of het aanleggen

<sup>1</sup> Voorontwerp van de Studiegroep Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad, mei 2007, zie <http://www.mkb.nl/download.php?itemID=476904>.

<sup>2</sup> Zie ABRvS 16 maart 2005, AB 2007, 11 en ABRvS 16 maart 2005, LJN AT0533

<sup>3</sup> B.P.M. van Ravels «Een milieurechtelijke equivalent van de Krugerbrug? Een verkenning naar de kansen op nadeelcompensatie ter zake van verlening van een milieuvergunning», in M.N. Boeve en R. Uylenburg (red.), *Kansen in het Omgevingsrecht* (Koemanbundel), Groningen: Europa Law Publishing 2010, blz. 465.

<sup>4</sup> M.K.G. Tjepkema, «De codificatie van het *égalité*beginsel: een paard van Troje in de Awb», *NJB* 2010, blz. 1374 e.v.

van een parallelweg. Deze leden zijn echter wel van oordeel dat een dergelijke mogelijkheid niet uitsluitend ter beoordeling zou moeten zijn aan het bestuursorgaan, maar dat de aanvrager hier ook mee akkoord zou moeten gaan. Deelt de regering de mening van deze leden dat de bepaling aldus moet worden gelezen dat het niet ter discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan is, doch dat ook de aanvrager akkoord moet gaan, alvorens kan worden overgegaan tot een schadevergoeding in andere vorm dan betaling van een geldsom?

Ook stellen de leden van de CDA-fractie dat artikel 4:128 lid 1 Awb voorziet in de mogelijkheid tot vaststelling van een griffierecht van maximaal 500,00 euro bij wettelijk voorschrift – dus niet bij wet in formele zin. Blijkens de toelichting heeft de regering zich bij de vaststelling van het maximumbedrag aangesloten bij regelgeving op dit gebied met betrekking tot procedures bij de gewone rechterlijke macht. Deze leden zijn van mening dat, gelet op de aard van de procedure, namelijk gericht tegen besluiten dan wel feitelijke handelingen van de overheid, de toegang tot de rechter laagdrempelig behoort te zijn en te blijven. Zij kunnen een beperkt griffierecht echter billijken ter voorkoming van lichtvaardige en nodeloze aanvragen tot schadevergoeding, maar vinden 500,00 euro wel erg hoog. Waarom, zo vragen deze leden, is met betrekking tot de tarifiering van de griffierechten niet aangesloten bij artikel 8:41 lid 2 Wet aanpassing bestuursprocesrecht? Vindt de regering ook niet dat uit het oogpunt van toegankelijkheid tot een onafhankelijke rechter, zeker waar het procedures tegen de overheid betreft, slechts een beperkt griffierecht behoort te worden geheven en aansluiting bij de tarifiering als bedoeld in de Wet aanpassing bestuursprocesrecht de voorkeur zou behoren te verdienen?

De leden van de CDA-fractie begrijpen evenmin waarom de regering er niet voor heeft gekozen om ook voor nadeelcompensatieclaims, naast het compensatiebesluit, de mogelijkheid te openen voor een verzoekschriftprocedure, zoals deze thans wel wordt voorgesteld voor schadevergoedingsprocedures op grond van onrechtmatige daad. Volgens deze leden zou een dergelijke verzoekschriftprocedure immers nog hangende de procedure tegen een schadeveroorzakend besluit toepassing kunnen vinden, zoals de Raad van State terecht heeft gesteld in zijn advies.<sup>1</sup> De redenen die de regering aangeeft om hier niet voor te kiezen, overtuigen deze leden helaas niet. Het nadeel van het «rauwelijks» verzoek weegt naar hun oordeel niet op tegen de voordelen van een zelfstandige verzoekschriftprocedure, los van het schadeveroorzakend besluit, dat de snelheid en rechtszekerheid ten goede zal komen en in een aantal gevallen het bezwaar dan wel beroep tegen het schadeveroorzakend besluit overbodig zal maken. Hangende de verzoekschriftprocedure kan de rechter het bestuursorgaan immers alsnog de gelegenheid geven deskundigen te horen of een schadecommissie in te schakelen en de posities van andere benadeelden bij de aanvraag te betrekken. Deze leden vragen of de regering de invoering van een verzoekschriftprocedure niet veel effectiever en eenvoudiger acht.

## 2.2 Bevoegdheden van de bestuursrechter

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat in de aan dit wetsvoorstel gerelateerde literatuur betoogd is dat niet elke uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak automatisch het *égalité*beginsel activeert. In dit kader is, met een verwijzing naar het Franse recht waar het *égalité*beginsel tot ontwikkeling is gekomen, onder meer betoogd dat het criterium geen grondslag voor nadeelcompensatie zou kunnen bieden wanneer de schadeoorzaak gevaarzettend van karakter is.<sup>2</sup> Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de volgende zaak waarover de rechtbank in

<sup>1</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 4, blz. 4.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel* (diss. UL), Deventer: Kluwer 2010, blz. 259 e.v.

Assen uitspraak deed.<sup>1</sup> In deze zaak raakte een omstander gewond door een afgeketste politiekogel in het kader van de rechtmatige jacht op een overvaller van een supermarkt. De schade zou, zo is geredeneerd, niet het gevolg zijn van een gerichte rechtmatige afweging van belangen, maar zou veeleer een incidenteel en onverwacht bijproduct zijn van het rechtmatige optreden van de overheid. Kan in de visie van de regering dit type situatie tot een succesvolle aanspraak op het égalitébeginsel leiden? Als dat het geval is, valt dan niet te vrezen voor claims in een type zaak waarmee de bestuursrechter voorheen niet is geconfronteerd? Als de bestuursrechter hier niet bevoegd zou zijn, is dan de enige weg die nog voor benadeelden open staat het indienen van een claim bij de burgerlijke rechter? Deze leden ontvangen graag de visie van de regering op dit punt.

De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af waarom de regering niet heeft gekozen om, zoals de Raad van State adviseerde, bij geschillen over nadeelcompensatie altijd de bestuursrechter bevoegd te achten, ook indien het nadeel door feitelijk handelen is veroorzaakt. Dat, zo stellen deze leden, zou immers een heldere en eenvoudige competentieafbakening hebben gegeven tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. De Raad stelde terecht: «Het beginsel van de gelijkheid voor de publieke lasten verplicht naar zijn aard slechts de overheid tot schadevergoeding (égalitébeginsel). Het burgerlijk recht kent geen algemene rechtsgrond voor schadevergoeding bij rechtmatige daad. Zij hebben geen betrekking op herstel van een onrechtmatig geachte situatie, maar strekken tot vergoeding van onevenredige schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen». <sup>2</sup> Het advies van de Raad was ook geheel conform het voorstel van de studiegroep Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad die onder leiding stond van Prof. mr M. Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht.

Die studiegroep presenteerde in mei 2007 een voorontwerp.<sup>3</sup> Indien dit advies zou zijn opgevolgd zou de rechtsmacht tussen de burgerlijke en de bestuursrechter naar het oordeel van deze leden op een evenwichtiger en eenvoudiger wijze dan thans is geschied, zijn verdeeld. Het argument van de regering dat de gevolgen van een dergelijke verruiming van de reikwijdte van de regeling op dit moment onvoldoende kunnen worden overzien, overtuigt deze leden niet. Zij verzoeken de regering op dit punt te reageren.

### *2.3 Criteria inzake het recht op nadeelcompensatie*

De leden van de **D66**-fractie hebben nog enkele vragen over verschillende criteria gerelateerd aan de nadeelcompensatie. Deze leden merken op dat artikel 4:126 lid 1 Awb de centrale bepaling in de voorgestelde regeling voor nadeelcompensatie vormt. In deze bepaling zijn twee criteria opgenomen waaraan voldaan moet zijn alvorens een recht op nadeelcompensatie bestaat: de schade moet uitstijgen boven het «normaal maatschappelijk risico» en moet onevenredig zijn «in vergelijking met andere burgers». Deze leden hebben allereerst enkele vragen over de structuur van de regeling. Zij stellen dat in de regeling verschillende criteria zijn opgenomen aan de hand waarvan kan worden bepaald of een nadeel «onevenredig» is. Naast de twee in artikel 4:126 lid 1 Awb opgenomen kernvoorwaarden van de speciale en abnormale last gaat het om de actieve en passieve risicoaanvaarding (artikel 4:126 lid 2, a Awb), de schadebeperkingsplicht (artikel 4:126 lid 2, b Awb), het bestaan van «eigen schuld» (artikel 4:126 lid 2, c Awb), het anderszins verzekerd zijn van de schade (artikel 4:126 lid 2, d Awb) en de voordeelstoerekening (artikel 4:126 lid 3). Het is deze leden niet duidelijk hoe deze nadere criteria zich verhouden tot de algemene, in artikel 4:126 lid 1 Awb opgenomen criteria. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat die nadere

<sup>1</sup> Rb. Assen 13 februari 2001, JB 2001, 103, TVP 2001, blz. 40–41, m.nt. GEvM, schietpartij bij C1000.

<sup>2</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 4, blz. 3.

<sup>3</sup> Voorontwerp van de Studiegroep Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad, mei 2007, zie <http://www.mkb.nl/download.php?itemID=476904>.

criteria een uitwerking vormen van de gezichtspunten die bij de beoordeling van verzoeken om nadeelcompensatie in aanmerking moeten worden genomen.<sup>1</sup> Betekent dit dat deze gezichtspunten een uitwerking zijn van de (kennelijk overkoepelend bedoelde) «kernvoorwaarden» uit art. 4:126 lid 1 Awb? Of zijn het zelfstandige criteria, die los staan van de toets aan de speciale en de abnormale last en dus ieder voor zich kunnen leiden tot het oordeel dat geen vergoedingsplicht bestaat? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering.

Het is de leden van de D66-fractie voorts opgevallen dat in de literatuur uiteenlopend wordt gedacht over de vraag of bij aanvragen om nadeelcompensatie op basis van het *égalité*beginsel, analoog aan het civielrechtelijke systeem van aansprakelijkheid, een onderscheid moet worden gemaakt tussen de fase van vestiging van de (*égalité*)aansprakelijkheid en de bepaling van de omvang van de aansprakelijkheid. Sommige deskundigen betogen dat een dergelijk onderscheid ook van toepassing is op het onderhavige wetsvoorstel,<sup>2</sup> terwijl anderen menen dat noch uit het huidige voorstel,<sup>3</sup> noch uit de bestuursrechtelijke jurisprudentie<sup>4</sup> valt af te leiden dat het onderscheid tussen vestiging en omvang van de aansprakelijkheid altijd zou gelden bij aanspraken op nadeelcompensatie. Deze leden vernemen graag wat de visie van de regering is.

De leden van de D66-fractie hebben tevens enkele vragen over de selectie van de in het wetsvoorstel opgenomen criteria. Zij merken op dat de regering ervoor heeft gekozen om afdeling 6.1.10 Burgerlijk Wetboek (BW) niet analoog toe te passen op verzoeken om nadeelcompensatie. In plaats daarvan is gekozen voor «een goed bij het bestuursrecht aansluitende regeling» van een aantal aspecten met betrekking tot de verplichting tot schadevergoeding wegens rechtmatig overheids-handelen in titel 4.5.<sup>5</sup> Deze leden vinden het opmerkelijk dat het voor de praktijk belangrijke criterium van het causaal verband (artikel 6:98 BW) niet in de Awb-regeling is opgenomen, terwijl dit wel geldt voor de voordeelstoerekening en de schadebeperkingsplicht. Deze leden vernemen graag van de regering waarom een met artikel 6:98 BW vergelijkbare bepaling in de regeling ontbreekt.<sup>6</sup> In de literatuur is voorts gepleit voor een uitdrukkelijker standpuntbepaling van de rechter ten aanzien van de toepasselijke causaliteitsleer bij verzoeken om planschade en is ervoor gepleit dat de rechter expliciet aansluiting zoekt bij artikel 6:98 BW.<sup>7</sup> Het zwijgen van de wetgever op dit punt roept opnieuw vragen op bij deze leden. Kan de bestuursrechter bij verzoeken om nadeelcompensatie artikel 6:98 BW analoog toepassen? Of geldt bij verplichtingen tot nadeelcompensatie een van het civiele recht afwijkende causaliteitsleer? Zo ja, kan de regering daarvan de contouren schetsen?

De leden van de D66-fractie constateren vervolgens dat in de memorie van toelichting is opgemerkt dat het bij het *égalité*beginsel gaat om een ander soort evenredigheid dan bij artikel 3:4 lid 2 Awb. In dat verband wordt opgemerkt dat het bij de *égalité* niet gaat om de doel-middel-evenredigheid, maar om de onevenredigheid in vergelijking met anderen.<sup>8</sup> Over deze «anderen» wordt later opgemerkt dat het moet gaan om een vergelijking met een referentiegroep bestaande uit burgers of instellingen «die niet door de handeling getroffen worden».<sup>9</sup> Op bladzijde 23 van de memorie van toelichting wordt echter opgemerkt dat het erom gaat dat de gelijke behandeling wordt verstoord «doordat de schade bij een klein deel van die groep terecht komt, terwijl anderen in een min of meer gelijke positie niet of veel of minder getroffen worden».<sup>10</sup> Aangezien het hier volgens de regering gaat om een «kernvoorwaarde» die het *égalité*beginsel zijn betekenis geeft, vragen deze leden de regering of het niet goed zou zijn de praktijk meer houvast te geven over de wijze waarop deze voorwaarde moet worden toegepast. Uit de genoemde passages

<sup>1</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 24.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld G.M. van den Broek, «Eén uniforme nadeelcompensatieregeling in de Awb?», in: A.A.J. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar* (Van Buuren-bundel), Deventer: Kluwer 2011, blz. 37 e.v., i.h.b. blz. 44. Zie ook M.W. Scheltema, «Het wetsvoorstel schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (nadeelcompensatie)», *Verkeersrecht* 2011, blz. 202.

<sup>3</sup> B.J. van Ettekoven, «Nieuw overheidsaansprakelijkheidsrecht», *Verkeersrecht* 2011, blz. 213.

<sup>4</sup> M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel* (diss. UL), Deventer: Kluwer 2010, blz. 889–891.

<sup>5</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 20.

<sup>6</sup> Vgl. M.W. Scheltema, «Het wetsvoorstel schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (nadeelcompensatie)», *Verkeersrecht* 2011, blz. 202–203.

<sup>7</sup> W. Dijkshoorn, *Planschaderecht en privaatrechtelijk schadevergoedingsrecht* (diss. EUR), Den Haag: Bju 2011, blz. 155.

<sup>8</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 9.

<sup>9</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 13.

<sup>10</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 23.

blijkt enerzijds dat het moet gaan om een vergelijking met andere niet-getroffenen, en anderzijds om een vergelijking met andere wel, maar minder hard getroffen. Ook de nota naar aanleiding van het verslag biedt op dit punt geen uitsluitel.<sup>1</sup> Deze leden vragen dus of bij schade die het gevolg is van een algemeen verbindend voorschrift in beginsel dient te worden vergeleken met allen die door een dergelijk voorschrift worden getroffen (interne vergelijking) of met allen die daardoor *niet* worden getroffen (externe vergelijking). Is de schade die volgt uit een beschikking per definitie speciaal, nu er in de regel geen anderen door dezelfde beschikking getroffen worden, of is ook dan ruimte voor een vergelijking met andere, wellicht minder zwaar getroffen, namelijk zij die met een vergelijkbare beschikking (op basis van dezelfde regeling) zijn geconfronteerd? Kan de regering voor verschillende soorten bestuurshandelingen, waaronder in ieder geval algemeen verbindende voorschriften, beschikkingen en besluiten van algemene strekking aangeven op welke wijze in de rechtspraak invulling wordt gegeven aan de juiste referentiegroep? Kan de regering voorts nader verduidelijken of het égalitébeginsel eraan in de weg staat dat een grote groep getroffen zou kunnen claimen «speciaal» te zijn getroffen? Is er bijvoorbeeld een bepaalde kwantitatieve grens aan te geven waar een last ophoudt «speciaal» te zijn? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze punten.

In de memorie van toelichting wordt tevens opgemerkt dat de «kernvoorwaarde» van de speciale last soms geen «onderscheidende betekenis» heeft.<sup>2</sup> Het is de leden van de D66-fractie niet meteen duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Kan de regering een voorbeeld geven van een situatie waarin deze voorwaarde geen onderscheidende betekenis heeft? Voorts vragen deze leden of de regering eveneens kan aangeven waarom zij heeft gekozen om in de kernbepaling artikel 4:126 lid 1 Awb, een criterium op te nemen dat kennelijk in veel gevallen geen onderscheidende betekenis heeft bij de beoordeling van aanvragen om nadeelcompensatie.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de invulling van het begrip «abnormale last» in hoge mate afhangt van de omstandigheden van het geval.<sup>2</sup> Enkele van die omstandigheden zijn aangegeven, maar volgen bijvoorbeeld ook uit uitspraken van de Hoge Raad.<sup>3</sup> Opmerkelijk in de ogen van deze leden is dat één van de factoren die in dit arrest worden genoemd, namelijk het gewicht van het met de rechtmatige overheidshandeling gediende belang, niet wordt genoemd in de toelichting, noch in artikel 4:126 lid 1 Awb. Deze leden vragen of uit het zwijgen van de regering op dit punt moet worden afgeleid dat dit geen relevante maatstaf is om te beoordelen of een schade boven het «normaal maatschappelijk risico» uitstijgt.

Een in de literatuur veelvuldig gevoerd debat gaat over de vraag of bij het beoordelen van verzoeken om nadeelcompensatie rekening mag worden gehouden met het draagkrachtbeginsel, zo stellen de leden van de D66-fractie. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) is overwogen dat het hanteren van een element van objectgerelateerde draagkracht door het toepassen van een vast percentage rechtvaardig werd geacht, omdat in een dergelijk percentage het draagkrachtprincipe tot uitdrukking komt.<sup>4</sup> In de literatuur is opgemerkt dat deze overweging op gespannen voet staat met de theorie en jurisprudentie over nadeelcompensatie en het draagkrachtbeginsel.<sup>5</sup> Uit HR 3 april 1998, AB 1998, 256 blijkt dat het draagkrachtbeginsel geen rol mag spelen bij het toetsen van verzoeken om nadeelcompensatie. Dat roept bij deze leden enkele vragen op. Moet die jurisprudentie naar de mening van de regering thans als achterhaald worden beschouwd? Kan de Nederlandse praktijk in dit verband

<sup>1</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 6, blz. 5.

<sup>2</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 23.

<sup>3</sup> HR 17 september 2004, NJ 2006, 41.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, A, p. 23.

<sup>5</sup> B.P.M. van Ravels, «De nieuwe redelijkheid bij tegemoetkomen in planschade», *O&A* 2008, blz. 138–139.

aansluiting zoeken bij de jurisprudentie van de Franse bestuursrechter, die minder moeite lijkt te hebben met de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij verzoeken om nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel?<sup>1</sup> Kunnen bestuursorganen vaker gebruik maken van een «objectgerelateerd draagkrachtbeginsel», door bijvoorbeeld een vast percentage van de winst tot het normaal maatschappelijk risico te rekenen? Binnen welke bandbreedtes mag een dergelijk percentage worden gehanteerd? En aan welke «objecten» kunnen dergelijke percentages worden gerelateerd? Is denkbaar dat niet aan de omzet wordt gerelateerd, maar aan de winst van een onderneming? Graag zien deze leden antwoorden van de regering op deze vragen tegemoet.

Voorts stellen de leden van de D66-fractie dat in de literatuur veel kritiek op de vaste praktijk is, waarbij 15 procent van de omzet op jaarbasis tot het normaal maatschappelijk risico wordt gerekend.<sup>2</sup> Opgemerkt is dat dit percentage bij verschillende typen ondernemingen heel verschillend uitwerkt. Deze leden vragen hoe de regering deze kritiek beoordeelt. Moet de drempelmethode niet worden verlaten voor de in de praktijk gehanteerde kortingsmethode? In de memorie van toelichting merkt de regering op dat de voorlopige beoordeling van het bestuursorgaan over de vraag of de schade boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt een discretionaire bevoegdheid betreft. De terughoudende toetsing door de bestuursrechter van deze bevoegdheid is in de literatuur echter niet zelden voorwerp van kritiek, nu het bestuur te veel vrijheid zou genieten bij de beoordeling van de onevenredigheid van de schade.<sup>3</sup> In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer blijft de regering voorzichtig. De rechter kan aan beleidsregels toetsen en daarmee zou een scherpere rechterlijke toetsing niet nodig zijn, zo lijkt de regering te redeneren. Niettemin vragen deze leden of het ook in de ogen van de regering bij nader inzien toch niet voor de hand ligt om de bestuursrechter intensiever te laten toetsen of schade naar zijn oordeel boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt, zodat hij zijn eigen oordeel in de plaats van dat van het bestuur kan stellen. Daarnaast vragen deze leden of er naar het oordeel van de regering niet een rol is weggelegd voor de wetgever om de in de literatuur gesignaleerde onbillijkheden te redresseren.

Vervolgens constateren de leden van de D66-fractie dat het criterium van de risicoaanvaarding is gecodificeerd in artikel 4:126 lid 2, a Awb. Bij dit criterium is het van belang of de aanvrager de ongunstige maatregel kon voorzien.<sup>4</sup> Eveneens wordt gesteld dat ook bij de vraag of de schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort de «voorzienbaarheid van de handeling en de gevolgen daarvan voor de benadeelde» van belang is.<sup>5</sup> Op dit punt vragen deze leden of de regering kan aangeven waarin het verschil tussen de toets aan het voorzienbaarheids criterium bij beide criteria is gelegen. Uit de jurisprudentie over artikel 49 WRO blijkt dat de bron van voorzienbaarheid moet zijn gelegen in een «concreet beleidsvoornemen»: een ruimtelijk beleidsstuk dat openbaar moet zijn gemaakt maar geen formele status hoeft te hebben.<sup>6</sup> Deze leden vragen de regering of zij van oordeel is dat ook bij verzoeken om nadeelcompensatie uit hoofde van deze titel een dergelijke beperking van bronnen van voorzienbaarheid geldt. Of kan risicoaanvaarding ook worden gebaseerd op andere voortekenen dan beleidsstukken, bijvoorbeeld feitelijke handelingen, zoals bijvoorbeeld in de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) op 16 november 2005 waarin de ABRvS spreekt van «concrete, bijvoorbeeld uit bekendgemaakte beleidsstukken blijkende feiten en omstandigheden».<sup>7</sup> Bij risicoaanvaarding speelt voorts de peildatum een belangrijke rol bij de vraag wanneer een nadeel voorzienbaar is. Het gaat om de vraag of de verzoeker investeringen doet *op het moment* waarop hij de ongunstige

<sup>1</sup> M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel* (diss. UL), Deventer: Kluwer 2010, blz. 517–519.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld E.H. Horlings, «Een (on)billijke drempel bij het toekennen van nadeelcompensatie», *O&A* 2007, blz. 108.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld R.J.N. Schlössels, «Discretionair aansprakelijkheidsrecht?», in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & N.M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012, blz. 36 e.v. Zie ook J.A.M.A. Sluysmans, «Wat kan het nadeelcompensatierecht leren van het onteigeningsrecht?», in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & N.M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012, blz. 465–466.

<sup>4</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 24.

<sup>5</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 23.

<sup>6</sup> zie bijvoorbeeld ABRvS 17 augustus 2005, AB 2006, blz. 164.

<sup>7</sup> ABRvS 16 november 2005, LJN AU6222.

maatregel kon voorzien. Deze leden vragen of de regering kan aangeven welk moment in het algemeen als peildatum dient te worden aangenomen. Tevens vragen zij de regering of zij voorbeelden kan geven van het criterium van passieve risicoaanvaarding (anders dan in situaties van planschade).

Ook constateren de leden van de D66-fractie dat het criterium van de eigen schuld is gecodificeerd in artikel 4:126 lid 2, c Awb. In het Voorontwerp was deze bepaling niet opgenomen. Kan de regering beargumenteren waarom zij heeft gekozen deze maatstaf alsnog in het wetsvoorstel op te nemen? Kan de regering eveneens beargumenteren waarin het verschil tussen artikel 4:126 lid 2, a Awb (risicoaanvaarding) en artikel 4:126 lid 2, c Awb (eigen schuld) is gelegen, mede nu de Hoge Raad (HR) geen onderscheid wenst te maken tussen risicoaanvaarding en eigen schuld?<sup>1</sup> Daarnaast vragen deze leden de regering enkele voorbeelden te noemen van situaties waarin de bestuursrechter vanwege de aanwezigheid van eigen schuld een aanvraag om nadeelcompensatie zou kunnen afwijzen (anders dan vanwege risicoaanvaarding of het niet voldoen aan de schadebeperkingsplicht).

Ten slotte stellen de leden van de D66-fractie dat het omstreden is of voor de toepassing van artikel 4:126 Awb als voorwaarde geldt dat het *voor de overheid* voorzienbaar was dat onevenredig nadeel zou ontstaan. De Hoge Raad heeft deze voorwaarde gesteld, maar de ABRvS stelde deze voorwaarde in een uitspraak uitdrukkelijk niet.<sup>2</sup> Dit brengt deze leden tot de vraag of uit het zwijgen van de regering in de wetstekst en de toelichting op dit punt moet worden afgeleid dat zij de voorzienbaarheid van onevenredig nadeel geen voorwaarde acht om aan de toepassing van artikel 4:126 lid 1 Awb toe te komen.

### 3. Schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaden

#### 3.1 Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie stellen dat in de verjaringsregeling van artikel 8:93 Awb wordt verduidelijkt wanneer de verjaringstermijn aanvangt. Prof. dr. B.J. Schueler heeft daarover opgemerkt dat deze bepaling zou moeten worden aangevuld met de situatie waarin de onrechtmatigheid van een besluit volgt uit de herroeping of intrekking ervan of wanneer vernietiging in administratief beroep heeft plaatsgevonden.<sup>3</sup> Volgens de huidige formulering zouden vorderingen uit onrechtmatige daad waarin de vernietiging op deze gronden plaats vindt, nooit verjaren. Is dit de bedoeling van de regering? Zijn de in artikel 8:93 Awb geformuleerde situaties limitatief bedoeld? Zo nee, dient de regeling van artikel 8:93 Awb dan niet met deze situaties te worden aangevuld? Ook hebben deze leden vernomen dat mr. C. N. J. Kortmann heeft voorgesteld om te bepalen dat de verjaringstermijn zou aanvangen op de dag na de bekendmaking van het schadeveroorzakende besluit, waarbij het instellen van bezwaar, beroep en hoger beroep als stuitingshandeling heeft te gelden en de verjaringstermijn dus niet loopt zolang er niet op het bezwaar, beroep of hoger beroep is beslist.<sup>4</sup> Heeft een dergelijke regeling, zo vragen deze leden de regering, niet het voordeel dat meer helderheid ontstaat dan door de huidige, lacuneuze formulering in artikel 8:93 Awb?

Waar het schadevergoeding bij een onrechtmatige overheidsdaad betreft, zijn de leden van de **D66**-fractie positief gestemd over het voorstel om de thans vigerende uitgebreide rechtsmiddelen terug te brengen tot een logisch en beknopt geheel. Deze leden merken op dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat het leerstuk van de formele rechtskracht ongemoed wordt gelaten, hoewel dit leerstuk in de praktijk

<sup>1</sup> HR 28 juni 1991, *NJ* 1992, 622.

<sup>2</sup> Zie respectievelijk HR 28 mei 2004, *NJ* 2005, 392, m.nt. JBMV en ABRvS 28 juni 2006, *AB* 2007, 20.

<sup>3</sup> Zie B.J. Schueler, «De onrechtmatige overheidsdaad in het Voorontwerp Schadevergoeding», *NTB* 2007, blz. 292.

<sup>4</sup> Zie C.N.J. Kortmann «Het voorontwerp schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten: een probaat middel tegen procespijn», *O&A* 2007, blz. 134.



als problematisch wordt beschouwd. Zij hebben de indruk dat dit leerstuk niet in alle gevallen bijdraagt aan een rechtvaardig oordeel en noemen als voorbeeld het arrest Kuijpers/Valkenswaard.<sup>1</sup> In dat arrest kon geen schadevergoeding worden gevorderd voor een besluit dat in latere jurisprudentie onrechtmatig bleek, nu het niet was aangevochten. Hier werden dus geen consequenties verbonden aan onrechtmatig bestuur. Deze leden vragen de regering om welke reden de regering dit leerstuk nu ongemoeid wenst te laten en of er überhaupt naar alternatieven is gezocht.

### 3.2 Bevoegdheden van de bestuursrechter

De leden van de **VVD**-fractie wijzen er vervolgens op dat mr. J.C.A. de Poorter en mr. dr. K.J. de Graaf de vraag hebben opgeroepen wat de status is van de beslissing van het bestuursorgaan op het verzoek om schadevergoeding (zie artikel 8:90 lid 2 Awb).<sup>2</sup> In welke mate is het oordeel van het bestuursorgaan bindend voor de bestuursrechter? Heeft laatstgenoemde de ruimte om een geheel eigen afweging te maken, abstraherend van het oordeel van het bestuursorgaan? Deze leden denken hierbij bijvoorbeeld aan de situatie dat de bestuursrechter tot een lager te vergoeden bedrag komt dan het bestuursorgaan bereid was te betalen. Heeft de burger dan desalniettemin recht op het door het bestuursorgaan erkende bedrag? Deze leden vernemen in deze context gaarne een reactie van de regering op de brief d.d. 3 mei jl. die de leden van de Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie ontvingen van het Gemeentelijk Platform Kabels & Leidingen (GPKL).<sup>3</sup>

De voorgestelde bevoegdheidsverdeling laat een breuk zien met de situatie zoals deze tot nu toe is, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie. De verdeling van de rechtsmacht is, zoals ook de Raad van State reeds constateerde, niet eenduidig: «De competentie van de bestuursrechter is deels exclusief (HR, Centrale Raad van Beroep (CRvB)) en deels beperkt (ABRvS en College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb)) voor verzoeken om schadevergoeding tot maximaal 5 000 euro (later verhoogd tot 25 000 euro). De burgerlijke rechter is bevoegd te oordelen over verzoeken om schadevergoeding indien de schade wordt veroorzaakt door een besluit waarover de ABRvS en het Cbb oordelen tot een bedrag van 5 000 euro (nota bene: nu 25 000 euro) facultatief en daarboven exclusief.<sup>4</sup> Deze leden merken op dat hiermee de overlap niet wordt weggenomen en dat in een aantal gevallen, bijvoorbeeld daar waar de schade hangende de procedure voor de bestuursrechter, toch hoger blijkt te zijn dan 25 000 euro, er alsnog voor het meerdere bedrag een procedure dient te worden gestart bij de burgerlijke rechter. Deze leden onderschrijven de conclusie in het advies van de Raad van State dat, alles afwegende, «in ieder geval zonder nadere regeling van het bestuursrechtelijk bewijsrecht een exclusieve bevoegdheid voor de bestuursrechter in schadevergoedingszaken niet in de rede ligt. De keuzes die het voorstel met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling maakt, zijn niet dragend gemotiveerd en zullen waarschijnlijk leiden tot nieuwe competentiediscussies, terwijl het belang van de rechtsbescherming met de gemaakte keuzes niet wordt gediend».<sup>5</sup> Men zou zich zelfs af kunnen vragen of deze exclusieve bevoegdheid van de bestuursrechter niet in strijd komt met artikel 112 van de Grondwet. Zou het, zo vragen deze leden de regering, niet veel meer in de rede liggen om een eenduidige bevoegdheidskeuze te maken, zoals de Raad van State suggereert?

Een motivering voor de «knip» bij 25 000 euro ontbreekt, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Naar het oordeel van deze leden zouden de CRvB en het Cbb even goed als de burgerlijke rechter een oordeel kunnen vellen over schadevergoedingen die de som van 25 000 euro te boven

<sup>1</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 45.

<sup>2</sup> J.C.A. de Poorter en mr. dr. K.J. de Graaf, «Doel en functie van de bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst», Den Haag: Raad van State 2011, blz. 129.

<sup>3</sup> Brief van GPKL aan de leden van de commissie V&J betreffende Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, 3 mei 2012, griffienummer 150532 (bijgevoegd).

<sup>4</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 4, blz. 7.

<sup>5</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 4, blz. 8.

gaan. Daar komt bij dat er voor schadeclaims in verband met nadeelcompensatie geen maximum is gesteld aan de te vergoeden bedragen met betrekking tot de competentieafbakening. Hier, zo stellen deze leden, is sprake van onevenwichtigheid in het wetsvoorstel.

Zij onderschrijven het standpunt van de Raad van State dat «de partijen-verhouding noch de hoogte van het schadebedrag een overtuigend criterium is voor de bevoegdheidsafbakening».<sup>1</sup> Wordt hiermee, zo vragen deze leden de regering, nu juist de door het wetsvoorstel beoogde vereenvoudiging en helderheid in de doolhof van het bestuursrecht niet geweld aangedaan? Zou het geen aanbeveling verdienen om de gevraagde schadevergoeding niet aan een maximum te binden?

In artikel 8:89 lid 4 Awb wordt bepaald dat zolang het verzoek van de belanghebbende bij de bestuursrechter aanhangig is, de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van de schade niet ontvankelijk verklaart. De leden van de CDA-fractie merken op dat deze bepaling niet zou behoren te gelden voor verzoeken die betrekking hebben op schadevergoeding van het meerdere schadebedrag boven de 25 000 euro. Is de regering het eens met deze interpretatie, in die zin dat deze laatste verzoeken bij de burgerlijke rechter ontvankelijk behoren te zijn, ook hangende de behandeling voor de bestuursrechter van de eis tot schadevergoeding tot 25 000 euro?

Ten slotte merken de leden van de CDA-fractie op dat artikel 8:95 bepaalt dat indien de bestuursrechter het verzoek geheel of gedeeltelijk toewijst, deze het bestuursorgaan veroordeelt tot vergoeding van schade. Houdt dit in, zo vragen zij zich af, dat de bestuursrechter zich beperkt tot de vaststelling dat er schadevergoeding moet worden betaald of is de bestuursrechter ook bevoegd de hoogte van het schadevergoedingsbedrag zelf vast te stellen?

De leden van de **D66**-fractie constateren dat in het wetsvoorstel de competentieverdeling wordt bepaald door het materiële rechtsgebied waarop het besluit betrekking heeft. De strikte scheiding die hiermee beoogd wordt achten deze leden positief. Nu de competentie zal worden verdeeld naar de deskundigheid van beide typen rechters, begrijpen deze leden echter niet goed waarom een uitzondering gemaakt wordt voor kleine vorderingen. Als de competentieverdeling voldoende voorzienbaar is, lijkt het immers niet noodzakelijk zo een gedeelde competentie als «escape» te handhaven. Deze leden vragen of naar de mening van de regering hiermee geen onnodige inbreuk op de competentieverdeling wordt gemaakt.

### *3.3 Verzoekschriftprocedure*

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat artikel 8:92 Awb stelt dat het verzoekschrift onder meer de aard en het bedrag van de gevorderde schade en de gronden van het verzoek dient te bevatten. In het eerder genoemde artikel van Schueler wordt gesteld dat de memorie van toelichting onvoldoende duidelijk maakt of verzoekers hiermee in een «schadefuik» kunnen lopen.<sup>2</sup> In de memorie van toelichting wordt immers gesteld dat «het beginsel van de goede procesorde» er aan in de weg kan staan om in de procedure ten overstaan van de bestuursrechter nadere gegevens te overleggen.<sup>3</sup> Het codificeren van een dergelijke fuik zou betekenen dat bij het verzoekschrift de aard en de hoogte van de schade zoveel mogelijk moeten worden gespecificeerd en dat verzoekers, als zij dit niet doen, van de rechter te horen kunnen krijgen dat zij te laat zijn met het specificeren van hun verzoek, zodat de rechter daarmee geen rekening meer kan houden. Noch de tekst van het voorstel noch de toelichting biedt de garantie dat de rechter met een vermeerdering of specificatie van het

---

<sup>1</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 4, blz. 7.

<sup>2</sup> B.J. Schueler, 2007, blz. 294.

<sup>3</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 49.

schadebedrag rekening zal houden. De rechter kan dit doen.<sup>1</sup> Heeft de regering inderdaad beoogd om een dergelijke «schadevuik» te codificeren? Kan de regering de volgens de heer Schueler multi-interpretabele passage op bladzijde 49 van de memorie van toelichting nader specificeren, op een zodanige wijze dat de rechtspraak daaraan houvast heeft en benadeelden niet onnodig worden geconfronteerd met procedurele vuiken?

De leden van de VVD-fractie merken op dat een vergelijkbare vraag zich laat stellen naar aanleiding van het onderdeel nadeelcompensatie. Het vasthouden aan het besluitmodel betekent dat de procedure een aanvang neemt met een aanvraag bij het bestuursorgaan. De memorie van toelichting bij het voorontwerp maakt onvoldoende duidelijk in hoeverre de aanvrager al bij de aanvraag, of in ieder geval in de bestuurlijke fase, op straffe van het verspelen van de mogelijkheid van onderbouwing in rechte, bewijs moet leveren inzake de geclaimde schade en het oorzakelijk verband. Er wordt in artikel 4:127 Awb slechts melding gemaakt van een aanduiding van de schadeoorzaak, een opgave van de aard van de geleden of te lijden schade – voor zover redelijkerwijs mogelijk – en specificatie van het schadebedrag.<sup>2</sup> Immers, artikel 4:2 Awb, waarop de bewijsvuik wordt gebaseerd, wordt onverkort van toepassing geacht op aanvragen van nadeelcompensatie. In hoeverre is het mogelijk om de aanvraag in de rechterlijke fase nog aan te vullen? Heeft de regering beoogd een «nadeelcompensatievuik» in het leven te roepen?

De leden van de **CDA**-fractie stellen dat de termijn van 8 weken als bedoeld in artikel 8:90 lid 2 Awb onnodige vertraging oproept indien met het vernietigen of het herroepen van het schadeveroorzakende besluit de aansprakelijkheid van het bestuursorgaan vaststaat, zodat er geen gegronde reden is om het indienen van een verzoekschrift nog weer met 8 weken te vertragen. De wachttijd geldt bovendien niet als gekozen wordt voor de burgerlijke rechter. Indien sprake is van een besluit waartegen geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld, bijvoorbeeld in het geval het bestuursorgaan schriftelijk heeft vastgesteld om wel schadevergoeding te geven, maar de benadeelde de schadevergoeding te laag vindt, kan de kwestie immers worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter.<sup>3</sup> Deze leden zijn van oordeel dat de suggestie van de Raad van State om een voorschrift in te lassen, dat erop neerkomt dat de bestuursrechter na ontvangst van het verzoekschrift het bestuursorgaan in de gelegenheid stelt om binnen 8 weken mede te delen of het bereid is de schade te vergoeden, een betere oplossing is dan de thans in het voorstel opgenomen bepaling. Daarmee kan de termijn van 8 weken worden bekort en in de gevallen waarin zulks niet nodig is, kan van de «wachttijd» geheel worden afgezien. Kan de regering nog eens aangeven op welke inhoudelijke gronden zij deze suggestie niet heeft willen overnemen?

De zelfstandige verzoekschriftprocedure is een nuttige vervanging van verschillende rechtswegen in het huidige recht, zo stellen de leden van de **D66**-fractie. Het is sneller en eenvoudiger. Deze leden hebben niettemin nog twee vragen op dit punt. Zij merken op dat de nieuwe verzoekschriftprocedure ook het zelfstandig schadebesluit vervangt. Dit besluit moet op dit moment volgens de geldende regels worden onderbouwd en gemotiveerd. Bij het nieuw voorgestelde verzoekschrift is dit niet het geval, nu dit geen besluit is. Vreest de regering geen onevenredige verschuiving van de bewijslast van het bestuursorgaan naar de burger? Deze leden zien graag een gemotiveerd antwoord tegemoet. Zij stellen ook dat daarnaast, in de huidige praktijk, de versnippering van schadeprocedures een probleem vormt, omdat schade veroorzaakt door een onrechtmatig besluit op een andere manier behandeld dient te worden dan schade die voortkomt uit feitelijke overheids-handelingen. Het is deze

<sup>1</sup> TK, 2010–2011, 32 621, nr. 3, blz. 49.

<sup>2</sup> Zie R.J.N. Schlössels, «Het voorontwerp nadeelcompensatie en schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten», Gst 2007, blz. 113.

<sup>3</sup> Zie ook TK, 2010–2011, 32 621, nr. 4, blz. 12.

leden onduidelijk of dit probleem met het wetsvoorstel wordt opgelost.  
Kan de regering nog eens nader op dit punt ingaan?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,  
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,  
Van Dooren