

2

Nadeelcompensatie

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten) (32621).**

De voorzitter:

Ik heet de minister van Veiligheid en Justitie nogmaals van harte welkom in de Eerste Kamer. Dat geldt ook voor de regeringscommissaris, de heer Scheltema.

De beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

We starten met de eerste termijn van de Kamer.
Het woord is aan mevrouw Lokin-Sassen.



Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Voorzitter. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt in de Algemene wet bestuursrecht een algemene regeling te treffen met betrekking tot nadeelcompensatie bij rechtmatige overheidsdaad en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad. Ik zal die twee punten achtereenvolgens nader bekijken.

Dit voorstel geeft een algemene grondslag voor nadeelcompensatie. Deze algemene grondslag hoort inderdaad thuis in de Algemene wet bestuursrecht en wijst in vrijwel alle gevallen de bestuursrechter als de bevoegde rechter aan, niet alleen voor appellabele besluiten, maar ook voor rechtmatige handelingen van het bestuur. Dat is ontegenzeggelijk een voordeel in verhouding tot de thans geldende bijzondere regelgeving op dit terrein, neergelegd in een aantal specifieke wetten. De regering heeft ervoor gekozen om één beginsel te codificeren, namelijk het *égalité*-beginsel als belangrijkste grondslag voor nadeelcompensatie. Maar beginselen gelden, ongeacht of ze gecodificeerd zijn of niet. Het betekent dat ook andere beginselen, zoals het in de memorie van toelichting op pagina dertien genoemde beginsel van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel en het door de minister niet genoemde evenredigheidsbeginsel, naast andere nog steeds als grondslag kunnen dienen voor nadeelcompensatie en aan de rechter ter toetsing kunnen voorliggen. Is de minister het hiermee eens? Graag hoort mijn fractie uit de mond van de minister dat de zojuist door mij geschets- te opvatting een correcte is.

Het wetsvoorstel geeft tamelijk gedetailleerd aan wanneer benadeelden geen recht op nadeelcompensatie hebben, zie artikel 4:126, maar de wetgever geeft in dit voorstel geen aanknopingspunten wanneer men in beginsel redelijkerwijs wel in aanmerking kan komen voor nadeelcompensatie. Nu is het inderdaad niet eenvoudig daarvoor criteria op te stellen. Een vast percentage van de gederfde winst is in de praktijk een ondeugdelijk criterium gebleken, dat tot creatief boekhouden heeft geleid. Maar ook de door de rechtspraak wel gehanteerde drempel van 15% van de jaaromzet, over drie referentie jaren, waar beneden geen nadeelcompensatie wordt toegekend, is

eveneens in zijn algemeenheid een onjuist criterium, dat disproportioneel nadelig kan uitpakken. Daarmee wil niet gezegd zijn dat de ondernemer niet een deel van de schade, bedoeld wordt daarmee: van de gederfde inkomsten, voor eigen rekening zou moeten nemen, maar wel dat een percentage van 15 tot soms 25 hier wel leidt tot onrechtvaardige uitkomsten. Naar het oordeel van onze fractie moeten er objectieerbare criteria worden ontwikkeld op basis waarvan ondernemers vooraf kunnen inschatten of ze in beginsel in aanmerking kunnen komen voor nadeelcompensatie. In hun brief van 15 januari 2013 aan de minister van Veiligheid en Justitie pleiten VNO-NCW en MKB-Nederland er naar ons oordeel dan ook terecht voor, deskundigen te benoemen die een systeem moeten uitwerken dat tot redelijke en voorspelbare uitkomsten leidt tegen ook voor de ondernemers acceptabele kosten. Te denken valt bijvoorbeeld aan een eenmalig project, uit te voeren door onafhankelijke deskundigen uit praktijk en wetenschap op het gebied van nadeelcompensatie, mensen die verstand hebben van accountancy, logistiek en bedrijfseconomie, met name ook binnen het mkb.

Uiteraard blijft het de bevoegdheid van de bestuursrechter om te toetsen aan de in artikel 4:126 genoemde criteria, maar ook de rechter zal gediend zijn met heldere criteria op basis waarvan een eventuele schade kan worden vastgesteld. Is de minister bereid toe te zeggen om op korte termijn, dat wil zeggen binnen drie maanden tot een half jaar maximaal, een dergelijke onafhankelijke commissie van deskundigen te benoemen die de opdracht krijgt objectieerbare criteria voor een dergelijk systeem uit te werken?

Een woord nog over het heffen van rechten. In de memorie van antwoord stelt de minister terecht dat ik ten onrechte sprak over griffierechten, maar ik bedoelde leges. In de memorie van toelichting stelt de minister dat is aangesloten bij de regelgeving op dit gebied met betrekking tot aanvragen voor planschade in het kader van de Wet ruimtelijke ordening. Ik constateer dat de minister in artikel 4:128, in tegenstelling tot hetgeen hij beweert, geen aansluiting zoekt bij artikel 6.4 wet RO. Daarin staat namelijk dat B en W een recht mogen heffen van € 300, dat door een geheel andere instantie, namelijk de gemeenteraad, eventueel verhoogd of verlaagd kan worden met twee derde van dat bedrag. In de praktijk wordt in verreweg de meeste gemeenten een recht geheven van € 300 voor een verzoek om planschade. In artikel 4:128 wordt het heffen van rechten gesteld op € 500, weliswaar maximaal, maar dat bedrag wordt genoemd. In de ogen van onze fractie is dit veel te hoog. Dit bedrag is destijds weliswaar door de Raad voor de Rechtspraak gesuggered toen de problematiek van de eventueel kostendekkende griffierechten aan de orde waren. Maar dat wetsvoorstel is inmiddels, en niet zonder reden, ingetrokken. Mijn fractie heeft zich daar altijd tegen verzet. Nu blijken de tarieven via een achterdeur toch weer te worden opgelegd, zij het niet als griffierechten, maar als leges. Uiteraard is onze fractie het er van harte mee eens dat ongemotiveerde, lichtvaardig ingediende aanvragen zo veel mogelijk moeten worden geweerd. Dit is thans echter voldoende gewaarborgd door de concretisering van de criteria van artikel 4:126, en die zijn niet gering, en door het heffen van een recht van € 300.

Mijn fractie is bevreesd dat in de praktijk zowel de lagere overheden als de centrale overheid het bedrag van € 500 niet als maximum, maar als uitgangspunt zullen nemen, omdat dit bedrag nu eenmaal genoemd staat in het

artikel. In de praktijk komt dat dan neer op een verhoging met tweederde van het bedrag dat thans betaald wordt voor een aanvraag tot planschade. De minister kan onze vrees wegnemen door te handelen naar de "geest van het wetsvoorstel". Is hij bereid om toe te zeggen dat het ene bij of krachtens AMvB vast te stellen uniforme tarief voor de rijksoverheid zal worden bepaald op € 300, hetzelfde bedrag dus als thans gebruikelijk is voor aanvragen voor planschade? Is hij tevens bereid om toe te zeggen dat hij schriftelijk bij de decentrale overheden ervoor zal pleiten dat ze eveneens dit tarief toepassen voor aanvragen, zowel voor nadeelcompensatie als voor planschade? Graag wacht ik het antwoord van de minister op beide vragen af.

Ik kom aan mijn tweede punt: schadevergoeding bij onrechtmatige daad. Met dit voorstel wordt op fundamenteel niveau de schadevergoedingsbevoegdheid van de bestuursrechter gewijzigd in verhouding tot de burgerlijke rechter. In bepaalde gevallen wordt deze bevoegdheid namelijk exclusief toebedeeld aan de bestuursrechter, te weten in die zaken die in hoger beroep worden behandeld door de Centrale Raad van Beroep en in belastingzaken. Ten eerste rijst de vraag of hiermee het beginsel van de vrije keuze van de burger geen geweld wordt aangedaan. Ten tweede vragen wij ons af of deze exclusieve bevoegdheid aan de bestuursrechter niet in strijd is met artikel 112 van de Grondwet; gaarne een antwoord van de minister.

In het overige bestuursrecht krijgen de bestuursrechters een – niet-exclusieve – bevoegdheid tot een schadebedrag van € 25.000. De ratio van deze "knip" ontgaat onze fractie geheel. Wij kunnen het eens zijn met de minister dat het handig kan zijn als de bestuursrechter direct ook een beslissing kan nemen over een aanvraag tot schadevergoeding, maar waarom mag deze dat dan slechts voor vorderingen tot € 25.000 doen? Wij moeten vrezen dat nieuwe absolute competentiegeschillen zich zullen voordoen alsmede nieuwe stroperige procedures, nu het mogelijk is dat een burger tot in hoogste instantie bij de bestuursrechter procedeert en daar vervolgens te horen krijgt dat hij naar de civiele rechter moet omdat de vordering toch boven de drempel van € 25.000 uit is gekomen, bijvoorbeeld doordat twee claims van ieder € 20.000 moeten worden gecumuleerd. Is het niet gewoon veel praktischer om de grens van € 25.000 te laten vervallen en de burger de keuze te laten aan welke rechter hij de schadevordering wil voorleggen? Wat is, anders gezegd, de meerwaarde van de knip van € 25.000? Kan de minister ons dat uitleggen en, zo nee, is hij genegen om via een novelle de knip te schrappen uit dit voorstel? Vanuit de praktijk is duidelijk geworden dat de burgerlijke rechter dé rechter is die veruit de meeste ervaring heeft opgedaan om serieuze en omvangrijke claims te beoordelen. Als men de keuzevrijheid van de burger zou willen beperken, zou het zinvol zijn om de burgerlijke rechter bij uitsluiting bevoegd te verklaren inzake schadevergoedingsacties op grond van onrechtmatige daad. Dat is in ieder geval in overeenstemming met artikel 112 van de Grondwet.

Bij de Wet Aanpassing Bestuursprocesrecht hebben de minister en ik reeds de degens gekruist over de leer van de formele rechtskracht. Ik had zelfs twee tegenstanders: ook de regeringscommissaris. Ik beveel daartoe nogmaals gaarne het heldere proefschrift van Tijn Kortmann jr. aan, getiteld *Onrechtmatige overheidsbesluiten*, met name hoofdstuk 8. Ook in zijn artikel in *Themis* heeft hij daaraan aandacht besteed. Wij zouden af moeten van de uit deze

leer voortvloeiende procedeedwang, die door dit wetsvoorstel helaas niet wordt opgeheven.

Ik geef een voorbeeld. Een exploitant vraagt een vergunning aan voor een groot, lucratief evenement: een opera in de open lucht op de Grote Markt in Groningen. De vergunning wordt geweigerd. Het bezwaar wordt ongegrond verklaard. Inmiddels is het seizoen om een opera in de open lucht te houden, voorbij. De schade bedraagt € 100.000. Op grond van artikel 8:89 lid 2 Awb is de burgerlijke rechter dus exclusief bevoegd om over deze claim een oordeel te vellen als dit wetsvoorstel wordt aanvaard. Met dit wetsvoorstel is de exploitant nog steeds verplicht om in twee kolommen tot het bittere eind te procederen, vanwege de knip in combinatie met de leer van de formele rechtskracht. Op grond van die leer zal de exploitant de bestuursrechtelijke procedure namelijk moeten voortzetten totdat de onrechtmatigheid van de weigering van de vergunning is komen vast te staan. Dit kan vele jaren procederen bij de bestuursrechter betekenen, met alle kosten van dien, die de overheid natuurlijk altijd kan betalen en lang niet altijd de benadeelde. Bij de bestuursrechter kan hij echter geen verzoek tot schadevergoeding meer indienen, noch kan er over de schade worden geprocedeerd vanwege de € 25.000-knip. Krijgt de exploitant uiteindelijk in het bestuursrechtelijke traject gelijk, dan zal hij vervolgens nog een procedure bij de civiele rechter moeten aanspannen teneinde te krijgen wat hij altijd alleen maar heeft gewild, namelijk schadevergoeding. Zou de knip van € 25.000 worden opgeheven, dan kan de exploitant naast het aanvechten van de geweigerde vergunning een parallel schadeverzoek indienen bij de bestuursrechter. Weliswaar lopen er dan nog steeds twee aparte procedures, namelijk die van de vergunning en die van de schade, maar de bestuursrechter zal deze vermoedelijk gezamenlijk in behandeling nemen.

Dit wetsvoorstel zorgt zelfs voor een verslechtering van de positie van de exploitant uit mijn voorbeeld, in vergelijking met zoals de wet thans geldt. Onder de huidige wet kan hij namelijk via artikel 8:73 Awb bij de bestuursrechter om schadevergoeding vragen in de beroepsprocedure tegen de vergunning. Is het juist dat het huidige wetsvoorstel de mogelijkheid van artikel 8:73 Awb laat vervallen, waar het schadevorderingen boven de € 25.000 betreft? Is het kortom juist dat het wetsvoorstel een verslechtering inhoudt voor vorderingen boven de € 25.000 in verhouding tot het huidige geldende recht?

Het spijt ons oprecht om te moeten constateren dat dit wetsvoorstel in dit opzicht niet alleen niet het zo broodnodige soelaas biedt van korte en heldere procedures, maar juist zal leiden tot nieuwe competentiegeschillen en lange, onnodige procedures voor de bestuursrechter om de rechten voor de burgerlijke rechter veilig te stellen. In een aantal gevallen leidt aanneming van dit wetsvoorstel zelfs tot een verslechtering van de positie van benadeelden, vanwege de knip in combinatie met de toepassing van de leer van de formele rechtskracht. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af alvorens een definitief standpunt te bepalen met betrekking tot dit wetsvoorstel.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Voorzitter. In het voorliggende wetsvoorstel (32621) worden twee onderwerpen behandeld, namelijk nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige over-

heidsdaad. Ik zal mij in mijn bijdrage namens de VVD-fractie met name richten op het onderdeel nadeelcompensatie.

Het is een gegeven dat rechtmatig overheidshandelen in de praktijk regelmatig leidt tot schade. Dat valt niet te voorkomen. Daarvan zijn vele voorbeelden bekend, zoals de aanleg van de Betuweroute, de hogesnelheidslijn en de Noord/Zuidlijn in Amsterdam. Recent doemt wellicht een nieuwe casus op, namelijk de mogelijke dreiging van vrij zware aardbevingen met alle schade van dien als gevolg van de gaswinning in Groningen. Nu is de overheid niet verplicht om elke schade die zij in het rechtmatig uitoefenen van haar publieke taken veroorzaakt, te vergoeden. Soms moet dat echter wel gebeuren, namelijk wanneer iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen door het rechtmatig overheidshandelen. We hebben het dan over het beginsel van *égalité devant les charges publiques* oftewel het *égalité*-beginsel. Dit beginsel ligt ten grondslag aan de zogenoemde nadeelcompensatie.

Op dit moment is voor ondernemers en burgers het stelsel om nadeelcompensatie te verkrijgen ingewikkeld. De mogelijkheden om nadeelcompensatie te verkrijgen zijn verdeeld over verschillende wetten en buitenwettelijke regelingen. Dat is niet erg overzichtelijk. Het voorliggende wetsvoorstel maakt dit veel eenvoudiger door invoering van een nieuwe titel in de Algemene wet bestuursrecht na artikel 4:125, namelijk Titel 4.5 Nadeelcompensatie. Deze nieuwe titel bevat een algemene regeling voor vergoeding van schade door rechtmatig overheidshandelen. Het *égalité*-beginsel is vastgelegd in artikel 4:126 van het voorstel.

Voorzitter, namens mijn fractie wil ik twee vraagstukken aansnijden waarvan ik hoop dat de minister bereid is tot een tegemoetkoming. Het ene vraagstuk betreft een punt dat is opgeworpen door het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen (GPKL), in zijn brief van 3 mei jongstleden aan de Eerste Kamer. Ik heb daarover ook in het voorlopig verslag een vraag gesteld.

Het andere vraagstuk betreft de berekening van nadeelcompensatie en de bewijslast. VNO-NCW en MKB-Nederland hebben deze punten aan de orde gesteld in de brief aan de minister van 15 januari jongstleden. Ook door de vertegenwoordiger van het CDA is hieraan zojuist gerefereerd.

Allereerst noem ik het punt van het GPKL. Voor alle helderheid zeg ik dat de VNG de opvatting van het GPKL ondersteunt. In het voorlopig verslag heb ik de minister namens mijn fractie gevraagd om te reageren op de brief van het platform van 3 mei jongstleden aan de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer. Helaas is het antwoord van de minister op pagina 12 van de memorie van antwoord aan de magere kant. Wat is de status van gemeentelijke verordeningen inzake compensatie van de kosten van het verleggen van kabels en leidingen na inwerkingtreding van titel 4.5 van het wetsvoorstel? Op grond van artikel 122 van de Gemeentewet zouden die moeten komen te vervallen. Die veronderstelling is toch juist? In de memorie van antwoord schrijft de minister dat het omwille van de overzichtelijkheid van het nadeelcompensatierecht gewenst is dat de bestaande regelingen zo veel mogelijk worden geharmoniseerd. De nieuwe regeling in de Algemene wet bestuursrecht kan daarvoor een prikkel zijn. De thans bestaande beleidsregelingen en andere regelingen zullen moeten worden aangepast aan de Awb-regeling. De mi-

nister vervolgt dat er ruimte blijft bestaan voor bestuursorganen om binnen de grenzen van hun bevoegdheid aanvullende beleidsregels en regels op te stellen. Dat is mooi, maar scheidt de minister hiermee voldoende duidelijkheid?

Ik herhaal mijn vraag. Wat gebeurt er met de concrete criteria die in gemeentelijke verordeningen zijn vastgelegd teneinde te kunnen beoordelen of in een bepaald geval verlegcompensatie moet worden betaald en hoe hoog dat bedrag moet zijn?

Als titel 4.5 in de plaats komt van nadeelcompensatieregelingen op decentraal niveau, ontstaat er dan niet een juridisch vacuüm, omdat titel 4.5 geen concreet uitgewerkte toetsingscriteria bevat en jurisprudentie op dit terrein naar aanleiding van de nieuwe wetgeving nog tot stand moet komen?

Kortom – zo laat het GPKL ons weten – er bestaat grote behoefte aan duidelijkheid over de betekenis van titel 4.5 van het wetsvoorstel voor concrete normen inzake verlegcompensatie van de decentrale overheid. Als blijkt dat titel 4.5 geen ruimte biedt voor concrete normen in decentrale regelgeving, zou het zeer gewenst zijn dat er een landelijke publiekrechtelijke regeling voor verlegcompensatie komt. Hoe beoordeelt de minister dit? Is de minister bereid om vanuit de centrale overheid hiertoe het initiatief te nemen?

Mijn tweede punt betreft de brief van 15 januari jongstleden van VNO-NCW en MKB-Nederland aan de minister. In de brief uiten de organisaties hun waardering voor de uniformering van de procedure voor verzoeken om nadeelcompensatie. Zij wijzen er echter op dat het wetsvoorstel twee belangrijke knelpunten niet oplost die ondernemers in de praktijk ondervinden bij het aanvragen van nadeelcompensatie, te weten de berekening van de nadeelcompensatie en de bewijslast. De organisaties menen dat de oplossing van deze problemen gevonden kan worden in flankerend beleid ter ondersteuning van het wetsvoorstel.

Wat betreft de berekening van de nadeelcompensatie wijzen de organisaties erop dat, in navolging van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 9 juli 1999, de overheid steeds meer kiest voor de benadering dat beneden een drempel van 15% van de jaaromzet de schade voor rekening van de ondernemer komt. De andere variant voor berekening van nadeelcompensatie is dat 15 tot 25% van de schade voor rekening van de ondernemer komt. Aan de hand van een rekenvoorbeeld van de schade als gevolg van de afsluiting van de Hollandse Brug, illustreer ik VNO-NCW en MKB-Nederland dat met een jaaromzetrempel van 15% bedrijven in de praktijk regelmatig hun schade ten onrechte niet vergoed krijgen.

Wat betreft de bewijslast brengen de organisaties naar voren dat een getroffen bedrijf dat geconfronteerd wordt met een ingewikkeld traject om compensatie voor de geleden schade te kunnen verkrijgen: betrokkene moet aantonen dat het bedrijf onevenredig getroffen is, betrokkene moet de exacte hoogte van de schade aangeven en voldoende gemotiveerd het causaal verband tussen de schade en het overheidshandelen aantonen, rekening houdend met de trends van de branche, met het economisch tij, met nieuwe activiteiten, bewijzen dat hij zich voldoende heeft ingezet om schade te voorkomen enzovoort. Kortom, het is een bijna onbegaanbaar traject dat veel tijd kost en hoge juridische kosten en accountantskosten met zich brengt. Als dan vervolgens het bestuursorgaan uit-

Broekers-Knol

gaat van de 15% omzeldrempel, levert die enorme kracht-inspanning niet of nauwelijks nadeelcompensatie op.

VNO-NCW en MKB-Nederland doen in hun brief dan ook een dringend beroep op de minister om deskundigen te benoemen die een systeem kunnen uitwerken dat leidt tot redelijke en voorspelbare uitkomsten tegen acceptabele kosten. De VVD-fractie ondersteunt deze oproep van VNO-NCW en MKB-Nederland. Namens mijn fractie vraag ik dan ook aan de minister of hij de door de organisaties geschetste problemen onderkent. Is de minister bereid om het verzoek van de organisaties te honoreren en deskundigen te benoemen die een helder systeem uitwerken?

Voorzitter. Ik wacht met belangstelling de beantwoording van mijn vragen door de minister af.

De voorzitter:

Dank u wel. Ik geef het woord aan de heer Ruers.



De heer Ruers (SP):

Voorzitter. Met het eerste deel van het wetsvoorstel over de nadeelcompensatie kan onze fractie in beginsel instemmen. Wij zijn van oordeel dat de hier beoogde algemene regeling inzake met name nadeelcompensatie een stap vooruit is nu die regeling voor justitiabelen consistent en begrijpelijker is dan de huidige versplinterde situatie. Ik heb overigens wel met interesse en instemming kennisgenomen van de interessante vragen die zojuist door de andere collega's over dit onderwerp zijn gesteld. Ik ben benieuwd naar het antwoord van de minister daarop.

Ik richt mij voornamelijk op het tweede deel van het wetsvoorstel, namelijk de schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Dat onderdeel roept bij onze fractie enkele vragen op.

Mijn fractie deelt de opvatting van de minister dat de huidige wettelijke regelingen in de praktijk slecht functioneren en veel kritiek oproepen. Daarin is sprake van vier verschillende, elkaar niet uitsluitende wegen waarlangs burgers kunnen trachten een vergoeding voor hun schade te verkrijgen die zij geleden hebben door onrechtmatig overheidshandelen. De minister stelt dat het wetsvoorstel die ongewenste situatie verandert en verbetert omdat het aantal wegen waarlangs schadevergoeding kan worden gevorderd, aanzienlijk wordt gereduceerd. Wij vragen ons echter af of die reductie voldoende is en of die van een verstandige keuze blijkt geeft. De voorgestelde systematiek inzake de bevoegdheidsverdeling houdt, afgezien van de systematiek rond de grens of knip van € 25.000 – daarover is zojuist al het nodige gezegd – een tweedeling in betreffende de vraag hoe justitiabelen schadevergoeding kunnen vorderen wegens onrechtmatige overheidsdaden. Aan de ene kant moeten vorderingen tot schadevergoeding ingediend worden bij de bestuursrechter. Aan de andere kant dient dat te gebeuren bij de burgerlijke rechter. Dat onderscheid wordt gemaakt door in de eerste categorie aansluiting te zoeken bij het terrein van de Centrale Raad van Beroep en de belastingrechter. In de tweede categorie wordt aansluiting gezocht bij de het terrein van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dat betekent dat er geen eenvormig en eenduidig rechtssysteem wordt voorgesteld waardoor er in de dagelijkse rechtspraktijk onvermijdelijk weer verschillen van mening en in-

zichten ontstaan, zoals we die thans kennen. Zonder af te doen aan de vaststelling dat de huidige situatie dringend verbetering behoeft, vraag ik mij af of de voorgestelde nieuwe tweedeling qua bevoegdheidsverdeling wel afdoende is. Waarom wordt er niet gekozen voor een eenduidige bevoegdheidskeuze, waarvoor ook de Raad van State heeft gepleit? Ik denk dat het nuttig is om dit vraagstuk eerst in een breder verband te plaatsen. Aan de orde is, zo meen ik, het recht op schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen. Ons rechtstelsel kent in afdeling 10 van boek 6 van het BW, dat handelt over de wettelijke verplichtingen tot schadevergoeding, daarvoor een uitgewerkte en deugdelijke wettelijke regeling, die in de rechtspraktijk haar waarde bewezen heeft. Het ligt dus voor de hand, zou ik zeggen, om ook bij specifieke vorderingen tot schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen door de overheid, primair voor de weg van het BW te kiezen. Immers, waarom zouden we een tweede wettelijke systeem uitdenken als er al een goed wettelijk systeem bestaat? Ik hoor graag van de minister of hij het met mij eens is dat de wettelijke regeling in het Burgerlijk Wetboek ter zake van schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen een goede en efficiënte regeling is.

Daarvan uitgaande is het naar mijn oordeel verstandig om ook in het voorliggende wetsvoorstel gebruik te maken van het BW. Dat voorkomt onnodige meningsverschillen, bevordert de rechtseenheid, schept duidelijkheid voor de burgers en de rechter en dat is efficiënter en goedkoper.

Daar komt bij dat de Raad van State bij de voorgestelde bevoegdheidsverdeling indringende vragen heeft gesteld; zie onderdeel 7 van het advies van de Raad van State. De Raad van State merkt onder andere op dat het voorstel geen voor de praktijk duidelijk en eenvoudig te hanteren kader biedt. Dat is naar mijn mening een kritiekpunt dat zwaar weegt, gelet op de slechte ervaringen op dit terrein in de huidige rechtspraktijk. Wie die praktijk enigszins kent, weet hoeveel energie en tijd verloren gaan door de huidige onduidelijke structuur. Het is een bron van ergernis voor bijna alle betrokkenen. De praktijk heeft, met andere woorden, behoefte aan duidelijkheid en eenvormigheid.

Ook merkt de Raad van State terecht op dat het bestuursprocesrecht niet voor schadezaken is geschreven en dat het, anders dan het burgerlijk recht, geen bewijsrecht of een enigszins uitgewerkte schadestaatprocedure kent. De Raad voegt daaraan toe dat het wetsvoorstel daarin geen verandering brengt. Het betekent volgens de Raad in sommige opzichten zelfs een achteruitgang. Derhalve pleit de Raad van State nadrukkelijk voor een nadere regeling van het bestuursrechtelijke bewijsrecht.

Samenvattend acht de Raad van State het onwenselijk om aan de bestuursrechter de exclusieve rechtsmacht op genoemde terreinen toe te kennen inzake schadevergoedingszaken. De minister heeft in zijn reactie op dit advies in feite de kritiek niet kunnen weerleggen. Veel verder dan een herhaling van zijn eigen standpunt komt hij niet.

De bevoegdheidsverdeling raakt ons inziens een essentieel punt van de voorliggende problematiek, waarop het wetsvoorstel een afdoende antwoord zal moeten geven, maar – zo stel ik vast – het geeft dat helaas niet. Het wetsvoorstel creëert immers een tweede wettelijk schadevergoedingssysteem naast het reeds bestaande systeem in het BW. Dat zal niet alleen leiden tot verschillen in opvatting bij de rechters maar ook tot verschillende uitkomsten voor de burgers, die niet of nauwelijks uit te leggen zijn.

Ruers

Dat brengt, naast frustraties, onnodige kosten voor alle betrokkenen met zich.

Naar mijn mening is het wetsvoorstel op dit punt dan ook een gemiste kans. Zou men de vorderingen tot schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten en daden gewoon bij de civiele rechter neerleggen, dan zou dat aanzienlijke voordelen opleveren. Tweespalt en geldverspilling zouden voorkomen worden, voor de justitiabelen zou de duidelijkheid bevorderd worden en er zou gebruik gemaakt kunnen worden van de uitgebreide ervaringen van de civiele rechtspraak. Ik zou menen dat dat toch overtuigende argumenten zijn.

Maar misschien zie ik iets over het hoofd en zijn die deugdelijke argumenten voor het wetsvoorstel er wel. Daarom wil ik de minister de volgende vraag voorleggen. Welke argumenten heeft de minister om, gezien het belang van de justitiabelen, de bevordering van de rechts-eenheid, het streven naar een efficiënte rechtspleging en de behoefte aan kostenbesparing, de vorderingen tot schadevergoeding bij een onrechtmatige overheidsdaad anders te behandelen dan de gewone onrechtmatige daad en geen gebruik te maken van de bestaande bepalingen van het BW?

De **voorzitter**:

Mijnheer Ruers, hoeveel tijd hebt u nog nodig?

De heer **Ruers** (SP):

Nog één minuut.

Subsidiar, ervan uitgaande dat de minister het wetsvoorstel onverkort handhaaft, vraag ik aandacht voor het volgende. De in het voorstel neergelegde systematiek qua bevoegdheidsverdeling houdt in dat de bestuursrechter zal moeten oordelen over onrechtmatige daden en daaruit voortvloeiende vorderingen. Bij die rechtspleging is de bestuursrechter echter gehandicapt, omdat de Awb met betrekking tot vorderingen tot schadevergoeding onvoldoende is uitgerust. Niet voor niets verwijst de minister meermalen naar het BW. Dat houdt in dat de bestuursrechter op zijn minst zijn oor te luisteren dient te leggen bij de civiele rechter. Ook wijs ik er op dat bepaalde nieuwe artikelen in de Awb, zoals artikel 8:93 over de verjaring, rechtstreeks een beroep doen op het BW. Dat roept het risico op dat de bestuursrechter zijn eigen visie gaat ontwikkelen op het BW en daarmee in strijd komt met het oordeel van de burgerlijke rechter. Dat lijkt mij geen wenselijk perspectief.

Daarnaast staat het vast dat de Awb de bestuursrechter, die oordeelt over vorderingen uit onrechtmatige daad, onvoldoende wettelijk gereedschap levert. De Raad van State merkt als gezegd op dat het bestuursprocesrecht niet voor schadezaken is geschreven, geen bewijsrecht kent en geen voldoende uitgewerkte schadestaatprocedure. Iedereen die geen vreemde is in Jeruzalem, zal beamen dat die rechterlijke gereedschappen onmisbaar zijn voor goede rechtspraak op het onderhavige terrein. Niettemin gaat de minister er in het wetsvoorstel van uit dat de bestuursrechter ondanks deze gebreken wel in staat moet zijn om op een adequate wijze recht te spreken. Dat lijkt mij geen goede zaak.

Daarom wil ik de minister de volgende vraag voorleggen. Is de minister bereid om in het wetsvoorstel te voorzien in een passende uitbreiding van het bestuursprocesrecht, met name met betrekking tot het bewijsrecht en de schadestaatprocedure?

Wij zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.