



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
Schadevergoeding bij
onrechtmatige besluiten

ons kenmerk
ECGR/U201300637
Lbr. 13/058

datum
12 juni 2013

Samenvatting

Op 1 juli 2013 treedt een nieuwe regeling voor schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten in werking. Deze regeling wordt opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Aan de ingewikkelde en onduidelijke praktijk van vele, elkaar niet uitsluitende wegen om schadevergoeding wegens onrechtmatig overheidshandelen te verkrijgen komt een einde door het aantal wegen waarlangs schadevergoeding kan worden verkregen terug te brengen. Zo wordt in de eerste plaats een competentieverdeling tussen de bestuursrechter en de civiele rechter gerealiseerd voor schadeverzoeken wegens onrechtmatige besluiten. Verder wordt het mogelijk om in een zelfstandige verzoekschriftprocedure, los van de procedure tegen het schadeveroorzakend besluit, aan de bestuursrechter een verzoek om schadevergoeding te doen. In deze brief informeren we u over de inhoud van de nieuwe regeling en de gevolgen voor de gemeentelijke praktijk.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft Schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten	ons kenmerk ECGR/U201300637 Lbr. 13/058	datum 12 juni 2013

Geacht college en gemeenteraad,

Op 1 juli 2013 treedt de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 50) gedeeltelijk in werking. Het gedeelte nadeelcompensatie wordt uitgesteld van inwerkingtreding omdat de aanpassingswetgeving nog niet gereed is. Het gedeelte schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten treedt wel in werking (Stb. 2013, 162).

De nieuwe regeling wordt in titel 8.4 Schadevergoeding (artikelen 8:88 – 8:95) opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met aanpassing van een aantal andere artikelen in de Awb. Hierdoor wordt in de eerste plaats een competentieverdeling tussen de bestuursrechter en de civiele rechter gerealiseerd voor schadeverzoeken wegens onrechtmatige besluiten.

Verder wordt het mogelijk om in een zelfstandige verzoekschriftprocedure, los van de procedure tegen het schadeveroorzakend besluit, aan de bestuursrechter een verzoek om schadevergoeding te doen.

In deze brief informeren we u over de inhoud van de nieuwe regeling en de gevolgen voor de gemeentelijke praktijk.

1. Inleiding

Sinds de invoering van artikel 8:73 Awb in 1994 heeft de praktijk zich zo ontwikkeld dat er vele, elkaar niet uitsluitende, wegen bestaan om schadevergoeding wegens onrechtmatig overheidshandelen te verkrijgen:

- een verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 8:73 of 8:73a Awb bij de bestuursrechter;
- een vordering bij de burgerlijke rechter;
- een zelfstandig schadebesluit uitlokken (en daartegen eventueel bezwaar maken en beroep instellen);
- bezwaar maken en beroep instellen tegen het schadeveroorzakende besluit en in dat kader aanvoeren dat dit besluit niet had mogen worden genomen zonder voldoende schadevergoeding aan te bieden (het zogenoemde onzuiver schadebesluit).

Deze situatie wordt door velen als onduidelijk ervaren. De nieuwe wet beoogt hieraan een eind te maken door het aantal wegen waarlangs schadevergoeding wegens onrechtmatig overheidshandelen kan worden verkregen terug te brengen.

2. Rechtsmachtverdeling (8:89 Awb)

De bestuursrechter wordt exclusief bevoegd ten aanzien van schade die is veroorzaakt door of in verband met een besluit waarover de Centrale Raad van Beroep of de belastingkamer van de Hoge Raad in enige of hoogste instantie oordelen. Die beide terreinen omvatten het grootste deel van het financiële bestuursrecht en het ambtenarenrecht.

In de overige gevallen, dus indien het gaat om schade veroorzaakt door onrechtmatige besluiten waarover de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of het College van Beroep voor het bedrijfsleven oordeelt, is de burgerlijke rechter bevoegd.

Een uitzondering geldt voor kleinere schadeoorzaken. Het verzochte bedrag inclusief verschenen rente tot aan de dag van het indienen van het verzoek mag dan niet hoger zijn dan € 25.000. Voor deze schadeverzoeken is de bestuursrechter eveneens naast de civiele rechter bevoegd. Op deze wijze wordt voorkomen dat voor relatief lage schadebedragen bij twee verschillende rechters moet worden geprocedeerd.

Indien tijdens of na afloop van de procedure bij de bestuursrechter blijkt dat de schade hoger uitvalt dan € 25.000, kan de benadeelde voor de schade die uitstijgt boven de € 25.000 alsnog de gang naar de burgerlijke rechter maken.

Niet tegelijk bij verschillende rechters voor dezelfde schade

De mogelijkheid om tegelijkertijd bij beide rechters te procederen of tijdens de procedure van spoor te wisselen bestaat niet meer na inwerkingtreding van de wet. De weg naar de bestuursrechter staat namelijk niet meer open na het instellen van een vordering bij de burgerlijke rechter. En als het verzoek om schadevergoeding bij de bestuursrechter aanhangig is, verklaart de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van de schade niet-ontvankelijk. Na het einde van de bestuursrechtelijke procedure herleeft de mogelijkheid om zich tot de burgerlijke rechter te wenden. Dat is het moment waarop een benadeelde dus eventueel alsnog een vordering kan instellen voor de schade die uitstijgt boven het bedrag van € 25.000,- dat bij de bestuursrechter aan de orde kan komen. Aan het oordeel van de bestuursrechter over de bij hem gevorderde schade is de burgerlijke rechter dan wel gebonden.

3. Onrechtmatige daad: reikwijdte bevoegdheid bestuursrechter (8:88 Awb)

De bestuursrechter is bevoegd ten aanzien van schade als gevolg van een onrechtmatig besluit, schade ten gevolge van onrechtmatige voorbereidingshandelingen en schade door het niet tijdig nemen van het besluit. Onder het niet tijdig nemen van het besluit valt ook het niet nemen van het besluit.

De bestuursrechter is niet bevoegd als het schadeveroorzakende besluit van beroep bij de bestuursrechter is uitgezonderd.

Toelichting

Van schade als gevolg van een onrechtmatig besluit kan sprake zijn als schade is veroorzaakt door een door de rechter vernietigd besluit, door een in bezwaar of beroep herroepen besluit, waarbij het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de belangen van de benadeelde tegemoet is gekomen, of door een (primair) besluit waarvan de onrechtmatigheid door het bestuursorgaan is erkend.

De herroeping van een besluit impliceert niet altijd dat het besluit ook onrechtmatig was. Soms wordt een besluit immers herroepen wegens wets- of beleidswijzigingen of nieuwe of gewijzigde omstandigheden. Voor het antwoord op de vraag of het besluit onrechtmatig was, zijn de gronden die aan de herroeping ten grondslag hebben gelegen bepalend.

Bij schade ten gevolge van onrechtmatige voorbereidingshandelingen kan worden gedacht aan de situatie dat de benadeelde met het oog op het verkrijgen van een bepaald besluit heeft voldaan aan door het bestuursorgaan gestelde eisen. Als de benadeelde later tegen het besluit opkomt en het besluit wordt vernietigd, kan hij ook de schade vergoed krijgen die hij heeft geleden doordat de betreffende eisen ten onrechte zijn gesteld.

4. Verzoekschriftprocedure (8:90 e.v. Awb)

Indien de benadeelde bij de bestuursrechter aanspraak wil maken op schadevergoeding dient hij daartoe een verzoekschrift in te dienen. De vereisten aan het verzoekschrift staan vermeld in artikel 8:92 Awb.

De verzoekschriftprocedure komt in de plaats van het zelfstandig schadebesluit (dit komt te vervallen, zie hierna paragraaf 5 tweede alinea) en de te komen vervallen artikelen 8:73 en 8:73a Awb.

Het verzoek om schadevergoeding kan worden gedaan na een beroepsprocedure tegen het schadeveroorzakende besluit (of na de bezwaarfase als de onrechtmatigheid van het besluit door het bestuursorgaan is erkend).

Met betrekking tot de bevoegdheid van de bestuursrechter is aangesloten bij de procedure tegen het schadeveroorzakende besluit. Dit betekent dat het verzoekschrift moet worden ingediend bij de bestuursrechter die eveneens bevoegd was kennis te nemen van het beroep tegen het besluit. Door de koppeling tussen de beide procedures, kan het verzoek om schadevergoeding uitsluitend worden ingediend door een belanghebbende (in de zin van de Awb) bij het schadeveroorzakende besluit.

Het verzoek om schadevergoeding kan ook worden gedaan tijdens de beroepsprocedure tegen het schadeveroorzakende besluit.

Indien het verzoek om schadevergoeding wordt gedaan in hoger beroep beslist de hogerberoepsrechter op het verzoek, tenzij hij het verzoek naar de rechtbank verwijst omdat het naar zijn oordeel behandeling door de rechtbank behoeft.

Bestuursprocesrecht

Op de behandeling van het verzoekschrift zijn belangrijke delen van het huidige bestuursprocesrecht van overeenkomstige toepassing verklaard (8:94 Awb). Zo bevestigt de bestuursrechter waarbij het verzoekschrift is ingediend, de ontvangst aan de verzoeker en geeft kennis van de ontvangst van het verzoek aan het bestuursorgaan dat het schadeveroorzakende besluit nam of de schadeveroorzakende onrechtmatige handeling verrichtte. Het bestuursorgaan moet de rechtbank binnen vier weken na verzending van het verzoekschrift alle op de zaak betrekking hebbende stukken toezenden en een verweerschrift indienen (art. 8:42, eerste lid Awb).

Uitspraak

Indien de bestuursrechter het verzoek geheel of gedeeltelijk toewijst, veroordeelt hij het bestuursorgaan tot vergoeding van schade (8:95 Awb). Deze uitspraak levert een executoriale titel op in de zin van artikel 430, eerste lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Artikel 8:76 Awb is daartoe gewijzigd.

Hoger beroep

Volgens artikel 8:104 Awb staat tegen de uitspraak van de bestuursrechter hoger beroep open. Artikel 8:105 Awb regelt, voor het geval er tegen een schadeveroorzakend besluit beroep in twee instanties openstaat, dat de hogerberoepsrechter die bevoegd is te oordelen over een uitspraak van de rechtbank omtrent het schadeveroorzakende besluit, ook bevoegd is in hoger beroep te oordelen over een uitspraak op een verzoek om schadevergoeding.

5. Verzoek om schadevergoeding aan het bestuursorgaan (8:90 lid 2 Awb)

Indien nog geen procedure tegen het schadeveroorzakend besluit aanhangig is, moet de belanghebbende ten minste acht weken voor het indienen van zijn verzoekschrift bij de bestuursrechter het betrokken bestuursorgaan schriftelijk om vergoeding van de schade vragen, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd.

De gedachte is dat de betrokken partijen op deze manier steeds in de gelegenheid zijn het geschil in der minne te regelen en de gang naar de rechter te voorkomen. De termijn dient er voor om het bestuursorgaan een redelijke termijn te geven om te reageren op het verzoek om vergoeding van de schade. In de wet zijn geen verdere eisen opgenomen waaraan een schriftelijk verzoek om schadevergoeding aan het bestuursorgaan moet voldoen. De reden daarvoor is dat de drempel voor partijen om te overleggen over een oplossing, zo laag mogelijk moet zijn.

Er zijn situaties denkbaar waarin het niet redelijk is van de verzoeker te vergen dat hij het bestuursorgaan eerst schriftelijk op de hoogte stelt van het voornemen om een verzoek om schadevergoeding in te dienen, voordat hij het verzoekschrift bij de bestuursrechter kan indienen. Als het bestuursorgaan bijvoorbeeld al een standpunt heeft ingenomen, is het mogelijk dat de verzoeker direct de gang naar de rechter maakt.

Indien het verzoekschrift direct of te vroeg bij de bestuursrechter wordt ingediend, zendt hij het verzoekschrift ter behandeling door aan het bestuursorgaan (art. 8:94 juncto 6:15 Awb).

Reactie bestuursorgaan

De beslissing van het bestuursorgaan op een verzoek om schadevergoeding is vormvrij. Als de beslissing schriftelijk wordt gegeven, is zij een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Dit besluit wordt in 8:4, eerste lid, onder f Awb uitgezonderd van beroep. Hierdoor kan geen zelfstandig schadebesluit meer worden uitgelokt.

Het kan natuurlijk in de praktijk bij schades onder de € 25.000,- voorkomen dat uit het verzoek om schadevergoeding door de benadeelde niet duidelijk blijkt of hem uiteindelijk de bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure of de civielrechtelijke dagvaardingsprocedure voor ogen staat. Uiteraard kan de benadeelde om opheldering worden gevraagd. Hoe het verzoek ook wordt opgevat, uiteindelijk is het aan de benadeelde welke weg hij bewandelt. Zodra een bestuursorgaan een verzoek om schadevergoeding ontvangt dient dat, net als bij een aansprakelijkstelling, te worden gemeld aan de aansprakelijkheidsverzekeraar.

6. Verjaring (8:93 Awb)

Voor de verjaring van een verzoek tot schadevergoeding bij de bestuursrechter wordt artikel 3:310 Burgerlijk Wetboek (vijf jaar na bekendheid met de schade en de daarvoor aansprakelijk te stellen persoon of twintig jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis) van overeenkomstige toepassing verklaard. De verjaringstermijn vangt niet eerder aan dan de dag na de dag waarop de vernietiging van het schadeveroorzakend besluit onherroepelijk is geworden of het bestuursorgaan de onrechtmatigheid van het besluit heeft erkend.

7. Overgangsrecht

Op schade, veroorzaakt door een besluit dat werd bekendgemaakt of een handeling die werd verricht vóór 1 juli 2013, blijft het recht zoals dat gold vóór 1 juli 2013 van toepassing.

Op schade, veroorzaakt door een handeling ter uitvoering van een besluit dat werd bekendgemaakt vóór 1 juli 2013 blijft het recht zoals dat gold vóór 1 juli 2013 van toepassing.

Indien het eerste besluit ter uitvoering van een activiteit is genomen vóór 1 juli 2013, blijft het recht zoals dat gold vóór 1 juli 2013 ook van toepassing op schade, veroorzaakt door latere besluiten of andere handelingen ter uitvoering van diezelfde activiteit.

8. Uitgestelde werking

Voor het werkterrein van de Belastingdienst is ervoor gekozen de wet in eerste instantie slechts in te voeren op een beperkt deel. Met uitzondering van schadevergoedingsverzoeken die op vennootschapsbelasting betrekking hebben, geldt daarom voor schade veroorzaakt door besluiten of andere handelingen van de Belastingdienst/Toeslagen of van andere bestuursorganen voor zover genomen of verricht in het kader van aan de Belastingdienst opgedragen taken een uitgestelde werking van drie jaar.

9. Tot slot

Wellicht ten overvloede vermelden wij hier nog dat de wet geen wijziging brengt in de wijze van procederen (dagvaardingsprocedure) bij de civiele rechter.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen hebben kunt u contact opnemen met ons informatiecentrum: informatiecentrum@vng.nl of 070-3738393.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop that starts with a small circle and ends with a long, sweeping tail that curves back towards the start.

J. Kriens

Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.