

De Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten:
een panacee voor de competentieproblematiek tussen de bestuursrechter
en de burgerlijke rechter bij schadevergoeding wegens onrechtmatige
overheidsdaad?

Emancipatie van het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht
bij onrechtmatig overheidshandelen

Naam: Valérie Beulen
ID-nummer: i6034104
Begeleider: mevrouw mr. E.M.J. Hardy
Master Nederlands Recht, specialisatie Staats- en Bestuursrecht
Aantal woorden: 16.303
Datum: 18 oktober 2017

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Casus	8
Hoofdstuk 1 – Schade als gevolg van een appellabel onrechtmatig besluit: de competentieverdeling vóór 1 juli 2013	9
1.1 De burgerlijke rechter versus de bestuursrechter: een inleiding.....	9
1.2 De rechtsmachtverdeling onder de vigoreur van het oude schadevergoedingsrecht	10
1.3 Competentieperikelen onder het oude schadevergoedingsrecht in de praktijk	11
(i) <i>Het besluitbegrip als tekortkoming van de rechtsbescherming</i>	12
(ii) <i>De tekortkomingen van artikel 8:73 (oud) Awb</i>	12
(iii) <i>De tekortkomingen van het zelfstandig schadebesluit</i>	13
1.4 Toepassing op de casus	14
Hoofdstuk 2 – Schade als gevolg van een appellabel onrechtmatig besluit: de competentieverdeling na 1 juli 2013 - de invoering van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten	15
2.1 De invoering van titel 8.4 Awb: een nieuw schadevergoedingsrecht.....	15
2.2 Gevolgen van de invoering voor de competentieverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter	16
2.3 De introductie van de zelfstandige verzoekschriftprocedure	18
(i) <i>Het connexe schadevergoedingsverzoek: artikel 8:91 Awb</i>	19
(ii) <i>Het zelfstandig schadevergoedingsverzoek: artikel 8:90 Awb</i>	20
2.4 Toepassing op de casus	23
Hoofdstuk 3 – De processuele winst en problematiek van titel 8.4 Awb	24
3.1 De processuele voordelen van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten voor de belanghebbende in zijn zoektocht naar schadevergoeding.....	24
(i) <i>De nieuwe competentieverdeling: artikel 8:88 Awb en artikel 8:89 Awb</i>	24
(ii) <i>De nieuwe zelfstandige verzoekschriftprocedure: artikel 8:90 Awb en artikel 8:91 Awb</i>	25
3.2 Een kritische noot: de procedurele problematiek en knelpunten van het nieuwe schadevergoedingsrecht.....	26
(i) <i>De nieuwe competentieverdeling: artikel 8:88 Awb en artikel 8:89 Awb</i>	26

○	<i>Doorkruising van de wettelijke bevoegdheidsverdeling van artikel 8:89 Awb</i>	26
○	<i>Het proeftuintje van artikel 8:88 lid 1 sub b Awb</i>	27
○	<i>De nieuwe rechtsmachtverdeling: een billijke oplossing voor de heersende rechtsmachtsproblematiek?</i>	28
○	<i>Titel 8.4 Awb en de (toekomstige) ontwikkeling van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming</i>	31
(ii)	<i>De nieuwe zelfstandige verzoekschriftprocedure: artikel 8:90 Awb en artikel 8:91 Awb.</i>	31
○	<i>De laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter</i>	31
○	<i>De ontvankelijkheidsdrempel van artikel 8:90 lid 2 Awb</i>	33
○	<i>Leemtes in de zelfstandige verzoekschriftprocedure</i>	34
3.3	<i>Toepassing op de casus</i>	36
3.4	<i>Mijn visie</i>	36
Hoofdstuk 4	– De ‘ideale’ schadevergoedingsregeling	39
4.1	<i>De gebreken van titel 8.4 Awb: voorstellen tot verbetering</i>	39
(i)	<i>De nieuwe competentieverdeling: artikel 8:88 Awb en artikel 8:89 Awb</i>	39
(ii)	<i>De nieuwe zelfstandige verzoekschriftprocedure: artikel 8:90 en artikel 8:91 Awb</i>	40
4.2	<i>Civiele rechter of bestuursrechter? Processuele bijzonderheden en eigenschappen</i>	40
(i)	<i>Een (ontbrekend) ontwikkeld bewijsrecht</i>	41
(ii)	<i>(Verplichte) procesvertegenwoordiging</i>	41
(iii)	<i>Doorlooptijden</i>	41
(iv)	<i>Proceskosten</i>	42
(v)	<i>Een actieve/lijdelijke rechter</i>	43
(vi)	<i>Overig</i>	44
	<i>Toepassing op de casus</i>	44
4.3	<i>De competentieverdeling bij schadevergoeding wegens onrechtmatig overheidshandelen: een blik over de grenzen</i>	45
4.3.1	<i>Duitsland</i>	45
4.3.2	<i>Engeland</i>	46
4.3.3	<i>Frankrijk</i>	47
4.3.4	<i>Noorwegen</i>	48

4.3.5 Vergelijking van de verschillende competentieverdelingen: een leerschool voor Nederland?	48
<i>Toepassing op de casus</i>	49
4.4.1 De meest gerede schadevergoedingsrechter: de ‘ideale’ rechtsmachtsverdeling bij onrechtmatig overheidshandelen	49
(i) <i>Aanpassing van de reeds bestaande gedeelde competentie</i>	50
(ii) <i>Samenvoeging van de bestuursrechtelijke en civiele procedure</i>	50
(iii) <i>Afschaffing van de bestuursrechtspraak</i>	50
(v) <i>De aard van het schadeveroorzakende overheidshandelen</i>	53
(vi) <i>Exclusiviteit van de burgerlijke rechter of de bestuursrechter in de beoordeling van schadegeschillen</i>	53
4.4.2 Mijn visie.....	54
4.4.3 Aanbevelingen.....	55
<i>Toepassing op de casus</i>	57
Hoofdstuk 5: conclusie	59
Bijlagen	62
Bijlage 1: Bevoegdheidsverdeling bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad van 1 januari 1994 tot 1 juli 2013:	62
Bijlage 2: Bevoegdheidsverdeling bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad vanaf 1 juli 2013.....	63
Bijlage 3: De ‘ideale’ bevoegdheidsverdeling bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad.....	64
Literatuurlijst	65

Inleiding

De rechtsbescherming tegen het door de overheid op onrechtmatige wijze inbreuk maken op rechten van burgers is een van de grootste waarborgen van onze rechtsstaat. Niet alleen de burger, maar ook de overheid is in al haar handelen gebonden aan de wet; op grond van de in artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) neergelegde onrechtmatige (overheids-)daad kan zij voor schade aansprakelijk worden gehouden. Indien een burger als gevolg van een onrechtmatige overheidshandeling schade lijdt, is het echter de vraag tot welke rechter hij zich moet wenden om schade vergoed te krijgen; tot de burgerlijke rechter zijnde de klassieke schadevergoedingsrechter, of juist tot de bestuursrechter vanwege de overheid zijnde procespartij en schadeveroorzaker?

De ten gevolge van de opkomst van de bestuursrechtspraak ontstane rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter was complex en voor leken moeilijk te doorgronden. Geschillen omtrent schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad en daarmee de rechtsbescherming tegen de overheid raakten hierdoor onnodig versnipperd over verschillende procedures en rechtsgangen, waardoor de burger vaak genoodzaakt was niet één maar twee procedures te doorlopen teneinde zijn schade vergoed te krijgen. Een succesvolle schadevergoedingsvordering tegen de overheid leek dan ook lastig realiseerbaar. Als gevolg van langdurige kritiek, afkomstig uit zowel rechtswetenschap als de rechtspraktijk, is dit uiterst complexe schadevergoedingsrecht in juli 2013 met de komst van titel 8.4 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vervangen door een schadevergoedingsregeling in de Awb.

De geringe interesse voor deze verschuiving van rechtsmacht, zijnde een kernpunt van de rechtsbescherming tegen de overheid is, zeker vanuit civielrechtelijk oogpunt, opzienbarend te noemen. Illustratief hiervoor is dat de laatste versie van de Asser-serie *Verbintenissenrecht, Deel 6-IV Verbintenis uit de wet* uit 2015, enkel aandacht besteedt aan het inmiddels vervallen artikel 8:73(a) Awb en het Voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten van de Studiegroep Scheltema uit 2007 (hierna: Voorontwerp Schadevergoeding). Daarbij wordt geheel voorbijgegaan aan de al op 1 juli 2013 in werking getreden titel 8.4 Awb, hetgeen het klaarblijkelijk minieme belang van de nieuwe schadevergoedingsregeling voor de privaatrechtelijke vakliteratuur weerspiegelt.¹

Onderzoeksfocus

Deze masterthesis heeft dan ook als doel om te bezien in hoeverre de uit titel 8.4 Awb voortvloeiende rechtsmachtverdeling en de zelfstandige verzoekschriftprocedure gezamenlijk als wondermiddel kunnen worden bestempeld voor de in het verleden heersende processuele problematiek in geval van schadevergoedingsvorderingen wegens onrechtmatige overheidsdaad. Heeft titel 8.4 Awb de gebreken en complexiteit van het oude schadevergoedingsstelsel geheel of gedeeltelijk beëindigd of juist nieuwe processuele complicaties veroorzaakt? Bovendien is het de vraag in hoeverre de doelstellingen van het nieuwe schadevergoedingsrecht - procedurele vereenvoudiging, een deugdelijke afbakening van rechtsmacht tussen beide rechtscolleges en stroomlijning van het schadevergoedingsrecht - thans zijn verwezenlijkt. Aan de hand van mijn bevindingen hieromtrent zal worden betoogd dat, mede met het oog op de bevordering van een verdere emancipatie van het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht bij onrechtmatig overheidshandelen, eenvoudige wetwijzigingen wezenlijk kunnen bijdragen aan het realiseren van een effectiever

¹ Zie hiervoor Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2015, p. 361-366, met nadruk op de nummers 369 en 372. Tot op heden (16 oktober 2017) heeft de uitgever nog geen correctievel beschikbaar gesteld.

schadevergoedingssysteem.

De probleemstelling van mijn onderzoek luidt dan ook als volgt:

Is de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten een panacee voor de competentieproblematiek tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad?

De beantwoording van deze vraag verloopt via een aantal deelvragen:

- Hoe is de in het verleden geldende rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter tot stand gekomen en welke competentieperikelen deden zich in de oude schadevergoedingspraktijk voor?
- In hoeverre hebben de uit titel 8.4 Awb voortvloeiende nieuwe rechtsmachtverdeling en de zelfstandige verzoekschriftprocedure geresulteerd in processuele wijzigingen in het schadevergoedingsrecht?
- Hebben deze processuele veranderingen geleid tot processuele winst of juist tot (voortzetting van) processuele problematiek?
- Heeft titel 8.4 Awb daadwerkelijk een effectief schadevergoedingssysteem verwezenlijkt, en zo nee: op welke wijze zou een ‘ideale’ schadevergoedingsregeling eventueel kunnen worden gerealiseerd?
- Zijn er verbeteringen denkbaar met betrekking tot het huidige schadevergoedingssysteem en ter bevordering van de emancipatie van het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht bij onrechtmatig overheidshandelen?

Omdat ik de competentieproblematiek onderzoek vanuit het oogpunt van de burger als eisende partij, gebruik ik in deze thesis een casus als illustrerende rode draad: een alledaags schadegeval tussen Vereniging 't Kapelke en de lokale overheid. Via de verwickelingen waarin de vereniging is beland, zullen zowel de processuele voordelen als de processuele problematiek van het oude en nieuwe schadevergoedingsstelsel inzichtelijk worden gemaakt.

Plan van behandeling

In het eerste hoofdstuk zal de rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter bij schade als gevolg van een appellabel besluit vóór 1 juli 2013 en de daarmee gepaard gaande processuele problematiek worden behandeld. Deze processuele problematiek heeft vervolgens aanleiding gegeven tot invoering van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (hierna: Wns). De Wns zal aan de hand van haar specifieke eigenschappen en karakteristieken in het tweede hoofdstuk worden uitgediept. Daarbij is relevant in hoeverre titel 8.4 Awb heeft geleid tot processuele winst dan wel processuele problematiek. Dit zal in hoofdstuk 3 worden besproken.

In het vierde hoofdstuk zal de inhoud van een ‘ideale’ schadevergoedingsregeling aan bod komen. Hierin zal tevens, mede aan de hand van diverse in de literatuur geopperde mogelijkheden, een antwoord op de vraag worden geformuleerd: welke rechter is de meest gereede schadevergoedingsrechter? Afsluitend zal ik enkele aanbevelingen doen om de resterende en/of nieuwe processuele problematiek zoveel mogelijk te verminderen, het bestuursprocesrecht te verbeteren en de bestuursrechter verder te emanciperen.

Tenslotte bevat hoofdstuk 5 de conclusie en de beantwoording van de hoofdvraag: in hoeverre biedt de Wns daadwerkelijk een panacee voor de competentieproblematiek tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter bij schadevergoeding wegens onrechtmatige

overheidsdaad? Bovendien zal worden ingegaan op de mate waarin het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht zich als gevolg van de invoering van de Wns als zelfstandig rechtsgebied heeft geëmancipeerd. Geconcludeerd zal worden welke rechter, alles overziend, thans de meest gerede schadevergoedingsrechter is en in hoeverre de invoering van titel 8.4 Awb de meest 'ideale' schadevergoedingsregeling daadwerkelijk heeft gerealiseerd.

Voorts wordt de competentieverdeling tussen beide rechtscolleges - conform het oude, actuele en gewenste recht - aan de hand van diverse schema's in de bijlagen verduidelijkt.

Bij deze wil ik mevrouw mr. E.M.J. Hardy ontzettend bedanken voor haar hartelijke en kundige begeleiding van mijn masterthesis!

Casus

De Vereniging 't Kapelke organiseert ieder jaar op Koningsdag een braderie in de Roermondse wijk Kapel in 't Zand. Het wijkfeest wordt in 2017 alweer voor de 38^e keer georganiseerd. Aan lokale inwoners verhuurde kramen en diverse eetkraampjes sieren het straatbeeld. Doorgaans haalt de vereniging hier ieder jaar zo'n €12.000,- mee op. Acht jaar geleden heeft de vereniging voor de eerste keer naast de koningsbraderie ook een wielerronde georganiseerd. Sindsdien wordt het parcours ieder jaar door wel vijfhonderd deelnemers afgelegd. Het inschrijfgeld en de opbrengsten van de reclame langs de wielerroute leveren de vereniging ieder jaar gemiddeld €14.000,- aan extra inkomsten op. Het gehele evenement resulteert voor de vereniging dan ook reeds vele jaren in een totale inkomstenbron van circa €26.000,-. Mede gelet op de vroegtijdige inschrijvingen verwacht de vereniging deze inkomsten ook in 2017 zonder meer te zullen gaan evenaren.

De vereniging vraagt telkens tijdig de vereiste vergunningen aan bij de gemeente. Dit jaar worden de vergunningen voor de braderie inclusief wielerronde echter geheel onverwachts afgewezen. De leden van de vereniging zijn furieus en zien het hele feest en de lange traditie in duigen vallen. Het bestuur van de vereniging dient een bezwaarschrift in, dat ongegrond wordt verklaard. In beroep blijkt het college van B&W ten onrechte de vergunningaanvragen te hebben geweigerd, waarna de bestuursrechter het bestreden besluit in haar uitspraak van 25 mei 2017 heeft vernietigd.

De verenigingsleden zijn opgelucht, maar tevens bedroefd: de uitspraak van de bestuursrechter kwam voor hen te laat. De geplande braderie inclusief wielerronde had immers al vier weken eerder, op 27 april 2017, plaats moeten vinden. De vereniging wil compensatie voor het onrecht dat haar door de gemeente is aangedaan en vordert een vergoeding van de gederfde €12.000,- aan opbrengsten van de braderie en de gederfde €14.000,- aan opbrengsten van de wielerrace. De vereniging vraagt zich af tot welke rechter zij zich moet wenden en welke rechtsgangen doorlopen moeten worden om de uit deze onrechtmatige overheidsdaad voortvloeiende schade vergoed te krijgen.

Hoofdstuk 1 – Schade als gevolg van een appellabel onrechtmatig besluit: de competentieverdeling vóór 1 juli 2013

Een analyse van de competentiegebreken van de oude schadevergoedingsregeling is noodzakelijk om de huidige regeling op waarde te kunnen schatten. De hedendaagse competentieregeling is immers gebouwd naar aanleiding van zowel de voor- als nadelen van het oude schadevergoedingssysteem. In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op de verhouding tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter alsmede de competentieproblematiek van het oude schadevergoedingssysteem.²

1.1 De burgerlijke rechter versus de bestuursrechter: een inleiding

De burgerlijke rechter had de rechtsbescherming tegen onrechtmatige overheidsdaden in het verleden stevig in zijn greep. Hij ontleent zijn bevoegdheid om te oordelen over geschillen omtrent ‘burgerlijke rechten en schuldvorderingen’ aan artikel 112 Grondwet (hierna: Gw)³. Rechtsbescherming tegen onrechtmatige besluiten van een exclusief bevoegde burgerlijke rechter was voor de wetgever daarbij het uitgangspunt.⁴ Het arrest *Noordwijkerhout/Guldemond*⁵ uit 1915 onderschrijft dit beeld. De Hoge Raad oordeelde destijds dat artikel 112 Gw moet worden uitgelegd in het licht van de *objectum litis-leer*: de bevoegdheid van de burgerlijke rechter is afhankelijk van het te beschermen recht waarin de eiser stelt te zijn getroffen. Niet de aard van de rechtsbetrekking (privaat- of publiekrechtelijk), maar het voorwerp van geschil bleek het beslissende criterium.⁶ Door deze zeer ruime uitleg werd de burgerlijke rechter, bij gebrek aan een ontwikkelde bestuursrechtspraak, bevoegd om op basis van civielrechtelijke criteria te oordelen over alle schadevorderingen betreffende onrechtmatig overheidshandelen.⁷ Zo werd een stelsel gevormd waarin rechtsbescherming voor de burger, wanneer deze stelde in zijn burgerlijke rechten te zijn aangetast, in alle gevallen kon worden gegarandeerd door een onafhankelijke en onpartijdige rechter.⁸ De bestuursrechter was, in tegenstelling tot de burgerlijke rechter, tot de invoering van de Awb op 1 januari 1994 immers algeheel niet bevoegd om over schadevergoedingsverzoeken te oordelen.⁹ Hierdoor raakte het rechtsgeschil versnipperd: men

² Gelet op de focus in deze thesis op de processuele voordelen en problematiek van titel 8.4 Awb zal het oude schadevergoedingssysteem hier niet uitputtend uiteen worden gezet. De inhoud van de verschillende oude schadevergoedingroutes wordt in de bespreking van de oude competentieproblematiek dan ook als bekend verondersteld. Voor een overzicht van het oude schadevergoedingssysteem kan bijlage 1 worden geraadpleegd.

³ Vóór 1994 ontleende de burgerlijke rechter zijn bevoegdheid aan de voorganger van artikel 112 Gw, te weten artikel 2 Wet RO.

⁴ *Kamerstukken II* 1979/80, 16162, nr. 3, p. 9. Zie ook: Bovend’Eert 2015, p. 131; Van Maanen & De Lange 2000, p. 42; Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, p. 307-308; Wiggers-Rust 1997, p. 180.

⁵ HR 31 december 2015, *NJ* 1916, p. 407 (*Noordwijkerhout/Guldemond*).

⁶ Zie voor deze precisering: HR 18 augustus 1944, *NJ* 1944/1945, 598 (*Alkmaar/Noord-Holland*). Zie ook: Bovend’Eert 2015, p. 131-132; Franssen, Roozendaal & Van de Sande 2016, punt 1; Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, p. 308; Van Maanen 2011, p. 33-34; Damen 2013, p. 414-415; Van Ballegooij e.a. 2008, p. 259-260; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 18-19, 143-144, 414-415; Schlössels 2003, p. 45; Van Maanen & De Lange 2005, p. 33-34; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 18-19, 143-144; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 294; Van Ravels 2012, p. 159; Schueler 2010, p. 144-145; Tak 2015, p. 783.

⁷ De Moor-van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 1999, p. 11. Zie ook: Scheltema & Scheltema 2013, p. 17; Van Ballegooij e.a. 2008, p. 173.

⁸ Hartlief 2015, p. 551. Zie ook: Bovend’Eert 2015, p. 131-132; Kortmann 2007, p. 129; VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 18-19; Schueler 2005, p. 76-77; Copier & Timmermans 2016, punt 1; Sanderink 2015, p. 629; Scheltema 2015, p. 804; Schueler 2004, p. 84; Schlössels 2015, p. 820, 823; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 412.

⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 33. Zie ook: De Graaf & Marseille 2015, p. 590; Hartlief 2015, p. 552; Pechler 2008, p. 15; Sietses 2013, p. 5.

moest zich eerst richten tot de bestuursrechter voor de vernietiging van het onrechtmatige besluit, waarna de burgerlijke rechter vervolgens voor schadevergoeding kon worden benaderd.¹⁰ De bestuursrechtspraak was destijds gebrekkig en nog verre van alomvattend. Pas in de jaren '70 kwam langzamerhand een algemene, onafhankelijke bestuursrechtspraak op gang.¹¹ De Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen uit 1976 introduceerde bijvoorbeeld de bevoegdheid voor de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) om als beroepsinstantie op overheidsbeschikkingen te beslissen.¹² Daarnaast ontstond met de komst van de Awb het besef dat, doordat de groei van het bestuursrecht in een stroomversnelling raakte, een deugdelijke en overzichtelijke competentieverdeling tussen de beide rechtscolleges noodzakelijk was geworden.¹³

1.2 De rechtsmachtverdeling onder de vigueur van het oude schadevergoedingsrecht

De invoering van de Awb in 1994 zorgde ervoor dat de bestuursrechter, naast de mogelijkheid van vernietiging van het bestreden besluit¹⁴, nu ook het betreffende bestuursorgaan tot vergoeding van schade kon veroordelen.¹⁵ Hierdoor vond een aanmerkelijke verschuiving van rechtsmacht van de burgerlijke rechter naar de bestuursrechter plaats. De appellant beschikte destijds dan ook over diverse, niet exclusieve schadevergoedingsroutes.¹⁶ Zo kon via artikel 8:73 Awb¹⁷ middels een accessoire vordering hangende het vernietigingsberoep¹⁸ een schadevergoedingsverzoek worden ingediend of kon een zelfstandig schadebesluit¹⁹ worden

¹⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 33, 35. Zie ook: Hartlief 2015, p. 552-553; De Graaf & Marseille 2004, p. 3-4; De Graaf & Marseille 2015, p. 590; Scheltema 2011c, p. 30; Sietses 2013, p. 5; Schlössels 2003, p. 24.

¹¹ Sanderink 2015, p. 629. Zie ook: Schlössels 2015, p. 821; Van Maanen 2011, p. 29; Schlössels e.a. 2007, p. 10.

¹² Scheltema & Scheltema 2013, p. 17. Zie ook: Afscheidsrede F.A.M. Stroink, De groei en bloei van het bestuursrecht, Universiteit Maastricht 16 juni 2006, p. 5; Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, p. 317; Van Maanen & De Lange 2005, p. 29.

¹³ Sanderink 2015, p. 629. Zie ook: De Klerck 2002, p. 53.

¹⁴ Ter doelmatige afbakening van de competentie van de bestuursrechter en die van de burgerlijke rechter geldt naast de formele rechtskracht ook de voorrangsregel: de burgerlijke rechter treedt terug zodra er een adequate bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsvoorziening voorhanden is. Enkel in geval van leemtes in de bestuursrechtelijke rechtsbescherming acht de burgerlijke rechter zich ontvankelijk en fungeert hij als restrechter door in dat geval aanvullende rechtsbescherming te bieden. Zie hiervoor: HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527 (*Changoe*). Zie hiervoor bijvoorbeeld: Rechtbank Den Haag 3 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10331, r.o. 4.2 en 4.6. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 33; Kortmann 2006, p. 188; De Graaf & Marseille 2004, p. 2; Roozendaal 1998, p. 364; Van Maanen & De Lange 2000, p. 44, 49; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 148, 412; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 199-201, 293, 295, 299; Vuscán 2000, p. 91; Van Male 2015, p. 165; Kortmann & Van der Grinten 2013, p. 766; Peters 2015, p. 505; Schlössels 2003, p. 4; Van Maanen & De Lange 2005, p. 7; Schueler 2005, p. 77-78, 80.

¹⁵ De Graaf & Marseille 2015, p. 591. Zie ook: Alders 2011, punt 3; Versteeg 2001, p. 190.

¹⁶ De Moor-van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 1999, p. 12-13. Zie ook: Polak e.a. 2008, p. 103.

¹⁷ Artikel 8:73 Awb luidde als volgt: '1. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, kan zij, indien daarvoor gronden zijn, op verzoek van een partij de door haar aangewezen rechtspersoon veroordelen tot vergoeding van de schade die die partij lijdt. 2. Indien de rechtbank de omvang van de schadevergoeding bij haar uitspraak niet of niet volledig kan vaststellen, bepaalt zij in haar uitspraak dat ter voorbereiding van een nadere uitspraak daarover het onderzoek wordt heropend. De rechtbank bepaalt daarbij op welke wijze het onderzoek wordt voortgezet.'

¹⁸ Het verzoek om het bestuursorgaan te veroordelen de schade te vergoeden moest tijdens het beroep bij de bestuursrechter, naast de vernietiging van het bestreden besluit zijnde de hoofdvordering, als nevenvordering worden ingediend. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2015, p. 591. Zie ook: Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 209-210; Van Maanen 2004, p. 48; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 10-11; Hartlief 2015, p. 553; Schlössels 2007a, punt 3.1; Van Ettehoven 2011, punt 3.1.1; Schueler 2005, p. 1, 8-9.

¹⁹ Een beroep tegen een dergelijk schadebesluit is door bestuursrechters ontworpen om een extra bestuursrechtelijke schadevergoedingsroute te creëren voor de eiser in zijn zoektocht naar schadevergoeding.

uitgelokt om bestuursrechtelijke rechtsbescherming te verkrijgen²⁰. Voorts bestond voor de burger nog de mogelijkheid van een onzuiver schadebesluit²¹ en de traditionele gang naar de burgerlijke rechter²².

In bijlage 1 wordt de oude competentieverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter schematisch weergegeven.

1.3 Competentieperikelen onder het oude schadevergoedingsrecht in de praktijk

De komst van de Awb en de daarbij behorende bestuursrechtelijke mogelijkheid om de vernietiging van het bestreden besluit én het schadevergoedingsverzoek door één rechter te laten beoordelen, zou moeten zorgen voor een coherent en overzichtelijk systeem van rechtsbescherming. Het tegendeel was echter waar. Door de verbrokkelde rechtsbescherming in het schadevergoedingstraject werd de afgrenzing van de verschillende, niet exclusieve²³ en

Door de beslissing van het bestuursorgaan omtrent het toekennen van schadevergoeding als besluit aan te gaan merken, kon de eiser hiertegen in bezwaar en beroep gaan. Hierdoor werd de competentie van de bestuursrechter inzake schadevergoeding wegens onrechtmatige daad aanmerkelijk vergroot. Zie hiervoor: Hartlief 2015, p. 553. Zie ook: Van Maanen & De Lange 2000, p. 52; Van Maanen & De Lange 2005, p. 36; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 325; Van Ettekovén & Schueler 1998, p. 346; Scheltema 2016b, p. 1.

²⁰ De burgerlijke rechter stond echter niet buitenspel wegens het bestaan van een exclusieve, met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang. In het arrest *Groningen/Raatgever* heeft de Hoge Raad duidelijk gemaakt dat zijn rol op dit gebied nog lang niet was uitgespeeld: een zuiver schadebesluit verkreeg namelijk geen formele rechtskracht. De wetsgeschiedenis van artikel 8:73 Awb werd erbij gehaald om aan te tonen dat de wetgever destijds veel waarde hechtte aan de keuzevrijheid van de eiser om met zijn vordering bij een van beide rechters aan te kunnen kloppen. Toepassing van de formele rechtskracht, welke de gang naar de burgerlijke rechter zou blokkeren, strookte volgens de Hoge Raad niet met de bedoeling van de wetgever. Met deze wetsgeschiedenis in de hand bleef de Hoge Raad zich, ondanks de zich uitbreidende competentie van de bestuursrechter, mede bevoegd achten over een schadevergoedingsverzoek te oordelen. Zo bestond voor de eiser keuzevrijheid om zich met zijn schadeverzoek ofwel tot de burgerlijke rechter dan wel tot de bestuursrechter te wenden. Zie hiervoor: HR 17 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC3059, r.o. 3.5.2-3.5.5

(*Groningen/Raatgever*). Zie ook: *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 149. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 34; Hartlief 2015, p. 554; Vuscán 2000, p. 91; Schueler 2005, p. 84-85; Kortmann & Van der Grinten 2013, p. 773-774; De Graaf & Marseille 2004, p. 4-5; Van Ettekovén & Schueler 2000, p. 203; Hartlief 2000, p. 188; Daalder 2001, p. 20; Drupsteen 2002, p. 32; Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2015, p. 362-363; De Graaf & Marseille 2015, p. 592; Schueler 2010, p. 136, 146; Kortmann & Van der Grinten 2013, p. 773-774; De Klerck 2002, p. 57-59.

²¹ Men ging in bezwaar en beroep tegen het betreffende besluit op basis van artikel 3:4 lid 2 Awb, met als standpunt dat het bestuursorgaan het besluit in het kader van een deugdelijke belangenafweging nooit had mogen nemen zonder tevens een afdoende schadevergoeding aan te bieden. Zie hiervoor: Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 11. Zie ook: Hartlief 2015, p. 554; Nuyten & Gawronski 2013, p. 1; Rozenendaal 2007, p. 15-16; Schueler 2005, p. 4, 70.

²² Indien geen sprake was van schade als gevolg van een onrechtmatig appellabel besluit (voorbereidings- of uitvoeringshandelingen, algemeen verbindende voorschriften), was de gang naar de bestuursrechter afgesloten en was de burgerlijke rechter exclusief bevoegd om op het schadevergoedingsverzoek te oordelen. De burgerlijke rechter fungeerde na invoering van de Awb daarmee nog steeds als schadevergoedingsrechter, echter trad hij gedeeltelijk terug vanwege de uitbreidende rechtsmacht van de bestuursrechter. Zie hiervoor: Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 210. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 33-34; Pechler 2008, p. 14; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 325; Schueler 2005, p. 3; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 325; Van Ettekovén & Schueler 1998, p. 347; Berkel-Kikkert & Broekhuizen 2009, p. 53.

²³ De eiser had zelfs de mogelijkheid om twee rechtsgangen tegelijk te bewandelen of om te 'forumshoppen': tot het moment van uitspraak kon de ene rechtsgang worden ingewisseld voor de 'gunstigere' andere. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 34-35. Zie ook: Sietes 2013, p. 12; Hartlief 2015, p. 555; Van Ravels 2007a, p. 340; Herregodts & Henrich 2011, p. 20, 22; Van Ravels 2005, punt 2.5; Scheltema 2011c, p. 30; Alders 2011, punt 3; Schlössels 2007a, punt 3.1.

concurrerende rechtsgangen in de praktijk als zeer moeilijk ervaren.²⁴ Het was voor de burger zonder gespecialiseerde rechtshulp vaak onbegrijpelijk welke rechtsgang diende te worden gekozen.²⁵ In de literatuur is herhaaldelijk groot ongenoegen tegen dit gebrekkige systeem geuit.²⁶

(i) Het besluitbegrip als tekortkoming van de rechtsbescherming

De invoering van de Awb koppelde de competentie van de bestuursrechter aan het besluitbegrip.²⁷ Het vernietigingsberoep stelde hierdoor het bestreden besluit en niet het schadevergoedingsverzoek van de appellant centraal.²⁸ De uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter waren in deze dan ook ontoereikend.²⁹ Indien de burger de bestuursrechtelijke rechtsgang niet (tijdig) doorliep, diende de burgerlijke rechter uit te gaan van de rechtmatigheid van het besluit.³⁰ De bezwaar- en beroepstermijnen waren kort en regelrecht naar de bestuursrechter stappen met een separaat schadevergoedingsverzoek was onmogelijk.³¹ De burger diende vaak door middel van de zelfstandig schadebesluit-route een besluit uit te lokken teneinde een bestuursrechtelijke rechtsgang te creëren.³² Geschillen over schade, gedeeltelijk veroorzaakt door een appellabel onrechtmatig besluit en gedeeltelijk door feitelijk handelen van het bestuur, werden ‘verknipt’ over de bestuursrechter en de burgerlijke rechter.³³ Het doorlopen van twee afzonderlijke procedures was gecompliceerd, doch onvermijdelijk.³⁴

(ii) De tekortkomingen van artikel 8:73 (oud) Awb

Artikel 8:73 Awb kende een beperkte reikwijdte met onverzettelijke voorwaarden: er moest sprake zijn van een expliciet schadevergoedingsverzoek hangende het beroep, de schade moest voortvloeien uit een onrechtmatig appellabel besluit en de rechter moest na

²⁴ Pechler 2008, p. 16. Zie ook: Van Ravels 2007a, p. 339; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2011; Herregodts & Henrich 2011, p. 20-21; Van Ravels 2012, p. 159; Peters & Meyer 2012, p. 7; Van Ravels 2009, p. 130; Polak e.a. 2008, p. 101; Schueler 2007b, p. 55-56, 59; B.J. Schueler, ‘Integratie van de bestuursrechtspraak’, Moutaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing, Discussie essays, Nummer 2014/01, p. 6.

²⁵ Hartlief 2015, p. 550, 554. Zie ook: Sietses 2013, p. 12; Di Bella 2014, p. 782; IPO-reactie aan de Minister van Justitie op het voorontwerp Nadeelcompensatie 5 oktober 2007, p. 2.

²⁶ Versteeg noemt het ook wel een dubbeldekker-rechtsbescherming: Versteeg 2001, p. 190. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2010; Van Maanen 2004, p. 51, 59; Schueler 2010, p. 118-119; Schlössels 2003, p. 4; Van der Feltz 2007, p. 852.

²⁷ Schlössels 2003, p. 5. Zie ook: VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 20.

²⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 37. Zie ook: Backes 2009, p. 25; p. 32; De Graaf & Marseille 2006, p. 188; Kortmann & Van der Grinten 2013, p. 771; Marseille 2013, p. 7311; Van Maanen 2004, p. 54; Scheltema 2011c, p. 32.

²⁹ Schueler 2013b, p. 193. Zie ook: Van Maanen 2004, p. 54.

³⁰ Van Maanen 2004, p. 42. Zie ook: Kjellevoid 2007, p. 307. Zie hiervoor bijvoorbeeld CRvB 28 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1229, r.o. 4.4. Appellante heeft geen rechtsmiddelen tegen het besluit aangewend, waardoor volgens de CRvB gelet op vaste rechtspraak in beginsel dient te worden uitgegaan van de rechtmatigheid van het besluit. Dit lijdt slechts uitzondering indien het bestuursorgaan de onrechtmatigheid van het besluit zou hebben erkend dan wel wanneer sprake zou zijn van bijzondere omstandigheden, zoals het feit dat het de betrokkene niet kan worden tegengeworpen dat hij ter zake geen rechtsmiddelen heeft aangewend.

³¹ Roozendaal 2007, p. 19. Zie ook: Van Ravels 2005, punt 2.3.

³² De formele rechtskracht verhinderde de burger om schadevergoeding bij de burgerlijke rechter te verzoeken indien hij het betreffende besluit niet wenste te vernietigen, doch enkel schadevergoeding verlangde. Zie hiervoor bijvoorbeeld ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1332, r.o. 5.

³³ Sietses 2013, p. 11, 16. Zie ook: Schueler 2010, p. 117, 136; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2011; Van Ravels 2005, punt 2.2; Van Ommeren e.a. 2014, p. 16, 18; Kortmann & Van der Grinten 2013, p. 783; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 238; Schueler 2003, p. 57; Backes 2009, p. 23; De Graaf 2007, p. 5862.

³⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 33. Zie ook: Nuyten & Gawronski 2013, p. 2; Scheltema 2011a, p. 125; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 238; De Moor-van Vugt 2010, p. 66; Scheltema 2011b, punt 1; Van Maanen 2004, p. 51; Scheltema 2011c, p. 30, 32; De Graaf 2007, p. 5863.

gegrondverklaring van het beroep bereid zijn om het schadevergoedingsverzoek te beoordelen.³⁵ De vernietiging van het bestreden besluit bood derhalve geen garantie voor een definitief oordeel over de toewijsbaarheid van het schadeverzoek. Het schadevergoedingsverzoek werd vervolgens, in verband met de vaststelling van zowel de aansprakelijkheid als de hoogte van de schade en het causale verband tussen beide, in de wacht gezet totdat het bestuursorgaan na vernietiging een nieuw besluit had genomen.³⁶ Ook diende nieuwe besluitvorming te worden afgewacht indien enkel de beslissing op bezwaar, welke geen oordeel inhield over de onrechtmatigheid van het primaire besluit, werd vernietigd^{37, 38}.

(iii) De tekortkomingen van het zelfstandig schadebesluit

De erkenning van het zelfstandig schadebesluit loste de problemen van artikel 8:73 Awb gedeeltelijk op. Het indienen van een nieuw schadevergoedingsverzoek vond vaak plaats na het nieuwe besluit van het bestuursorgaan, aldus wanneer zekerheid bestond omtrent de onrechtmatigheid en het causaal verband.³⁹ Maar de komst van het zelfstandig schadebesluit zorgde op zijn beurt weer voor problemen.⁴⁰ Wanneer was bijvoorbeeld strikt genomen sprake van een zelfstandig schadebesluit?⁴¹ Verder kon men enkel bij tijdig bezwaar en beroep bij de bestuursrechter terecht, terwijl het vaak onzeker was op welk moment het schadebesluit was ontstaan.⁴² Bovendien golden de beperkende vereisten van materiële en processuele connexiteit⁴³, waardoor veel vorderingen stukliepen of noodzakelijkerwijs werden

³⁵ De Graaf & Marseille 2006, p. 186. Zie ook: Roozendaal 2007, p. 19; Van Ravels 2005, punt 2.3; Roozendaal 2007, p. 18-19. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2010.

³⁶ Het schadevergoedingsverzoek was dan in dit specifieke geval, ondanks gemaakte kosten en gedane inspanning om het verzoek deugdelijk te onderbouwen, gedwongen te vroeg gedaan. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 35-36. Zie ook: Sietses 2013, p. 16; Schueler 2013b, p. 193; De Graaf & Marseille 2006, p. 186-187; Herregodts & Henrich 2011, p. 20-21; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2011; Versteeg 2001, p. 191; Van Ravels 2005, punt 2.1; Kortmann 2007, p. 130; Scheltema 2011c, p. 30; Kortmann & Van der Grinten 2013, p. 770-771; De Graaf & Marseille 2007a, p. 2; Vucsán 2000, p. 92; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 230; Schueler 2007a, punt 3.1; Voorontwerp Schadevergoeding, p. 34; De Graaf 2007, p. 5863.

³⁷ Scheltema 2011b, punt 2. Zie ook: Van Ravels 2005, punt 2.1; Sietses 2013, p. 16; Damen 2013, p. 353; Van Ravels 2012, p. 159; Scheltema 2011c, p. 30.

³⁸ Indien het bestuursorgaan het primaire besluit had herroepen of de onrechtmatigheid ervan erkende, was artikel 8:73 Awb überhaupt niet toepasbaar; van gegrondheid van beroep was dan geen sprake. Werd bovendien hoger beroep ingesteld na een vernietiging en vóór of tijdens een heropening van het onderzoek ex artikel 8:73 lid 2 Awb, dan was een voortzetting van de schadestaatprocedure nutteloos. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 35-36. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2011; Sietses 2013, p. 16; Herregodts & Henrich 2011, p. 21; Kortmann 2007, p. 130; Vucsán 2000, p. 92; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 239; Schueler 2007a, punt 3.1; Roozendaal 2007, p. 19; Scheltema 2011c, p. 31; Voorontwerp Schadevergoeding, p. 34.

³⁹ Sietses 2013, p. 17. Zie ook: Kortmann & Van der Grinten 2013, p. 774.

⁴⁰ Van Ravels 2005, punt 4. Zie ook: De Graaf & Marseille 2006, p. 187; Herregodts & Henrich 2011, p. 21; Kortmann & Van der Grinten 2013, p. 774.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 36. Zie ook: Scheltema 2011c, p. 31.

⁴² De gebruikelijke rechtvaardiging voor dergelijke korte termijnen, namelijk het garanderen van rechtszekerheid voor derde-belanghebbenden, was hier niet van toepassing. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 37. Zie ook: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 239; Voorontwerp Schadevergoeding, p. 36; De Graaf 2007, p. 5863.

⁴³ De materiële connexiteit vereiste dat de schade moest zijn ontstaan door de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid. De processuele connexiteit hield op zijn beurt in dat de rechter die bevoegd was te oordelen over het voor bezwaar en beroep onderhevig schadeveroorzakend handelen, ook bevoegd was om over het schadebesluit te oordelen. Zie hiervoor bijvoorbeeld ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1940, r.o. 5.2, waarin door de ABRvS werd geoordeeld dat de afwijzing van een schadevergoedingsverzoek geen bevoegdheid van de bestuursrechter creëerde om kennis te nemen van een beroep tegen een beslissing op dat verzoek. In casu werd dan ook niet voldaan aan de eis van processuele connexiteit; tegen de betreffende

opgeknipt.⁴⁴ Het feit dat na het uitlokken van het schadebesluit eerst de bezwaarfase moest worden doorlopen alvorens de rechter kon worden benaderd, resulteerde in een onnodige belasting van zowel burger als bestuursorgaan.⁴⁵ Vaak werd een vernietiging eerder gecombineerd met een nieuwe bestuurlijke ronde dan dat sprake was van zelf in de zaak voorzien. Van een inhoudelijk definitief oordeel omtrent schadevergoeding was vaak geen sprake.⁴⁶ Het wekte bovendien argwaan dat het bestuursorgaan middels het zelfstandig schadebesluit eigenhandig kon beslissen over zijn aansprakelijkheid en schadevergoedingsplicht.⁴⁷

1.4 Toepassing op de casus

Voor het verkrijgen van schadevergoeding staat voor de vereniging in het oude schadevergoedingssysteem slechts één bestuursrechtelijke ingang open: het uitlokken van een zelfstandig schadebesluit. De vereniging kan niet via artikel 8:73 Awb schadevergoeding vorderen, nu zij hangende het vernietigingsberoep geen schadevergoedingsverzoek heeft ingediend. Pas nadat de bestuursrechter het bestreden besluit heeft vernietigd, heeft de vereniging besloten schadevergoeding te vorderen van het bestuursorgaan. Een onzuiver schadebesluit is voor de vereniging ook geen optie meer; zij heeft geen schadevergoedingsverzoek gecombineerd met haar tegen het besluit ingediende bezwaar. De vereniging had middels het zelfstandig schadebesluit een algehele keuzevrijheid om na vernietiging van het bestreden besluit haar schadeverzoek bij één van beide rechtscolleges in te dienen.^{48, 49}

Ook aan het zelfstandig schadebesluit zijn processuele problemen verbonden. Er gaat immers enige tijd overheen voordat de vereniging weer bij de bestuursrechter belandt: eerst dient de bezwaarfase tegen het zelfstandig schadebesluit te worden doorlopen, waarbij de vereniging waakzaam moet zijn voor de knellende zeswekentermijn voor bezwaar en beroep. In casu is de schade ontstaan door de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid, die vatbaar is voor beroep. De materiële en processuele connexiteit zullen de schadevordering dus niet hinderen.⁵⁰ Of de vereniging via deze weg snel een inhoudelijk oordeel omtrent de toewijsbaarheid van haar schadevergoedingsvordering zal krijgen valt echter te betwijfelen, nu na de uitspraak van de rechter in beroep mogelijk wederom een bestuurlijke ronde zal volgen indien de rechtbank het geschil niet finaal heeft kunnen beslechten.

aanslagen inkomstenbelasting stond geen beroep bij de bestuursrechter, maar bij de belastingrechter open. Zie verder: Franssen & Van de Sande 2017, p. 8. Zie ook: Berkel-Kikkert & Broekhuizen 2009, p. 56-57.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 37. Zie ook: Sietses 2013, p. 6; Van Ettehoven 2011, punt 3.1.1; Van Ravels 2005, punt 3; Damen 2013, p. 354; Bijloos 2014, p. 203; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 325; Van Ravels 2011, p. 109; Pechler 2008, p. 16; Scheltema 2011b, punt 2; Scheltema 2011c, p. 31; Roozendaal 2007, p. 22; Tak 2003, p. 180.

⁴⁵ De Graaf & Marseille 2007a, p. 2. Zie ook: Van Maanen 2004, p. 59; Voorontwerp Schadevergoeding, p. 36.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 37. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2011; Sietses 2013, p. 17; Kortmann 2007, p. 130; Scheltema 2011c, p. 31-32; De Graaf & Marseille 2007a, p. 2; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 239; De Vries & Navis 2010, punt 2; Scheltema 2011b, punt 2; De Graaf & Marseille 2006, p. 188; De Graaf 2007, p. 5863.

⁴⁷ Damen 2013, p. 354. Zie ook: Hartendorf 2013, onder het kopje 'Titel 8.4 Schadevergoeding'.

⁴⁸ Deze keuzevrijheid heeft de Hoge Raad immers geformuleerd in het arrest *Groningen/Raatgever*. Zie hiervoor: HR 17 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC3059, r.o. 3.5.2-3.5.5 (*Groningen/Raatgever*).

⁴⁹ Slechts indien de bestuursrechter reeds over het schadebesluit had geoordeeld en de onrechtmatigheid terug te voeren was op een vernietiging, leidde de voorrangsregel tot een niet-ontvankelijkverklaring van de vordering door de burgerlijke rechter.

⁵⁰ Betwisting van een zelfstandig schadebesluit met een daaraan ten grondslag liggende onrechtmatige overheidsdaad als schadeoorzaak resulteerde in het oude schadevergoedingsrecht in een volledige keuzevrijheid om ofwel de bestuursrechter dan wel de burgerlijke rechter met een schadevergoedingsverzoek te benaderen. Voor dat type zelfstandig schadebesluiten gold dus géén formele connexiteitseis.

Hoofdstuk 2 – Schade als gevolg van een appellabel onrechtmatig besluit: de competentieverdeling na 1 juli 2013 - de invoering van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten

De invoering van titel 8.4 in de Awb voorzag voor het eerst in een wettelijk vastgelegde competentieverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad. Voor een deugdelijke beoordeling van het nieuwe systeem is het essentieel om eerst de eigenschappen en nieuwigheden van de nieuwe regeling te bezien. Daarom zal in §2.1 de introductie van het nieuwe schadevergoedingsrecht aan bod komen en zal vervolgens in §2.2 de huidige competentieverdeling uiteen worden gezet. Vanwege het belang van de nieuwe zelfstandige verzoekschriftprocedure zal hier in een aparte paragraaf dieper op worden ingegaan (§2.3).

2.1 De invoering van titel 8.4 Awb: een nieuw schadevergoedingsrecht

Als gevolg van de problematiek van het oude schadevergoedingsstelsel bestond een groot draagvlak om de toenmalige schadevergoedingsregeling drastisch te hervormen. In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie werden de gebreken van het oude schadevergoedingssysteem en mogelijke oplossingen uitgewerkt door de studiegroep Scheltema. Hieruit vloeide in mei 2007 het Voorontwerp Schadevergoeding⁵¹ voort.⁵² Vervolgens is op 1 juli 2013 de Wns gedeeltelijk ingevoerd.⁵³ De Wns moest een einde maken aan de gebreken en complexiteit van het oude schadevergoedingsrecht: procedurele vereenvoudiging en stroomlijning stonden hierbij voorop.⁵⁴ Hoofdstuk 8 van de Awb werd aangevuld met titel 8.4 Awb ‘Schadevergoeding’ met daarin acht nieuwe procesrechtelijke bepalingen (artt. 8:88-8:95 Awb).⁵⁵ De invoering heeft geen veranderingen in het materiële aansprakelijkheidsrecht teweeggebracht, maar zorgde wel voor twee grote processuele veranderingen. Allereerst was een ingrijpende herziening van de rechtsmachtverdeling noodzakelijk om een heldere afbakening van competenties tussen beide rechtscolleges te bewerkstelligen. Verder moest de zelfstandige verzoekschriftprocedure de toegang tot de bestuursrechter verbeteren en vereenvoudigen.⁵⁶

⁵¹ Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2007/05/04/voorontwerp-wet-nadeelcompensatie-en-schadevergoeding-bij-onrechtmatige-besluiten>, laatst geraadpleegd op: 16-10-2017.

⁵² Het Voorontwerp is op hoofdlijnen het evenbeeld van de Wns, op één uitzondering na: de competentiegrens van €5000,- is met invoering van de Wns verhoogd naar €25.000,-. Vanwege de gelijkenissen zal dan ook niet verder op het Voorontwerp worden ingegaan. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 3-5. Zie ook: Sietses 2013, p. 19; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2010; Backes 2009, p. 22, 25; Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2015, p. 365; De Vries Robbé 2007, p. 1; Jurgens 2007, p. 1; De Vries & Navis 2010, punt 1; Voorontwerp Schadevergoeding, p. 10; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 237; Bijloos 2014, p. 203; Van Ettehoven, Van Ravels & Tjepkema 2011, p. 58; Persbericht Ministerie van Justitie, 5 juni 2007: ‘Overheidsaansprakelijkheidsrecht wordt eenvoudiger’; Van der Feltz 2007, p. 850; Van Ravels 2011, p. 97; Polak e.a. 2008, p. 104; Hartlief 2008, p. 1; Scheltema 2016b, p. 1-2; Wetsvoorstel overheidsaansprakelijkheidsrecht ingediend, *NJB* 2011, 448, p. 1; Bots 2008, onder het kopje ‘Het voorontwerp ‘Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten’ (mei 2007)’.

⁵³ *Stb.* 2013, 50. De nadeelcompensatieregeling is echter nog niet in werking getreden: *Stb.* 2013, 162.

⁵⁴ Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 209. Zie ook: Hartlief 2015, p. 550; De Graaf 2014, p. 7887; Alders 2011, punt 1; Van Loon 2008, punt 2; Herregodts & Henrich 2011, p. 22.

⁵⁵ Sietses 2013, p. 19. Zie ook: Hartlief 2015, p. 549; Van Ettehoven 2011, punt 2; Scheltema 2011b, punt 4; Borman 2017a, punt 1; Vakstudie Nieuws, Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten vanaf 1 juli 2013, p. 1.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 2. Zie ook: Hartlief 2015, p. 549; Briefadvies Sociaal-Economische Raad 4 oktober 2007, p. 4; Van der Veen 2013, p. 169; ‘Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten’, *NJB* 2013, 474, p. 1, Wetsvoorstel overheidsaansprakelijkheidsrecht ingediend, *NJB* 2011, 448, p. 1.

2.2 Gevolgen van de invoering voor de competentieverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter

De invoering van de Wns heeft voor grote verschuivingen in de competentieverdeling gezorgd. Allereerst geeft artikel 8:88 Awb⁵⁷ de bestuursrechter de bevoegdheid om een bestuursorgaan, op verzoek van een belanghebbende, te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van bepaalde soorten schadeveroorzakend handelen.⁵⁸ Verder kan de bestuursrechter ex artikel 8:88 lid 1 sub b Awb thans ook schade als gevolg van onrechtmatige voorbereidingshandelingen beoordelen⁵⁹.⁶⁰ Hiervoor geldt echter wel een beperkende dubbele connexiteitseis: er moet sprake zijn van schade wegens een *onrechtmatige* voorbereidingshandeling, gevolgd door een *onrechtmatig* besluit.⁶¹

Wanneer het schadeverzoek binnen één van de schadeoorzaken van artikel 8:88 Awb valt, is vervolgens de vraag welke rechter bevoegd is om over het schadeverzoek te oordelen.⁶² In het nieuwe schadevergoedingsstelsel is voor het eerst sprake van partiële exclusiviteit van competenties: de burgerlijke rechter óf de bestuursrechter is bevoegd.⁶³ De overlappende competenties en de daarmee gepaard gaande keuzevrijheid van de burger zijn daarmee bij vorderingen boven €25.000,- verleden tijd.⁶⁴ Welke rechter bevoegd is kennis te nemen van het schadevergoedingsverzoek wordt volgens artikel 8:89 Awb bepaald door de aard van het

⁵⁷ De bestuursrechter is evenals onder het oude schadevergoedingsrecht bevoegd te oordelen over schade ten gevolge van onrechtmatige besluiten, schade ten gevolge van niet tijdig beslissen en schade ten gevolge van andere onrechtmatige handelingen van een bestuursorgaan tegen een ambtenaar of vreemdeling. Zie hiervoor: artikel 8:88 lid 1 sub a Awb, artikel 8:88 lid 1 sub c Awb en artikel 8:88 lid 1 sub d Awb. Zie verder: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 46. Zie ook: Schueler 2014a, p. 212; De Graaf & Marseille 2015, p. 593; Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 211; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 14; Van Ettekovén 2011, punt 3.3; Sietses 2013, p. 24; Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:88 Awb [Bevoegdheid bestuursrechter], aantekening 2, p. 1.

⁵⁸ Artikel 8:88 Awb vereist dat de schade voortvloeit uit onrechtmatige handelen van een bestuursorgaan. Zie hiervoor bijvoorbeeld ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2361, r.o. 2.2, waarin de ABRvS heeft geoordeeld dat het Hof van Discipline niet als een bestuursorgaan kan worden aangemerkt, zodat de bestuursrechter ex artikel 8:88 lid 1 Awb niet bevoegd was om over het betreffende schadevergoedingsverzoek te oordelen. Appellant kon haar schadevergoedingsvordering slechts bij de burgerlijke rechter indienen. Zie verder: Franssen & Van de Sande 2017, p. 7.

⁵⁹ Voor schade als gevolg van andere onrechtmatige feitelijke handelingen van het bestuur kan ook nu slechts bij de burgerlijke rechter worden aangeklopt. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 44, 47. Zie ook: Van der Feltz 2007, p. 851; Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 211; Van Ettekovén 2011, punt 3.3; Sietses 2013, p. 27; Damen 2013, p. 355; Damen 2010, p. 122; Van Ravels 2014a, p. 31.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld CRvB 24 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4495, r.o. 4.2.3, waarin door de CRvB werd geoordeeld dat het feit dat de appellant heeft gesteld dat sprake is van een onrechtmatige voorbereidingshandeling en hij hierdoor schade heeft geleden, voldoende is om de bevoegdheid van de bestuursrechter aan te nemen. Voor de bevoegdheid van de bestuursrechter om kennis te nemen van het schadevergoedingsverzoek is dan ook niet van belang of en in hoeverre de appellant een dergelijke stelling heeft onderbouwd. Ook is niet vereist dat terstond al duidelijk is waardoor de betreffende voorbereidingshandeling onrechtmatig zou zijn. De bestuursrechter koppelt aldus de objectum litis-leer aan de ontvankelijkheid van een artikel 8:88 Awb-verzoek. Zie verder: Franssen & Van de Sande 2017, p. 7-8.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 47. Zie ook: Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 211; Hartendorf 2013, onder het kopje 'Bevoegdheid bestuursrechter en civiele rechter'; Scheltema 2011a, p. 126; Sietses 2013, p. 28.

⁶² Van Ravels 2014b, punt 5.

⁶³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 38. Zie ook: Scheltema 2016a, p. 1; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 459.

⁶⁴ Sietses 2013, p. 19-20. Zie ook: Van Ettekovén 2011, punt 2.

materiële rechtsgebied waarop het verzoek betrekking heeft.⁶⁵

Thans is de bestuursrechter voor het eerst met uitsluiting van de burgerlijke rechter bevoegd te oordelen over schadeverzoeken indien schade is veroorzaakt door besluiten waarover de CRvB of de Hoge Raad oordelen, ongeacht de hoogte van het schadeverzoek.⁶⁶

Dientengevolge kan de burgerlijke rechter in geval van ambtenarenzaken (pensioenzaken) en het financiële bestuursrecht (zoals het belastingrecht, sociale verzekeringen, studiefinanciering) niet langer dergelijke schadevergoedingsverzoeken beoordelen.⁶⁷

De burgerlijke rechter is volgens artikel 8:89 lid 2 Awb bij uitsluiting bevoegd om over schadevergoedingsverzoeken te oordelen indien sprake is van schade veroorzaakt door een besluit waarover de ABRvS of het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) oordeelt, tenzij het schadevergoedingsverzoek van de burger maximaal €25.000,-⁶⁸ bedraagt.⁶⁹

De wetgever heeft zich hierbij laten inspireren door het grensbedrag van de absolute competentie van de kantonrechter ex artikel 93 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv).⁷⁰ De wetgever heeft de keuzevrijheid⁷¹ in geval van lage schadeverzoeken in stand gelaten ter voorkoming van een gedwongen versnipperde behandeling van het geschil.⁷² In dergelijke ‘kruimelgevallen’ is aldus sprake van een dubbele competentie.⁷³

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 38. Zie ook: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 240; Hartlief 2015, p. 555-556, 559-560; Sietses 2013, p. 20-22; Van Ravels 2014b, punt 5; Van der Veen 2013, p. 170.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Overijssel 16 december 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:6709, waarbij sprake was van een ontslagbesluit. De CRvB is exclusief bevoegd daarover te oordelen, waardoor de bestuursrechter bevoegd is van het schadevergoedingsverzoek kennis te nemen. De competentiegrens is dan ook niet van toepassing, ondanks dat de gevraagde schadevergoeding €60.000,- bedraagt. Zie voor eenzelfde redenering bij een bedrag onder de competentiegrens: Rechtbank Den Haag 11 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:223, waarin de bestuursrechter bevoegd werd geacht van het schadevergoedingsverzoek kennis te nemen in geval van een bijstandszaak (de CRvB zijnde de hogerberoepsrechter). Zie verder: Nuyten & Gawronski 2013, p. 3; Scheltema & Scheltema 2013, p. 19.

⁶⁷ Hartlief 2015, p. 558. Zie ook: Scheltema 2011c, p. 35; De Vries & Navis 2010, punt 3.3; Scheltema 2011a, p. 126.

⁶⁸ Dit bedrag is inclusief de rente tot aan de dag van indiening van het verzoek.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 39. Zie ook: De Graaf & Marseille 2015, p. 592-593; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 240; Hartlief 2015, p. 555-556, 559-560; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 459; Sietses 2013, p. 20-22; Franssen, Roozendaal & Van de Sande 2016, punt 2.1.2; Van Ravels 2014b, punt 5; De Graaf & Marseille 2011, p. 6695; Damen 2013, p. 357; Hartendorf 2013, onder het kopje ‘Bevoegdheid bestuursrechter en civiele rechter’; Schueler 2014a, p. 212; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 327; Kortmann 2016, p. 1916; Van Ettekoven e.a. 2013, p. 5; Wiggers-Rust 2013, p. 1377.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 39, 49. Zie ook: Sietses 2013, p. 22; Hartlief 2015, p. 559-560; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 15-16; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 459; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 211; Scheltema 2011c, p. 35-36; Van der Veen 2013, p. 170; Van Ravels 2014b, punt 5.

⁷¹ Deze keuzevrijheid bestaat echter niet indien het een schadeverzoek van maximaal €25.000,- betreft ter zake waarvan de CRvB of de Hoge Raad als belastingrechter bevoegd is kennis te nemen. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 39. Zie ook: Hartlief 2015, p. 560; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 152; Sietses 2013, p. 22; Van Ravels 2014b, punt 5; De Graaf & Marseille 2011, p. 6695; Schueler 2014a, p. 212; Schlössels 2007a, punt 3.2.4 onder het kopje ‘Keuzevrijheid van rechtsgang in ‘bagatelzaken’; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 327; Van Ettekoven 2011, punt 3.1.3; Scheltema 2011c, p. 37; Van der Veen 2013, p. 170.

⁷² *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 39, 49. Zie ook: Sietses 2013, p. 22; Hartlief 2015, p. 559-560; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 15-16; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 459; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 211; Scheltema 2011c, p. 35-36; Van der Veen 2013, p. 170; Van Ravels 2014b, punt 5.

⁷³ Artikel 8:89 lid 3 Awb voorkomt dat de burger eerst de burgerlijke rechter benadert en vervolgens, terwijl zijn schadevergoedingsverzoek nog aanhangig is, van spoor wisselt en zich naar de bestuursrechter wendt. Een onbevoegdheid van de bestuursrechter is dan het gevolg. Artikel 8:91 lid 4 Awb geeft verder aan dat men zich op straffe van niet-ontvankelijkheid niet tot de burgerlijke rechter kan wenden zolang de reeds gestarte bestuursrechtelijke procedure nog aanhangig is. Na afloop van de bestuursrechtelijke procedure is de burger vrij om de burgerlijke rechter te adieren, die het oordeel van de bestuursrechter bij de behandeling van de schadevordering in acht neemt. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 39, 49. Zie ook:

De Awb-wetgever meent dat de bestuursrechter exclusief bevoegd moet zijn om te oordelen over schadevergoedingsverzoeken bij schadeveroorzakende besluiten waarover de CRvB en de Hoge Raad als belastingrechter oordelen, nu deze geschillen vaak gekenmerkt worden door een twee-partijenverhouding. Het besluit is tot één (rechts)persoon gericht (zoals een belastingaanslag of bijstandsuitkering) en van derden-belanghebbenden is in dergelijke schadevergoedingszaken geen sprake. In een tweepartijenverhouding is volgens de wetgever minder sprake van processuele complexiteit en van moeilijk te beantwoorden causaliteitsvragen dan in meerpartijenverhoudingen.⁷⁴ Zaken op het gebied van de ABRvS en het CBb typeren zich daarentegen vaak als meerpartijenverhoudingen (bijvoorbeeld het milieurecht, subsidies of het ruimtelijk bestuursrecht), waarin geregeld sprake is van derden-belanghebbenden en lastig te beantwoorden causaliteitsvragen. Aangezien partijen in het verleden bij complexere procedures eerder met hun schadeverzoek naar de burgerlijke rechter stapten, is de burgerlijke rechter in deze zaken als exclusief bevoegde rechter aangewezen. De wetgever achtte het bestuursprocesrecht in mindere mate passend om dergelijke complexe schadevergoedingsverzoeken te beoordelen.⁷⁵

In bijlage 2 wordt de nieuwe competentieverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter schematisch weergegeven.

2.3 De introductie van de zelfstandige verzoekschriftprocedure

Het tweede kernelement van titel 8.4 Awb betreft de invoering van de zelfstandige verzoekschriftprocedure in het bestuursprocesrecht.⁷⁶ De oude bestuursrechtelijke schadevergoedingsroutes⁷⁷ zijn vervangen door één vernieuwende bestuursrechtsgang (artt.

Kamerstukken II 2010/11, 32621, nr. 6, p. 21; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 240; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 152, 459; Van Ravels 2014b, punt 5; Damen 2013, p. 357; Hartlief 2015, p. 560,563; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 16; Peters & Meyer 2012, p. 7; Sietses 2013, p. 23; Herregodts & Henrich 2011, p. 23.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 38. Zie ook: Hartlief 2015, p. 558-559; Sietses 2013, p. 21-22; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 15; Schlössels 2007a, punt 3.2.4 onder het kopje 'Bevoegdheid bestuursrechter gedeeltelijk exclusief'; Peters & Meyer 2012, p. 7; Scheltema 2011c, p. 36.

⁷⁵ De wetgever was zich wel degelijk bewust van het feit dat deze zwart-wit verdeling niet in alle gevallen op zou gaan, doch liet het belang van overzichtelijkheid van de nieuwe schadevergoedingsregeling prevaleren. Zou de wetgever toch een onderscheid op grond van partijverhoudingen hebben gemaakt, dan zou binnen de competentie van de ABRvS en het CBb wederom een competentieverdeling tussen beide rechtscolleges tot stand moeten komen. Op een vernieuwde versie van het oude gebrekkige schadevergoedingsstelsel zat echter niemand te wachten. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 38-39. Zie ook: Hartlief 2015, p. 559; Van Ettekoven 2011, punt 3.1.3; Scheltema 2011b, punt 4 onder het kopje 'De bevoegde rechter'; Scheltema 2011c, p. 36; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 326; De Vries & Navis 2010, punt 3.3; Sietses 2013, p. 22; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 15.

⁷⁶ Veel auteurs hebben eerder al soortgelijke voorstellen voor een dergelijke bestuursrechtelijke zelfstandige verzoekschriftprocedure gedaan, zie onder andere: Polak 1999, p. 85-87; De Graaf & Marseille 2006, p. 185, 188; Huisman 2006, p. 76-84; Schueler 2004, p. 94, 102; VAR Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 77-82; Schlössels 2003, p. 12, 32; De Moor-van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 1999, p. 48-51.

⁷⁷ Als gevolg hiervan zijn de mogelijkheden om via artikel 8:73, 8:73a Awb en het zelfstandig schadebesluit schadevergoeding te krijgen voor schadeveroorzakend handelen na 1 juli 2013 verleden tijd. In artikel 8:4 lid 1 onder f Awb is een besluit inzake vergoeding van schadeveroorzakend onrechtmatig bestuurshandelen (het zelfstandig schadebesluit) dan ook uitgesloten van beroep. Zie hiervoor: ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1348, r.o. 3.1, waarin het college in zijn besluit er terecht van is uitgegaan dat tegen de afwijzing van het schadevergoedingsverzoek geen bezwaar openstond en heeft het college het tegen die afwijzing gerichte bezwaar van appelland terecht niet-ontvankelijk verklaard. Zie ook: Rechtbank Noord-Holland 27 juli 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:6341, r.o. 2.1 en 2.3, waarin de verzoeker beroep heeft ingesteld tegen de bij een besluit gehandhaafde beslissing tot afwijzing van het schadevergoedingsverzoek. Aangezien de schadeveroorzakende besluiten zijn genomen op of na 1 juli 2013, oordeelt de rechtbank dat gelet op artikel 8:4, aanhef en onder f Awb niet langer een voor bezwaar en beroep vatbaar schadebesluit kan worden uitgelokt. Om

8:90-8:92 Awb). Het doel van de zelfstandige verzoekschriftprocedure is het bieden van maatwerk in een vereenvoudigde schadevergoedingsprocedure, onder andere door het creëren van nieuwe uitspraakbevoegdheden en een op het geschil toegespitste geschilbeslechting.⁷⁸ De invoering van de zelfstandige verzoekschriftprocedure in het bestuursrecht is revolutionair: voor het eerst wordt gebroken met het besluitbegrip als object van het geding. Hierdoor is een met het civiel procesrecht vergelijkbare bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure ontstaan.⁷⁹ Niet de vernietiging en de rechtmatigheid van een besluit⁸⁰, maar het schadevergoedingsverzoek staat centraal.⁸¹ De bestuursrechter kan in deze op het geschil toegesneden rechtsgang direct een oordeel vormen over de inhoud van de vordering: bestaat er een verbintenis tot schadevergoeding en zo ja, hoeveel dient de schadevergoeding (mede in het licht van nieuwe feiten en omstandigheden⁸²) dan te bedragen?⁸³ Het primaat van het bestuursorgaan wordt daarmee verlegd naar de bestuursrechter.⁸⁴

(i) *Het connexe schadevergoedingsverzoek: artikel 8:91 Awb*

Het connexe schadevergoedingsverzoek vertoont veel overeenkomsten met artikel 8:73 Awb.⁸⁵ Ook thans kan ex artikel 8:91 lid 3 Awb hangende het vernietigingsberoep een connex schadevergoedingsverzoek worden ingediend.⁸⁶ Een ingebrekestelling en de daarmee gepaard

die reden heeft de rechtbank het beroep van verzoeker omgezet in een verzoekschrift ex artikel 8:90 Awb en de besluiten van verweerder als standpunt ten aanzien van het schadevergoedingsverzoek van verzoeker aangemerkt. Zie verder: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 2, artikel I onderdeel D. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 40, 47; Hartlief 2015, p. 556-557; Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 210, 218; Borman 2017a, punt 1; Damen 2013, p. 353-354; Herregodts & Henrich 2011, p. 20; Bijloos 2014, p. 203; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 326; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 16; De Graaf 2014, p. 7887; De Graaf & Marseille 2016, onder punt 1104; Schueler 2007a, punt 3.5; Van Suilen 2011, p. 1; Van Ravels 2014a, p. 31; De Graaf 2015, p. 7887.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 40. Zie ook: De Graaf 2013, p. 224.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 40. Zie ook: Van der Veen 2013, p. 172.

⁸⁰ De oneigenlijke formele rechtskracht is na invoering van titel 8.4 Awb nog steeds van belang; zonder een vernietiging en het daarmee door de burgerlijke rechter als vaststaand beschouwen van de onrechtmatigheid van het besluit, bestaat geen civielrechtelijke mogelijkheid tot schadevergoeding. Zie hiervoor: HR 31 mei 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0261 (*Van Gog/Nederweert*). Zie ook: ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1332, r.o. 5; Sluysmans 2015, p. 626.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 40, 43. Zie ook: Damen 2013, p. 354; Sietses 2013, p. 23-24; Van Ettehoven 2011, punt 3.1.2; Dijkgraaf & Rop 2011, p. 65; Scheltema 2011c, p. 37; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 460; Scheltema 2011b, punt 4 onder het kopje 'Verzoekschriftprocedure'; Schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten, *NJB* 2011, 450, onder het kopje 'Verzoekschriftprocedure'; Scheltema 2011a, p. 126; Van Ommeren e.a. 2014, p. 73; Marseille 2014b, p. 22; Van der Veen 2013, p. 172-173; Borman 2017a, punt 1.

⁸² De rechtsverhouding tussen de burger en het betreffende bestuursorgaan wordt in de zelfstandige verzoekschriftprocedure ex nunc door de bestuursrechter bepaald.

⁸³ *Kamerstukken II* 2012/13, 32621, nr. 3, p. 41. Zie ook: Hartlief 2015, p. 556; Van der Veen 2013, p. 171-172, 179; De Graaf 2013, p. 224; De Graaf & Marseille 2007a, p. 4; Vakstudie Nieuws, fiscaal bestuursprocesrecht. Fiscaal bestuursrecht; Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding, punt 3.1.

⁸⁴ Van der Veen 2013, p. 171.

⁸⁵ Kortmann stipt in zijn annotatie bij ABRvS 24 augustus 2016 ECLI:NL:RVS:2016:2309 onder punt 3 aan dat, gelet op het feit dat artikel 8:91 Awb gelijkelijk als het vervallen artikel 8:73 Awb de mogelijkheid biedt om al in de beroepsprocedure tegen het schadeveroorzakende besluit een schadeverzoek in te dienen, rechtbanken nog immer alert dienen te zijn op impliciete of expliciete schadevergoedingsverzoeken. De rechtbank had het schadeverzoek in de onderhavige zaak namelijk over het hoofd gezien.

⁸⁶ Zie voor de beoordeling van een schadevergoedingsverzoek in hoger beroep artikel 8:91 lid 3 Awb, artikel 8:96 Awb, artikel 8:104 lid 1 onder c Awb en artikel 8:105 Awb. Een connex verzoek kan niet voor het eerst in cassatie worden ingediend. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 41, 50. Zie ook: Schlössels & Zijlstra 2014, p. 460; Van der Feltz 2007, p. 850-851; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 240; Scheltema 2011c, p. 38-39; Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 210, 213; Sietses 2013, p. 24, 31; Damen 2013, p. 355;

gaande wachtermijn is hier volgens artikel 8:91 lid 2 Awb niet vereist.⁸⁷ Omdat het schadeverzoek een nevenvordering hangende het beroep betreft, hoeft hiervoor volgens artikel 8:94 lid 2 Awb geen griffierecht te worden betaald.⁸⁸

(ii) *Het zelfstandig schadevergoedingsverzoek: artikel 8:90 Awb*

Niet langer is het indienen van een schadevergoedingsverzoek hangende het beroep een noodzakelijke voorwaarde om via de bestuursrechtelijke weg schadevergoeding te verkrijgen.⁸⁹ Een separaat schadevergoedingsverzoek kan op elk moment naar keuze na de vernietiging⁹⁰ en geheel afgescheiden van de procedure tegen het bestreden besluit worden ingediend. Voor de ontvankelijkheid van een schadevordering is het doorlopen van bezwaar en beroep niet langer een vereiste. Voorwaarde is wel dat ofwel het bestuursorgaan dan wel de bestuursrechter onherroepelijk tot onrechtmatigheid van het schadeveroorzakende besluit heeft besloten.⁹¹

In deze ‘rechtstreekse’ schadevergoedingsroute is echter een ontvankelijkheidsdrempel ingebouwd. Artikel 8:90 lid 2 Awb bepaalt op straffe van niet-ontvankelijkheid dat de verzoeker ten minste acht weken voor de indiening van zijn verzoekschrift het bestuursorgaan schriftelijk om schadevergoeding moet verzoeken, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd. Daarmee is een soort verplichte civielrechtelijke ingebrekestelling tegen rauwelijkse schadeverzoeken bij de bestuursrechter ingebouwd; pas na acht weken na het verzoek aan het bestuursorgaan kan de eiser zijn verzoekschrift indienen bij de bestuursrechter.⁹² Indien de burger dit nalaat wordt hem volgens de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) in analogie met artikel 6:6 Awb echter nog een herstelkans geboden om op straffe van niet-ontvankelijkheid binnen twee respectievelijk vier weken alsnog het bestuursorgaan te informeren over zijn voornemen een schadeverzoek in te dienen. Na het verstrijken van de achtwekentermijn kan de bestuursrechter het verzoek alsnog inhoudelijk behandelen, doch enkel en alleen indien geen minnelijke schikking tussen partijen tot stand is

Scheltema 2011b, punt 4 onder het kopje ‘Verzoekschriftprocedure’ en punt 5; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 16; Antonis 2017, p. 1.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 50. Zie ook: Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 213; Sietses 2013, p. 24, 31; Damen 2013, p. 355.

⁸⁸ Damen 2013, p. 355-356; Koenraad 2015, punt 4; Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 217; Borman 2017a, punt 1; Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:94 Awb [Schakelbepaling], aantekening 3, p. 1.

⁸⁹ Zie hiervoor: Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 210. Zie ook: Pechler 2008, p. 17; Peters & Meyer 2012, p. 7; De Graaf 2007, p. 5864; Alders 2011, punt 3.1.

⁹⁰ Behoudens de verjaringstermijn van vijf jaren ex artikel 8:93 Awb kan de eiser na vernietiging van het bestreden besluit op elk moment naar keuze een verzoekschrift bij de rechtbank indienen. Schueler, Van Ettekovén, Kortmann, De Vries en Navis vinden dit een positieve ontwikkeling. Zie hiervoor: Schueler 2007a, punt 3.2. Zie ook: Kortmann 2007, p. 132; Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 221; De Vries & Navis 2010, punt 3.2; Borman 2017b, punt 2 sub a; Vakstudie Nieuws, fiscaal bestuursprocesrecht. Fiscaal bestuursrecht; Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding, punt 3.2.

⁹¹ Ook indien een bezwaar al door het bestuursorgaan gegrond is verklaard en de bestuursrechter nog geen oordeel heeft geveld over het bestreden besluit, kan in de zelfstandige verzoekschriftprocedure om schadevergoeding worden verzocht. Kortmann acht het zelfs mogelijk om tijdens de bezwaarschriftprocedure al tegen het schadeveroorzakende besluit een verzoekschrift in te dienen bij de rechtbank. Zie hiervoor: Hartendorf 2013, onder het kopje ‘Titel 8.4 Schadevergoeding’. Zie ook: Kortmann 2007, p. 134.

⁹² Zie hiervoor bijvoorbeeld: CRvB 31 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3010, r.o. 4.4.1, waarin een aansprakelijkstelling als een verzoek ex artikel 8:90 lid 2 Awb werd aangemerkt. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 43, 49-50. Zie ook: Hartlief 2015, p. 557; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 460; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 239-240; Sietses 2013, p. 29, 31; Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 212-213; Damen 2013, p. 355; Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje ‘Eerst naar het bestuur?’; Koenraad 2015, punt 4; Van der Feltz 2007, p. 850; Van Ettekovén e.a. 2013, p. 6; Alders 2011, punt 3.1; Van Ravels 2014b, punt 7.1; Van der Veen 2013, p. 173; Borman 2017b, punt 1 en punt 3.

gekomen.⁹³ Weigert het bestuur al na twee weken de schade te vergoeden, dan kan vervolgens direct de bestuursrechter worden geadieerd.⁹⁴ Deze laagdrempelige ingebrekestelling heeft een informele conflictoplossing als doel; de burger wordt door het treffen van een minnelijke regeling of door erkenning van de vordering zoveel mogelijk met zijn schadeverzoek bij de bestuursrechter weggehouden.⁹⁵ Ook dossiervorming wordt door de ingebrekestelling nagestreefd; het bestuursorgaan kan al op een vroeg contactmoment een standpunt vormen over het schadevergoedingsverzoek, een standpunt dat normaliter pas in beroep diende te worden gevormd. De wachtermijn houdt voor het bestuursorgaan tenslotte geen verplichting in om een beslissing te nemen. Tegen het niet beslissen kan dan ook geen beroep worden ingesteld.⁹⁶

In welke gevallen kan een schriftelijke ingebrekestelling redelijkerwijs niet van de belanghebbende worden gevegd? Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer het bestuursorgaan al tijdens het vernietigingsberoep mededeelt dat aansprakelijkheid niet zal worden erkend en een schadeverzoek nutteloos en onvergoed zal blijven, dan wel indien het bestuur slechts gedeeltelijk aan het schadevergoedingsverzoek tegemoet wil komen.⁹⁷

Artikel 8:92 Awb bevat de eisen waaraan een verzoekschrift moet voldoen.⁹⁸ Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan, dan loopt de burger het risico dat zijn schadevergoedingsverzoek

⁹³ Indien het bestuursorgaan aanvaardt de schade te vergoeden, dan is de zaak daarmee immers afgedaan. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 50. Zie ook: Koenraad 2015, punt 4; Van Ravels 2014b, punt 7.1; Van Suilen 2013, p. 2; Borman 2017b, punt 3 onder het kopje 'Gevolgen niet-inachtneming'.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 6.

⁹⁵ Deze drempel kent gelijkenissen met het zelfstandig schadebesluit, waarbij eerst bezwaar moest worden doorlopen voordat men zich naar de bestuursrechter kon wenden. Verschil is echter dat nu niet langer het uitgelokte besluit, maar het schadevergoedingsverzoek object van geding is. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 43, 49-50. Zie ook: Hartlief 2015, p. 557; Sietses 2013, p. 29, 31; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 212-213; Damen 2013, p. 355; Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Eerst naar het bestuur?'; Koenraad 2015, punt 4; Van Ettekoven e.a. 2013, p. 5; Van Suilen 2013, p. 2; Van Ravels 2014b, punt 7.1; Herregodts & Henrich 2011, p. 23; Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:90 Awb [Schriftelijk verzoek], aantekening 3, p. 1.

⁹⁶ Zie hiervoor artikel 8:94 lid 1 Awb, waarin de afdeling 8.2.4a niet van overeenkomstige toepassing is verklaard. Ook tegen de (schriftelijke) reactie van het bestuursorgaan op een artikel 8:90 Awb verzoek kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld, doordat na de invoering van titel 8.4 in de Awb deze beschikking (een zelfstandig schadebesluit) op de negatieve lijst van artikel 8:4 (onder n) Awb is geplaatst. Op deze manier wordt de focus op de route van de verzoekschriftprocedure gehouden. Zie hiervoor; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 6, 50. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 6, p. 23; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 213; Sietses 2013, p. 30; Koenraad 2015, punt 5; Nuyten & Gawronski 2013, p. 3; Van Suilen 2013, p. 2; Van Ravels 2014b, punt 7.1; Van Suilen 2013, p. 2; De Graaf 2013, p. 224.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 50. Zie ook: Scheltema 2011c, p. 38; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 213; Sietses 2013, p. 30; Van Ettekoven e.a. 2013, p. 6; Van Ravels 2014b, punt 7.1; Borman 2017b, punt 3 sub b.

⁹⁸ Deze eisen zijn vergelijkbaar met de eisen vervat in artikel 6:5 Awb voor bezwaar- en beroepschriften. Lid 1 vereist allereerst een ondertekend verzoekschrift met de naam en adres van de verzoeker (sub a) inclusief dagtekening (sub b). Verder wordt een aanduiding van de schadeoorzaak gevraagd (sub c), waarbij het vooral gaat om het onderscheid tussen een besluit, niet tijdig-beslissen en andere bestuurshandelingen (feitelijke voorbereidingshandelingen). Daarnaast moet de aard van de schade worden vermeld (sub d). Hierbij gaat het vooral over het onderscheid tussen materiële en immateriële schade. Indien de schade al kan worden begroot, kan een bedrag tezamen met een specificatie worden bijgevoegd. Als laatste vereist lid 1 het opgeven van de gronden van het schadevergoedingsverzoek (sub e). Lid 2 vereist indien mogelijk het overhandigen van een afschrift van het betreffende schadeveroorzakende besluit, dan wel een omschrijving van schadeoorzaken bij niet tijdig beslissen of voorbereidingshandelingen tezamen met schriftelijke stukken waaruit de schadeoorzaak blijkt. Indien sprake is van een zelfstandig schadeverzoek moet dit verzoek ook worden overlegd. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 43, 49, 51; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 213. Zie ook: Sietses 2013, p. 29; Pechler 2008, p. 17; Peters & Meyer 2012, p. 7; Koenraad 2015, punt 4; Van Ravels 2014b, punt 8;

ex artikel 6:6 Awb juncto artikel 8:94 lid 1 Awb niet-ontvankelijk zal worden verklaard.⁹⁹ Verder bevat artikel 8:95 Awb nieuwe uitspraakbevoegdheden: de bestuursrechter kan, in plaats van een beroep (on)gegrond te verklaren, nu tevens een verzoek afwijzen of (gedeeltelijk) toewijzen¹⁰⁰.¹⁰¹ Door zelf in de zaak te voorzien kan de bestuursrechter zelf beslissen over een eventuele verbintenis tot schadevergoeding. De zaak kan worden aangehouden bij onzekerheid omtrent de omvang van de schade.¹⁰² Veel artikelen uit hoofdstuk 6 en 8 Awb zijn met het oog op eenvoud en consistentie van het bestuursprocesrecht in de schakelbepaling van artikel 8:94 Awb grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard op de zelfstandige verzoekschriftprocedure.¹⁰³ Andere

Van Suilen 2011, p. 2; Schueler 2007a, punt 3.3; Van Suilen 2013, p. 2; Herregodts & Henrich 2011, p. 24; Scheltema 2016a, p. 1; Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:92 Awb [Ondertekening verzoekschrift], aantekening 2, p. 1.

⁹⁹ Het overleggen van gegevens heeft als doel dat de bestuursrechter gemakkelijk kan bepalen of hij bevoegd is van het verzoek kennis te nemen en of sprake is van een causaal verband. Volgens de wetgever zijn deze eisen geen onredelijke verlegging van de bewijslast van het bestuursorgaan naar de burger, nu de burger met bewijs aan moet tonen dat er daadwerkelijk een verbintenis tot schadevergoeding bestaat. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 52. Zie ook: *Kamerstukken I* 2012/13, 32621, nr. C, p. 15; Sietses 2013, p. 29, 31; Van Suilen 2013, p. 3; Koenraad 2015, punt 4.

¹⁰⁰ De bestaande uitspraakbevoegdheden van artikel 8:70 Awb juncto 8:72 Awb waren immers niet langer toepasbaar.

¹⁰¹ Deze uitspraak heeft enkel werking tussen de betrokken partijen, in tegenstelling tot een vernietiging (*erga omnes*). Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 42-43, 54. Zie ook: Van Ettekoven 2011, punt 3.1.2; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 210, 215; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2013; Sietses 2013, p. 24, 34; Damen 2013, p. 354; Peters & Meyer 2012, p. 7; Van Ravels 2014b, punt 12; Van der Veen 2013, p. 174; Van Suilen 2011, p. 3; De Graaf e.a. 2013, p. 310; Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:95 Awb [Veroordeling tot schadevergoeding], aantekening 2, p. 1.

¹⁰² Een vergoeding van het griffierecht en de forfaitaire vergoeding van de rechtsbijstandskosten zullen tevens in de uitspraak worden meegenomen, zodat meteen duidelijk wordt hoeveel het bestuursorgaan aan de burger verschuldigd is. Ingevolge artikel 8:76 Awb kan de burger vervolgens de uitspraak met de executoriale titel uit artikel 430 Rv ten uitvoer laten leggen. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 40, 42, 47, 55. Zie ook: Sietses 2013, p. 34; Van der Feltz 2007, p. 851; De Graaf 2007, p. 5864; Hartendorf 2013, onder het kopje 'Bevoegdheid bestuursrechter en civiele rechter'; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 460; Schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten, *NJB* 2011, 450, onder het kopje 'Verzoekschriftprocedure'; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2013; Van Ommeren e.a. 2014, p. 73; Van Ettekoven 2011, punt 3.1.2; Van Suilen 2011, p. 3.

¹⁰³ Dit artikel verklaart onder andere bepalingen omtrent het griffierecht (artikel 8:41 Awb), de comparitie (artikel 8:44 Awb), het vooronderzoek (artt. 8:42-8:51 Awb), heropening onderzoek door de bestuursrechter (artikel 8:68 Awb), de omvang van het geding (artikel 8:69 Awb), proceskosten (artikel 8:75a Awb) en de voorlopige voorziening (artt. 8:81-8:87 Awb) van overeenkomstige toepassing. Artikel 8:93 Awb verklaart op zijn beurt het civiele verjaringsartikel 3:310 BW van overeenkomstige toepassing op de verzoekschriftprocedure. Een dergelijke korte termijn als die van artikel 6:7 Awb zou hier namelijk zijn nut voorbijstreven, er is immers bij de behandeling van schadeverzoeken geen sprake van een aantasting van de rechtspositie van derden. De bestuursrechtelijke variant kent echter wel een nuance van de regel, te weten het aanvangsmoment van de verjaring. Onherroepelijkheid van een vernietiging (sub a) respectievelijk erkenning van onrechtmatigheid (sub b) bepaalt hier de aanvang van de verjaringstermijn. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 40, 42-43, 51-54. Zie ook: Van Ettekoven 2011, punt 3.1.2; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 213-215, 217-218; Sietses 2013, p. 32-34; Damen 2013, p. 356; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2013; Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Grote delen van het bestuursprocesrecht van overeenkomstige toepassing'; Pechler 2008, p. 17; Koenraad 2015, punt 6; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 460; Van Ravels 2014b, punt 9; Van der Feltz 2007, p. 851; Schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten, *NJB* 2011, 450, onder het kopje 'Verzoekschriftprocedure'; Van der Veen 2013, 171-172, 180; Scheltema 2016a, p. 1; Antonis 2017, p. 1; Borman 2017a, punt 1; Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:93 Awb [Schakelbepaling], aantekening 2, p. 1.

bepalingen¹⁰⁴ zijn vanwege hun onverenigbaarheid met de zelfstandige verzoekschriftprocedure echter niet geschakeld aan titel 8.4 Awb.¹⁰⁵

2.4 Toepassing op de casus

Voorheen bestond er voor de vereniging keuzevrijheid om zich met een schadevergoedingsverzoek tot de bestuursrechter of de burgerlijke rechter te wenden.¹⁰⁶ Vanaf 1 juli 2013 bepaalt artikel 8:89 lid 2 Awb echter dat schadevorderingen hoger dan €25.000,- bij schade veroorzaakt door een besluit waarover de ABRvS oordeelt, exclusief thuishoren bij de burgerlijke rechter. In casu is sprake van een totale schadepost van €26.000,-. Dientengevolge kan de vereniging voor schadevergoeding enkel nog de burgerlijke rechter benaderen met een artikel 6:162 BW-vordering.¹⁰⁷ De vereniging kan derhalve de zelfstandige verzoekschriftprocedure niet benutten om middels een separaat schadevergoedingsverzoek de bestuursrechter om schadevergoeding te verzoeken, nu als gevolg van titel 8.4 Awb de bestuursrechtelijke rechtsgang voor de vereniging niet langer openstaat.

¹⁰⁴ Zoals bepalingen omtrent de bestuurlijke lus (artikel 8:51a Awb), standaard uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter (artikel 8:70 Awb en 8:72 Awb) en de relativiteitseis (artikel 8:69a Awb).

¹⁰⁵ Kortmann bespreekt in zijn annotatie bij ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2309 onder andere dat de heropening van het onderzoek door de bestuursrechter, voorheen expliciet geregeld in artikel 8:73 lid 2 Awb, niet is overgenomen in titel 8.4 Awb. Artikel 8:68 Awb voorziet echter in een algemene bevoegdheid tot heropening van het onderzoek en is via artikel 8:94 Awb op de zelfstandige verzoekschriftprocedure van overeenkomstige toepassing verklaard.

¹⁰⁶ De keuzevrijheid voor de eiser om zich met zijn schadeverzoek ofwel tot de burgerlijke rechter dan wel tot de bestuursrechter te wenden heeft de Hoge Raad immers geformuleerd in het arrest *Groningen/Raatgever*. Zie hiervoor: HR 17 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC3059, r.o. 3.5.2-3.5.5 (*Groningen/Raatgever*).

¹⁰⁷ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2466.

Hoofdstuk 3 – De processuele winst en problematiek van titel 8.4 Awb

Nu zowel de oude als de nieuwe schadevergoedingsregeling aan bod zijn gekomen is het van belang te bezien in hoeverre met de invoering van titel 8.4 Awb processuele winst is geboekt of juist processuele problematiek is gebleven of ontstaan. Met de invoering van de Wns was de wetgever voornemens om een heldere afbakening van rechtsmacht tussen beide rechtscolleges te verwezenlijken en middels de zelfstandige verzoekschriftprocedure de toegang tot de rechter te verbeteren en te vereenvoudigen.¹⁰⁸ De vraag is in hoeverre deze doelstelling daadwerkelijk is gerealiseerd.

3.1 De processuele voordelen van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten voor de belanghebbende in zijn zoektocht naar schadevergoeding

(i) *De nieuwe competentieverdeling: artikel 8:88 Awb en artikel 8:89 Awb*

Volgens diverse juridische auteurs is als gevolg van de wettelijk uitgestippelde schadevergoedingsroutes gedeeltelijk een einde gekomen aan de overlappende¹⁰⁹, complexe en versnipperde competentieverdeling en de afstemmingsproblematiek tussen beide rechtscolleges.¹¹⁰ Het aanhaken bij rechterlijke exclusieve competenties en het dientengevolge verdwijnen van dubbele rechtsgangen leidt tot meer rechtszekerheid dan een verdeling van zaken op basis van materiële criteria¹¹¹.¹¹² Kortmann stemt in met de rechtsmacht van de burgerlijke rechter op het gebied van het omgevingsrecht omdat daar, in vergelijking met het ambtenarenrecht of het financiële bestuursrecht, de kans op versnipperde beoordeling van overheidshandelen het grootst is.¹¹³ Het is verder positief dat de bestuursrechter ingevolge het proeftuintje, ondanks het feit dat daar nog geen apart bezwaar en beroep tegen openstaat, in plaats van de burgerlijke rechter bevoegd is geworden te oordelen over schade als gevolg van onrechtmatige voorbereidingshandelingen.¹¹⁴ Volgens Hartlief is het proeftuintje wellicht dé manier om burgers over te halen een procedure bij de bestuursrechter te starten, hetgeen een verdere uitbreiding van de rechtsmacht van de bestuursrechter tot gevolg zou kunnen hebben.¹¹⁵

¹⁰⁸ Hartlief 2015, p. 550.

¹⁰⁹ Het forumshoppen van de eiser is volgens Scheltema met artikel 8:89 lid 3-4 Awb verminderd, doch volgens Sietses niet geheel verholpen. Weliswaar kan gedurende de procedure niet langer op de andere rechtsgang worden overgestapt, desondanks kan de eiser nog steeds zijn schadevergoedingsverzoek bij de bestuursrechter intrekken en zich vervolgens tot de burgerlijke rechter wenden. Zie hiervoor: Sietses 2013, p. 60, 86. Zie ook: Scheltema 2011b, punt 5; Scheltema 2011c, p. 40; Herregodts & Henrich 2011, p. 25-26, 28.

¹¹⁰ Aldus Van Ettekoven, Hartlief en Backes. Zie hiervoor: *Kamerstukken I* 2012/13, 32621, nr. C, p. 15. Zie ook: Van Ettekoven 2011, punt 3.2 en punt 5; Backes 2009, p. 27; Hartlief 2015, p. 567; Schlössels 2007a, punt 4; Sietses 2013, p. 60; Backes 2009, p. 31; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 240-241; Van der Veen 2013, p. 176; De Vries & Navis 2010, punt 3.3 en punt 5; Kortmann 2007, p. 135.

¹¹¹ Aldus Schlössels. Zie hiervoor: Schlössels 2007a, punt 3.2.4 onder het kopje 'Bevoegdheid bestuursrechter gedeeltelijk exclusief'.

¹¹² Schueler acht het juist dat de bestuursrechter gedeeltelijk exclusief bevoegd is geworden om zowel over de rechtmatigheid van besluiten als de daaruit voortvloeiende schadevergoedingsverzoeken te oordelen. Zie hiervoor: Schueler 2010, p. 155.

¹¹³ Kortmann 2007, p. 133.

¹¹⁴ Aldus Hartlief, Van Ettekoven en Schueler. Zie hiervoor: Hartlief 2015, p. 566. Zie ook: Schueler 2007a, punt 3.4.2; Van Ettekoven 2011, punt 3.3.

¹¹⁵ Hartlief 2015, p. 567.

(ii) *De nieuwe zelfstandige verzoekschriftprocedure: artikel 8:90 Awb en artikel 8:91 Awb*

Het schadevergoedingsverzoek als voorwerp van geschil¹¹⁶ komt tegemoet aan de wens om het besluitmodel (gedeeltelijk) te verlaten.¹¹⁷ Het doorlopen van langdurige bezwaar- en beroepsprocedures is aldus niet langer noodzakelijk.¹¹⁸ Zowel burger en bestuursorgaan profiteren van een inhoudelijk en definitief oordeel omtrent het schadevergoedingsverzoek, hetgeen tevens leidt tot een vermindering van bestuurlijke lasten.¹¹⁹ Schueler vindt het positief dat dit definitieve oordeel de mogelijkheid van een nieuwe bestuurlijke ronde thans uitsluit.¹²⁰ Verder is het volgens verschillende juridische auteurs voordelig dat de burger niet langer wordt gedwongen om hangende de beroepsprocedure zijn schadeverzoek in te dienen.¹²¹ Voorts wordt de eiser met het indienen van een verzoekschrift niet langer beperkt door fatale bezwaar- en beroepstermijnen. Indien de burger met het bestuursorgaan overleg pleegt over de ontstane schade loopt hij immers niet langer het risico dat, wanneer hij een mededeling van het bestuur onterecht niet als besluit aanmerkt, de formele rechtskracht een schadevergoedingsverzoek zal belemmeren.¹²²

De zelfstandige verzoekschriftprocedure zal weliswaar leiden tot een verzwaarde werklast van de bestuursrechter doch tot verlichting van de werklast van de rechtspraak in zijn geheel, nu

¹¹⁶ Omdat de wetgever het besluitmodel als object van het geding minder bruikbaar acht voor de beoordeling van de toewijsbaarheid van een verbintenis tot schadevergoeding, wordt in de zelfstandige verzoekschriftprocedure het schadevergoedingsverzoek van de burger (en niet het bestreden besluit) dan ook centraal gesteld. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 6, 37, 41. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 6, p. 20; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 8; Hartlief 2015, p. 556-557; Kortmann 2016, p. 1916; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 460; Van der Veen 2013, p. 172; Alders 2011, punt 3.1; Sietses 2013, p. 86; Schlössels 2007a, punt 4; Damen 2010, p. 122; Herregodts & Henrich 2011, p. 28.

¹¹⁷ Deze wens bestaat onder andere in sterke mate bij Tak. Ook Schlössels acht het juist dat het besluitmodel als toegang tot de bestuursrechter bij schadevergoedingsverzoeken is verlaten. Zie hiervoor: Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Voordelen boven zelfstandig schadebesluit'. Zie ook: Barkhuysen, Den Ouden & Schuurmans 2006, p. 117; Schueler 2007b, p. 56, 59-60.

¹¹⁸ Sietses en Schlössels waarderen dit als zeer positief. Ook Schueler, Kortmann, Schlössels en Van Ettehoven zijn opgelucht dat het gebrekkige zelfstandig schadebesluit dan ook is vervangen door de zelfstandige verzoekschriftprocedure. In een dergelijke procedure kan verder het gehele handelen van het bestuur en aldus het achterliggende conflict aan de orde komen. Zie hiervoor: Sietses 2013, p. 86; Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Voordelen boven zelfstandig schadebesluit' en punt 4; Schueler 2007a, punt 3.5. Zie ook: Van Ettehoven 2011, punt 5; Kortmann 2007, p. 135. Zie verder: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 6, 37, 40-41; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 6, p. 20; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 8, 10; Hartlief 2015, p. 556-557; Kortmann 2016, p. 1916; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 460; Van der Veen 2013, p. 172; Alders 2011, punt 3.1; Damen 2010, p. 122; Herregodts & Henrich 2011, p. 28; De Graaf & Marseille 2007a, p. 4; Innovatieagenda rechtsbestel, *NJB* 2011, 2041, onder het kopje 'Bestuurs(proces)recht'; IPO-reactie aan de Minister van Justitie op het voorontwerp Nadeelcompensatie 5 oktober 2007, p. 2.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 6, 41. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 6, p. 20; Hartlief 2015, p. 556; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 241; De Graaf & Marseille 2006, p. 189; Jaarverslag Veiligheid en Justitie, *NJB* 2014/1130, p. 3; Van der Veen 2013, p. 172.

¹²⁰ Dit is een verbetering ten opzichte van de oude situatie waar, in het kader van een zelfstandig schadebesluit, vaak door de bestuursrechter werd gekozen voor een nieuwe bestuurlijke ronde en hierdoor van een definitief oordeel geen sprake was. Zie hiervoor: Schueler 2007a, punt 3.3. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007a, p. 4-5; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2015; De Graaf & Marseille 2006, p. 190.

¹²¹ Ex artikel 8:93 Awb. Schueler, Van Ettehoven, Kortmann, De Vries en Navis vinden dit een positieve ontwikkeling. Zie hiervoor: Schueler 2007a, punt 3.2. Zie ook: Kortmann 2007, p. 132; Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 221; De Vries & Navis 2010, punt 3.2; Vakstudie Nieuws, fiscaal bestuursprocesrecht. Fiscaal bestuursrecht; Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding, punt 3.2.

¹²² Zo menen De Graaf, Marseille, De Vries en Navis. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2015, p. 593. Zie ook: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 241; De Graaf & Marseille 2007a, p. 3, 6; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2015; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 240; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 6, p. 37; Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Het maken van een keuze tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter'; De Graaf & Marseille 2007a, p. 3; De Vries & Navis 2010, punt 3.2 en punt 5; Sietses 2013, p. 37.

een schadevergoedingsverzoek slechts nog aan één rechter kan worden voorgelegd.¹²³ Voorts worden aan het verzoekschrift slechts lage inhoudelijke eisen gesteld.¹²⁴ De laagdrempelige rechtsgang zou tenslotte kunnen leiden tot een verkleining van verschillen tussen de bestuursrechtelijke route met haar kenmerkende vernietigingsberoep en de in schadevergoeding gespecialiseerde civielrechtelijke route.¹²⁵ De zelfstandige verzoekschriftprocedure resulteert volgens velen in een stelsel waarin meer dan ooit kan worden gestreefd naar een slagvaardiger bestuursprocesrecht met een snelle, op het geschil toegesneden finale geschilbeslechting.¹²⁶

3.2 Een kritische noot: de procedurele problematiek en knelpunten van het nieuwe schadevergoedingsrecht

De invoering van een nieuw schadevergoedingsstelsel gaat niet alleen gepaard met processuele winst; nieuwe of niet opgeloste processuele complicaties zijn onvermijdelijk. In deze paragraaf zullen aan de hand van uiteenlopende visies van diverse juridische auteurs de knelpunten die met titel 8.4 Awb gepaard gaan worden belicht.

(i) *De nieuwe competentieverdeling: artikel 8:88 Awb en artikel 8:89 Awb*

o *Doorkruising van de wettelijke bevoegdheidsverdeling van artikel 8:89 Awb*

Op drie manieren kan sprake zijn van doorkruising van de in artikel 8:89 Awb verankerde bevoegdheidsverdeling. Middels deze voor de burger voordelige sluiproutes verkrijgt de eiser met minder procesrisico's en proceskosten dan in het civiele procesrecht een beoordeling van zijn schadevergoedingsvordering.¹²⁷ Het indienen van meerdere vorderingen voor één schadebedrag leidt tot een verzwaring van de werklast van de rechtscolleges, hetgeen de wetgever met de wettelijke schadegrens juist heeft willen voorkomen.¹²⁸ De eiser kan allereerst zijn schadevordering splitsen en na het doorlopen van de bestuursrechtelijke procedure een schadeverzoek bij de burgerlijke rechter indienen.¹²⁹ Artikel 8:89 lid 2 Awb spreekt immers van een *gevraagde vergoeding* van ten hoogste €25.000,-, doch rept niet over de werkelijk opgetreden schade. Zowel het wetsartikel als de Kamerstukken laten dit dilemma onbesproken. Na een succesvolle schadevordering bij de bestuursrechter zal de burgerlijke rechter, gelet op zijn gebondenheid aan het oordeel van de bestuursrechter, in de daaropvolgende procedure niet snel de vergoeding van de restschade

¹²³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 6, p. 18-19.

¹²⁴ Aldus Alders, De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2015, p. 593. Zie ook: Alders 2011, punt 3.1.

¹²⁵ Zo menen Koenraad, Herregodts en Henrich. Zie hiervoor: Koenraad 2015, punt 8. Zie ook: Herregodts & Henrich 2011, p. 25; *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 149.

¹²⁶ Zo menen ook van der Veen, De Graaf, Schlössels, Zijlstra en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Zie hiervoor: Van der Veen 2013, p. 180. Zie ook: De Graaf 2013, p. 224; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 460; Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, TREMA 2007, 9, p. 409.

¹²⁷ Zo menen bijvoorbeeld Sietses, De Graaf, Marseille en Hartendorf. Zie hiervoor: Sietses 2013, p. 71-73, 88. Zie ook: Hartlief 2015, p. 563; De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 23; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 244-245; Hartendorf 2013, onder het kopje 'Betekenis voor de praktijk'; Franssen e.a. 2014b, punt 2.1.2; Barkhuysen & Den Ouden 2014, p. 1005; Schueler, Powerpoint 'Actualiteiten overheidsaanpakelijkheid/nadeelcompensatie', Actualiteitendag Vereniging voor Milieurecht 20 maart 2014.

¹²⁸ Aldus Sietses, De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 49. Zie ook: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 246; Sietses 2013, p. 71-76, 81, 88; De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 23; Franssen, Roozendaal & Van de Sande 2015b, p. 268.

¹²⁹ Aldus Hartlief en Sietses. Zie hiervoor: Sietses 2013, p. 71-73, 88. Zie ook: Hartlief 2015, p. 563.

weigeren.¹³⁰ Verder is niet uitgesloten dat de burger na een succesvolle verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter voor zijn restschade opnieuw de bestuursrechter benadert.¹³¹ Bij een schadebedrag van €50.000,- kan de burger zo ontkomen aan een verplichte gang naar de burgerlijke rechter en komen complexe geschillen in meerpartijenverhoudingen via een omweg toch bij de bestuursrechter terecht. De derde sluiproute betreft tenslotte een vermindering van de schadevergoedingseis. Het is immers de vraag of een burger na de gang naar de bestuursrechter in geval van een restschade van €5.000,-, gelet op het daarmee gepaard gaande proceskosten en procesrisico's, nog een poging durft te wagen bij de burgerlijke rechter. Een strategische vermindering van het schadebedrag ligt dan eerder voor de hand.¹³²

○ *Het proeftuintje van artikel 8:88 lid 1 sub b Awb*

Door de invoering van artikel 8:88 lid 1 sub b Awb is gedeeltelijk een einde gekomen aan de beperkte integrale beoordeling van de bestuursrechter.¹³³ Vóór 1 juli 2013 bekeek de bestuursrechter in het kader van de rechtmatigheid van het besluit echter al geregeld of sprake was van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit.¹³⁴ De reikwijdte van dit proeftuintje¹³⁵ is echter beperkt.¹³⁶ Diverse juridische auteurs stellen dat de dubbele connexiteitseis de burger er niet van kan weerhouden om aangaande onrechtmatige voorbereidingshandelingen een schadeverzoek bij de burgerlijke rechter in te dienen. Het proeftuintje heeft dan ook onbedoeld tot keuzevrijheid van de burger geleid.¹³⁷ De connexiteitseis vereist bovendien dat ook het onrechtmatige besluit dat volgt op de onrechtmatige voorbereidingshandeling wordt vernietigd. Zonder een dergelijke vernietiging zal alsnog de burgerlijke rechter voor een schadeverzoek dienen te worden benaderd. De burger kan bij besluiten waarover de CRvB of Hoge Raad bevoegd is te oordelen zijn claim echter niet langer geheel bij de burgerlijke rechter onderbrengen. De burger wordt daarmee gedwongen zijn schadevordering te splitsen en bij twee rechters aanhangig te maken.¹³⁸ Verder wordt bekritiseerd dat men voor schade veroorzaakt door overig (feitelijk) (on)rechtmatig handelen nog steeds niet bij de bestuursrechter terecht kan.¹³⁹ De bevoegdheid van de bestuursrechter is weliswaar opgerekt,

¹³⁰ Hartlief twijfelt echter aan de gebondenheid van de burgerlijke rechter aan het oordeel van de bestuursrechter inzake causaliteit, relativiteit en eigen schuld, hetgeen verder strekt dan het voorkomen van tegenstrijdige uitspraken. Zie hiervoor: Hartlief 2015, p. 563-564.

¹³¹ Wederom sluit de terminologie in artikel 8:89 Awb een dergelijke splitsing niet uit, aldus De Graaf, Marseille en Sietses. Zie hiervoor: De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 23-24. Zie ook: Sietses 2013, p. 73-76, 81; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 245; Franssen e.a. 2014b, punt 2.1.2.

¹³² Sietses 2013, p. 74-75. Zie ook: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 245-246; De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 23-24.

¹³³ In 2007 achtte Polak de burgerlijke rechter nog de meest geschikte schadevergoedingsrechter indien sprake was van schade als gevolg van feitelijke overheids-handelingen en de schade dus niet geheel voortvloeide uit onrechtmatige overheidsbesluiten. Zie hiervoor: Polak 2007, punt 3.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 45. Zie ook: Schueler 2007a, punt 3.4.2; Van Ettekoven 2011, punt 3.3.

¹³⁵ De bestuursrechter oordeelt over feitelijk handelen, ondanks dat het besluitbegrip van de Awb als toegangspoor naar de bestuursrechter fungeert. Zie hiervoor: Koenraad 2015, punt 2. Zie ook: Van Ettekoven 2011, punt 3.3.

¹³⁶ Hartlief 2015, p. 566. Zie ook: Van Ettekoven 2011, punt 3.3; Schueler 2007a, punt 3.4.2; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 211, 221; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 241.

¹³⁷ Zo menen Sietses en De Graaf. Zie hiervoor: Sietses 2013, p. 79-81, 88. Zie ook: De Graaf 2007, p. 5863.

¹³⁸ Aldus Hartlief, Backes, De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: Hartlief 2015, p. 566. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2015; Backes 2009, p. 35-36; Damen 2010, p. 122.

¹³⁹ Schade als gevolg van een niet-appellabel besluit, een rechtmatig besluit, zelfstandige onrechtmatige uitvoeringshandelingen of zelfstandige onrechtmatige (voorbereidings-)handelingen van een niet-appellabel besluit (artikel 8:88 lid 2 Awb) kan nog steeds niet bij de bestuursrechter worden aangevoerd. Een casus zoals in het arrest *Staat/Bolsius*, waarin sprake was van onjuiste inlichtingen doch van een rechtmatig besluit, valt ook

maar is beperkt en aan grenzen gebonden.¹⁴⁰ Tenslotte wordt gevreesd dat een verdergaande bevoegdheid van de bestuursrechter aanleiding zou kunnen geven tot nieuwe competentieperikelen.¹⁴¹

- *De nieuwe rechtsmachtverdeling: een billijke oplossing voor de heersende rechtsmachtproblematiek?*

Diverse juridische auteurs achten de aan het civiele procesrecht ontleende schadegrens een arbitraire verdeling van schadevergoedingszaken, doordat de hoogte van het schadevergoedingsverzoek niet altijd synchroon loopt met de complexiteit van het schadegeschied.¹⁴² De CRvB behandelt wel degelijk complexe zaken en de ABRvS minder complexe zaken.¹⁴³ Verder is deze schadegrens eenvoudig door de burger te manipuleren, bijvoorbeeld door de schade expres laag in te schatten.¹⁴⁵ De wetgever doet dit argument echter teniet door te stellen dat elk grensbedrag tot op zekere hoogte arbitrair is.¹⁴⁶ Critici menen dat weliswaar sprake is van een transparantere wettelijke regeling, doch als gevolg van de gedeelde competenties nog steeds sprake is van een complexe en onduidelijke rechtsmachtverdeling.¹⁴⁷

Verder wordt de burger nu in bepaalde gevallen gedwongen de burgerlijke rechter te benaderen, terwijl hij voorheen via artikel 8:73 Awb of een zelfstandig schadebesluit bij de bestuursrechter terecht kon.¹⁴⁸ De bestuursrechter mag, gelet het strikte grensbedrag, zelfs een minieme verhoging van het schadebedrag niet toestaan.¹⁴⁹ De bestuursrechter dient de zaak voor het meerdere door te verwijzen naar de burgerlijke rechter indien gedurende de procedure blijkt dat de schade het schadebedrag (net) overschrijdt, hetgeen voor de burger

thans niet onder de competentie van de bestuursrechter. Zie hiervoor: HR 2 februari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB7898 (*Staat/Bolsius*). Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 45; Schueler 2014a, p. 212; Schlössels 2007a, punt 3.2.2; Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 211; Schueler 2007a, punt 3.4.2; Schueler 2013b, p. 194; Van der Veen 2013, p. 171; Huisman & Van Ommeren 2014, punt 3.1; Damen 2013, p. 355.

¹⁴⁰ Zo menen Sietses, Schueler, Schlössels, De Graaf, Marseille, Backes en Zijlstra. Zie hiervoor: Schlössels & Zijlstra 2014, p. 409. Zie ook: Sietses 2013, p. 80, 88; De Graaf 2013, p. 227-228; De Graaf 2007, p. 5863; Backes 2009, p. 35-36; Schueler 2007a, punt 3.4.2; Schlössels 2007a, punt 3.2.2.

¹⁴¹ Deze vrees bestaat onder andere bij Van Ettekovén en Koenraad. Zie hiervoor: Van Ettekovén 2011, punt 5. Zie ook: Koenraad 2015, punt 2.

¹⁴² Aldus bijvoorbeeld Hartlief, Sietses, Backes, Koppe, De Graaf, Marseille, Nuyten, Gawronski, Van der Veen en de Raad van State. Zie hiervoor: Hartlief 2015, p. 563; Sietses 2013, p. 22; Backes 2009, p. 33; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2014; Nuyten & Gawronski 2013, p. 12; Van der Veen 2013, p. 176-177; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 7. Zie ook: Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 18; Van Loon 2008, punt 4; De Vries & Navis 2010, punt 3.3.

¹⁴³ Zo meent naast De Graaf ook Marseille. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2014.

¹⁴⁴ Andere auteurs betreuren dat de bestuursrechter niet langer bevoegd is te oordelen omtrent schade hoger dan €25.000,- in zaken waarover de ABRvS en CBb bevoegd zijn te oordelen, zoals in omgevingsrechtelijke zaken. Zie hiervoor: Schlössels & Zijlstra 2014, p. 402, 420.

¹⁴⁵ Aldus bijvoorbeeld Hartlief, Nuyten, Gawronski en de Raad van State. Zie hiervoor: Hartlief 2015, p. 563. Zie ook: Nuyten & Gawronski 2013, p. 12.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 9.

¹⁴⁷ Hierdoor is de afstemmingsproblematiek niet geheel uit de wereld geholpen, aldus Schueler, Backes, Schlössels, Scheltema, Damen, De Graaf, Marseille, Sietses, Bots, Zijlstra en de Raad van State. Zie hiervoor: Schueler 2014b, punt 3. Zie ook: Schueler 2007a, punt 3.4; Schueler 2013a, p. 327; Backes 2009, p. 16, 34; Scheltema 2011c, p. 40; Damen 2013, p. 356; De Graaf 2007, p. 5863; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2014; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 240-241, 244; Bots 2008, onder het kopje 'Verbetering door de voorgestelde regeling'; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 402, 420; Hartlief 2008, p. 1; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 8; Herregodts & Henrich 2011, p. 25; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 18.

¹⁴⁸ Zoals bijvoorbeeld Damen. Zie hiervoor: Damen 2013, p. 357-358.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 7. Zie ook: Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, TREMA 2007, 9, p. 9.

alsnog leidt tot twee procedures en de daarmee gepaard gaande griffierechten en verplichte rechtsbijstand¹⁵⁰.¹⁵¹ Weliswaar poogt de nieuwe rechtsmachtverdeling versnippering van zaken met kleine schadeverzoeken te voorkomen, maar bij schadeverzoeken boven de €25.000,- waarover de ABRvS en de CBB oordelen is de burger net als voorheen genoodzaakt eerst bij de bestuursrechter het vernietigingsberoep te doorlopen alvorens een tijdrovende en prijzige schadevergoedingsvordering bij de burgerlijke rechter kan worden ingediend.¹⁵²

Ook het criterium welke hogerberoepsrechter bevoegd is te oordelen over een besluit wordt in de vakliteratuur niet geschikt geacht voor een verdeling van schadezaken.¹⁵³ Het is voor een leek zonder gespecialiseerde rechtsbijstand bovendien lastig te bepalen welke rechter bevoegd is te oordelen over het schadeveroorzakende besluit.¹⁵⁴ Diverse auteurs menen verder dat, in tegenstelling tot wat de MvT stelt, niet enkel de aard van het materiële rechtsgebied waarop het schadeverzoek betrekking heeft bepalend is geweest voor de huidige rechtsmachtverdeling. Ook 'de geschiktheid' van de rechter als schadevergoedingsrechter, een doelmatige verdeling van zaken en de voorkeur van de burger was van belang.¹⁵⁵ Verder werd 'overzichtelijkheid' nagestreefd, waardoor de burgerlijke rechter exclusief bevoegd is geworden om te oordelen in complexe meerpartijenverhoudingen.¹⁵⁶ Deze exclusieve, op basis van het onderscheid tussen twee- en meerpartijenverhoudingen, rechtsmachtverdeling is volgens velen ontoereikend gemotiveerd.¹⁵⁷ Ondanks het bestaan van complexe meerpartijenverhoudingen betreft een schadevergoedingsprocedure na vernietiging van het onrechtmatige besluit immers enkel een geschil tussen het overheidslichaam en de burger zelf.¹⁵⁸ Volgens Backes is het bestuursprocesrecht in meerpartijenverhoudingen juist beter

¹⁵⁰ Zo menen bijvoorbeeld de Raad van State en Van Ettekovén. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 7. Zie ook: Van Ettekovén 2011, punt 3.1.3 en punt 5; Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 212; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 19; Briefadvies Sociaal-Economische Raad aan de Minister van Justitie inzake voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten 4 oktober 2007, p. 5; Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:89 Awb [Bij uitsluiting bevoegd], aantekening 3, p. 1; Adviesaanvraag Voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, Raad voor de Rechtspraak afdeling Ontwikkeling aan de Minister van Justitie 11 januari 2008, p. 5.

¹⁵¹ Verder is het volgens Schueler en Van Ettekovén twijfelachtig of ook bij een vermeerdering van de eis de bestuursrechter onbevoegd wordt om over de zaak te oordelen en indien dit zo zou zijn, of zijn onbevoegdheid zich dan uitstrekt over enkel het bedrag dat het grensbedrag overstijgt of over de gehele schadevergoedingsvordering. En luidt dit antwoord anders indien sprake is van twee aparte schadeposten, voortvloeiende uit één onrechtmatig besluit? Zie hiervoor: Van Ettekovén 2011, punt 3.1.3. Zie ook: Schueler & Van Ettekovén 2013, p. 212, 214; Schueler 2007a, punt 3.3; Van Loon 2008, punt 2.

¹⁵² Aldus Schueler, Schlössels, Backes, Hartlief, Alders, Barkhuysen, De Graaf en Van Ettekovén. Zie hiervoor: Schueler 2013b, p. 195, 198-199. Zie ook: Schueler 2010, p. 155-156; Schueler 2007a, punt 4; Backes 2009, p. 31-32, 34; Hartlief 2015, p. 566; Alders 2011, punt 3; Barkhuysen 2007, onder het kopje 'Enkele kritische vragen' en punt 4; De Graaf 2007, p. 5864; Van Ettekovén 2011, punt 3.3; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 6, p. 21.

¹⁵³ Zo menen bijvoorbeeld De Graaf, Marseille en Schueler. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2014. Zie ook: B.J. Schueler, 'Integratie van de bestuursrechtspraak', Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing, Discussie essays Nummer 2014/01, p. 6-7; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 18.

¹⁵⁴ Zo menen Sietses, De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: Sietses 2013, p. 60, 86. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2014; De Vries & Navis 2010, punt 3.3.

¹⁵⁵ Het argument van de wetgever dat de burger zich met een complexe schadezaak liever wendt tot de burgerlijke rechter, is volgens Barkhuysen en Backes een weinig overtuigend argument. Zie hiervoor: Backes 2009, p. 18-19, 32-33. Zie ook: Barkhuysen 2007, onder het kopje 'Enkele kritische vragen'.

¹⁵⁶ Dit zijn voornamelijk zaken waarover de ABRvS en het CBB vaak oordelen.

¹⁵⁷ Aldus Hartlief, Damen en Schlössels. De Raad van State meent dat zowel de hoogte van het schadevergoedingsverzoek als de partijenverhoudingen ontoereikend zijn om als basis van een nieuwe rechtsmachtverdeling kunnen dienen. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 7. Zie ook: Hartlief 2015, p. 558-562; Damen 2013, p. 356; Schlössels 2007b, p. 324.

¹⁵⁸ Aldus Hartlief en Alders. Zie hiervoor: Hartlief 2015, p. 560-561. Zie ook: Alders 2011, punt 3.

toegesneden op het betrekken van derde-belanghebbenden.¹⁵⁹ Ook het feit dat de partijenverhoudingen slechts van belang zijn voor de rechtsmacht in geval van schadevorderingen boven de €25.000,-, is merkwaardig te noemen; waarom zou onder de €25.000,- geen sprake kunnen zijn van complexe zaken in meerpartijenverhoudingen of omgekeerd, waarom zou boven de €25.000,- geen sprake kunnen zijn van eenvoudige zaken in tweepartijenverhoudingen?¹⁶⁰ Ook achter kleine schadebedragen gaan vaak ingewikkelde causaliteitsvragen schuil¹⁶¹. Bovendien kan de bestuursrechter evengoed als de burgerlijke rechter in complexe zaken (analoog) het civiel procesrecht toepassen.¹⁶² Het feit dat in het belang van ‘complexiteit’ schadezaken door een strikt grensbedrag over beide rechters worden versnipperd, zorgt juist voor complexiteit waarvan de burger uiteindelijk de dupe wordt.¹⁶³

Een meerderheid van de juridische auteurs ziet deze rechtsmachtverdeling als een middel om de belangrijkste schadevergoedingszaken naar de burgerlijke rechter door te sluisen en de bestuursrechter tevreden te houden door hem minder complexe schadeverzoeken toe te bedelen.¹⁶⁴ Volgens velen bestaat geen grondslag voor de aan de rechtsmachtverdeling ten grondslag liggende opvatting dat de burgerlijke rechter beter als schadevergoedingsrechter zou kunnen functioneren. Het feit dat de afstemmingsproblematiek gedeeltelijk wordt opgelost door de competentie bij de bestuursrechter weg te nemen stuit dan ook op veel kritiek.¹⁶⁵ Immers kan de bestuursrechter, indien daadwerkelijk sprake zou zijn van een achterstand, bijvoorbeeld inzake causaliteit een gelijkelijke expertise als schadevergoedingsrechter opbouwen.^{166, 167}

¹⁵⁹ Het is dan ook goed mogelijk dat de burger, ook in complexe schadezaken, de bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure zal verkiezen boven de civielrechtelijke route, zo menen Backes en Barkhuysen. Zie hiervoor: Backes 2009, p. 18-19, 32-33. Zie ook: Barkhuysen 2007, punt 4.

¹⁶⁰ Zo menen de Raad van State en Alders. In nadeelcompensatiezaken wordt deze grens volgens de Raad van State immers ook niet gesteld. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 7. Zie ook: Alders 2011, punt 3; Adviesaanvraag Voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, Raad voor de Rechtspraak afdeling Ontwikkeling aan de Minister van Justitie 11 januari 2008, p. 4.

¹⁶¹ Aldus Barkhuysen en Backes. Zie hiervoor: Barkhuysen 2007, punt 4.

¹⁶² Zie hiervoor bijvoorbeeld: CRvB 20 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:295 (r.o. 5.4 en 5.5) en CRvB 21 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2352 (r.o. 4.4 en 4.5) en CRvB 28 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5052 (r.o. 4.2), waarin bij de beoordeling van de gevolgen van onrechtmatige overheidsbesluiten zoveel mogelijk aansluiting werd gezocht bij het civiele schadevergoedingsrecht, inclusief de daarbij behorende jurisprudentie van de burgerlijke rechter.

¹⁶³ Aldus Schueler. Zie hiervoor: Schueler 2007a, punt 2.1.

¹⁶⁴ Bijvoorbeeld Backes en Schueler. Zie hiervoor: Backes 2009, p. 32. Zie ook: Copier & Timmermans 2016, punt 5.

¹⁶⁵ Bijvoorbeeld bij Schlössels en Polak. Zie hiervoor: Schlössels 2007a, punt 3. Zie ook: Polak 2014, p. 169.

¹⁶⁶ Zo menen bijvoorbeeld Hartlief, Versteeg, Barkhuysen, Copier en Timmermans 2016, p. 11. Zie hiervoor: Hartlief 2015, p. 561. Zie ook: Versteeg 2001, p. 196; Barkhuysen 2007, punt 4; Copier & Timmermans 2016, punt 5.

¹⁶⁷ Volgens Backes heeft de bestuursrechter al voldoende ervaring als schadevergoedingsrechter op kunnen doen door zijn beoordeling van schade via zelfstandige schadebesluiten en is het bestuursprocesrecht in meerpartijenverhoudingen juist beter toegesneden op het betrekken van derde-belanghebbenden. Het is dan ook goed mogelijk dat de burger, ook in complexe schadezaken, de bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure zal verkiezen boven de civielrechtelijke route, zo menen Backes en Barkhuysen. Zie hiervoor: Backes 2009, p. 18-19, 32-33. Zie ook: Barkhuysen 2007, punt 4.

- *Titel 8.4 Awb en de (toekomstige) ontwikkeling van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming*

Diverse juridische auteurs zijn van mening dat de nieuwe rechtsmachtverdeling een polderoplossing is die de bestaande rechtsmachtsproblematiek niet heeft beëindigd.¹⁶⁸ Het wantrouwen van de Hoge Raad in het door de hoogste bestuursrechters naar behoren afhandelen van schadevergoedingsverzoeken blokkeert de door de Awb-wetgever uitgesproken wens om de expertise van de bestuursrechter als schadevergoedingsrechter te ontwikkelen, zodat hij uiteindelijk als (enige) schadevergoedingsrechter over dergelijke schadevorderingen kan beslissen.¹⁶⁹ Er wordt gevreesd dat als gevolg van deze willekeurige toekenning van exclusieve rechtsmacht de burgerlijke rechter zijn positie ten opzichte van de bestuursrechter heeft versterkt en zal trachten deze positie voor lange tijd te behouden.¹⁷⁰ Hartlief is verder verontrust dat als gevolg van de introductie van exclusieve rechtsmacht door het doen van tegenstrijdige uitspraken een inbreuk op de rechtseenheid op de loer ligt.¹⁷¹

- (ii) *De nieuwe zelfstandige verzoekschriftprocedure: artikel 8:90 Awb en artikel 8:91 Awb*

- *De laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter*

Volgens de regering zal de zelfstandige verzoekschriftprocedure als gevolg van een toenemend aantal beroepszaken leiden tot een verzwaarde werklast voor bestuursrechters.¹⁷² Verder worden de voordelen van het vervangen van de bezwaarprocedure door de verzoekschriftprocedure in de vakliteratuur in twijfel getrokken. Is de burger erbij gebaat indien het bestuursorgaan, in plaats van als verantwoordelijk orgaan een schadeverzoek op zijn gegrondheid te beoordelen, zich nu afhoudend opstelt en volledig focust op het afweren van schadevergoeding in een rechterlijke procedure?¹⁷³ Het voornaamste voordeel van een zelfstandig schadebesluit, een onderbouwde en zorgvuldig voorbereide beslissing van het bestuursorgaan omtrent het schadeverzoek, gaat volgens diverse auteurs door de nieuwe

¹⁶⁸ Damen stelt zelfs dat de huidige rechtsmachtsverdeling ‘juridisch verziekt’ is en een ‘dood paard’ waaraan je beter niet kunt trekken. Hij wijt dit aan het feit dat in de Studiegroep Scheltema alle hogerberoepsrechters met succes hun eigen rechtsmacht hebben verdedigd. Zie hiervoor: Damen 2010, p. 120.

¹⁶⁹ Zo menen Polak, Damen, Hartlief, Schlössels, Backes, Pechler, Van Ettekoven en Bots. Ook Scheltema, De Graaf en Marseille delen deze mening. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 149. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 7-8; Polak 2014, p. 169; Polak 2007, inleiding, punt 1, punt 3 en punt 4; Damen 2010, p. 122; Hartlief 2015, p. 562, 566-567; Schlössels 2007a, punt 3, punt 3.2.1 en punt 4; Backes 2009, p. 36, 51-52; Persbericht Maastricht University betreffende de oratie van Backes, ‘Tijd voor ingrijpende herziening rechtsmachtverdeling is rijp’, 14 november 2008, p. 1; Pechler 2008, p. 17; Van Ettekoven e.a. 2013, p. 5; Van Ettekoven 2011, punt 3.2; Bots 2008, onder het kopje ‘Verbetering door de voorgestelde regeling’. Zie ook: Scheltema 2011b, punt 5; De Graaf & Marseille 2011a, p. 6695; De Graaf 2007, p. 5864; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2017. Zie verder: Van Loon 2008, punt 2; Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2015, p. 365-366; Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011, p. 18-19.

¹⁷⁰ Aldus de vrees van Hartlief, Backes, Polak en Damen. Zie hiervoor: Hartlief 2015, p. 567-568. Zie ook: Backes 2009, p. 26, 36-37, 51; Polak 2007, punt 4; Damen 2010, p. 121-122; Kortmann 2016, p. 1916.

¹⁷¹ Hartlief 2015, p. 565.

¹⁷² Ook De Graaf en de Raad voor de Rechtspraak deelt deze mening. Zie hiervoor: De Graaf 2007, p. 5864; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 6. Zie ook: Hartlief 2015, p. 550; Adviesaanvraag Voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, Raad voor de Rechtspraak afdeling Ontwikkeling aan de Minister van Justitie 11 januari 2008, p. 4.

¹⁷³ In vergelijking met de moeite die een bezwaaradviescommissie in een bezwaarprocedure betreffende schadevergoeding neemt, zou dit juist een verlies voor de burger betekenen, zo meent Marseille. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2007a, p. 6. Zie ook: Marseille 2014b, p. 33

regeling verloren.¹⁷⁴ Het overleg tussen burger en bestuursorgaan alvorens de eiser de bestuursrechter benadert wordt dan ook als een essentiële, door het verzoekschrift niet op waarde geschatte, voorwaarde gezien.¹⁷⁵ Door het verdwijnen van een voorprocedure wordt de rechterlijke procedure ten onrechte niet langer als *ultimum remedium* beschouwd.¹⁷⁶

Het indienen van een bezwaar tegen een besluit is volgens diverse juridische auteurs niet vergelijkbaar met het opstellen van een aanzienlijk complexer verzoekschrift, waarvoor in het civiele recht vaak de eis van verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Ook beschikt het bestuursorgaan ten aanzien van feitenvergaring over meer mogelijkheden dan de bestuursrechter, staat het bestuursorgaan dichterbij de burger en brengt overleg met ambtenaren aanzienlijk minder kosten met zich mee dan overleg met een bestuursrechter (griffierechten). Andere auteurs stellen echter dat de bestuursrechter de burger in het kader van ongelijkheidscompensatie meer zal sturen dan in een civiele verzoekschriftprocedure thans het geval is, waardoor de burger wel degelijk kan profiteren van de bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure.¹⁷⁷ De Awb-wetgever meent tenslotte dat de bestuursrechter via artikel 8:73 Awb al enige ervaring heeft opgedaan in de beoordeling van schadevergoedingsverzoeken, zonder dat daarvoor een zelfstandige bezwaarprocedure vereist was.¹⁷⁸

Ook het voordeel van het verdwijnen van de korte bezwaar- en beroepstermijnen wordt in de vakliteratuur gerelativeerd. Zo wordt betwijfeld of de eiser met het zelfstandig schadebesluit niet eenzelfde vrijheid genoot om op elk gewenst moment na vernietiging zonder beperkende termijnen het bestuursorgaan om schadevergoeding te verzoeken. Het wegvallen van deze korte termijnen betekent niet automatisch dat thans alle fatale termijnen in eisers zoektocht naar schadevergoeding zijn uitgebannen. Niet tijdig bezwaar maken tegen het schadeveroorzakende besluit zal immers nog steeds formele rechtskracht tot gevolg hebben, ondanks dat artikel 8:88 Awb het vereiste van een onrechtmatig besluit en niet een vernietiging daarvan inhoudt.¹⁷⁹ Niet de termijn van het uitlokken van het zelfstandig schadebesluit, maar de termijnen omtrent het schadeveroorzakende besluit zijn volgens verschillende juridische auteurs problematisch en worden in de nieuwe regeling niet ondervangen.¹⁸⁰ Ook de finaliteit in de afhandeling van schadeverzoeken in de zelfstandige verzoekschriftprocedure wordt gerelativeerd. Door het zelf in de zaak voorzien van de bestuursrechter in een beroep tegen een zelfstandig schadebesluit kon volgens diverse juridische auteurs eenzelfde resultaat worden bereikt als met de nieuwe

¹⁷⁴ Ook loopt de burger, indien direct een verzoekschrift kan worden ingediend, de kans mis om na afwijzing van het schadeverzoek zijn argumenten nader te onderbouwen.

¹⁷⁵ Aldus De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2007a, p. 6. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2015; De Graaf & Marseille 2006, p. 190.

¹⁷⁶ Zo menen Polak, De Graaf, Marseille en Van der Veen. Zie hiervoor: Van Ommeren e.a. 2014, p. 24. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2015; Van der Veen 2013, p. 172-173.

¹⁷⁷ Aldus Van der Veen, De Vries en Navis. Zie hiervoor: Van Ommeren e.a. 2014, p. 29. Zie ook: De Vries & Navis 2010, punt 3.2.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 6, p. 22.

¹⁷⁹ Zo menen met name De Graaf en Marseille. Ook Sietses, Schlössels, Kortmann en Scheltema sluiten zich hierbij aan. Zie hiervoor: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 240. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007a, p. 4; De Graaf & Marseille 2007b, p. 2015; De Graaf & Marseille 2006, p. 190; Sietses 2013, p. 63; Schlössels 2007a, punt 3.2.1 onder het kopje 'Formele en oneigenlijke formele rechtskracht: eveneens overeind'; Kortmann 2007, p. 132; Scheltema 2009, punt 3.1; Scheltema 2011c, p. 40. Zie verder: De Vries & Navis 2010, punt 3.2; Sluysmans 2015, p. 626; Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 212.

¹⁸⁰ Het enige (minieme) verschil tussen het zelfstandig schadebesluit en de zelfstandige verzoekschriftprocedure is volgens De Graaf en Marseille de afhankelijkheid van de burger van het besluitvormingstraject van het bestuursorgaan, tegenover de verzoekschriftprocedure waarin eiser zelf de touwtjes in handen neemt bij de te nemen procedurele stappen. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2007a, p. 4.

uitspraakbevoegdheden. De mate van finaliteit hangt dan niet af van de soort procedure waarin het geschil wordt beslecht, maar van het geschilpunt zelf. Schadegeschillen werden volgens hen in een procedure met het zelfstandig schadebesluit als object van het geding al voldoende definitief beslecht^{181, 182}.

Tenslotte is het de vraag of het connexe verzoek de voorkeur verdient boven artikel 8:73 Awb, nu in het nieuwe systeem een zaak niet langer kan worden aangehouden indien onduidelijkheid bestaat omtrent het causale verband tussen de schade en het schadeveroorzakende besluit. De materiële complicatie dat een vernietiging van het bestreden besluit nog steeds onduidelijkheid omtrent causaliteit met zich meebrengt, wordt door de zelfstandige verzoekschriftprocedure niet verholpen. Een nieuw vervangend besluit zal dan ook nog steeds onontbeerlijk zijn om op het schadevergoedingsverzoek te kunnen beslissen, waardoor de bestuursrechter genoodzaakt zal zijn het connexe schadeverzoek af te wijzen^{183, 184}.

o *De ontvankelijkheidsdrempel van artikel 8:90 lid 2 Awb*

Volgens critici worden de voordelen van de op het schadevergoedingsverzoek toegesneden rechtsgang vanwege de ontvankelijkheidsdrempel ex artikel 8:90 lid 2 Awb gedeeltelijk weer teniet gedaan.¹⁸⁵ Indien de burger vermoedt dat het bestuursorgaan de schade niet of slechts gering zal vergoeden, dient het acht weken weghouden van de burger bij de bestuursrechter volgens hen geen enkel doel. De bestuursrechter zou volgens Scheltema het verzoek in bepaalde gevallen, zonder afwachting van de wachtermijn, toch moeten kunnen beoordelen.¹⁸⁶ Het bestuursorgaan kan het voornemen om de schade te vergoeden volgens Kortmann prima voor het eerst uiten in de verzoekschriftprocedure.¹⁸⁷ Het risico van rauwelijks ingediende verzoekschriften zou verder, indien het bestuursorgaan bereid is de schade te vergoeden, kunnen worden ondervangen door een tegemoetkoming in de proceskosten.¹⁸⁸ Schlössels is het oneens met Kortmann en stelt dat de ontvankelijkheidsdrempel overkomelijk is. Het rauwelijks naar de rechter stappen zou verder zelden voorkomen. Daarnaast staat volgens Schlössels niet vast dat een verzoekschrift altijd beter zal worden gemotiveerd dan een schadevergoedingsverzoek aan het bestuursorgaan, hetgeen vooral afhankelijk zal zijn van het door de burger aanwenden van juridische bijstand.¹⁸⁹ Anderen achten het onwaarschijnlijk dat de burger, ook al beschikt hij mogelijk niet over juridische bijstand, geheel onvoorbereid en zonder onderbouwing

¹⁸¹ Zo menen De Graaf & Marseille. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2007a, p. 4-5. Zie ook: De Graaf & Marseille 2007b, p. 2015; De Graaf & Marseille 2006, p. 190.

¹⁸² Deze auteurs zien, gelet op het feit dat al deze voordelen ook binnen het bestaande besluitprocesrecht verwezenlijkt hadden kunnen worden, dan ook geen noodzaak voor een zelfstandige verzoekschriftprocedure. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2006, p. 191.

¹⁸³ Aldus de Raad van State, De Graaf, Marseille en Sietses. Zie hiervoor: IPO-reactie aan de Minister van Justitie op het voorontwerp Nadeelcompensatie 5 oktober 2007, p. 2. Zie ook: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 241; De Graaf & Marseille 2007a, p. 5-6; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 8

¹⁸⁴ Artikel 8:73 Awb was voldoende toereikend in het geval dat wel op voorhand duidelijk was welk vervangend besluit in de plaats moest komen van het bestreden besluit, zo menen De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2007a, p. 5-6.

¹⁸⁵ Aldus bijvoorbeeld Kortmann, De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2006, p. 189. Zie ook: Kortmann 2007, p. 132-133.

¹⁸⁶ Scheltema 2011c, p. 38.

¹⁸⁷ Zo menen Kortmann, Scheltema en Barkhuysen. Zie hiervoor: Kortmann 2007, p. 132-133. Zie ook: Scheltema 2011c, p. 38; Barkhuysen 2007, punt 5. Ook acht Kortmann de kosten van de toezending van het verzoekschrift aan het bestuursorgaan lager dan de kosten die gepaard zullen gaan met een toepassing van artikel 8:90 lid 2 Awb.

¹⁸⁸ Kortmann 2007, p. 132. Zie ook: Scheltema 2011c, p. 38; Barkhuysen 2007, punt 5.

¹⁸⁹ Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Eerst naar het bestuur?'

naar de rechter zal stappen.¹⁹⁰ Velen vinden de wachtermijn gelet op zijn doel, te weten ontlasting van het rechterlijk apparaat, echter geen overbodige luxe.¹⁹¹ Van der Veen vreest tenslotte dat de burger de achttwekentermijn als pressiemiddel zal gaan gebruiken om het bestuur te dwingen zijn schade te vergoeden.¹⁹²

○ *Leemtes in de zelfstandige verzoekschriftprocedure*

Veel auteurs menen dat de zelfstandige verzoekschriftprocedure op verschillende deelvlakken nog leemtes¹⁹³ vertoont waardoor de rechtszoekende, totdat rechtsvorming door de bestuursrechter heeft plaatsgevonden, vaak in onzekerheid zal verkeren¹⁹⁴.¹⁹⁵ Zo bestaat onduidelijkheid omtrent de consequenties van het niet (tijdig) indienen van een schadeverzoek bij het bestuursorgaan. Leidt dit tot een niet-ontvankelijkheid dan wel tot het niet vergoeden van proceskosten of griffierechten?¹⁹⁶ Hartlief meent dat de burger zich door deze processuele leemtes gedwongen kan voelen om bij een complex schadeverzoek de burgerlijke rechter te benaderen.¹⁹⁷ Diverse juridische auteurs vinden het gelet op de beperktere keuzevrijheid van de burger en de mogelijkerwijs verplichte bestuursrechtelijke route bezwaarlijk dat de wetgever met name aangaande het bewijsrecht niet heeft voorzien in een bij de zelfstandige verzoekschriftprocedure passend bestuursprocesrecht.¹⁹⁸ Hierdoor bedeeft de wetgever daarmee zowel bedoeld als onbedoeld veel taken toe aan de rechtsvorming in de praktijk, waardoor veel onrust wordt gecreëerd in het zo naar rust verlangende schadevergoedingsrecht.¹⁹⁹ Krijgt het bewijsrecht bijvoorbeeld in de zelfstandige verzoekschriftprocedure thans een andere invulling dan in het normale

¹⁹⁰ Een nadeel is volgens De Vries en Navis wel dat, indien het bestuursorgaan weigert te beslissen op het schadevergoedingsverzoek, de argumenten van het bestuursorgaan niet door de burger in zijn verzoekschrift kunnen worden weerlegd. Zie hiervoor: De Vries & Navis 2010, punt 3.2.

¹⁹¹ Aldus De Vries en Navis. Zie hiervoor: De Vries & Navis 2010, punt 3.2.

¹⁹² Van der Veen 2013, p. 173.

¹⁹³ Ook het feit dat in de beoordeling van schadeverzoeken onvoldoende afstand is genomen van het besluitmodel wordt bekritiseerd, zoals bijvoorbeeld door Van der Veen. Zie hiervoor: Van der Veen 2013, p. 177.

¹⁹⁴ Aldus De Graaf, Marseille en Sietses. Zie hiervoor: De Graaf, Marseille & Sietses 2015, 15, p. 24.

¹⁹⁵ Zo is het bijvoorbeeld twijfelachtig of een schadeverzoek in een andere vorm niet alsnog als een artikel 8:91 lid 1 Awb-verzoek moet worden behandeld. Zie hiervoor: Koenraad 2015, punt 4.

¹⁹⁶ Volgens diverse juridische auteurs moet artikel 8:90 lid 2 Awb niet te streng worden uitgelegd. Niet een niet-ontvankelijkheid, maar enkel een tegemoetkoming in de proceskosten zou hiervoor een passende sanctie zijn. Een niet-ontvankelijkheid zou enkel op zijn plaats zijn indien sprake is van een rauwelijks ingediend schadeverzoek en daarnaast vaststaat dat het bestuursorgaan de schade zou vergoeden. De bestuursrechter dient het verzoek wel in behandeling te nemen indien het bestuursorgaan reeds een oordeel heeft gegeven over het schadeverzoek. Zo menen met name Kortmann, Scheltema, Schueler, Schlössels en Van Ettekoven. Deze visie wordt niet altijd (meer) gedeeld: recentelijk achten Schlössels en Zijlstra een niet-ontvankelijkheid juist onvoldoende en pleiten zelfs voor de onbevoegdheid van de burgerlijke rechter. Zie hiervoor: Kortmann 2007, p. 132. Zie ook: Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Eerst naar het bestuur?'; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 152; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 213-214; Barkhuysen & Den Ouden 2014, p. 1005.

¹⁹⁷ Zo meent Hartlief bijvoorbeeld aangaande het minder ontwikkelde bewijsrecht en de mogelijkheid van het betrekken van derden in de procedure. Zie hiervoor: Hartlief 2015, p. 561, 568.

¹⁹⁸ Zoals Van Ettekoven, Schlössels, Sietses, Schueler, Dijkgraaf en Rop. Zie hiervoor: Van Ettekoven 2011, punt 5; Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Grote delen van het bestuursprocesrecht van overeenkomstige toepassing'; Sietses 2013, p. 62; Schueler 2010, p. 155; Schueler 2007a, punt 3.3; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 221; Dijkgraaf & Rop 2011, p. 63-69.

¹⁹⁹ Aldus Schlössels, Schueler en Van Ettekoven. Zie hiervoor: Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Grote delen van het bestuursprocesrecht van overeenkomstige toepassing'. Zie ook: Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 221.

vernietigingsberoep?²⁰⁰ Anderen relativeren dit enigszins en stellen dat de eiser in de praktijk niet vaak met dergelijke leemtes en gebreken in aanraking zal komen.²⁰¹

Koenraad vraagt zich af welke gevolgen intreden indien de burger een door het bestuursorgaan gedeeltelijk toegekende schadevergoeding afwijst en vervolgens nul op het rekest krijgt bij de bestuursrechter. Kan de burger na deze reformatio in peius alsnog het schadevergoedingsaanbod van het bestuursorgaan accepteren, of is met het indienen van een verzoekschrift bij de rechtbank het schadevergoedingsaanbod vervallen?²⁰² Anderen vragen zich af of het toe- of afwijzen van het schadevergoedingsverzoek de enige uitspraakbevoegdheid is die de bestuursrechter met artikel 8:95 Awb heeft verkregen, of dat wellicht ook middels een verklaring voor recht aansprakelijkheid kan worden vastgesteld.²⁰³ Moet artikel 8:95 Awb hierdoor wellicht zo worden geïnterpreteerd dat de bestuursrechter tevens bevoegd moet zijn in zijn dictum een dergelijk minder vergaand oordeel te vellen?²⁰⁴ Bovendien is onduidelijk in hoeverre de eiser in de proceskosten kan worden veroordeeld. Kan dit slechts in geval van misbruik van het procesrecht, of zal de bestuursrechter hier inspiratie ontleen aan het civiele procesrecht?²⁰⁵ Ook is het twijfelachtig of een burger, indien hij voor het eerst in hoger beroep zijn schadevergoedingsverzoek indient en dit gelet op het gebrek aan bescheiden en gegevens ter onderbouwing van zijn schadevordering wordt afgewezen, slechts van één instantie een rechterlijk oordeel over zijn schadeverzoek kan verkrijgen. Is dan sprake van one strike and you're out? In het oude systeem kon men dan via het zelfstandig schadebesluit opnieuw pogen de schade vergoed te krijgen.²⁰⁶ Waarschijnlijk zal de eiser, indien het schadeverzoek nog niet inhoudelijk is beoordeeld, thans bij de burgerlijke rechter alsnog zijn schadeverzoek kunnen indienen. Tenslotte was aanvankelijk onduidelijk of de burger na een uitblijvende reactie van het bestuursorgaan omtrent een schadevergoedingsverzoek, zijnde een niet appellabel besluit, dwangsommen kan innen. Diverse juridische auteurs²⁰⁷ menen dat dit niet de intentie van de wetgever is geweest. In de rechtspraak is deze vraag inmiddels, met verwijzing naar de MvT, meermaals ontkennend beantwoord.²⁰⁸

²⁰⁰ Schlössels vindt het onbegrijpelijk dat in de schakelbepaling van artikel 8:94 Awb veel artikelen uit de hoofdstukken 6 en 8 van de Awb 'met het oog op eenvoud en consistentie van het bestuursprocesrecht' grotendeels op de zelfstandige verzoekschriftprocedure van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Schlössels vindt het bovendien jammer dat het huidige systeem net als het vernietigingsberoep vasthoudt aan het belanghebbende-begrip waardoor de burger, indien sprake is van een onrechtmatig besluit doch geen sprake is van een belanghebbende, nog steeds genoodzaakt is zich tot de burgerlijke rechter te wenden. Zie hiervoor: Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Belanghebbende-connexiteit' en punt 3.3 onder het kopje 'Grote delen van het bestuursprocesrecht van overeenkomstige toepassing'.

²⁰¹ Bijvoorbeeld Schueler en Van Ettehoven. Zie hiervoor: Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 221.

²⁰² Koenraad 2015, punt 5.

²⁰³ Een dergelijke vaststelling is immers noodzakelijk voor de vraag of een verbintenis tot schadevergoeding bestaat.

²⁰⁴ Zoals Schueler en Van Ettehoven. Zie hiervoor: Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 215.

²⁰⁵ Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 218.

²⁰⁶ Aldus De Graaf, Marseille en Sietses. Zie hiervoor Sietses 2013, p. 65, 70-71, 87-88. Zie ook: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 247-251; Franssen e.a. 2014b, punt 2.1.2.

²⁰⁷ Zoals De Graaf, Marseille en Sietses. Zie hiervoor: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 243. Zie ook: Franssen e.a. 2014b, punt 2.1.2.

²⁰⁸ Zie hiervoor Rechtbank Den Haag 10 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1568, r.o. 3.2, waarin door de rechtbank is bepaald dat de wettelijke beslistermijn van artikel 4:13 Awb en de dwangombepaling van artikel 4:17 Awb niet van toepassing zijn op een schadevergoedingsverzoek als bedoeld in artikel 8:90 lid 2 Awb. Dit heeft te maken met het feit dat artikel 8:90 Awb reeds de mogelijkheid biedt om, indien het bestuursorgaan niet binnen de gestelde termijn van acht weken reageert op het schadevergoedingsverzoek, het schadevergoedingsverzoek rechtstreeks via de zelfstandige verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter in te

3.3 Toepassing op de casus

Aangezien het schadebedrag van de vereniging het wettelijke grensbedrag overschrijdt, dient zij noodgedwongen eerst het vernietigingsberoep bij de bestuursrechter te doorlopen, waarna zij vervolgens verplicht is de burgerlijke rechter voor schadevergoeding te benaderen. De voordelen van een zelfstandige verzoekschriftprocedure gaan daardoor geheel aan haar voorbij. Het hanteren van sluiproutes zou de vereniging echter uitkomst kunnen bieden. Er is immers sprake van twee aparte schadeposten van €12.000,- en €14.000,-, voortvloeiende uit één schadeveroorzakend besluit. Allereerst kan de vereniging, na het doorlopen van een bestuursrechtelijke procedure, de resterende schadevordering bij de burgerlijke rechter indienen. Een andere optie is om de bestuursrechter via een zelfstandig schadevergoedingsverzoek tweemaal na elkaar te benaderen.²⁰⁹ Tenslotte kan de vereniging ervoor kiezen haar schadevordering met €1.000,- te verlagen. In dat geval hoeft de bestuursrechter voor de totale schadepost slechts eenmalig te worden geadieerd. Door deze niet door de wetgever voorziene sluiproutes kan de vereniging de burgerlijke rechter (geheel) omzeilen en alsnog haar schadevergoedingsverzoek bij de bestuursrechter indienen, om zo te genieten van een laagdrempelige verzoekschriftprocedure met minder procesrisico's en lagere proceskosten.

3.4 Mijn visie

Als gevolg van de gedeelde exclusiviteit maakt de nieuwe rechtsmachtverdeling mijns inziens gedeeltelijk een einde aan de complexiteit van het oude schadevergoedingsstelsel.²¹⁰ Het is voordelig dat versnippering van zaken, met name in zaken met kleine schadeverzoeken, thans gedeeltelijk wordt voorkomen. Het argument van de wetgever dat met de nieuwe rechtsmachtverdeling geheel een einde wordt gemaakt aan de bestaande (rechtsmacht)problematiek, is echter onjuist. Zo is het wettelijke grensbedrag arbitrair en onvoldoende gefundeerd; een zaak met een schadevordering van €5.000,- in een meerpartijenverhouding kan wel degelijk een ingewikkeldere rechtsvraag inhouden dan een tweepartijenverhouding met een vordering van €30.000,-. In hoeverre een verbintenis tot schadevergoeding bestaat is echter een zaak tussen burger en overheid; het (enkel in grote schadezaken gemaakte) onderscheid op basis van partijverhoudingen is dan ook ten onrechte aan de huidige rechtsmachtverdeling ten grondslag gelegd. Door de burgerlijke rechter gedeeltelijk exclusieve rechtsmacht te verschaffen wordt versnippering over beide rechtscolleges niet voorkomen, maar door de wetgever juist wettelijk verplicht en daardoor bevorderd. Het opsplitsen van zaken omwille van de complexiteit is hetgeen dat onnodige complexiteit voor de burger én de rechter veroorzaakt. Het is daarmee de burger die onnodig de dupe wordt van getouwtrek tussen hogerberoepsrechters in hun gevecht om bevoegdheid te behouden respectievelijk uit te breiden. Sluiproutes ter omzeiling van de wettelijke bevoegdheidsverdeling zijn dan ook toe te juichen; de door de burger buitenwettelijk gecreëerde keuzevrijheid kan zo alsnog zorgen voor een effectief schadevergoedingssysteem.

dienen. Hiermee is volgens de rechtbank niet te verenigen dat een bestuursorgaan middels een ingebrekestelling en het verbeuren van een dwangsom gedwongen kan worden om na afloop van deze termijn alsnog een besluit op een schadeverzoek te nemen. Een dergelijke handelswijze strookt volgens de rechtbank ook niet met de intentie van de wetgever, nu dit laagdrempelige en informele overleg tussen burger en bestuursorgaan een buitengerechtigde overeenstemming over schadevergoeding tot doel heeft en om die reden ook niet voorziet in een actie tegen het niet of niet tijdig door het bestuursorgaan reageren op het schadeverzoek. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 50.

²⁰⁹ Voor een connex schadeverzoek ex artikel 8:91 Awb is het op dit moment te laat; dit verzoek had hangende het beroep bij de bestuursrechter moeten worden ingediend.

²¹⁰ Ook het feit dat definitief een einde wordt gemaakt aan het forumshoppen door de eiser in een vergevorderde fase van de procedure, is verder een groot pluspunt. Onnodige overbelasting van het rechterlijke apparaat wordt daarmee voorkomen.

Het kan echter nooit de intentie van de wetgever zijn geweest om burgers hun schadebedrag gedwongen te laten verminderen, om zo twee procedures met de daaraan verbonden proceskosten en procesrisico's te vermijden. Het is bovendien onbillijk dat, indien het schadebedrag in het verloop van de procedure uiteindelijk €25.100,- bedraagt, de burger noodgedwongen met zijn schadeverzoek de bestuursrechtelijke rechtsgang moet verlaten om vervolgens een procedure bij de burgerlijke rechter aanhangig te maken. De competentieverdeling bevat daardoor nog steeds de zo gevreesde (complexe) procedurele drempels. Afbakingsproblemen worden ten dele opgelost door de competentie van de bestuursrechter af te pakken, maar blijven door de gedeeltelijke keuzevrijheid van de burger ten dele bestaan. Dit terwijl de bestuursrechter, evenals de burgerlijke rechter, geschikt is om schadezaken te beoordelen. Levert de bestuursrechter hierdoor, behoudens de verkregen competentie op het gebied van onrechtmatige voorbereidingshandelingen, in een tijd waarin de rechtsbescherming van de bestuursrechter zich alsmaar ontwikkelt niet teveel competentie in? De burgerlijke rechter is door de nieuwe regeling uitgerust met een verruimde en exclusieve rechtsmacht en het is niet waarschijnlijk dat hij die omwille van de bestuursrechter snel zal laten inperken. Mijns inziens is dit een grote stap terug en een smet op de geschiedenis van een emanciperend bestuursprocesrecht, waarin een steeds grotere rol was weggelegd voor een zelfstandige bestuursrechter als geëmancipeerde schadevergoedingsrechter. De nieuwe rechtsmachtverdeling had de burger in zijn zoektocht naar schadevergoeding moeten verzekeren van een eenvoudiger en transparantere rechtsgang. Titel 8.4 Awb zorgt daarentegen voor een grote ontwikkeling, helaas volstrekt in de verkeerde richting.

De revolutionaire zelfstandige verzoekschriftprocedure, waarin de bestuursrechter finaal oordeelt over de toewijsbaarheid van schadevergoedingsverzoeken, is mijns inziens de grootste processuele winst van de huidige schadevergoedingsregeling. Het verlaten van het besluitbegrip als toegangspoort tot de bestuursrechter zorgt ervoor dat verdragende en onnodige procedurele stappen met fatale termijnen nu definitief tot het verleden behoren. Ondanks de overeenkomsten tussen artikel 8:73 Awb en een connex schadevergoedingsverzoek kan de vernieuwende verzoekschriftprocedure mijns inziens niet in haar geheel over één kam worden geschoren met de oude schadevergoedingsroutes, ook niet ten aanzien van het bereiken van finaliteit. Jammer genoeg vereist de formele rechtskracht voor een ontvankelijk schadevergoedingsverzoek nog steeds dat bezwaar tegen het schadeveroorzakend besluit wordt ingediend. Ook het feit dat een vervangend besluit dient te worden afgewacht alvorens schadevergoeding kan worden vastgesteld, is een probleem dat met de nieuwe regeling niet is verholpen. Het is de burger die van deze rechtsonzekerheid wederom de dupe is.

Doordat een accessoire vordering hangende het beroep niet langer is vereist, wordt de burger meer dan ooit de kans gegeven om zijn schadevergoedingsverzoek te zien slagen. Ook de complexiteit van de laagdrempelige verzoekschriftprocedure lijkt gelet op de op ongelijkheidscompensatie gerichte bestuursrechter mee te vallen. Ik zie bovendien niet in dat een burger wel in staat zou zijn om zijn bezwaren tegen een besluit te uiten, maar hierin in een verzoekschrift niet zou kunnen slagen. Het is goed dat de burger niet langer afhankelijk is van het bestuursorgaan en nu zelf bepaalt wanneer hij een nieuwe procedurele stap zet. Ik acht het onwaarschijnlijk dat eisers zich vaak, zonder te pogen een minnelijke schikking met het bestuursorgaan te treffen, direct tot de bestuursrechter zullen wenden.

De zelfstandige verzoekschriftprocedure gaat mijns inziens dan ook met weinig processuele problematiek gepaard en is een stap in de goede richting voor de emancipatie van het bestuursprocesrecht en de bestuursrechter als volwaardige schadevergoedingsrechter. Dit laat onverlet dat de wetgever, indien zich toch leemtes voordoen, in het huidige

schadevergoedingsrecht teveel aan de rechtsvorming door de bestuursrechter heeft overgelaten.

Hoofdstuk 4 – De ‘ideale’ schadevergoedingsregeling

In dit hoofdstuk zal vanuit verschillende perspectieven worden gezien in hoeverre daadwerkelijk een ‘ideaal’ schadevergoedingsstelsel kan worden gerealiseerd.

4.1 De gebreken van titel 8.4 Awb: voorstellen tot verbetering

In hoofdstuk 3 is gebleken dat weliswaar processuele winst is geboekt met de nieuwe schadevergoedingsregeling, doch dat daarnaast veel processuele leemtes en problemen zijn ontstaan of blijven bestaan. Welke problemen kunnen in de rechtspraak of middels reparatiewetgeving worden verholpen om zo de nieuwe schadevergoedingsregeling inhoudelijk te verbeteren?

(i) *De nieuwe competentieverdeling: artikel 8:88 Awb en artikel 8:89 Awb*

De problematiek van een eiser die noodgedwongen eerst de bestuursrechter en vervolgens de burgerlijke rechter moet benaderen doordat tijdens de procedure is gebleken dat het schadebedrag de grens van €25.000,- overstijgt, kan mogelijk met inspiratie uit het burgerlijk procesrecht worden verholpen. In het burgerlijk procesrecht wordt de eiser bij een (minieme) overschrijding van het grensbedrag gewezen op de mogelijkheid om ex artikel 95 Rv zijn eis te verminderen, zodat een duurdere procedure met hogere procesrisico's kan worden voorkomen. Deze mogelijkheid zou ook in het bestuursprocesrecht kunnen worden ingevoerd.²¹¹ Valt de schade echter pas ná de procedure bij de bestuursrechter hoger uit dan het grensbedrag, dan gaat deze optie niet op. De burger zou dan immers gedwongen worden om, ondanks dat sprake is van een grensoverschrijdend schadebedrag, ook voor de restschade de bestuursrechter te benaderen. De bevoegdheidsverdeling van de Awb-wetgever zou dan worden doorkruist. In een dergelijk geval blijft het onduidelijk hoe een dubbele beoordeling van dezelfde schadezaak door beide rechtscolleges kan worden voorkomen.²¹²

Verder wordt het splitsen van schadeverzoeken, om zo de bestuursrechter tweemaal na elkaar om schadevergoeding te verzoeken in het burgerlijk procesrecht onmogelijk gemaakt, ondanks dat ook daar de gevraagde schadevergoeding en niet de daadwerkelijk geleden schade bepalend is.²¹³ Volgens artikel 94 lid 1 Rv moeten samenhangende schadevorderingen namelijk bij dezelfde rechter worden behandeld. Slechts het afstand doen van het gevorderde bedrag boven het grensbedrag zorgt ervoor dat men alsnog in de sector kanton zijn schadevordering in kan dienen. Sommige juridische auteurs zijn van mening dat doordat de wetgever, in tegenstelling tot artikel 93 Rv, artikel 94 Rv niet analoog van toepassing heeft verklaard op de zelfstandige verzoekschriftprocedure, deze regel dan ook niet analoog zou moeten worden toegepast in het bestuursprocesrecht. Het feit dat een dergelijke analoge toepassing niet in de MvT is opgenomen, is waarschijnlijk echter eerder een onvolkomenheid dan de uitdrukkelijke bedoeling van de Awb-wetgever geweest.²¹⁴ De nadelen van een dergelijke splitsing - onnodige belasting van de rechterlijke macht en ontduiking van de wettelijke bevoegdheidsverdeling - blijven zo voortbestaan. Een mogelijk alternatief is de

²¹¹ Aldus Sietses, De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: Sietses 2013, p. 74-75. Zie ook: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 245-246; De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 23-24. Wanneer expliciet wordt medegedeeld dat het schadebedrag nog niet zeker is, kan na toekenning van de schadevergoeding voor de restschade bij de kantonrechter alsnog een nieuwe procedure worden gestart.

²¹² De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 24.

²¹³ De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 24.

²¹⁴ Aldus Sietses, De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 246. Zie ook: De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 24; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 48-49.

invoering van reparatiewetgeving, waarbij de Awb-wetgever inspiratie ontleent aan artikel 94 Rv. Tot die tijd kan de bestuursrechter splitsing van schadevorderingen in strijd achten met de goede procesorde, om zo alsnog de effectiviteit van de procedure te waarborgen. Tenslotte ligt een analoge toepassing van artikel 94 Rv door de bestuursrechter alsnog in de rede.²¹⁵

(ii) *De nieuwe zelfstandige verzoekschriftprocedure: artikel 8:90 en artikel 8:91 Awb*

Hoe kan worden voorkomen dat een burger, na afwijzing van een door het bestuursorgaan aangeboden gedeeltelijke schadevergoeding, na de gang naar de bestuursrechter met lege handen staat? Kan de burger dan alsnog ingaan op het 'oude' aanbod van het bestuursorgaan? Volgens Koenraad kan het bestuursorgaan een ontbindende voorwaarde aan het schadevergoedingsaanbod verbinden. Gaat de burger akkoord met de aangeboden schadevergoeding, dan doet hij afstand van het indienen van een verzoekschrift bij de bestuursrechter.²¹⁶

Verder is de vraag of de eiser zijn schadevergoedingsvordering verspeelt indien hij tot hoger beroep wacht met het indienen van zijn schadeverzoek, dat vervolgens gelet op het gebrek aan bescheiden en gegevens wordt afgewezen. De hogerberoepsrechter zou kunnen oordelen dat het schadeverzoek niet wordt afgewezen, omdat het schadeverzoek nog niet inhoudelijk is beoordeeld. Dit zou kunnen geschieden door ofwel de vordering ex artikel 8:94 lid 1 Awb niet-ontvankelijk te verklaren, dan wel het schadevergoedingsverzoek ex artikel 8:91 lid 3 Awb naar de rechtbank te sturen. Het indienen van een tweede schadevergoedingsverzoek is dan alsnog een mogelijkheid.²¹⁷

4.2 Civiele rechter of bestuursrechter? Processuele bijzonderheden en eigenschappen

De gedeelde competentie tussen beide rechters heeft geleid tot verhitte discussies omtrent de juistheid van de bestaande rechtsmachtverdeling. Dit impliceert dat het voor de burger wel degelijk van belang is of hij na vernietiging van het bestreden besluit zijn schadevordering bij de bestuursrechter of bij de burgerlijke rechter aanhangig moet maken.²¹⁸ Volgens de jurisprudentie dient de bestuursrechter in de beoordeling van schadeverzoeken aansluiting te zoeken bij het civiele schadevergoedingsrecht, waardoor het materiële (burgerlijke) recht gelijkelijk van toepassing is bij beide rechtscolleges. De verschillen tussen beide stelsels moeten dan ook in processuele bijzonderheden en eigenschappen worden gezocht.²¹⁹ Is het gemaakte onderscheid tussen de civiele route en de zelfstandige verzoekschriftprocedure terecht, of wordt de burger in zijn zoektocht naar schadevergoeding benadeeld door het gedwongen doorlopen van één van de twee rechtsgangen met het daarbij behorende procesrecht? Hierna zal de laagdrempeligheid en klantvriendelijkheid van beide procesgangen worden bekeken en worden gezien in hoeverre ze processueel van elkaar kunnen worden onderscheiden.²²⁰

²¹⁵ Sietses 2013, p. 75-76, 89. Zie ook: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 246-247; De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 24; Franssen, Roozendaal & Van de Sande 2015b, p. 268; Franssen e.a. 2014b, punt 2.1.2.

²¹⁶ Koenraad 2015, punt 5.

²¹⁷ Zo menen De Graaf, Marseille en Sietses. Zie hiervoor: De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 251. Zie ook: Sietses 2013, p. 65, 70-71, 87-89; Franssen e.a. 2014b, punt 2.1.2.

²¹⁸ Vranken 1998, p.331-332. Zie ook: Di Bella & Schuurmans 2006, p. 88.

²¹⁹ Schueler 2013b, p. 198. Zie ook: Hartlief 2015, p. 568; Schueler 2014b, punt 5.3; Van Ommeren e.a. 2014, p. 86.

²²⁰ Hier zal worden ingegaan op de verschillen tussen de civiele en bestuursrechtelijke procedure in relatie tot de beoordeling van een schadevergoedingsverzoek van de burger *na* vernietiging van het schadeveroorzakende besluit. De processuele eigenschappen van de bestuursrechtelijke rechtsgang met betrekking tot de beoordeling van de rechtmatigheid van besluiten (zoals fatale termijnen etc.) zullen hier dan ook niet aan bod komen. Ook de

(i) *Een (ontbrekend) ontwikkeld bewijsrecht*

In het bestuursprocesrecht ontbreekt een uitgekristalliseerd bewijsrecht zoals dat in het burgerlijk procesrecht in de artikelen 149-207 Rv is ontwikkeld.²²¹ In het bestuursprocesrecht wordt in tegenstelling tot de civiele partijenwaarheid uitgegaan van de vrije bewijsleer om de bestuursrechter de ruimte te geven actief tot materiële waarheidsvinding te komen.²²² De Awb-wetgever heeft het bewijsrecht dan ook expres ongeregeld gelaten. In de zelfstandige verzoekschriftprocedure bestaan daarmee, behoudens artikel 3:2 Awb en artikel 4:2 Awb, weinig bindende materiële bewijsregels en zal men grotendeels afhankelijk zijn van rechtsvorming.²²³ Slechts artikel 8:92 lid 1 onder e Awb bepaalt dat de gronden van een schadevergoedingsvordering deugdelijk (met bewijs) moeten worden onderbouwd.²²⁴ Door de in het bestuursprocesrecht in 2011 ingevoerde Nieuwe Zaaksbehandeling geeft de bestuursrechter partijen echter sneller en helderder inzicht over hun vereiste aandeel in de bewijslevering.²²⁵ Koenraad meent bovendien dat in steeds grotere mate sprake is van een civilisatie van het bestuurlijke bewijsrecht.²²⁶ Het is nog onduidelijk in hoeverre de bestuursrechter het bewijsrecht in de zelfstandige verzoekschriftprocedure (anders) zal invullen.²²⁷

(ii) *(Verplichte) procesvertegenwoordiging*

In het bestuursprocesrecht geldt, in tegenstelling tot in civiele zaken niet zijnde kantonzaken, geen verplichte procesvertegenwoordiging. De burger kan desgewenst zonder prijzige verplichte rechtsbijstand zelf de benodigde procedurele stappen doorlopen.²²⁸ Dientengevolge worden aan de eiser minder strenge eisen gesteld bij de onderbouwing van zijn aan de rechter gerichte verzoekschrift dan aan een aan de wederpartij gerichte civiele dagvaarding.²²⁹

(iii) *Doorlooptijden*

Het bestuursprocesrecht kent over het algemeen minder procedurele hordes dan het civiel procesrecht, zoals een tussenvonnissen of bewijsopdracht aan één van de partijen.²³⁰ Het civiel procesrecht kent voor schadevergoedingsverzoeken echter geen verplichte informele ronde bij het bestuursorgaan als ontvankelijkheidsdrempel voor toegang tot de rechter, maar enkel de

processuele overeenkomsten tussen beide stelsels (zoals de verjaringstermijn van het schadeverzoek en de uitspraakbevoegdheden van beide rechters) zullen niet worden behandeld.

²²¹ Hartlief 2015, p. 561. Zie ook: Dijkgraaf & Rop 2011, p. 63, 66-69; Van der Feltz 2007, p. 851; *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 7-8; Di Bella & Schuurmans 2006, p. 90-91; Van Ravels 2005, punt 2.4; Koetser 2003, p. 73; Van Ravels 2007b, punt 5.

²²² *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 53. Zie ook: Barkhuysen & Schuurmans 2012, p. 1515; Sietses 2013, p. 33; Di Bella & Schuurmans 2006, p. 91; Van Ravels 2007b, punt 5.

²²³ Barkhuysen & Schuurmans 2012, p. 1515. Zie ook: De Vries & Navis 2010, punt 3.3; Dijkgraaf & Rop 2011, p. 63-64; Koetser 2003, p. 77; Van Ravels 2005, punt 2.4.

²²⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 53-54.

²²⁵ *Kamerstukken I* 2012/13, 32621, nr. C, p. 15.

²²⁶ Koenraad 2015, punt 7.

²²⁷ Zo merkt Van Ettekovén bijvoorbeeld op dat artikel 8:90 Awb geen substantiëringsplicht vergelijkbaar met artikel 111 lid 3 Rv kent. Zie hiervoor: Van Ettekovén 2014, p. 139.

²²⁸ De Graaf & Marseille 2015, p. 588; De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 244. Zie ook: Polak 2014, p. 176; Polak 1999, p. 9, 128; Schueler 2003, p. 57; Marseille 2014b, p. 27; Van der Feltz 2007, p. 851; Van Ettekovén 2011, punt 3.1.3; Van Ballegooij e.a. 2014, p. 293; Van Ravels 2005, punt 2.4; Hartendorf 2013, onder het kopje 'Betekenis voor de praktijk'; Schueler 2007a, punt 2.3; De Moor-Van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 2000, p. 55; Di Bella & Schuurmans 2006, p. 100; Koetser 2003, p. 72; Sietses 2013, p. 75; Huisman & van Ommeren 2014, punt 5.

²²⁹ Polak 1999, p. 9, 129. Zie ook: Schueler 2003, p. 57; Marseille 2013, p. 7314.

²³⁰ De Graaf & Marseille 2015, p. 599. Zie ook: Van Ettekovén 2014, p. 140; Sietses 2013, p. 14, 61; Van der Feltz 2007, p. 851.

formele eisen van een dagvaardingsprocedure.²³¹ Van der Veen meent dat in het bestuursprocesrecht desalniettemin minder incidenten kunnen rijzen die de rechterlijke procedure opzettelijk kunnen vertragen, zoals een eis in reconventie.²³² Hierdoor zijn de doorlooptijden van bestuursrechtelijke procedures in het algemeen korter dan die van civiele procedures²³³ .²³⁴

(iv) *Proceskosten*

In het bestuursprocesrecht zijn de proceskosten voor een eiser beduidend lager dan in een civiele procedure.²³⁵

Allereerst kan een onderscheid worden gemaakt aan de hand van het verschuldigde griffierecht. In het bestuursprocesrecht wordt artikel 8:41 Awb in artikel 8:94 lid 1 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard, waardoor voor het indienen van een zelfstandig schadeverzoek griffierecht is verschuldigd. Doordat artikel 8:90 lid 1 Awb niet is opgenomen in de Regeling verlaagd griffierecht in bijlage 3 van de Awb, is de eiser ongeacht de hoogte van het schadevergoedingsverzoek ex artikel 8:41 lid 2 b-c Awb het hoge griffierecht €168,- voor natuurlijke personen, respectievelijk €334,- voor niet-natuurlijke personen verschuldigd.²³⁶ Het lagere tarief dat geldt in geval van een zelfstandig schadebesluit gaat hier volgens de wetgever namelijk niet op.²³⁷ Ingevolge artikel 8:94 lid 2 Awb hoeft echter geen griffierecht te worden betaald indien een connex schadevergoedingsverzoek hangende het beroep, vergelijkbaar met het vroegere artikel 8:73 Awb, wordt ingediend.²³⁸

In het civiel procesrecht is de hoogte van het griffierecht afhankelijk van het procederen bij de kantonrechter²³⁹ respectievelijk de civiele rechter. Dient men bij de sector civiel een schadevergoedingsverzoek in dat meer dan €25.000,- maar niet meer dan €100.000,- beloopt, dan bedraagt het griffierecht voor natuurlijke personen €883,- en €1924,- voor niet-natuurlijke personen. Voor zaken met schadevergoedingsverzoek met een beloop van meer dan €100.000,- bedraagt het griffierecht voor natuurlijke personen €1.545,- en voor niet-natuurlijke personen €3.894,-.²⁴⁰

Ook het procesrisico om als eiser ex artikel 237 lid 1 Rv in de proceskosten van de tegenpartij te worden veroordeeld, maakt de civiele procedure hoogdrempeliger en risicovoller.²⁴¹

²³¹ Van Ballegooij e.a. 2014, p. 293. Zie ook: Koetser 2003, p. 88-89.

²³² Van Ommeren e.a. 2014, p. 86.

²³³ Polak 2014, p. 176. Zie ook: Alders 2011, punt 4; Van Ommeren e.a. 2014, p. 86; Van Maanen & De Lange 2000, p. 45; Vucsán 2000, p. 103.

²³⁴ De gemiddelde doorlooptijd van de zelfstandige verzoekschriftprocedure is vanwege de beperkte hoeveelheid jurisprudentie nog onduidelijk.

²³⁵ De Graaf & Marseille 2015, p. 588. Zie ook: Polak 1999, p. 9, 128-129; Schueler 2003, p. 57; Schueler 2007a, punt 2.3; De Moor-Van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 2000, p. 55; Van Ravels 2005, punt 2.4; Schueler 2014b, punt 6 sub 1; Alders 2011, punt 4; Huisman & van Ommeren 2014, punt 5.

²³⁶ Beroep tegen een schadeveroorzakend besluit bedraagt ingevolge artikel 8:41 lid 2 onder a Awb slechts €46-. Zie hiervoor: Koenraad 2015, punt 4.

²³⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 53. Zie ook: Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 218.

²³⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 53. Zie ook: Koenraad 2015, punt 4; Van Ravels 2014b, punt 11; Schueler & Van Ettekoven 2013, p. 217-218.

²³⁹ In kantonzaken is alleen de eiser griffierecht verschuldigd. Het verschuldigde griffierecht wordt berekend aan de hand van de hoogte van de vordering. Gelet op het feit dat titel 8.4 Awb zaken met een vordering hoger dan €25.000,- aan de burgerlijke rechter toewijst indien de schade wordt veroorzaakt door een besluit waarover de ABRvS of de CBb in enige of hoogste aanleg oordeelt, zal hier slechts worden ingegaan op de griffierechten in civiele zaken.

²⁴⁰ Zie hiervoor de Bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Voor onvermogens bedraagt het griffierecht in alle gevallen €78. Zie ook: Koetser 2003, p. 73-74.

²⁴¹ Schueler 2010, p. 138. Zie ook: Copier & Timmermans 2016, punt 5; Polak 2014, p. 176; Van Ettekoven 2011, punt 3.1.3; Van Ravels 2005, punt 2.4; Vucsán 2000, p. 103; Alders 2011, punt 4; Herregodts & Henrich

Verliest de burger het geschil, dan wordt hij ex artikel 239 Rv standaard veroordeeld in de (aanzienlijke) proceskosten van de wederpartij - meestal bestaande uit het griffierecht, kosten van de deurwaarder en het op basis van het Liquidatietarief gefixeerde bedrag aan advocaatkosten^{242, 243}. In ongeveer de helft van de gevallen wordt een vordering ingesteld door een natuurlijk persoon, met alle financiële gevolgen van dien wanneer de burger het geschil verliest. Niet-natuurlijke personen procederen echter vaker bij de burgerlijke rechter dan bij de bestuursrechter.²⁴⁴ Volgens Di Bella en Schuurmans is de vergoeding van rechtsbijstand in de civiele procedure daarentegen beduidend hoger.²⁴⁵

In het bestuursprocesrecht worden de artikelen 8:75-8:75a Awb betreffende proceskosten in artikel 8:94 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard op de zelfstandige verzoekschriftprocedure.²⁴⁶ De te vergoeden proceskosten worden berekend aan de hand van het Besluit proceskosten bestuursrecht.²⁴⁷ Slechts indien sprake is van misbruik van bevoegdheden wordt een natuurlijk persoon ex artikel 8:75 lid 1 Awb veroordeeld in proceskosten van de wederpartij (bestaande uit het griffierecht en een gefixeerd bedrag aan proceskosten).²⁴⁸ Dit lagere procesrisico kan voordelig zijn indien slechts sprake is van een kleine schadevergoedingsvordering.²⁴⁹ Een niet-natuurlijk persoon kan daarentegen vaker in de proceskosten worden veroordeeld.²⁵⁰ Het laagdrempeligere bestuursprocesrecht biedt nog meer financiële voordelen voor de burger; de eiser kan immers al hangende het beroep een schadevergoedingsverzoek indienen, waardoor tegen lagere proceskosten een oordeel omtrent de toewijsbaarheid van het schadevergoedingsverzoek kan worden verkregen.²⁵¹

(v) *Een actieve/lijdelijke rechter*

Er bestaat een onderscheid tussen de opstelling van de bestuursrechter en de burgerlijke rechter in het schadevergoedingsproces.²⁵² Van de bestuursrechter mag een actieve houding worden verwacht om, zeker in geval van complexe schadeverzoeken, met het oog op ongelijkheidscompensatie actief op zoek te gaan naar de materiële waarheid.²⁵³ Hij is in de beoordeling van het schadeverzoek niet gebonden aan de door het bestuursorgaan of burger gedane voordracht van feiten. De bestuursrechter heeft daarmee veel vrijheid omtrent de feitenvaststelling en mag feiten zelf aanvullen, doch binnen de grenzen van door de eiser aangevoerde gronden.²⁵⁴ Di Bella en Schuurmans merken echter op dat in het bestuursprocesrecht, gelet op het afgenomen belang van ongelijkheidscompensatie en het zeldzame gebruik van onderzoeksbevoegdheden, amper sprake is van aanvulling van feiten.

2011, p. 27; Van Maanen & De Lange 2000, p. 45; Schueler 2007a, punt 2.3; Di Bella & Schuurmans 2006, p. 103; Schueler 2014b, punt 6 sub 1.

²⁴² De Graaf & Marseille 2015, p. 604. Zie ook: Di Bella & Schuurmans 2006, p. 98; Koetser 2003, p. 74.

²⁴³ Wordt schadevergoeding bij de kantonrechter gevorderd, dan heeft de wederpartij tevens recht op vergoeding van de reis- en verblijfkosten ex artikel 238 lid 1 Rv. Zie hiervoor: Di Bella & Schuurmans 2006, p. 99.

²⁴⁴ De Graaf & Marseille 2015, p. 604.

²⁴⁵ Di Bella & Schuurmans 2006, p. 100, 102, 104. Zie ook: Van Ravels 2007b, punt 5.

²⁴⁶ Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 218.

²⁴⁷ Di Bella & Schuurmans 2006, p. 99.

²⁴⁸ Koetser 2003, p. 77. Zie ook: Di Bella & Schuurmans 2006, p. 99.

²⁴⁹ De Graaf & Marseille 2015, p. 588. Zie ook: Polak 1999, p. 9, 129; Schueler 2003, p. 57; De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 23; Schueler 2007a, punt 2.3; Di Bella & Schuurmans 2006, p. 103-104.

²⁵⁰ Copier & Timmermans 2016, punt 5. Zie ook: Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 218.

²⁵¹ De Graaf, Marseille & Sietses 2014, p. 244-245.

²⁵² Zo meent ook Sietses. Zie hiervoor: Sietses 2013, p. 34.

²⁵³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 54. Zie ook: Schlössels 2007a, punt 3.3 onder het kopje 'Grote delen van het bestuursprocesrecht van overeenkomstige toepassing'; Schueler & Van Ettehoven 2013, p. 221; Sietses 2013, p. 33-34, 62; Polak 1999, p. 9, 129; Schueler 2003, p. 57; Van Ommeren e.a. 2014, p. 86.

²⁵⁴ Koetser 2003, p. 84, 87. Zie ook: Sietses 2013, p. 33-34, 62; Di Bella & Schuurmans 2006, p. 90; Van der Feltz 2007, p. 851.

Indien de wederpartij feiten niet tegenspreekt, is dit volgens hen voor de bestuursrechter vaak voldoende om ze als juist aan te nemen.²⁵⁵

De burgerlijke rechter is daarentegen gebonden aan de feitenvoordracht door partijen en kan niet meer toewijzen dan door de eiser is gevorderd. Worden deze feiten niet door de wederpartij weerlegd, dan gaat de burgerlijke rechter ex artikel 149 lid 1 Rv uit van de juistheid hiervan. Materiële waarheidsvinding behoort niet tot de taken van deze lijdelijke burgerlijke rechter; zij beoordeelt enkel het aangeleverde bewijs.²⁵⁶

Van Ommeren meent dat, aangezien beide rechters zich richten op de hoedanigheid van partijen, het onderscheid in proceshouding miniem is.²⁵⁷ Volgens Koetser is de lijdelijkheid van de burgerlijke rechter gedeeltelijk naar de achtergrond verdwenen, om zo oneindige civiele procedures te voorkomen.²⁵⁸ Anderen gaan tenslotte uit van een verschuiving van het bestuursprocesrecht richting een partijenproces.²⁵⁹

(vi) Overig

Schueler meent dat kleine schadevergoedingsverzoeken, vanwege de laagdrempelige en dicht bij de burger staande bestuursrechtspraak, beter bij de bestuursrechter kunnen worden ondergebracht.²⁶⁰ Daarentegen is hij van mening dat hoge schadevergoedingsverzoeken beter door de burgerlijke rechter kunnen worden behandeld, mede gezien het bestaan van een ontwikkeld bewijsrecht en de mogelijkheid van het doen van tussenuitspraken.²⁶¹ Wel meent hij dat de nieuwe zelfstandige verzoekschriftprocedure deze civielrechtelijke voordelen gedeeltelijk zal gaan evenaren.²⁶² Anderen achten het bestuursprocesrecht beter ontwikkeld om derden-belanghebbenden toegang tot de rechter te verschaffen.²⁶³

Toepassing op de casus

Gelet op de hoogte van de schadevordering wordt de vereniging gedwongen om de gang naar de lijdelijke burgerlijke rechter te maken, hetgeen in vergelijking met een bestuursrechtelijke procedure leidt tot hogere proceskosten en hogere procesrisico's. Deze kleine lokale vereniging, zijnde een niet-natuurlijk persoon, is in dagvaardingsprocedures immers een griffierecht verschuldigd van €1929,-, tegenover een griffierecht van €334,- in de zelfstandige verzoekschriftprocedure. In casu zou de vereniging dan ook wederom gebaat zijn bij het splitsen van haar vordering. Zo zou zij tweemaal na elkaar een zelfstandig schadeverzoek bij de bestuursrechter kunnen indienen, waardoor het totaal verschuldigde griffierecht ten hoogste €668,- zou bedragen. Ook kan zij haar schadevordering tot €25.000,- verlagen, om zo slechts éénmalig het lagere bestuursrechtelijke griffierecht van €334,- verschuldigd te zijn.

Het risico van een mogelijke proceskostenveroordeling is bovendien een groot nadeel dat aan beide rechtsgangen kleeft. Verder zal de vereniging in het civiele procesrecht zonder een eisvermindering verplicht zijn om procesvertegenwoordiging in te schakelen, hetgeen tot hoge financiële lasten kan leiden. In een civiele procedure kan de burgerlijke rechter daarentegen wel toepassing geven aan het wettelijk uitgewerkt bewijsrecht, doch dit verschilt in de

²⁵⁵ Di Bella & Schuurmans 2006, p. 90-91.

²⁵⁶ Sietses 2013, p. 34. Zie ook: Di Bella & Schuurmans 2006, p. 90.

²⁵⁷ De Moor-Van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 2000, p. 55.

²⁵⁸ Koetser 2003, p. 83.

²⁵⁹ Zo menen bijvoorbeeld Copier en Timmermans. Zie hiervoor: Copier & Timmermans 2016, punt 5.

²⁶⁰ Zo meent naast Schueler ook de Raad van State. Zie hiervoor: Schueler 2013b, p. 198-199. Zie ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 7-8.

²⁶¹ Schueler 2013b, p. 199. Zie ook: Schueler 2007a, punt 3.3.

²⁶² Schueler 2013b, p. 199.

²⁶³ Zo menen Hartlief en Backes. Zie hiervoor: Backes 2009, p. 33. Zie ook: Hartlief 2015, p. 561.

praktijk, gelet op de Nieuwe Zaaksbehandeling, steeds minder van de aanpak van de bestuursrechter. Zodoende levert de civielrechtelijke rechtsgang in vergelijking met de bestuursrechtelijke procedure hogere kostenrisico's en proceskosten op. Zou hier, ondanks de wettelijk verankerde competentie, niet toch de bestuursrechter met zijn laagdrempelige verzoekschriftprocedure de uitgelezen schadevergoedingsrechter zijn geweest?

4.3 De competentieverdeling bij schadevergoeding wegens onrechtmatig overheidshandelen: een blik over de grenzen

Nu in de voorgaande hoofdstukken het hernieuwde Nederlandse schadevergoedingsstelsel is besproken, is het interessant om te bezien in hoeverre de Awb-wetgever met titel 8.4 Awb heeft gekozen voor een 'ideale' en effectieve rechtsmachtverdeling. De competentieverdelingen in omringende grootmachten als Duitsland, Frankrijk en Engeland zullen in dit kader worden bezien. Immers levert de (invoering van) wetgeving in deze landen voortdurend inspiratie op voor (aanpassing van) het Nederlandse juridisch bestel. Daarnaast zal Noorwegen vanwege zijn afwijkende competentiebenadering kort worden aangestipt. Is de buitenlandse bestuursrechter exclusief bevoegd, of wellicht geheel uitgesloten van de beoordeling van door onrechtmatige overheidsbesluiten ontstane schade?²⁶⁴

4.3.1 Duitsland

De Duitse onrechtmatige overheidsdaad wordt gebaseerd op §839 Bürgerliches Gesetzbuch (hierna: BGB).²⁶⁵ Het verlenen van rechtsbescherming tegen onrechtmatige overheidsdaden, *die öffentliche Gewalt*, is grondwettelijk in artikel 19 lid 4 GG²⁶⁶ bij de burgerlijke rechter neergelegd.²⁶⁷ Na veel kritiek heeft de wetgever in 1960 in §40 lid 1 Verwaltungsgerichtsordnung (hierna: VwGO)²⁶⁸ een uitzondering aangebracht, waardoor voor alle publieke geschillen²⁶⁹, behoudens wettelijke uitzonderingen, rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat²⁷⁰.²⁷¹ De bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt echter

²⁶⁴ Deze rechtsvergelijkende paragraaf dient slechts ter inspiratie en zal vanwege de omvang van de thesis slechts bestaan uit een minimale en niet uitputtende uiteenzetting van de buitenlandse rechtsstelsels.

²⁶⁵ Hierin wordt de persoonlijke aansprakelijkheid van de ambtenaar geregeld, de *Ambtshaftung*. Door kritiek dat de overheid zelf geen onrechtmatige daad kon begaan, verplaatste artikel 34 Grundgesetz (hierna: GG) de financiële gevolgen van aansprakelijkheid, behoudens opzet of grove nalatigheid, naar de Duitse staat. Zie hiervoor: Roozendaal 2015, p. 753-754. Zie ook: Backes 2012, p. 266; Van Maanen & De Lange 2005, p. 167; Van Gerven 2002, p. 102; Van Maanen & De Lange 2000, p. 179-180; Copier & Timmermans 2016, punt 4; Roozendaal 1998, p. 17, 23-24; Onderzoek Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie, Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en K.U. Brabant 29 augustus 2011, p. 131.

²⁶⁶ Artikel 19 GG:

(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.

²⁶⁷ Deze uitsluiting van de bestuursrechter ging gepaard met veel kritiek, maar bleef ongewijzigd als gevolg van de aan een grondwetswijziging verbonden grote obstakels. Zie hiervoor: Backes 2012, p. 266. Zie ook: Van Maanen & De Lange 2005, p. 167, 173.

²⁶⁸ §40 [Verwaltungsrechtsweg] VwGO:

(1) Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts können einem anderen Gericht auch durch Landesgesetz zugewiesen werden.

²⁶⁹ Ofwel allen öffentlich rechtlichen Streitigkeiten.

²⁷⁰ Roozendaal 2015, p. 746. Zie ook: Van Maanen & De Lange 2005, p. 171; Backes 2012, p. 266; De Graaf 2013, p. 235.

²⁷¹ Het vernietigingsberoep, de Anfechtungsklage, is geregeld in §42 VwGO. Zie hiervoor: Marseille 2011, p. 239.

beperkt door §40 lid 2 VwGO²⁷², waarin is bepaald dat de burgerlijke rechter bevoegd is schadevergoedingsverzoeken wegens (on)rechtmatige overheidsdaden te beoordelen.²⁷³ In Duitsland geldt de *fundamentum petendi-leer*²⁷⁴. De algemene bevoegdheid van de bestuursrechter om over publieke geschillen te oordelen behelst ook feitelijke handelingen die onder het begrip *allen öffentlich rechtlichen Streitigkeiten* vallen.²⁷⁵ Niet een besluit, maar verschillende *Klagen* zijn de toegangspoort tot de rechter. Een schadebesluit van een bestuursorgaan is dientengevolge niet vereist.²⁷⁶

4.3.2 Engeland

De Engelse *common law*-traditie kent geen onderscheid tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Rechtsbescherming tegen de overheid wordt gefundeerd op *actions en remedies*, om zo via verschillende rechtsbeschermingsroutes op te komen tegen van elkaar te onderscheiden onrechtmatige daden.²⁷⁷ De *law of tort* is de rode draad voor een succesvol vernietigings- of schadevergoedingsverzoek.²⁷⁸ Het Engelse recht kent geen specifieke *tort* gebaseerd op een publiekrechtelijke onrechtmatige daad, waardoor een schadevordering moet worden ingepast in privaatrechtelijke *torts*.²⁷⁹

De *Administrative Court* binnen de *Queen's Bench Division* (hierna: *QBD*)²⁸⁰ is de bevoegde rechter om buitenwettelijk de rechtmatigheid van bestuursbesluiten te beoordelen (*judicial review*).²⁸¹ Op deze manier kan de burger buitenwettelijk een vernietiging van het bestreden

²⁷² §40 lid 2 [Verwaltungsrechtsweg] VwGO:

(2) Für vermögensrechtliche Ansprüche aus Aufopferung für das gemeine Wohl und aus öffentlich-rechtlicher Verwahrung sowie für Schadensersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die nicht auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag beruhen, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben; dies gilt nicht für Streitigkeiten über das Bestehen und die Höhe eines Ausgleichsanspruchs im Rahmen des Artikels 14 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Die besonderen Vorschriften des Beamtenrechts sowie über den Rechtsweg bei Ausgleich von Vermögensnachteilen wegen Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte bleiben unberührt.

²⁷³ Begin 2009 bestond bij de ministers van Justitie de intentie om deze niet langer gerechtvaardigde, historisch gefundeerde uitzondering op de competentie van de bestuursrechter te schrappen, doch is door het sneuvelen van het ontwerp het artikel op dit moment nog steeds van kracht. Zie hiervoor: Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen Deutscher Verwaltungsgerichtstag (BDVR), 2008, 2, p. 60. Zie ook: Backes 2009, p. 44-45; Roozendaal 2015, p. 753; Backes 2012, p. 266; De Graaf 2013, p. 235; Van Ommeren e.a. 2014, p. 46.

²⁷⁴ Roozendaal 2015, p. 745. Zie ook: Backes 2009, p. 39, 44; De Graaf 2013, p. 235; Schlössels 2003, p. 9, 15; Backes 2012, p. 266.

²⁷⁵ Roozendaal 2015, p. 746-747, 749, 752. Zie ook: Backes 2012, p. 266; Marseille 2013, p. 7314; Backes 2009, p. 40; De Graaf 2013, p. 262; Van Ommeren e.a. 2014, p. 46.

²⁷⁶ Een Feststellungsklage, waarmee de burger zich rechtstreeks met zijn vernietigingsverzoek tot de bestuursrechter wendt, is voldoende. Zie hiervoor: Van Maanen & De Lange 2005, p. 188. Zie ook: De Graaf 2013, p. 304; Van Maanen & De Lange 2000, p. 173.

²⁷⁷ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 172. Zie ook: Van Roosmalen 2015, p. 763; Van Roosmalen 2007a, p. 807-808; Copier & Timmermans 2016, punt 4.

²⁷⁸ Van Roosmalen 2000, p. 21-22. Zie ook: Van Roosmalen 2007b, p. 233.

²⁷⁹ *Torts* zoals een breach of statutory duty (schending van een wettelijke plicht) of negligence (schending van de aan het common law ontleende zorgplicht, duty of care) kunnen tegen eenieder, dus ook de overheid, worden ingesteld. Enkel de *tort misfeasance in public office* (misbruik van bevoegdheid) kan exclusief tegen publieke overheidsorganen worden ingeroepen. Hierdoor is sprake van een samenvloeiing van private en publieke remedies. Zie hiervoor: Van Roosmalen 2007a, p. 808. Zie ook: Van Roosmalen 2000, p. 22-23; Van Roosmalen 2015, p. 763, 772, 776-777; Van Roosmalen 2007b, p. 221, 233, 248; Copier & Timmermans 2016, punt 4.

²⁸⁰ In het civil law vindt behandeling van zaken plaats die betrekking hebben op een recht, niet zijnde het strafrecht. Het procesrecht is daarbij neergelegd in de Civil Procedure Rules, overeenkomstig de Civil Procedure Act 1997. Binnen de Civil Division van het Court of Appeal is de Queen's Bench Division (hierna: *QBD*) bevoegd geschillen te behandelen die oorspronkelijk door de common law rechter werden beoordeeld. Zie hiervoor: Van Roosmalen 2015, p. 763, 765. Zie ook: Van Roosmalen 2000, p. 21.

²⁸¹ Door de invoering van de Administrative Court en opkomst van diverse gespecialiseerde semi-rechterlijke Tribunals met de mogelijkheid van beroep (appeal), tezamen met de ontwikkeling van de bestuurswetgeving, ontstond in de 20e eeuw enige vorm van Engelse bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen

besluit vorderen (*quashing order*).²⁸² De wettelijke mogelijkheid tegen onrechtmatig overheidshandelen is *statutory appeal* (beroep bij een hoger bestuursorgaan, *tribunal of court*).²⁸³ Slechts bij de *QBD* kan een schadevergoedingsactie worden ingesteld (*damages*).²⁸⁴

4.3.3 Frankrijk

Het Franse aansprakelijkheidsrecht, *responsabilité pour faute*, is gecodificeerd in de artikelen 1382-1384 Code Civil. In 1873 werd in het arrest *Blanco*²⁸⁵ in navolging van de uit de Franse Revolutie voortgevloeide machtenscheiding geoordeeld dat het bestuursrecht en het privaatrecht duidelijk te onderscheiden rechtsgebieden zijn.²⁸⁶²⁸⁷ Het Franse overheidsaansprakelijkheidsrecht kent derhalve een exclusief bevoegde bestuursrechter, *de Conseil d'Etat*²⁸⁸, die oordeelt over geschillen omtrent onbehoorlijk bestuur (*faute de service*) als gevolg van publieke dienstverlening (*service public*).²⁸⁹ Deze exclusiviteit²⁹⁰ strekt zich uit tot het hele (feitelijke²⁹¹) geschil, dus zowel tot het vernietigingsberoep (*contentieux objectif*²⁹²) als tot het schadevergoedingsverzoek (*contentieux subjectif*)²⁹³.²⁹⁴ Voorts kan in één bestuursrechtelijke procedure het verzoek tot vernietiging worden gecombineerd met het schadevergoedingsverzoek (*arrêt mixte*).²⁹⁵ Het uitlokken van een zuiver schadebesluit bij het

overheidshandelen. Zie hiervoor: Van Roosmalen 2015, p. 765, 767. Zie ook: Jurgens & Van Ommeren 2012, p. 118-120; Van Ballegooij e.a. 2008, p. 172.

²⁸² Daarvoor is volgens section 54 van de Civil Procedure Rules toestemming van de rechter vereist (permission) om door middel van een korte weergave van gronden van de eiser belasting van het rechterlijk apparaat te voorkomen. Zie hiervoor: Rule 54.4 Civil Procedure Rules: Permission required: The court's permission to proceed is required in a claim for judicial review whether started under this Section or transferred to the Administrative Court.

Zie ook: Jurgens & Van Ommeren 2012, p. 118; Van Roosmalen 2015, p. 764-765.

²⁸³ *Judicial review* is een *remedy of last resort*. Wanneer het wettelijke *statutory appeal* door de wetgever is opengesteld kan men de route van *judicial review* dan ook niet volgen. Zie hiervoor: Jurgens & Van Ommeren 2012, p. 116, 119.

²⁸⁴ Van Roosmalen 2015, p. 764-766.

²⁸⁵ Tribunal des Conflits 8 februari 1873, GA. No. 1 (*Blanco*), r.o. 11.3.1.

²⁸⁶ Dientengevolge is de Code Civil niet rechtstreeks van toepassing op overheidshandelen. Zie hiervoor: Van Maanen & De Lange 2000, p. 181. Zie ook: Schlössels 2003, p. 18; Copier & Timmermans 2016, punt 4; Versteeg 2001, p. 194; Tjittes 1996, p. 24-25; Roozendaal 1998, p. 107, 124-125, 225; Van Maanen & De Lange 2005, p. 168-169.

²⁸⁷ In dit arrest werd tevens het in de artikelen 1382-1384 Code Civil besloten begrip *faute* op eigen wijze ingevuld, door te oordelen dat sprake is van een onrechtmatige overheidsdaad in geval van schadeveroorzakend (onrechtmatig) handelen in de uitoefening van een publieke taak.

²⁸⁸ Vertaling: de Franse Raad van State.

²⁸⁹ De Graaf 2013, p. 234. Zie ook: Van Ommeren e.a. 2014, p. 45-46; Van Maanen & De Lange 2005, p. 172; Onderzoek Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie, Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en K.U. Brabant 29 augustus 2011, p. 127.

²⁹⁰ Behoudens door de wetgever en in de jurisprudentie voorziene uitzonderingen, waardoor de burgerlijke rechter toch bevoegd is te oordelen.

²⁹¹ Deze competentie strekt zich ook uit over het feitelijke overheidshandelen. Zie hiervoor: Schlössels 2003, p. 16, 23. Zie ook: Van Ommeren e.a. 2014, p. 46; De Graaf 2013, p. 290.

²⁹² Ook wel *recours objectif* en *recours subjectif* genoemd. Zie hiervoor: Konijnenbelt 2015, p. 734, 737. Zie ook: Van Maanen & De Lange 2000, p. 181-182, 186; Schlössels 2003, p. 16-17; Schlössels 2015, p. 824; Versteeg 2001, p. 195; Roozendaal 1998, p. 225, 228; De Graaf 2013, p. 234, 236.

²⁹³ Voor vernietiging van het besluit (*décisions administratives de nature à faisant grief*) staat het vernietigingsberoep open: het *recours pour excès de pouvoir*. Voor schadevergoeding bestaat het zogenoemde volle rechtsmachtsberoep open, *contentieux de pleine juridiction*, waarin subjectieve rechten de kern van het geding zijn. Zie hiervoor: Van Maanen & De Lange 2000, p. 186, 188. Zie ook: De Graaf 2013, p. 238-239; Roozendaal 1998, p. 226-228, 234-235; Van Ommeren e.a. 2014, p. 66.

²⁹⁴ Gevreesd werd voor een te vergaande overheidsaansprakelijkheid indien de burgerlijke rechter met toepassing van het burgerlijke recht zou gaan oordelen over de rechtmatigheid van overheidsdaden.

²⁹⁵ Van Maanen & De Lange 2000, p. 186, 188. Zie ook: De Graaf 2013, p. 238-239; Roozendaal 1998, p. 226-228, 234-235; Van Ommeren e.a. 2014, p. 66.

bestuursorgaan is een noodzakelijke stap alvorens de bestuursrechter kan worden benaderd (*décision préalable*).²⁹⁶

De bestuursrechter verkrijgt rechtsmacht zodra sprake is van de uitoefening van een publieke taak en één van de betrokken partijen dus een overheidsorgaan betreft (de *subjectum litis*-leer). Hier geldt dan ook *la compétence suit le fond*: is het bestuursrecht van toepassing, dan is de bestuursrechter bevoegd.²⁹⁷ Hierdoor is geen rol weggelegd voor de burgerlijke rechter in het schadevergoedingsstelsel bij onrechtmatig overheidshandelen.²⁹⁸

4.3.4 Noorwegen

Noorwegen kent in zijn geheel geen algemene en zelfstandige bestuursrechtspraak. Een rechterlijke procedure is dan ook niet het kernpunt in de rechtsbescherming tegen onrechtmatige overheidshandelingen.²⁹⁹ De Noorse rechtsbescherming voorziet in een bestuurlijk beroep, *klage*, in te dienen bij specialistische en quasi-rechterlijke bestuursorganen.³⁰⁰ Een geschil tussen de burger en de overheid wordt exclusief door de burgerlijke rechter en het civiel procesrecht beoordeeld.³⁰¹

In geval van onrechtmatige besluiten, feitelijk overheidshandelen en schadevergoedingsverzoeken, is de toegang tot de burgerlijke rechter afhankelijk van het te beschermen recht waarin de eiser stelt te zijn getroffen: de *objectum litis*-leer.³⁰²

4.3.5 Vergelijking van de verschillende competentieverdelingen: een leerschool voor Nederland?

Voornoemde Europese landen kunnen onze Awb-wetgever slechts in beperkte mate inspireren tot het effectueren van een doelmatige bevoegdheidsverdeling. Gelet op de afwijkende

²⁹⁶ Deze stap is op straffe van niet-ontvankelijkheid voorgeschreven. Ook in het Franse recht dient men aldus eerst het bestuursorgaan om schadevergoeding te verzoeken: pas de *décision*, pas d'*action*. Zie hiervoor: De Graaf 2013, p. 240-241. Zie ook: Copier & Timmermans 2016, punt 4; Van Maanen & De Lange 2005, p. 174.

²⁹⁷ Konijnenbelt 2015, p. 738, 742. Zie ook: Schlössels 2003, p. 15, 18-19, 36; Copier & Timmermans 2016, punt 4; Tsjittes 1996, p. 24-25; Roozendaal 1998, p. 124-125; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 414.

²⁹⁸ Het privaatrecht is immers geschreven voor particulieren onderling en het is de gespecialiseerde bestuursrechter als onderdeel van de uitvoerende macht die tevens met de belangen van de overheid rekening kan houden. Zie hiervoor: Backes 2009, p. 39, 44. Zie ook: De Graaf 2013, p. 236; De Moor-Van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 2000, p. 75; Schlössels 2003, p. 49-50; Schlössels 2015, p. 823; Van Maanen & De Lange 2000, p. 45, 181-182, 186; Konijnenbelt 2015, p. 737-738, 742; Schlössels 2003, p. 9, 15, 18; Konijnenbelt 2011, p. 100; Versteeg 2001, p. 194-195; Van Ommeren e.a. 2014, p. 46; Van Maanen & De Lange 2005, p. 35, 172.

²⁹⁹ In Noorwegen wordt, gelet op het feit dat het privaatrecht en bestuursrecht als een eenheid worden beschouwd, geen noodzaak gezien om een aparte bestuursrechtspraak in te voeren. Het verlaten van deze rechtstraditie door een eventuele invoering van een bestuursrechtspraak, zou gelet op de rechtseenheid dan ook een onmogelijke competentieproblematiek met zich meebrengen. Tevens wordt gevreesd dat een bestuursrechter, in tegenstelling tot een 'gewone' civiele rechter, in een land met enkel een kleine groep van bestuursrechtelijke specialisten niet voldoende afstand tot het bestuur kan bewaren. De bevoegdheid van de burgerlijke rechter biedt daarentegen de mogelijkheid om de rechtseenheid te bewaken in een onafhankelijke positie ten opzichte van het bestuur. De bestuurlijke voorprocedure met haar rechterlijke karakteristieken en in uitzonderingsgevallen een mogelijk beroep bij de burgerlijke rechter, biedt volgens de Noorse wetgever dan ook voldoende rechtsbescherming. Zie hiervoor: Kjellevoid 2007, p. 297, 300, 302, 305-306, 308. Zie ook: Kjellevoid-Hoegge 2011, p. 162-163, 166.

³⁰⁰ Noorse bestuursorganen, niet zijnde de rechterlijke macht, beschikken tevens over rechtsprekende bevoegdheden. Zo kan sneller en goedkoper dan in een rechterlijke procedure even goed geschillenbeslechting worden verwezenlijkt. Zie hiervoor: Kjellevoid-Hoegge 2011, p. 161, 166, 168, 179. Zie ook: Kjellevoid 2007, p. 299-300.

³⁰¹ Kjellevoid-Hoegge 2011, p. 10, 161. Zie ook: Kjellevoid 2007, p. 293, 298, 301, 305, 308.

³⁰² Kjellevoid-Hoegge 2011, p. 420. Zie ook: Kjellevoid 2007, p. 302.

rechterlijke organisatie van het Noorse en het Engelse stelsel is het zeer onwaarschijnlijk dat deze stelsels onze Awb-wetgever zullen prikkelen. Een overname van de Duitse rechtsmachtverdeling is – behoudens de bevoegdheid om tevens over feitelijke handelingen te oordelen – niet wenselijk en zou de Nederlandse bestuursrechter in de nadelige positie terugbrengen waarin hij zich exact een eeuw geleden bevond. De exclusief bevoegde Franse bestuursrechter lijkt op het eerste gezicht een inspiratiepunt voor Nederland. Toch is een overname van het Franse model, gelet op haar historisch gegroeide afgrenzing van rechtsmacht en strikte scheiding tussen beide rechtscolleges en rechtsgebieden, echter niet voorzienbaar.

De Nederlandse bestuursrechter kampt, ondanks de in de zelfstandige verzoekschriftprocedure geïntroduceerde nieuwe uitspraakbevoegdheden en zijn verdergaande rechtsmacht, nog steeds met een achterstand; zowel op het gebied van de gedeelde competentie met de burgerlijke rechter als de koppeling van competentie aan het besluitbegrip. Niet de afgrenzing van de rechtsmacht naar buitenlands model, maar de reikwijdte van de rechtsmacht van de buitenlandse bestuursrechters dient mijns inziens inspiratie op te leveren voor de Awb-wetgever. Het is echter onwaarschijnlijk dat Nederland de *objectum litis-ler* en daarmee het besluitmodel als afgrenzing van rechtsmacht binnen korte tijd zal verlaten.

Toepassing op de casus

In Duitsland zou de vereniging voor een vernietiging van het besluit en schadevergoeding zich eerst tot de bestuursrechter en vervolgens tot de burgerlijke rechter dienen te wenden. Ook in Engeland is een splitsing van het geschil onvermijdelijk. In Frankrijk zou de vereniging zich met een (met het Nederlands model vergelijkbaar) gecombineerd verzoek tot de exclusief bevoegde bestuursrechter kunnen wenden. In Noorwegen is slechts in uitzonderlijke gevallen sprake van beroep bij een rechterlijke instantie, waardoor de vereniging slechts een quasi-rechterlijk bestuursorgaan zou kunnen benaderen. Aldus bestaat enkel in Frankrijk een niet-versnipperd rechtsbeschermingsstelsel tegen onrechtmatig overheidshandelen en behoeft daar door de vereniging slechts één rechter te worden geadieerd voor de gehele rechtsbescherming tegen overheidshandelingen. De vereniging zou als rechtzoekende dus het meeste gebaat zijn bij het Franse model.

4.4.1 De meest gerede schadevergoedingsrechter: de ‘ideale’ rechtsmachtsverdeling bij onrechtmatig overheidshandelen

In de voorgaande hoofdstukken is gezien dat de Wns geen allesomvattend panacee biedt voor de competentieproblematiek tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Verder is het onwaarschijnlijk dat het besluit als toegangspoort tot de bestuursrechter binnen korte tijd zal worden verlaten, hetgeen de vraag laat rijzen hoe de Nederlandse rechtsmachtsverdeling idealiter dan wel zou moeten worden ingevuld. Interessant is dan ook om te bezien in hoeverre in het juridische discours ‘ideale’ competentieverdelingen worden aangedragen en in hoeverre deze daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden in het huidige stelsel. In hoeverre moet de bestuursrechter ruimte krijgen om zich ten opzichte van de burgerlijke rechter in toenemende mate als schadevergoedingsrechter te ontwikkelen? Ter aanpassing van het huidige schadevergoedingssysteem zal ik met betrekking tot artikel 8:88 Awb, artikel 8:89 Awb en artikel 8:90 lid 2 Awb enkele aanbevelingen doen om de gesignaleerde processuele problematiek zoveel mogelijk te beteugelen. Deze paragraaf zal vervolgens worden afgesloten met mijn visie op de vraag: wie is de meest gerede schadevergoedingsrechter?

De Graaf en Marseille stellen allereerst dat een nieuwe rechtsmachtverdeling bovenal

duidelijk moet zijn, acht moet slaan op de actuele problematiek en de voor de burger meest voordelige procedure dient te bevatten.³⁰³

(i) *Aanpassing van de reeds bestaande gedeelde competentie*

Een aantal juridische auteurs pleit voor behoud van het bestaande stelsel en in geval van complexe schadeverzoeken voor een daarmee gepaard gaande invoering van een verwijzingsmogelijkheid van de bestuursrechter naar de burgerlijke rechter overeenkomstig artikel 361 Wetboek van Strafvordering.³⁰⁴ Omgekeerd zou de burgerlijke rechter een eenvoudige schadevordering die het grensbedrag van €25.000,- overstijgt, naar de bestuursrechter kunnen verwijzen.³⁰⁵

Een voorstel van Alders is daarentegen om het wettelijke grensbedrag te laten vervallen en de bestaande keuzevrijheid van de eiser over de gehele linie door te voeren.³⁰⁶ De Raad van State meent dat het gelet op de duidelijkheid van de regeling en het voorkomen van versnippering van kleine schadegechillen, wenselijk is om de bestuursrechter bevoegd te maken voor schadeverzoeken onder de schadegrens en de burgerlijke rechter bevoegd te maken voor schadeverzoeken die dit schadebedrag overstijgen.³⁰⁷

(ii) *Samenvoeging van de bestuursrechtelijke en civiele procedure*

Door samenvoeging van de bestuursrechtelijke- en civiele procedure komt volgens Marseille een einde aan het verknippen van geschillen en het onderscheid tussen beide procesrechten.³⁰⁸ Anderen achten een keuze tussen beide procesrechten problematisch en vinden kleinere aanpassingen van het bestuursprocesrecht wenselijker.³⁰⁹ De Graaf stelt dat de gespecialiseerde, op ongelijkheidscompensatie gerichte bestuursrechter reden is om af te zien van één procesrecht, nu dit procesrecht tevens zou gelden voor publieke geschillenbeslechting met de overheid als procespartij.³¹⁰

(iii) *Afschaffing van de bestuursrechtspraak*

Verheij, inmiddels staatsraad bij de ABRvS en voorstander van de publiekrechtelijke rechtsbetrekking, stelde in het verleden nog voor om de competentieperikelen te beëindigen door de administratieve rechtsbescherming volledig op te heffen.³¹¹ Backes acht dit, gelet op het feit dat onzekerheid omtrent de hoedanigheid van overheidsorganen dan enkel wordt verschoven naar een beoordeling vanuit civielrechtelijk perspectief, geen reëel alternatief.³¹²

³⁰³ De Graaf & Marseille 2007b, p. 2017.

³⁰⁴ Aldus de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Van Loon, Herregodts, Henrich en de Sociaal-Economische Raad en Koppe. Zie hiervoor: Van Loon 2008, punt 4.

³⁰⁵ In plaats van niet-ontvankelijkheid zal hier een verwijzing worden uitgesproken. Zie hiervoor; Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, TREMA 2007, 9, p. 409-410; Herregodts & Henrich 2011, p. 27-28; Briefadvies Sociaal-Economische Raad aan de Minister van Justitie inzake voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten 4 oktober 2007, p. 5.

³⁰⁶ Alders 2011, punt 3.

³⁰⁷ Ook Kortmann meent dat de competentieproblematiek op deze manier zou worden beëindigd. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 4, p. 8. Zie ook: Kortmann 2007, p. 132; Kortmann & Van der Grinten 2013, p. 765; Hartlief 2015, p. 562.

³⁰⁸ Marseille 2014a, onder het kopje 'Gaan we op weg naar één procesrecht en integratie van rechtspraak?'. Zie ook: Van Ommeren e.a. 2014, p. 85-86.

³⁰⁹ Zoals Van Ettekovens, Schueler en Van der Veen. Zie hiervoor: Van Ettekovens & Schueler 1998, p. 350. Zie ook: Van Ommeren e.a. 2014, p. 86.

³¹⁰ Van Ommeren e.a. 2014, p. 87.

³¹¹ Verheij 2007, p. 307-308. Zie ook: Backes 2009, p. 37-38.

³¹² Backes 2009, p. 37-38.

(iv) *Een nieuwe competentiegrondslag: verruiming van de rechtsmacht van de bestuursrechter*

Thans kunnen andere bestuurshandelingen, niet zijnde appellabele besluiten of de daaruit voortvloeiende schade, niet bij de bestuursrechter worden aangebracht.³¹³ In de literatuur³¹⁴ wordt dan ook voorgesteld om de algehele rechtsmacht van de bestuursrechter, zowel de beoordeling van rechtmatigheid van besluiten als de beoordeling van schadevergoedingsverzoeken, los te koppelen van het besluitbegrip en in plaats daarvan de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking te introduceren.³¹⁵ In de *fundamentum petendi-leer* staat de aard van het besluit-gerelateerde handelen, het uitoefenen van een publiekrechtelijke bevoegdheid, centraal. Alle besluit-gerelateerde (feitelijke) handelingen vallen dan onder de rechtsmacht van de bestuursrechter.³¹⁶ Door deze strikte scheiding van bevoegdheden voor beide rechtscolleges zou de competentieproblematiek en versnippering van geschillen als gevolg van het knellende besluitbegrip kunnen worden voorkomen.³¹⁷ Anderen zijn terughoudend om, gelet op processuele consequenties van het verlaten van het besluitbegrip en de gevolgen van de nog ontoereikende begrenzing van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking, binnen aanzienlijke tijd de competentiegrondslag te wijzigen.³¹⁸ Ook heerst bij diverse juridische auteurs de angst voor een te grote uitbreiding van de rechtsmacht van de

³¹³ De Graaf & Marseille 2006, p. 182. Zie ook: Schlössels & Zijlstra 2014, p. 407; Schlössels 2003, p. 8-9; Van Maanen & Schlössels 2004, p. 8; Backes 2009, p. 39-40, 53; Polak 1999, p. 134-135, 155-157, 161-163, 170-171; Schueler 2003, p. 56-57; VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 19, 77, 89-92; Damen 2010, p. 122-123; De Moor-van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 1999, p. 67; Van Ommeren e.a. 2014, p. 47; Marseille 2013, p. 7314.

³¹⁴ Zoals Backes, Verheij, Schlössels, Polak, De Graaf, Marseille, Van Maanen en de VAR Commissie Rechtsbescherming. Zie hiervoor: Backes 2009, p. 39-40, 53. Zie ook: Persbericht Maastricht University betreffende de oratie van Backes, 'Tijd voor ingrijpende herziening rechtsmachtverdeling is rijp', 14 november 2008, p. 1; Interview met C.W. Backes over zijn oratie Suum cuique? – enkele opmerkingen over de rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter', Mr. Website voor juristen, <http://www.mr-online.nl/mrs-van-de-week/mr-van-de-week/2827-mr-van-de-maandag-prof-chris-backes>, laatst geraadpleegd op: 16-10-2017; Schlössels & Zijlstra 2014, p. 407; Schlössels 2003, p. 8-9; Polak 1999, p. 134-135, 155-157, 161-163, 170-171; De Graaf & Marseille 2006, p. 182; Van Maanen & Schlössels 2004, p. 8; VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 19, 77, 89-92; Schueler 2003, p. 56-57; Damen 2010, p. 122-123; De Moor-van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 1999, p. 67; Van Ommeren e.a. 2014, p. 47; Marseille 2013, p. 7314.

³¹⁵ Artikel 112 Gw staat daaraan volgens Schlössels, Schueler, Polak en Versteeg niet in de weg, zeker gezien het feit dat het besluitmodel een grotere belemmering voor de toegang tot de bestuursrechter oplevert. De schade door het onrechtmatige overheidsbesluit komt immers meer niet voort uit een burgerlijke rechtsbetrekking. Volgens Verheij sluit de publieke rechtsbetrekking zelfs mooi aan bij artikel 112 lid 2 Gw, welke uitgaat van de aard van de rechtsbetrekking in geval van geschillen die niet uit een burgerlijke rechtsbetrekking zijn ontstaan. Zie hiervoor: Versteeg 2001, p. 196-197. Zie ook: Schueler 2010, p. 145, 148; Schlössels 2003, p. 46-47; Polak 1999, p. 157-158; De Moor-van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 1999, p. 67.

³¹⁶ Huisman & Van Ommeren 2014, punt 4.2. Zie ook: Van Ommeren e.a. 2014, p. 70-71. Zij merken nog op dat dit wat betreft zelfstandig feitelijke handelingen een zeer vergaande stap is zonder een grote noodzaak, gelet op het feit dat in geval van zelfstandig feitelijk handelen van het bestuursorgaan van versnippering minder snel sprake is.

³¹⁷ Volgens Van der Veen, Versteeg, De Graaf en Marseille. Ook de VAR Commissie Rechtsbescherming, Backes en Verheij sluiten zich hierbij aan. Zie hiervoor: Van der Veen 2013, p. 178. Zie ook: Versteeg 2001, p. 196; De Graaf & Marseille 2006, p. 182; Backes 2009, p. 40-41. Zie ook: VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 89-92; De Moor-van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 1999, p. 67-68; Interview met C.W. Backes over zijn oratie Suum cuique? – enkele opmerkingen over de rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter', Mr. Website voor juristen, <http://www.mr-online.nl/mrs-van-de-week/mr-van-de-week/2827-mr-van-de-maandag-prof-chris-backes>, laatst geraadpleegd op: 16-10-2017; Zijlstra 2003, p. 159.

³¹⁸ Zoals Van Ommeren, Backes, Huisman, Verheij en de VAR Commissie Rechtsbescherming. Zie hiervoor: Van Ommeren e.a. 2014, p. 51. Zie ook: Backes 2009, p. 40; De Moor-van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 1999, p. 68, 72; VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 74, 77; Van Ommeren e.a. 2014, p. 34.

bestuursrechter.³¹⁹ In plaats daarvan zouden wetgever en rechter kleine stappen moeten zetten op weg naar een verruimde competentie.³²⁰ Schlössels pleit - gelet op de rechtseenheid, ongelijkheidscompensatie, emancipatie en de specialistische kennis van de bestuursrechter - voor een toenemende terughoudendheid van de burgerlijke rechter, waardoor de noodzaak van voorrangregels af zal nemen.³²¹

Polak vindt dat, om rechtsongelijkheid te voorkomen, beter één rechter kan oordelen over overheidsaansprakelijkheid, zodat zowel vernietigingen als schadevorderingen in zijn geheel bij de laagdrempelige, gespecialiseerde bestuursrechter terecht komen en aldus niet worden versnipperd.³²² Polak stelt voor om de connexiteitseis uit artikel 8:88 lid 1 sub b Awb te laten vervallen en de term ‘voorbereidingshandeling’ te vervangen. Zonder al te radicale wijzingen van het bestuursprocesrecht vallen zo alle besluit-gerelateerde overheidshandelingen onder de competentie van de bestuursrechter, waardoor naast het behoud van het besluitbegrip een verruiming van de rechtsmacht van de bestuursrechter kan worden gerealiseerd.³²³ Zo kan zowel het besluit als de voorbereiding daarvan tezamen in de zelfstandige verzoekschriftprocedure worden beoordeeld.³²⁴ Volgens Schueler is dit een mooie, doch momenteel geen realistische verwachting.³²⁵

Een ander alternatief is om het criterium ‘bestuursrechtelijke rechtsbetrekking’ enkel in het schadevergoedingsrecht als afbakeningscriterium te laten gelden. De bestuursrechter kan dan oordelen over alle schade die is ontstaan door uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Wanneer de bestuursrechter exclusief als schadevergoedingsrechter zal gaan optreden doch verder enkel over de rechtmatigheid van appellabele besluiten mag oordelen, vindt echter nog steeds een noodzakelijke splitsing plaats tussen de beoordeling van appellabele en niet appellabele handelingen.³²⁶ Enkel een algehele uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter kan een dergelijke versnippering voorkomen.³²⁷

Gelet op de onduidelijke grens tussen private en publieke geschillen pleiten andere juridische auteurs echter voor de introductie van het Franse ‘orgaancriterium’. Versnippering van geschillen kan zo worden voorkomen, nu het begrip ‘overheid’ in tegenstelling tot andere begrippen niet aan veel discussie onderhevig is.³²⁸ Backes meent echter dat een dergelijke afgrenzing als gevolg van het strategisch besluitbegrip nu ook al problematisch en onvermijdelijk is. Backes beschouwt een op het Duitse model geïnspireerde

³¹⁹ De Moor-van Vugt, de Wijkerslooth & Verheij 1999, p. 68, 72. Zie ook: Huisman & Van Ommeren 2014, punt 4.2, punt 5 en punt 6; Van Ettekoven 2011, punt 3.2.

³²⁰ Aldus de VAR Commissie Rechtsbescherming, Huisman en Verheij. Zie hiervoor: VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 74, 77. Zie ook: Van Ommeren e.a. 2014, p. 34; Marseille 2013, p. 7314.

³²¹ Schlössels 2003, p. 7, 11, 20-21, 36-37, 39-41, 43, 57. Zie ook: Polak 2004, p. 211-212.

³²² Polak is echter met het oog op de vernieuwde regeling van mening dat ook schade als gevolg van een in strijd met gegeven informatie of toezeggingen vormgegeven besluit in de zelfstandige verzoekschriftprocedure moet kunnen worden aangebracht. Zie hiervoor: Polak 2007, punt 4. Zie ook: Polak 2014, p. 171-172, 175-176; Polak 2004, p. 212; Polak 1999, p. 156; Schueler 2003, p. 57.

³²³ Van Ommeren sluit zich hierbij aan. Zie hiervoor: Polak 2014, p. 170, 172, 175. Zie ook: Van Ommeren e.a. 2014, p. 28; Franssen, Roozendaal & Van de Sande 2015a, p. 62.

³²⁴ Aldus Schueler. Zie hiervoor: Schueler 2014a, p. 222. Zie ook: Polak 2014, p. 170; Copier & Timmermans 2016, punt 5.

³²⁵ Zo menen De Vries en Navis. Zie hiervoor: De Vries & Navis 2010, punt 5.

³²⁶ Aldus Barkhuysen, De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: Barkhuysen 2007, punt 4. Zie ook: De Graaf & Marseille 2006, p. 182.

³²⁷ Van Ommeren e.a. 2014, p. 34. Zie ook: De Graaf & Marseille 2006, p. 182; De Graaf & Marseille 2007a, p. 6-7; Drupsteen 2002, p. 32; Briefadvies Sociaal-Economische Raad aan de Minister van Justitie inzake voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatig overheidsbesluiten 4 oktober 2007, p. 6.

³²⁸ Aldus Kortmann en Schueler. Zie hiervoor: Schueler 2010, p. 151. Zie ook: Backes 2009, p. 41; De Moor-Van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 2000, p. 75-76.

verwijzingsmogelijkheid³²⁹ tussen beide rechters, respectievelijk het uitdrukkelijk neerleggen van bepaalde geschillen bij één rechter, ideaal om competentieperikelen af te wenden.³³⁰ Schueler meent dat ‘de publieke rechtsbetrekking’ een abstract begrip is en pleit dan ook voor het specifiekere competentie criterium ‘publieke vermogensrechtelijke geschillen’.³³¹

(v) *De aard van het schadeveroorzakende overheidshandelen*

Verder wordt ervoor gepleit om schadeverzoeken op basis van de aard van de schadeposten tussen beide rechters te verdelen. Schade als gevolg van appellabele handelingen zou dan bij de bestuursrechter terechtkomen en overige schadeverzoeken bij de burgerlijke rechter.³³²

(vi) *Exclusiviteit van de burgerlijke rechter of de bestuursrechter in de beoordeling van schade geschillen*

De Moor-Van Vugt pleit ervoor om de ervaren burgerlijke rechter met zijn uitgewerkt bewijsrecht en verplichte procesvertegenwoordiging exclusief te laten oordelen over alle schadeverzoeken wegens onrechtmatige overheidsdaden.³³³ Andere juridische auteurs zijn het hier, gelet op het verband tussen besluiten en schadeclaims, mee oneens.³³⁴ Versnippering van schadezaken en gedeelde competenties zouden met deze rechtsmachtverdeling worden voorkomen, ware het niet dat voor vernietiging en schadevergoeding nog steeds sprake is van het verplicht doorlopen van twee procedures.³³⁵

Diverse juridische auteurs menen dat juist de bestuursrechter exclusief bevoegd zou moeten worden te oordelen over zowel de vernietiging van het bestreden besluit als de daaruit voortkomende schadevergoedingsverzoeken.³³⁶ Polak pleitte in zijn proefschrift in 1999 zelfs voor algehele competentie van de bestuursrechter, zelfs in geval van privaatrechtelijke geschillen met de overheid.³³⁷ Een exclusief bevoegde bestuursrechter sluit volgens Pechler beter aan bij de wens van de Awb-wetgever en bevordert bovendien de rechtseenheid.³³⁸ Voorts is dan niet langer sprake van versnippering, sluiproutes en wirwar van procedurele routes die in stand worden gehouden door de formele rechtskracht.³³⁹ Dit systeem kan worden gerealiseerd door bestuursrechters ervaring op te laten doen in het civiele

³²⁹ § 17a Gerichtsverfassungsgesetz. Zie hiervoor: Backes 2009, p. 47. Zie ook: Interview met C.W. Backes over zijn oratie *Suum cuique?* – enkele opmerkingen over de rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter’, Mr. Website voor juristen, <http://www.mr-online.nl/mrs-van-de-week/mr-van-de-week/2827-mr-van-de-maandag-prof-chris-backes>, laatst geraadpleegd op: 16-10-2017.

³³⁰ Backes 2009, p. 41-43, 53.

³³¹ Ook geschillen omtrent feitelijk overheidshandelen zijn onder dit criterium te scharen. Zie hiervoor: Schueler 2010, p. 151. Zie ook: De Moor-van Vugt 2010, p. 67.

³³² Aldus Koppe, met instemming van Schlössels. Zie hiervoor: Van Loon 2008, punt 4. Zie ook: Schlössels & Zijlstra 2014, p. 407-408; De Graaf & Marseille 2004, p. 9.

³³³ Zoals De Moor-Van Vught. Zie hiervoor: De Moor-Van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 2000, p. 18.

³³⁴ Zo menen Van Maanen, De Graaf en Marseille. Zie hiervoor: Van Maanen 2004, p. 55. Zie ook: De Graaf & Marseille 2006, p. 182.

³³⁵ De Graaf & Marseille 2006, p. 182.

³³⁶ Zoals bijvoorbeeld De Graaf, Marseille, Van Ommeren, Pechler en Schueler. Zie hiervoor: De Graaf & Marseille 2004, p. 9-10. Zie ook: Versteeg 2001, p. 197.

B.J. Schueler, ‘Integratie van de bestuursrechtspraak’, Moutaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing, Discussie essays, Nummer 2014/01, p. 16, 18.

³³⁷ Polak 1999, p. 155. Zie ook: Schueler 2003, p. 57.

³³⁸ Pechler 2008, p. 17.

³³⁹ Zo menen naast Schueler ook Van Maanen en de Sociaal-Economische Raad. Zie hiervoor: Schueler 2014b, punt 5.3. Zie ook: Schueler 2014a, p. 216; Van Maanen 2004, p. 60; Schueler 2007a, punt 2.2; Schueler 2010, p. 134, 145, 148, 156; De Moor-van Vugt 2010, p. 65-66; Briefadvies Sociaal-Economische Raad aan de Minister van Justitie inzake voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten 4 oktober 2007, p. 6.

aansprakelijkheidsrecht, bijvoorbeeld door civilisten een tijd in te zetten in de sector bestuursrecht van rechtbanken.³⁴⁰ Volgens Backes heeft de bestuursrechter al voldoende ervaring als schadevergoedingsrechter door zijn beoordeling van schade via zelfstandige schadebesluiten.³⁴¹ Hartlief meent nu, in tegenstelling tot eerdere uitspraken³⁴², dat de burgerlijke rechter niet langer een hoofdrol dient te spelen in het publieke schadevergoedingsrecht en de bestuursrechter evengoed met eventuele hulp van de burgerlijke rechter ervaring als schadevergoedingsrechter op zou kunnen doen. Tegenstrijdige uitspraken en een gedwongen gang naar twee rechtscolleges worden op deze manier voorkomen.³⁴³

4.4.2 Mijn visie

Het handhaven van de bestaande rechtsmachtverdeling bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad is mijns inziens verre van wenselijk. De burgerlijke rechter heeft lange tijd met succes de burger opgevangen in een tijd waarin sprake was van een gebrekkige bestuursrechtspraak. De noodzaak van dit vangnet is echter al lang verleden tijd. Het bestuursprocesrecht en de bestuursrechtspraak hebben zich de afgelopen jaren steeds verder ontwikkeld. Deze groeiende zelfstandigheid gaat echter nog niet gepaard met een volledig autonome positie van de bestuursrechter. De op rechtstraditie gestoelde visie dat de burgerlijke rechter de enige en ideale schadevergoedingsrechter zou zijn, moet dan ook worden verlaten teneinde het bestuursprocesrecht verder te laten ontwikkelen. Welke rechtvaardiging bestaat thans nog om schadevorderingen betreffende onrechtmatige overheidsdaden van de bestuursrechter weg te houden? Mijns inziens volstaat de deskundigheid van de bestuursrechter als schadevergoedingsrechter, mede gezien zijn reeds opgedane ervaring met artikel 8:73 Awb en de komst van de zelfstandige verzoekschriftprocedure. Door de emancipatie van de bestuursrechter als schadevergoedingsrechter als toekomstmuziek af te doen, neemt men klaarblijkelijk genoegen met de huidige onvolkomen schadevergoedingsregeling die de rechtsontwikkeling van de bestuursrechter voor lange tijd zal blokkeren. Als zelfs een van de meest kundige civilisten van deze tijd pleit voor een emancipatie van de bestuursrechter als schadevergoedingsrechter³⁴⁴, wat kan men daar dan nog tegen inbrengen? Na vele ontwikkelingen in de bestuursrechtelijke rechtsbescherming zou het bestuursprocesrecht niet langer het onderspit moeten delven; er gelden zelfs processuele voordelen in de bestuursrechtelijke rechtsgang!

Met de invoering van titel 8.4 Awb is de Awb-wetgever mijns inziens de verkeerde weg ingeslagen. De burgerlijke rechter heeft zijn zo begeerde rechtsmacht niet alleen behouden, maar op bepaalde deelterreinen zelfs een wettelijk verankerde exclusiviteit verkregen. De bestuursrechter zou idealiter, in lijn met de wens van de Awb-wetgever, moeten kunnen oordelen over schadeverzoeken in de relatie overheid-burger en de burgerlijke rechter over schadeverzoeken in de relatie burger-burger. De huidige onnodige competentieproblematiek dient te worden beëindigd, om zo de ontwikkeling in te zetten naar een volledig

³⁴⁰ Zo menen Van Maanen en Schlössels. Zie hiervoor: Van Maanen 2004, p. 56, 58. Zie ook: Van Maanen & Schlössels 2004, p. 7; Van Ommeren e.a. 2014, p. 35.

³⁴¹ Het is dan ook goed mogelijk dat de burger, ook in complexe schadezaken, de bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure zal verkiezen boven de civielrechtelijke route, zo menen Backes en Barkhuysen. Zie hiervoor: Backes 2009, p. 18-19, 32-33. Zie ook: Barkhuysen 2007, punt 4.

³⁴² Citaat Hartlief 2000, p. 189: 'Bovendien voel ik mij er, eerlijk gezegd, als civilist wel bij dat de burgerlijke rechter nog in staat is te oordelen over schadevergoeding wegens (vernietigde) overheidsbesluiten. (...) Vooral nog geloof ik dat de burger als het gaat om vragen van het schadevergoedingsrecht beter af is bij de burgerlijke rechter dan bij de administratieve.'

³⁴³ Hartlief 2000, p. 188.

³⁴⁴ Hartlief 2015, p. 568.

geëmancipeerd bestuursrecht met een zelfstandige bestuursrechter die exclusief, zonder bemoeienis van anderen, volwaardige rechtsbescherming aan de burger kan bieden.

4.4.3 Aanbevelingen

Louter reparatiewetgeving is onvoldoende om de processuele problematiek van titel 8.4 Awb te beëindigen; daarvoor is een wetswijziging onontbeerlijk. De bestuursrechter is momenteel enkel bevoegd te oordelen omtrent (schade als gevolg van) onrechtmatige overheidsbesluiten en daarmee samenhangende onrechtmatige voorbereidingshandelingen. Idealiter zou de Awb zodanig aangepast moeten worden dat de bestuursrechter exclusief bevoegd zou worden te oordelen over alle schadeveroorzakende overheidshandelingen, inclusief niet-appellabele aan het besluit gerelateerde handelingen. Deze algehele bevoegdheidsverruiming zou echter een te vergaande wetsaanpassing vereisen om de bestuursrechter over zowel de (on)rechtmatigheid van besluiten alsmede de daaruit voortvloeiende schadevergoedingsverzoeken te laten oordelen. Mijn verwachting is dan ook dat de Awb-wetgever in de (nabije) toekomst niet zal afstappen van het oude en vertrouwde besluitbegrip als toegangspoort tot de bestuursrechter.

Mijns inziens dient een realistischer en binnen korte termijn uitvoerbare mogelijkheid te worden aangereikt, om zo het schadevergoedingsrecht te optimaliseren en tevens te ontdoen van de heersende processuele problematiek. Mijn voorstellen tot aanpassing van het huidige schadevergoedingsstelsel komen tot op heden helaas niet voor in de vakliteratuur. Dit is opmerkelijk, nu het mijns inziens een praktische doch rechtvaardige oplossing betreft voor een ingewikkelde en langdurige problematiek en leidt tot een overzichtelijkere en eenvoudiger rechtsmachtverdeling tussen beide schadevergoedingsrechters.

Naar mijn mening zou de bestuursrechter exclusief bevoegd moeten worden om, met uitsluiting van de burgerlijke rechter, te oordelen over schadevergoedingsverzoeken met betrekking tot onrechtmatige overheidsdaden en daarmee samenhangende onrechtmatige voorbereidings- en/of uitvoeringshandelingen. Daarbij moet voor de bestuursrechter een keuzemogelijkheid bestaan om - gelet op zijn expertise, de complexiteit van de zaak en het behoud van de kwaliteit van de procesvoering - een zaak alsnog naar de burgerlijke rechter te verwijzen.

Artikel 8:88 Awb kan, op enkele wijzigingen na, ongewijzigd blijven. Het proeftuintje van artikel 8:88 lid 1 sub b Awb moet mijns inziens worden uitgebreid door onrechtmatige handelingen ter uitvoering van een onrechtmatig besluit tevens onder de bevoegdheid van de bestuursrechter als schadevergoedingsrechter te brengen. Zo blijft de connexiteit met het onrechtmatige besluit bestaan en is als gevolg van de exclusieve en verruimde bevoegdheid van de bestuursrechter minder sprake van versnippering van schadevorderingen. Artikel 8:88 lid 1 Awb zou in mijn optiek als volgt moeten worden gewijzigd:³⁴⁵

Artikel 8:88 Awb (nieuw):

*1. De bestuursrechter is **bij uitsluiting** bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:*

- a. een onrechtmatig besluit;*
- b. een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit;*
- c. een andere onrechtmatige handeling ter uitvoering van een onrechtmatig besluit;*
- d. het niet tijdig nemen van een besluit;*

³⁴⁵ De in artikel 8:88 Awb (nieuw) en artikel 8:89 Awb (nieuw) vervatte dikgedrukte zinsnedes betreffen de door mij aanbevolen wetswijzigingen.

e. een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij een persoon als bedoeld in artikel 8:2, eerste lid, onder a, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrijgenden belanghebbende zijn.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het besluit van beroep bij de bestuursrechter is uitgezonderd.

Artikel 8:89 Awb zou echter op een meer ingrijpende wijze moeten worden gewijzigd. Mocht de bestuursrechter een specifiek schadegechil gelet op zijn expertise te complex achten om een deugdelijk oordeel over te vellen, dan kan ambtshalve de burgerlijke rechter worden ingeschakeld. Tevens wordt daarbij een termijn gegeven voor de beoordeling van de noodzakelijkheid van een ambtshalve verwijzing, alsmede een termijn om het schadegechil naar de burgerlijke rechter door te zenden. Verder wordt in artikel 8:89 Awb (nieuw) de gebondenheid van de burgerlijke rechter aan een dergelijke doorverwijzing - en aldus de verplichting een oordeel te vellen over de toewijsbaarheid van het schadeverzoek - geregeld, tezamen met de na verwijzing in te treden onbevoegdheid van de bestuursrechter om nog op het schadeverzoek te beslissen. Zo kan het eventuele pingpongen met schadeverzoeken tussen beide rechtscolleges en een daarmee gepaard gaande vertraging van de procedure worden voorkomen. Artikel 8:89 Awb dient mijns inziens als volgt te worden gewijzigd:

Artikel 8:89 Awb (nieuw):

1. De bestuursrechter is bij uitsluiting bevoegd te oordelen over schade ontstaan door onrechtmatig overheidshandelen als bedoeld in artikel 8:88 lid 1 Awb.

2. De burgerlijke rechter is niet bevoegd te oordelen in het geval als bedoeld in het eerste lid, behoudens gevallen waarin de bestuursrechter het noodzakelijk acht een schadezaak vanwege zijn complexiteit ambtshalve te verwijzen naar de burgerlijke rechter.

3. Een ambtshalve verwijzing als bedoeld in het tweede lid geschiedt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twaalf weken na ontvangst van het verzoekschrift.

4. De bestuursrechter zendt in het geval als bedoeld in het tweede lid de zaak onverwijld door naar de bevoegde burgerlijke rechter. De burgerlijke rechter is aan deze verwijzing gebonden.

5. De bestuursrechter is in het geval als bedoeld in het tweede lid niet langer bevoegd te oordelen over het schadeverzoek.

6. Tegen de beslissing van de bestuursrechter als bedoeld in het tweede lid, staat geen hogere voorziening open.

In bijlage 3 wordt de voorgestelde competentieverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter schematisch weergegeven.

Tenslotte dient naar mijn mening de zinsnede uit artikel 8:90 lid 2 Awb ‘tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd’ aangaande de verplichte ontvankelijkheidsdrempel voor de burger in de rechtspraak extensief te worden geïnterpreteerd. Thans is deze ‘ontsnappingsclausule’ enkel van toepassing indien het bestuursorgaan aansprakelijkheid niet of slechts gedeeltelijk erkent. Door een ruimere opvatting van deze zinsnede te aanvaarden zou tevens, in bepaalde uitzonderlijke gevallen, van de verplichte achttwekentermijn kunnen worden afgeweken, namelijk indien de burger vastberaden is om naar de rechter te stappen en overleg met het bestuursorgaan, gelet op de onoverkomelijke onverenigbaarheid tussen partijen, onmiskenbaar een nutteloze en bovenal tijdrovende stap zou inhouden. Om een verzwaring van de werklast van de bestuursrechter te voorkomen zou vervolgens in de rechtspraak kunnen worden bepaald dat enkel evident schrijnende gevallen hiervoor in aanmerking kunnen komen. Zo profiteren zowel de burger,

het bestuursorgaan als de rechtspraak van een nog meer op het geschil toegesneden verzoekschriftprocedure. Dit leidt bovenal tot tijdwinst voor partijen, een verhoogde effectiviteit van de procedure en kortere doorlooptijden in de nieuwe bestuurlijke rechtsgang.

Als gevolg van deze wetwijziging zou de bestuursrechter exclusief oordelen over alle schadeverzoeken voortvloeiende uit onrechtmatige besluiten en daarmee verband houdende onrechtmatige voorbereidings- en uitvoeringshandelingen. Deze wetwijziging zou, vanwege het behoud van het besluitbegrip, zonder het noodzakelijkerwijs doorvoeren van ingrijpende wijzigingen in het bestuursprocesrecht voor een meer integrale beoordeling van het schadegechil zorgen. Dit zou ook de ontwikkeling en emancipatie van de bestuursrechter en het bestuursprocesrecht ten goede komen. De burgerlijke rechter zou voorts zijn begeerde vangnetfunctie behouden. De bestuursrechter kan dan in overwegende mate oordelen over zowel de schadeoorzaak als de aansprakelijkheid die daaruit voortvloeit. Door deze procedurele vereenvoudiging van het schadevergoedingsrecht zou een einde komen aan versnippering van geschillen, sluiproutes ter ontduiking van het arbitraire grensbedrag en de rechtsmachtsproblematiek tussen beide rechtscolleges. Doordat de bevoegdheid om over schadeverzoeken te oordelen niet langer afhankelijk zou zijn van de bevoegdheid van een bepaalde hogerberoepsrechter om over het bestreden besluit te oordelen of van een arbitrair grensbedrag waarbij de hoogte van de schade vaak niet synchroon loopt met de complexiteit van de schadezaak, zou sprake zijn van een effectievere en duidelijkere rechtsmachtsverdeling. De invoering van een geheel nieuwe competentiegrondslag in het bestuursprocesrecht en de breuk met het traditionele besluitbegrip zouden dan geheel overbodig zijn. Bovendien zijn deze relatief eenvoudige aanpassingen gelet op de recente intrekking van de plannen voor rechtseenheid in het bestuursrecht des te meer wenselijk.³⁴⁶ De beoordeling van schadeverzoeken zou dan eindelijk geschieden door de in overheidszaken gespecialiseerde bestuursrechter. Een dergelijke regeling bevordert de rechtseenheid en komt tegemoet aan de wens van de Awb-wetgever om de expertise van de bestuursrechter verder te ontwikkelen, om zo bestuursrechter uit te laten groeien tot de enige schadevergoedingsrechter bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad.

Toepassing op de casus

Welke rechtsmachtverdeling zou Vereniging 't Kapelke het meest ten goede komen? Al het onrechtmatig overheidshandelen jegens de vereniging vloeit voort uit een onrechtmatig besluit, dus de invoering van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking ter vervanging van het besluitbegrip zou voor de vereniging in dit geval niet veel meerwaarde hebben. De vereniging zou echter wel gebaat zijn bij de invoering van de voorgestelde wetwijziging. Door het vervallen van de wettelijke schadegrens zou zij, in plaats van een gedwongen gang naar de

³⁴⁶ Het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Raad van State, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten in verband met de scheiding van taken binnen de Raad van State en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak), hield in dat de CRvB en CBb zouden worden opgeheven en dat de ABRvS zou worden gesplitst, waarna de ABRvS als hoogste bestuursrechter van Nederland zou gaan gelden (met de Hoge Raad als cassatierechter). Dit wetsvoorstel is op 21 januari 2016 bij de Tweede Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel is echter op 16 november 2016 weer ingetrokken. Zie hiervoor: *Kamerstukken II* 2016/17, 34389, nr. 1-23, Kamerbrief Plasterk, R.H.A. & Van der Steur, G.A., 16 november 2016, 'Intrekking wetsvoorstel organisatie hoogste bestuursrechtspraak nr. 34389', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/16/kamerbrief-over-intrekking-van-het-wetsvoorstel-organisatie-hoogste-bestuursrechtspraak>, laatst geraadpleegd op: 16-10-2017; *Kamerstukken II* 2015/16, 34389, nr. 3; Van Ettehoven 2015, p. 654; B.J. Schueller, 'Integratie van de bestuursrechtspraak', Mouton Centre voor Rechtspleging en Conflictoplossing, *Discussie essays*, Nummer 2014/01, p. 16, 18; Collignon & Widdershoven 2014, p. 75; De Graaf 2015, p. 7885; Timmermans 2012, punt 2.

burgerlijke rechter, haar schadevordering bij de bestuursrechter aanhangig kunnen maken. Gelet op de voordelige processuele eigenschappen van de bestuursrechtelijke rechtsgang zou de vereniging bij deze wetswijziging zeer gebaat zijn. Het splitsen van haar schadevordering zou dan niet langer noodzakelijk zijn; de bestuursrechter zou in dat geval oordelen over het gehele geschil: zowel over de rechtmatigheid van het overheidsbesluit als over de toewijsbaarheid van het schadevergoedingsverzoek.

Hoofdstuk 5: conclusie

Het doel van deze masterthesis was om te bezien in hoeverre de Wns daadwerkelijk een panacee biedt voor de competentieproblematiek tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad. Bovendien is onderzocht in hoeverre titel 8.4 Awb heeft bijgedragen aan de emancipatie van de bestuursrechter als schadevergoedingsrechter.

Ter beantwoording van deze probleemstelling zijn zowel het oude als het nieuwe schadevergoedingsstelsel in onderlinge samenhang onderzocht. Allereerst is het oude schadevergoedingssysteem en de daarmee gepaard gaande processuele problematiek aan bod gekomen. Vervolgens is bezien op welke wijze de Wns heeft geresulteerd in processuele wijzigingen in het schadevergoedingssysteem en in hoeverre, mede in het licht van de emancipatie van de bestuursrechter, deze wijzigingen als processuele winst dan wel als processuele problematiek kunnen worden bestempeld. Daarbij stond centraal in hoeverre de Wns - alle relevante processuele gevolgen in ogenschouw nemende - daadwerkelijk heeft geleid tot een effectiever schadevergoedingssysteem. Tenslotte is onderzocht welke alternatieve processuele verbeteringen kunnen bijdragen aan de emancipatie van de bestuursrechter als schadevergoedingsrechter en het realiseren van een ideaal en effectief schadevergoedingssysteem in geval van schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad.

De op 1 juli 2013 ingevoerde titel 8.4 Awb had als doel een einde te maken aan de gebreken en complexiteit van het oude schadevergoedingsrecht: procedurele vereenvoudiging en stroomlijning van het schadevergoedingsrecht stonden daarbij voorop. De invoering zorgde voor twee grote processuele veranderingen: een nieuwe, wettelijk verankerde competentieverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter en de introductie van een zelfstandige verzoekschriftprocedure. Deze verdeling heeft gezorgd voor een effectiever en overzichtelijker schadevergoedingsstelsel. Het is echter onvermijdelijk dat aan deze nieuwe rechtsmachtverdeling nog processuele problemen kleven. Ik doel dan met name op de beperkte reikwijdte van het proeftuintje van artikel 8:88 lid 1 sub b Awb, de hevige kritiek op het wettelijk verankerde grensbedrag alsmede het middels splitsing van het schadeverzoek doorkruisen van deze schadegrens. Het merendeel van de juridische auteurs ziet deze rechtsmachtverdeling als een manier waarop de vangnetfunctie van de burgerlijke rechter wordt aangewend om de emancipatie van de bestuursrechter, het bestuursprocesrecht en de toegang tot de bestuursrechter als schadevergoedingsrechter, overigens in strijd met de wens van de Awb-wetgever, te blokkeren.

Dankzij de zelfstandige verzoekschriftprocedure kan de verzoeker op elk gewenst moment direct een finaal oordeel van de bestuursrechter verkrijgen over de toewijsbaarheid van zijn schadevergoedingsverzoek. Het bestuursprocesrecht is nu, vergelijkbaar met het civiel procesrecht, toegesneden op de behandeling van schadeverzoeken. De invoering van de zelfstandige verzoekschriftprocedure is echter niet alleen gepaard gegaan met processuele winst. De ontvankelijkheidsdrempel van artikel 8:90 lid 2 Awb, het verdwijnen van het overleg tussen burger en bestuursorgaan en diverse door de Awb-wetgever gecreëerde leemtes in de zelfstandige verzoekschriftprocedure leiden tot rechtsonzekerheid in het nieuwe schadevergoedingsrecht.

Welke rechter is, alle processuele factoren in ogenschouw nemend, de meest aangewezen schadevergoedingsrechter bij onrechtmatige overheidsdaad? Om deze vraag te beantwoorden heb ik de rechtsmachtverdeling in vier andere landen onderzocht. Deze landen bieden echter evenmin een kant en klare oplossing voor de in Nederland gesignaleerde rechtsmachtsproblematiek. De onderzochte landen benaderen de competentieverdeling, mede

vanwege rechtshistorische ontwikkelingen en de mate van verwevenheid tussen het privaatrecht en het publiekrecht, op een geheel andere wijze. Niettemin kunnen wij ervan leren. Mijns inziens zou niet de afgrenzing van de rechtsmacht naar buitenlands model, maar de reikwijdte van de rechtsmacht van de buitenlandse *bestuursrecht*ers een inspiratiebron moeten zijn voor de Nederlandse Awb-wetgever. In hoofdstuk 3 is immers geconcludeerd dat de Wns geen allesomvattend panacee of wonderpleister is voor de competentieproblematiek. Zij heelt niet alle processuele wonden en veroorzaakt bovendien nieuwe processuele complicaties. Titel 8.4 Awb bevat weliswaar een overzichtelijker en gestroomlijnder schadevergoedingsrecht, maar deze ontwikkeling gaat ten koste van de naar rechtsbescherming zoekende burger, de zo gewenste verzelfstandiging van de bestuursrechter en de emancipatie van het bestuursprocesrecht. Zij geeft een doekje voor het bloeden voor oude schadevergoedingsproblematiek, maar slaat tevens nieuwe wonden in het thans geldende schadevergoedingsrecht.

De Awb-wetgever is, gelet op de inhoud van titel 8.4 Awb, naar mijn mening dan ook de verkeerde weg ingeslagen. Deze polderoplossing brengt weliswaar processuele voordelen met zich mee, maar heeft tevens de burgerlijke rechter een toekomstbestendig wettelijk handvat aangereikt om zijn ruime bemoeienis met het bestuursrecht te behouden. Hierdoor gaat de verzelfstandiging van het bestuurs-(proces)recht niet gepaard met een autonome(re) positie van de bestuursrechter. De bestuursrechter is door deze rechtsmachtverdeling ernstig en blijvend in zijn ontwikkeling geschaad. De vraag is echter of een ideale rechtsmachtverdeling tussen beide rechtscolleges wel bestaat en in hoeverre deze in ons huidige bestel realiseerbaar zou zijn. In de rechtswetenschap bestaat geen eensgezindheid omtrent de vormgeving van een ideaal schadevergoedingsstelsel. Duidelijk is wel dat de rechtsmacht van de bestuursrechter als schadevergoedingsrechter zou moeten worden uitgebreid om de heersende processuele problematiek enigszins te kunnen beteugelen.

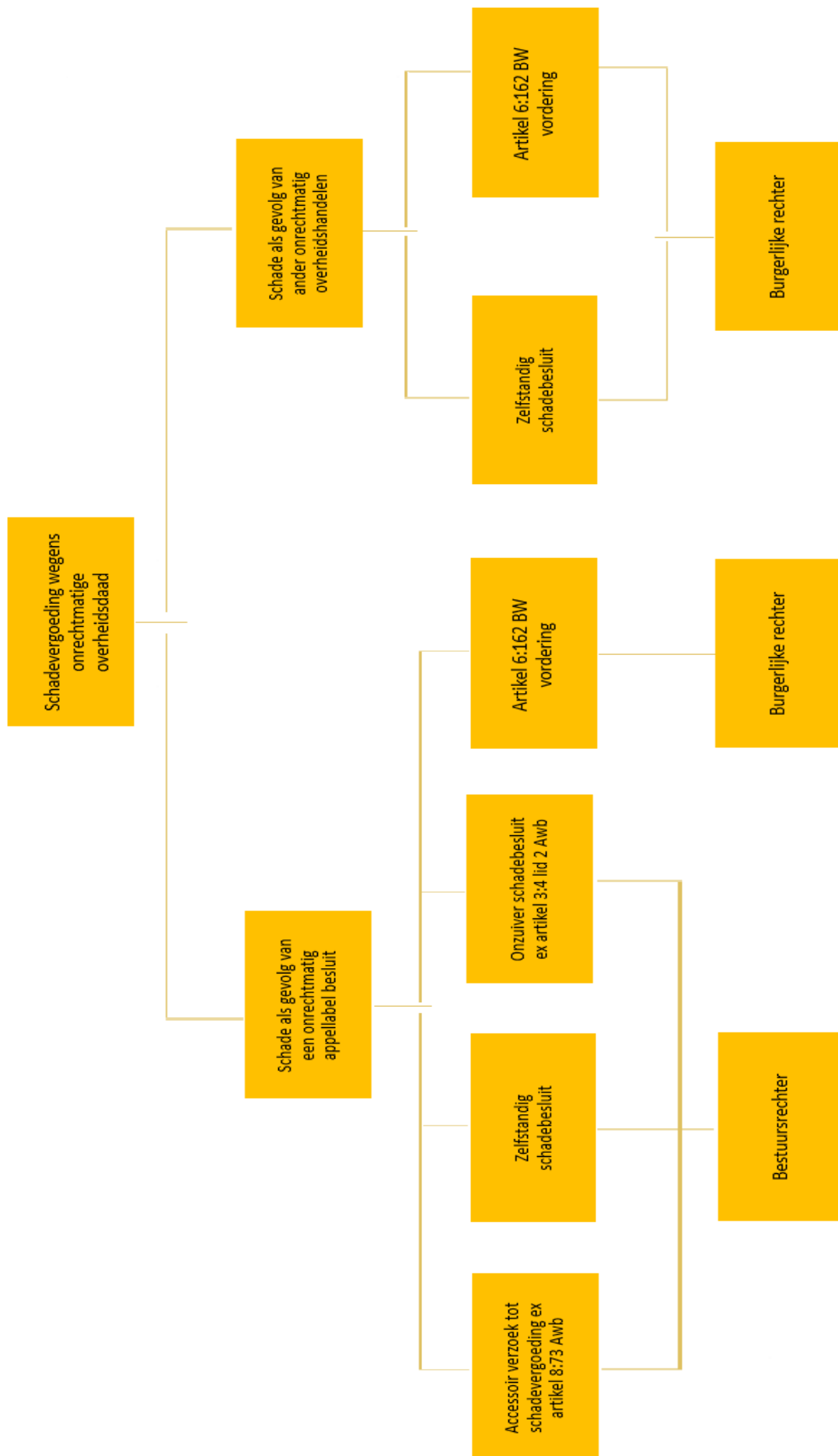
Thans bepaalt het bestuursrecht in toenemende mate zelf de gevolgen van het niet naleven van bestuursrechtelijke regels, zowel in de beoordeling van de rechtmatigheid van besluiten als van schadevergoedingsverzoeken. Welke rechtvaardiging bestaat er thans dan nog om schadevorderingen betreffende onrechtmatige *overheidsdaden* van de bestuursrechter weg te houden? Is de tijd niet rijp om één schadevergoedingsrechter - de bestuursrechter - bevoegd te maken om over schadevergoedingsverzoeken wegens onrechtmatig overheidshandelen te oordelen? Een wetswijziging in die richting zou mijns inziens op een relatief eenvoudige wijze kunnen worden vormgegeven. De bestuursrechter zou exclusief bevoegd moeten worden met betrekking tot de beoordeling van alle schade voortvloeiend uit onrechtmatige besluiten, daarmee samenhangende onrechtmatige voorbereidingshandelingen én uitvoeringshandelingen. Daarnaast zou een discretionaire verwijzingsmogelijkheid voor de bestuursrechter moeten worden gerealiseerd, om bij complexe zaken alsnog naar de burgerlijke rechter te kunnen verwijzen. In uitzonderlijke gevallen zou een ruimere interpretatie van de ontsnappingsclausule in de ontvankelijkheidsdrempel van artikel 8:90 lid 2 Awb tenslotte kunnen leiden tot een effectievere en bovenal tijdige bestuurlijke rechtsgang. Door deze procedurele vereenvoudiging van het schadevergoedingsrecht blijft de connexiteit met het besluitbegrip bestaan, zou de bestuursrechter zijn expertise als schadevergoedingsrechter eindelijk verder kunnen ontwikkelen en kan op relatief eenvoudige wijze grotendeels een einde worden gemaakt aan de versnippering van geschillen en de sluiproutes ter ontduiking van het wettelijk vastgestelde arbitraire grensbedrag. De bestuursrechter zou immers in het merendeel van de zaken kunnen oordelen over zowel de schadeoorzaak als de daaruit voortvloeiende schade, hetgeen veel efficiënter zou zijn. Een

dergelijke wetswijziging zou zonder ingrijpende wijzigingen in het bestuursprocesrecht zorgen voor een integrale beoordeling van het schadegeschil door de bestuursrechter.

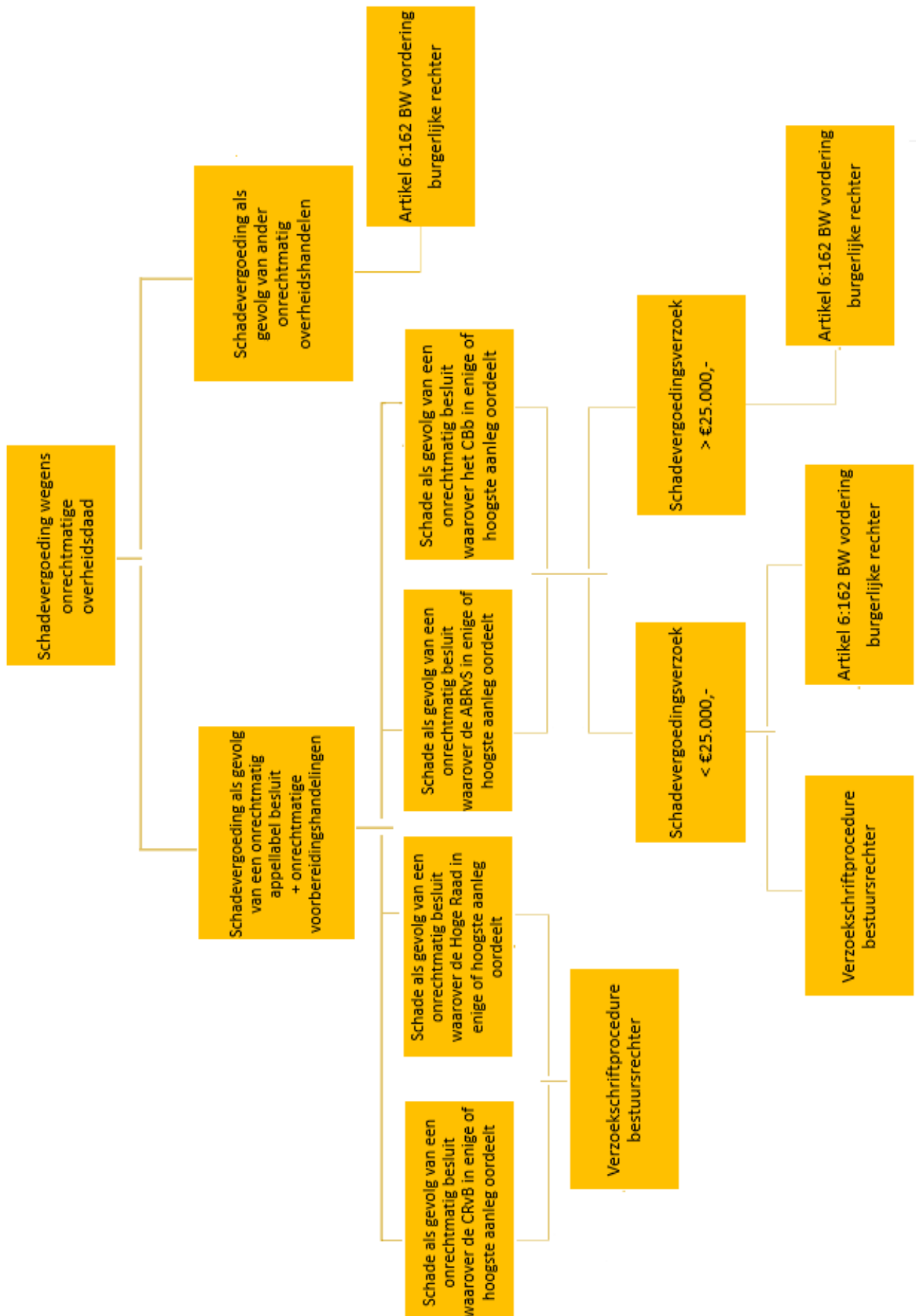
Niettemin zal ook dit voorstel geen sluitend panacee zijn voor de competentieproblematiek en de daarmee gepaard gaande versnippering. Het voorstel biedt echter wel een gedegen en eenvoudige oplossing voor de actuele processuele problematiek en bevordert bovendien de emancipatie van de bestuursrechter tot meest gerede schadevergoedingsrechter.

Bijlagen

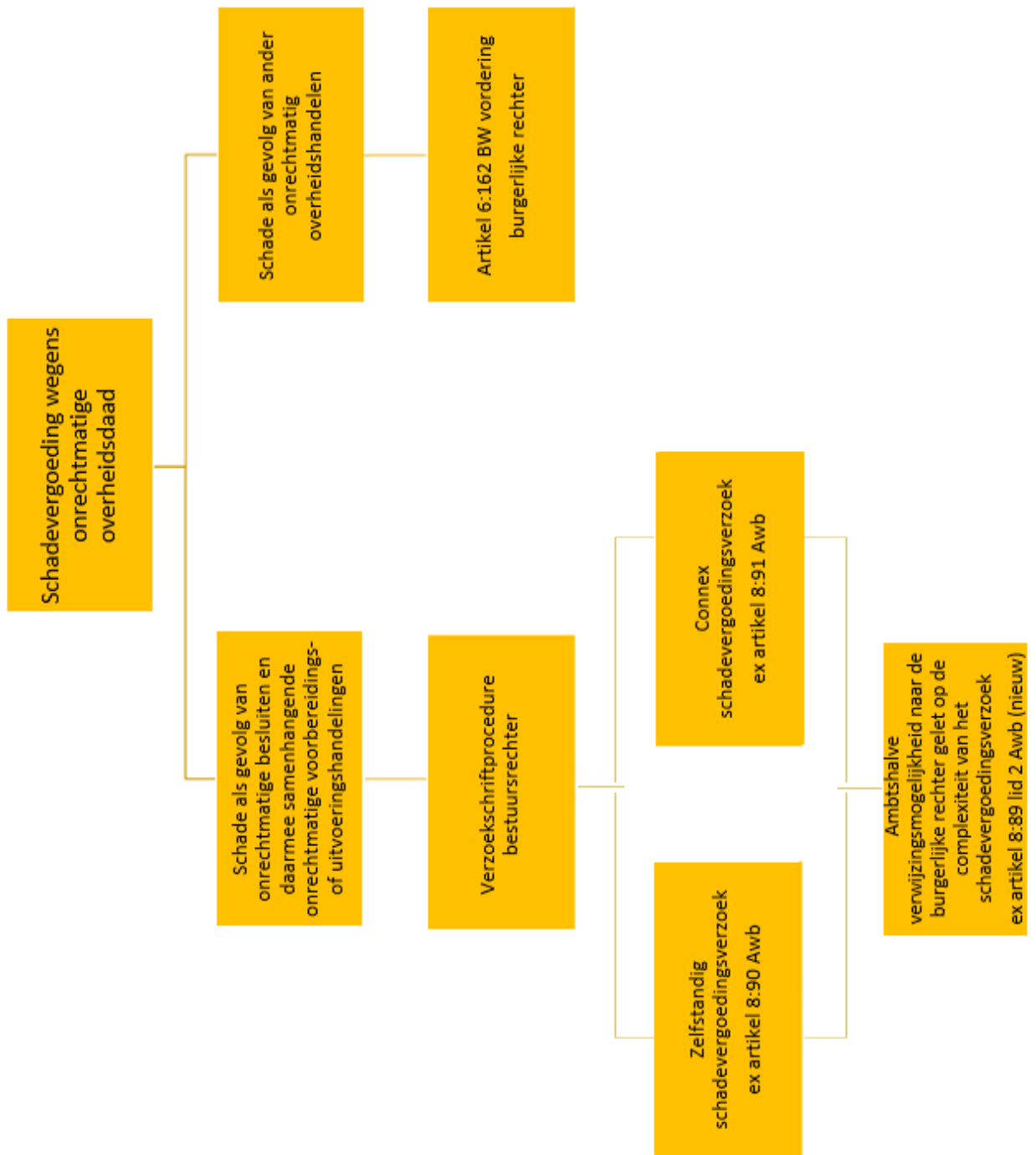
Bijlage 1: Bevoegdheidsverdeling bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad van 1 januari 1994 tot 1 juli 2013:



Bijlage 2: Bevoegdheidsverdeling bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad vanaf 1 juli 2013



Bijlage 3: De ‘ideale’ bevoegdheidsverdeling bij schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad



Literatuurlijst

Boeken

Van Angeren, Barkhuysen & Koeman 2001

J.R. van Angeren, T. Barkhuysen & N.S.J. Koeman (red.), *1000 weken bestuursrecht. Bundel aangeboden aan Prof. mr. J.E.M. Polak bij zijn afscheid aan Stibbe*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011

A.S. Hartkamp & C.H. Sieburgh, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel 6-IV. De verbintenis uit de wet*, Deventer: Kluwer 2011.

Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2015

A.S. Hartkamp & C.H. Sieburgh, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel 6-IV. De verbintenis uit de wet*, Deventer: Kluwer 2015.

Van Ballegooij e.a. 2008

G.A.C.M. van Ballegooij, T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

Van Ballegooij e.a. 2014

G.A.C.M. van Ballegooij, T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014.

Barkhuysen, Den Ouden & Schuurmans 2006

T. Barkhuysen, W. den Ouden & Y.E. Schuurmans (red.), *Het model Tak: Verhoogde rechtsbescherming in het bestuursrecht?*, Deventer: Kluwer 2006.

Besselink & Nehmelman 2010

L.F.M. Besselink & R. Nehmelman (red.), *De aangesproken staat. Verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en immuniteit van de overheid - Staatsrechtconferentie 2009*, Wolf Legal Publishers 2010.

Bregman, Bröring & De Graaf 2014

A.G. Bregman, H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Onbegrensde rechtsbeoefening: Opstellen aangeboden aan prof. mr. D.A. Lubach (Lubach-bundel)*, Den Haag: IBR 2014.

Daalder, Scheltema & Snijders-Storm 2011

E.J. Daalder, M.W. Scheltema & E.J. Snijders-Storm (red.), *Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten*, Den Haag: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn 2011.

Damen 2013

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht – deel 2 rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Feteris e.a. (red.) 2015

M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Snijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Franssen e.a. (red.) 2014a

T.W. Franssen, R.D. Harteman, B.J.P.G. Roozendaal, D. van Tilborg & G.A. van der Veen (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2014.

De Graaf & Marseille 2016

K.J. de Graaf & A.T. Marseille, *Nadeelcompensatie en onrechtmatige overheidsdaad*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.

De Graaf, Marseille & Winter 2006

K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.B. Winter (red.), *Op tegenspraak; opstellen voor prof. mr. L.J.A. Damen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006.

Koetser 2003

M.B. Koetser, *Overheid en schadevergoeding*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003.

Van Maanen 2011

G.E. van Maanen, *Monografieën Privaatrecht 3 - Onrechtmatige overheidsdaad*, Deventer: Kluwer 2011.

Van Maanen & De Lange 2000

G.E. van Maanen & R. de Lange, *Onrechtmatige overheidsdaad. Rechtsbescherming door de burgerlijke rechter*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

Van Maanen & De Lange 2005

G.E. van Maanen & R. de Lange, *Onrechtmatige overheidsdaad. Rechtsbescherming door de burgerlijke rechter*, Deventer: Kluwer 2005.

De Moor-van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 1999

A.J.C. de Moor-van Vugt, J.L. de Wijkerslooth & N. Verheij, *Verschuiving van de magische lijn. Preadviezen uitgebracht door: mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, mr. J.L. de Wijkerslooth, mr. N. Verheij, voor de algemene ledenvergadering van de vereniging voor administratief recht op 23 april 1999*, VAR/reeks 122, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999.

De Moor-Van Vugt, De Wijkerslooth & Verheij 2000

A. J. C. de Moor-Van Vugt, J. L. de Wijkerslooth & N. Verheij, *Verschuiving van de magische lijn. Verslag van de algemene vergadering gehouden op 23 april 1999 ter behandeling van de preadviezen van mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, mr. J.L. de Wijkerslooth, mr. N. Verheij*, VAR-reeks 123, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000.

Van Ommeren e.a. 2013

F.J. van Ommeren, mr. P.J. Huisman, G. van der Veen & K.J. de Graaf, *Het besluit voorbij*, VAR-Reeks 2013, 150, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

Van Ommeren e.a. 2014

F.J. van Ommeren, P.J. Huisman, G.A. van der Veen en K.J. de Graaf, *Het besluit voorbij*, VAR-Reeks 2013, 151, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014.

Van Roosmalen 2000

H.J.Th.M. van Roosmalen, *The King can do no wrong. Overheidsaansprakelijkheid naar Engels recht onder invloed van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*, Den Haag: Jongbloed 2000.

Roosendaal 2007

B.J.P.G. Roosendaal, *Actualiteiten overheidsaansprakelijkheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Scheltema & Scheltema 2013

M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2013.

Schlössels 2003

R.J.N. Schlössels, *Het besluitbegrip en de draad van Ariadne. Enige beschouwingen over de rechtsmacht van de bestuursrechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

Schlössels & Zijlstra 2014

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie bestuursrecht in de sociale rechtsstaat – deel 2 Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid*, Deventer: Kluwer 2014.

Schueler 2005

B.J. Schueler, *Schadevergoeding en de Awb - Aansprakelijkheid voor appellabele besluiten*, Deventer: Kluwer 2005.

Sietses 2013

D. Sietses, *Het nieuwe schadevergoedingsrecht bij schade uit onrechtmatig overheidshandelen*, Celsus juridische uitgeverij 2013.

Tjittes 1996

R.P.J.L. Tjittes, *De administratieve rechter als schadevergoedingsrechter. Herbezinning op de grondslagen van de overheidsaansprakelijkheid*, Koninklijke Vermande 1996.

VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004

VAR-Commissie Rechtsbescherming, *De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. Van toetsing naar geschilbeslechting. Rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht, VAR'*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Tijdschriftartikelen

Alders 2011

E. Alders, 'Het wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad: beter een half ei dan een lege dop?', *BR* 2011, 146.

Antonis 2017

J.A.P.N. Antonis, 'Lexplicatie, wettelijk kader bij: Algemene wet bestuursrecht, Titel 8.4 Schadevergoeding', geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 02-04-2017.

Backes 2012

C.W. Backes, 'Bestuursrechtelijke rechtsbescherming in Duitsland', *Trema* 2012, 8.

Barkhuysen 2007

T. Barkhuysen, 'Het consumentenperspectief op het Voorontwerp. Enkele kritische vragen', *NJB* 2007, 1684.

Barkhuysen & Schuurmans 2012

T. Barkhuysen & Y.E. Schuurmans, 'Waarheidsvinding in het bestuursrecht', *NJB* 2012, 22.

Barkhuysen & Den Ouden 2014

T. Barkhuysen & W. den Ouden, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Van toekomstmuziek, via terugblikken naar een tegengeluid', *NJB* 2014, 15.

Di Bella 2014

L. Di Bella, 'De onrechtmatige overheidsdaad: een bijzonder leerstuk(?)', *AA* 2014.

Di Bella & Schuurmans 2006

L. Di Bella & Y.E. Schuurmans, 'Schade als gevolg van een onrechtmatig besluit: vergoeding via het burgerlijk of het bestuursprocesrecht?', *O&A* 2006, 48.

Berkel-Kikkert & Broekhuizen 2009

G.M.T. Berkel-Kikkert & E.G.J. Broekhuizen, 'Schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten; de jurisprudentie op een rij (deel 1)', *JBplus* 2009, 1.

Bijloos 2014

T. Bijloos, 'Volwassen maar niet volgroeid. Twintig jaar bouwen aan algemene regels van bestuursrecht en rechtseenheid', *Trema* juni 2014.

Borman 2017a

T.C. Borman, 'Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Inleidende opmerkingen bij: Algemene wet bestuursrecht, Titel 8.4 Schadevergoeding', geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 10-09-2017.

Borman 2017b

T.C. Borman, 'Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Zelfstandig schadevergoedingsverzoek bij: Algemene wet bestuursrecht, Artikel 8:90 [Schriftelijk verzoek]', geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 10-09-2017.

Bots 2008

A.M.M.M. Bots, 'De rechtsbescherming inzake zelfstandige schadebesluiten, i.h.b. in het ambtenarenrecht', *TAR* 2008, 9.

Bovend'Eert 2015

P.P.T. Bovend'Eert, 'De (enige?) uitzondering op Noordwijkerhout/Guldemonde. Hoe gaat de burgerlijke rechter om met geschillen in de politieke sfeer?', in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Snijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Collignon & Widdershoven 2014

Collignon & R.J.G.M. Widdershoven, 'Het bestuursrecht wordt eindelijk volwassen', *Tijdschrift Mr.* 2014, 4.

Copier & Timmermans 2016

M.J.O. Copier & L.J.M. Timmermans, 'De burgerlijke rechter in het publiekrecht', *NTB* 2016, 3.

Daalder 2001

E.J. Daalder, 'Leidse Trias nieuwe stijl: een dans tussen wetgever en twee rechters', in: J.R. van Angeren, T. Barkhuysen & N.S.J. Koeman, *1000 weken bestuursrecht. Bundel aangeboden aan Prof. mr. J.E.M. Polak bij zijn afscheid aan Stibbe*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

Daalder & Van der Jagt-Jobsen 2011

E.J. Daalder & J. van der Jagt-Jobsen, 'Rechtsmachtverdeling', in: E.J. Daalder, M.W. Scheltema & E.J. Snijders-Storm (red.), *Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten*, Den Haag : Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn 2011.

Damen 2010

L.J.A. Damen, 'Trekken aan een dood paard?', *O&A* 2010, 3.

Dijkgraaf & Rop 2011

J. Dijkgraaf & A.C. Rop, 'Geen regeling van bewijsrecht in de verzoekschriftprocedure: een gemiste kans?', in: E.J. Daalder, M.W. Scheltema & E.J. Snijders-Storm (red.), *Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten*, Den Haag : Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn 2011.

Drupsteen 2002

Th.G. Drupsteen, 'Overheidsaansprakelijkheid, een hoogkaraatse diamant', in: I. bij de Vaate, J. Bomhoff & F. van Schaik, *Facetten van overheidsaansprakelijkheid. Bundel naar aanleiding van het Mordenate congres: 'Overheidsaansprakelijkheid: een trend van deze tijd?'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.

Van Ettekoven 2011

B.J. van Ettekoven, 'Nieuw overheidsaansprakelijkheidsrecht', *VR* 2011, 81.

Van Ettekoven 2014

B.J. van Ettekoven, 'Het concentratiebeginsel bij schadebesluiten en in de

verzoekschriftenprocedure’, in: T.W. Franssen, R.D. Harteman, B.J.P.G. Roozendaal, D. van Tilborg & G.A. van der Veen (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2014.

Van Ettekoven 2015

B.J. van Ettekoven, ‘Rechtseenheid en afstemming tussen de hoogste bestuursrechters’, in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Sniijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Van Ettekoven & Schueler 1998

B.J. van Ettekoven & B.J. Schueler, ‘Een ramp, een absolute ramp. Reacties op het zelfstandig schadebesluit’, *NJB* 1998, 8.

Van Ettekoven & Schueler 2000

B.J. van Ettekoven & B.J. Schueler, ‘Een voor de praktijk eenvoudig te hanteren maatstaf. De rechtsmachtverdeling na Groningen-Raatgever’, *NTB* 2000, 7.

Van Ettekoven, Van Ravels & Tjepkema 2011

B.J. van Ettekoven, B.P.M. van Ravels & M.K.G. Tjepkema, ‘Waarom makkelijk als het moeilijk kan? Het vereiste van de processuele connexiteit in het voorstel voor een Wet nadeelcompensatie’, *O&A* 2011, 2.

Van Ettekoven e.a. 2013

B.J. van Ettekoven, J.E.M. Polak, B.P.M. van Ravels, A.A. van Rossum, B.J. Schueler, M.K.G. Tjepkema, C. Waling & R.J.G.M. Widdershoven, ‘Overheidsaansprakelijkheid anno 2013: de stand van de rechtsontwikkeling’, *O&A* 2013, 32.

Van der Feltz 2007

G.C.W. van der Feltz, ‘Voorontwerp Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad’, *BR* 2007, 10.

Franssen e.a. 2014b

T.W. Franssen, B.P.M. van Ravels, B.J.P.G. Roozendaal & S.A.L. van de Sande, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2014, 26.

Franssen, Roozendaal & Van de Sande 2015a

T.W. Franssen, B.J.P.G. Roozendaal & S.A.L. van de Sande, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2015, 9.

Franssen, Roozendaal & Van de Sande 2015b

T.W. Franssen, B.J.P.G. Roozendaal & S.A.L. van de Sande, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2015, 35.

Franssen, Roozendaal & Van de Sande 2016

T.W. Franssen, B.J.P.G. Roozendaal & S.A.L. van de Sande, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2016/10.

Franssen & Van de Sande 2017

T.W. Franssen & S.A.L. van de Sande, 'Overheidsaansprakelijkheid', *NTB* 2017, 8.

Van Gerven 2002

W. van Gerven, 'Overheidsaansprakelijkheid, rechtsvergelijkend en Europees pleidooi voor een praktijkgerichte wetenschap en een wetenschapstoegankelijke praktijk', in: I. bij de Vaate, J. Bomhoff & F. van Schaik, *Facetten van overheidsaansprakelijkheid. Bundel naar aanleiding van het Mordenate congres: 'Overheidsaansprakelijkheid: een trend van deze tijd?'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.

De Graaf 2007

K.J. de Graaf, 'Katern Bestuurs(proces)recht', *AA* 2007, 104.

De Graaf 2013

K.J. de Graaf, 'Verzoek naast beroep? Een rechtsvergelijkend perspectief', in: F.J. van Ommeren, mr. P.J. Huisman, G. van der Veen & K.J. de Graaf, *Het besluit voorbij*, VAR Reeks 2013, 150, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

De Graaf 2014

K.J. de Graaf, 'Katern Bestuurs(proces)recht', *AA* 2014, 131.

De Graaf 2015

K.J. de Graaf, 'Katern Bestuurs(proces)recht', *AA* 2015, 136.

De Graaf & Marseille 2004

K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'De werkelijke en wenselijke rechtsmachtverdeling bij aansprakelijkheid voor publiekrechtelijk handelen', *NJB* 2004, 15.

De Graaf & Marseille 2006

K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'Schade en de bestuursrechter', in: K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.B. Winter (red.), *Op tegenspraak; opstellen voor prof.mr. L.J.A. Damen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006.

De Graaf & Marseille 2007a

K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'De bestuursrechtelijke Schade Verzoekschrift Procedure: niet doen svp', *Gst.* 2007, 1.

De Graaf & Marseille 2007b

K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'Een weg uit de doolhof, het voorontwerp overheidsaansprakelijkheid gewogen', *NJB* 2007, 1682.

De Graaf & Marseille 2011

K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'Bestuurs(proces)recht', *AA KwartaalSignaal* 2011, 119.

De Graaf & Marseille 2015

K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'Versnippering van rechtsbescherming als probleem voor rechtzoekenden?', in: R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, A.G.A. Nijmeijer & L.J.M. Timmermans (red.), *In eenheid. Over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

De Graaf e.a. 2013

K.J. de Graaf, P.J. Huisman, F.J. van Ommeren, G.A. van der Veen, 'Tot besluit', in: F.J. van Ommeren, mr. P.J. Huisman, G. van der Veen & K.J. de Graaf, *Het besluit voorbij*, VAR Reeks 2013, 150, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

De Graaf, Marseille & Sietses 2014

K.J. de Graaf, B. Marseille & D. Sietses, 'Titel 8.4 Awb: verdwenen, gebleven en Nieuwe problemen', in: A.G. Bregman, H.E. Bröring en K.J. de Graaf (red.), *Onbegrensde rechtsbeoefening: : Opstellen aangeboden aan prof. mr. D.A. Lubach* (Lubach-bundel), Den Haag: IBR 2014.

De Graaf, Marseille & Sietses 2015

K.J. de Graaf, A.T. Marseille & D. Sietses, 'De reikwijdte van de bestuursrechtelijke schadeverzoekschriftprocedure', *O&A* 2015, 3.

Hartendorf 2013

C.C.J. Hartendorf, 'Schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten', *LTB* 2013, 38.

Hartlief 2000

T. Hartlief, 'Overheidsaansprakelijkheid wegens vernietigde besluiten: de positie van de burgerlijke rechter in het geding', *AA* 2000, 49.

Hartlief 2008

T. Hartlief, 'Actualiteiten Aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht 2006-2007', *NTBR* 2008, 4.

Hartlief 2015

T. Hartlief, 'Schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten sinds 1 juli 2013. De civiele rechter vast(er) op de troon?', in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Sniijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Herregodts & Henrich 2011

R. Herregodts & J.P. Heinrich, 'De zelfstandige verzoekschriftprocedure: het beste van twee wegen of oude wijn in nieuwe zakken?', in: E.J. Daalder, M.W. Scheltema & E.J. Sniijders-Storm (red.), *Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten*, Den Haag : Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn 2011.

Huisman 2006

P.J. Huisman, 'De bestuursrechtelijke schadeverzoekschriftprocedure', *NTB* 2006, 12.

Huisman & Van Ommeren 2014

P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: op zoek naar een scherp criterium. Feitelijk bestuurshandelen bij de bestuursrechter', *NTB* 2014, 6.

Jurgens 2007

G.T.J.M. Jurgens, 'Schadevergoeding als pilot voor differentiatie in het Bestuursrecht', *NTB* 2007, 35.

Jurgens & Van Ommeren 2012

G.T.J.M. Jurgens & F.J. van Ommeren, 'Bestuursrechtelijke rechtsbescherming in Engeland en Wales', *Trema* 2012, 4.

Kjellevold 2007

L.A. Kjellevold, 'Eén rechter als waarborg voor rechtseenheid. Over 'bestuursrechtspraak' in Noorwegen', in: R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, A.G.A. Nijmeijer & L.J.M. Timmermans, *In eenheid. Over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

De Klerck 2002

W. de Klerck, 'Onrechtmatige overheidsdaad. Ontwikkeling van civielrechtelijke aansprakelijkheid voor onrechtmatige overheidsgedragingen', in: I. bij de Vaate, J. Bomhoff & F. van Schaik, *Facetten van overheidsaansprakelijkheid. Bundel naar aanleiding van het Mordenate congres: 'Overheidsaansprakelijkheid: een trend van deze tijd?'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.

Koenraad 2015

L.M. Koenraad, 'Schadevergoeding in ambtenarenzaken per 1 juli 2013', *TAR* 2015, 41.

Konijnenbelt 2011

W. Konijnenbelt, 'Bestuursrecht en bestuursrechtspraak in Frankrijk', *Trema* 2011, 3.

Konijnenbelt 2015

W. Konijnenbelt, 'De gewone rechter en het bestuursrecht in Frankrijk', in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Snijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Kortmann 2007

C.N.J. Kortmann, 'Het voorontwerp schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten: een probaat middel tegen procespijn', *O&A* 2007, 4.

Kortmann 2016

C.N.J. Kortmann, 'Formele rechtskracht tien jaar na 'Delisea'', *NJB* 2016, 1343.

Kortmann & Van der Grinten 2013

C.N.J. Kortmann & J.H.A. van der Grinten, 'Vijftien jaar onrechtmatige Overheidsbesluiten', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Van Loon 2008

S.M.I. van Loon, 'Een nieuw overheidsaansprakelijkheidsrecht', *NTB* 2008, 10.

Van Maanen 2004

G.E. van Maanen, 'Schadevergoeding en besluiten. De ongelukkige consequenties van de blinde fixatie van het bestuursrecht op het besluitbegrip voor het schadevergoedingsrecht (en hoe daarvan bevrijd te raken)', *Jbplus-special* 2004.

Van Maanen & Schlössels 2004

G.E. van Maanen & R.J.N. Schlössels, 'Vernietigde besluiten en schadevergoeding: een Maastrichts-Nijmeegse revolte?', *Gst.* 2004, 39.

Van Male 2015

R.M. van Male, 'Aanvullende rechtsbescherming bij bestuurswetgeving', in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Snijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Marseille 2007

A.T. Marseille, 'Katern Bestuurs(proces)recht, AA 2007, 105.

Marseille 2011

A.T. Marseille, 'Toegang tot de bestuursrechter in Nederland en Duitsland', AA 2011, 60.

Marseille 2013

A.T. Marseille, 'Katern Bestuurs(proces)recht', AA 2013, 128.

Marseille 2014a

A.T. Marseille, 'Triomf van het bestuursprocesrecht', *NJB* 2014, 2210.

Marseille 2014b

A.T. Marseille, 'Burgers in bezwaar en beroep. Over de toegankelijkheid van het bestuursrecht', in: *Justitiële verkenningen WODC, Toegankelijkheid van het recht*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2014.

De Moor-van Vugt 2010

A.J.C. de Moor-van Vugt, 'Wetgever en wetenschap worstelen met de aansprakelijkheid van de overheid voor straf en schade', *O&A* 2010, 2.

Nuyten & Gawronski 2013

S.M.C. Nuyten & S.A. Gawronski, 'Nadeelcompensatie, schadevergoeding en bestuursrechtelijke geldschulden: welke rechter, welke regels?', *MvV* 2013, 7.

Van Ommeren & Huisman 2013

F.J. van Ommeren & P.J. Huisman, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: een groeimodel', in: F.J. van Ommeren, mr. P.J. Huisman, G. van der Veen & K.J. de Graaf, *Het besluit voorbij*, VAR Reeks 2013, 150, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

Pechler 2008

E.B. Pechler, 'Nieuwe regels over schadevergoeding. Het Voorontwerp Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad', *TFB* 2008, 1.

Peters 2015

J.A.F. Peters, 'De burgerlijke rechter en het primaat van het publiekrecht', in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Snijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Peters & Meyer 2012

A.M.M. Peters & M.M.P.G. Meyer, 'Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten', *PB* 2012, 2.

Polak 2004

J.E.M. Polak, 'Het besluitbegrip en de draad van Ariadne; enige beschouwingen over de rechtsmacht van de bestuursrechter. Bespreking van: Schlössels R.J.N. (2004) Het besluitbegrip en de draad van Ariadne; enige beschouwingen over de rechtsmacht van de bestuursrechter, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003', *RMThemis* 2004, 4.

Polak 2007

J.E.M. Polak, 'Goede polderoplossing'. Maar slot op de toekomst van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming', *NJB* 2007, 1683.

Polak 2014

J.E.M. Polak, 'De verzoekschriftprocedure bij onrechtmatige besluiten als begin van tweede weg in het bestuursprocesrecht?', in: T.W. Franssen, R.D. Harteman, B.J.P.G. Roozendaal, D. van Tilborg & G.A. van der Veen (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2014.

Polak e.a. 2008

J.E.M. Polak, B.P.M. van Ravels, A.A. van Rossum, B.J. Schueler, M.K.G. Tjepkema, C. Waling en R.J.G.M. Widdershoven, 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2008: de stand van de rechtsontwikkeling', *O&A* 2008, 2A.

Van Ravels 2005

B.P.M. van Ravels, 'Wederom: van allen! Enige nadere opmerkingen over schadevergoeding wegens onrechtmatige, voor beroep vatbare besluiten', *BR* 2005, 118.

Van Ravels 2007a

B.P.M. van Ravels, 'Rechtseenheid in het besluitenaansprakelijkheidsrecht', in: R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, A.G.A. Nijmeijer & L.J.M. Timmermans, *In eenheid. Over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Van Ravels 2007b

B.P.M. van Ravels, 'Schadevergoeding', *NTB* 2007, 7.

Van Ravels 2009

B.P.M. van Ravels, 'Het nadeelcompensatiedoolhof', *JBplus* 2009, 3.

Van Ravels 2011

B.P.M. van Ravels, 'Schadevergoeding (w.o. onrechtmatige overheidsdaad)', *NTB* 2011, 4.

Van Ravels 2012

B.P.M. van Ravels, 'De (nabije) toekomst van de bestuursrechtelijke

schadevergoeding’, *JBplus* 2012, p. 150-166.

Van Ravels 2014a

B.P.M. van Ravels, ‘Schadevergoeding (w.o. onrechtmatige overheidsdaad)’, *NTB* 2014, 4.

Van Ravels 2014b

B.P.M. van Ravels, ““Los” of separaat verzoek om schadevergoeding in te dienen bij een rechtbank’, Modellen voor de Rechtspraak VII.1.6.17, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator’, bijgewerkt tot 01-06-2016.

Van Roosmalen 2007a

H.J.Th .M. van Roosmalen, ‘Overheidsaansprakelijkheid in Engeland en Nederland’, *AA* 2007, 56.

Van Roosmalen 2015

H.J.Th.M. van Roosmalen, ‘The common law en ‘publiekrechtelijke’ rechtsbescherming: het Engelse perspectief’, in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B Schutgens & G. Sniijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Roosendaal 2015

B.J.P.G. Roosendaal, ‘De burgerlijke rechter en het publiekrecht in Duitsland’, in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B Schutgens & G. Sniijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Sanderink 2015

D.G.J. Sanderink, ‘De relatieve waarde van de oneigenlijke formele rechtskracht’, in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B Schutgens & G. Sniijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Scheltema 2009

M.W. Scheltema, ‘Rechtsmachtverdeling en formele rechtskracht; een heldere afbakening?’, *NTBR* 2009, 23.

Scheltema 2011a

M.W. Scheltema, ‘Het wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten en de geldschuldenregeling in de Awb’, *O&A* 2011, 3.

Scheltema 2011b

M.W. Scheltema, ‘Het wetsvoorstel schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten en de rechtsmachtverdeling bij onrechtmatige daad’, *VR* 2011, 80.

Scheltema 2011c

M.W. Scheltema, ‘Rechtsmachtverdeling en onrechtmatige daad’, in: E.J. Daalder, M.W. Scheltema & E.J. Sniijders-Storm (red.), *Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten*, Den Haag : Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn 2011.

Scheltema 2013

M.W. Scheltema, 'De invloed van bestuursrechtelijke normen op het privaatrecht', *MvV* 2013, 7.

Scheltema 2015

M.W. Scheltema, 'De Hoge Raad en het algemeen belang', in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Snijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Scheltema 2016a

M.W. Scheltema, 'Rechtsmachtverdeling tussen burgerlijke rechter en bestuursrechter', Groene Serie Onrechtmatige daad V.1.2.3.2, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 28-12-2016.

Scheltema 2016b

M.W. Scheltema, 'Schadevergoeding na bestuursrechtelijke procedure', Groene Serie Onrechtmatige daad V.1.2.3.3, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 28-12-2016.

Schlössels 2007a

R.J.N. Schlössels, 'Het voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten. Verbeteringen op basis van een pragmatische visie of bevrozing van de rechtsontwikkeling?', *Gst.* 2007, 113.

Schlössels 2007b

R.J.N. Schlössels, 'Eenheid van onrechtmatigheid? Het onrechtmatigheidsbegrip in het bestuursrecht: over rechtsinbreuk, illusies van rechtseenheid en het Schutznormvereiste', in: R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, A.G.A. Nijmeijer & L.J.M. Timmermans, *In eenheid. Over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Schlössels e.a. 2007

R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, A.G.A. Nijmeijer & L.J.M. Timmermans, 'In eenheid? Het vraagstuk van rechtseenheid in het bestuurs- en het bestuursprocesrecht – een inleiding', in: R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, A.G.A. Nijmeijer & L.J.M. Timmermans (red.), *In eenheid. Over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Schlössels 2015

R.J.N. Schlössels, 'De burgerlijke rechter in het publiekrecht. Vruchten van een eeuw rechtsvorming en de mystiek van Guldemonde', in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Snijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Schueler 2003

B.J. Schueler, 'Effectieve bestuursrechtspraak, boekbeschuwing van de oratie en dissertatie van J.E.M. Polak', *RMThemis* 2003, 164.

Schueler 2004

B.J. Schueler, 'Het labyrint rond de schatkist. De verhouding tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter', *JBplus* 2004, 2.

Schueler 2007a

B.J. Schueler, 'De onrechtmatige overheidsdaad in het Voorontwerp Schadevergoeding', *NTB* 2007, 38.

Schueler 2007b

B.J. Schueler, 'Een doolhof met vertakkingen. Naar een verbeterde rechtsbescherming tegen schadeveroorzakende besluiten?', *O&A* 2007, 2.

Schueler 2010

B.J. Schueler, 'Aan de rechterlijke macht is opgedragen het verknippen van geschillen over publiekrecht en over schuldvorderingen', in: L.F.M. Besselink, R. Nehmelman (red.), *De aangesproken staat. Preadvies voor de Staatsrechtconferentie 2010*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010.

Schueler 2013a

B.J. Schueler, 'Overheidsaansprakelijkheid in beweging', *M en R* 2013, 6.

Schueler 2013b

B.J. Schueler, 'Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht en de nieuwe regeling van overheidsaansprakelijkheid in de Awb', *MvV* 2013, 7.

Schueler 2014a

B.J. Schueler, 'Welke rechter oordeelt over schade ten gevolge van onrechtmatige voorbereidingshandelingen?', in: T.W. Franssen, R.D. Harteman, B.J.P.G. Roozendaal, D. van Tilborg & G.A. van der Veen (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2014.

Schueler 2014b

B.J. Schueler, 'Een overzichtelijke, onafhankelijke eenheid? Over integratie van de bestuursrechtspraak', *NTB* 2014, 20.

Schueler & Van Ettekoven 2013

B.J. Schueler & B.J. van Ettekoven, 'De 'losse eindjes' van Titel 8.4 Awb', *NTB* 2013, 34.

Sluysmans 2004

J.A.M.A. Sluysmans, 'Overheidsaansprakelijkheid, in het bijzonder voor (on)rechtmatige besluitvorming', *AR* 2004, 7/8.

Sluysmans 2015

J.A.M.A. Sluysmans, 'Formele rechtskracht: tijd voor vernieuwing?', in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Snijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Van Suilen 2011

A.J.H van Suilen, 'De voorgestelde regeling voor schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten', *NtFR* 2011, 2828.

Van Suilen 2013

A.J.H van Suilen, 'Gewijzigde regeling voor schadevergoeding', *NtFR* 2013, 27.

Tak 2003

A.Q.C. Tak, 'Bevoegde rechter bij nadeelcompensatie of schadeclaim', *NtBR* 2003, 4.

Tak 2015

A.Q.C. Tak, 'Wat baten kaars en bril, als den uyl niet zien en wil?', in: M.W.C. Feteris, L.A.D. Keus, J.A.F. Peters, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & G. Snijders (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Timmermans 2012

L.J.M. Timmermans, 'Kroniek Algemeen Bestuursrecht', *Gst.* 2012, 123.

Van der Veen 2013

G.A. van der Veen, 'Bestuursrechtelijke rechtsbescherming voorbij het besluit, in: F.J. van Ommeren, mr. P.J. Huisman, G. van der Veen & K.J. de Graaf, *Het besluit voorbij*, VAR Reeks 2013, 150, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

Verheij 2007

N. Verheij, 'Afscheid van het administratief beroep', *NTB* 2007, 40.

Versteeg 2001

A.J.H.W.M. Versteeg, 'Een dubbeldekker in rechtsbescherming: bestaat er aanleiding voor een wettelijke regeling ter zake van de bevoegdheid schadevergoedingsgeschillen te beslissen?', in: J.R. van Angeren, T. Barkhuysen & N.S.J. Koeman, *1000 weken bestuursrecht. Bundel aangeboden aan Prof. mr. J.E.M. Polak bij zijn afscheid aan Stibbe*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

Vranken 1998

J.B.M. Vranken, 'Zuiver schadebesluit en overheidsvermogensrecht', *WPNR* 1998, 129.

De Vries Robbé 2007

J.G. de Vries Robbé, 'Het tweede lustrum van De Kabouter', *Gst.* 2007, 85.

De Vries & Navis 2010

M.J. de Vries & F. Navis, 'Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten', *WFR* 2010, 342.

Vrieze 2014

G. Vrieze, 'De generalistische (bestuurs)rechter', in: A.G. Bregman, H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Onbegrensde rechtsbeoefening: Opstellen aangeboden aan prof. mr. D.A. Lubach (Lubach-bundel)*, Den Haag: IBR 2014.

Vucsán 2000

R.L. Vucsán, 'Het zelfstandige schadebesluit na Groningen/Raatgever: geen voorrang voor de bestuursrechter', *JBplus* 2000, 2.

Wiggers-Rust 1997

L.F. Wiggers-Rust, 'Schadevergoeding wegens (on)rechtmatige overheidsdaad: de burgerlijke rechter buitenspel?', *NTBR* 1997, 7.

Wiggers-Rust 2013

L.F. Wiggers-Rust, 'Roeien tegen de stroom in? Over de verhouding tussen privaatrecht en bestuursrecht', *NJB* 2013, 21.

Zijlstra 2003

S.E. Zijlstra, 'De toekomst van de rechtsbescherming. Het conceptrapport van de VAR-commissie Rechtsbescherming kritisch besproken', *NTB* 2003, 6.

Wet- en regelgeving

Kamerstukken

Kamerstukken II 1979/80, 16162, nr. 3.
Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3.
Kamerstukken II 1998/99, 26523, nr. 3.
Kamerstukken II 2010/11, 32621, nr. 2.
Kamerstukken II 2010/11, 32621, nr. 3.
Kamerstukken II 2010/11, 32621, nr. 4.
Kamerstukken II 2010/11, 32621, nr. 6.
Kamerstukken I 2012/13, 32621, nr. C.
Kamerstukken II 2015/16, 34389, nr. 3.

Staatsbladen

Staatsblad 2002, 53.
Staatsblad 2013, 50.
Staatsblad 2013, 162.

Voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, Studiegroep Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad mei 2007.

Wetsvoorstellen

Wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Raad van State, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten in verband met de scheiding van taken binnen de Raad van State en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak), *Kamerstukken II* 2016/17, 34389, nr. 1-23.

Jurisprudentie

Hoge Raad

- HR 31 december 1915, NJ 1916, 407 (*Guldemon/Noordwijkerhout*).
- HR 18 augustus 1944, NJ 1944/1945, 598 (*Alkmaar/Noord-Holland*).
- HR 16 mei 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AC9347 (*Heesch/van de Akker*).
- HR 2 februari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB7898 (*Staat/Bolsius*).
- HR 31 mei 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0261 (*Van Gog/Nederweert*).
- HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527 (*Changoe*).
- HR 17 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC3059 (*Groninger-Raatgever*).

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

- ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762 (*Van Vlodrop*).
- ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2466.
- ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1332.
- ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1940.
- ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2361.
- ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2560.
- ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1348.

Centrale Raad van Beroep

- CRvB 11 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP2317.
- CRvB 20 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:295.
- CRvB 14 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2172.
- CRvB 21 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2352.
- CRvB 28 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4149.
- CRvB 24 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4495.
- CRvB 28 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5052.
- CRvB 28 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1229.
- CRvB 31 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3010.

Rechtbanken

- Rechtbank Overijssel 16 december 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:6709.
- Rechtbank Den Haag 11 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:223.
- Rechtbank Den Haag 3 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10331.
- Rechtbank Den Haag 10 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1568.
- Rechtbank Noord-Holland 27 juli 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:6341.

Buitenlandse rechtspraak

- Tribunal des Conflits 8 februari 1873, GA. No. 1 (*Blanco*).

Oraties en dissertaties

Backes 2009

C.W. Backes, *Suum Cuique? Enkele opmerkingen over de rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter* (oratie Maastricht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Kjellefold-Hoegge 2011

L.A. Kjellefold-Hoegge, *Rechtsbescherming tegen bestuurshandelen in Nederland, Noorwegen en Zweden* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2011.

Kortmann 2006

C.N.J. Kortmann, *Onrechtmatige overheidsbesluiten* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2006.

Polak 1999

J.E.M. Polak, *Burgerlijke rechter of bestuursrechter? De gewenste verdeling van de rechtsmacht bij: regelgeving, schadeveroorzakend overheidshandelen, tweewegenleervragen* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 1999.

Van Roosmalen 2007b

H.J.Th .M. van Roosmalen, *Overheidsaansprakelijkheid in Engeland en Nederland* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu 2007.

Roosendaal 1998

B.J.P.G. Roosendaal, *Overheidsaansprakelijkheid in Duitsland, Frankrijk en Nederland* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998.

Overig

Adviesaanvraag Voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, Raad voor de Rechtspraak afdeling Ontwikkeling aan de Minister van Justitie 11 januari 2008.

Afscheidsrede H.Ph.J.A.M. Hennekens, Overheidsaansprakelijkheid op de weegschaal, Radboud Universiteit Nijmegen 2001.

Afscheidsrede F.A.M. Stroink, De groei en bloei van het bestuursrecht, Universiteit Maastricht 16 juni 2006.

Briefadvies Sociaal-Economische Raad aan de Minister van Justitie inzake voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten 4 oktober 2007.

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen Deutscher Verwaltungsgerichtstag, *BDVR*, 2008, 2.

Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:88 Awb [Bevoegdheid bestuursrechter], aantekening 2, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 03-09-2017.

Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:89 Awb [Bij uitsluiting bevoegd], aantekening 3, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 03-09-2017.

Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:90 Awb [Schriftelijk verzoek], aantekening 3, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 03-09-2017.

Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:92 Awb [Ondertekening verzoekschrift], aantekening 2, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 03-09-2017.

Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:93 Awb [Schakelbepaling], aantekening 2, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 03-09-2017.

Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:94 Awb [Schakelbepaling], aantekening 3, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 03-09-2017.

Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, art. 8:95 Awb [Veroordeling tot schadevergoeding], aantekening 2, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 03-09-2017.

Innovatieagenda rechtsbestel, *NJB* 2011, 2041.

IPO-reactie aan de Minister van Justitie op het voorontwerp Nadeelcompensatie 5 oktober 2007.

Jaarverslag Veiligheid en Justitie, *NJB* 2014/1130.

Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, *TREMA* 2007, 9.

Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, *NJB* 2013, 474.

Persbericht Maastricht University betreffende de oratie van Backes, 'Tijd voor ingrijpende herziening rechtsmachtverdeling is rijp', 14 november 2008.

Persbericht Ministerie van Justitie, 5 juni 2007: 'Overheidsaansprakelijkheidsrecht wordt eenvoudiger'.

Rapport Onderzoek Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie, Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en K.U. Brabant 29 augustus 2011.

Schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten, *NJB* 2011, 450.

Schueler, 'Integratie van de bestuursrechtspraak', Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing, Discussie essays, Nummer 2014/01.

Schueler, Powerpoint 'Actualiteiten overheidsaansprakelijkheid/nadeelcompensatie', Actualiteitendag Vereniging voor Milieurecht 20 maart 2014.

Vakstudie Nieuws, fiscaal bestuursprocesrecht. Fiscaal bestuursrecht; Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 01-01-2011.

Vakstudie Nieuws, Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten vanaf 1 juli 2013, geraadpleegd via databank Kluwer Navigator, bijgewerkt tot 22-04-2013.

Wetsvoorstel overheidsaansprakelijkheidsrecht ingediend, *NJB* 2011, 448.

Internetbronnen

Interview met C.W. Backes over zijn oratie *Suum cuique?* – enkele opmerkingen over de rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter', Mr. Website voor juristen, <http://www.mr-online.nl/mrs-van-de-week/mr-van-de-week/2827-mr-van-de-maandag-prof-chris-backes>, laatst geraadpleegd op: 16-10-2017.

Kamerbrief Plasterk, R.H.A. & Van der Steur, G.A., 16 november 2016, 'Intrekking wetsvoorstel organisatie hoogste bestuursrechtspraak nr. 34 389', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/16/kamerbrief-over-intrekking-van-het-wetsvoorstel-organisatie-hoogste-bestuursrechtspraak>, laatst geraadpleegd op: 16-10-2017.

Voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, Studiegroep Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad mei 2007. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2007/05/04/voorontwerp-wet-nadeelcompensatie-en-schadevergoeding-bij-onrechtmatige-besluiten>, laatst geraadpleegd op: 16-10-2017.