

6

Nadeelcompensatie

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

De beraadslaging wordt hervat.



Minister Opstelten:

Voorzitter. Ik dank de leden van de senaat die vanochtend het woord hebben gevoerd in eerste termijn. De regeringscommissaris, prof. Scheltema, en ik antwoorden daarop graag. Dit wetsvoorstel maakt het schadevergoedingsrecht voor rechtmatig en onrechtmatig overheids-handelen eenvoudiger en toegankelijker. Het wetsvoorstel codificeert het in de rechtspraak ontwikkelde égalitébeginsel voor rechtmatig overheids-handelen en introduceert een laagdrempelige verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter voor onrechtmatige besluiten van de overheid. Het wetsvoorstel geeft ook antwoord op de vraag welke rechter waarover gaat.

De onderwerpen van dit wetsvoorstel staan al geruime tijd op de agenda van de wetgever. Al bij de eerste evaluatie van de Algemene Wet Bestuursrecht in 1998 kondigde het kabinet een wettelijke regeling over nadeelcompensatie aan. Later is besloten om dat uit te breiden tot het hele terrein van het bestuursrechtelijke schadevergoedingsrecht. In 2005 en 2006 is door een breed samengestelde studiegroep, voorgezeten door regeringscommissaris prof. Scheltema, aan een voorontwerp gewerkt. Dat voorontwerp is in hoofdlijnen ongewijzigd overgenomen in het wetsvoorstel dat wij nu bespreken.

Er is een aantal vragen gesteld waarop ik graag inga. Ik begin natuurlijk bij mevrouw Lokin. Zij vroeg mij of ik het ermee eens ben dat naast het égalitébeginsel ook andere beginselen als grondslag voor nadeelcompensatie kunnen dienen. Ik kan haar kort en duidelijk antwoorden: ja, daarmee ben ik het eens. Ik breng daarbij wel deze nuance aan: ik verwacht dat het in de praktijk niet zo vaak zal voorkomen omdat het égalitébeginsel al een heel ruime grondslag biedt.

Ik kom op de vraag van mevrouw Lokin en mevrouw Broekers of ik bereid ben om deskundigen te benoemen die een systeem kunnen uitwerken dat leidt tot redelijke en voorspelbare uitkomsten voor aanvragers van nadeelcompensatie tegen acceptabele kosten. Ik heb gewikt en gewogen in de loop van deze dag. Ik had daarvoor ook even de tijd. Ik ben het met hen eens dat het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid belangrijk is dat de uitkomsten van nadeelcompensatieverzoeken redelijk en voorspelbaar zijn. Ook ben ik het ermee eens dat de transactiekosten zo laag mogelijk moeten zijn. Ik ben het dus van harte eens met mevrouw Lokin en mevrouw Broekers en hun suggestie. Ik wil daarom samen met collega Plasterk, die vandaag ook hier aanwezig is maar voor een ander wetsvoorstel, met het bedrijfsleven en de bestuursorganen – VNO-NCW, VNG, IPO – een breed gedragen handleiding maken voor de omgang met

verzoeken om nadeelcompensatie. Uiteraard zullen daarbij ook deskundigen betrokken worden. Ik zeg dat mevrouw Lokin en mevrouw Broekers graag toe. De problematiek is ingewikkeld.

De voorzitter:

Mevrouw Broekers wil interrumperen, maar ik laat de minister even zijn zin afmaken.

Minister Opstelten:

Ik heb het vermogen om direct te stoppen en vervolgens toch nog een lopende zin te maken. Als ik de zin had vervolgd, dan had die echter ook gelopen. Ik herhaal: het is een ingewikkelde problematiek en er zijn veel partijen bij betrokken. Ik vraag er begrip voor dat dit niet van vandaag op morgen is geregeld. Ik verwacht wel nog dit jaar met een resultaat te komen.

Mevrouw Broekers-Knol (VVD):

Het leek net alsof de minister toch nog verder ging met zijn zin, maar nu is er toch een natuurlijke pauze gekomen. Wij zijn zeer blij met de toezegging van de minister. Geldt die ook voor het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen? Wordt dat in één klap meegenomen?

Minister Opstelten:

Jazeker, daarvoor zal het ook gelden. Dat nemen wij mee. Daarom heb ik alleen maar een korte opsomming van de groeperingen gegeven, waaronder de VNG en het IPO. Daarbij hoort ook het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen dat door de VNG is ondersteund, zoals mevrouw Broekers ook aangaf in haar betoog.

Ik kom bij de vraag van mevrouw Broekers over de status van gemeentelijke verordeningen na inwerkingtreding van titel 4.5. Dat is een interessante vraag, ook om mijn kennis weer even te toetsen. Mevrouw Broekers vroeg naar de status van de gemeentelijke verordening inzake compensatie van de kosten van het verleggen van kabels en leidingen. Naar het oordeel van de regering bevat het voorgestelde artikel 4:126 AWB een uitputtende regeling. Daarmee vervallen op grond van artikel 122 Gemeentewet de materiële bepalingen uit de gemeentelijke verordening inzake nadeelcompensatie, inclusief die betreffende kabels en leidingen. Wel bestaat er ruimte voor verordeningen waarin procedurele aspecten worden geregeld, zoals leges of de voorbereiding van besluiten en de advisering over aanvragen. Materiële normen uit dergelijke verordeningen kunnen, voor zover niet in strijd met artikel 4:126 AWB, als wetsinterpretierende beleidsregel opnieuw worden vastgesteld.

Mevrouw Broekers-Knol (VVD):

Mijn vraag over artikel 122 Gemeentewet was retorisch. Het antwoord daarop was mij bekend. Ik wilde dat de minister duidelijkheid zou geven omdat het antwoord in de memorie van antwoord een wat ambigue connotatie had.

Minister Opstelten:

Ik was nog niet helemaal klaar, maar ik hoop dat ik in mijn antwoord in eerste termijn volstrekt duidelijk ben geweest. Het wetsvoorstel biedt thans niet de grondslag voor een landelijk dekkende regeling voor een bepaald onderwerp zoals kabels en leidingen. Ik heb zojuist uiteengezet dat ik hiervoor samen met collega Plasterk en in overleg met betrokkenen en deskundigen wil komen tot een handleiding. Die handleiding kunnen bestuursorga-

Opstellen

nen vervolgens gebruiken voor het vaststellen van hun beleidsregels.

Ik kom te spreken over de vragen van mevrouw Lokin: de € 300 en vervolgens de € 500. Ik kijk eerst naar wat de rijksoverheid doet. De in artikel 4:128 bedoelde AMvB moet nog worden opgesteld. Mevrouw Lokin zei: bepaal het nu maar op € 300. De AMvB moet nog worden opgesteld, laat staan dat ik de inhoud al in het kabinet heb kunnen bespreken, bijvoorbeeld met de collega van I&M die over Rijkswaterstaat gaat. Het is nu nog te vroeg voor een uitspraak over de hoogte van het landelijk tarief. Artikel 4:128 geeft de bevoegdheid om het tarief te rekenen, maar het is geen verplichting. Dat is het kernpunt. Het voorgestelde artikel 4:128 is gunstiger voor de burger dan de huidige Wet ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld, want voor planschade verplicht de huidige wet tot het rekenen van een tarief van minimaal € 100, namelijk € 300 min tweederde. Het is zo dat je tweederde naar boven kunt – dan kom je op € 500 uit – en tweederde naar beneden, dan kom je op € 100 uit. Ik ben van mening dat het bevoegde bestuursorgaan het beste zelf kan beoordelen welk bedrag nodig is, uiteraard binnen het wettelijk maximum van € 500, dat gelijk is aan het huidige wettelijke maximum voor planschade. Er zijn nu gemeenten, zoals de gemeente Westland, die voor planschade een tarief van € 100 rekenen, als de aanvrager een laag inkomen heeft. Ik wil het dus gewoon overlaten aan de decentrale overheden, die zelfstandig kunnen variëren van € 0 tot € 500 en niet zo ingewikkeld hoeven te doen als in de Wet ruimtelijke ordening is geregeld voor de planschade. Ik moet eerlijk zeggen dat dit een betere regeling is dan de daarvoor geldende regeling.

De heer Ruers en mevrouw Lokin hebben duidelijke betogen gehouden over de grondslag van de nadeelcompensatie. Ik zou willen vragen aan professor Scheltema om daarop in te gaan in zijn betoog aan de Kamer in eerste instantie.

De voorzitter:

Dan is nu het woord aan de heer Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht. Ik hoop dat ik ook van hem puntigheid mag verwachten. De Kameragenda is vandaag nogal overladen en wij moeten er allemaal samen aan werken om die zo goed mogelijk af te wikkelen.



De heer Scheltema:

Voorzitter. Ik zal daartoe een poging doen. Er zijn echter door mevrouw Lokin en de Ruers indringende vragen gesteld over de regeling van de schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Het lijkt mij goed om het antwoord daarop te beginnen door de geschiedenis in herinnering te roepen. Voordat de Awb er was, kon schadevergoeding meestal niet bij de bestuursrechter worden gevorderd, maar moest men daarvoor steeds naar de burgerlijke rechter. In de praktijk bestond daar groot bezwaar tegen, omdat men dan twee procedures moest voeren. Bij de invoering van de Awb is toen een andere keuze gemaakt. Men heeft het echter niet aangedurfd om de schadevergoedingsvorderingen direct naar de bestuursrechter over te brengen. Waarom niet? Welnu, dat was ook een beetje vanwege de elementen die de heer Ruers heeft genoemd: het burgerlijke recht biedt nogal wat goede aanknopingspunten voor de bepaling van de schadevergoe-

ding. Ook de bewijsregels in het burgerlijk recht zijn uitvoeriger. Het resultaat is geweest dat de burger de keuze kreeg tussen twee mogelijkheden: de procedure bij de bestuursrechter doorlopen en dan, als het besluit wordt aangevallen, ook een vordering instellen voor schadevergoeding, of eerst bij de bestuursrechter het besluit laten vernietigen en daarna een vordering voor schadevergoeding instellen.

Die keuze leverde in de praktijk toch wel veel complicaties op. Dat kwam omdat de burger soms tijdens de procedure van spoor wisselde en eerst het één deed en dan het ander. Die complicaties werden nog groter toen de bestuursrechter besloot om een besluit op een verzoek om schadevergoeding ook als een voor beroep vatbaar besluit te beschouwen, zodat men nog een nieuwe ingang had bij de bestuursrechter. Het werd daardoor buitengewoon ingewikkeld. Ik denk dat wij het daarover allemaal met elkaar eens zijn. Wat het wetsvoorstel in hoofdzaak doet, is de keuzevrijheid die bestond in beginsel afschaffen, zeg ik tegen mevrouw Lokin. Het is toch in beginsel zo dat keuzevrijheid op het punt van de competentie van de rechter in het geordend rechtssysteem eigenlijk niet past. Het is de wetgever die moet bepalen welke rechter bevoegd is om over claims te beslissen.

Dat is uiteindelijk de hoofdregel van het systeem geworden, maar daarbij is er wel lering getrokken uit wat er in de praktijk bleek op het punt van de keuze tussen die twee verschillende procedures. In het socialeverzekeringsrecht en het belastingrecht, waar in beginsel tweepartijenverhoudingen bestaan, zijn de procedures eenvoudiger en kun je gemakkelijker beslissingen over de schadevergoeding voorbereiden dan op het terrein van het recht waarbij meer partijen aan de orde zijn, zoals het milieurecht en het ruimtelijkeorderingsrecht en in zaken die bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven dienen. Deze zaken zijn gecompliceerder en er zijn vaak grote claims aan de orde. Dan kan het feit dat de burgerlijke rechter een meer uitgewerkt procesrecht heeft ertoe leiden dat men eigenlijk zegt: dat is toch de rechter voor grote claims. Mevrouw Lokin zei dit al en de heer Ruers heeft er ook op gewezen.

Dit betekent dus dat gekozen is voor steeds één bevoegde rechter. Op het terrein van de sociale zekerheid en het belastingrecht is dat de bestuursrechter. Op het terrein van de andere geschillen is dat de burgerlijke rechter. Dit volgt uit de keuzes die ook in de praktijk werden gemaakt. De enige "versoepeling" die is aangebracht, als service aan de burger, betreft zaken waarin het niet om grote bedragen gaat. Dit zijn bedragen lager dan € 25.000, de grens die ook door de Raad van State is genoemd. Voor die zaken, waarin de burgerlijke rechter eigenlijk de bevoegde rechter is, is de mogelijkheid geboden om tot het genoemde bedrag bij de procedure voor de bestuursrechter, waar het ook over het besluit gaat, de schadevergoeding als het ware "mee te nemen". De regeling is zodanig dat alle ingewikkeldheden die op dit moment in het recht aanwezig zijn, door een goede regeling vervallen. Ik verwacht dat dit op een goede manier zal worden afgewikkeld. Dit betekent wel dat die exploitant in Groningen – mevrouw Lokin heeft dit voorbeeld genoemd – die € 100.000 schade lijdt, inderdaad eerst naar de bestuursrechter moet gaan om het besluit te laten vernietigen en dan naar de burgerlijke rechter. Mevrouw Lokin heeft echter zelf ook opgemerkt dat dit de keuze is die de exploitant nu meestal ook al maakt, nu de keuzevrijheid wel bestaat.

Scheltema

In dat opzicht volgen wij de keuzes die meestal in de praktijk worden gemaakt.

Dat is het antwoord dat ik ter verdediging van deze regeling in hoofdlijnen wil geven. Mevrouw Lokin vroeg nog of de voorgestelde regeling in strijd is met de Grondwet. Welnu, dat is niet het geval. Het gaat over bestuursrechtelijke rechtsbetrekkingen. Het is duidelijk dat geschillen die daaruit voortvloeien op basis van het tweede lid van artikel 112 ook aan gerechten kunnen worden opgedragen die niet tot de rechterlijke macht behoren.

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Ik wil een vraag stellen over de knip bij € 25.000 in het wetsvoorstel. Aanvankelijk was dat € 5.000. De Raad van State heeft erop gewezen dat dit bij de kantongerechten al was verhoogd tot € 25.000. Ik heb nog steeds niet de ratio gehoord waarom die knip wordt gemaakt. Ik begriep de gedachtegang op zichzelf wel dat deze wordt gehanteerd voor kleinere vorderingen, maar waarom alleen daarvoor? Als mensen dat willen, waarom mogen zij dan niet voor € 100.000 een schadevergoeding bij de bestuursrechter vragen?

De heer Scheltema:

De keuze is om datgene te doen wat eigenlijk normaal is in een geordend rechtstelsel, namelijk dat je één bevoegde rechter aanwijst voor één soort geschillen. Dat is wat wij hier hebben gedaan. Wij hebben gedacht wat nu de beste rechter is om deze geschillen op te lossen. Ik had het idee dat mevrouw Lokin het met mij eens was, want zij zegt ook dat voor dit soort geschillen eigenlijk de burgerlijke rechter de meest geschikte is. Dan ligt het toch voor de hand dat je die de bevoegdheid geeft, en dus in beginsel ook de exclusieve bevoegdheid?

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Het probleem is dat hier nu toch weer een tweesporenbeleid wordt gevoerd, allemaal vanuit de praktijk. Dat is mijn hoofdbezwaar, namelijk dat voortdurend een beetje vanuit de praktijk wordt geredeneerd en dat er geen consistent systeem aan de basis is op grond waarvan die verdeling wordt gemaakt tussen hetzij de bestuursrechter, hetzij de civiele rechter. Er wordt alleen maar naar de praktijk gekeken. Dat vind ik toch onvoldoende omdat je je daarmee eigenlijk op los zand gaat begeven. Het zal voor de praktijk ingewikkeld blijven en er zullen weer nieuwe competentiegeschillen komen, terwijl wij nu juist allemaal zo graag geen stroperige procedures zouden willen maar helderheid dat dit bij de een ligt en dat bij de ander. En het allerliefst natuurlijk samenvoeging van die twee rechterlijke kolommen, maar dat terzijde.

De heer Scheltema:

Het laatste is natuurlijk niet direct iets waarover wij het nu kunnen hebben. Het systeem is naar mijn mening helder, veel helderder dan het op het ogenblik is, namelijk voor die geschillen die ene rechter. Het lijkt mij niet dat er geen systeem in zit of geen consistentie. Het is juist ook met het oog op de rechtseenheid belangrijk dat je exclusief één rechter voor een bepaald probleem aanwijst.

Dat neemt niet weg dat je soms kunt denken dat een systeem dat er mooi uitziet in de praktijk toch wel veel moeilijkheden kan geven. Net zoals je in een strafrechtprocedure soms de benadeelde de gelegenheid geeft om, als het niet te ingewikkeld is, schadevergoeding te krijgen in het strafproces, kun je hier ook bij wijze van eenzelfde

soort serviceverlening de bestuursrechter de mogelijkheid geven om – al is hij daarvoor dan niet de meest aangewezen rechter – toch bij kleine claims wel een schadevergoedingsvordering toe te passen.

De heer Ruers (SP):

Hierop aansluitend, er is dus voor justitiabelen de mogelijkheid om de bestuursrechter te kiezen als wij het over die knip van € 25.000 hebben of de civiele rechter. Ik zie in de praktijk al gebeuren dat mensen gaan shoppen om te kijken bij welke rechter zij het gemakkelijkst terecht komen. Dan gaan zij de ene keer naar de ene rechter en de andere keer naar de andere, waarvan zij denken dat daar hun belangen het best worden gediend. Dan krijgen wij toch twee conflicterende en met elkaar strijdige systemen? Is dat niet heel onhandig? Het is toch veel beter als je daarvoor gewoon één rechter kiest dan wanneer je twee systemen naast elkaar krijgt, of twee verschillende rechters?

De heer Scheltema:

Ik zou zeggen dat wij nu juist veel doen in de richting van wat u noemt. Nu is het zo dat zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter bij alle geschillen een oplossing kan bieden. Wij kiezen nu voor een ander systeem waarbij er steeds maar één rechter is die dat geschil kan oplossen: de burgerlijke rechter voor een aantal geschillen en de bestuursrechter voor een aantal andere geschillen, gesplitst naar die rechter die het handigst de procedure kan volbrengen.

Dan kom ik ook nog even bij de vraag van de heer Ruers of het privaatrecht eigenlijk niet in het algemeen de goede aanknopingspunten biedt met het Burgerlijk Wetboek voor het beoordelen van schadevergoedingen bij onrechtmatige daad. Ja en nee. Het is waar dat het privaatrecht – dan denk ik minder aan het BW, want daarin staan niet zo heel veel regels, maar wel de jurisprudentie die door de burgerlijke rechter is ontwikkeld – veel aanknopingspunten biedt. Tegelijkertijd is wel door de burgerlijke rechter een heel eigen leerstuk van schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad ontwikkeld, met gedeeltelijk andere regels dan die in het gewone privaatrecht gelden. Dus het is niet zo dat het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad een-op-een kan worden afgeleid uit het recht van de schadevergoeding bij onrechtmatige daad.

Nog een andere vraag van de heer Ruers was of je niet op het punt van bewijsrecht ook bij de bestuursrechter het een en ander zou moeten doen en of regels van bewijsrecht daar niet moeten worden ingevoerd. Dat is inderdaad een vraag die opkomt, die ook door de Raad van State is gesteld en waarover je verschillend kunt oordelen of dit moment al het meest geschikte moment is om met uitvoerige bewijsrechtregels in het bestuursrecht te komen. Een alternatieve oplossing waarmee naar wij denken op het ogenblik toch ook veel winst te behalen is, is dat de rechter, zoals hij dat nu doet bij de nieuwe zaaksbehandeling, aan het begin van de procedure de partijen bijeenroept, hun vertelt wat hij van ieder van de partijen verwacht en hen daarover voorlicht. Soms denk ik dat dat haast effectiever is om de bewijspositie van de partijen ook aan hen duidelijk te maken dan zoals in het privaatrecht ingewikkelde regels vast te leggen die misschien, zeker als je niet met advocaten procedeert, niet zo overtuigend zijn.

Scheltema

Ik geloof dat ik hiermee de resterende vragen heb beantwoord.



Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Voorzitter. Ik ben blij met de toezegging van de minister, die de door mij gevraagde termijn van een halfjaar heeft verdubbeld en die nu binnen één jaar zal komen met de richtlijnen waaruit voor de potentiële benadeelden blijkt wanneer zij wel en niet in aanmerking zouden kunnen komen voor nadeelcompensatie en waarbij duidelijke objectieve criteria kunnen worden gehanteerd. Dank daarvoor. Dat is al heel wat.

De norm van € 25.000 geldt als ik het goed begrijp niet voor de bestuursrechter die moet oordelen over sociale verzekeringszaken en belastingzaken. Daarin moet hij zelfs kennis nemen van vorderingen die veel hoger zijn. De regeringscommissaris heeft mij niet kunnen overtuigen. Mij ontgaat ten enenmale de zin van de knip van € 25.000, temeer omdat er geen inhoudelijk criterium voor is, zeker niet als je tegemoet wilt komen aan de burgers en de stropigheid van de procedures wilt terugdringen. De regeringscommissaris verwijst naar de praktijk. Ik wil niet in herhaling vervallen. De knip van € 25.000, gevoegd bij de leer van de formele rechtskracht, maakt het wetsvoorstel toch in dat opzicht tot een kreupel wetsvoorstel. Ik ontken zeker niet dat er verbeteringen zijn, met name ook bij de nadeelcompensatie die nu een de algemene regeling kent. Voor het tweesporenbeleid heb ik ook wel begrip, maar dat beleid wordt niet systematisch doorgevoerd. Daardoor zullen er problemen ontstaan en zelfs verslechtingen voor sommige potentiële benadeelden optreden in verhouding tot de huidige wetgeving. Dat betreur ik zeer, terwijl dat nadeel verdwijnt wanneer de minister bijvoorbeeld door middel van een novelle de knip van € 25.000 uit dit wetsvoorstel zou halen.

Dit klemmt temeer omdat de bestuursrechter nu toch al in een aantal zaken kennis zal nemen van vorderingen boven de € 25.000.



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

Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn antwoord. Het is mooi dat hij toezegt dat hij bereid is om een commissie van deskundigen in het leven te roepen die een handleiding gaat opstellen, overigens samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat is prachtig. Dit is zowel naar aanleiding van de problemen die het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen constateert als naar aanleiding van de brief van VNO-NCW en MKB Nederland. Het zijn in beide gevallen, ook in het geval van het GPKL, waarschijnlijk ondernemers, maar het is toch nog wel een heel verschil of je het hebt over de ondernemers in het midden- en kleinbedrijf, over de VNO-ondernemers of over de verlegcompensatie voor kabels. Hoe kijkt de minister aan tegen één commissie van deskundigen die twee verschillende vormen van problematiek gaat benaderen? Het mag niet gebeuren dat de handleiding maar niet tot stand kan komen omdat er geen consensus te vinden is vanwege problemen in een van de onderdelen, bijvoorbeeld dat van het GPKL. Dat zou heel jammer zijn. Voor mij zitten er in die commissie van deskundigen twee subclubs: een die zich vooral bezighoudt met de pu-

bliekrechtelijke kant van de zaak en een die zich meer bezighoudt met de privaatrechtelijke kant. Die publiekrechtelijke kant is dan het GPKL en de privaatrechtelijke kant meer VNO-NCW en MKB-Nederland. Ik hoop dat de minister hier nog even op kan reageren.

Tegelijkertijd wil ik van de minister vernemen hoe het nu moet met de gemeentelijke verordeningen die wel criteria hebben. Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, treedt echter 4:5 Awb in werking. Hoe moet het dan met de criteria? De gemeenten zitten dan immers even in een vacuüm, want er is nog geen jurisprudentie.

Ik hoor de minister zeggen dat hij nog dit jaar – mevrouw Lokin dacht "over een jaar", maar wat de minister zei was iets gunstiger – met die handleiding kan komen. Ik denk dat dit ongelooflijk belangrijk is. De ontwikkelingen staan immers niet stil. Overal gaan wegen open en worden zaken aan de orde gesteld. Het is dan ook belangrijk dat er niet te lang over gedaan wordt. Ik mag hopen dat de minister ervoor zorgt dat die handleiding er nog dit jaar is.



De heer **Ruers** (SP):

Voorzitter. Ik wil de minister en de heer Scheltema bedanken voor hun antwoorden en hun toelichting. Over een aantal toezeggingen ben ik positief. Ik vind het een beetje teleurstellend dat ik geen antwoord heb gekregen op de indringende vragen die ik gesteld heb. Ik moet hieruit afleiden dat wij straks blijven zitten met twee onrechtmatig-gedaadsystemen, namelijk een onrechtmatig-gedaadbeoordeling door enerzijds de bestuursrechter en anderzijds de civiele rechter. Het is een gemiste kans dat een en ander niet onder één rechter is gebracht. De civiele rechter lijkt mij hiervoor de meest aangewezen rechter.

Ik zal een voorbeeld uit de praktijk geven. Het komt voor dat een letselschadeproblematiek bij de civiele rechter komt en dat diezelfde problematiek op grond van de Ambtenarenwet bij de bestuursrechter komt. Bij het civiele recht wordt een ontwikkeling ingezet, terwijl de bestuursrechter een andere visie heeft op precies dezelfde casus. De ene keer gaat het om een werknemer en de andere keer om een ambtenaar en je krijgt twee verschillende antwoorden. Na verloop van tijd gaat de bestuursrechter eens kijken hoe de civiele rechter het doet en met een vertraging van een paar jaar begint hij de visie van de civiele rechter over te nemen. Dat is een zeer tricky ontwikkeling. Het is ook niet uit te leggen aan de burger waarom je bij de ene rechter wel een vergoeding krijgt en bij de andere niet of een heel andere. Dat komt door het naast elkaar bestaan van twee systemen. Volgens mij moet je het onder één rechter brengen. Dan voorkom je dit soort discrepanties in de samenleving.

Een ander punt betreft 8:93. Er is een wetsvoorstel ingediend over de verjaring. Er komt een tekst in de wet. Die begrijp ik. Er wordt gemakkelijk verwezen naar 3:310 van het Burgerlijk Wetboek. Daar zit een wereld van problematiek achter. Kijk naar de ontwikkeling de afgelopen twaalf jaar bij de Hoge Raad. Als ik de wetstekst lees, zie ik een aantal punten die nu al schuren met de ontwikkelingen in het civiele recht. Het is jammer dat er alleen maar stukjes uitgehaald worden en dat er straks – het kan bijna niet anders – weer een tweedeling ontstaat in de samenleving. Ik vind het een gemiste kans. Goed, over een paar jaar zullen wij hier wel weer staan om het probleem opnieuw te bespreken.

Ruers

De voorzitter:

Dank u wel. Hiermee zijn wij toegekomen aan de dupliek. Ik geef het woord aan de minister van Veiligheid en Justitie. Ik neem aan dat regeringscommissaris indien gewenst ook het woord krijgt, binnen het betoog van de minister, waarna de minister de dupliek besluit.



Minister Opstelten:

Voorzitter. De regeringscommissaris en ik willen graag antwoorden. De regeringscommissaris zal straks nog iets zeggen over de knip van € 25.000.

Tegen mevrouw Broekers zeg ik dat het niet gaat om één handleiding die voor alles geldt; daarvoor zijn de situaties te verschillend. Het is maatwerk. Ik zal het dan ook niet binnen drie maanden of een halfjaar kunnen doen. Het moet dit kalenderjaar, dus ongeveer binnen een jaar. We hebben te maken met verschillende groeperingen. Ik sluit een subcommissie niet uit, want wij moeten zowel het midden- en kleinbedrijf en VNO-NCW maar ook het platform van de gemeentelijke kabels en leidingen erbij betrekken, dat moge duidelijk zijn. Dit wordt een kwestie van goed overleg.

Verder vroeg mevrouw Broekers naar de verordeningen. Die vervallen, dat moge duidelijk zijn. Gemeenten kunnen wetsinterpreterende beleidsregels opstellen die in de plaats komen van de bestaande verordeningen. Voor een aantal bepalingen moet de aanpassingswet worden ingediend en behandeld. Die zal een oplossing voor dit probleem bieden.

Binnen mijn termijn geef ik graag het woord aan de regeringscommissaris.



De heer Scheltema:

Voorzitter. Een enkel woord over de knip van € 25.000. Misschien worden wij het gewoon niet eens over de zaak. Als je kiest voor het stelsel dat de burgerlijk rechter in beginsel de bevoegde rechter is voor een aantal geschillen die nader zijn gegeven, dan kun je ervoor kiezen om te zeggen dat je geen enkel geschil over schadevergoeding nog bij de bestuursrechter kunt aanbrengen. Dat is misschien helderder als systeem, maar het nadeel daarvan is dat je juist bij kleine claims het probleem krijgt dat door de transactiekosten de kosten van het procederen hoog oplopen. Voor kleine claims hebben wij de grens van € 25.000 gekozen. In het begin lag de grens bij € 5.000. Toen was de kantonrechtergrens ook nog € 5.000. Toen die grens werd opgetrokken, zeiden wij: daarin gaan wij maar mee. Dat zei de Raad van State ook. Op die manier zijn wij tot die € 25.000 gekomen. Een nadere onderbouwing – waarom is het geen € 24.000 of een ander bedrag? – is moeilijk. Iets arbitrairs heeft het, maar het sluit aan bij de grens die de kantonrechter hanteert.

De heer Ruers vroeg of het niet beter is om alle geschillen naar de burgerlijk rechter te brengen omdat je dan je geen problemen meer hebt met uiteenlopende jurisprudentie tussen de bestuursrechter en de burgerlijk rechter. Dat klopt. Dat was de situatie voor 1994. Daar was algemeen verzet tegen. Het was ongelukkig om altijd twee procedures te moeten voeren, ook voor kleine geschillen. Daarom heeft men gezegd: dat willen wij niet langer. Het verzet tegen het oude systeem was zo algemeen dat ik denk dat het niet goed is om daarnaar terug te gaan.

De heer Ruers heeft natuurlijk een punt als hij zegt dat de hoogste rechters in jurisprudentie uiteen kunnen lopen. Dat is ook zo, maar in de huidige tijd kun je constateren dat het naar elkaar kijken en ervoor zorgen dat de jurisprudentie niet uiteenloopt tussen hoogste rechters nu veel meer daadwerkelijk geschiedt dan vroeger het geval was. In dat opzicht denk ik dat de situatie beter is.

De voorzitter:

Minister, wilt u nog een slotopmerking maken, een slotakkoord?



Minister Opstelten:

Voorzitter. Dank voor de interventies vandaag. Belangrijk voor ons is dat wij hopen dat we uw senaat hebben kunnen overtuigen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Wij komen nu tot afhandeling van het wetsvoorstel.

Wenst een van de leden stemming over dit wetsvoorstel? Ik zie dat dit niet het geval is.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De voorzitter:

Verlangt een van de leden aantekening? Ik zie dat dit niet het geval is.

Ik schors de vergadering voor een enkele minuut in afwachting van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De vergadering wordt van 17.37 uur tot 17.50 uur geschorst.