

## HC 7, 04-06-2018, Bevoegdheidsverdeling civiele en bestuursrechter

### Onderwerpen

1. Gebruikersperspectief: verschillende belangen
2. Burger tegen burger, burger tegen overheid, overheid tegen burger
3. Rechtsmachtverdeling gezien vanuit de Awb
4. Rechtsmachtverdeling gezien door de civiele rechter
5. 5a. Schade: de wetgever kan niet kiezen  
5b. Nadeel: de overheid kan kiezen
6. Civiele rechter bevoegd, maar facultatieve bestuursrechtelijke voorprocedure: de klachtprocedure

### 7.1. Gebruikersperspectief: voorkeur?

Er zijn in het bestuursrecht gebruikers (burgers en bedrijven) die soms een keuze voor een bepaalde weg hebben en vaak een voorkeur hebben. Als burgers een voorkeur hebben dan is dat meestal voor de bestuursrechter vanwege de toegankelijkheid (geen verplichte procesvertegenwoordiging, geen procesrisico en lage griffierechten). Maar soms kan het ook meer voor de civiele rechter zijn als burgers een advocaat hebben die er vertrouwd mee zijn. De overheid heeft meestal een voorkeur voor de bestuursrechter. Een voorbeeld is de schade door gaswinning die naar de bestuursrechtelijke procedure is getrokken omdat de procedure in het civiel recht ontoegankelijk wordt genoemd.

Maar ook de overheid heeft soms toch een voorkeur voor de civiele rechter. Dit is bijvoorbeeld het geval als gemeenten bepaalde budgetten overdraagt aan bewoners. Dit kan gezien worden als 'een verlengde arm van de overheid', maar als het gaat over subsidieverlening betreft het geen besluiten omdat het niet gaat om verlening door een bestuursorgaan. Dus je dient een geschil over die subsidie die in feite verleent is door de bewoners aan de civiele rechter voor te leggen. Dit is feitelijk een effectieve manier om de bestuursrechter buiten spel te zetten en minder toegankelijkheid voor de burger te bewerkstelligen.

Ook bij de Wmo (mensen die niet zonder hulp in de samenleving zelfstandig kunnen functioneren) is dit het geval. Een van de grootste zaken in de Wmo is de huishoudelijke hulp. Vroeger ging met betrekking tot huishoudelijke hulp om besluiten maar tegenwoordig kijkt het ingehuurde private bedrijf hoe zij het aantal uren willen inzetten. De uitvoerder mag dus beslissen over de uitvoering van de huishoudelijke hulp. Als je dan bezwaar maakt dan wordt er gezegd dat het besluit waar je aanspraak op maakt al reeds voor de uitvoeringshandeling (de urenverdeling) is gemaakt en dat het al meer dan 6 weken geleden is. Dat kun je dus in feite niets meer tegen het als een uitvoering gelabelde handeling ondernemen. Dus ook dit wordt bewust bij de bestuursrechter weg gehaald door de overheid.

### 7.2. Burger tegen burger, burger tegen overheid, overheid tegen burger

Als **burgers tegen de overheid procederen** valt er in principe niets te kiezen. Als het object een besluit is dan is, uitzonderingen daar gelaten, enkel de bestuursrechter bevoegd. Wanneer het geen besluit betreft dan moet het geschil voorgelegd worden aan de civiel rechter. Er zijn wel uitzonderingen maar dan bepaald de wet of de jurisprudentie precies waar je terecht moet zijn. Er is één echte uitzondering omtrent geschillen die verband houden met schade; daar geldt dat je als burger in een aantal situaties de keuze hebt om te procederen bij de civiel- of bestuursrechter.

Ook de **overheid kan tegen de burger procederen**, zoals bijvoorbeeld in de zaak Staat/Kabayel. Een asielzoeker zat nog in een asielzoekerscentrum en kreeg een woning toegewezen, maar daar wilde hij vervolgens niet naar toe. De overheid wilde dus gaan procederen tegen de burger om hem uit het asielzoekerscentrum te krijgen. Hoe pak je dat aan: civielrechtelijk of bestuursrechtelijk? Of het civielrechtelijk kan hangt van de tweewegenleer af. In het geval er een regeling is waarin een bepaling staat over asielzoekers die niet mee willen werken en daaropvolgend de handhaving daarvan, dan is er

dus een publiekrechtelijke mogelijkheid en is er ook geen keuze mogelijk. Alleen de weg naar de bestuursrechter staat open, tenzij die publiekrechtelijke regeling zeer ineffectief is. Als er geen tweewegenleer is (er is geen publiekrechtelijke regeling) dan mag de overheid over het algemeen voor de privaatrechtelijke weg kiezen. Al met al hangt het dus van de bevoegdheden af die toebedeeld zijn aan het publiekrecht. Is die bevoegdheid er dan dient die weg ook gevolgd te worden.

Tot slot kunnen **burgers ook onderling tegen andere burgers procederen**. Je hebt bijvoorbeeld twee burgers; de ene heeft iets illegaals gebouwd en de buurman heeft er heel erg last van. Dan heeft hij twee keuzes. Hij kan voor de publiekrechtelijke weg gaan en de gemeente een verzoek om handhaving doen, waardoor het geschil tussen de burens dan bestuursrechtelijk wordt opgelost. Maar dat neemt niet weg dat de buurman het ook via het civiel recht kan spelen. Hij moet dan in een civiele procedure proberen te bereiken dat het schuurtje wordt weggehaald met een beroep op de publiekrechtelijke regels. Dat is voor de buurman prettig, als hij zich alleen tot het bestuursorgaan kan wenden ben je daar afhankelijk van en is de uitkomst mogelijk een stuk meer onzeker.

### 7.3. Bevoegdheidsverdeling vanuit het gezichtspunt van de bestuursrechter

De hoofdregel ex art **8:1 Awb** is dat je tegen besluiten beroep in kunt stellen bij de bestuursrechter. Uitzonderingen zijn de **bepkeringen** in art: **8:3 Awb** (bepaalde categorieën besluiten: feitelijk zijn beschikkingen en geconcretiseerde besluiten van algemene strekking alleen appellabel, algemene regels zoals: avv's en beleidsregels niet), **8:4, 8:5 Awb** (zijn lijstjes waar je niet in beroep kunt: staan een groot aantal besluiten in) en de verruiming in art: **8:2 Awb** (ambtenarenrecht is wat royaler), **6:2 Awb** (tegen het uitblijven van besluit ook rechtsbescherming, hetgeen de belangrijkste verruiming is) en een gedeeltelijke verruiming in art. **8:88 Awb** (schadeverzoekschriftprocedure: bevoegdheid van de bestuursrechter iets verruimd; ook handelingen ter voorbereiding van een besluit zijn appellabel).

Het feit dat een bestuursrechter zich niet over algemeen geldende regels kan uitlaten betekent niet dat hij dit niet **exceptief kan toetsen**. Stel je vraagt een vergunning aan voor een festival maar de vergunning wordt niet verleent en je bekijkt vervolgens de APV van de gemeente. Het valt je op dat er allemaal regelgeving in staat die strijdig zijn met algemene rechtsbeginselen. Wat je dan kunt doen is dat je in het kader van je beroep tegen deze beschikking, deze onrechtmatig acht omdat bij de besluitvorming toepassing is gegeven aan een algemene regel (APV) die onrechtmatigheden bevat. Dus wat je doet is indirect de rechtmatigheid van de APV ter discussie stellen. De bestuursrechter geeft dan aan dat hij moet oordelen over de beschikking. Stel dat de APV dan inderdaad gebreken vertoont dan heeft het invloed op die beschikking. Dit omvat een toegestane exceptieve toetsing.

Echter, de Hoge Raad (HR) zat hier mee in zijn maag. Algemene regels kunnen voorgelegd worden aan de civiel rechter en via de exceptieve toetsing ook aan de bestuursrechter. De HR vroeg zich af wie het meest geschikt is om over deze algemene regels te gaan? dat is de bestuursrechter omdat die het meest gespecialiseerd rechter is op dit gebied. Weliswaar staat in de Awb dat er geen beroep tegen mogelijk is, maar zo redeneert de HR als het maar enigszins kan dan het liefst een verwijzing van de civiel rechter naar de bestuursrechter. Maar dit betekent ook weer niet dat je niet terecht kunt bij de civiel rechter. Alleen als het onevenredig is om je naar de bestuursrechter te verwijzen, gebeurt dit niet. Deze onevenredigheid heeft met de aard van de algemene regel te maken. Bij indirect werkende algemene regels haakt de civiel rechter af (**Privacy First**) maar bij direct werkende algemene regels is de civiel rechter royaal en wil hij de vordering best beoordelen. (**Leenders/Ubbergen**).

Voorbeeld: **Indirect werkende regels**. Privacy first (actiegroep) richt zich op de bescherming van de privacy en in deze procedure hebben zij bezwaren aangaande de aanvraag van paspoorten. Als je een paspoort aanvraagt moet je die voorzien van een vingerafdruk en die wordt opgeslagen in een centrale database, wat voor eeuwig opgeslagen blijft. Privacy first wil een procedure beginnen om die regeling van tafel te krijgen. De HR begrijpt dit maar geeft aan dat het belang pas echt speelt op het moment dat je daadwerkelijk een paspoort aanvraagt. Je vraagt dan namelijk een paspoort aan en weigert het zetten

van een vingerafdruk, om vervolgens in beroep te kunnen gaan bij de bestuursrechter. Dus de HR geeft aan dat er de mogelijkheid is om later bij het vragen van de beschikking het punt aan de orde stellen. Je mag als Privacy first niet in de procedure tegen de algemene regel opkomen.. De hoofdlijn bij indirect werkende regels is dus: wacht tot dat je het bij de bestuursrechter aan de orde kunt stellen.

Voorbeeld **direct werkende regels**. Dit zijn vaak regels dat als je die overtreedt je een sanctie krijgt opgelegd. Leenders/Ubbergen: iemand wilde vroeger met een SRV-wagen uitrijden maar diegene stelde zich op het standpunt dat hij daarvoor geen vergunning nodig had. Eigenlijk moet je dan de regels overtreden en dan “hopen” dat het bestuursorgaan handhavend gaat optreden, zodat je het besluit kunt aanvechten. Dit is eigenlijk niet wat je wilt. Daar zegt de Hoge Raad, bij direct werkende regels is het onevenredig om eerst een besluit uit te lokken waar ook nog de regels overtreden moeten worden. Bij direct werkende regels is de civiel rechter bereid de vordering te beoordelen.

#### **7.4. Bevoegdheidsverdeling vanuit het gezichtspunt van de civiele rechter**

**Artikel 112 Gw** geeft aan dat de civiel rechter bevoegd is bij burgerlijke rechten en schuldvorderingen. Je kunt geen geschil bedenken die hier niet onder valt, dus de ‘Burgerlijke rechter is altijd bevoegd’. Dat lijkt veel maar waar het echter op aan komt is dat je ook ontvankelijk bent en dat is zeker niet altijd het geval.

Van belang voor de bevoegdheid is vervolgens de ‘**Objectum litis-leer**’: de bevoegdheid wordt bepaald door het recht waarin de aanlegger vraagt te worden beschermd, niet door de aard van het recht waarop de verweerder zijn verweer grondt. Dus als je bijvoorbeeld naar de civiel rechter gaat om een omgevingsvergunning te kunnen aanvechten omdat je het er niet mee eens bent, dan is de grondslag een onrechtmatige daad, niet de bestuursrechtelijke bepalingen uit de Wabo waar de gemeente mee komt.

#### **Reactie burgerlijke rechter op vordering tegen de overheid**

Op het moment dat jij je tot de burgerlijke rechter wendt, tegen het besluit voor jou beroep open staat bij de bestuursrechter dan verklaart de burgerlijke rechter jouw vordering niet-ontvankelijk. De ratio hier achter is dat er een met voldoende waarborgen omkleed alternatief voor de procedure bij de burgerlijke rechter is.

Als op het moment dat jij je tot de burgerlijke rechter wendt, voor jou geen beroep meer open staat bij de bestuursrechter, omdat jij de beroepstermijn ongebruikt hebt laten verstrijken dan wijst de burgerlijke rechter jouw vordering af. De ratio is: met het ongebruikt verstrijken van de beroepstermijn heeft het besluit van het bestuur formele rechtskracht gekregen; consequentie: de burgerlijke rechter gaat er vanuit dat het besluit van het bestuur rechtmatig is. Het vonnis is dan dat de vordering wordt afgewezen.

Als jij je tot de burgerlijke rechter wendt, nadat jij zonder succes de procedure bij de bestuursrechter hebt doorlopen, dan wijst de burgerlijke rechter jouw vordering ook af. De ratio is dat met de bevestiging door de bestuursrechter van de rechtmatigheid van het besluit van het bestuur, de bindende kracht van het oordeel van de bestuursrechter geldt. Nu dat oordeel positief is over het besluit, volgt de burgerlijke rechter de bestuursrechter, en zal hij de vordering afwijzen.

Van belang is of de burgerlijk rechter jouw vordering dus afwijst of niet-ontvankelijk verklaard. Op het moment dat je nog bij de bestuursrechter kunt procederen verklaart de civiel rechter zich niet-ontvankelijk. Als dat niet meer kan (je hebt bijvoorbeeld de bestuursrechtelijke procedure zonder succes doorlopen) dan conformeert de civiel rechter zich aan de uitspraak van de bestuursrechter en wijst hij de vordering af. In de praktijk is de civiele rechter niet altijd even precies in de gebruikte terminologie. Het oordeel luidt dan ‘niet-ontvankelijk’ in plaats van ‘afwijzen’.

## **Uitzonderingen op de formele rechtskracht**

Het uitgangspunt is dat als van een beschikking als vaststaand mag worden aangenomen dat – als daartegen tijdig beroep zou zijn ingesteld – de bestuursrechter die zou hebben vernietigd, dan doet dit niet af aan de formele rechtskracht ervan. Het gaat na die 6 weken niet meer over de inhoud, hoe onrechtmatig dat besluit ook is. De uitzondering hierop is dat de daaraan verbonden bezwaren door bijkomende omstandigheden zo klemmend kunnen worden, dat op dat beginsel een uitzondering moet worden aanvaard. Of voor zulk een uitzondering plaats is, hangt bijgevolg af van de bijzonderheden van het gegeven geval.

Iedereen kent de vuurwerkramp in Enschede waarbij vele huizen zijn verwoest en 13 doden zijn gevallen. De mensen die schade hadden hebben op allerlei manieren vergoedingen gekregen. Maar er waren ook mensen die zeiden dat de vergunning voor de vuurwerkfabriek nooit in die woonwijk verleent had mogen worden en dat daarbij allerlei fouten gemaakt zijn. Het gemeentebestuur had in actie moeten komen. Maar de bewoners hebben ooit de mogelijkheid gehad om bij de vergunningverlening, ver voor de vuurwerkramp, hun bezwaren te uiten tegen die vergunning. Dus de bewoners hebben hun kans daarop laten lopen. Wat betekent dit nou? Er is voor die mensen in het bestuursrecht en civiel recht geen oplossing meer. De formele rechtskracht kan dus heel negatief uitwerken in dergelijke kwesties.

### **Onduidelijk/onzeker: kunnen voorbereidingshandelingen, los van het besluit, onrechtmatig zijn?**

Voorbeeld 1: Staat /Bolsius (1990). Bolsius vraagt aan het Arbeidsbureau: kom ik in aanmerking voor een verhuiskostensubsidie? Het arbeidsbureau geeft vervolgens aan Bolsius aan dat, dit met zekerheid het geval is. Vervolgens is hij de subsidie gaan aanvragen maar die wordt toch geweigerd. Bolsius is teleurgesteld maar constateert in de regelgeving dat de weigering rechtmatig is, maar hij heeft wel kosten gemaakt omdat hij op het verkeerde been is gezet door het Arbeidsbureau. De advocaat van Bolsius en Bolsius hebben vervolgens besloten zich niet te richten op het besluit, maar een civiele procedure te starten tegen deze toezegging. Dit heeft succes: de formele rechtskracht van het besluit doet niet af aan de mogelijkheid te procederen tegen de voorbereidingshandeling.

Voorbeeld 2: Kuijpers/Valkenswaard (2005) › Kuijpers wilde zijn stal uitbreiden en vraagt de gemeente of hij daar een vergunning voor kan krijgen. De gemeente laat Kuijpers weten: je kan alleen een vergunning voor de uitbreiding van je stal krijgen, als je elders in de regio ammoniakrechten aankoopt (de ammoniakuitstoot is namelijk aan een maximum gebonden. Kuijpers koopt vervolgens deze rechten. De vergunning wordt dan ook verleend en wordt rechtens onaantastbaar. Kuijpers leest vervolgens uitspraken van de ABRvS, waaruit blijkt: de regelgeving biedt geen grondslag voor het stellen van de eis van het verwerven van de ammoniakrechten. Kuijpers is dus verkeerd voorgelegd en heeft die rechten dus voor niets gekocht en vordert schadevergoeding bij de civiele rechter.

De kern is: het uiteindelijke besluit was rechtmatig, maar inlichtingen daaraan voorafgaand hadden Kuijpers op het verkeerde been gezet. Alleen de HR is hier strenger dan in Staat/Bolsius: ‘Inlichtingen kunnen zozeer samenhangen met het te nemen van het besluit, dat zij ten opzichte daarvan een onzelfstandig karakter dragen; ook al zijn die inlichtingen onjuist, ze worden gedekt door de formele rechtskracht van het besluit.’ Moraal: er zijn dus uitzonderingen op de formele rechtskracht maar die zijn zeer beperkt.

## **7.5. Schade**

Er zijn verschillende soorten publiekrechtelijke taken waarbij schade kan ontstaan: (i) Appellabele besluiten (ii) Nadeelcompensatie, (iii) Handelen ter uitoefening van een publiekrechtelijke taak (m.u.v. appellabele besluiten) (iv) privaatrechtelijk handelen van de publiekrechtelijke rechtspersoon (v) de wetgever kan schade veroorzaken of (vi) de rechter doordat de procedure te lang duurt.

## **Omvang schadeclaims; opstelling overheid**

Welke categorie vormt de grootste schadepost? Dit betreft het ruimtelijk domein door tekortschietende controle van de gemeente (bijvoorbeeld loszittende stoeptegels waarover gestruikeld wordt). Het zijn kleine bedragen die meestal gemakkelijk worden vergoed.

Bij de organisatie van de afhandeling van schade is de rol van de verzekeraar van de overheid cruciaal. Formeel moet de gemeente beslissen over de schade, maar het schadeformulier wordt doorgestuurd aan de verzekeraar en die beslist veelal over de vergoeding. De gemeente wijkt vervolgens nauwelijks af van de beoordeling van de verzekeraar omdat die nooit meer dekt dan de overeengekomen aansprakelijkheidspolis. De gemeente zal dan nooit zeggen: we kiezen ons eigen beleid en we gaan de schade vergoeden. Ook zie je dat naar mate het bedrag hoger wordt, de verzekeraar wegens het bedrijfseconomisch model meer in het werk stelt om de schade niet te hoeven vergoeden.

Bij het verlenen van vergunningen is die positie van de verzekeraar ook van belang. Als de vergunning ten onrechte niet verleend is, dan is de verzekeraar royaal en zal het de schade vergoeden. Andersom, als de vergunning ten onrechte wel is verleend, dan moet er een nieuw besluit worden genomen. De tactiek van de verzekeraar is dan dat je niets van ze hoort en er afhoudend wordt gereageerd op vergoeding van de geleden schade.

Dit betekent dat het contrast van de behandeling van schade- en nadeelcompensatieclaims groot is. De indruk is dat de nadeelcompensatie veel royaler is dan de schadeprocedure. De overheid laat zich van zijn hardste kant zien als jij schade lijdt.

## **Onrechtmatige appellabele besluiten**

Vroeger (tot 1994), toen de Awb nog niet gold, waren er twee stappen om de schade ten gevolge van een onrechtmatig besluit vergoed te krijgen: allereerst het beroep tegen het besluit bij de bestuursrechter om vernietiging te bewerkstelligen, vervolgens na de vernietiging van het besluit, de schadevordering bij de burgerlijke rechter. Dit betrof een heldere procedure maar was onhandig omdat mensen gedwongen werden om twee keer te procederen.

Daarom geldt sinds de invoering van de Awb in 1994 dat de eerste stap blijft: beroep tegen besluit bij de bestuursrechter maar de tweede stap is naar keuze: of na de vernietiging van het besluit een schadevordering bij de burgerlijke rechter of tijdens de procedure bij de bestuursrechter een verzoek om toepassing van art. 8:73 Awb (een oordeel geven over de geleden schade). Dit is dus het 'dubbele facultatieve' systeem van art. 8:73 Awb. De gelaedeerde is namelijk vrij in zijn keuze: bestuursrechter of civiele rechter, maar ook de bestuursrechter is vrij in zijn keuze omdat hij de beoordeling ook aan de civiele rechter kan overlaten.

Middels CRvB in 1994, ABRvS in 1997 (Van Vlodrop) volgt vervolgens het logisch te verwachten zelfstandig schadebesluit. De benadeelde kan het bestuursorgaan verzoeken om schadevergoeding toe te kennen en tegen de daarop genomen beslissing in bezwaar en beroep gaan. De grote vraag na Van Vlodrop was, hoe reageert de HR: alle schadegeschillen ter zake van besluiten naar de bestuursrechter, of een blijvende rol voor burgerlijke rechter?

De HR geeft hier in 1999 antwoord op in Groningen/Raatgever: de invoering van het zelfstandig schadebesluit betekent niet dat er geen keuze meer is. De gelaedeerde houdt keuze tussen bestuursrechter en civiele rechter, waardoor er sindsdien drie wegen zijn om schade vergoed te krijgen: (i) tijdens de procedure: art. 8:73 Awb, (ii) na het vernietigingsberoep (al dan niet na onderhandelingen met het bestuur): naar de civiele rechter of (iii) na het vernietigingsberoep: zelfstandig schadebesluit aanvragen en daar zo nodig tegen in bezwaar/beroep.

Sinds 2013 heeft de onvrede hierover geleid tot de schadeverzoekprocedure. Het idee is dat in beginsel de bestuursrechter alle schade beoordeelt. Echter, daar is wel een heel ingewikkeld compromis

uitgekomen. **Art. 8:88 lid 1 Awb:** De bestuursrechter is 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 of c. het niet tijdig nemen van een besluit.

Het toepassingsbereik van de schadeverzoekprocedure is beperkt. Als de schade wordt veroorzaakt door een besluit waarover de CRvB of de HR in enige of hoogste aanleg oordeelt, dan is de bestuursrechter bij uitsluiting bevoegd (**art. 8:89 lid 1 Awb**). Als de schade wordt veroorzaakt door een besluit waarover de ABRvS of het CBb in enige of hoogste aanleg oordeelt (**art. 8:89 lid 2 Awb**): dan is bij claims t/m € 25.000 zowel de civiele rechter als de bestuursrechter bevoegd en bij claims boven de € 25.000: alleen de civiele rechter bevoegd. Het zelfstandig schade besluit bestaat nog wel, maar niet meer appellabel (8:4-1f).

Wie kunnen zich (met kans op succes) melden? **Art. 8:88 Awb** spreekt van een verzoek van een 'belanghebbende'. Je moet dus wel belang hebben bij het nemen van een besluit. Maar wat als het gaat om een belanghebbende die niet zelf de vernietiging van een besluit heeft bewerkstelligd? Voorbeeld: er zijn drie burens. Buur A procedeert tegen de bouwvergunning van buur B en heeft succes, buur A en buur C doen vervolgens een verzoek om schadevergoeding. Wat is dan vervolgens de kans op succes in de schadeverzoekschriftprocedure? De bestuursrechter zal dan zeggen dat hij iets met het verzoek van A kan maar die van C kan hij niets mee. C heeft misschien wel belang bij het besluit maar hij heeft louter meegelift op het besluit van A; voor hem heeft het besluit gewoon formele rechtskracht.

Hoe werkt de schadeverzoekprocedure ideaaltypisch? De bestuursrechter vernietigt eerst het besluit en vervolgens richt de gelaedeerde zich tot bestuursorgaan. Levert dat niets op? dan wendt hij zich met een verzoek ex art. **8:88 Awb** tot de bestuursrechter (dwz, de rechter die bevoegd was ter zake van het onrechtmatige besluit) de voorwaarde om de rechter te kunnen benaderen is het bestuursorgaan 'in gebreke stellen' en ten minste acht weken wachten (**art. 8:90-2 Awb**), geen voorwaarde (maar wel zo handig) is dat het besluit is vernietigd.

Bijzonder aan de schadeverzoekprocedure is **art. 8:91 Awb**, waarmee art. 8:73 Awb terug van weggeweest is. Claim niet beperkt tot schade ten gevolge van onrechtmatig besluit, maar kan ook zien op schade ten gevolge van een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit.

### **Nadeelcompensatie**

Nadeelcompensatie is schade ten gevolge van rechtmatig handelen. Wanneer is dit aan de orde bij de bestuursrechter? Dit is soms makkelijk bij mogelijkheden op grond van een wettelijke regeling. Art. 6.1 Wro zegt bijvoorbeeld: "B&W kennen op aanvraag vergoeding toe van 'schade' ten gevolge van een bestemmingsplan". Maar er bestaat ook een onzelfstandig nadeelcompensatie-besluit (bestuursrecht 2): zie bijvoorbeeld Paul Krugerbrug: het besluit tot de aanleg van de brug was rechtmatig maar wel een vergoeding voor het daardoor ontstane nadeel. Er wordt dus ook iets gezegd over nadeelcompensatie in het besluit. Het zelfstandig nadeelcompensatie-besluit is hetzelfde idee als een zelfstandig schadebesluit. Je onderneemt eerst nog niks en bepaald eerst hoe groot het nadeel werkelijk is. Je schrijft vervolgens een brief aan het bestuursorgaan en dat vormt dan een zelfstandig nadeelcompensatiebesluit. Het moet natuurlijk wel nadeel betreffen dat is ontstaan door een rechtmatig appellabel besluit.

Hoe geldt dat voor beleidsregel waarin criteria zijn opgenomen over de vergoeding van nadeel? Hier is antwoord op gegeven in Metroschade Rotterdam. Als je een infrastructureel project hebt dat volledig rechtmatig is maar er is wel schade, dan moet je in principe naar de civiele rechter omdat het gaat om schade die verricht is door handelingen en niet door besluiten. Maar als er dan een beleidsregel is gemaakt waar op grond van ontwikkelde criteria nadeelcompensatie wordt verstrekt, dan betreffen deze beslissingen besluiten. Dit is bijzonder omdat je door het maken van beleidsregels de procedure dus overhevelt naar het bestuursrecht.

**De toekomstige nadeelcompensatie regeling is : art. 4:126 Awb:** Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.

## **7.6. Klachten**

Eenieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een aangelegenheid (MvT) jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen. Er zijn geen vormvereisten maar van belang is wel heeft de klacht betrekking op de klager zelf en is de klacht vervolgens schriftelijk ingediend? Art. 9:2 Awb is de algemene norm voor de behandeling van alle soorten klachten. Art. 9:4 Awb en verder is de bijzonder regeling voor specifieke soorten klachten.

**Art. 9:7 Awb** geeft aan dat de behandelaar van de klacht niet betrokken mag zijn geweest bij de gedraging waarop de klacht ziet. De uitzondering daarop is dat de klacht over het bestuursorgaan zelf gaat. Een alternatief voor de 'reguliere' procedure is de klachtadviesprocedure, ingevolge **Art. 9:13 Awb** en verder. Wanneer is dit alternatief van toepassing? Deze is verplicht als het is bepaald bij wettelijk voorschrift maar kan ook facultatief zijn omdat het bestuursorgaan het wil.

De beëindiging van de klachtprocedure vindt overeenkomstig **art. 9:12 Awb** plaats, doordat het bestuursorgaan de klager in kennis stelt van de bevindingen, het oordeel daarover en de conclusies. **Art. 9:5 Awb** zegt vervolgens dat zodra er naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, er van een verdere behandeling kan worden afgezien. Er is een verschil tussen de interne en de externe klachtbehandeling. Eerst moet er bij het bestuursorgaan (intern) zelf een klacht worden ingediend, dan pas extern. Deze externe instantie is ingevolge **art. 9:17 Awb** de Nationale ombudsman. Maar er kan ook 'een ombudsman of ombudscommissie ingesteld zijn krachtens de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de Wet gemeenschappelijke regelingen.