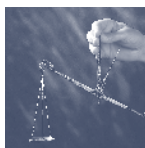


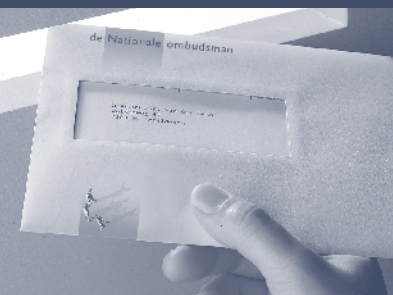
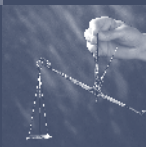


Behoorlijk omgaan met schadeclaims



24 juni 2009
2009/135





Behoorlijk omgaan met schadeclaims

Onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling van schadeclaims door de ministeries

Onderzoeksteam

Dhr. mr. S.J. P. Snijder, projectleider

Mw. mr. drs. N. van der Bijl

Dhr. W. Molijn

Mw. M. Dadi

Ondersteuning

Mw. C.M. Reijndorp

Rapportnummer 2009/135

24 juni 2009



Vooraf

De overheid moet verantwoord omgaan met publieke middelen en daarbij past het om claims van burgers zorgvuldig te toetsen voordat ze gehonoreerd worden. Leven wij in een claimcultuur? Wordt de overheid belaagd door burgers, instellingen en bedrijven die de gevolgen van allerlei onheil willen afwentelen op de overheid? Wordt steeds meer afbreuk gedaan aan de regel dat ieder zijn eigen schade betaalt? Rond de eeuwwisseling is met de Nota claimcultuur¹ aan deze vragen in algemene zin politieke aandacht besteed. Geconstateerd werd dat het in vergelijking tot de VS hier wel meeviel en dat er in Nederland geen sprake is van uitwassen. Probleem was wel dat er geen betrouwbaar instrument was om de ontwikkeling van de claimcultuur te beoordelen. Daarom kondigde de minister van Justitie aan dat er een instrument ontwikkeld zou worden:

“De regering meent dat claimcultuur een zodanig belangrijk verschijnsel is dat de systematische verzameling van gegevens over claimgedrag nodig is. Hierbij zal de nadruk liggen op de rechtspraak. In de eerste plaats is het de bedoeling jaarlijks te rapporteren over de (kwalitatieve) ontwikkelingen in de rechtspraak die van belang zijn voor de claimcultuur. In de tweede plaats zullen periodiek gegevens verzameld worden over aantal en hoogte van claims.”

In het kader van dit onderzoek is aan ministeries gevraagd naar concrete cijfers over claims van burgers, bedrijven en instellingen tegen de overheid. Deze gegevens waren echter niet beschikbaar. Het CBS houdt deze gegevens niet bij in zijn statistieken over rechtspraak en ook de Raad voor de Rechtspraak heeft geen gegevens. De rechtbank Den Haag waar deze zaken veelal binnen komen registreert deze gegevens ook niet. Het WODC heeft wel onderzoek gedaan naar geschillen bij de burgerlijke rechter.² Voor de Nationale ombudsman geldt dat onderzoek en het meten van effecten belangrijk is. Uit de klachtpatronen bij de Nationale ombudsman over de afgelopen jaren valt niet af te leiden dat er sprake zou zijn van een stijging van het aantal claims tegen de overheid. Het aantal bestuursrechtelijke procedures in Nederland blijft achter bij de verwachting, zodanig zelfs dat het voortbestaan van een sector bestuursrecht bij iedere rechtbank afzonderlijk ter discussie staat.³ We kunnen concluderen dat de rijksoverheid zelf niet weet hoeveel claims er jaarlijks zijn. Wel is zeker dat we in Nederland niet te maken hebben met een claimcultuur.

De (rijks)overheid wordt wel geconfronteerd met schadeclaims van burgers. Met zoveel verschillende taken en zoveel verschillende contacten met burgers, instellingen en bedrijven kan dat ook niet anders. Deze claims zijn afhankelijk van de aard van de taak van de overheid. Rijkswaterstaat heeft claims in verband met vervoersstromen en het Ministerie van Defensie in verband met bij voorbeeld militaire oefeningen en uitgezonden militairen. Bij bestuursrechtelijke procedures over bij voorbeeld uitkeringen, subsidies en belastingen kunnen proceskosten en rente eventueel een rol spelen. De aanleiding van dit onderzoek van de

¹ Kamerstukken II, 26 630, nr. 1 en 2. Deze nota betreft ook claims buiten de overheid.

² R.J.J. Eshuis, Claims bij de rechtbank, Onderzoek en beleid nr 209, 2003: tussen 1997 en 2000 géén stijging in aantal zaken en toegewezen claimbedragen.

³ Kamerstukken II, 29.279, nr. 85.

Nationale ombudsman is, dat er weinig zicht bestaat in hoe de verschillende ministeries met schadeclaims omgaan. Er is in dit onderzoek niet gekeken naar de rechtmatigheid van de verzoeken. Daar gaat de rechter over. Wel is gekeken naar de reactie van de rijksoverheid op die verzoeken met als vraag: reageert de overheid wel behoorlijk?

Benaderingswijze ministeries verschillend

Dit onderzoek naar schadevergoeding bij het Rijk sluit nauw aan bij het streven van het kabinet om minder juridiserend met conflicten en geschillen om te gaan. De staatssecretaris van Justitie stelt in de nota Rechtsbijstand:⁴

“De toegang tot het recht wordt meestal geassocieerd met de toegang tot de rechter. Hoe wezenlijk de toegang tot de rechter voor de beslechting van conflicten ook is, niet in alle situaties is de rechter in conflictsituaties de meest geëigende of meest doelmatige voorziening. Daar komt bij dat de oplossing lang niet altijd is gelegen in een juridische aanpak van het probleem. Op praktisch alle terreinen van het recht bestaat de mogelijkheid van een oplossing op basis van belangen dan wel op basis van het recht. De belangen van bij een conflict betrokken partijen reiken veelal verder dan de formele rechten waarop zij aanspraak kunnen maken.”

Het kabinet stelt zich ten doel om met een proactieve geschiloplossing door de overheid aanzienlijk minder geschillen voor de rechter te laten komen en meer oog te hebben voor de belangen die achter een eventuele claim schuil gaan. Vaak gaat het bij claims niet in de eerste plaats en alleen om geld. De staatssecretaris van Justitie heeft zelfs een speciale ambassadeur benoemd, die zich zal inzetten om de proactieve overheid bij andere ministeries verder te stimuleren.

De centrale vraag in dit rapport is in welke mate bij de verschillende ministeries de gedachte leeft dat als burgers, bedrijven of instellingen zich met een schadeclaim tot de overheid wenden, het noodzakelijk is om naar het verhaal ‘achter de claim’ te kijken. Bij sommige ministeries is er een vaste praktijk ontstaan om niet primair en alleen met een juridische bril naar schadeclaims te kijken, terwijl een aantal andere ministeries wel de juiste rechtstoepassing dominant voorop hebben staan. Deels hangt het verschil samen met de vraag of een ministerie te maken heeft met veel schadeclaims zoals Rijkswaterstaat als onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat of slechts incidenteel met schadezaken te maken heeft, zoals het Ministerie van Algemene Zaken. Het afwikkelen van veel schades levert specifieke kennis en vaardigheden op die ertoe leiden dat zo effectief mogelijk – en dat is veelal niet alleen met juridische middelen – met schadeclaims wordt omgegaan. Deels is het ook een kwestie van cultuur. Bij vrij veel ministeries kan nog winst behaald worden wanneer – in de lijn van het aangekondigde kabinetsbeleid – de mogelijkheden verkend worden om minder juridiserend met claims om te gaan.

⁴ Kamerstukken II, 31 753, nr. 1, Rechtsbijstand.

Een goed meetpunt voor een minder juridiserende benadering vormt de mate waarin conflictmanagement en mediation worden toegepast bij het afhandelen van claims. Hoewel een aantal ministeries met een mediationbenadering ervaring opdoen, kunnen veel ministeries op dit punt nog winst boeken. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een pionierproject gestart waarbij voor veel overheden via concrete projecten uitgezocht wordt op welke wijze aan een proactieve opstelling bij conflicten en geschillen vorm gegeven kan worden. Doel van dit project is om handreikingen voor de gehele overheid te ontwikkelen.

Behoorlijkheid belangrijk

De benadering van de Nationale ombudsman van de behandeling van schadeclaims is gericht op de behoorlijkheid: hoe kan de overheid op een behoorlijke wijze omgaan met schadeclaims? Aan de ene kant moet de overheid ervoor waken om te ruimhartig schades te vergoeden en schadevergoeding moet berusten op een weging van de juridische uitgangspunten voor schadevergoeding, zoals, de schuld van de overheid, de omvang van de schade en het oorzakelijk verband tussen de gedraging en de ontstane schade. Aan de andere kant geldt als eis dat als de burger terecht een claim indient de overheid moet faciliteren dat die claim soepel en zonder veel kosten en ergernis afgewikkeld kan worden. Ook de kosten die voor de overheid gemoeid zijn met claimbehandeling zouden beperkt gehouden moeten worden. Kortom: een zo min mogelijk juridiserende en bureaucratische aanpak van schadeclaims. Uit dit onderzoek blijkt dat het een belangrijke vraag is in hoeverre ambtenaren die schades afwikkelen en de advocaten die voor de overheid daarbij optreden een juridische benadering voorop stellen of niet. Het blijkt burgers vaak niet primair of alleen om schadevergoeding te gaan. Het maakt veel uit of de overheid een open oor heeft voor dat waar burgers naar aanleiding van een incident mee zitten. Het beperken van onzekerheid door afspraken te maken over een schadevergoeding kan voor een burger veel belangrijker blijken te zijn dan het verkrijgen van de maximaal haalbare schadevergoeding, zo blijkt uit onderzoek van het onderzoekscentrum van het Ministerie van Justitie, het WODC. Uit dit onderzoek blijkt ook dat mensen over een in overleg bereikte uitkomst veel meer tevreden zijn dan over een via de rechter afgedwongen oplossing. Het voeren van langdurige procedures heeft een negatieve invloed op het leven van mensen.⁵ Vaak is het maken van excuses al een belangrijke stap in de goede richting. Dit terwijl de overheid vaak grote moeite heeft met het aanbieden van excuses. Het aanbieden ervan wordt vaak verbonden met ‘schuld erkennen’, waardoor de claims zouden kunnen oplopen. Daar staat tegenover dat veel mensen die naar aanleiding van een incident zich tot de overheid wenden niet primair een juridische reactie verwachten. WODC-onderzoek bij gebruikers van de gesubsidieerde rechtsbijstand leert dat overheidsinstanties echter geschillen met burgers primair formeel juridisch benaderen. De verwachtingen van burgers, instellingen en bedrijven wijken daarom vaak af van de aanpak die de overheid kiest. Daardoor ontstaan als vanzelf onnodige juridische procedures.

⁵ A.J. Akkermans en K.A.P.C. van Wees, Het letselschadeproces in therapeutisch perspectief, Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade, 2007, nr. 4, p. 103-118.

Verwachtingen burgers en overheid lopen uiteen

Hoe kan de aanpak door de overheid van claims beter aansluiten bij de verwachtingen van burgers? De behoorlijkheid geeft hier een duidelijk antwoord. Die behoorlijkheid werkt als een aanvulling op het juridische kader. Concreet zou bij de behandeling van claims langs vier wegen aan die behoorlijkheid inhoud gegeven kunnen worden: door een conflict-oplossende opstelling, een terughoudende processuele opstelling, een proactieve opstelling en een coulante opstelling. De wijze waarop hieraan invulling kan worden gegeven is in het rapport onder 5.8 in een aantal punten uitgewerkt. Deze verschillende aspecten van de behoorlijkheid zijn uitvoerig met de vertegenwoordigers van de ministeries besproken. De ministeries onderschrijven dat de behoorlijkheid ook bij het behandelen van schadeclaims een rol moet spelen. Wel zijn zij erop tegen dat het in dit rapport geformuleerde behoorlijkheidskader op zich weer zou leiden tot in rechte afdwingbare normen. Tijdens een afrondende bespreking tussen de minister van Justitie namens alle ministeries en de Nationale ombudsman zijn de belangrijkste punten besproken en is overeenstemming bereikt over het behoorlijkheidskader zoals hierna geformuleerd.

de Nationale ombudsman



dr. A. F. M. Brenninkmeijer

Samenvatting

Aanleiding

De Nationale ombudsman ziet erop toe dat het handelen van de overheid niet alleen rechtmatig is maar ook behoorlijk. Dat geldt ook voor de behandeling van schadeclaims van burgers. Als een burger schade heeft geleden door optreden van de overheid, moet de overheid zich niet als een 'gewone' civiele wederpartij van die burger opstellen. De relatie overheid-burger is een bijzondere en dat vraagt van de overheid een opstelling die voldoet aan de vereisten van behoorlijkheid. Klachten over de afwijzing van schadeclaims behandelt de Nationale ombudsman doorgaans terughoudend met het oog op het primaat van de rechter in schadezaken. Door die opstelling hebben de behoorlijkeaspecten van het omgaan met schadeclaims echter nog weinig aandacht gekregen. Met dit onderzoek brengt de Nationale ombudsman die behoorlijkeaspecten in kaart. Hij beoogt daarmee bij te dragen aan een verbetering in de uitvoeringspraktijk bij de ministeries.

Opzet

Aan alle ministers is schriftelijk gevraagd om feitelijke informatie over de behandeling van schadeclaims door hun ministeries, toegespitst op het tijdvak 2006 - 2007. Vervolgens is met vertegenwoordigers van elk ministerie een gesprek gevoerd waarin de praktijk van de ministeries nader is verkend. Hun is gevraagd welke mogelijkheden en beperkingen zij zien voor de rol van de behoorlijkheid bij het omgaan met schadeclaims. Voorts is gesproken met een aantal experts: prof.mr. M. Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, mr. C.N.J. Kortmann, hoofddocent aan de Universiteit te Utrecht en advocaat, mr. drs. M.K.G. Tjepkema, promovendus aan de Universiteit Leiden met als expertise overheidsaansprakelijkheid, mr. S.A. Boele, vice-president bij het gerechtshof te Den Haag, mr. G.J.H. Houtzagers, landsadvocaat, en vertegenwoordigers van de Algemene Rekenkamer.

Op een ronde tafelbijeenkomst hebben de ministerievertegenwoordigers en de experts van gedachten gewisseld over wenselijkheden en mogelijkheden. Ten slotte is aan de hand van een toegezonden tussenrapportage en een discussienotitie verder gediscussieerd met ministerievertegenwoordigers over de invulling van de behoorlijkheid bij de behandeling van schadeclaims.

Aan de ministers en de betrokken experts is een concept gezonden van het eindrapport. Gelet op het doel van het onderzoek bevat het rapport geen oordeel over de praktijk van het behandelen van schadeclaims door de overheid. Wel is uitgewerkt wat behoorlijk omgaan met schadeclaims concreet zou kunnen inhouden. De ministers hebben gezamenlijk gereageerd.

De ministeries

Uit het onderzoek komt naar voren dat er grote verschillen zijn tussen de ministeries wat betreft aantallen en soorten schadeclaims, samenhangend met hun taken. Ook in de manier van behandeling zijn er verschillen: sommige ministeries benaderen claims primair vanuit een juridisch oogpunt; andere zijn meer geneigd om daarnaast ook naar andere oplossingen te zoeken. Hieronder volgen enkele voorbeelden waaruit die verschillen blijken.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in de onderzochte periode slechts vijf claims behandeld. Het ministerie heeft een pragmatische aanpak, hecht waarde aan het contact met verzoeker en maakt gebruik van het instrument mediation.

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft in de onderzochte periode tien claims ontvangen. Dit ministerie benadert claims civielrechtelijk; voor toekenning van een vergoeding is steeds een juridische grondslag nodig.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft 122 claims ontvangen, waarvan 89 op de diplomatieke posten; de claims worden in beginsel decentraal behandeld. De benadering van claims is primair civielrechtelijk, maar er is enige ruimte voor coulance.

Het Ministerie van Defensie heeft jaarlijks te maken met duizenden schadeclaims, die worden behandeld door één gespecialiseerde sectie. De behandeling kent een juridische insteek, maar is ook pragmatisch.

Dilemma's

Wanneer een burger een schadeclaim indient bij een overheidsdienst, maakt het de burger niet uit in welke juridische context de kwestie speelt, en welke juridische weg moet worden bewandeld om de schade vergoed te krijgen. Voor hem is van belang dat hij serieus wordt genomen, dat zijn verhaal wordt gehoord, dat er naar zijn gevoel op een rechtvaardige wijze tot een oplossing van het probleem wordt gekomen. In de gesprekken die met hen zijn gevoerd hebben vertegenwoordigers van de ministeries mogelijkheden aangegeven om hieraan bij de behandeling van schadeclaims tegemoet te komen, maar ook laten zien welke beperkingen zij daarbij tegenkomen. Onder meer het volgende is daarbij aan bod gekomen.

De ministerievertegenwoordigers gaven aan dat het juridische kader voor de behandeling van claims enerzijds een beperking vormt van de mogelijkheden om een oplossing te kiezen die het best past bij het verhaal van de betrokken burger, maar tegelijkertijd ook een houvast vormt voor overheid en burger zonder welk de weg naar willekeur en ongelijkheid wellicht openligt.

Voorts werd gesproken over de begrenzingen van de mogelijkheden van de overheid als procespartij. Enerzijds dient de overheid te streven naar een verantwoorde besteding van de algemene middelen en dient zij, zo nodig ook door te procederen, ongerechtvaardigde claims van burgers in dat licht tegen te gaan. Anderzijds kan de overheid de burger niet onnodig belasten met procedures en moet zij er rekening mee houden dat haar positie door-

gaans veel steviger is dan die van de burger omdat zij over meer expertise en meer middelen beschikt. Daar komt bij dat de overheid tot taak heeft om een evenwichtige afweging te maken tussen alle belangen die in het geding zijn, en zich derhalve niet geheel eenzijdig als partij tegenover een burger kan opstellen.

Het vraagstuk of *coulance* een grond kan zijn voor een tegemoetkoming hield de vertegenwoordigers verdeeld. Enerzijds wordt als basisregel gehanteerd dat geen betalingen mogen plaatsvinden zonder rechtsgrond. Anderzijds wordt gesteld dat het steeds gaat om een inhoudelijke afweging. Een betaling waarvoor geen rechtsgrond bestaat is niettemin acceptabel als die goed kan worden gemotiveerd, bijvoorbeeld met argumenten in de sfeer van het voorkomen van imago schade of onevenredige proceskosten, of het bereiken van een oplossing die voor de burger als rechtvaardig overkomt.

Behoorlijk omgaan met schadevergoeding

Zoals aangegeven zijn er aanzienlijke verschillen tussen de ministeries in de behandeling van claims. Het verdient op zichzelf de voorkeur dat bij de behandeling maatwerk voorop staat en dat elk verzoek om schadevergoeding wordt behandeld op de meest passende wijze. Wel moet worden vermeden dat binnen de rijksoverheid gelijksoortige gevallen verschillend worden benaderd, als uitvloeisel van onderling verschillend beleid, aangezien daaruit voor de burgers een beeld van willekeur kan ontstaan. De rijksoverheid moet als één geheel optreden en de burger het vertrouwen geven dat een verzoek om schadevergoeding steeds vanuit dezelfde opvattingen tegemoet wordt getreden, van waaruit recht wordt gedaan aan de omstandigheden van elk individueel geval.

Daarbij is van groot belang dat bij alle mogelijke overwegingen die een rol kunnen spelen, zoals het juridische kader, de politieke context, of de financiële en organisatorische implicaties, steeds ook de behoorlijkheid een plaats heeft. In dit onderzoeksproject geeft de Nationale ombudsman daarvoor een aanzet.

Het behoorlijk omgaan met verzoeken om schadevergoeding kan in de eerste plaats vorm worden gegeven door te kiezen voor een opstelling die is gericht op het oplossen van het conflict waaruit de claim voortvloeit, en op het voorkomen van escalatie door het zoveel mogelijk beperken of vermijden van juridische procedures. Voorts brengt het behoorlijk omgaan met schadeclaims mee dat steeds uit eigen beweging wordt nagegaan of enig overheidshandelen reden vormt tot een vorm van compensatie of vergoeding, of tot het verstrekken van informatie over mogelijkheden om schadevergoeding te verkrijgen. Ten slotte is van belang dat wordt gewerkt vanuit een *coulante* opstelling, waarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen, ook in gevallen waarin daartoe een directe juridische basis ontbreekt. Op de volgende twee pagina's wordt dit verder geconcretiseerd.

Conflictoplossende opstelling:

- ▶ De overheid onderzoekt zoveel mogelijk welk conflict er achter een claim schuilgaat, en probeert dat conflict op een passende manier op te lossen.
- ▶ De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is: tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk.

Coulante opstelling:

- ▶ De overheid heeft er oog voor dat er claims zijn van geringe omvang die de overheid redelijkerwijs moet honoreren. In die gevallen stelt de overheid zich coulant op en beroept zich niet zonder goede redenen op precedentwerking, gelijke benhandeling en comptabiliteitsregels.
- ▶ De overheid hanteert een coulante benadering indien vast staat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burger problemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven.

Terughoudende processuele opstelling:

- ▶ De overheid vermijdt zo mogelijk juridische procedures. Andere vormen van geschiloplossing als effectief onderhandelen en mediation kunnen daarbij behulpzaam zijn.
- ▶ De inzet van processuele middelen door de overheid is proportioneel in verhouding tot de identiteit van de burger en de aard van de schade waarom het gaat. Bij redelijke claims van geringe omvang en relatief zwakke wederpartijen is de overheid terughoudender in de neiging tot procederen.
- ▶ Indien in een procedure tegen de overheid door de rechter (in hoogste instantie) een uitspraak is gedaan die van belang is voor andere, analoge gevallen, laat de overheid het niet op procedures in die andere gevallen aankomen.
- ▶ De overheid is terughoudend met het instellen van hoger beroep indien zij in een procedure tegen een burger door de rechter in het ongelijk is gesteld. Zij weegt in dat geval uitdrukkelijk af wat het bredere of anderszins doorslaggevende belang is van een uitspraak van een hogere rechter in de betreffende zaak.
- ▶ In geval van een proefproces in het algemeen belang maakt de overheid een afspraak met de betrokken burger over de vergoeding door het ministerie van diens proceskosten.
- ▶ Indien een burger als gevolg van een te weinig terughoudende processuele opstelling van de overheid in een proces is betrokken, en daarin in het gelijk wordt gesteld, bepaalt de overheid of er kosten bovenop de standaardvergoedingen in redelijkheid moeten worden gecompenseerd.

Proactieve opstelling:

- ▶ De overheid stelt zich proactief op door bij overheidshandelen in het algemeen belang, indien te voorzien is dat individuele burgers daardoor onevenredig benadeeld worden, van tevoren regelingen te treffen voor compensatie van dit nadeel.
- ▶ De overheid vergoedt rente wegens vertragingsschade op verzoek en waar mogelijk uit eigen beweging en dwingt de burger niet daarvoor een procedure te starten.
- ▶ Indien de overheid haar aansprakelijkheid erkent, maar de gestelde hoogte van de schade door haar wordt betwist, vergoedt zij in elk geval het door haar erkende schadebedrag, zodat een eventueel te voeren juridische procedure alleen over het meerdere hoeft te gaan.
- ▶ In het kader van een procedure verschaft de overheid de betrokken burger uit eigen beweging alle informatie die deze nodig heeft om die procedure op gelijkwaardige wijze te kunnen voeren.
- ▶ De overheid informeert de burger zo nodig over de meest passende vorm voor het indienen van een claim.

In de praktijk wordt bovenstaande benadering al vaak toegepast. De ministeries hebben daar zelf een aantal voorbeelden van aangedragen. Dat neemt niet weg dat de overheid meer bewust en consequent kan kiezen voor een conflictoplossende, processueel terughoudende, proactieve en coulante opstelling ten aanzien van verzoeken om schadevergoeding. Door een claim steeds vanuit deze opvattingen tegemoet te treden, doet de overheid recht aan de behoorlijkheid en bevordert zij de eenheid van beleid.

Reactie van de ministers

De ministeries onderschrijven dat de behoorlijkheid ook bij het behandelen van schadeclaims een rol moet spelen. Wel zijn zij erop tegen dat het in dit rapport geformuleerde behoorlijkheidskader op zich weer zou leiden tot in rechte afdwingbare normen. Tijdens een afrondende bespreking tussen de minister van Justitie namens alle ministeries en de Nationale ombudsman zijn de belangrijkste punten besproken en is overeenstemming bereikt over het behoorlijkheidskader zoals hierna geformuleerd.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Afbakening	3
1.3	Doel	4
1.4	Aanpak	4
1.5	Leeswijzer	5
2	Ministeries	6
2.1	Het Ministerie van Algemene Zaken	6
2.2	Het Ministerie van Buitenlandse Zaken	7
2.3	Het Ministerie van Justitie	9
2.4	Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	11
2.5	Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	12
2.6	Het Ministerie van Financiën	14
2.7	Het Ministerie van Defensie	17
2.8	Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	19
2.9	Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat	22
2.10	Het Ministerie van Economische Zaken	24
2.11	Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	26
2.12	Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	29
2.13	Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	30
3	Experts	32
3.1	Gesprekken	32
3.2	Expertmeeting 7 oktober 2008	34
3.3	Bijeenkomst 8 januari 2009	36
3.4	Werkbezoek aan Rijkswaterstaat	38
3.5	De Algemene Rekenkamer	39
4	Dilemma's	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Het belang van behoorlijkheid voor de relatie burger-overheid	41
4.3	Een juridische blik?	42
4.4	Willekeur en ongelijkheid	42
4.5	Precedentwerking	43
4.6	De overheid als procespartij	43
4.7	Aandacht of euro's?	44
4.8	Rechtsgrond versus coulance	45
4.9	Uit eigen beweging	46
4.10	Verantwoorde besteding van middelen	47
4.11	Praktische benadering	48

5	Behoorlijk omgaan met schadevergoeding	49
5.1	Eén rijksoverheid en vele benaderingen?	49
5.2	De behoorlijkheid is een onmisbaar aandachtspunt	49
5.3	Conflictoplossende opstelling	50
5.4	Terughoudende processuele opstelling	51
5.5	Proactieve opstelling	54
5.6	Coulante opstelling	55
5.7	Bewust en consequent in praktijk brengen	57
5.8	Wat betekent de behoorlijkheid voor schadeclaims in de praktijk?	57
6	Wettelijk kader	60
6.1	Routes naar schadevergoeding	60
6.2	Voorontwerp nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten	61
6.3	Toetsing door Nationale ombudsman	61

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ieder jaar ontvangt de Nationale ombudsman tientallen verzoekschriften met een klacht over de afwijzing van een verzoek om schadevergoeding. Een deel van deze verzoekschriften wordt niet in onderzoek genomen omdat de afwijzing valt te kwalificeren als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Vanwege de mogelijkheid van beroep is de Nationale ombudsman dan niet bevoegd een onderzoek in te stellen naar die afwijzing als zodanig.

Afwijzingen waartegen geen beroep op grond van de Awb openstaat, worden door de Nationale ombudsman beoordeeld op basis van een door hem ontwikkeld criterium. Dit houdt in dat marginaal wordt getoetst of de betrokken overheidsinstantie in redelijkheid heeft kunnen weigeren schadevergoeding toe te kennen. Achterliggende gedachte bij deze terughoudende opstelling is dat de burgerlijke rechter bij uitsluiting bevoegd is om te beslissen over de vraag of, op grond van bepalingen van burgerlijk recht, het betrokken bestuursorgaan gehouden is tot schadevergoeding.

De afgelopen jaren heeft de Nationale ombudsman nadrukkelijk stilgestaan bij de verhouding tussen enerzijds de rechtmatigheid en anderzijds de behoorlijkheid van gedragingen van bestuursorganen. In zijn verslag over 2006 heeft de Nationale ombudsman vastgesteld dat het er niet alleen om gaat dat de overheid rechtmatig handelt, maar dat evenzeer van belang is dat het handelen behoorlijk is.

Een keerzijde van de beperkte toetsing door de Nationale ombudsman van afwijzingen van verzoeken om schadevergoeding is dat de behoorlijkheidsvragen daarbij onvoldoende aandacht krijgen. Omdat de Nationale ombudsman het belangrijk vindt dat ook bij de behandeling van verzoeken om schadevergoeding behoorlijk wordt gehandeld, heeft hij besloten een onderzoek uit eigen beweging (artikel 9:26 Awb) in te stellen naar de manier waarop de rijksoverheid omgaat met verzoeken om schadevergoeding. De resultaten van het onderzoek geven hem tevens de mogelijkheid om de terughoudende opstelling van de Nationale ombudsman ten aanzien van schadevergoedingszaken nader te bezien.

1.2 Afbakening

Het project Schadevergoeding door het Rijk is gericht op de behandeling van verzoeken om schadevergoeding door de ministeries. Omdat het daarbij met name gaat om de behoorlijkheidsaspecten van de behandeling, was het mogelijk alle schadezaken bij het onderzoek te betrekken, inclusief de zaken waarin bezwaar en beroep mogelijk is. De ministeries zijn bevraagd over de periode van 1 januari 2006 tot 1 januari 2008. Vanwege de atypische categorie is besloten om de schadezaken van het Parket-Generaal buiten het onderzoek te laten.

1.3 Doel

Het doel van dit onderzoek is de deskundigheid over een behoorlijke behandeling van verzoeken om schadevergoeding te bevorderen en in het verlengde daarvan de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Om dat doel te bereiken is nagegaan welke behoorlijkheidsvereisten bij de behandeling van deze verzoeken een rol spelen en hoe de verschillende ministeries invulling geven aan die vereisten. Daarbij hebben ook de zogenoemde ‘best practices’ bijzondere aandacht gekregen. De Nationale ombudsman geeft, gelet op het doel van dit project, geen oordeel over de bestaande praktijk bij de ministeries.

1.4 Aanpak

Het onderzoek is opgezet in drie fasen. In de eerste fase lag het zwaartepunt vooral bij het verzamelen van informatie van feitelijke aard. Aanvankelijk stond voor ogen dat de schadevergoedingspraktijk van de ministeries geheel in kaart zou worden gebracht. Met het oog daarop is een gedetailleerde vragenlijst gestuurd naar alle ministeries. Tevoren heeft afstemming plaatsgevonden met vertegenwoordigers van enkele ministeries. Daaruit kwam reeds naar voren dat volledige beantwoording niet eenvoudig zou zijn. De vragenlijst is toen op enkele punten verduidelijkt en vereenvoudigd. Toch bleek het ook daarna voor de meeste ministeries moeilijk zo niet onmogelijk om op de meer kwantitatieve vragen een antwoord te geven, met name vanwege het feit dat veel ministeries verzoeken om schadevergoeding niet centraal registreren.

Vervolgens heeft op basis van een eerste beoordeling van de antwoorden van de onderzoeksvragen een verdiepingsslag plaatsgevonden in de vorm van een gespreksronde. Per ministerie is een bijeenkomst georganiseerd tussen vertegenwoordigers van het ministerie en (leden van) het onderzoeksteam. In deze gesprekken is nader ingegaan op de ontvangen antwoorden. Ook is de verkregen informatie gezien tegen de achtergrond van het beeld dat bij de Nationale ombudsman bestaat op basis van ontvangen klachten over de praktijk op elk ministerie. Daarnaast werd tijdens deze bijeenkomsten een aantal dilemma's voorgelegd waarbij schadeverzoeken in het licht van de behoorlijkheid werden gezet. Er werd gevraagd welke mogelijkheden de vertegenwoordigers zien, en welke beletselen door hen worden ervaren bij een behoorlijke behandeling van schadeverzoeken.

In de derde fase van het onderzoek is gesproken met een aantal experts. Aansluitend heeft een expertmeeting plaatsgevonden waar de ministerievertegenwoordigers en de experts van gedachten wisselden over wenselijkheden en mogelijkheden. Hierna is aan de hand van een tussenrapportage en een discussienotitie tijdens een tweede bijeenkomst verder gediscussieerd met de ministerievertegenwoordigers over de invulling van de behoorlijkheid bij de behandeling van verzoeken om schadevergoeding.

1.5 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** staan de resultaten van het onderzoek per ministerie. Van elk ministerie worden de belangrijkste kenmerken weergegeven van de huidige praktijk op de werkvloer.

In **hoofdstuk 3** worden de bijdragen weergegeven van de experts waarmee is gesproken, en wordt een impressie gegeven van de expertmeeting van 7 oktober 2008 en van de tweede bijeenkomst op 8 januari 2009.

Hoofdstuk 4 bevat een weergave van de gesprekken met de ministerievertegenwoordigers over de wijze waarop behoorlijk kan worden omgegaan met verzoeken om schadevergoeding en de gevoelde beletselen daarvoor.

In **hoofdstuk 5** geeft de Nationale ombudsman een beschouwing over de rol van behoorlijkheid bij schadeverzoeken, uitmondend in een behoorlijkheidskader.

Tot slot is in **hoofdstuk 6** het wettelijke kader aangegeven.

2 Ministeries

2.1 Het Ministerie van Algemene Zaken

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft in de onderzoeksperiode 2006 – 2007 tien verzoeken om schadevergoeding ontvangen. Vijf verzoeken betroffen schade aan voertuigen veroorzaakt door zogenoemde pollers, paaltjes die het Binnenhof voor het autoverkeer afschermen. De Afdeling Facilitaire Zaken van het ministerie heeft deze verzoeken behandeld. Van de overige vijf verzoeken zijn er drie doorgezonden naar de betrokken vakminister. Het ministerie oordeelde in de resterende twee zaken dat er geen aanleiding bestond om tot het vergoeden van schade over te gaan. Deze verzoeken waren onderdeel van een klacht en zijn daarom in het kader van de klachtenprocedure behandeld.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007

Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Algemene Zaken	Kerndepartement	10	geen opgave

Het Ministerie van Algemene Zaken kent geen centrale afdeling voor de behandeling van verzoeken om schadevergoeding en er is geen centrale registratie van de verzoeken.

Brieven voor het ministerie worden ontvangen door het Bureau Burgerbrieven van het ministerie en door het informatieloket van de overheid Postbus 51. De meer complexe verzoeken om schadevergoeding worden doorgestuurd naar de Juridische Afdeling van het ministerie.

Vertegenwoordigers van het ministerie gaven aan dat het ministerie een verzoek om schadevergoeding altijd langs civielrechtelijke lijn behandelt. Voor het toekennen van schadevergoeding is steeds een juridische grondslag nodig. Ook de overheid bevindt zich in de civiele rechtsorde en zal zich dan ook civielrechtelijk opstellen. Volgens de ministerie-vertegenwoordigers is de overheid uiteraard verplicht om zich ten opzichte van de samenleving behoorlijk op te stellen, maar moet het recht zijn beloop hebben. Bovendien is de behoorlijkheid al in de civiele procedure geïncorporeerd, aldus de ministerievertegenwoordigers.

Het Ministerie van Algemene Zaken schakelt de landsadvocaat in om proceskansen af te wegen, voor de verplichte procesvertegenwoordiging of als er onvoldoende deskundige kennis binnen het ministerie aanwezig is.

Kern

- *weinig claims*
- *een civielrechtelijke benadering*
- *juridische grondslag vereist*

2.2 Het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft voor dit onderzoek een representatieve selectie gemaakt van onderdelen van het ministerie. Hiervoor zijn dertien diplomatieke vertegenwoordigingen en acht onderdelen van het departement in Den Haag geselecteerd. De bij het onderzoek betrokken departementsonderdelen hebben over de onderzoeksperiode een gering aantal verzoeken tot vergoeding van schade ontvangen. De meeste verzoeken hebben betrekking op het beleidsterrein van de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (DPV). Het gaat dan bijvoorbeeld om onjuistheden op de visumsticker waardoor een geplande reis geen doorgang kon vinden. Maar het ministerie ontvangt ook schadeclaims die voortvloeien uit contracten. Zo worden er bijvoorbeeld in het buitenland ten behoeve van de diplomatieke vertegenwoordigingen contracten afgesloten met aannemers voor bouwwerkzaamheden. Ook hieruit kunnen claims voortvloeien.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007*			
Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Buitenlandse Zaken	Kerndepartement	33	€ 15.271
	Posten	89	€ 3.210

*Schatting van de geselecteerde onderdelen van het ministerie

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kent geen centrale afdeling voor schadeverzoeken, en ook geen centrale registratie van verzoeken om schadevergoeding. De directie of post die de schade heeft veroorzaakt is in eerste instantie verantwoordelijk voor de afhandeling van een verzoek om schadevergoeding. De directeur is budgethouder, en kan bepalen of hij advies vraagt bij de directie Juridische Zaken of het verzoek zelf afdoet. De cultuur bij het ministerie is echter dat een claim wordt doorgestuurd naar de directie Juridische Zaken voor advies over de te volgen procedure. Voor zover het schadeclaims met betrekking tot visa betreft, handelt DPV veelal de verzoeken namens de posten af. Het komt vaak voor dat de claim niet duidelijk is en dat er bijvoorbeeld bewijsstukken ontbreken. DPV neemt dan contact op met de verzoeker. Voor de ambassade is het vaak moeilijker om de benodigde informatie boven tafel te krijgen. De posten beschikken bovendien niet altijd over de kennis om claims af te wikkelen, omdat er veelal geen juristen werken.

Verzoeken om schadevergoeding worden primair beoordeeld aan de hand van het civiele recht. Eerst wordt de vraag beantwoord of het ministerie juridisch aansprakelijk is voor de gestelde schade. Afhankelijk van de uitkomst daarvan wordt de hoogte van de eventueel te vergoeden schade beoordeeld. Als de hoogte van de schade wordt bepaald, worden de vereisten van rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van bijzondere betekenis geacht door het ministerie. In uitzonderlijke gevallen kan wegens coulance worden overgegaan tot gehele of gedeeltelijke vergoeding van de daadwerkelijk geleden schade. Het gaat dan om gevallen waarin er door het ministerie een fout is gemaakt, maar de fout in juridische zin niet tot aansprakelijkheid leidt.

Als het gaat om kleine vergoedingen gaan de directies en posten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het algemeen sneller over tot vergoeding. Het doorlopen van allerlei procedures voor het vaststellen van de onrechtmatigheid en/of aansprakelijkheid kost vaak meer geld dan het uitbetalen van de schadevergoedingen. Bij relatief kleine claims wordt er daarom vaak voor een meer pragmatische houding gekozen.

Bij de afdeling Documentatie en Legalisatie bestaat bijvoorbeeld het voornemen om aan de balie alle kleine claims direct uit te betalen uit een voor degelijke gevallen ingestelde 'pot'.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken tracht zich niet al te formeel op te stellen ten aanzien van een claim. Als het ministerie iets fout heeft gedaan, dan zal het ministerie de aansprakelijkheid aanvaarden. Daarnaast is het ministerie echter ook van mening dat er niet zomaar met gemeenschapsgeld gestrooid mag worden. In beginsel moet er wel een grondslag aanwezig zijn voor de claim, immers de Rekenkamer en de accountantsdienst kijken mee.

In 2006 en 2007 is het ministerie in 17 respectievelijk 23 procedures gedagvaard. Deze zaken betroffen niet steeds de vergoeding van schade als hoofdvordering, maar in elke procedure werd wel steeds een proceskostenvergoeding gevorderd. Het ministerie heeft twee advocaten in vaste dienst die in beginsel de civiele procedures voeren waaronder schadezaken, behalve die zaken die worden overgedragen aan de landsadvocaat. In beginsel wordt de landsadvocaat alleen ingeschakeld bij civiele procedures met een hoog politiek/publicitair afbreukrisico, of in zaken die een zeer specialistisch karakter hebben. Dit zijn voornamelijk ingewikkelde rechtszaken die zich over meerdere jaren uitstrekken. Bij een dagvaarding wordt de kwestie altijd juridisch benaderd. Door het Ministerie van Buitenlandse Zaken te dagvaarden kiest de burger volgens het ministerie voor de juridische weg. Er wordt echter ook gekeken naar de kosten en baten. Als het ministerie een fout heeft gemaakt dan zal geprobeerd worden tot een schikking te komen. Indien het ministerie echter van mening is dat het niet aansprakelijk is, dan zal het ook niet schromen om te procederen.

Gevraagd naar het belang van de behoorlijkheid gaven de vertegenwoordigers van het ministerie aan dat zij de vereisten van rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid het meest relevant achten, gevolgd door het vereiste van een deugdelijke motivering en het *coulance*beginsel. Daarnaast kan het '*égalité*'-beginsel een rol spelen, aldus de ministerie-vertegenwoordigers.

Kern

- *schadeclaims voornamelijk bij diplomatieke posten*
- *centrale advisering door de juridische afdeling*
- *een civielrechtelijke benadering*
- *met enige ruimte voor coulance*

2.3 Het Ministerie van Justitie

Het Ministerie van Justitie kent geen centrale afdeling voor schadeverzoeken, en ook geen centrale registratie van verzoeken om schadevergoeding. De directie of dienst die de schade heeft veroorzaakt, is in eerste instantie verantwoordelijk voor de afhandeling van het verzoek om schadevergoeding. Het ministerie is bezig met de ontwikkeling van een standaard-richtlijn voor de behandeling van schadeverzoeken.

Op het terrein van het Ministerie van Justitie werden in de onderzoeksperiode de meeste verzoeken om schadevergoeding behandeld door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De IND ontving in 2006 28.400 verzoeken om schadevergoeding voor onterechte vrijheidsontneming van vreemdelingen die ter uitzetting in bewaring waren gesteld. In 2007 waren dit er 22.941. De DJI ontving in de jaren 2006 en 2007 jaarlijks ongeveer 150 verzoeken om schadevergoeding voor de tijd die een TBS-veroordeelde in een Huis van Bewaring heeft moeten wachten op plaatsing in een TBS-kliniek. Verder kwamen er bij de DJI in de onderzoeksperiode ongeveer 225 claims binnen naar aanleiding van de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost in oktober 2005.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007*			
Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Justitie	Kerndepartement	97	geen opgave
	DJI	600	geen opgave
	IND	51.691**	€ 11.880.483

* Schatting

** Waarvan 51.341 verzoeken in het kader van bewaringsprocedures

De IND heeft de behandeling van schadevergoedingsverzoeken de afgelopen jaren geprofessionaliseerd. Bij de IND zijn 24 schadespecialisten werkzaam. Deze medewerkers zijn echter niet voltijds met schadevergoeding bezig. Zij hebben ook andere taken. Er worden informatiebijeenkomsten, en andere vormen van kennisuitwisseling georganiseerd, en er wordt gebruik gemaakt van werkinstructies. Zo mogelijk wordt de claim informeel behandeld. De ongeveer honderd medewerkers van de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND behandelen verzoeken om vergoeding voor onterechte vrijheidsontneming. Voor de behandeling van dit soort zaken zijn interne richtlijnen opgesteld. Bij de behandeling wordt getoetst of de vrijheidsbeneming onrechtmatig was. Als dat het geval is, wordt er gekeken om welke tijdsduur het gaat. Aan de hand daarvan wordt de hoogte van de schadevergoeding berekend.

De DJI maakt geen gebruik van interne richtlijnen voor het afhandelen van verzoeken om schadevergoeding. Volgens de DJI is ieder verzoekschrift anders. Wanneer toch sprake is van vergelijkbare zaken, zoals naar aanleiding van de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost, worden die zoveel mogelijk naar gelijkheid afgehandeld.

Veelal behandelen de directeuren van de inrichtingen de verzoeken om schadevergoeding. Bij complexe zaken wordt de claim doorgestuurd naar de juridische afdeling van de DJI. Er is naar schatting ongeveer 1,5 fte gemoeid met de behandeling van claims. De DJI handelt

zoveel mogelijk oplossingsgericht. Na ontvangst van het verzoek om schadevergoeding gaat de DJI op zoek naar de reden waarom het verzoek is gedaan. Door deze aanpak kunnen veel verzoeken op informele wijze worden afgehandeld. Als de betrokkene niet tevreden is met een informele wijze van behandeling van het verzoek, wordt het verzoek door de DJI formeel afgehandeld.

Verzoeken om schadevergoeding worden door het kerndepartement van het Ministerie van Justitie primair beoordeeld aan de hand van de aansprakelijkheid zoals die voortvloeit uit het civiele recht. Eerst wordt de vraag beantwoord of het ministerie juridisch aansprakelijk is voor de gestelde schade. Afhankelijk van de uitkomst daarvan wordt de hoogte van de eventueel te vergoeden schade beoordeeld.

Na ontvangst van een dagvaarding, wordt die door de IND of de DJI beoordeeld. Als het achterliggende probleem zich ervoor leent, wordt alsnog naar een oplossing gezocht. Indien dat niet mogelijk is, wordt de dagvaarding doorgestuurd naar de afdeling Juridische Zaken van het Ministerie van Justitie. Deze afdeling beoordeelt of het inschakelen van de landsadvocaat nodig is.

In het kader van dit onderzoek heeft een aantal medewerkers van de verschillende diensten van het ministerie zich in een speciale bijeenkomst gebogen over de vraag welke behoorlijksvereisten van belang zijn voor de behandeling van schadeclaims. De vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie gaven aan die bijeenkomst als zeer zinvol te hebben ervaren. Door met elkaar te praten over de praktijk van de behandeling van claims hebben ze veel van elkaar kunnen leren.

Uit de bijeenkomst is gebleken dat de ministerievertegenwoordigers de vereisten van hoor en wederhoor, administratieve nauwkeurigheid en actieve en adequate informatieverwerking het meest relevant achten, gevolgd door de vereisten van onpartijdigheid, redelijkheid en gelijkheid en het motiveringsvereiste.

De DJI stelt het vereiste van bijzondere zorg toe te passen bij TBS-passanten. Na een verblijf van vier maanden in een Huis van Bewaring in afwachting van plaatsing in een TBS-kliniek doet de DJI hen uit eigen beweging een voorstel voor een vergoeding voor de periode die zij onrechtmatig in het Huis van Bewaring doorbrengen. Als de TBS-passant zich in het voorstel kan vinden, wordt er een vaststellingsovereenkomst gesloten.

De DJI past in bijzondere gevallen *coulance* toe, zoals bij de schadeclaims als gevolg van de brand op Schiphol-Oost. De gestelde schades van zoekgeraakte spullen werden bijna allemaal vergoed. Daarnaast zijn de slachtoffers en de nabestaanden voor zover mogelijk benaderd over de mogelijkheid tot het indienen van een claim.

Kern

- *DJI: oplossingsgerichte aanpak, zoeken naar reden van verzoek, proactieve opstelling*
- *IND: schadespecialisten en werkinstructie*
- *Kerndepartement: ontwikkeling van een standaard-richtlijn voor de behandeling van schadevergoedingszaken*

2.4 Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2006 31 verzoeken om schadevergoeding ontvangen en 33 in 2007. Het betrof met name verzoeken op het terrein van de Wet veiligheidsonderzoeken op grond waarvan een verklaring van geen bezwaar kan worden afgegeven. De vermeende schade zag op misgelopen bezoldiging en pensioen, kosten van rechtsbijstand, materiële schade en gederfde winst.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007*			
Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Kerndepartement	64	€ 48.084 en PM
	Dienst Regelingen**	14	€ 37.511

* Schatting

**Dienst Regelingen voert in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen uit

De behandeling van verzoeken om schadevergoeding is niet centraal georganiseerd bij het ministerie. Verzoeken om schadevergoeding worden behandeld op de beleids- of stafafdeling die het aangaat en deze behandeling is niet anders dan de behandeling van andere verzoeken. Zo nodig wordt advies gevraagd aan de Afdeling Juridisch Adviseur, de afdeling Financiën en Economische Zaken of aan de Auditdienst.

Daarnaast ontvangt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook verzoeken om een tegemoetkoming op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen. Deze worden in opdracht van het ministerie behandeld door de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen is tot nu toe vier keer van toepassing verklaard. De laatste twee keer na overstromingen in 2003. Gedupeerden van een ramp kunnen op grond van deze regeling een tegemoetkoming in de schade vragen. Indien een aanvraag wordt afgewezen staat hiertegen de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. In gevallen waarin beroep werd aangetekend werd door een deel van de gedupeerden verzocht om vergoeding van de proceskosten, het griffierecht en/of de rentekosten. Deze verzoeken maken onderdeel uit van de beroepsprocedure en worden derhalve door de bestuursrechter afgehandeld. In 2006 zijn zes van dergelijke verzoeken ontvangen en in 2007 waren dit er acht.

Voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het na ontvangst van een verzoek om schadevergoeding van belang om duidelijkheid te krijgen over de intentie van verzoeker en over de werkelijk geleden schade. Wat is het verhaal achter de claim? Is er daadwerkelijk sprake van een claim of is het meer een uiting van ongenoegen. Het eerste contact vindt soms telefonisch plaats. Bij voorkeur gebeurt het bij het ministerie echter schriftelijk, vanwege het belang dat aan dossiervorming wordt gehecht. Anders dan bij de behandeling van burgerbrieven of bij de behandeling van verzoeken op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen heeft het ministerie geen speciale

instructies of richtlijnen voor de behandeling van schadezaken. De wijze van presentatie van het verzoek om schadevergoeding bepaalt op welke wijze het verzoek binnen het ministerie wordt behandeld. Als concreet is aangegeven welke schadeposten er zijn, dan wordt het civiele traject gekozen. Het is echter niet zo dat als een burger wordt vertegenwoordigd door een advocaat, het ministerie direct aan een civiele procedure denkt. Er kunnen altijd redenen zijn om een conflict niet door middel van een procedure op te lossen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties acht in het bijzonder de behoorlijkheidsvereisten hoor en wederhoor en motivering van betekenis bij de behandeling van verzoeken om schadevergoeding. Het vereiste van hoor en wederhoor draagt er volgens het ministerie zorg voor dat alle relevante feiten en omstandigheden die van belang zijn bij het bepalen van de schade ter tafel kunnen komen. Het vereiste van motivering bestaat, zo stelt het ministerie, uit drie bouwstenen: relevante wettelijke voorschriften, relevante feiten en belangen en een deugdelijke redenering. Het ministerie beschouwt rechtmatigheid als de leidraad bij het vergoeden van schade, omdat er sprake is van besteding van algemene middelen. In de onderzoeksperiode is het ministerie niet één keer via een dagvaarding betrokken in een civiele procedure met betrekking tot een schadeclaim.

Het ministerie heeft geen ervaring met andere soorten van compensatie dan een financiële vergoeding, noch met alternatieve wijzen van afdoen van een verzoek om schadevergoeding.

Kern

- *aandacht voor het verhaal achter de claim*
- *hoor en wederhoor en motivering zijn belangrijke vereisten*
- *rechtmatigheid is de leidraad*

2.5 Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ontvangt relatief weinig schadevergoedingsverzoeken. In de jaren 2006 en 2007 heeft het ministerie vijf schadevergoedingsverzoeken ontvangen verspreid over de diverse buitendiensten van het ministerie. De claims op grond van de Monumentenwet 1988 die leiden tot een appellabel besluit zijn niet meegeteld. De schadeclaims hebben betrekking op het voortijdig beëindigen van een overeenkomst (1), inbreuk portretrecht (1) en de Monumentenzorg (3).

Het ministerie registreert de ontvangen schadevergoedingsverzoeken niet afzonderlijk. Ook kent het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geen richtlijnen, werkinstructies of protocollen voor de manier waarop schadeclaims behandeld moeten worden.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007

Ministerie	Organisatie-onderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	(buiten)diensten	5	€ 19.000

In het algemeen stuurt het ministerie schadeclaims door naar de juridische afdeling, de directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ). De directie stuurt op haar beurt de claims door naar het dienstonderdeel waar de claim betrekking op heeft. Deze is verantwoordelijk voor de behandeling en afhandeling van het verzoek. Het staat het dienstonderdeel echter vrij om zich voor advies te wenden tot de directie WJZ. Het dienstonderdeel beslist vervolgens of het advies wordt overgenomen. De directie WJZ heeft een aantal modelbrieven ontwikkeld die de directies kunnen gebruiken bij de afdoening. In sommige gevallen voorziet de directie WJZ bij het doorsturen de claim al van een advies. Dat zijn met name die gevallen waar de directie WJZ al ervaring mee heeft.

De claims op grond van de Monumentenwet 1988 die uitmonden in een voor bezwaar vatbare beslissing worden door een zogenaamde schadecommissie behandeld. Deze commissie komt een keer per jaar bijeen.

Binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt getracht een claim niet alleen juridisch maar vooral ook pragmatisch te benaderen. Als de situatie zich daarvoor leent dan bestaat bij het ministerie de mogelijkheid van mediation en bemiddeling. Dit wordt overigens niet alleen specifiek op het gebied van schadevergoedingszaken gedaan. Op dit moment wordt er in twee zaken mediation toegepast. Binnen het ministerie wordt verder gestimuleerd dat degene die een verzoek indient direct wordt gebeld, ook als het verzoek een claim betreft. 'Direct bellen' wordt gezien als de ideale manier om helder te krijgen wat de burger wil. Gaat het hem daadwerkelijk om schadevergoeding of is er iets anders aan de hand? Daarnaast wordt het gezien als een mogelijkheid om de burger een luisterend oor te bieden. Het is volgens de ministerievertegenwoordigers de burger niet altijd te doen om het behalen van zijn gelijk.

In de onderzoeksperiode is het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap niet gedagvaard door een burger. Bij een dagvaarding wordt altijd de landsadvocaat ingeschakeld. De dagvaarding komt langs de directie WJZ, maar deze doet er inhoudelijk niets mee.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap acht alle behoorlijkheidsvereisten van betekenis. In het kader van schadevergoedingszaken hecht het ministerie met name waarde aan professionaliteit en correcte bejegening. Deze vereisten ziet het ministerie als containerbegrippen voor de andere behoorlijkheidsvereisten, zoals bijvoorbeeld hoor en wederhoor, fair play, coulance en actieve informatieverstrekking.

Kern

- *weinig schadevergoedingsverzoeken*
- *pragmatische aanpak*
- *hecht waarde aan het contact met verzoeker*
- *maakt gebruik van het instrument mediation*

2.6 Het Ministerie van Financiën

Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich wat betreft het Ministerie van Financiën op het Directoraat-Generaal Belastingdienst en de Belastingdienst, alsmede op de agentschappen Domeinen Roerende Zaken (DRZ) en Domeinen Onroerende Zaken (DOZ).

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007			
Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Financiën	DG Belastingdienst en Belastingdienst	geen opgave	geen opgave
	DRZ	104	€ 107.104
	DOZ	3*	€ 7.850*

*Schatting

Directoraat-Generaal Belastingdienst en de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft in de onderzoeksperiode veel verzoeken om schadevergoeding ontvangen. Het exacte aantal is niet bekend, omdat niet alle schadevergoedingsverzoeken worden geregistreerd. Verzoeken om schadevergoeding in een fiscale procedure worden bijvoorbeeld niet afzonderlijk geregistreerd, omdat deze vaak meeliften in de beroepsprocedures.

In het onderzoeksjaar 2006 is de Belastingdienst 17 keer gedagvaard en in 2007 was dat 24 keer het geval.

Bij het Directoraat-Generaal Belastingdienst houden twee mensen zich voltijds bezig met schadevergoedingsverzoeken. Bij de Belastingdienst zijn het met name de klacht-behandelaren die verzoeken om schadevergoeding behandelen. De verzoeken om schadevergoeding in lopende fiscale procedures worden behandeld door de behandelend inspecteur.

De meeste claims die de Belastingdienst ontvangt, komen voort uit of vormen een onderdeel van een klacht. De klacht en de claim worden afzonderlijk behandeld. De klacht wordt door de Belastingdienst overeenkomstig het bepaalde in afdeling 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht behandeld. De claim wordt via de civielrechtelijke of bestuursrechtelijke weg behandeld.

Voor de behandeling van verzoeken om schadevergoeding door het Directoraat-Generaal Belastingdienst en de Belastingdienst zijn procedures ontwikkeld die zijn gebaseerd op het begrip onrechtmatige daad van artikel 6:162 BW. Tot een claim van € 5.000 mag de Belastingdienst deze zelf behandelen. Als er naar de mening van de Belastingdienst sprake is van onrechtmatig handelen, dan wordt beoordeeld welke schade voor vergoeding in aanmerking komt. Hierbij worden de criteria zoals ontwikkeld in de jurisprudentie gevolgd. In deze fase is een compromis niet aan de orde. Als de Belastingdienst van oordeel is dat er sprake is van een onrechtmatige daad en er daardoor schade is die voor vergoeding in aanmerking komt, doet de Belastingdienst de burger een aanbod. In dit kader kan ook een compromis tot stand komen.

Het ministerie stelt dat het bewijs van schade tot € 500 coulant wordt benaderd. Verder stelt het ministerie ongevraagd rente te vergoeden.

Ten aanzien van coulance stelt het Ministerie van Financiën het volgende. Alleen als de Belastingdienst vaststelt dat er geen sprake is van onrechtmatig handelen, kan uit coulance overwegingen toch een vergoeding worden aangeboden. Of er aanleiding is een dergelijke vergoeding aan te bieden, dient van geval tot geval te worden beoordeeld. Daarbij dient te worden bedacht dat de Belastingdienst en de belastingplichtigen een doorlopende relatie hebben. Een vergoeding die strikt juridisch gezien niet afdwingbaar is, kan die relatie verbeteren dan wel herstellen. De Belastingdienst maakt in voorkomende gevallen gebruik van bemiddelings- en mediationstechnieken. Soms wordt er gekozen voor een andere vorm van compensatie, zoals bijvoorbeeld een bloemetje.

De burger kan om een heroverweging bij het Directoraat-Generaal Belastingdienst verzoeken als hij het met de beslissing van de Belastingdienst niet eens is. Het Directoraat behandelt daarnaast ook verzoeken om schadevergoeding waarbij de claim meer dan € 5.000 bedraagt.

DRZ

DRZ ontving in het onderzoeksjaar 2006 47 verzoeken om schadevergoeding en in het jaar 2007 57 verzoeken. Bij DRZ komen over het algemeen twee typen claims voor. Het eerste type betreft schade in verband met vermissing van eigendommen (2006:24 en 2007:35). Van deze verzoeken zijn er in totaal 18 toegekend. Het tweede type is een aan de verkoop van DRZ gerelateerd verzoek om schadevergoeding. Dit betreffen met name verzoeken waarbij het bij DRZ aangeschafte roerend goed niet aan de verwachtingen van de koper voldeed. Van deze verzoeken zijn er in totaal 13 toegekend.

Bij DRZ is 1 fte bezig met de behandeling van schadevergoedingsverzoeken. In 2006 heeft DRZ in totaal € 29.293,05 aan schadevergoeding toegekend, in 2007 was dit € 77.811,29.

Tegen DRZ is in 2006 en 2007 in totaal vier keer een civiele procedure aangespannen. In twee van deze zaken is de landsadvocaat ingeschakeld.

Volgens DRZ is er sprake van een toename van het aantal ingediende schadeclaims. Burgers zouden beter weten welke wegen zij moeten bewandelen om hun geleden schade vergoed te krijgen. Ook maken burgers steeds vaker gebruik van de mogelijkheid gehoord te worden naar aanleiding van een schadevergoedingsverzoek.

DRZ behandelt de verzoeken om schadevergoeding in bijna alle gevallen via de klachtenprocedure. DRZ wil bij het beoordelen van schadeverzoeken alle omstandigheden van het geval meewegen. Hierbij worden de toepasselijke normen, die voortvloeien uit wet en jurisprudentie (waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) meegenomen.

Op dit moment herziet DRZ haar klachtenprocedure. Hierbij neemt zij een informele afhandeling van klachten in overweging. Dit was een van de aanbevelingen van de Nationale ombudsman naar aanleiding van een onderzoek uit eigen beweging naar de wijze waarop DRZ de waarde taxeert van in beslag genomen auto's, de uitkomsten van deze taxaties, en de behandeling van klachten daarover (2007/250).

DRZ biedt in voorkomende gevallen andere vormen van compensatie dan een financiële vergoeding. Zo biedt DRZ sinds 2008 in sommige gevallen naast een brief met excuses tevens een bloemetje aan, als blijk van medeleven. Binnen DRZ wordt geen gebruik gemaakt van bemiddelings- en mediationstechnieken.

DRZ is in 2006 drie keer gedagvaard en in 2007 was dit twee keer.

DOZ

DOZ ontving in de onderzoeksperiode ongeveer drie verzoeken om schadevergoeding. Schadevergoedingszaken zijn gerelateerd aan de verkoop of verhuur van een onroerend goed. Bij benadering werd in 2006 € 3.850 aan schadevergoeding toegekend, en in 2007 ongeveer € 4.000.

Voor de behandeling van schadevergoedingsverzoeken maakt DOZ geen gebruik van richtlijnen. Net als DRZ streeft DOZ ernaar alle omstandigheden van het geval in ogenschouw te nemen bij de beslissing op een claim.

Directoraat-Generaal Belastingdienst, Belastingdienst, DRZ en DOZ

Het ministerie stelt dat het wettelijk kader om een schadeverzoek inhoudelijk te beoordelen dwingend is vastgelegd in het schadevergoedingsrecht.

Verzoeken om schadevergoeding worden binnen het ministerie primair aan de hand van het civiele recht getoetst. Eerst wordt de vraag beantwoord of het ministerie juridisch aansprakelijk is voor de beweerdelijk geleden schade. Afhankelijk van de uitkomst daarvan wordt de hoogte van de eventueel te vergoeden schade beoordeeld. De behoorlijksvereisten spelen volgens het ministerie een beperkte rol bij de behandeling van verzoeken om schadevergoeding.

De landsadvocaat wordt ingeschakeld zowel voor juridische procedures, als voor het verkrijgen van een extern juridisch advies. Dit laatste gebeurt als specifieke deskundigheid noodzakelijk is of als op politieke gronden behoefte is een extern onafhankelijk juridisch advies of een second opinion. De afdeling Juridische Zaken van het Ministerie van Financiën beoordeelt of het zinvol is om de advocaat van het ministerie danwel de landsadvocaat in te schakelen.

Kern

- *een civielrechtelijke benadering*
- *coulante benadering ten aanzien van bewijs van schade tot € 500*

2.7 Het Ministerie van Defensie

Het Ministerie van Defensie heeft te maken met een relatief groot aantal claims. Deze worden voor het overgrote deel behandeld door het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening (JDV) van het ministerie. Het exacte aantal claims is niet vast te stellen, omdat het ministerie bij de registratie geen onderscheid maakt tussen zaken waarin aan het ministerie schadevergoeding wordt gevraagd, en zaken waarin het ministerie zelf verhaal zoekt. In 2006 was dit totale aantal 2.328 (waarvan in 1.126 gevallen vergoeding plaatsvond voor een totaalbedrag van € 4.200.473), en in 2007 ging het om in totaal 2.353 zaken (1.028 vergoedingen voor een totaalbedrag van € 3.961.873). Een bijzondere categorie van gevallen vormen de verzoeken om vergoeding van letselschade van het eigen personeel (in 2006 waren dit 152 verzoeken en in 2007 358). Daarnaast worden door de Dienst Vastgoed Defensie en de Directie Juridische Zaken nog een klein aantal civiele procedures behandeld met betrekking tot civielrechtelijke contracten, voornamelijk aanbestedingszaken (in 2006 en in 2007 in totaal acht zaken).

Het zwaartepunt ligt bij de (hoofdzakelijk civielrechtelijke) behandeling van zaken waarin door het Ministerie van Defensie schade is toegebracht aan derden in het kader van de uitvoering van oefeningen en militaire operaties (sectie Claims, 12 fte), en op de (bestuursrechtelijke) behandeling van letselschadeclaims van Defensiepersoneel in dat kader (sectie Claims/letsel, 6 fte); tot april 2008 gebeurde dit laatste overigens nog door de commandanten van de betrokken Defensie-onderdelen. Op bezwaar beslist de Hoofddirecteur Personeel. Claims van eigen personeel die geen betrekking hebben op letsel worden nog steeds door de commandanten behandeld. Om hoeveel gevallen dit gaat en hoe de primaire behandeling ervan plaatsvindt, is niet bekend.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007*			
Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Defensie	Kerndepartement	duizenden	€ 8.237.346

*Schatting

Wanneer een schademelding wordt ontvangen, stelt een schadebehandelaar van de sectie Claims een onderzoek in naar de toedracht, schuldvraag en aansprakelijkheid. Doorgaans wordt vervolgens gestreefd naar een minnelijke schikking. In bijna alle gevallen lukt dat ook. In 2006 en in 2007 is het ministerie, buiten de hiervoor genoemde aanbestedingszaken, slechts in twee zaken gedagvaard. In die gevallen is de landsadvocaat erbij betrokken. De behandelduur van de verzoeken bedraagt veelal één tot drie maanden. In geval van zware letselschade kan de behandeling veel langer duren. Dat geldt ook voor enkele uitzonderlijke gevallen die door de Directie Juridische Zaken worden behandeld. Er is een tendens waarneembaar dat het aantal claims van het eigen personeel toeneemt. Speciale aandacht gaat uit naar de bijzondere categorie van militairen of ex-militairen met klachten die zijn gerelateerd aan het post-traumatische stress-syndroom.

Het ministerie wil claims behoorlijk behandelen. Het begrip behoorlijk wordt aldus ingevuld dat het er vooral om gaat dat niet wordt geprobeerd onder claims uit te komen, maar om zorgvuldig vast te stellen of het ministerie aansprakelijk is, en indien dat het geval is, ook uit te betalen. Het besef speelt mee dat de burger zich in een afhankelijke positie bevindt.

De behandeling van de claims vindt langs juridische lijnen plaats. Het ministerie hecht aan een goede communicatie, en ziet het belang van het onderkennen van het conflict dat aan de claim ten grondslag ligt, maar is ook huiverig voor het werken buiten de juridische procedures om. Immers, de Algemene wet bestuursrecht waarborgt dat bepaalde normen worden gehanteerd en ook de civiele procedure biedt duidelijkheid en zuiverheid.

Contact opnemen met de burger door hem te bellen en samen met hem te komen tot een oplossing van het conflict, wordt gezien als risicovol: de burger kan menen dat het ministerie onder de claim uit probeert te komen, of juist dat er bij het ministerie al te gemakkelijk iets te halen valt. Het ministerie ziet er meer in de claim serieus te benaderen. Als de burger kan aantonen dat het ministerie onrechtmatig heeft gehandeld, moet worden uitgekeerd. Maar als dat niet het geval is, mag ook geen gemeenschapsgeld worden uitgegeven.

Dat wil overigens niet zeggen dat nooit wordt uitgekeerd bij rechtmatig optreden. Een bijzonder voorbeeld is het geval waarin een Defensie-helikopter bij een oefening hoogspanningsmasten raakte. Hoewel nog niet vaststond dat sprake was van onrechtmatigheid, is wel al tot schadeuitkering overgegaan. Ook met schadeclaims als gevolg van laagvlieg-oefeningen wordt soepel omgegaan.

Het Ministerie van Defensie kiest ten aanzien van sommige claims voor een coulante opstelling, en neemt claims, met het oog op de maatschappelijke zorgvuldigheid en ook het voorkomen van nadelige gevolgen zoals imago-schade in behandeling. Daarbij dient dan wel de betrokkenheid van het ministerie bij het ontstaan van de schade aannemelijk te worden gemaakt.

In 2006 vond op de A28 een kettingbotsing plaats waarbij 65 auto's waren betrokken. De kettingbotsing werd veroorzaakt door een dichte mist. Niet duidelijk was of de rookbommen die een peloton van de Nederlandse landmacht had gebruikt bij een oefening mede hadden bijgedragen aan deze dikke mist. Hoewel het ministerie van mening was dat het rechtmatig had gehandeld, besloot het ministerie toch om een aantal claims in te willigen.

Kern

- *veel schadezaken*
- *behandeling door gespecialiseerde sectie*
- *juridische insteek*
- *weinig rechterlijke procedures*
- *pragmatische benadering*

2.8 Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer registreert verzoeken om schadevergoeding niet afzonderlijk. Naar schatting heeft het ministerie in de periode 2006 en 2007 tientallen claims ontvangen. Het overgrote deel van deze claims is afkomstig van bedrijven. Het ministerie ontvangt jaarlijks maar enkele claims van burgers, voornamelijk van eigen personeel.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007*			
Ministerie	Organisatie-onderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Kerndepartement	tientallen	€ 25.000.000

*Schatting

De aard van de schadevergoedingsverzoeken die het ministerie ontvangt is zeer divers. De verzoeken kunnen betrekking hebben op schade die gerelateerd is aan te late betaling (rentevergoeding), vergoeding van gemaakte proceskosten die verband houden met een door de bestuursrechter vernietigd besluit, schade geleden door personeel in de uitoefening van de functie, in het kader van de rijks huisvesting, maar ook in de vorm van verzoeken om nadeelcompensatie, bijvoorbeeld in het kader van de Beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier', de sanering van lpg-stations en vuurwerkbedrijven, of de stagnering van de inburgeringscursussen.

Voor de behandeling van schadeclaims wordt geen gebruik gemaakt van bijzondere werkinstructies of voorschriften. Het ligt aan de aard van de verzoeken om schadevergoeding op welke manier deze behandeld worden. Claims van bedrijven worden doorgaans civielrechtelijk behandeld. De behandeling van claims van burgers (meestal het eigen personeel) gebeurt in verreweg de meeste gevallen op een vormvrije manier. Verzoeken om schadevergoeding gebaseerd op nadeelcompensatieregelingen leiden vaak tot een besluit in de zin van de Awb.

Het ministerie heeft een aantal jaren geleden een groot aandeel in de uitvoering van subsidieregelingen en programma's uitbesteed aan SenterNovem, een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken. De schadevergoedingsverzoeken die hieruit voort vloeien worden ook door SenterNovem behandeld en zijn niet meegenomen in de telling.

De behandeling van schadevergoedingsverzoeken, voor zover die niet verband houden met nadeelcompensatieregelingen, vindt in het algemeen plaats op de juridische afdeling van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (BJZ). Dit gebeurt na overleg met het verantwoordelijke dienstonderdeel. BJZ heeft een adviserende rol. Het is echter het verantwoordelijke dienstonderdeel, tevens budgethouder, dat de uiteindelijke beslissing neemt. De ervaring is dat de adviezen van de juridische afdeling in de meeste gevallen worden overgenomen. In een enkel geval legt het dienstonderdeel het advies naast zich neer.

Een voorbeeld is een schadevergoedingsverzoek in verband met het stopzetten van een project dat een ICT bedrijf uitvoerde voor het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Volgens de voorwaarden kon de aannemer aanspraak maken op compensatie. Het bedrijf was echter onderaannemer. De hoofdaannemer claimde niet. Formeel gezien hoefde het ministerie de onderaannemer niet te compenseren. BJZ adviseerde toch om het bedrijf enig vorm van compensatie aan te bieden. Het dienstonderdeel heeft het advies echter uit vrees voor mogelijke precedentwerking niet overgenomen.

De Rijksgebouwendienst heeft een eigen juridische afdeling, waar de claims die betrekking hebben op de Rijksgebouwendienst worden behandeld.

Ook de nadeelcompensatieregelingen worden door de verantwoordelijke dienstonderdelen zelf behandeld. Bij verzoeken om nadeelcompensaties wordt geen jurist geconsulteerd. Deze verzoeken vragen vaak ook om een technische beoordeling en niet om een juridische.

De ministerievertegenwoordigers geven aan dat schadeclaims voortkomend uit nadeelcompensatieregelingen vrij formeel worden afgehandeld. Als voorbeeld wordt genoemd de regeling 'Ruimte voor de Rivier'. Een schadecommissie bestaande uit drie mensen behandelt de schadeclaims voor deze regeling. De oorspronkelijke regeling was erg beperkt. Inmiddels is er een nieuwe beleidslijn, waardoor er iets meer ruimte is om een claim meer oplossingsgericht te benaderen en in voorkomende gevallen te schikken. De ministerievertegenwoordigers geven aan dat het in bepaalde gevallen echter onontkoombaar is om strikte regelingen op te stellen. Dit om de rechtsbescherming en het gelijkheidsbeginsel te waarborgen.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toetst verzoeken om schadevergoeding aan het geldend recht, bijvoorbeeld aan de criteria van de onrechtmatige daad, of in het geval van nadeelcompensatie aan de criteria die zijn beschreven in de regelingen. Met de claims van het eigen personeel gaat het ministerie volgens de vertegenwoordigers echter makkelijker om. De indruk is dat deze claims vaak worden toegewezen. Het betreft vaak kleine bedragen, waarbij procederen meer geld kost dan het bedrag dat geclaimd wordt. Bij bedrijven gaat het vaak om hoge bedragen. Men is dan meer geneigd om de zaak juridisch te benaderen aldus de vertegenwoordigers.

Vergoedingen uit coulance vinden voornamelijk plaats aan leden van het eigen personeel. Als voorbeeld noemen de ministerievertegenwoordigers een personeelslid die met zijn mobieltje, dat zich in zijn broekzak bevond, tegen een scherpe rand van een tafel aanliep waardoor het mobieltje beschadigd raakte. Het ministerie vergoedde het mobieltje zonder na te gaan of het juridisch verplicht was te betalen. Het ging ongeveer om een bedrag van € 100.

In 2006 en 2007 is het ministerie in totaal vier keer gedagvaard. In geval van een civiele procedure schakelt BJZ of de juridische afdeling van de Rijksgebouwendienst altijd de

landsadvocaat in. Dit heeft enerzijds te maken met de verplichte procureurstelling in geval van rechtbankprocedures en anderzijds met het feit dat het ministerie geen advocaten in loondienst heeft. In samenspraak met BJZ en de betreffende beleidsafdeling neemt de landsadvocaat het verweer ter hand. Als duidelijk is dat een civiele procedure onontkoombaar is, dan wordt de landsadvocaat al tijdens het voortraject ingeschakeld.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vindt met name de materiële behoorlijkeheidsvereisten als redelijkheid en coulançe van bijzonder belang bij de behandeling van schadevergoedingsverzoeken. Deze criteria brengen volgens het ministerie tot uitdrukking dat schadevergoedingen niet alleen rechtens, maar ook op grond van redelijkheid en billijkheid worden benaderd.

Als voorbeeld noemen de vertegenwoordigers de situatie dat een minister tijdens een werkbezoek een financiële toezegging doet waarvoor geen grondslag bestaat. Redelijkheid en billijkheid kunnen worden toegepast om ervoor te zorgen dat de toezegging nagekomen kan worden.

Bij de procedurele afwikkeling van schadeclaims staan volgens het ministerie formele behoorlijkeheidscriteria als voortvarendheid en hoor en wederhoor voorop. Het ministerie is overigens van mening dat veel van de door de Nationale ombudsman gehanteerde behoorlijkeheidscriteria terug te vinden zijn in juridische begrippen als zorgvuldigheid in het maatschappelijk verkeer, redelijkheid en billijkheid en andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Door de behandeling van schadevergoeding onder te brengen bij de juridische afdeling BJZ wordt volgens het ministerie gewaarborgd dat recht wordt gedaan aan de behoorlijkeheidsvereisten. Deze afdeling is namelijk bij uitstek bekend met de materiële en de formele behoorlijkeheidsvereisten.

Binnen het werkveld van het ministerie komt het vaak voor dat uit eigen beweging wordt bekeken of burgers of bedrijven recht hebben op een schadevergoeding. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vergoedt wettelijke rente echter niet uit eigen beweging.

Kern

- *met name claims van bedrijven*
- *juridische houding ten opzichte van claims van bedrijven*
- *coulant ten aanzien van claims van personeel*

2.9 Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het omgaan met schadeverzoeken speelt binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vooral een rol bij Rijkswaterstaat. In 2006 werden door Rijkswaterstaat ruim 1000 verzoeken om schadevergoeding ontvangen en in 2007 waren dat er bijna 1400. Bij de beleidskern en bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat komen verzoeken om schadevergoeding relatief weinig voor. In dezelfde periode heeft de hoofddirectie Juridische Zaken van het ministerie zeven verzoeken ontvangen en de Inspectie ongeveer tien.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007*			
Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Verkeer en Waterstaat	Rijkswaterstaat	2.400	geen opgave

*Schatting

De verzoeken om schadevergoeding hebben betrekking op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als verantwoordelijke voor de aanleg, het onderhoud, het verkeersmanagement en het beheer van het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en rijkswatersystemen.

Tot 2005 vond de behandeling van schadeverzoeken plaats in de vijftig verschillende districten van Rijkswaterstaat. Daarna is de behandeling van verzoeken om schadevergoeding geconcentreerd bij de Rijkswaterstaat Corporate Dienst, Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed. Als er sprake is van een specifieke nadeelcompensatieregeling geschiedt de uitvoering door de regionale diensten of door de projectdirectie van Rijkswaterstaat.

Bij de Corporate Dienst is expertise gegroepeerd rond civiele schadeclaims, bestuurlijke schadeclaims en bij de advocaten in dienstbetrekking. In totaal gaat het om ongeveer 40 fte's (totale loonkosten circa € 2,5 miljoen). De expertise bij Rijkswaterstaat berust bij ervaren behandelaars en voormalige werknemers van verzekeraars. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat streeft ernaar niet te snel een verzoek te juridiseren. Waar mogelijk wordt bij de verzoeker gesondeerd waar het deze werkelijk om te doen is, aandacht of euro's, en wordt zo veel mogelijk getracht procedures te voorkomen.

In het opleidingstraject van de medewerkers van de Corporate Dienst wordt ook aandacht besteed aan aspecten van goede communicatie met de verzoeker, zoals het zich in contact met verzoeker richten op belangen in plaats van standpunten, het toepassen van hoor en wederhoor, zoeken naar alternatieven, nader uitleg geven etc. Verder heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met deze medewerkers een cultuurveranderingstraject doorlopen naar klant- en resultaatgericht werken. Ook is extra kennis opgedaan over wegbeheerschappij en verzekeringskwesties, en er zijn vaardigheden geoefend ten aanzien van het omgaan met lastige klagers. Tachtig procent van de zaken wordt echter standaardmatig afgehandeld per brief.

Verzoeker klaagt over het afwijzen van een claim in verband met sterke staalprijsstijgingen in 2004. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wijst de claim af, vanwege het feit dat de speciale regeling waarnaar verzoeker verwijst die in compensatie voorziet, is bestemd voor contractspartijen van het ministerie en niet voor onderaannemers zoals verzoeker. De minister stelt dat de claim niet in de regeling past en het honoreren van de claim zou betekenen dat gelijke gevallen ongelijk zouden worden behandeld. Creëren van rechtsongelijkheid past de overheid niet, zo stelt de minister en afwijken van de regeling zou bovendien ongewenste precedentwerking scheppen. Nu in de regeling niet is voorzien in schade van onderaannemers, blijft verzoeker met zijn schade zitten (dossier Nationale ombudsman).

Een zwak punt van deze centrale behandeling is de bereikbaarheid van de behandelaars voor de burger. Voorts hebben burgers soms last van de professioneel getrainde medewerkers, wanneer die teveel jargon bezigen of anderszins op wellicht enigszins imponeerende wijze kennis van zaken laten zien.

Na ontvangst van een dagvaarding strekkende tot schadevergoeding op grond van een onrechtmatige daad of wanprestatie wordt er alleen tussen de advocaten van de Staat en verzoeker gecorrespondeerd. De landsadvocaat wordt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ingeschakeld als adviseur of procesvertegenwoordiger wanneer de capaciteit van de advocaten in dienstbetrekking onvoldoende is, de zaak zeer complex is, de vereiste specialistische kennis niet voorhanden is of een mogelijke uitkomst sterke politiek-bestuurlijke implicaties heeft. In de millenniumkwestie bijvoorbeeld is de landsadvocaat ingeschakeld om te kunnen inschatten welke schade kon worden verwacht en welke aansprakelijkheden. Het komt ook voor dat de landsadvocaat eigenlijk vooral wordt ingeschakeld met het oog op extra politieke legitimering.

Volgens de ministerievertegenwoordigers zijn alle behoorlijkheidsvereisten relevant bij het beoordelen van een verzoek om schadevergoeding. Wel brengen zij naar voren dat hoe vormvrijer de manier van behandeling is, hoe nadrukkelijker (meer) behoorlijkheidsvereisten in beeld komen. Voorts merken zij nog op dat een civielrechtelijke (na dagvaarding) en een bestuursrechtelijke afhandeling van verzoeken om schadevergoeding naar hun aard juridisch-inhoudelijk en procedureel wezenlijk van elkaar verschillen, hetgeen zich uiteraard uit in de verschillende wijzen waarop het contact met de verzoeker verloopt en zich vertaalt naar toepasselijkheid van behoorlijkheidsvereisten, zowel in de procedure om tot een beslissing te komen, als bij de beslissing zelf over het recht op en/of de hoogte van de schadevergoeding.

Kern

- *positieve grondhouding ten opzichte van verzoeken om schadevergoeding*
- *aandacht voor het probleem achter de claim*
- *80% van de claims wordt standaardmatig afgehandeld*

2.10 Het Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van Economische Zaken ontvangt verzoeken om schadevergoeding van burgers, maar met name ook van bedrijven. Bij die laatste categorie gaat het vaak om hoge bedragen waarvoor het bedrijf vaak onmiddellijk een civiele procedure aanspant. De claims betreffen verder naast de griffie- en proceskosten en de kosten voor rechtsbijstand voor bezwaarprocedures inzake personeelszaken ook verzoeken om betrekkelijk kleine vergoedingen voor schade in de sfeer van kleding en vervoermiddelen of apparatuur van personeel of bezoekers. Daarnaast werd het ministerie in de onderzoeksperiode ook geconfronteerd met verzoeken om vergoeding van schades die voortvloeien uit de beleidsuitvoering en claims die verband houden met de uitvoering van taken door SenterNovem en het Agentschap Telecom.

Verder werden in 2006 en 2007 107 claims ingediend op grond van de Beleidsregels kostenvergoeding subsidie milieukwaliteit elektriciteitsproductie 2006. In dezelfde periode heeft het ministerie ongeveer 22 claims ontvangen die verband houden met de zero base frequentieverdeling. Deze claims resulteerden in een Awb-besluit.

Het kerndepartement was in 2006 en 2007 in totaal in vier civiele procedures betrokken. De landsadvocaat vertegenwoordigt het Ministerie van Economische Zaken tijdens de civiele procedure. De centrale afdeling juridische stafdirectie Wetgeving Juridische Zaken (WJZ) begeleidt de landsadvocaat gedurende de procedure. De landsadvocaat wordt ook om advies gevraagd indien WJZ de juridische expertise op een bepaald gebied ontbeert of indien het duidelijk is dat de zaak zal uitmonden in een civiele procedure.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007*			
Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Economische Zaken	Kerndepartement	60	geen opgave
	Agentschap SenterNovem	139	geen opgave
	Agentschap Telecom	5	geen opgave

*Schatting

De behandeling van verzoeken om schadevergoeding is niet centraal geregeld bij het ministerie. Het ministerie maakt daarnaast geen gebruik van bijzondere instructies, richtlijnen of protocollen. Het dienstonderdeel waarop de claim betrekking heeft, neemt de behandeling van het verzoek op zich. De centrale juridische stafdirectie WJZ behandelt de verzoeken die betrekking hebben op de vergoeding van griffie- en proceskosten en de kosten voor rechtsbijstand voor bezwaarprocedures (met uitzondering van personeelsbesluiten). Als het gaat om claims waarbij grote bedragen worden geëist of claims die resulteren in een Awb-besluit dan dient het verantwoordelijke dienstonderdeel de directie WJZ te betrekken bij de behandeling. WJZ dient ook te worden betrokken bij claims wanneer een aanvang wordt gemaakt met (de voorbereiding van) een civielrechtelijke procedure.

De ministerievertegenwoordigers geven aan dat de grootte van het bedrag de houding van het ministerie inzake claims bepaalt. Het ministerie neemt bij hoge claims een

juridische houding aan, lage claims worden vaak op een informele manier afgehandeld. Deze zaken worden meestal door het verantwoordelijke dienstonderdeel zelf, na advies van de directie WJZ, afgehandeld en komen bijna nooit tot een rechtszaak. Het ministerie maakt een kosten-baten analyse. Bij een lage claim wordt geen tijdrovende en energieverlindende procedure doorlopen. Het ministerie moet echter wel van mening zijn dat het niet behoorlijk heeft gehandeld en dat de burger door dit onbehoorlijk handelen schade heeft geleden. Als het ministerie geen verwijt gemaakt kan worden, dan zal het ook geen schadevergoeding toekennen.

Volgens het Ministerie van Economische Zaken zijn bij de behandeling van schadeverzoeken twee belangrijke beginselen van goed bestuur aan de orde. De overheid moet geen uitgaven doen die onverplicht zijn, en de burger die recht heeft op een schadevergoeding behoort die ook te krijgen. Dit betekent in de praktijk dat burgers niet onevenredig veel moeite moeten doen om een schadevergoeding toegekend te krijgen, als de burger recht heeft op deze schadevergoeding. In tegenstelling tot de overheid beschikken de meeste burgers en kleinere bedrijven niet over de middelen om door te procederen. De overheid mag geen misbruik maken van het feit dat zij wel over de middelen beschikt. Voor het Ministerie van Economische Zaken houdt het beginsel van fair play daarom in dat een overheidsinstantie burgers niet alleen de mogelijkheid moet geven hun procedurele kansen te benutten, maar ook, waar mogelijk, moet voorkomen dat burgers hun toevlucht moeten nemen tot procedures.

Het ministerie stelt voorts dat in die gevallen waarin de overheid kan voorzien dat het beleid ertoe zal leiden dat burgers schade oplopen, de overheid regelgeving in het leven dient te roepen waarop burgers een beroep kunnen doen voor het indienen van een schadevergoedingsverzoek. Dit ziet het ministerie als een uitbreiding van het behoorlijkheidvereiste rechtszekerheid; de overheid is niet alleen verplicht opgewekt vertrouwen te honoreren, maar behoort ook te bezien in welke gevallen zij vertrouwen dient op te wekken. Dit betekent dat de overheidsinstantie in die gevallen waarin voorzienbaar is dat het beleid aanleiding geeft tot gerechtvaardigde verzoeken om schadevergoeding, vooraf een regeling opstelt, op grond waarvan op aanvraag schadevergoeding kan worden verstrekt.

Ten aanzien van het vereiste van *coulance* merkt het ministerie op dat de toezichthouders betalingen uit *coulance* vaak als onrechtmatig bestempelen. Om toch uit *coulance* schadevergoeding te kunnen toekennen zouden – in overleg met de toezichthouders – minder strikte eisen gesteld kunnen worden aan het bewijs dat geleverd moet worden om aan te tonen dat het handelen van de overheid onrechtmatig is. Het moet dan wel gaan om geringe bedragen, aldus het Ministerie van Economische Zaken.

Het Ministerie van Economische Zaken kiest in het geval van hoge claims niet altijd de weg van de civiele procedure. In sommige gevallen maakt het ook gebruik van arbitrage of probeert het er door middel van een schikking uit te komen. Mediation wordt alleen toegepast bij bezwaarschriften op het gebied van personeelszaken. De vertegenwoordigers van het ministerie waarmee het projectteam heeft gesproken zijn van mening dat mediation niet de manier is om claims te behandelen. Dit heeft met name te maken met het feit dat het ministerie vooral te maken

heeft met hoge claims. Het ministerie heeft in een enkel geval wel eens een bosje bloemen toegestuurd. Het betrof een bezoeker die uitgegleden was op de vloer van het Ministerie van Economische Zaken, en iemand die had geklaagd over de slechte ontvangst van Radio 2.

Volgens de ministerievertegenwoordigers ziet de burger de overheid steeds meer als een soort verzekeraar. De overheid moet ervoor waken daarin mee te gaan.

Kern

- *claims met name van bedrijven*
- *vaak hoge claims*
- *strikt juridische houding ten aanzien van hoge claims*
- *informele houding ten aanzien van geringe claims*

2.11 Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden schadeclaims niet afzonderlijk geregistreerd. Naar schatting gaat het in de onderzoeksperiode 2006 en 2007 om enkele honderden verzoeken om schadevergoeding. Dit aantal betreft zowel de civielrechtelijke aansprakelijkheidstellingen als de verzoeken om een (zelfstandig) schadebesluit te nemen. De ervaring bij het ministerie leert dat het aantal claims in het ene jaar sterk kan verschillen van het andere jaar. Dit varieert van enkele tientallen tot zelfs duizenden.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007			
Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Kerndepartement	honderden	geen opgave

De verzoeken om schadevergoeding kunnen betrekking hebben op elk beleids-terrein en op elk onderdeel van het ministerie. Veel schadeclaims hebben betrekking op het al dan niet verlenen van een vergunning, ontheffing of subsidie. Maar claims kunnen ook betrekking hebben op gewijzigde regelgeving. Op het moment van het onderzoek van de Nationale ombudsman liepen er bijvoorbeeld veel kwesties die voortvloeiden uit de Wet herstructurering varkenshouderij. Daarnaast bestaan er claims naar aanleiding van incidenten als bijvoorbeeld een wild zwijn dat tegen een auto is opgelopen.

Bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden schadeclaims behandeld door de Dienst Juridische Zaken. Er bestaat geen speciale werkinstructie, richtlijn of protocol. Het is vooral een schriftelijke procedure, waarbij weinig persoonlijk contact is met de verzoeker.

De Dienst Regelingen, een agentschap van het ministerie, handelt zelf ook claims af. De dienst is met name belast met verzoeken om een zelfstandig schadebesluit. Ook hiervoor bestaat geen speciale werkinstructie. De behandeling van schadeclaims vergt naar schatting op jaarbasis bijna 2 fte. De kosten die globaal gemoeid zijn met de feitelijke behandeling van schadeclaims bedragen ongeveer € 100.000.

Verreweg de meeste verzoeken worden door het ministerie afgewezen. Naar schatting 30% wordt gedeeltelijk toegewezen. Deze gevallen vergen veel tijd, zo stelt het ministerie. Het duurt vaak de benodigde tijd voordat de informatie is verstrekt om de omvang van de schade te bepalen. Binnen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bestaat daarom de voorkeur om die zaken te schikken. In de gevallen dat de claim is afgewezen hebben de betrokkenen doorgaans binnen twee maanden bericht ontvangen.

Het ministerie toetst de uitgaven voor claims aan de rechtmatigheid daarvan en let daarbij ook op mogelijke precedentwerking en het gelijkheidsbeginsel. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stelt zich terughoudend op en ziet geen ruimte voor coulance. Het ministerie benadrukt dat, als het gaat om schadevergoedingen, het naast de accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer ook te maken heeft met Europese regelgeving. Coulance-betalingen kunnen worden uitgelegd als staatssteun. De Staat mag een bedrag van maximum € 7.500 per drie jaar per onderneming als zogenaamde staatssteun uitkeren. Door het staatssteunaspect ligt het compenseren op het terrein van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wellicht moeilijker dan bij andere ministeries.

Net als het kerndepartement houdt de Dienst Regelingen bij de toets over het recht op schadevergoeding sterk vast aan de onrechtmatigheid van de schadeveroorzakende handeling. Bij de behandeling van de claim worden echter informele manieren gebruikt. Als er om schadevergoeding wordt verzocht in verband met een in bezwaar vernietigd besluit, wordt bijvoorbeeld in het algemeen telefonisch contact opgenomen en wordt getracht zo snel mogelijk tot het afdoen van de claim te komen. De hoogte van de schadevergoeding wordt dan vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Pas als dat niet lukt, volgt een schriftelijke procedure. De claim wordt dan afgehandeld met een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Bij de Dienst Regelingen worden schadeclaims gezien als ‘de krenten in de pap’. Hoewel het ministerie sterk gericht is op rechtmatigheid bij een verzoek om schadevergoeding en daarmee nogal een formele houding lijkt te hebben, toont met name de Dienst Regelingen zich bij de behandeling van de schadeverzoeken erg oplossingsgericht.

In 1997 speelde bijvoorbeeld de kwestie met de varkenspest. Er waren ongeveer 1.500 claims wegens bedrijfsschade binnengekomen bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Dienst Regelingen heeft in overleg met de landsadvocaat en deskundigen besloten welke soorten claims voor vergoeding in aanmerking kwamen. In samenspraak met de landsadvocaat heeft de dienst regels hierover opgesteld. Vervolgens heeft de Dienst Regelingen het voorstel voorgelegd aan de belangenbehartigers van de claimanten. Na overeenstemming met de belangenbehartigers liep de uitbetaling van de individuele claims van de varkenshouders een stuk eenvoudiger dan het geval zou zijn als de Dienst Regelingen niet tot overeenstemming was gekomen met de belangenbehartigers. Er was bovendien ook sprake van een verlengde verjaringstermijn voor het indienen van de claims. De Dienst Regelingen is van mening dat deze aanpak efficiënt is voor beide partijen. De procedures zijn helder en duren bovendien veel korter.

Het voordeel van een centrale behandeling van de claims bij de Directie Juridische Zaken en de juridische afdeling van de Dienst Regelingen, is volgens het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dat alle gevallen op gelijke wijze worden behandeld. De keerzijde van het feit dat de claims op de juridische afdeling worden behandeld, is dat de claim direct in juridische termen wordt vertaald. De behandelend medewerker stelt als eerste vraag wat de titel is voor het betalen van schadevergoeding. De ontvangen verzoeken om schadevergoeding zijn overigens vaak al erg juridisch. Dikwijls is er een advocaat bij betrokken, een gemachtigde van een belangenorganisatie of een rechtsbijstandverzekeraar. Het is dan moeilijk om te dejuridiseren, aldus de ministerievertegenwoordigers.

In 2006 is het ministerie in 31 gevallen betrokken in een civiele procedure met als inzet vergoeding van schade, en in 2007 in 20 gevallen. De kosten die met de civiele procedures zijn gemoeid worden niet afzonderlijk geregistreerd. De behandeling van de civiele procedures vergt ongeveer één fte. Daarnaast hebben veruit de meeste kosten betrekking op inschakeling van de advocaat. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit schakelt de landsadvocaat in als de Staat wordt gedagvaard in een civiele procedure waarbij de verplichte procesvertegenwoordiging geldt of als de Staat zelf een partij in een dergelijke procedure dagvaardt. Het ministerie schakelt voorts de landsadvocaat in als de Staat wordt gedagvaard in kort geding of als de Staat wordt gedagvaard in een civiele procedure waarbij niet de verplichte procesvertegenwoordiging geldt, maar waarbij het belang van de zaak inschakeling van de landsadvocaat rechtvaardigt of waarbij de benodigde expertise niet binnen het ministerie aanwezig is.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit acht de redelijkheid, gelijkheid en motivering van bijzonder belang bij de behandeling van de verzoeken om schadevergoeding. Redelijkheid en gelijkheid liggen ten grondslag aan de beoordeling of een claim al dan niet moet worden gehonoreerd. Het vereiste van motivering is van belang omdat duidelijk moet zijn waarom een claim al dan niet wordt gehonoreerd. Aan de hand van de motivering kan bovendien worden getoetst, aldus het ministerie of de materiële behoorlijkheidsvereisten in acht zijn genomen. Met de behandeling van de claims door de directie Juridische Zaken acht het ministerie de noodzakelijke waarborg te hebben ingebouwd dat bij de behandeling van schadeclaims recht wordt gedaan aan de behoorlijkheidsvereisten.

Zoals wel meer ministeries doen vergoedt de Dienst Regelingen uit eigen beweging de wettelijke rente. Dit gebeurt met name uit efficiency overwegingen. In het hierboven genoemde geval van de varkenshouders heeft het ministerie een speciale regeling gemaakt, waarin is aangegeven in welke gevallen er aanspraak gemaakt kan worden op vergoeding. Ook dit was, gelet op het grote aantal (te verwachten) claims, vooral ingegeven vanuit efficiency overwegingen.

Kern

- *formele houding ten opzichte van schadevergoeding en een strikte toetsing aan rechtmatigheid*
- *praktische benadering binnen de formele kaders*
- *Europese kaders van staatssteun spelen een grote rol*

2.12 Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het aantal verzoeken om schadevergoeding bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gering. In 2006 ontving het ministerie vier verzoeken om schadevergoeding en in 2007 ging het om zes verzoeken. De claims hadden betrekking op de Wet arbeid vreemdelingen, het optreden van de arbeidsinspectie, het ontslag van een werknemer, een sollicitatieprocedure, autoschade bij parkeren, geleden schade ten gevolge van een controlebezoek en stillegging van de activiteiten van een onderneming op grond van de Wet arbeid vreemdelingen en opgelopen schade als gevolg van blootstelling aan asbest in de werkomgeving. Daarnaast zijn er in 2006 en 2007 ongeveer 40 bezwaarschriften bij het ministerie ingediend waarin naast het bezwaar werd verzocht om een vergoeding van wettelijke rente en gemaakte kosten.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007*			
Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Kerndepartement	50	€ 88.336

*Schatting

De behandeling van verzoeken om schadevergoeding vindt bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid plaats bij de directies van het beleidsterrein waarop het verzoek betrekking heeft. Gelet op het geringe aantal verzoeken is de behandeling van claims opgenomen in de reguliere werkzaamheden van verschillende medewerkers en zijn er geen aparte fte's aan verbonden.

In het geval er sprake is van bijzondere omstandigheden, wordt contact opgenomen met de juridische of financiële afdeling. De verzoeken om schadevergoeding worden veelal op dezelfde manier behandeld als reguliere bezwaarschriften of klachten. Afhankelijk van de aard van het verzoek wordt contact gezocht met verzoeker. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt dat bij de behandeling van verzoeken om schadevergoeding maatwerk voorop staat. Steeds als een concreet verzoek is ingediend, zal op dat moment worden gezien wat de gepaste procedure is en welke bijzondere omstandigheden extra aandacht behoeven. Wel staat bij de behandeling van een schadeclaim de civielrechtelijke toets van aansprakelijkheid voorop. In een toets aan enkel de behoorlijkheidsvereisten schuilt volgens het ministerie het gevaar van rechtsongelijkheid.

Bij de afweging om de landsadvocaat in te schakelen speelt voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naast de verplichte procesvertegenwoordiging het financieel belang en de complexiteit van de zaak een rol. Het ministerie probeert, in overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer, zo min mogelijk gebruik te maken van de landsadvocaat.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschikt over een circulaire schadevergoeding. Deze circulaire geeft aan bij welke directies advies kan worden ingewonnen, ten laste van welk budget een eventuele vergoeding komt en benadrukt dat de

omstandigheden van het geval een individuele behandeling van een verzoek om schadevergoeding noodzakelijk maken. De circulaire ziet echter enkel op de kwestie waarin een medewerker het ministerie als werkgever aanspreekt voor een schadevergoeding en op situaties waarin een dienstonderdeel te maken krijgt met schade of vermissing van rijksgoederen. De circulaire die uit 2002 dateert, heeft geen betrekking op claims van burgers.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid acht, indien de aansprakelijkheid vast staat, de volgende eisen van behoorlijkheid van betekenis bij de behandeling van het verzoek om schadevergoeding: redelijkheid, coulance, hoor en wederhoor, administratieve nauwkeurigheid en motivering. Volgens het ministerie spelen bij verzoeken om schadevergoeding de relevante feiten en omstandigheden en de belangen van verzoeker een rol in de afhandeling van een dergelijk verzoek. Het ministerie ziet geen rol voor de behoorlijkheid bij de vestiging van de aanspraak op schadevergoeding, maar enkel bij de behandeling daarvan, dat wil zeggen bij de procedurele vereisten en eventueel bij de bepaling van de omvang van de schadevergoeding.

Het ministerie vergoedt uit eigen beweging de wettelijke rente als een bezwaarschrift gericht tegen bijvoorbeeld een boete van de Arbeidsinspectie gegrond wordt verklaard. Bij het ministerie heerst de cultuur dat fouten maken mag, als je er maar van leert.

Kern

- *weinig schadeverzoeken*
- *streeft maatwerk na*
- *behoorlijkevereisten spelen een grote rol bij de procedure*
- *aansprakelijkheid wordt civielrechtelijk getoetst*

2.13 Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in de onderzoeksperiode 2006 en 2007 twaalf verzoeken om schadevergoeding ontvangen. Drie verzoeken hebben geleid tot een Awb-besluit. In twee gevallen is een civiele procedure gevoerd. Het betrof een verzoek om schadevergoeding naar aanleiding van een aanbesteding en een claim voor de zorg aan BOPZ-patiënten die illegaal in Nederland verbleven.

Ontvangen verzoeken en uitgekeerde bedragen 2006/2007			
Ministerie	Organisatieonderdeel	Aantal	Uitgekeerd bedrag
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Kerndepartement	12	geen opgave

Het ministerie kent geen registratie van verzoeken om schadevergoeding. Op de juridische afdeling van het ministerie worden de Awb-besluiten en de civiele procedures behandeld. De afdeling die de schade heeft veroorzaakt, behandelt de overige verzoeken.

Voor de behandeling van verzoeken om schadevergoeding bestaat geen richtlijn. De reden hiervoor is dat er maar weinig verzoeken zijn en dat deze bovendien divers van aard zijn. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beoordeelt de verzoeken om schadevergoeding primair aan de hand van de aansprakelijkheid die voortvloeit uit het civiele recht. In de gevallen dat het moeilijk is te achterhalen of er daadwerkelijk sprake is van een claim, wordt de behandelaars van het ministerie geadviseerd om contact op te nemen met de burger om te achterhalen wat diens motieven en belangen zijn. Na ontvangst van een dagvaarding beoordeelt het ministerie altijd of het nog mogelijk is om zonder inschakeling van de landsadvocaat met de eiser tot een vergelijk te komen.

Wettelijke rentes over te laat uitbetaalde bedragen keert het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uit eigen beweging uit.

Kern

- *weinig claims*
- *een civielrechtelijke benadering*

3 Experts

3.1 Gesprekken

Na de gesprekken met de ministerievertegenwoordigers heeft het onderzoeksteam gevraagd naar de ervaringen en opvattingen van een aantal experts.

Prof. mr. M. Scheltema is regeringsfunctionaris voor de algemene regels van bestuursrecht. Hij is voorzitter van de Commissie Algemene regels van bestuursrecht, die is ingesteld om de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te adviseren over de Algemene wet bestuursrecht.

Voor het onderwerp nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad heeft een speciaal ingestelde Studiegroep, waarvan Scheltema eveneens voorzitter was, op 4 mei 2007 een voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten aan deze ministers aangeboden.

Volgens Scheltema nemen bestuursorganen vaak een te formele houding aan ten opzichte van claims. Scheltema is een voorstander van een meer conflictoplossende aanpak. Bestuursorganen zouden vanuit persoonlijk contact met de burger op zoek moeten gaan naar de mogelijkheden om het conflict op te lossen. Scheltema is ervan overtuigd dat veel claims op een informele manier opgelost kunnen worden, hetgeen zou leiden tot vermindering van de bestuurslast. Scheltema benadrukt daarnaast het belang van behoorlijk burgerschap. De burger zelf moet in het maatschappelijk verkeer ook zorgvuldig handelen. De overheid is immers een stukje van hemzelf.

Ook mr. C.N.J. Kortmann, hooftdocent aan de Universiteit Utrecht en als advocaat werkzaam bij advocatenkantoor Stibbe, propageert een meer informele benadering van claims, met name als het gaat om geringe bedragen. Kortmann stelt voor om claims in te delen in schadeklassen. Wanneer een gering bedrag wordt geclaimd zou de overheid niet zo zeer het juridische aspect, maar eerder de redelijkheid, voortvarendheid en klantvriendelijkheid voorop moeten stellen. De behandeling van claims in de laagste schadeklasse zou weinig tijd en geld moeten kosten. Als de burger aannemelijk kan maken dat hij schade heeft geleden, dan dient de overheid hem te compenseren, aldus Kortmann. In de tweede klasse is zorgvuldig onderzoek belangrijk, maar zijn de bedragen te laag om uitvoerig te procederen. De overheid zou ook deze claims niet juridisch moeten benaderen, maar op een zorgvuldige manier moeten proberen helderheid te krijgen omtrent de feiten, waarbij de bewijslast voor de burger lichter zou moeten zijn dan bij hogere claims. Als er slechts geringe twijfel is, dat wil zeggen als de juistheid van de claim aannemelijk is, dan zou dit ten voordele van de burger moeten komen. Als het gaat om hoge claims moet volgens Kortmann wel degelijk een juridische beoordeling worden gemaakt. Dit betekent echter niet dat er altijd moet worden doorgeprocedeerd. Kortmann is van mening dat ook in deze categorie waar mogelijk moet worden gestreefd naar een schikking.

Mr. drs. M.K.G. Tjepkema, promovendus aan de Universiteit Leiden heeft als expertise overheidsaansprakelijkheid. In een gesprek met het onderzoeksteam van de Nationale ombudsman vroeg hij de aandacht voor het volgende. In de praktijk speelt vaak de vraag hoe een verzoek van een burger om schadevergoeding precies moet worden geduid. Verzoekt de burger om nadeelcompensatie of om een vergoeding uit onrechtmatige daad? En indien hij nadeelcompensatie wenst, doet hij dan een beroep op het *égalité*-beginsel of op art. 3:4 lid 2 Awb (en volgt hij dus de weg van het onzelfstandig schadebesluit)? De door de burger gekozen bewoordingen spelen hierbij een belangrijke rol en kunnen mede bepalend zijn voor het vervolgtraject. Uit de jurisprudentie blijkt dat de burger niet altijd helder op het netvlies heeft staan dat deze bewoordingen belangrijk zijn. Soms doet hij een beroep op een nadeelcompensatieregeling maar heeft hij in zijn schadeverzoek termen gebruikt als ‘niet tijdig’, ‘overschrijding’ en ‘ten onrechte’, en op die manier ongewild zijn verzoek ingekleed als een verzoek om schadevergoeding op grond van de onrechtmatige daad. Dit probleem speelt ook bij het tamelijk verfijnde onderscheid tussen art. 3:4 lid 2 Awb en de *égalité*. Tjepkema meent dat bestuursorganen er goed aan doen de burger te wijzen op de consequenties van de bewoordingen die hij kiest in zijn verzoek om een schadebesluit. Zij dienen constructief mee te denken met wat de burger in de kern met zijn schadeverzoek wenst te bereiken. Het ligt zijns inziens primair op de weg van het bestuur om de burger op dit punt te ‘begeleiden’.

Daarnaast wees Tjepkema op de gevaren van verboden staatssteun. In juni 2007 heeft hij samen met prof. mr. W. den Ouden over dit onderwerp een artikel geschreven in het tijdschrift *Overheid en Aansprakelijkheid*. De auteurs wijzen de overheid erop ervoor te waken dat schadevergoedingen die in het kader van nadeelcompensatieregelingen worden verstrekt de Europese normen niet overschrijden. De consequenties van het overschrijden van deze normen kunnen groot zijn. Het teveel ontvangene dient door het bedrijf onherroepelijk te worden terugbetaald als het volgens de Europese Commissie valt onder de noemer verboden staatssteun.

Mr. S.A. Boele, vice-president bij het gerechtshof Den Haag is de volgende vraag voorgelegd: in hoeverre speelt voor de burgerlijke rechter een rol of de overheid zich bij de afhandeling van een schadeclaim behoorlijk heeft opgesteld jegens de betrokkene. De heer Boele antwoordt dat de behoorlijkheid van het overheidsoptreden in dat stadium in beginsel geen rol speelt. Vanuit juridisch oogpunt is een claim gegrond of niet; dat is waar de rechter over heeft te oordelen. Zelfs indien de rechter tot het oordeel zou komen dat de overheid zich bij de afwikkeling van een claim onbehoorlijk heeft opgesteld, voegt dat niets toe aan de beoordeling van de claim zelf. De claim wordt daardoor niet (meer) gegrond en het toe te wijzen bedrag wordt daardoor niet beïnvloed.

Sinds 1999 is mr. G.J.H. Houtzagers, partner bij Pels Rijcken, de landsadvocaat. De landsadvocaat staat de Nederlandse Staat bij in juridische procedures. In de praktijk betekent het dat de Staat een belangrijke cliënt is van het kantoor en dat het kantoor geen zaken in behandeling neemt tegen de Staat.

Houtzagers heeft de ervaring dat de overheid in het algemeen zorgvuldig omgaat met verzoeken om schadevergoeding. Hij erkent dat de burger dit soms anders ervaart en vermoedt dat dat dan met name komt doordat de argumenten waarom een verzoek wordt afgewezen onvoldoende duidelijk worden aangegeven. Volgens Houtzagers is daarom zorgvuldige communicatie van groot belang. Dit betekent dat zodra een claim wordt ontvangen door een ministerie een deskundige jurist, met een schiftingsfunctie, de claim behandelt. Deze beoordeelt of de claim gefundeerd is en behandelt de verschillende relevante vragen. De deskundige communiceert vervolgens snel en zorgvuldig met de claimant, waarbij hij bovendien niet bang zou moeten zijn om mondeling contact op te nemen. Volgens Houtzagers kan goede en snelle communicatie langdurige procedures voorkomen.

Houtzagers stelt dat het behandelen van claims maatwerk is. De burger heeft belang bij het inzetten van voldoende deskundigheid. Uiteraard kan een leidraad handig zijn bij het behandelen van grote aantallen claims over hetzelfde onderwerp. Bij ad hoc claims lijkt dit echter eerder bureaucratisering in de hand te werken. De deskundige die de claims behandelt zou niet te veel ingepakt moeten worden door te dwingend voorgeschreven uitgangspunten.

Daarnaast stelt Houtzagers voor dat de ministeries die maar weinig te maken hebben met claims een beroep zouden kunnen doen op de reeds ontwikkelde kennis van ministeries zoals het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Men zou kunnen denken aan een soort – al dan niet elektronisch – expertisecentrum voor de ministeries. Ook de landsadvocaat zou vaker om advies kunnen worden gevraagd, zonder dat de zaak meteen wordt overgedragen.

Ten aanzien van coulancebetalingen stelt Houtzagers dat daar zeer zorgvuldig mee omgegaan moet worden. Er is immers sprake van gemeenschapsgeld. Een dergelijke onverplichte betaling moet alleen in heel bijzondere gevallen plaatsvinden en dan goed gemotiveerd kunnen worden.

In kwesties waarbij geen principiële rechtsvraag speelt, zou ook een kosten-baten analyse gemaakt moeten worden, aldus Houtzagers. Hij hanteert als stelregel in dit soort zaken dat onder de € 10.000,- eigenlijk niet geprocedeerd zou moeten worden bij de burgerlijke rechter.

Houtzagers betreurt het dat vooral politieke dekking door de ministeries als argument wordt genoemd om de landsadvocaat in te schakelen. Zijns inziens zou het moeten gaan om de deskundigheid. Er is op zijn kantoor veel expertise en ervaring op dit terrein beschikbaar. Daar komt bij dat het benadrukken van de inschakeling van de landsadvocaat ook tot vragen kan leiden in de politiek.

3.2 Expertmeeting 7 oktober 2008

Op 7 oktober 2008 heeft de Nationale ombudsman een expertmeeting georganiseerd. Tijdens die bijeenkomst hebben vertegenwoordigers van de ministeries (behalve het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en een aantal experts aan de hand van stellingen over het onderwerp Schadevergoeding door het Rijk gediscussieerd. Hieronder volgt een impressie van de meeting.

De bijeenkomst begon met het voorhouden van een ideaalbeeld. Het ideaalbeeld beschreef hoe een schadeclaim vanuit behoorlijkheidsperspectief behandeld zou moeten worden. Veel deelnemers vonden het beeld mooi, maar ook iets te ideaal.

Wat opviel aan de discussie was dat op één punt bijna alle ministeries het eens waren. De hoogte van het bedrag dat geclaimd wordt, bepaalt in grote mate de houding van de ministeries. Hoe hoger het bedrag hoe preciezer wordt gekeken naar alle juridische vragen die zijn verbonden met een claim. Hierdoor is een minnelijke oplossing moeilijker te bereiken. De claim wordt dan vaak via het formele juridische traject afgehandeld en procedures zijn dan onvermijdelijk. Andersom geldt: hoe lager het geclaimde bedrag, hoe eerder men geneigd is om de claim informeel af te handelen en om niet de puntjes op de 'i' te zetten en om, als dat aangewezen lijkt, schadevergoeding toe te kennen. De gedachte hierachter is dat het doorlopen van een formeel traject bij lage claims vaak meer geld kost dan het geclaimde bedrag.

Een aantal vertegenwoordigers liet weten dat wanneer een burger zich door een advocaat laat vertegenwoordigen dit ook bepalend kan zijn voor de houding. Deze ministeries nemen dan eenzelfde houding aan als bij een hoge claim; alle juridische vragen die met een claim verbonden zijn worden beoordeeld. Om met de woorden van een van de vertegenwoordigers te spreken 'Wie de bal kaatst, kan hem terug verwachten'. Hierin valt een escalatie over en weer te herkennen.

Kortmann, een van de experts, gaf aan dat hij zich kan voorstellen dat de overheid ten aanzien van een hoge claim een meer defensieve houding aanneemt dan bij een lage claim. Hij keurde deze houding echter af als deze alleen wordt aangenomen vanwege het feit dat een burger een advocaat inschakelt. Een burger laat zich niet door een advocaat vertegenwoordigen om de overheid dwars te zitten. Hij doet dit vaak omdat hij zich ten opzichte van de 'machtige' overheid klein voelt – aldus Kortmann.

De experts hebben duidelijke ideeën over wat een behoorlijke manier van behandeling van claims inhoudt. Kortmann adviseerde de ministeries om niet in de stress te schieten als ze een claim ontvangen. Dat een burger een claim indient, hoeft niet altijd te betekenen dat het die burger ook daadwerkelijk om geld gaat. Het kan de burger ook alleen gaan om de erkenning van de overheid dat zij jegens hem een fout heeft gemaakt. Probeer er daarom achter te komen waarom de burger een claim indient, zo adviseren alle experts de ministeries. Scheltema gaf het advies op zoek te gaan naar oplossingen voor het conflict en regels niet als zaligmakend te zien. Maak wat vaker excuses, dit kan heel wat claims oplossen of zelfs voorkomen. Sluysmans, als advocaat optredend voor zowel de overheid als burgers of bedrijven in schadevergoedingskwesaties adviseerde om vaker coulance te tonen.

Het coulance-vraagstuk deed tijdens de expertmeeting veel stof opwaaien. Voor sommige ministeries is het heel gewoon om in voorkomende gevallen uit coulance schadevergoeding toe te kennen. De claim wordt dan niet heel precies beoordeeld. Ervan uitgaande dat de overheid steken heeft laten vallen, wordt een tegemoetkoming op zijn plaats geacht.

Een aantal ministeries meende dat alleen schadevergoeding mag worden toegekend als daar een wettelijke grondslag voor bestaat en dat dat dan ook precies uitgezocht moet worden. Aangezien die precisie bij *coulance* ontbreekt, worden betalingen uit *coulance* door hen verworpen. Er waren ook ministeries die het in sommige gevallen gerechtvaardigd vinden om uit *coulance* betalingen te verrichten, maar uit vrees voor bijvoorbeeld precedentwerking of een afwijzing van de Algemene Rekenkamer hier niet snel voor kiezen. Bijna alle deelnemers waren het erover eens dat *coulance* niet in de wet verankerd moet worden.

De meeste ministeries zagen tijdens de meeting in dat zij naast verschillen ook veel overeenkomsten op het gebied van schadevergoeding vertoonden. Om die reden staan deze ministeries positief tegenover het idee om onderling kennis te delen en uit te wisselen. De heer Scheltema gaf de ministeries in overweging om aan de hand van een gezamenlijke handreiking claims te behandelen.

Ten slotte sprak de Nationale ombudsman de hoop uit dat met deze meeting een stap dichterbij het ideaalbeeld was gekomen.

3.3 Bijeenkomst 8 januari 2009

Op 8 januari 2009 werd een tweede bijeenkomst georganiseerd. Dit keer waren alleen de ministerievertegenwoordigers uitgenodigd. De Ministeries van Algemene Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moesten verstek laten gaan. Voor de bijeenkomst was aan de ministerievertegenwoordigers een tussenrapportage gezonden. Deze tussenrapportage bevatte een verslag van bevindingen tot op dat moment. Aan de hand van een discussienotitie van de Nationale ombudsman, die met de tussenrapportage was meegezonden, werd er verder gediscussieerd over de rol van behoorlijkheid bij schadevergoeding.

De ministerievertegenwoordigers werd gevraagd een eerste reactie te geven nu ze via de tussenrapportage een kijkje in de keuken van de schadevergoedingspraktijk van andere ministeries hadden kunnen nemen.

In het algemeen concludeerde men dat de praktijk zeer divers is. Er is niet altijd sprake van een zwakke burger en een sterke overheid. Er is immers geen doorsnee burger of doorsnee bedrijf met een verzoek om schadevergoeding. Het is daarom voor de overheid ook niet mogelijk, zo stelden de ministerievertegenwoordigers, om met één gezicht naar buiten te treden. De context bepaalt hoe de claimant erin staat. Je hebt als ministerie dan ook te maken met een diversiteit van belangen van burgers, maar daarnaast ook met de vele belangen die binnen het ministerie een rol spelen. Dit betekent dat je niet alles onder één noemer kunt behandelen. De ministerievertegenwoordigers zijn het erover eens dat schade maatwerk vergt, waarbij uniformiteit niet past. Wel past uniformiteit bij grote aantallen vergelijkbare claims. Ook centralisering, nog een stap verder, is volgens ministeries niet wenselijk. Centralisering van het behandelen van schadeverzoeken zou leiden tot juridisering, en *coulance* zou zelfs verdwijnen omdat dat dan gevangen zou worden in beleid, aldus een aantal vertegenwoordigers. Concluderend stelden de ministerievertegenwoordigers vast dat uniformiteit op gespannen voet kan staan met maatwerk.

Tijdens het tweede deel van de bijeenkomst gaf de Nationale ombudsman een korte introductie op de rol van de behoorlijkheid. Hij gaf aan dat bij het behandelen van een verzoek om schadevergoeding verschillende aspecten een rol kunnen spelen. De Nationale ombudsman noemde naast de rechtmatigheid ook de behoorlijkheid, bedrijfsvoering, politieke en financiële afwegingen. Hij gaf uitdrukkelijk aan dat dit geen limitatieve opsomming is. Vanuit de ministerievertegenwoordigers werden onder meer nog de aspecten publiciteit en de verantwoordelijkheid van de overheid naar voren gebracht.

Om het belang van de behoorlijkheid te schetsen gaf de Nationale ombudsman het voorbeeld van de PTSS-er die tijdens een onderzoek aan had gegeven dat het hem vooral te doen was om erkenning en dat hij, toen hij die niet kreeg, zich vastbeet in de claim. Als reactie op het voorbeeld werd vanuit de ministerievertegenwoordigers aangedragen dat het aanbieden van excuses door de burger wordt gezien als erkenning van schuld en derhalve aansprakelijkheid voor de schade. Andere ministerievertegenwoordigers waren juist de mening toegedaan dat men niet terughoudend moest zijn in het aanbieden van excuses uit vrees voor claims. De Nationale ombudsman gaf daarop aan dat uit onderzoek is gebleken dat het overgroot deel van de mensen vooral belang hecht aan erkenning en niet direct de link legt met aansprakelijkheid. Sterker nog; afhouden en zwijgen stimuleert juist claimgedrag.

Vanuit de ministerievertegenwoordigers werd een onderscheid gemaakt tussen aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid. Aansprakelijkheid onderga je op grond van de wet en verantwoordelijkheid aanvaard je omdat je je als overheidsinstantie verantwoordelijk voelt. Met dat gevoel moet je dan vervolgens wel wat doen richting de burger.

Het derde deel van de bijeenkomst werd besteed aan de vertaling van de behoorlijkheid naar de praktijk van schadezaken zoals verwoord in de vooraf toegezonden discussienotitie. Er werd gesproken over het wel of niet aan laten komen op een procedure, over het vergoeden van proceskosten naast de forfaitaire bedragen en mogelijke terughoudendheid bij hoger beroep. Hoewel er wel een aantal discussiepunten naar voren kwam, konden de ministerievertegenwoordigers zich in de meeste uitgangspunten vinden.

De ministerievertegenwoordigers stelden de vraag of er wel een apart behoorlijkheidskader nodig is voor schadevergoeding. Is de behoorlijkheid bij schadeclaims anders dan bij andere burgerbrieven? En zit de behoorlijkheid niet al voldoende in de wet?

De Nationale ombudsman gaf daarop aan dat de behoorlijkheidsnormen natuurlijk altijd een rol spelen bij alle burgerbrieven, dus ook bij verzoeken om schadevergoeding. Voor het omgaan met verzoeken om schadevergoeding kan echter worden gedacht aan specifieke contextnormen. Het wettelijke kader betreft de rechtmatigheid als zodanig en zegt weinig over de behoorlijkheid zoals die in de afgelopen 25 jaar door de Nationale ombudsman ontwikkeld is.

Een aantal ministerievertegenwoordigers spreekt als verwachting uit dat het moeilijk zal zijn om voor de oneindige variëteit van de werkelijkheid bij schadevergoeding algemene normen te ontwikkelen. Het zou volgens hen met name moeten gaan om de

mentaliteit van de ambtenaren die de claims behandelen. Zij zouden de burger als gelijke moeten behandelen, op een reële wijze om moeten gaan met claims en ook open moeten staan voor de emotionele kant van het verhaal. De bijeenkomst wordt besloten met een opmerking van een vertegenwoordiger van het Ministerie van Defensie dat vrijgevigheid geen titel is en ook niet de motivatie van een overheidsvergoeding kan zijn. Cou lance daar-entegen is wel een titel, vanuit een gevoel van verantwoordelijkheid.

3.4 Werkbezoek aan Rijkswaterstaat

De Nationale ombudsman heeft op 4 februari 2009 een werkbezoek gebracht aan Rijkswaterstaat Corporate Dienst te Utrecht. Sinds 2005 is de behandeling van schadevergoedingszaken die onder de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat vallen hier gecentraliseerd.

Tijdens dit bezoek kwam het beeld naar voren van een overheidsinstelling met een coulante opstelling. Die opstelling brengt mee dat in gevallen waarin wel duidelijk is dat er aansprakelijkheid is, niet in juridische zin op het scherp van de snede het dossier behandeld wordt, maar oplossingsgericht. Hoewel Rijkswaterstaat aan de ene kant staat voor juridische kwaliteit, wordt in de dagelijkse praktijk ingezien dat juridische kwaliteit niet voldoende is om grote aantallen schadegevallen behoorlijk – en tegen aanvaardbare kosten – af te handelen. Schaderegelaars blijken in staat om op basis van specifieke kennis en ervaring tot afspraken over de afwikkeling van dossiers te komen waarin ook een lange juridische strijd gevoerd zou kunnen worden. Een dergelijk lange strijd wordt echter niet passend geacht vanwege de opstelling die bewust gekozen is ten aanzien van burgers ('klantgerichtheid'), maar ook vanwege de hoge kosten die ermee verbonden zijn.

Door onvoorziene gebeurtenissen kan Rijkswaterstaat in een korte periode een groot aantal claims ontvangen. Rijkswaterstaat kiest er dan voor om pragmatisch te werk te gaan. Er wordt van burgers in dergelijke gevallen niet verwacht dat zij met keiharde bewijzen komen om aan te tonen dat ze schade hebben geleden. Als burgers aannemelijk kunnen maken dat ze schade hebben geleden, keert Rijkswaterstaat uit. Een recent voorbeeld is de schade die aan het Nederlands wegdek is ontstaan als gevolg van de vorst. Die vorstschade leverde soms schade aan auto's van weggebruikers.

Rijkswaterstaat ging in die gevallen soepel om met de bewijslast voor burgers om aan te tonen dat ze hadden gereden op wegen waaraan als gevolg van vorst schade was ontstaan. Deze houding brengt het gevaar met zich mee dat burgers die niet daadwerkelijk schade hebben geleden, er doorheen glippen. Het percentage is echter zo klein dat Rijkswaterstaat dit voor lief neemt.

Een ander voorbeeld van een coulante opstelling is de wijze waarop zaken worden behandeld waarbij letselschade een rol speelt. In dergelijke zaken wordt steeds nauwkeurig nagegaan in hoeverre causaal verband bestaat en hoe ver de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat reikt. Het duurt echter vaak lang voordat het daadwerkelijke letsel en dus de

schade vastgesteld kan worden. Gelet op de lange duur en de bijzondere aard van dergelijke zaken besteedt Rijkswaterstaat extra aandacht aan de communicatie met de burger. Dit betekent onder meer dat Rijkswaterstaat zoveel mogelijk tracht persoonlijk contact te onderhouden en naar tevredenheid van de burger tot een oplossing te komen.

Zo heeft Rijkswaterstaat bijvoorbeeld in een zaak waarbij het nog lang zou duren voordat het letsel zou kunnen worden vastgesteld, met het oog op het belang van de burger een voorstel gedaan om de zaak direct af te doen en uit te betalen op basis van een schatting.

3.5 De Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer onderzoekt op grond van de Comptabiliteitswet 2001 onder meer of het financieel beheer van de ministers voldoet aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid. De Algemene Rekenkamer richt haar rapporten formeel aan de regering en aan de Staten-Generaal.

Uit gesprekken met medewerkers van de Algemene Rekenkamer kwam het volgende naar voren.

De verhouding tussen comptabele rechtmatigheid en behoorlijkheid kan als volgt worden omschreven. De Algemene Rekenkamer toetst in haar rechtmatigheidsonderzoek onder andere de comptabele rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Comptabele rechtmatigheid houdt in dat een financiële transactie waarvan de uitkomst in het departementale jaarverslag of de saldibalans dient te worden verantwoord in overeenstemming is met de begrotingswetten, en met de in andere wettelijke regelingen opgenomen bepalingen die de uitkomst van die financiële transacties beïnvloeden. Ook bepalingen die zijn opgenomen in contracten en (subsidie)beschikkingen en vaststellingsovereenkomsten op grond van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen maken onderdeel uit van het toetsingskader van de Algemene Rekenkamer in dit verband.

Bij de toetsing van de comptabele rechtmatigheid wordt in dit verband nagegaan of de financiële transacties voldoen aan de inhoudelijke en procedurele wettelijke bepalingen die gelden als voorwaarde voor het ontstaan van deze transacties en de daarmee verbonden bedragen: had de minister, gegeven deze bepalingen, de verplichtingen mogen aangaan en de uitgaven mogen verrichten? Voor ontvangsten is tevens het volledigheidaspect relevant: worden alle bedragen die krachtens wettelijke bepalingen geïnd moeten worden ook daadwerkelijk geïnd?

Wat betreft verplichtingen en uitgaven komt dit erop neer dat een financiële transactie uiteindelijk herleidbaar moet zijn tot een juridische betalingsverplichting die voortvloeit uit een wettelijke regeling of een privaatrechtelijke koop/ruiltransactie. Daarnaast leidt een rechterlijke uitspraak uiteraard tot een juridische betalingsverplichting. Als een van deze grondslagen ontbreekt, spreekt de Algemene Rekenkamer van comptabele onrechtmatigheid.

Volgens deze uitgangspunten is er vanuit het perspectief van de comptabele rechtmatigheid in beginsel geen ruimte voor coulancebetalingen, omdat deze juist een onverplicht karakter hebben. Coulancebetalingen zullen derhalve in beginsel als onrechtmatig worden aangemerkt.

Als sprake is van comptabele onrechtmatigheid, maar de betaling toch wenselijk kan worden geacht vanuit bijvoorbeeld het oogpunt van behoorlijkheid, dan kan de Algemene Rekenkamer aan dit gegeven een passage wijden in een toelichting bij haar oordeel.

Comptabele onrechtmatigheid vormt echter niet het enige criterium om vooraf of achteraf te bepalen of een betaling toelaatbaar is. Daarbij kunnen allerlei andere overwegingen van goed bestuur een rol spelen. Die andere overwegingen, waartoe ook behoorlijkheid kan behoren, worden niet meegenomen bij de toetsing van de comptabele rechtmatigheid, maar kunnen er in de ministeriële verantwoording, bijvoorbeeld in de bedrijfsvoeringsparagrafen, wel naast worden geplaatst. Uiteindelijk is het aan de Tweede Kamer een mening uit te spreken over de handelwijze van de minister.

In de gesprekken werd voorts nog aangevoerd dat de term comptabele onrechtmatigheid soms onterecht de associatie heeft van onjuistheid en daarom niet geoorloofd. Dit beeld kan leiden tot terughoudendheid als het gaat om coulancebetalingen, hetgeen wellicht niet altijd passend is.

4 Dilemma's

4.1 Inleiding

Tijdens de uitvoering van het project Schadevergoeding door het Rijk hebben de projectleden gesproken met vertegenwoordigers van alle ministeries. Daarbij ging het niet alleen om het verzamelen van informatie over de behandeling van verzoeken om schadevergoeding op de diverse werkvloeren van de ministeries, maar ook om het samen met hen bespreken van de vraag op welke wijze behoorlijk met de burger kan worden omgegaan als het om schadeclaims gaat. In dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op het belang van de behoorlijkheid en daarmee de relationele kant van de omgang van de overheid met burgers, zoals die in de gesprekken naar voren is gebracht. Daarna wordt beschreven hoe de ministerie-vertegenwoordigers op verschillende dilemma's reageren.

4.2 Het belang van behoorlijkheid voor de relatie burger-overheid

Veel contacten tussen burger en overheid betreffen primair een bepaald zakelijk belang. De burger stelt bijvoorbeeld schade geleden te hebben door een handelen of nalaten van de overheid en verzoekt om schadevergoeding. De overheid tracht zich vervolgens te verweren tegen ongefundeerde aanspraken. Naast deze zakelijke betrekking tussen overheid en burger speelt ook een meer relationele betrekking. De burger kan een vervelende of schokkende ervaring in verbinding met de overheid hebben gehad. De burger kan zich benadeeld voelen door de overheid en om die reden tot een schadeclaim gekomen zijn. Die benadeling kan direct voortvloeien uit een gedraging die schade veroorzaakt zou hebben, maar ook uit bijvoorbeeld geschonden verwachtingen. Het gaat er om dat de overheid niet alleen zakelijk gezien een juiste reactie geeft, maar ook aandacht heeft voor de goede relatie met de burger. Ook al is de overheid niet aansprakelijk, dan nog is het van belang dat de overheid niet alleen vanuit een juridische reflex reageert met 'niet aansprakelijk!', maar ook oog heeft voor dat wat de burger overkomen is. Als de overheid dat aspect verwaarloost zal er eerder een conflict ontstaan dat via een claim tot jurisdisering van de verhoudingen kan leiden. Een goede relatie is afhankelijk van effectief communiceren, niet alleen op papier, maar eventueel ook tijdens een persoonlijk contact met de burger. Vervolgens is het van belang om inhoud te geven aan de behoorlijke behandeling. Dit kan bijvoorbeeld door alle relevante informatie op te sporen, daar zorgvuldig mee om te gaan en door een evenredige belangenafweging te maken die herkenbaar gemotiveerd aan de burger wordt meegedeeld. Op die manier kan een burger zich serieus genomen voelen en kan de wijze waarop de overheid met de claim omgaat overtuigend overkomen. Een behoorlijke behandeling heeft daarom ook legitimerende werking. Die legitimerende werking kan ertoe bijdragen dat verdere procedures overbodig zijn.

4.3 Een juridische blik?

Wanneer een burger meent dat hij schade heeft geleden door handelen of nalaten van de overheid, kan hij om vergoeding van die schade vragen. Vanuit het perspectief van deze burger maakt het daarbij niet uit om welk onderdeel van de overheid het gaat, en ook niet binnen welke juridische context de gedraging zich heeft afgespeeld, of welke juridische weg moet worden bewandeld om de schade vergoed te krijgen. Als de behandelend ambtenaar volstaat met het antwoord dat zijn dienst niet zal overgaan tot vergoeding omdat de dienst daartoe rechtens niet is gehouden, of omdat het probleem eigenlijk bij een andere dienst thuishoort, blijft de burger zitten met een gevoel onrechtvaardig te zijn behandeld, en ook dat die ambtenaar de essentie heeft gemist. Vanuit het burgerperspectief is de juridische werkelijkheid niet relevant, evenmin als de wijze waarop de overheid zich heeft opgedeeld in verschillende diensten. De burger verwacht dat de overheid zijn probleem serieus neemt, en een reactie geeft op zijn claim die hij als rechtvaardig kan ervaren. Het percentage mensen dat onredelijk reageert op een redelijke overheid is erg klein. Vaak is echter het probleem dat de overheid onvoldoende investeert in het redelijk overkomen op de burger. Een claim wordt een dossier in plaats van een goed contact.

Wanneer de behandelend ambtenaar zich inzet om bij de behandeling van een schadeclaim te achterhalen wat de motieven en belangen van de burger zijn, kan dat heel andere uitkomsten geven dan wanneer de kwestie alleen vanuit een strikt juridisch oogpunt wordt bekeken. Het maakt een groot verschil of de ambtenaar nagaat wat de burger overkomen is, wat de verantwoordelijkheid van de overheid in dit geval is en welke oplossing redelijk is, of dat een ambtenaar slechts beziet of zijn dienst onder toepassing van alle juridische vereisten gehouden is tot schadevergoeding.

In de discussies met de vertegenwoordigers van de ministeries passeren allerlei motieven de revue om te rechtvaardigen dat schadeclaims primair met een juridische blik beoordeeld moeten worden en om in het algemeen terughoudend te zijn met het honoreren van schadeclaims. Men vreest willekeur, ongelijke behandeling. Men is bang voor het bevorderen van een claimcultuur, voor precedentwerking. Bovendien zijn de comptabiliteitsregels strikt, moeten de algemene middelen verantwoord besteed worden, en moet voor begrotingsoverschrijding gewaakt worden. Deze belangen verdienen reële aandacht. Het is echter de vraag op welke wijze het mogelijk is om de behartiging van deze algemene belangen, te verenigen met een behoorlijke behandeling in een individuele zaak. Anders gezegd: in hoeverre kan een goede verbinding tot stand worden gebracht tussen enerzijds de rechtmatigheid en anderzijds de behoorlijkheid.

4.4 Willekeur en ongelijkheid

Ministerievertegenwoordigers hebben aangevoerd dat de precieze toepassing van het juridische kader voor de aansprakelijkheid ervaren kan worden als een beperking van de mogelijkheden om passend te reageren op verzoeken om schadevergoeding. Dat juridische kader vormt tegelijkertijd ook een waarborg voor de burger. Enerzijds erkennen sommigen

van hen dat de behandelend ambtenaar er goed aan doet om open met de burger in contact te treden zonder zich direct te verschuilen achter rechtsregels en procedures. Immers in een open gesprek kan een helder zicht op de feiten ontstaan en kan onderzocht worden wat de verantwoordelijkheid van de staat is ten opzichte van deze burger en welke oplossing mogelijk is. Andere ministerievertegenwoordigers vrezen echter dat daarmee ook de weg openligt naar willekeur en ongelijkheid. Een duidelijk juridisch kader geeft houvast, niet alleen voor de overheid maar ook voor de burger. Wanneer de uitkomst van de behandeling van een schadeclaim niet wordt bepaald door tevoren vastgelegde juridische kaders, maar eerder door het verloop van de contacten tussen de burger en de behandelend ambtenaar, dan neemt de kans toe dat gelijke gevallen ongelijk worden behandeld.

Daar staat tegenover dat bijna elk geval op zichzelf staat, en om een eigen passende oplossing vraagt, rekening houdend met alle omstandigheden van dat geval. Ongelijke gevallen moeten ook naar de mate van hun ongelijkheid behandeld worden. Die ongelijkheid wijst niet op willekeur.

4.5 Precedentwerking

De meeste vertegenwoordigers wijzen daarnaast op het risico van precedentwerking. Een positieve reactie op een claim kan werken als een olievlek, omdat er vele andere vergelijkbare gevallen zijn die dan ook gehonoreerd moeten worden. Dit is in feite de keerzijde van het gevaar voor willekeur en ongelijke behandeling.

Enkele vertegenwoordigers geven aan dat het risico van precedentwerking naar hun mening vaak wordt overschat. Als met aandacht naar de zaken gekeken wordt, dan zijn er vaak toch verschillen die van belang zijn. Daarnaast is er in hun optiek bijna nooit sprake van echt identieke gevallen, waardoor maar in weinig situaties daadwerkelijk gevaar voor precedentwerking bestaat. Het gaat eerder om het verantwoord omgaan met verwachtingen die door een bepaalde reactie op een claim kunnen ontstaan. Ook bij kleine bedragen is de vrees voor precedentwerking niet zo zwaarwegend.

Enkele vertegenwoordigers hebben tijdens de gesprekken aangegeven dat in voorkomende gevallen de burger aan het kortste eind moet trekken omdat andere belangen zwaarder moeten wegen. Te denken valt aan politieke belangen, gezichtsverlies of bijvoorbeeld een bepaalde visie op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.

Het gevaar van een beroep op precedentwerking is dat dit argument de aandacht afleidt van aandacht voor de bijzondere aspecten van een concrete schadezaak.

4.6 De overheid als procespartij

Wanneer een burger meent recht te hebben op compensatie maar de betrokken overheidsdienst is daarvan niet direct overtuigd, dan kan de dienst het aan de betrokken burger overlaten om te proberen zijn recht dan maar bij de rechter te halen of een besluit uit te lokken dat voorgelegd kan worden in bezwaar en beroep. Ook kan de overheid wanneer

de burger in eerste instantie wint, makkelijk hoger beroep instellen. De dienst en zijn medewerkers lopen nauwelijks enig risico. Een ministerie heeft juridische expertise in huis, of kan de landsadvocaat inschakelen. De ministerievertegenwoordigers realiseren zich doorgaans wel dat het voor de meeste burgers niet zo makkelijk is om procedures voor de rechter te voeren; de burger loopt persoonlijk financieel risico, en het is vaak ook een hele stap, die het dagelijks leven sterk kan beïnvloeden. Vanuit het perspectief van de burger is de overheid de hoeder van ieders belang, dus ook van zijn belang. Wanneer de overheid zich zonder veel aandacht voor zijn belangen tegenover hem opstelt, als een tegenpartij in het proces, die alles op alles zet om te winnen, kan dat voor de burger zeer teleurstellend zijn.

Een eenzijdige opstelling van de overheid als procespartij tegenover de burger als tegenpartij kan op gespannen voet staan met de taak van de overheid om besluiten te baseren op een evenwichtige afweging van alle in het geding zijnde belangen. De rol van procespartij kan meebrengen dat wordt ingezet op het maximaliseren van het belang van de dienst of de Staat waarbij de belangen van de burger daaraan ondergeschikt gemaakt worden. Voor een evenwichtige belangenafweging is dan onvoldoende plaats.

Enkele ministerievertegenwoordigers wijzen erop dat vanzelfsprekend niet alle claims van burgers gegrond zijn. Ook hebben niet alle burgers goed voor ogen dat de overheid er niet is om elk ervaren nadeel op te heffen. Calculerende burgers kunnen proberen overal voordeel uit te halen. Claims moeten dan ook kritisch beoordeeld worden. Maar de ministerievertegenwoordigers zien wel in dat een evenwichtige afweging gemaakt moet worden en dat niet lichtvaardig op procedures aangestuurd mag worden. Daarom moet energie gestoken worden in het vinden van een oplossing buiten de rechter om.

Aan de ministerievertegenwoordigers is de vraag voorgelegd hoe zij omgaan met informatie in procedures. Voor de overheid als procespartij kan het verstrekken van bepaalde informatie ongunstig zijn en het beschikken over bepaalde informatie kan voordelen opleveren. De overheid is echter verplicht om de burger als tegenpartij in het proces te voorzien van alle informatie waar hij recht op heeft. De vertegenwoordigers onderkennen dat ook in een procedure de actieve informatieplicht voor de overheid geldt. In een civiele procedure is weliswaar het uitgangspunt dat wie stelt, moet bewijzen, maar als een burger erom vraagt moet de desbetreffende informatie toch worden verstrekt, ook als het verstrekken van die informatie nadelig is voor het procesbelang van het ministerie. De overheid doet er volgens deze ministerievertegenwoordigers goed aan om ook uit eigen beweging informatie te verstrekken, alleen al vanuit de overweging dat nog meer schade zal ontstaan wanneer die informatie later toch naar buiten komt. Uitgangspunt is het regime van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Informatie die openbaar is, moet openbaar worden gemaakt.

4.7 Aandacht of euro's?

Ministerievertegenwoordigers hebben aangegeven dat behoorlijke behandeling van een claim voor hen inhoudt dat het betrokken overheidsorgaan de claim serieus neemt.

Wanneer in gesprek met de burger wordt nagegaan wat de achtergrond is van de claim, kan blijken dat de burger ergens mee zit en meende dat het indienen van een claim de beste weg was om de gewenste aandacht van de overheid te krijgen. Natuurlijk kan ook blijken dat er sprake is van schade die de burger vergoed wil zien. Aan de ministerievertegenwoordigers is de vraag voorgelegd of het wel steeds zinvol is om direct in te gaan op de beoordeling van de claim als zodanig, en of het niet meer in de rede ligt om eerst na te gaan of er andere kwesties spelen. Een adequate peiling van de motieven van de burger lijkt immers te kunnen voorkomen dat een schadevergoedingstraject wordt afgelegd zonder dat daarmee de eigenlijke onvrede van de burger wordt opgeheven.

Een aantal vertegenwoordigers van de ministeries heeft aangegeven dat de ervaringen op dit punt lastig zijn. Zo is bijvoorbeeld opgemerkt dat wanneer telefonisch contact wordt opgenomen naar aanleiding van een claim, dit door de betrokken burger kan worden ervaren als een poging van het ministerie om onder de aansprakelijkheid uit te komen. Er zijn echter ook ervaringen van ambtenaren dat het telefonisch polsen bij burgers leidt tot de veronderstelling dat wanneer je als burger een probleem vertaalt naar een schadeclaim, je bij de overheid gemakkelijk gehoor vindt. De ervaring leert echter dat vaak het persoonlijk contact zeer op prijs wordt gesteld door de burger en dat misverstanden en onduidelijkheden daardoor in een vroeg stadium kunnen worden opgelost.

4.8 Rechtsgrond versus coulance

Aan de ministerievertegenwoordigers is ook nog de volgende vraag voorgelegd. Moet er voor het honoreren van een claim steeds een rechtsgrond zijn in het aansprakelijkheidsrecht danwel in een regeling voor bestuurscompensatie, of kan ook coulance een grond zijn voor een tegemoetkoming, als de behoorlijkheid dat meebrengt?

In de praktijk wordt hiermee door de ministeries heel verschillend omgegaan. Voor veel ambtenaren wordt de basis gevormd door de Comptabiliteitsregels waaraan betalingen worden getoetst door de audit-diensten van de ministeries en door de Algemene Rekenkamer. Basisregel is voor hen dat geen betalingen kunnen plaatsvinden zonder rechtsgrond. Wanneer de overheid betalingen verricht zonder rechtsgrond, staat de controleerbaarheid van de besteding van algemene middelen op het spel, en daarmee uiteindelijk ook de rechtsstaat. Dit uitgangspunt leidt tot verwerping van de mogelijkheid tot betalingen uit coulance-overwegingen door de overheid.

Bij andere ministeries wordt hiermee pragmatischer omgegaan. Dat kan zijn ingegeven door de overweging dat aan een ministerie een zekere ruimte wordt gegund. Een marge waarbinnen coulancebetalingen zijn toegelaten. Daarbij vormen relatief lage betalingen uit coulance geen probleem, maar grotere bedragen wel.

Een andere benadering is dat het gaat om een inhoudelijke afweging. Een betaling zonder dat daarvoor een rechtsgrond kan worden gevonden, is niettemin acceptabel wanneer die maar goed kan worden gemotiveerd. De motieven kunnen zijn gelegen in de pragmatische

sfeer, bijvoorbeeld het beperken van imagoschade, of het tegengaan van de kosten van een procedure, maar ook in de behoorlijkheidssfeer. Voor een burger maakt het immers veelal niet uit of er al dan niet een formele rechtsgrond is. Vanuit zijn perspectief gaat het om een oplossing die rechtvaardig overkomt. In dit licht kunnen bijvoorbeeld opgewekte verwachtingen een voldoende basis vormen.

Voor betalingen uit coulance gelden bij uitstek de bezwaren die ministerievertegenwoordigers hebben ingebracht tegen het behandelen van verzoeken om schadeverzoeken buiten de kaders van het recht. Coulance ligt immers per definitie buiten de rechtssfeer. Daar staat tegenover dat betalingen uit coulance juist goed aansluiten bij een werkwijze waarin jurisdisering wordt vermeden.

In het verlengde van het voorgaande ligt de vraag of betalingen toelaatbaar zijn wanneer de wet dit verbiedt. In juridische termen: betalingen contra-legem. Ook over deze vraag wordt zeer verschillend gedacht door de vertegenwoordigers van de ministeries met wie hierover is gesproken. Enerzijds wordt de wil van de wetgever doorslaggevend geacht; anderzijds geldt dat de wetgever niet alle omstandigheden kan voorzien. Het maakt in dit verband verschil of het gaat om onderwerpen waarbij de schade door de overheid voorzienbaar is. Dit is bijvoorbeeld bij uitstek het geval bij schade als gevolg van infrastructurele werken. Bij de planning van grote infrastructurele werken, kan tevoren worden ingeschat welke schade daaruit kan voortvloeien voor burgers en bedrijven, en kan daarvoor een nadeelcompensatieregeling worden gemaakt. De hierbij gemaakte keuzen kunnen dan bepalend worden geacht. Betaling vindt plaats wanneer de schade in de termen van de regeling valt, en anders niet. Er zijn echter ook regelingen voor onderwerpen waarbij de schade veel minder voorzienbaar is. Wanneer de toepasselijke regelgeving een begrenzing inhoudt van de gevallen waarin vergoeding mag plaatsvinden, zien de ministerievertegenwoordigers een probleem ontstaan in geval de behoorlijkheid toch een betaling vraagt.

De vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit wijzen op het bijzondere geval wanneer de Europese Commissie een schadevergoeding door de overheid aanmerkt als een geval van verboden staatssteun. Daarvan is in het algemeen sprake wanneer de overheid volgens de Commissie aan een onderneming meer compensatie uitkeert dan gebruikelijk zou zijn in vergelijkbare gevallen. Het dilemma is scherp, omdat de Commissie erop toeziet dat deze betalingen daadwerkelijk effectief ongedaan worden gemaakt, met alle vervelende gevolgen van dien voor de betrokken burgers. Dit kan het lastig maken om recht te doen aan de bijzondere omstandigheden van een individueel geval.

4.9 Uit eigen beweging

Het opstellen van een nadeelcompensatieregeling, die regeling bekend maken en faciliteiten beschikbaar stellen houdt een pro-actieve opstelling in ten aanzien van te verwachten schadegevallen. Het onderzoeksteam heeft aan de ministerievertegenwoordigers de vraag voorgelegd of een overheidsdienst wellicht meer in het algemeen uit eigen beweging zou moeten

nagaan of zijn handelen reden vormt tot compensatie of vergoeding van schade. Overheidsorganen hebben op grond van de behoorlijkheid de plicht om uit eigen beweging actie te ondernemen wanneer het belang van burgers daarmee is gediend. Geldt dat ook voor het aanbieden van schadevergoeding?

Enkele ministerievertegenwoordigers antwoorden volmondig ja op deze vraag. Zij stellen dat de overheid op grond van de beginselen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) altijd moet nagaan wat de gevolgen voor burgers zijn van haar handelen. Dat geldt dus ook voor financiële gevolgen.

Andere ministerievertegenwoordigers zijn van mening dat het initiatief in beginsel toch bij de burger ligt. Het traditionele beginsel dat ieder zijn eigen schade draagt kan daarbij nog steeds als uitgangspunt dienen. De burger zal dus zijn schade steeds moeten melden, en zal moeten aantonen dat er reden is de overheid daarvoor aan te spreken: het principe van de haalschuld. Om er een brengschuld van te maken zouden de ministeries een groot aantal organisatorische en personele aanpassingen moeten doorvoeren, en verdere bureaucratisering en jurisdisering zouden het gevolg zijn. Wanneer de overheid uit zichzelf gaat denken in termen van compenseerbaarheid van fouten, ontstaan risico's van willekeur en onbeheersbaarheid, aldus deze ministerievertegenwoordigers. In het verlengde daarvan stellen sommige ministerievertegenwoordigers dat het ook bezwaarlijk zou zijn wanneer overheidsdiensten de burgers zouden wijzen op de mogelijkheid om een claim in te dienen. Daarmee zou de overheid het verder groeien van de claimcultuur bevorderen.

Bovenstaand verschil in benadering uit zich onder meer ook in verschillen tussen de diensten wat betreft het vergoeden van rente aan de burger in geval van te late betaling door de dienst. In gevallen waarin geen misverstand bestaat over het verschuldigd zijn van die rente, regelt de ene dienst dat de rente steeds wordt betaald, maar laat de andere dienst het over aan de burger om zich te melden.

Enkele ministerievertegenwoordigers hebben aangegeven dat in voorkomende gevallen uit pragmatische overwegingen uit eigen beweging wordt overgegaan tot compensatie, omdat dit veel efficiënter kan zijn dan afwachten of de betrokken burgers het initiatief nemen tot het indienen van een claim. Dit speelt vooral een rol als een groot aantal claims kan worden verwacht. Bovendien kan aandacht voor een kwestie van media, politiek of Nationale ombudsman nogal wat uitmaken. Als een kwestie gevoelig ligt zal eerder uit eigen beweging worden overwogen of de kwestie kan worden opgelost door een vorm van schade-loosstelling van de betrokken burgers.

4.10 Verantwoorde besteding van middelen

In het kader van het verantwoord besteden van algemene middelen is de ministerievertegenwoordigers nog het volgende voorgelegd. Wanneer een burger zich meldt met een schadeclaim, kan daar zoals gezegd een conflict achter zitten dat eigenlijk niet om geld draait. De burger kiest de vorm van het indienen van een schadeclaim om het conflict onder de aandacht

te brengen. Het doen van een kleine betaling zou de burger niettemin het gevoel kunnen geven dat zijn probleem serieus wordt genomen. Daarmee kan de betrokken overheidsdienst wellicht de relatie met de burger op eenvoudige wijze herstellen, en aldus wellicht ook bestuurslasten voorkomen. Is het toelaatbaar dat een overheidsdienst dit doet zonder dat vaststaat dat onrechtmatig of zelfs onbehoorlijk is gehandeld? Voor het beoogde effect hoeft dat immers geen verschil te maken. Een deel van de ministerievertegenwoordigers meent dat een betaling in een dergelijk geval principieel onjuist is, omdat er een verkeerd signaal mee wordt afgegeven, of omdat het strijdig is met het gelijkheidsbeginsel.

Anderen merken op dat alles wat werkt kan worden geprobeerd, en dat ook de overheid mag denken in termen van kosten en baten. Zo is bijvoorbeeld voor het Ministerie van Defensie een belangrijke afweging het voorkomen van imagoschade. Het Ministerie van Defensie kiest er in bepaalde gevallen voor om, ook als de onrechtmatigheid van de gedraging van Defensie niet volledig vast staat, toch een vergoeding toe te kennen. De gedachte daarachter is dat het Ministerie van Defensie op die manier voorkomt dat het draagvlak onder de burgers wegvalt voor activiteiten waarbij het ministerie in de toekomst wellicht nog vaker schade zal toebrengen.

Daarnaast is met de ministerievertegenwoordigers gesproken over de vraag of een principekwestie geld mag kosten. Mag de overheid veel proceskosten maken om gelijk te krijgen? De meeste vertegenwoordigers hadden daarmee geen enkele moeite wanneer er grote belangen in het geding zijn.

Aan de andere kant kan het soms ook in het belang van de burger zijn als de overheid het op een proces laat aankomen en tot aan de hoogste rechter procedeert. Het gaat dan om een proefproces waarbij het ministerie een groot aantal claims of bezwaarschriften over eenzelfde kwestie met instemming van de indieners aanhoudt. In een dergelijk geval hoeven deze burgers geen procedure te volgen om hun rechtsbescherming veilig te stellen en is na afloop van het proefproces duidelijk hoe moet worden omgegaan met dergelijke claims. Uit het oogpunt van behoorlijkheid kan worden overwogen de kosten te vergoeden van een burger die een proefproces heeft gevoerd waaruit waardevolle jurisprudentie is voortgekomen. Bij de ministerievertegenwoordigers vindt deze gedachte weinig steun.

4.11 Praktische benadering

Uit de gesprekken die het onderzoeksteam heeft gevoerd, is gebleken dat de ministeries toch ook vaak kiezen voor een pragmatische oplossing buiten de strikte juridische kaders om. Het kan daarbij gaan om het voorkomen van imagoschade of van grote stromen brieven of telefoontjes, maar in veel gevallen speelt de behoorlijkheid zowel in de procedure als bij de afweging een rol. Er is dus, ondanks de beletselen die worden gevoeld, wel degelijk ruimte om buiten de juridische kaders om op een behoorlijke manier met verzoeken om schadevergoeding om te gaan.

“Als je een goed verhaal hebt is er altijd wel een rechtsgrond te vinden.”

5 Behoorlijk omgaan met schadevergoeding

5.1 Eén rijksoverheid en vele benaderingen?

Uit het onderzoek komt een veelkleurig beeld naar voren: er zijn aanzienlijke verschillen in aantallen claims, in soorten claims, in de plaats binnen de organisatie waar claims worden behandeld, en in de manier van afhandelen van claims. Wat dit laatste betreft: het verdient op zichzelf de voorkeur dat bij de afhandeling maatwerk voorop staat, en dat elk verzoek om schadevergoeding wordt behandeld op de meest passende wijze. Wel moet worden vermeden dat binnen de rijksoverheid gelijksoortige gevallen verschillend worden benaderd. Het mag niet uitmaken bij welk (onderdeel van een) ministerie een claim wordt ingediend. Wanneer gelijksoortige gevallen op verschillende wijze worden behandeld als uitvloeisel van onderling verschillend beleid, ontstaat voor de burger een beeld van willekeur. De rijksoverheid moet in dit opzicht als één geheel optreden en de burger het vertrouwen geven dat een verzoek om schadevergoeding steeds vanuit dezelfde opvattingen tegemoet wordt getreden, en dat van daaruit recht wordt gedaan aan de omstandigheden van elk individueel geval. Eén beleid derhalve voor het behandelen van schadeclaims door de rijksoverheid.

In dit hoofdstuk ligt het accent op de rol van de behoorlijkheid bij het afhandelen van schadeclaims. Eerst komt aan de orde dat bij de behandeling van verzoeken om schadevergoeding de verschillende ministeries vanuit verschillende en soms zelfs wisselende gezichtspunten handelen. De behoorlijkheid zou steeds een rol moeten spelen, maar blijft in veel gevallen onderbelicht. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze de overheid inhoud kan geven aan een behoorlijke afhandeling van schadeclaims.

5.2 De behoorlijkheid is een onmisbaar aandachtspunt

Uit het onderzoek komt naar voren dat bij de behandeling van schadeclaims verschillende afwegingen een rol kunnen spelen. Het samenstel van die afwegingen bepaalt uiteindelijk hoe een claim afgehandeld moet worden. De (on)rechtmatigheid van het overheidshandelen in kwestie of de juridische noodzaak van bestuurscompensatie is een belangrijke afweging. De benadering van een claim zal anders zijn wanneer het optreden evident onrechtmatig is, of wanneer juist evident is dat aansprakelijkheid niet aan de orde is. Ook het al dan niet bestaan van een wettelijke compensatieregeling maakt verschil. Daarnaast kunnen ook overwegingen van politieke aard een belangrijke factor vormen. In sommige omstandigheden kan het honoreren van een claim de uitvoering van beleid bemoeilijken. Ook kan de politieke context gevoelig liggen en de speelruimte inperken om een claim te honoreren of af te wijzen.

Bij de behandeling van schadeclaims van nabestaanden in het kader van de Nederlandse militaire missie in Srebrenica spelen overwegingen van politieke aard een grote rol. De uitkomst van de gemaakte afwegingen zou van grote invloed kunnen zijn op de mogelijkheden tot deelname aan toekomstige missies (vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken).

Ook de financiële kant van de zaak is van gewicht. Het maakt nogal verschil of het gaat om grote bedragen of slechts om een enkele claim van geringe omvang. Daarnaast heeft de afhandeling van bepaalde claims veel meer gevolgen voor de interne organisatie van een ministerie dan andere. Bijvoorbeeld als het om grote aantallen claims gaat.

Naast de rechtmatigheid, politieke, financiële en bestuurlijke belangen speelt echter ook de behoorlijkheid van het overheidsoptreden een rol. De overheid moet op een redelijke wijze omgaan met claims en het burgers, instellingen en bedrijven niet onnodig moeilijk maken om schadevergoeding of bestuurscompensatie te verkrijgen.

In veel gevallen berust de besluitvorming over claims op een mix van al deze factoren. Daarbij kan het soms zo zijn dat er nauwelijks een politiek gewicht verbonden is aan een claim, of dat de claim financieel weinig betekenis heeft. Uit het onderzoek blijkt dat naar verhouding veel gewicht wordt toegekend aan de juridische vraag van de aansprakelijkheid of de noodzaak van bestuurscompensatie. In de volgende paragrafen wordt aangeduid hoe, naast de juridische vragen, aan de behoorlijkheid bij de behandeling van verzoeken om schadevergoeding inhoud kan worden gegeven.

5.3 Conflictoplossende opstelling

In de eerste plaats is het belangrijk zich te realiseren dat bij een claim vaak sprake is van een conflict tussen de burger en de betrokken overheidsinstelling, waarbij aan weerskanten belangen in het spel zijn. In de praktijk zullen burgers dit conflict eerder ervaren dan de betrokken overheid. De burger is iets overkomen en zit ergens mee en zoekt bij de overheid verhaal. Als dat lang duurt of tot veel bureaucratische rompslomp leidt dan is irritatie het gevolg. Afhankelijk van de aard van de claim is het daarom goed om zo mogelijk mondeling contact te zoeken met de betrokken burger om te onderzoeken welk conflict er achter de claim schuilgaat en in kaart te brengen waar het de burger precies om gaat. Deze aandacht voor waar een burger mee zit is voor een verstandige aanpak alleen al waardevol.

Verzoeker bestelde oormerken voor zijn schapen bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, maar ontving deze te laat. Hij diende daarom een verzoek tot schadevergoeding in. Zijn verzoek werd ten onrechte aangemerkt als bezwaarschrift. Toen het ministerie daar ten langen leste achter kwam, waren er allerlei stappen gezet in de bezwaarprocedure. Een eerder telefoontje naar verzoeker had dit kunnen voorkomen. Veel contacten over en weer en daarmee ook tijdsverloop hadden wellicht kunnen worden voorkomen, indien het ministerie zich er eerder van had vergewist wat verzoeker wilde en hoe dat kon worden bereikt (rapport No 2007/224).

In veel gevallen is het mogelijk om nog tot een oplossing van het conflict te komen anders dan via schadevergoeding, zelfs al is de burger overgegaan tot het indienen van een schadeclaim. Dit kan zijn bij verstoorde verhoudingen of bij miscommunicatie. Het gaat

dan primair om het herstellen van de relatie met de betrokkene. In veel gevallen biedt financiële genoegdoening hooguit slechts een deel van de oplossing, en zijn het tijdig en zorgvuldig reageren, het met begrip ingaan op de reden waarom voor de burger nadeel is ontstaan, het overtuigend motiveren van gemaakte keuzen en het aanbieden van excuses minstens zo belangrijk.

Binnen Domeinen Roerende Zaken van het Ministerie van Financiën wordt ook gewerkt met een andere vormen van compensatie dan een financiële vergoeding. Vanaf begin 2008 wordt naast een brief soms tevens een bloemetje gestuurd indien Domeinen van mening is dat door haar toedoen een vervelende situatie voor een burger is ontstaan. Daarmee wordt blij gegeven van medeleven en worden op een gepaste wijze excuses aangeboden (vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën).

De behoorlijkheid kan vereisen dat na een fout excuus wordt aangeboden. Bij de overheid bestaat de vrees dat het aanbieden van excuses kan worden opgevat als het erkennen van juridische aansprakelijkheid, en derhalve voor de burger juist aanleiding vormt om de kwestie te verzilveren middels een gerechtelijke procedure. Deze benadering berust op een misverstand. Een afhoudende opstelling en het niet tonen van begrip voor wat de burger is overkomen versterkt veelal het conflict en maakt de burger vaster besloten om dan maar financieel het onderste uit de kan te halen. Een opstelling met begrip en aandacht kan claims en procedures beperken. In veel gevallen is de burger niet uit op geld, maar wil de burger op een rechtvaardige manier behandeld worden. Wanneer de overheid zich niet excuseert voor een gemaakte fout, of niet erkent en uitspreekt dat een op zichzelf gerechtvaardigd optreden nadeel veroorzaakt voor een burger, wordt de kans juist groter dat deze zijn toevlucht neemt tot het indienen van een claim. Door een conflictoplossende houding te kiezen kan dat worden voorkomen.

5.4 Terughoudende processuele opstelling

Escalatie van het conflict is in het nadeel van de burger maar ook van het betrokken ministerie. Ook al wordt dit verschillend ervaren. De burger voelt zich door een verharde opstelling van het ministerie in de kou gezet door 'zijn' overheid. Voor het ministerie betekent escalatie een verslechtering van de relatie met de betrokken burger, een afname van de acceptatie en de legitimiteit van het optreden, en kans op vergroting van de bestuurslast. Een juridische procedure leidt veelal tot escalatie. Daarom is het zaak om deze procedures zoveel mogelijk te vermijden of te beperken. Andere vormen van geschiloplossing zoals effectief onderhandelen en mediation kunnen daarbij behulpzaam zijn. De tevredenheid van mensen met een oplossing die na overleg is verkregen is veel groter dan na een gevoerde juridische strijd.

In 1997 speelde de kwestie van de varkenspest. Er kwamen ongeveer 1500 claims binnen bij de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wegens bedrijfsschade. De Dienst heeft vervolgens conceptvergoedingsregels opgesteld, en deze voorgelegd aan de belangenorganisaties. Na overeenstemming met deze belangenbehartigers liep de uitbetaling van de individuele claims van de varkenshouders eenvoudig en volgden er weinig procedures. Een dergelijke aanpak werd door beide partijen als efficiënt ervaren (vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).

Daar komt bij dat de overheid zich rekenschap behoort te geven van het feit dat wanneer het toch tot een procedure komt, er in veel gevallen sprake is van een ongelijke strijd. De overheid heeft de middelen om door te procederen zolang dat nodig wordt geacht. Voor de burger is dat doorgaans veel moeilijker, en bovendien is deze er persoonlijk en vaak gevoelsmatig bij betrokken. Het lang procederen kan grote invloed hebben op het leven van mensen. Voor de burger weegt ook het risico van een proceskostenveroordeling veel zwaarder dan voor de overheid, en wanneer de staat wordt veroordeeld tot betaling van de proceskosten, is dat toch vaak slechts gedeeltelijk en niet kostendekkend.

Natuurlijk zijn er ook grote bedrijven of bijvoorbeeld belangenorganisaties die een schadeclaim indienen. Het beeld van de ‘nietige burger tegenover de machtige overheid’ doet lang niet altijd recht aan de verhoudingen. Het is een kwestie van afstemming: hoe ongelijker de positie van burger en overheid is, des te terughoudender moet de overheid zijn om het in een conflict te laten aankomen op een procedure. Op dit punt kan van de overheid een proportionele benadering worden verwacht. De inzet van processuele middelen moet worden afgestemd op de aard van de claim en op de spankracht van de betrokken burger. Bij claims van geringe omvang en bij een relatief zwakke wederpartij mag een extra inspanning worden verwacht om met alternatieve vormen van conflictoplossing buiten de processuele sfeer te blijven. Dit neemt niet weg dat een terughoudende processuele opstelling ook bij sterke partijen de voorkeur heeft.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft in de onderzoeksjaren met AKZO Nobel een convenant gesloten over de beëindiging van chloortransporten. Op grond van het convenant is door het ministerie een bedrag van € 31.680.000 aan schadevergoeding uitgekeerd (vertegenwoordigers van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer).

Bovenstaande sluit aan bij de initiatieven van de staatssecretaris van Justitie om het aantal bezwaarprocedures en rechterlijke procedures te beperken. Om te voorkomen dat dit streven eenzijdig is gericht op het ontmoedigen van de burger om te procederen, kan de overheid ook zelf bijdragen door een zo terughoudend mogelijke processuele opstelling te kiezen.

Zo'n opstelling kan verder vorm worden gegeven door niet onnodig te procederen in gelijke gevallen. Wanneer in een procedure tegen de overheid door de rechter een uitspraak is gedaan die van toepassing is op andere analoge gevallen, behoeft de overheid het in die gevallen niet meer op een procedure te laten aankomen, maar kan uit eigen beweging tot een afwikkeling komen. Verdere terughoudendheid is mogelijk door wanneer de overheid in eerste instantie in het ongelijk is gesteld, alleen nog hoger beroep in te stellen indien er sprake is van een breder of anderszins doorslaggevend belang om een oordeel van een hogere rechter te verkrijgen.

Wanneer het wenselijk wordt geacht om middels een proefproces jurisprudentie te vormen, kan het ministerie met de betrokken burger een afspraak maken over de vergoeding door het ministerie van de proceskosten van de betrokkene. Het zou niet behoorlijk zijn om deze kosten die ten behoeve van het algemeen belang zijn gemaakt, ten laste van één burger te laten.

Indien een burger in een procedure tegen de overheid in het gelijk wordt gesteld, krijgt hij ten gevolge van het door de rechter gehanteerde liquidatietarief slechts een gedeelte van zijn proceskosten vergoed. Als in zo'n geval de procedure het gevolg is van een te weinig terughoudende processuele opstelling van de overheid, mag van de overheid worden verwacht dat zij beziet of er een groter bedrag aan proceskosten kan worden vergoed dan de standaardvergoeding.

Ter preventie van een Mond- en Klauwzeer-epidemie had het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een regeling opgesteld, waarin onder andere ten aanzien van geïmporteerde kalveren eisen werden gesteld, die voor veehouders kosten meebrachten. Verzoeker was van mening dat die kosten in strijd waren met het EG-recht. Hij werd door de rechtbank in het gelijk gesteld en ontving een klein gedeelte van de advocaatkosten als kostenvergoeding terug.

De Nationale ombudsman overwoog dat op grond van de signalen van verzoeker aan het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de vaststaande jurisprudentie voldoende duidelijk was geweest dat het standpunt van het ministerie niet houdbaar zou zijn in een civiele procedure. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit had weloverwogen het risico genomen om de uitkomst van de procedure af te wachten en zich daarnaast ten opzichte van de andere partij in de procedure garant gesteld voor vergoeding van de proceskosten. Onder die omstandigheden achtte de Nationale ombudsman het niet behoorlijk dat het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zich op het standpunt stelde dat verzoeker het grootste deel van de kosten van de procedure voor eigen rekening diende te nemen.

De Nationale ombudsman oordeelde dat het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in strijd had gehandeld met het beginsel van fair play door zich onvoldoende nader te beraden op de mogelijke strijdigheid met het EG-recht

en in strijd met het redelijkheidsvereiste door de advocaatkosten niet te vergoeden (rapport No 2008/179).

De Nationale ombudsman verbond aan zijn oordeel de aanbeveling aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om de kosten van de procedure, voor zover deze het forfaitaire bedrag van de kostenvergoeding te boven gingen, aan verzoeker te vergoeden. De minister volgde deze aanbeveling niet op. Daarop sprak de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven zich over deze kwestie uit (Tweede Kamer vergaderjaar 2008–2009, 31 756, nr. 43). De commissie was van oordeel dat het van belang is dat in geschillen tussen een burger en de overheid van overheidszijde wordt gewaakt voor onnodige juridisering van het geschil zodat de burger extra kosten moet maken en stelde de Tweede Kamer voor de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uit te nodigen de aanbeveling van de Nationale ombudsman op te volgen.

5.5 Proactieve opstelling

De overheid kan zich passief opstellen en het aan de burger of het bedrijf overlaten om een claim in te dienen wanneer wordt gemeend dat schade is geleden als gevolg van bepaald overheidsoptreden. Vanuit het oogpunt van behoorlijkheid is echter in voorkomende gevallen een meer proactieve opstelling geboden. Een ministerie behartigt de belangen van burgers, ook wanneer er bij hen mogelijk sprake is van schade als gevolg van het optreden van het ministerie. Dat betekent dat het ministerie steeds een afweging moet maken tussen het algemene belang en het belang van de betrokken individuele burgers. Wanneer voorzienbaar is dat een optreden in het algemeen belang zal leiden tot onevenredig nadeel voor individuele burgers of groepen burgers, moet de overheid in beginsel een regeling treffen voor compensatie van dit nadeel. Bij grotere infrastructurele werken is dit niet ongebruikelijk.

Meer in het algemeen kan van de overheid worden verwacht dat zij het tot haar verantwoordelijkheid rekent om actief na te gaan of haar handelen schade voor individuele burgers meebrengt, en indien daarvan sprake is, uit eigen beweging tot een vorm van compensatie over te gaan.

Bij het productieproces van paspoorten kunnen typefouten worden gemaakt bij de data-invoer van de paspoortgegevens of ‘druk’-fouten bij de producent Sdu. Wanneer een fout niet tijdig wordt opgemerkt, wordt het paspoort met de fout opgestuurd. Als de burger de fout vervolgens meldt, dan zorgt het consulaat-generaal voor een gecorrigeerd reisdocument. Het foutieve paspoort wordt door de burger op verzoek van het consulaat-generaal per aangetekende post teruggezonden. De desbetreffende portokosten vergoedt het Ministerie van Buitenlandse Zaken uit eigen beweging, ook als de betrokkene daar niet om vraagt (vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken).

Bij het groot onderhoud aan de A10 verspreidde Rijkswaterstaat niet alleen proactief informatie over alternatieve mogelijkheden en speciaal openbaar vervoer, maar daarnaast legde zij ook speciale schadeformulieren op tankstations voor automobilisten die schade zouden kunnen ondervinden (vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

In geval de overheid in een kwestie aansprakelijkheid erkent maar de gestelde omvang van de schade betwist, ligt het in de rede dat de overheid het wel erkende schadebedrag uit eigen beweging vergoedt zodat het in elk geval in zoverre niet op een procedure hoeft aan te komen.

De overheid kan met een proactieve houding ook procedures voorkomen door op verzoek en waar mogelijk uit eigen beweging rente wegens vertragingsschade te vergoeden.

Wanneer ministerie en burger toch in een juridische procedure zijn betrokken, is het belangrijk dat het ministerie actief informatie verstrekt aan de burger zodat deze een gelijkwaardige procespositie kan opbouwen. Behoorlijkheid houdt op dit punt in dat het ministerie nagaat welke informatie de burger nodig heeft om in de kwestie op gelijke voet met het ministerie te kunnen omgaan.

Wanneer de burger op grond van gebrekkig inzicht in de juridische context een claim inkleedt als een civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling terwijl dat weinig kansrijk is, dan is het een kwestie van behoorlijkheid dat de overheid de burger voorstelt de claim bijvoorbeeld aan te merken als een nadeelcompensatieverzoek.

5.6 Coulante opstelling

Een behoorlijke behandeling van schadeclaims brengt ook mee dat bij het beslissen op verzoeken om schadevergoeding wordt nagegaan of er, los van alle mogelijke overwegingen betreffende de rechtmatigheid, de politieke context, de financiële of organisatorische consequenties, redenen zijn om tot een vorm van compensatie over te gaan. Zo kan er in uitzonderlijke gevallen bij het ontbreken van een strikt juridische gehoudenheid om schade te vergoeden, toch reden zijn voor een betaling uit coulance.

Verzoekster trad op als gemachtigde voor cliënte in een procedure bij de rechtbank. De rechtbank veroordeelde het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot betaling van proceskosten en vergoeding van griffierecht. Verzoekster verzocht het ministerie het verschuldigde bedrag over te maken op haar rekeningnummer. Het ministerie maakte echter ondanks dit verzoek het bedrag over op rekening van de cliënte van verzoekster. Verzoekster vroeg daarop het ministerie de vergoeding alsnog op haar rekening te storten omdat haar cliënte veel schulden had en het geld bij haar niet meer opeisbaar was. Het ministerie weigerde dit, en stelde zich daarbij op het standpunt bevrijdend te hebben betaald.

De Nationale ombudsman oordeelde dat los van het feit of er wel of niet bevrijdend was betaald, het nadeel voor verzoekster onredelijk was, nu verzoekster tijdig om overmaking naar haar rekening had verzocht, het ministerie had erkend administratieve fouten te hebben gemaakt en verzoekster de gelden niet meer kon verhalen op haar cliënte. De beslissing van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om te weigeren het bedrag alsnog naar de rekening van verzoekster over te maken is dan ook genomen in strijd met het redelijkheidvereiste en derhalve niet behoorlijk (rapport No 2008/108).

Vaak gaat het om een situatie waarin een redelijk denkende burger door juridische argumenten alleen niet overtuigd zal raken. De overheid ‘heeft dan geen goed verhaal’. Bij redelijke claims van geringe omvang stelt de overheid zich coulant op. Dit houdt onder meer in dat de overheid zich bij dergelijke claims niet te snel door argumenten als precedentwerking, gelijke behandeling en comptabiliteitsregels laat weerhouden van betaling uit coultance. Een betaling uit coultance impliceert immers dat daaraan geen rechten kunnen worden ontleend. Precedentwerking, gelijke behandeling en comptabiliteitsregels mogen niet werken als een te gemakkelijk excuus om zich niet te hoeven inspannen om een voor dit specifieke geval passende oplossing te vinden. De overheid zou zich juist moeten inspannen om binnen de marges toch tot een passende vorm van compensatie te komen. De grootste belemmering die hierbij gevoeld wordt zijn vaak de comptabiliteitsregels. Betalingen uit coultance verdragen zich daar weliswaar slecht mee omdat bij coultance nu juist de vereiste rechtsgrond voor die betalingen ontbreekt. Dat mag de overheid echter niet afhouden van het maken van een juiste afweging. Wanneer kan worden gevreesd dat een betaling uit coultance door de Algemene Rekenkamer of door de Auditdienst van het ministerie zou worden aangemerkt als comptabel onrechtmatig, is dat op zichzelf onvoldoende reden om van die betaling af te zien. De Algemene Rekenkamer en auditdiensten hebben aangegeven dat de comptabele rechtmatigheid slechts één van de mee te wegen factoren is, en kan wijken als er voor de betaling een goede reden is. Bovendien vormt een schadevergoeding die is overeengekomen in het kader van een vaststellingsovereenkomst ter beëindiging of voorkoming van een geschil een geldige titel voor betaling van schade.

Verzoeker had in het kader van een bezwaarschriftprocedure een verzoek tot kostenvergoeding ingediend. De Belastingdienst wees het verzoek in eerste instantie af, omdat verzoeker het verzoek, volgens de Belastingdienst, na de afronding van de bezwaarprocedure had ingediend. Later bleek dat verzoeker het verzoek wel voor de afronding van de bezwaarzaak had ingediend. De Belastingdienst oordeelde vervolgens dat verzoeker strikt genomen op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht geen recht had op een kostenvergoeding. Verzoeker was werkzaam in de fiscale wereld en kon volgens de Belastingdienst niet als ingehuurde deskundige gekwalificeerd worden. Desondanks besloot de Belastingdienst om hem uit coultance toch tegemoet te komen. Dit vanwege het feit dat de Belastingdienst in eerste instantie een verkeerde beschikking had afgegeven (dossier Nationale ombudsman).

Van de overheid mag voorts een coulante opstelling worden verwacht wanneer vaststaat dat fouten zijn gemaakt maar de burger problemen heeft met het leveren van bewijs voor de omvang van de daardoor geleden schade. De burger hoeft er immers niet op te anticiperen dat de overheid fouten kan maken.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie heeft in 2006 en 2007 ongeveer 225 claims ontvangen van slachtoffers en nabestaanden van de brand die in oktober 2005 in het cellencomplex op Schiphol-Oost heeft gewoed. Omdat er sprake was van een bijzondere situatie heeft DJI besloten deze claims pragmatisch te benaderen. De gestelde schades van zoekgeraakte goederen werden in beginsel vergoed. Slechts in twee gevallen waarin gouden kettingen waren vermist is een nadere onderbouwing aan de betrokkenen gevraagd. Ook in die gevallen is de schade uiteindelijk vergoed. Daarnaast heeft DJI getracht betrokkenen die nog geen claim hadden ingediend te wijzen op de mogelijkheid dat alsnog te doen. Ook als het gaat om claims van nabestaanden van de Schipholbrand trachtte DJI uit de procedurele sfeer te blijven. Los van de emoties die in deze situatie een grote rol speelden, zouden eventuele procedures bovendien veel geld kosten en lange tijd duren (vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie).

5.7 Bewust en consequent in praktijk brengen

Bovenstaande opstellingen worden in de praktijk al vaak gehanteerd. Tijdens het onderzoek hebben verschillende ministeries voorbeelden aangedragen. Dat neemt niet weg dat de overheid meer bewust en consequent kan kiezen voor een conflictoplossende, processueel terughoudende, proactieve en coulante opstelling ten aanzien van verzoeken om schadevergoeding. Door een verzoek om schadevergoeding steeds vanuit deze opvattingen tegemoet te treden, doet de overheid recht aan de behoorlijkheid en bevordert zij de eenheid van beleid ten aanzien van het behandelen van verzoeken om schadevergoeding. Dit onderzoeksproject wil daaraan bijdragen.

5.8 Wat betekent de behoorlijkheid voor schadeclaims in de praktijk?

Hieronder volgt puntsgewijs de concretisering van de wijze waarop de overheid behoorlijk omgaat met schadeclaims. De verschillende onderwerpen zijn gebaseerd op – zoals tijdens het onderzoek bleek – de wijze waarop de verschillende ministeries nu met schadeclaims omgaan. Deze concretisering stimuleert de toepassing van de behoorlijkheid op de behandeling van schadeclaims door de ministeries en kan ertoe bijdragen dat in de toekomst de behoorlijkheid meer bewust en consequent effect heeft bij de behandeling van schadeclaims. Het gaat om een vertaling van de behoorlijkheidsnormen naar de dagelijkse praktijk van de behandeling van schadeclaims door de overheid. Het zijn daarom geen aanvullende

rechtsnormen waarop de burger zich voor de rechter kan beroepen. Zij vormen een handreiking voor ministeries om het behoorlijk omgaan met schadeclaims in de dagelijkse praktijk verder te bevorderen. Voor de Nationale ombudsman vormen zij een behoorlijkheidskader waaraan hij in concrete zaken de behandeling door de overheid van schadeclaims kan toetsen.

Conflictoplossende opstelling:

- ▶ De overheid onderzoekt zoveel mogelijk welk conflict er achter een claim schuilgaat, en probeert dat conflict op een passende manier op te lossen.
- ▶ De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is: tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk.

Coulante opstelling:

- ▶ De overheid heeft er oog voor dat er claims zijn van geringe omvang die de overheid redelijkerwijs moet honoreren. In die gevallen stelt de overheid zich coulant op en beroept zich niet zonder goede redenen op precedentwerking, gelijke behandeling en comptabiliteitsregels.
- ▶ De overheid hanteert een coulante benadering indien vast staat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burger problemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven.

Terughoudende processuele opstelling:

- ▶ De overheid vermijdt zo mogelijk juridische procedures. Andere vormen van geschiloplossing als effectief onderhandelen en mediation kunnen daarbij behulpzaam zijn.
- ▶ De inzet van processuele middelen door de overheid is proportioneel in verhouding tot de identiteit van de burger en de aard van de schade waarom het gaat. Bij redelijke claims van geringe omvang en relatief zwakke wederpartijen is de overheid terughoudender in de neiging tot procederen.
- ▶ Indien in een procedure tegen de overheid door de rechter (in hoogste instantie) een uitspraak is gedaan die van belang is voor andere, analoge gevallen, laat de overheid het niet op procedures in die andere gevallen aankomen.
- ▶ De overheid is terughoudend met het instellen van hoger beroep indien zij in een procedure tegen een burger door de rechter in het ongelijk is gesteld. Zij weegt in dat geval uitdrukkelijk af wat het bredere of anderszins doorslaggevende belang is van een uitspraak van een hogere rechter in de betreffende zaak.

- ▶ In geval van een proefproces in het algemeen belang maakt de overheid een afspraak met de betrokken burger over de vergoeding door het ministerie van diens proceskosten.
- ▶ Indien een burger als gevolg van een te weinig terughoudende processuele opstelling van de overheid in een proces is betrokken, en daarin in het gelijk wordt gesteld, bepaalt de overheid of er kosten bovenop de standaardvergoedingen in redelijkheid moeten worden gecompenseerd.¹

Proactieve opstelling:

- ▶ De overheid stelt zich proactief op door bij overheidshandelen in het algemeen belang, indien te voorzien is dat individuele burgers daardoor onevenredig benadeeld worden, van tevoren regelingen te treffen voor compensatie van dit nadeel.
- ▶ De overheid vergoedt rente wegens vertragingsschade op verzoek en waar mogelijk uit eigen beweging en dwingt de burger niet daarvoor een procedure te starten.
- ▶ Indien de overheid haar aansprakelijkheid erkent, maar de gestelde hoogte van de schade door haar wordt betwist, vergoedt zij in elk geval het door haar erkende schadebedrag, zodat een eventueel te voeren juridische procedure alleen over het meerdere hoeft te gaan.
- ▶ In het kader van een procedure verschaft de overheid de betrokken burger uit eigen beweging alle informatie die deze nodig heeft om die procedure op gelijkwaardige wijze te kunnen voeren.
- ▶ De overheid informeert de burger zo nodig over de meest passende vorm voor het indienen van een claim.

¹ Zie rapport Nationale ombudsman 2008/179 en Kamerstukken II 31.756, nr. 43.

6 Wettelijk kader

6.1 Routes naar schadevergoeding

Er zijn verschillende wegen om schade via de bestuursrechtelijke weg op de overheid te verhalen.

In de eerste plaats is het voor de belanghebbende mogelijk om tijdens de beroepsprocedure bij de bestuursrechter een verzoek om schadevergoeding in te dienen. Artikel 8:73 van de Algemene wet bestuursrecht geeft aan de rechter de bevoegdheid om, indien hij het beroep tegen een besluit gegrond verklaart, het bestuursorgaan tot schadevergoeding te veroordelen.

In de tweede plaats bestaat voor de belanghebbende de mogelijkheid om bij het bestuursorgaan dat het schadeveroorzakende besluit heeft genomen een verzoek om schadevergoeding in te dienen. Dit is het uitlokken van een zelfstandig schadebesluit. Wanneer het verzoek wordt afgewezen, staat voor de belanghebbende de mogelijkheid open om rechtsmiddelen in te stellen.

In de derde plaats kan de belanghebbende rechtsmiddelen instellen tegen het schadeveroorzakende besluit en in dat kader aanvoeren dat het besluit niet had mogen worden genomen zonder voldoende schadevergoeding aan te bieden. Dit wordt ook wel het uitlokken van een onzuiver schadebesluit genoemd. Deze weg is met name in nadeelcompensatiekwesies van betekenis. Er is hiervan sprake wanneer een bestuursorgaan een nadeelveroorzakend besluit neemt en dat bestuursorgaan een zekere vrijheid heeft om dat besluit niet te nemen terwijl een afzonderlijke publiekrechtelijke grondslag voor het toekennen van een vergoeding van een als gevolg van het besluit geleden nadeel onevenredig nadeel ontbreekt. De belanghebbende kan het in beroep tegen zodanige besluiten, daarheen trachten te leiden dat de rechter het besluit – wegens strijd met het beginsel van *égalité devant les charges publiques* – vernietigt, omdat het bestuursorgaan zich in onvoldoende mate zijn belangen heeft aangetrokken. Dat laatste kan het geval zijn als het bestuursorgaan niet, of althans onvoldoende in compensatie van de als gevolg van het besluit te lijden nadelen heeft voorzien.

Ten slotte kan een verzoek om schadevergoeding worden ingediend via de weg van het zuivere schadebesluit dat op een specifieke wettelijke bepaling of beleidsregel is gebaseerd. Het betreft hier vaak nadeelcompensatieregelingen.

Daarnaast biedt ook de burgerlijke rechter rechtsbescherming. Via een vordering uit onrechtmatige daad op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek bij de burgerlijke rechter kan schade worden verhaald op een bestuursorgaan. De burgerlijke rechter is in beginsel bevoegd om te oordelen over de rechtmatigheid van niet voor bezwaar en beroep vatbare besluiten en overig overheidshandelen of nalaten.

6.2 Voorontwerp nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten

Een studiegroep onder leiding van prof. mr. M. Scheltema heeft een wetsvoorstel opgesteld waarin regels zijn opgenomen met betrekking tot het overheidsaansprakelijkheidsrecht.

Het wetsvoorstel regelt twee onderwerpen uit het overheidsaansprakelijkheidsrecht. Het eerste onderwerp is de nadeelcompensatie. Op dit moment bestaan er regelingen over nadeelcompensatie in verschillende wetten en buitenwettelijke regelingen. Om de overzichtelijkheid van het nadeelcompensatierecht te vergroten is in het voorontwerp een algemene regeling voor de behandeling van dit soort zaken opgenomen.

Het tweede onderwerp is de schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad. Het wetsvoorstel beoogt een duidelijke competentieverdeling te realiseren tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter voor schadeverzoeken wegens onrechtmatige besluiten. Daarnaast wordt voorgesteld om de procedure bij de bestuursrechter voor schadeverzoeken te vereenvoudigen door daarvoor een zelfstandige verzoekschriftprocedure in te voeren.

6.3 Toetsing door Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft (onder meer) als taak te beoordelen of bestuursorganen zich in de door hem onderzochte aangelegenheden al dan niet behoorlijk hebben gedragen. Bij de beoordeling van individuele klachten maakt de Nationale ombudsman gebruik van een lijst met 24 behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsvereisten vormen in zekere zin een gedragcode voor de overheid. Een belangrijk deel van de behoorlijkheidsvereisten correspondeert in meerdere of mindere mate met rechtsnormen, zoals die onder meer zijn vastgelegd in verdragen en wettelijke regels. Er zijn behoorlijkheidsvereisten die betrekking hebben op beginselen die ook in het bestuursrecht een belangrijke rol spelen, zoals onder meer het verbod op bevoegdheid oneigenlijk te gebruiken, het redelijkheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Daarnaast zijn er behoorlijkheidsvereisten ten aanzien van het in acht nemen door de overheid van de nodige zorgvuldigheid in haar betrekkingen met burgers, zoals het vereiste van voortvarendheid, het vereiste van administratieve nauwkeurigheid, het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking en het vereiste van correcte bejegening.

Dat een belangrijk deel van de behoorlijkheidsvereisten correspondeert met rechtsnormen, betekent niet dat de Nationale ombudsman bij zijn toetsing geheel gebonden is aan de inhoud van rechtsregels, noch dat rechtsregels als zodanig onderdeel vormen van het geheel van behoorlijkheidsnormen. Veel meer is sprake van het recht en de behoorlijkheidsvereisten als naast elkaar bestaande normensystemen, elk met hun eigen toepassing.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Vormgeving: Full House, Waddinxveen
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

Juni 2009



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63

Fax (070) 360 75 72

www.nationaleombudsman.nl

