



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een beroepschrift had mede aangemerkt moeten worden als verzoekschrift in de zin van art. 8:90 lid 2 Awb.

Tjepkema, M.K.G.

Citation

Tjepkema, M. K. G. (2017). Een beroepschrift had mede aangemerkt moeten worden als verzoekschrift in de zin van art. 8:90 lid 2 Awb. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2017(48), 2942-2945. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/57973>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/57973>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

steld van onzekere nadere besluitvorming over de omvang van het door DSM geleden nadeel en de vergoedbaarheid daarvan. Bestuursorganen doen er dan ook verstandig aan zich niet blind te staren op de Overzichtsuitspraak en te blijven anticiperen op de relevantie van bijzondere omstandigheden van het individuele geval die mogelijk aan het verminderd of geenszins toekennen van een plan-schadetekemoetkoming in de weg kunnen staan. 13. Deze uitspraak is ook geannoteerd door Van den Broek in *TBR* 2017/149 en Van Zundert in *BR* 2017/64. J.H.M. Huijts en M.K.G. Tjepkema

AB 2017/428

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

31 augustus 2017, nr. 16/1841 AW
(Mrs. N.J. van Vulpen-Grootjans, J.N.A. Bootsma,
J.J.T. van den Corput)
m.nt. M.K.G. Tjepkema

Art. 8:90, 8:92 Awb

TAR 2017/93
ABKort 2017/276
O&A 2017/99
NJB 2017/1769
ECLI:NL:CRVB:2017:3010

Een beroepschrift had mede aangemerkt moeten worden als verzoekschrift in de zin van art. 8:90 lid 2 Awb.

In haar beroepschrift heeft appellante de minister aansprakelijk gesteld voor 'alle directe en indirecte' schade in verband met het dienstongeval wegens schending van de zorgplicht. In de aansprakelijkstelling van 18 augustus 2015, die als een verzoek als bedoeld in art. 8:90 lid 2 Awb moet worden aangemerkt, houdt appellante de minister aansprakelijk voor 'alle materiële en immateriële' schade die zij heeft geleden en nog zal lijden. Naar het oordeel van de Raad voldoet het beroepschrift, bezien in samenhang met de — in beroep ingezonden — aansprakelijkstelling, aan het in art. 8:92 lid 1 aanhef en onder d Awb gestelde vereiste van een opgave van de aard van de geleden of te lijden schade. Nu de rechtbank dit niet heeft onderkend, is het beroepschrift ten onrechte niet mede aangemerkt als verzoekschrift.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 25 februari 2016, 15/8320 (aangevallen uitspraak) tussen: Appellante,
en
De Minister van Veiligheid en Justitie.

Procesverloop

Namens appellante heeft mr. H.J. Weekers hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft nadere stukken ingediend waarop de minister heeft gereageerd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 20 juli 2017. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. Weekers. De minister heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M.L. van Hof, J.T.F. van Heusden, J.P. Meerwijk en Q.A.A. van der Leest.

Overwegingen

1.1. Appellante is werkzaam bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, laatstelijk als Medewerker Educatie en Vorming bij de bibliotheek van Penitentiaire Inrichting Amsterdam. Op 2 oktober 2013 heeft zij letsel opgelopen aan haar rechterknie bij het op- en afstappen van een krukje om boeken van een boekenplank af te halen. Deze werkzaamheden hielden verband met de ontruiming van de bibliotheek vanwege sluiting van de locatie.

1.2. Bij besluit van 22 juli 2014 heeft de minister geweigerd om het ongeval aan te merken als een dienstongeval in de zin van artikel 35 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Nadat appellante tegen dit besluit bezwaar had gemaakt, heeft de minister het ongeval bij besluit van 5 november 2014 alsnog als een dienstongeval aangemerkt. Daardoor heeft appellante aanspraak op vergoeding van medische kosten die niet worden vergoed door haar ziektekostenverzekering.

1.3. Bij brief van 18 augustus 2015 heeft appellante de minister aansprakelijk gesteld voor de door haar te lijden materiële en immateriële schade als gevolg van het ongeval, op de grond dat de minister zijn zorgplicht heeft geschonden. Bij besluit van 23 november 2015 heeft de minister geweigerd om aansprakelijkheid te erkennen omdat hij meent niet te zijn tekortgeschoten in de nakoming van zijn zorgplicht voor appellante. Het krukje voldeed aan de veiligheidseisen, er was geen aanleiding om aanwijzingen te geven voor het gebruik van het krukje en appellante verrichtte de werkzaamheden samen met een collega zodat het mogelijk was om de werkzaamheden zo te verdelen dat appellante het krukje niet hoefde te gebruiken. Appellante heeft niet bij haar leidinggevende gemeld dat door het gebruik van het krukje een onveilige werksituatie zou kunnen ontstaan. Omdat zij al lichamelijke klachten had, had het in de rede gelegen extra voor-

zichtig te zijn bij het op- en afstappen van het krukje. De minister heeft appellante er op gewezen dat dit besluit niet vatbaar is voor bezwaar of beroep en dat zij een verzoekschriftprocedure kan voeren bij de bestuursrechter, zoals bedoeld in titel 8.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

2. De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit van 23 november 2015 niet-ontvankelijk verklaard. Daartoe is overwogen dat op 1 juli 2013 de verzoekschriftprocedure van titel 8.4 van de Awb is ingevoerd. Dit brengt mee dat appellante een verzoekschrift bij de rechtbank had moeten indienen, wat zij niet heeft gedaan. Volgens de rechtbank kan het ingediende beroepsschrift niet als een verzoekschrift worden aangemerkt, omdat daarin geen opgave van de aard van de geleden of te lijden schade is opgenomen, wat gelet op artikel 8:92 van de Awb een strikt vereiste is. Uit artikel 8:4, eerste lid, aanhef en onder f, van de Awb volgt dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

3. Appellante heeft zich in beroep en aanvankelijk ook in hoger beroep op het standpunt gesteld dat wel beroep kon worden ingesteld tegen het besluit van 23 november 2015 en dat de verzoekschriftprocedure niet aan de orde was. Vervolgens heeft zij dit standpunt verlaten en aangevoerd dat de rechtbank het beroepsschrift ten onrechte niet als een verzoekschrift heeft aangemerkt.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1.1. Op 1 juli 2013 is de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (*Stb.* 2013, 50) in werking getreden. Op grond van deze wet is in titel 8.4 van de Awb een zelfstandige verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter ingevoerd over veroordeling van een bestuursorgaan tot vergoeding van schade.

4.1.2. In artikel 8:88 van de Awb is sindsdien, voor zover hier van belang, bepaald dat de bestuursrechter bevoegd is op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van de schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:

a. een onrechtmatig besluit;

(...)

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

4.1.3. Ingevolge artikel 8:90, eerste lid, van de Awb wordt het verzoek schriftelijk ingediend bij de bestuursrechter die bevoegd is kennis te nemen van het beroep tegen het besluit. Ingevolge het tweede lid vraagt de belanghebbende ten

minste acht weken voor het indienen van het in het eerste lid bedoelde verzoek het betrokken bestuursorgaan om vergoeding van de schade, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden geleverd.

4.1.4. Ingevolge artikel 8:92, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb, wordt het verzoekschrift ondertekend en bevat het ten minste een opgave van de aard van de geleden of te lijden schade en, voor zover redelijkerwijs mogelijk, het bedrag van de schade en een specificatie daarvan. Ingevolge artikel 8:92, tweede lid, van de Awb, voor zover hier van belang, wordt bij het verzoekschrift het verzoek, bedoeld in artikel 8:90, tweede lid, van de Awb, overgelegd.

4.1.5. Ingevolge artikel 8:94 van de Awb is op het verzoek artikel 6:6 van de Awb van overeenkomstige toepassing, zodat de indiener van het verzoek de gelegenheid moet hebben gehad een verzuim binnen een daartoe gestelde termijn te herstellen, alvorens het verzoek niet-ontvankelijk kan worden verklaard.

4.2. In zijn uitspraak van 29 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5106, heeft de Raad geoordeeld dat op geschillen over schade, geleden in de uitoefening van de werkzaamheden door schending van de zorgplicht, de verzoekschriftprocedure van titel 8.4 van de Awb van toepassing is.

4.3. In de verzoekschriftprocedure zal dan moeten worden vastgesteld of sprake is van schending van de zorgplicht en zo ja, of er aanleiding is om de schade die men stelt te hebben geleden te vergoeden. Dit neemt niet weg dat op grond van artikel 8:92, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb al bij aanvang van de verzoekschriftprocedure in ieder geval opgave moet zijn gedaan van de aard van de geleden of te lijden schade.

4.4.1. In haar beroepsschrift heeft appellante de minister aansprakelijk gesteld voor 'alle directe en indirecte' schade in verband met het dienstongeval wegens schending van de zorgplicht. In de aansprakelijkstelling van 18 augustus 2015, die als een verzoek als bedoeld in artikel 8:90, tweede lid, van de Awb moet worden aangemerkt, houdt appellante de minister aansprakelijk voor 'alle materiële en immateriële' schade die zij heeft geleden en nog zal lijden. Naar het oordeel van de Raad voldoet het beroepsschrift, bezien in samenhang met de – in beroep ingezonden – aansprakelijkstelling, aan het in artikel 8:92, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb gestelde vereiste van een opgave van de aard van de geleden of te lijden schade. Nu de rechtbank dit niet heeft onderkend, is het beroepsschrift ten onrechte niet mede aangemerkt als verzoekschrift.

4.4.2. Uit 4.4.1 volgt dat de rechtbank ten onrechte geen uitspraak heeft gedaan op het verzoek van appellante op grond van artikel 8:88

van de Awb. De aangevallen uitspraak komt dan ook in zoverre in aanmerking voor vernietiging.

4.5. Mede op verzoek van partijen zal de Raad doen wat de rechtbank zou behoren te doen en beoordelen of het verzoek van appellante om vergoeding van de schade als gevolg van het haar op 2 oktober 2013 overkomen ongeval wegens schending van de zorgplicht voor toewijzing in aanmerking komt.

4.6. Volgens vaste rechtspraak (uitspraken van 22 juni 2000, ECLI:NL:CRVB:2000:AB0072 en 22 januari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:98) heeft het bestuursorgaan tegenover de ambtenaar een zorgplicht. De zorgplicht houdt in dat het bestuursorgaan de werkzaamheden van de ambtenaar zodanig moet inrichten en voor het verrichten daarvan zodanige maatregelen moet treffen en aanwijzingen moet geven als redelijkerwijs nodig is om te voorkomen dat de ambtenaar in de uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt. De ambtenaar heeft recht op vergoeding van deze schade, ook voor zover rechtspositionele regelingen daarin niet voorzien. Geen recht op vergoeding bestaat indien het bestuursorgaan aantoonde dat het zijn zorgplicht is nagekomen of dat de schade in belangrijke mate het gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid van de ambtenaar. De zorgplicht van het bestuursorgaan strekt niet zover dat elk denkbaar risico op voorhand moet worden uitgebannen, maar tot het treffen van alle maatregelen die in de gegeven situatie redelijkerwijs van het bestuursorgaan kunnen worden geleverd om de veiligheid van het personeel te waarborgen. Het enkele feit dat een ongeval of een ander incident heeft plaatsgevonden betekent niet dat het bestuursorgaan zijn zorgplicht heeft geschonden.

4.7. Tussen partijen is niet in geschil dat er sprake was van een ongeval in de uitoefening van de werkzaamheden en dat er geen sprake was van opzet of bewuste roekeloosheid van appellante. Het geding spitst zich toe op de vraag of de minister heeft aangetoond dat hij als werkgever aan zijn onder 4.6 omschreven zorgplicht heeft voldaan.

4.8. Volgens appellante is de minister tekort geschoten in zijn zorgplicht, omdat hij ten onrechte geen professioneel verhuisbedrijf heeft ingeschakeld, maar appellante, zonder te toetsen of zij daartoe fysiek in staat was, met daarvoor ongeschikte middelen en onvoldoende hulp heeft opgedragen om in korte tijd de bibliotheek, bestaande uit naar schatting 10.000 boeken, in te pakken. Omdat haar collega Z een schouderblessure had, moest appellante de boeken van de bovenste planken halen. Er was geen steiger beschikbaar en zij is gedurende drie weken honderd keer per week een kruk op en af gegaan. Appel-

lante heeft haar leidinggevende, M, wel direct gemeld dat de werkzaamheden te zwaar waren, maar daarop is volstaan met het laten assisteren door collega H, die dozen met ingepakte boeken versjouwde. Vanwege een naderende reorganisatie en de angst dat het niet verrichten van de werkzaamheden als werkweigering zou worden gezien, is appellante met de werkzaamheden door blijven gaan. Zij heeft verwezen naar de verklaringen van collega Z over de toedracht van het ongeval en van collega B over de sfeer in de inrichting tijdens de ontruiming.

4.9. Onder verwijzing naar verklaringen van drie leidinggevendenden heeft de minister aangevoerd dat voldoende hulp beschikbaar was, dat medewerkers te allen tijde om hulp konden vragen en dat appellante collega H had kunnen vragen om ook mee te helpen met het inpakken van de boeken van de bovenste planken of het aanpakken van de boeken vanaf het krukje, zodat zij dat zelf niet telkens op en af had hoeven te gaan. Leidinggevende vH heeft verklaard dat mensen nooit is gevraagd het onmogelijke te doen en dat (te) zwaar werk vooral met voldoende mensen gedaan moest worden. Als zwaar werk ondoenlijk voor het eigen personeel zou zijn, konden daarvoor verhuizers worden ingehuurd. Leidinggevende M heeft verklaard dat hij in een gesprek met appellante en haar collega Z heeft gemeld dat er genoeg mensen waren om te helpen, juist omdat hij wist dat zij beiden fysiek wat minder waren. Leidinggevende E, aanspreekpunt bij de ontruiming, heeft verklaard dat appellante en Z zelf het tempo en de wijze waarop zij de ontruiming aanpakten hebben bepaald. Hij heeft hun regelmatig gevraagd of zij nog verdere ondersteuning nodig hadden. Zij wisten beiden precies welke boeken er waren en wilden die op een goede en nette wijze opruimen zodat de boeken in een andere inrichting hergebruikt konden worden. Er is voor gekozen geen professionele verhuizers in te huren omdat na het vertrek van de gedetineerden voldoende personeel aanwezig was om de locatie te ontmantelen. Als het nodig was geweest, zou een verhuisbedrijf zijn ingehuurd.

4.10. Niet in geschil is dat het krukje voldeed aan de veiligheidseisen en vóór de ontruiming ook werd gebruikt door de medewerkers van de bibliotheek. De verklaring van E ligt in lijn met wat appellante zelf in haar bezwaarschrift van 22 juli 2014 heeft verwoord, namelijk dat zij vanuit haar verbondenheid met de collectie samen met haar collega de gehele collectie op een systematische manier heeft ingepakt in plaats van een verhuisbedrijf in te huren dat de collectie zonder systeem in dozen stampet. Met op de onder 4.9 vermelde, inhoudelijk met elkaar overeenstem-

mende verklaringen heeft de minister aannemelijk gemaakt dat voldoende hulp beschikbaar was en is (aan)geboden bij het ontruimen van de bibliotheek, ook voor het leeghalen van de kasten en het op- en afstappen van het krukje, zodat appellante deze werkzaamheden niet zo frequent had hoeven uitvoeren als zij feitelijk heeft gedaan. Appellante heeft niet om meer hulp gevraagd, zich niet ziek gemeld of op een andere manier duidelijk gemaakt dat het te veel voor haar was. De verklaringen van collega's Z en B doen aan deze conclusie niet af, reeds omdat deze verklaringen geen informatie bevatten over de vraag of de minister voldoende verzorgingsmaatregelen heeft getroffen.

4.11. Het vorenstaande leidt tot een bevestigend antwoord op de onder 4.7 vermelde vraag. Wat appellante, Z en B hebben verklaard over de werkdruk en de werksfeer leidt niet tot een ander oordeel.

4.12. Uit 4.11 volgt dat de minister niet aansprakelijk is voor de geleden en nog te lijden schade van appellante ten gevolge van het haar op 2 oktober 2013 overkomen ongeval. Dat betekent dat de Raad het verzoek om schadevergoeding zal afwijzen.

5. Er bestaat aanleiding de minister te veroordelen in de proceskosten van appellante in hoger beroep, begroot op € 990 voor verleende rechtsbijstand.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover aangevochten;
- wijst het verzoek om schadevergoeding af;
- veroordeelt de minister in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 990;
- bepaalt dat de minister aan appellante het in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 418 vergoedt.

Noot

1. Sinds 1 juli 2013 is titel 8.4 Awb met bepalingen over de verzoekschriftprocedure in werking getreden. Mondjesmaat begint nu de eerste jurisprudentie over deze titel binnen te druppelen. Deze uitspraak van de Centrale Raad is interessant vanwege de overweging over de eisen waaraan een document moet voldoen om als 'verzoekschrift' in de zin van art. 8:90 lid 1 Awb te kunnen worden aangemerkt. Vooraf zij opgemerkt dat het in deze zaak niet gaat over schadevergoeding naar aanleiding van een onrechtmatig besluit, maar over schade naar aanleiding van de schending van de zorgplicht door feitelijk handelen. Sinds CRvB 29

december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5106, AB 2017/151, m.nt. A.A.M. Elzakkers weten we dat titel 8.4 ook op dit soort procedures van toepassing is.

2. Titel 8.4 Awb maakt het mogelijk dat belanghebbenden die schade hebben geleden ten gevolge van een onrechtmatig overheidsbesluit rechtstreeks bij de bestuursrechter een verzoekschrift indienen waarin zij om de vergoeding van schade verzoeken. Het verzoekschrift is een unieke figuur binnen het op het besluitmodel geënte stelsel van de Awb. Om binnen dit besluitmodel te blijven ontwikkelde de bestuursrechter de figuur van het zelfstandig schadebesluit: de schriftelijke reactie van een bestuursorgaan op een verzoek om schadevergoeding was een besluit, waartegen — mits aan de eisen van materiële en processuele connexiteit was voldaan — bezwaar en beroep openstond (zie o.m. ABRvS 6 mei 1997, AB 1997/229, m.nt. PvB). De verzoekschriftprocedure verloopt langs heel andere lijnen. De burger vraagt niet langer een besluit aan bij het bestuursorgaan, maar vraagt het bestuursorgaan schriftelijk om vergoeding van schade, waarna hij na acht weken een rechtstreeks verzoek om schadevergoeding bij de bestuursrechter kan indienen door middel van een verzoekschrift (art. 8:90 Awb). Een verzoekschrift kan ook worden ingediend tijdens het beroep of het hoger beroep, in welk geval het bestuursorgaan niet eerst om schadevergoeding hoeft te worden verzocht (art. 8:91 Awb).

3. De wens van de wetgever is dus helder. De inpassing van de in art. 8:90 lid 2 bedoelde vraag om schadevergoeding — waarvoor de term 'kennisgeving' de lading wellicht het beste dekt — en de reactie daarop door het bestuursorgaan in het systeem van de Awb is echter niet volmaakt. De schriftelijke beslissing van het bestuursorgaan op een kennisgeving is in de visie van de wetgever 'gewoon' een zelfstandig schadebesluit, zij het dat art. 8:4 lid 1 onderdeel f Awb uitdrukkelijk bepaalt dat hiertegen geen beroep en dus ook geen bezwaar openstaat. Van Ettekoven en Schueler ('De "losse" eindjes van Titel 8.4. Awb', *NTB* 2013, 34, p. 218) hebben er terecht op gewezen dat het voortbestaan van het zelfstandig schadebesluit bij onrechtmatige besluiten vragen oproept. Te denken valt aan de Wet dwangsom bij niet tijdig besluiten: kan het niet tijdig nemen van een zelfstandig schadebesluit worden gesanctioneerd met een dwangsom ex art. 4:17 Awb? Het logische gevolg van de kwalificatie van de reactie van het bestuursorgaan als 'besluit' is eveneens dat de vraag om schadevergoeding van art. 8:90 lid 2 Awb niet alleen een kennisgeving is, maar ook een aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb, waarop alle rechten en plichten uit hoofdstuk 4 Awb dus onverkort van toepassing zijn.

Het enkele feit dat een besluit niet langer appellaabel is, doet mijns inziens niet af aan deze duiding van het art. 8:90 lid 2 Awb-verzoek. Dat zal wellicht niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest, maar de Awb noch de memorie van toelichting bij titel 8.4 bepalen uitdrukkelijk anders.

4. Gelet op het feit dat bestuursorganen nu eenmaal meer vertrouwd zijn met het 'aanvraag-besluit'-model, zal het nog wel een poosje duren voordat de praktijk vertrouwd is geraakt met titel 8.4. Voor de bestuursrechter kan dat betekenen dat deze soms 'herstelwerkzaamheden' moet verrichten, en een juiste duiding moet geven van de geschriften die de belanghebbende in de fase vóór en bij de bestuursrechter tot het bestuur c.q. de rechter heeft gericht. Daarvan biedt de onderhavige uitspraak een goed voorbeeld. Alvorens op de feiten in te gaan maak ik eerst nog enkele algemene opmerkingen over de vorm waarin de kennisgeving en het verzoekschrift moeten zijn gegoten.

5. De in art. 8:90 lid 2 Awb geregelde 'vraag om schadevergoeding' kent gelijkenissen met de civielrechtelijke ingebrekestelling (aldus ook Van Ettekoven en Schueler 2013, p. 213) en er zijn ook wel overeenkomsten, maar deze parallel gaat niet helemaal op. In een civielrechtelijke ingebrekestelling dient een aanmaning te staan om een 'gespecificeerde verbintenis' na te komen, moet daartoe een termijn wordt gegeven en dient de schuldeiser of schuldenaar bij gebreke van nakoming binnen de termijn aansprakelijk te worden gesteld (Olthof, *T&C Burgerlijk Wetboek*, art. 6:82, aant. 3). Behoudens de in art. 6:83 BW opgesomde situaties, treedt geen verzuim in zonder ingebrekestelling. De in art. 8:90 lid 2 Awb geregelde 'vraag om schadevergoeding'-verzoek is meer vormvrij en kent slechts als voorwaarde dat het schriftelijk moet zijn ingediend, daarin om schadevergoeding moet worden gevraagd en acht weken voordat het verzoekschrift bij de rechter wordt ingediend aan het bestuursorgaan moet zijn gericht. Wat rechtens is wanneer de belanghebbende een dergelijk verzoek niet aan het bestuursorgaan heeft gericht, terwijl dit wel van hem had kunnen worden gevergd, bepaalt de Awb niet.

Al even vormvrij is het verzoekschrift zelf. De memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 2010/11, 32621, 3, p. 51) bepaalt niets over de vorm van het verzoekschrift en stelt over de inhoudelijke eisen slechts dat het verzoekschrift 'voldoende dient te zijn onderbouwd' (*Kamerstukken II* 2010/11, 32621, 3, p. 51). De eisen aangaande de inhoud van het verzoekschrift zijn gebaseerd op de eisen waaraan een bezwaar- of beroepschrift moet voldoen, zodat het niet verbaast dat art. 8:92 duidelijke parallellen kent met

art. 6:5 Awb. Het verzoek moet ten minste bevatten de naam en het adres van de verzoeker, de dagtekening, een aanduiding van de oorzaak van de schade, een opgave van de aard van de schade en, voor zover redelijkerwijs mogelijk, het bedrag van de schade en tot slot de gronden van het verzoek. Kleven aan het verzoekschrift gebreken, dan dient de bestuursrechter de belanghebbende in de gelegenheid te stellen om dit verzuim binnen een door hem gestelde termijn te herstellen (art. 8:94 lid 1 jo. art. 6:6 Awb).

6. Zoals gesteld: de eigen aard van de verzoekschriftprocedure kan om de nodige creativiteit van de bestuursrechter vragen. Partijen hebben immers niet altijd helder voor ogen wat zij precies willen en kunnen heel wel in de veronderstelling verkeren dat zij niet in een verzoekschriftprocedure maar in een vernietigingsberoep zijn beland. Bij de bestuursrechter kan dan blijken dat het de burger niet (alleen) om vernietiging van een besluit maar (tevens) om de vergoeding van de daardoor ontstane schade te doen is. In een dergelijk geval zal de bestuursrechter de communicatie die tussen bestuursorgaan en belanghebbende c.q. tussen hem en de belanghebbende heeft plaatsgevonden alsnog in de mal van de verzoekschriftprocedure moeten gieten. In het licht van art. 8:41a Awb (definitieve geschilbeslechting) zal de rechter zich daarbij niet van zijn strikt formalistische kant moeten laten zien. Vlekkeloos verloopt die herkwalificatie niet altijd, zo blijkt uit CRvB 6 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2003. Daarin ging het om een op 2 december 2014 tot het college van B&W gericht verzoek om vergoeding van schade door psychische klachten, welk verzoek op inhoudelijke gronden was afgewezen. Tegen deze afwijzing werd in beroep gegaan bij de rechtbank, die oordeelde dat de verzoekschriftprocedure van toepassing was. In dat licht bezien meende de rechtbank dat het tot het college gerichte verzoek van 2 december 2014 een kennisgeving als bedoeld in art. 8:90 lid 2 Awb was. Het bij de rechtbank ingediende beroepschrift kwalificeerde de rechtbank vervolgens als een verzoekschrift in de zin van art. 8:90 lid 1 Awb. De Centrale Raad lijkt deze werkwijze van de rechtbank te onderschrijven, maar komt toch weer met een eigen duiding van het tot het college gerichte verzoek van 2 december 2014, namelijk als een 'verzoek dat was gericht aan de rechtbank in de zin van art. 8:90 lid 1 Awb'. In die lezing blijft echter onduidelijk of wel een kennisgeving in de zin van art. 8:90 lid 2 Awb is gedaan, wat bij art. 8:90 Awb in beginsel vereist is. De brief van 2 december 2014 kon dat niet langer zijn, want één en dezelfde brief kan bezwaarlijk zowel een kennisgeving aan het bestuursorgaan als een aan de rechtbank gericht verzoekschrift

zijn. Omdat deze her kwalificatie met toestemming van partijen geschiedde is dit ook weer niet zo problematisch, maar het is natuurlijk wel van belang om elk geschrift goed in het systeem van titel 8.4 in te passen.

7. Een complicerende factor in dit soort geschillen over aansprakelijkheid is dat het de procederende partij zelf niet altijd helder is wat deze met een procedure wil bereiken. Daarvan laat de hier gepubliceerde uitspraak een voorbeeld zien. Een medewerkster van het Ministerie van V&J heeft letsel heeft opgelopen bij het op- en afstappen van een krukje bij het leegruimen van een bibliotheek. Op 5 november 2014 wordt dit ongeval als een 'dienstoneval' aangemerkt, wat van belang is voor de vergoeding van bepaalde medische kosten. Zij stelt verweerder op 18 augustus 2015 aansprakelijk voor haar materiële en immateriële schade. Op 23 november 2015 ontvangt zij een schrijven van verweerder waarin dit verzoek wordt afgewezen. Vervolgens ontvouwt zich een 'procedure over procederen'. Verweerder wijst erop dat tegen het schrijven van 23 november geen bezwaar of beroep open staat, in de veronderstelling dat hij een zelfstandig schadebesluit heeft genomen (vgl. art. 8:4 lid 1 onderdeel f Awb). Appellante stelt zich lange tijd op het standpunt dat zij niet de intentie had de verzoekschriftprocedure te volgen, maar om een oordeel te verkrijgen over de vraag of het ongeval als 'dienstoneval in ruime zin' kon worden aangemerkt. Dit standpunt verliet zij pas in hoger beroep. Ook was zij in haar beroepschrift uiterst summier over de te vergoeden schade. Partijen praatten dus op alle mogelijke manieren langs elkaar heen, en ook de rechtbank slaagde er niet in tot de kern van het geschil te komen. Gelet op de summiere motivering van het verzoek om schadevergoeding in het beroepschrift meende de rechtbank dat dit niet als een verzoekschrift in de zin van art. 8:90 Awb kon worden aangemerkt; er zou niet voldaan zijn aan de krachtens art. 8:92 lid 1 onderdeel d genoemde voorwaarde van vermelding van 'de aard van de geleden of te lijden schade'. De Raad kijkt er echter anders tegen aan en weet de procedure alsnog binnen de kaders van titel 8.4 te brengen. Volgens de Raad voldoet het beroepschrift in samenhang met de in beroep ingezonden aansprakelijkstelling wel degelijk aan de eisen die de Awb aan een verzoekschrift stelt en kan de passage uit het beroepschrift daarom als verzoekschrift worden beschouwd. Vervolgens gaat de Raad over tot de materiële beoordeling van het verzoek en wijst hij het verzoek om schadevergoeding af.

8. Met de inwerkingtreding van titel 8.4 zijn discussies over de duiding van geschriften van belanghebbenden de wereld dus nog niet uit. On-

der het oude recht werd die discussie ook al gevoerd. In dat verband bezag de Afdeling mede naar aanleiding van de bewoordingen van het geschrift of de benadeelde de intentie had gehad een aanvraag om een zelfstandig schadebesluit te doen of het bestuur civielrechtelijk aansprakelijk te stellen (zie in het bijzonder ABRvS 7 juni 2006, AB 2007/21, m.nt. G.M. van den Broek, JB 2006/229, m.nt. Albers en Schlössels). Het mag als een winstpunt van titel 8.4 worden beschouwd dat de wet thans duidelijk bepaalt wanneer de burger welke rechtsgang dient te volgen. Toch illustreert deze zaak dat ook onder het huidige recht discussies over de kwalificatie van processtukken niet tot het verleden behoren. Een doortastende en laagdrempelige benadering als die van de Raad doet daarbij naar mijn idee recht aan de strekking van de verzoekschriftprocedure, die het primair een verantwoordelijkheid van de bestuursrechter maakt om te achterhalen of de burger de verzoekschriftprocedure heeft willen volgen (vgl. het oude intentievereiste) en, zo dit het geval is, te oordelen over het verzoek om schadevergoeding. Daarbij past het niet om al te hoge eisen aan de vorm en inhoud van het verzoekschrift te stellen. Deze uitspraak laat zien dat het verzoekschrift niet, anders de naam enigszins suggereert, een apart, los van het beroepschrift staand geschrift dient te zijn: het kan ook een passage zijn in het beroepschrift zelf. Essentieel is dat het bestuursorgaan op enig moment in de procedure aansprakelijk is gesteld, wat in casu was gebeurd in de kennisgeving van 18 augustus 2015. Wanneer ook het beroepschrift melding maakt van de wens om de schade vergoed te zien, is dat voldoende om het beroepschrift zelf als verzoekschrift aan te merken. Daartoe is in de visie van de Raad kennelijk niet noodzakelijk dat de gronden in het beroepschrift niet specifiek op het verzoek om schadevergoeding gebaseerd zijn; kennelijk kunnen ook de gronden van het vernietigingsberoep het verzoek om schadevergoeding steunen. Tussen die gronden zal in het algemeen ook wel een samenhang bestaan, en voor zover over specifieke gronden aangaande de schade (bijvoorbeeld over de aard of omvang van de schade) meer informatie nodig is, beschikt de bestuursrechter in de verzoekschriftprocedure over alle 'instrumenten' uit hoofdstuk 8 Awb om die informatie boven water te krijgen (vgl. art. 8:94 Awb). Het nog niet in werking getreden maar vergelijkbare art. 4:127 Awb stelt overigens vergelijkbare lage eisen aan een tot een bestuursorgaan gerichte aanvraag om nadeelcompensatie. Ook daar geldt dat de 'aard van de schade' uit de aanvraag moet blijken, maar noch de tekst van de wet noch de memorie van toelichting stelt daaraan nadere eisen. Bij nadeelcompensatie zullen

de aard en de omvang van de schade primair moeten worden beoordeeld door het bestuursorgaan, al dan niet na inwinning van deskundigenadvies; bij de toepassing van titel 8.4 ligt deze taak op het bord van de bestuursrechter.

9. De benadering van de Centrale Raad in deze zaak zal voor kenners van het bestuursprocesrecht geen verrassing zijn. In zijn jurisprudentie over de duiding van bezwaarschriften stelde de Raad al eerder dat 'geschriften van een burger door een bestuursorgaan naar hun juridische strekking moeten worden beoordeeld' (CRvB 10 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1837 waarover nader L.J.A. Damen, 'Ceci n'est pas een bezwaarschrift', *Ars Aequi* 2015, p. 702 e.v.). Dat lijkt mij een boodschap die ook de bestuursrechter zich bij de beoordeling van verzoeken op grond van titel 8.4 kan aantrekken. M.K.G. Tjepkema

AB 2017/429

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

13 juli 2017, nr. 16/3355 MAW
(Mrs. T.G.M. Simons, B.J. van de Griend, J.E.M. Polak)
m.nt. R. Molendijk*

Art. 17, 18, 19, 20 AMAR

ABKort 2017/230
NJB 2017/1603
TAR 2017/152
ECLI:NL:CRVB:2017:2432

De door de minister opgelegde rechtspositionele maatregel (te weten: het gedurende tien jaar niet in aanmerking komen voor functiebevordering) kan niet worden gebaseerd op art. 17 t/m 20 AMAR.

Art. 17 t/m 20 AMAR zien onmiskenbaar op de reguliere toewijzing van concrete en specifieke functies. Voor het aannemen van de door de minister voorgestane bevoegdheid om aan een individuele militair bij voorbaat en categoriaal (bepaalde) functies niet toe te wijzen, bieden zij dan ook geen grondslag. Voor het aannemen van een bevoegdheid van de minister om – kort gezegd – ten aanzien van een individuele militair alle rechtspositionele maatregelen te treffen die voor het goed functioneren van de krijgsmacht noodzakelijk worden geacht, biedt de geldende regelgeving geen grondslag. De rechtsstatelijke regel dat een bestuursorgaan in elk geval voor zover het belastend

optreden betreft slechts beschikt over die bevoegdheden die hem bij of krachtens de wet uitdrukkelijk zijn toegekend (het legaliteitsbeginsel) verzet zich tegen het aanvaarden van een buitenwettelijke bevoegdheid als door de minister voorgestaan. Dit betekent dat voor het besluit van 27 augustus 2015 geen bevoegdheidsgrondslag bestaat.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 april 2016, 15/6863 (aangevallen uitspraak) tussen:

Appellant te Curaçao,
en
De Minister van Defensie.

Procesverloop

Namens appellant heeft mr. N.I. van Os hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 23 maart 2017. Appellant heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Van Os en de minister door mr. R.A.W.C. Naalden.

Overwegingen

1.1. Appellant is werkzaam bij de Koninklijke Marine. Met ingang van juli 2014 is hij bevorderd tot rang-a en geplaatst in de functie van functie-a. Het Bureau Transport, waar appellant werkzaam is, is onder meer verantwoordelijk voor het beheer van de dienstvoertuigen en voor de handhaving van de naleving van de geldende voorschriften voor het gebruik van dienstvoertuigen zoals neergelegd in de Bekendmaking CZMCARIB nr. 019/2013 van 3 december 2013.

1.2. Bij besluit van 18 november 2014, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 27 augustus 2015, heeft de minister aan appellant de rechtspositionele maatregel opgelegd dat hij tot 1 december 2024 niet in aanmerking zal komen voor een functie in de naast hogere rang. Daaraan is ten grondslag gelegd dat appellant op 16 oktober 2014 in strijd met de geldende voorschriften en zonder voorafgaande toestemming een dienstvoertuig heeft gebruikt voor privé doeleinden, te weten de verhuizing van zijn inboedel, en daarbij de hulp van een ondergeschikte (een korporaal) heeft ingeroepen door deze te vragen met een dienstvoertuig te komen om hem te helpen. Daarbij is betrokken dat appellant tevoren overleg heeft gehad met het Hoofd Transport, zijn directe leidinggevende, en dat deze uitdrukkelijk aan appellant heeft laten weten geen toestemming te verlenen voor het gebruik van een dienstvoertuig. Verder wordt appellant verweten dat

* R. Molendijk is advocaat te Nijmegen.