

Behandelingsvoorstel voor de commissie IME

Onderwerp: Nadeelcompensatie richtlijn verkeers- en vervoersvoorzieningen provincie Utrecht 2004

Cie-datum : 26 augustus 2004

Cie-nummer: 2004IME60

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op: n.v.t.	inspraak:nee
eerdere behandeling in cie: nee	op: -
in PS: nee	op: -

Behandelend ambtenaar: Dinie van Voorst
Portefeuillehouder: Dr. G. Mik

toestel: 3857

Inleiding

In het afgelopen jaar is een drietal verzoeken om nadeelcompensatie afgehandeld tot en met de AWB-commissie. Twee van de drie verzoeken zijn afgewezen. Gebleken is dat deze zaken niet zover hadden hoeven te komen c.q. sneller hadden kunnen afgehandeld wanneer de dienst over een nadeelcompensatieregeling had beschikt.

In december 2003 heeft de Awb-commissie Wegen, verkeer en natuurbescherming naar aanleiding van de behandeling van een verzoek om schadevergoeding ten gevolge van door de provincie uitgevoerde reconstructiewerkzaamheden GS aanbevolen om, in het belang van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, een nadeelcompensatieregeling op te stellen.

Er is een richtlijn nadeelcompensatie verkeers- en vervoersvoorzieningen provincie Utrecht 2004, inclusief toelichting, opgesteld. Het voordeel van een dergelijke regeling is dat er op voorhand een aantal mogelijkheden, in de vorm van materiële en formele criteria, wordt geboden om een schadeclaim te beoordelen. Door de opgenomen procedure van afhandeling van de claim wordt ook duidelijkheid naar burgers toe geschapen.

Bepaald is dat GS deskundigen kunnen inschakelen en tevens is een procedure opgenomen met betrekking tot de wijze waarop een deskundigenadvies tot stand dient te komen en binnen welke termijn.

De richtlijn heeft geen betrekking op civielrechtelijke schadeclaims in verband met beweerdelijk onrechtmatig handelen.

Vervolg inleiding op pagina 2 nee

Wordt geagendeerd:

Ter kennisneming, het stuk wordt niet besproken.

Beoogd effect

Het op voorhand bieden van een aantal mogelijkheden, in de vorm van materiële en formele criteria, om een verzoek om nadeelcompensatie te kunnen beoordelen.

Het scheppen van duidelijkheid naar burgers toe door de opgenomen procedure van afhandeling.

Argumenten

Er bestaat met name behoefte aan een nadeelcompensatie richtlijn Verkeers- en Vervoersvoorzieningen, omdat juist dit beleidsterrein gevoelig is voor dergelijke verzoeken om nadeelcompensatie en op dit gebied, anders dan bijvoorbeeld bij milieu en ruimtelijke ordening ontbreekt bovendien een wettelijke grondslag voor toekenning van nadeelcompensatie.

Andere provincies zijn Utrecht reeds voorgegaan in de vaststelling van een dergelijke regeling.

Realisatie

Na vaststelling door uw college wordt de nadeelcompensatie richtlijn Verkeers- en Vervoersvoorzieningen provincie Utrecht 2004 van kracht.

Communicatie

Intern: Binnen de dienst WVV zal een implementatietraject worden ingezet.

Bijlagen

- De richtlijn nadeelcompensatie Verkeers- en Vervoersvoorzieningen provincie Utrecht 2004
 - Algemene en artikelgewijze toelichting bij de richtlijn nadeelcompensatie Verkeers- en Vervoersvoorzieningen provincie Utrecht 2004
-

Richtlijn Nadeelcompensatie Verkeers- en Vervoersvoorzieningen provincie Utrecht 2004

BESLUIT van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 8 juni 2004 houdende vaststelling van de Richtlijn Nadeelcompensatie Verkeers- en Vervoersvoorzieningen provincie Utrecht 2004

HOOFDSTUK 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

1. gedeputeerde staten: het college van Gedeputeerde Staten van Utrecht;
2. deskundige: de deskundige bedoeld in artikel 16, eerste lid;
3. verzoek: een verzoek om schadevergoeding als bedoeld in artikel 13, dan wel artikel 21;
4. verzoeker: de indiener van een verzoek als bedoeld in artikel 13, dan wel artikel 21;
5. schade: schade als gevolg van een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2;

Artikel 2 Reikwijdte van de richtlijn

De regeling is van toepassing op aanvragen tot vergoeding van schade, voortvloeiend uit de rechtmatige uitoefening door de Provincie Utrecht of een van haar bestuursorganen van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak betreffende het in stand houden, en zo nodig uitbreiden/wijzigen van het stelsel van verkeers- en vervoersvoorzieningen.

Artikel 3 Recht op schadevergoeding

1. Gedeputeerde staten kennen degene die, als gevolg van de in artikel 2 genoemde bevoegdheden en taken, schade lijdt of zal lijden, op verzoek een vergoeding toe, voor zover deze schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.
2. Bij het nemen van een besluit omtrent schadevergoeding, als bedoeld in het eerste lid, wordt het bepaalde in de artikelen 4 tot en met 11 in aanmerking genomen.
3. De vergoeding wordt bepaald in geld. Gedeputeerde staten kunnen de vergoeding toekennen in een andere vorm dan betaling van een geldsom.

Artikel 4 Normaal risico

Schade die valt binnen het normale maatschappelijk risico of het normale ondernemersrisico komt niet voor vergoeding in aanmerking.

Artikel 5 Speciale last

Schade als gevolg van een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2, komt alleen voor vergoeding in aanmerking wanneer deze in belangrijke mate afwijkt van de schade die dientengevolge op een ieder drukt, dan wel wanneer deze schade op een naar verhouding gering aantal natuurlijke- of rechtspersonen die in vergelijkbare positie verkeren drukt.

Artikel 6 Actieve risico-aanvaarding

1. Schade die voor de belanghebbende redelijkerwijs voorzienbaar was ten tijde van de beslissing te investeren in het geschade belang, wordt niet vergoed.
2. De in het eerste lid bedoelde voorzienbaarheid kan onder meer betrekking hebben op de aard van een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2, op het tijdstip waarop de schade kenbaar wordt, op de plaats waarop deze

schadeoorzaak betrekking heeft, op de wijze van voltrekken of uitvoeren daarvan, alsmede op de aard en omvang van de daardoor veroorzaakte schade.

Artikel 7 *Passieve risico-aanvaarding*

Wanneer de verzoeker heeft nagelaten zijn belang te verwezenlijken toen daartoe redelijkerwijs de gelegenheid bestond, terwijl hij redelijkerwijs kon voorzien dat een maatregel genomen zou worden die aan de realisatie van dat belang in de weg zou komen te staan, wordt geen vergoeding toegekend.

Artikel 8 *Schadebeperking*

1. Heeft de verzoeker nagelaten redelijke maatregelen te nemen ter voorkoming of beperking van schade, dan blijft de schade die door het treffen van deze maatregelen voorkomen of beperkt had kunnen worden, ten laste van de verzoeker.
2. De redelijke kosten van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade kunnen tot de te vergoeden schade behoren.

Artikel 9 *Verrekening van voordeel*

Heeft een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2 voor de benadeelde naast schade tevens voordeel opgeleverd, dan moet dit voordeel bij de vaststelling van de te vergoeden schade in aanmerking worden genomen.

Artikel 10 *Kosten van deskundigenbijstand*

Indien voor het indienen en het behandelen van het verzoek het inroepen van rechts- dan wel andere deskundigenbijstand redelijk te achten is, kunnen de hieraan verbonden, redelijk te achten kosten, voor vergoeding in aanmerking komen.

Artikel 11 *Vergoeding van wettelijke rente*

Een vergoeding van wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 van het Burgerlijk Wetboek kan deel uit maken van de toe te kennen vergoeding. Het tijdstip waarop de wettelijke rente ingaat wordt gesteld op de datum van ontvangst van het verzoek door gedeputeerde staten.

HOOFDSTUK 2 *Procedurebepalingen*

Artikel 12 *Termijn voor indiening verzoek*

1. Het verzoek om schadevergoeding wordt zo spoedig mogelijk als redelijkerwijs mogelijk is schriftelijk bij gedeputeerde staten ingediend.
2. Gedeputeerde staten kunnen een verzoek afwijzen indien vijf jaren zijn verlopen na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de benadeelde zowel met de schade als met de omstandigheid dat deze schade is veroorzaakt door een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2, eerste lid bekend is geworden, en in ieder geval door verloop van twintig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt.
3. Heeft de verzoeker, voordat de termijn is verstreken na verloop waarvan gedeputeerde staten het verzoek kunnen afwijzen, een schriftelijke mededeling aan gedeputeerde staten gedaan waarin hij ondubbelzinnig verklaart dat hij zich het recht voorbehoudt om een verzoek om schadevergoeding als bedoeld in artikel 3 eerste lid in te dienen, dan begint een nieuwe termijn als bedoeld in het eerste lid te lopen na aanvang van de dag, volgende op die waarop deze schriftelijke mededeling door gedeputeerde staten is ontvangen.

Artikel 13 *Verzoek om schadevergoeding*

1. Het verzoek wordt ondertekend en bevat ten minste:
 - a. de naam en het adres van de verzoeker;
 - b. de dagtekening;
 - c. een aanduiding van het besluit of het handelen dat de gestelde schade naar het oordeel van de verzoeker heeft veroorzaakt;
 - d. een vermelding van de reden of redenen waarom gedeputeerde staten gehouden zouden zijn de schade die het gevolg is van het onder c bedoelde handelen te vergoeden;
 - e. zo redelijkerwijs mogelijk een opgave van de aard en de omvang van de schade;
 - f. zo redelijkerwijs mogelijk een specificatie van het bedrag van de schade;
 - g. een omschrijving van de wijze waarop de schade naar het oordeel van de verzoeker dient te worden vergoed en wanneer een vergoeding in geld wordt gewenst, een opgave van het schadebedrag, dat naar het oordeel van de verzoeker vergoed dient te worden.
2. Gedeputeerde staten bevestigen de ontvangst van het verzoek zo spoedig mogelijk, doch tenminste binnen drie weken na de ontvangst ervan, en stellen de verzoeker in kennis van de te volgen procedure.
3. Indien naar het oordeel van gedeputeerde staten niet of onvoldoende is voldaan aan het bepaalde in het eerste lid, of indien de verzoeker overigens verzuimt de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen te verschaffen, stellen zij de verzoeker in de gelegenheid het verzuim te herstellen een door gedeputeerde staten te stellen termijn.

Artikel 14 *Niet in behandeling nemen van het verzoek*

1. Gedeputeerde staten nemen het verzoek niet in behandeling als het niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 13 is ingediend, en wanneer niet tijdig of onvoldoende gebruik is gemaakt van de geboden gelegenheid het verzoek aan te vullen.
2. Een besluit het verzoek niet in behandeling te nemen wordt aan de verzoeker bij aangetekende brief medegedeeld binnen vier weken nadat het verzoek is aangevuld, of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 15 *Vereenvoudigde behandeling van het verzoek*

1. Gedeputeerde staten wijzen het verzoek zonder nader onderzoek af indien het naar hun oordeel kennelijk ongegrond is. Een verzoek is ondermeer kennelijk ongegrond wanneer:
 - a. het verzoek naar het oordeel van gedeputeerde staten steunt op de onrechtmatige uitoefening van een door of namens een van de bestuursorganen van de provincie Utrecht, aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of

taak betreffende het in stand houden van, en zo nodig wijzigen van het stelsel van verkeers- en vervoersvoorzieningen;

- b. naar het oordeel van gedeputeerde staten het causaal verband ontbreekt tussen de geclaimde schade en het door de provincie Utrecht of een van haar bestuursorganen genomen besluit;
 - c. naar het oordeel van gedeputeerde staten de vergoeding van de geclaimde schade anderszins is gewaarborgd;
 - d. naar het oordeel van gedeputeerde staten voldaan wordt aan artikel 4 van deze regeling;
 - e. naar het oordeel van gedeputeerde staten niet voldaan wordt aan artikel 5 van deze regeling;
2. Een besluit om het verzoek wegens kennelijke ongegrondheid af te wijzen wordt aan de verzoeker bij aangetekende brief medegegeeld binnen acht weken na ontvangst van het verzoek, dan wel binnen acht weken nadat de termijn is verstreken gedurende welke de verzoeker het verzoek kon aanvullen.
3. Gedeputeerde staten kunnen de in het vorige lid genoemde termijn eenmaal met ten hoogste vier weken verlengen. Gedeputeerde staten stellen de verzoeker daarvan schriftelijk in kennis.

Artikel 16 Deskundige

1. Indien geen toepassing wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 14 eerste lid, en artikel 15 eerste lid, kunnen Gedeputeerde staten een deskundige benoemen.
2. De deskundige heeft tot taak gedeputeerde staten van advies te dienen over de op het verzoek te nemen beslissing.
3. In complexe gevallen kunnen gedeputeerde staten drie deskundigen benoemen die samen een commissie vormen. Gedeputeerde staten wijzen de voorzitter van de commissie aan.
4. De deskundige wordt benoemd uiterlijk vier weken na het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel 15 tweede lid, dan wel uiterlijk vier weken na het verstrijken van de in artikel 15 derde lid genoemde termijn.
5. Gedeputeerde staten stellen de verzoeker in kennis van hun voornemen om een deskundige te benoemen. De kennisgeving bevat de naam van de deskundige, zijn beroep, en zijn vestigingsplaats. De verzoeker kan binnen twee weken na verzending van de kennisgeving bedenkingen uiten tegen de voorgenomen benoeming van de deskundige.

Artikel 17 Door de deskundige te verrichten onderzoek

1. De deskundige dient gedeputeerde staten van advies over de op het verzoek te nemen beslissing. Hij stelt daartoe, voor zover een zorgvuldige advisering daartoe noopt, een onderzoek in naar:
 - a. de vraag of de door verzoeker in zijn verzoek gestelde schade aangemerkt kan worden als schade die het gevolg is van een taak of bevoegdheid zoals bedoeld in artikel 2;
 - b. de omvang van de schade als bedoeld onder a;
 - c. de vraag of deze schade redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven, zulks met inachtneming van het in de artikelen 4 tot en met 11 bepaalde;
 - d. de vraag of vergoeding van de schade niet, of niet voldoende, anderszins is verzekerd.
2. De deskundige brengt rapport uit over zijn bevindingen. Hij adviseert gedeputeerde staten over de hoogte van de uit te keren schadevergoeding en doet, indien gedeputeerde staten hem een daartoe strekkend verzoek hebben gedaan, voorstellen voor maatregelen of voorzieningen waardoor de schade, anders dan door een vergoeding in geld, kan worden beperkt of ongedaan gemaakt.

Artikel 18 Bevoegdheden en verplichtingen

1. Gedeputeerde staten stellen de deskundige, al dan niet op verzoek, de gegevens ter beschikking die nodig zijn voor een goede vervulling van zijn taak.
2. De verzoeker verschaft de deskundige de gegevens en bescheiden die voor de advisering nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

3. De deskundige kan inlichtingen en adviezen inwinnen bij derden. Indien met het verstrekken van inlichtingen of het verlenen van adviezen door derden kosten gemoeid zijn, oefent de deskundige deze bevoegdheid pas uit na instemming van gedeputeerde staten.
4. De deskundige kan een plaatsopneming houden, indien hij dit nodig acht.

Artikel 19 Procedure deskundige

1. De deskundige stelt de verzoeker in kennis van de te volgen procedure.
2. De deskundige stelt de verzoeker en gedeputeerde staten in de gelegenheid tot het geven van een mondelinge of schriftelijke toelichting. Beiden kunnen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen.
3. Door partijen ingeschakelde deskundigen worden in de gelegenheid gesteld een toelichting te geven.
4. Van de mondelinge toelichtingen wordt een verslag opgemaakt. Het verslag wordt aan de verzoeker en gedeputeerde staten toegezonden.
5. Alvorens de deskundige zijn definitieve advies opstelt, maakt hij een conceptadvies op. Dit conceptadvies wordt uiterlijk zes weken nadat de deskundige is aangesteld, aan de verzoeker en gedeputeerde staten toegezonden. Indien het niet mogelijk is om binnen de genoemde termijn van zes weken een conceptadvies op te maken, dan deelt de deskundige de verzoeker en gedeputeerde staten gemotiveerd mede, waarom deze termijn overschreden wordt. Hij geeft daarbij een termijn aan waarbinnen het conceptadvies aan verzoeker en aan gedeputeerde staten zal worden toegezonden. Deze termijn bedraagt ten hoogste zes weken.
6. De verzoeker en gedeputeerde staten maken eventuele zienswijzen tegen het conceptadvies binnen zes weken na verzending daarvan, schriftelijk aan de deskundige kenbaar.
7. De deskundige stelt zijn advies vast binnen zes weken na het verstrijken van de in het zesde lid genoemde termijn. Hij kan deze termijn, onder opgaaf van redenen, eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen. Hij zendt het advies terstond toe aan de verzoeker en aan gedeputeerde staten.

Artikel 20 De beslissing op het verzoek om schadevergoeding

1. Gedeputeerde staten beslissen binnen zes weken na ontvangst van het definitieve advies van de deskundige op het verzoek om schadevergoeding en maken dit besluit binnen deze termijn bekend aan verzoeker. Gedeputeerde staten zenden een kopie van hun besluit aan de deskundige.
2. Gedeputeerde staten kunnen de beslissing bedoeld in het eerste lid, onder opgaaf van redenen, eenmaal voor ten hoogste zes weken verdagen.

HOOFDSTUK 3 *Slotbepalingen*

Artikel 21 *Voorschot*

1. Gedeputeerde staten kennen de verzoeker op zijn schriftelijk verzoek een voorschot toe op zijn vergoeding als hij naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor een vergoeding in geld als bedoeld in artikel 3, en wanneer gedeputeerde staten van mening zijn dat zijn belang het vordert dat aan hem een voorschot op deze vergoeding wordt toegekend. Gedeputeerde staten beslissen op het verzoek nadat zij de deskundige hebben gehoord.
2. Indien gedeputeerde staten beslissen tot het verlenen van een voorschot wordt daarmee geen recht op schadevergoeding als bedoeld in artikel 3 erkend.
3. Het voorschot wordt uitsluitend verleend als de verzoeker schriftelijk verklaart hetgeen dat ten onrechte als voorschot is uitbetaald, zulks te vermeerderen met de wettelijke rente over het teveel betaalde te rekenen vanaf de datum van betaling van het voorschot, geheel en onvoorwaardelijk terug te betalen. Gedeputeerde staten kunnen hiervoor zekerheidstelling verlangen.

Artikel 22 *Citeertitel*

Deze richtlijn kan worden aangehaald als Richtlijn Nadeelcompensatie Verkeers- en Vervoersvoorzieningen provincie Utrecht 2004.

ALGEMENE TOELICHTING BIJ 'RICHTLIJN NADEELCOMPENSATIE VERKEERS- EN VERVOERSVOORZIENINGEN PROVINCIE UTRECHT 2004'

Inleiding

De provincie Utrecht wordt, met name met betrekking tot haar activiteiten op het gebied van verkeers- en vervoersvoorzieningen, regelmatig geconfronteerd met verzoeken om schadevergoeding.

In het afgelopen jaar zijn een drietal verzoeken om nadeelcompensatie afgehandeld tot en met de AWB-commissie. Twee van de drie verzoeken zijn afgewezen. Gebleken is dat deze zaken niet zover hadden hoeven te komen c.q. sneller hadden kunnen afgehandeld wanneer de dienst WVV over een nadeelcompensatieregeling had beschikt. De verzoeken kunnen dan worden afgewezen o.g.v. kennelijke ongegrondheid. Tevens wordt de procedure gestroomlijnd.

Verder heeft in december 2003 de Awb-commissie naar aanleiding van de behandeling van een verzoek om schadevergoeding ten gevolge van de door de provincie uitgevoerde reconstructiewerkzaamheden gedeputeerde staten aanbevolen om, in het belang van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, een nadeelcompensatie regeling op te stellen. Dit heeft geleid tot de onderliggende Richtlijn Nadeelcompensatie Verkeers- en Vervoersvoorzieningen Provincie Utrecht 2004'.

Bij het opmaken van deze richtlijn is zoveel als mogelijk aansluiting gezocht bij reeds bestaande nadeelcompensatieregelingen.

In het navolgende zal achtereenvolgens uiteengezet worden wat de grondslag van het toekennen van nadeelcompensatie is en wat de redenen zijn waarom deze nadeelcompensatie richtlijn wordt vastgesteld. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de reikwijdte van deze regeling. Tenslotte wordt in grote lijnen aangegeven welke factoren van betekenis zijn voor de bepaling van de omvang van een eventueel uit te keren nadeelcompensatie.

Grondslag voor nadeelcompensatie

Het begrip grondslag ziet hier op de vraag of de overheid gehouden is bepaalde nadelen, die het gevolg zijn van haar handelen, weg te nemen of te vergoeden. Berust de compensatie uitsluitend op het maken van beleidsmatige keuzen, dan wel bestuurlijk politieke overwegingen bij het uitoefenen van een volledig discretionaire bevoegdheid door het bestuur? Of kan er een rechtsnorm worden aangewezen die tot het verlenen van compensatie verplicht? Voorop staat dat er in het Nederlands recht geen algemene geschreven, of ongeschreven rechtsregel, aangewezen kan worden op grond waarvan de overheid steeds gehouden is tot gehele of gedeeltelijke vergoeding van alle nadelen ontstaan als gevolg van rechtmatig overheidshandelen in het algemeen belang. Heeft overheidshandelen echter onevenredige schade tot gevolg, zo is de gedachte van de wetgever, dan brengt artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht mee dat de overheid deze schade vergoedt. Meer in het bijzonder verplicht het, mede aan art. 3:4 tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht ten grondslag liggende, algemene rechtsbeginsel van "égalité devant les charges publiques" (gelijkheid voor openbare lasten), bestuursorganen tot compensatie van onevenredige schade als gevolg van hun op de behartiging van het openbaar belang gerichte rechtmatig bestuursoptreden. Met onevenredige schade wordt daarbij bedoeld op buiten het maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende schade. Kort gezegd dient het te gaan om een abnormale last, die speciaal op een beperkte groep burgers of instellingen drukt. Deze onder omstandigheden bestaande plicht tot schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (de nadeelcompensatieplicht) kan in verband worden gebracht met de door het recht voorgeschreven belangenafweging die aan de schadeveroorzakende bevoegdheidsuitoefening (vaak een besluit) vooraf gaat, althans vooraf dient te gaan wanneer uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid niet anders voortvloeit. Deze plicht tot belangenafweging wordt voor het nemen van besluiten door bestuursorganen voorgeschreven door de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Via de schakelbepaling van artikel 3:1 tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (eventueel in samenhang met artikel 3:14 BW) zijn deze bepalingen van overeenkomstige toepassing op privaatrechtelijk en feitelijk handelen van de overheid. Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht de bestuursorganen bij het voorbereiden van een besluit of een andere maatregel onderzoek te verrichten naar de relevante feiten en de af te wegen belangen. Artikel 3:4 eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht geeft aan dat dit moet gebeuren met het oog op afweging van de bij het nemen van het besluit rechtstreeks betrokken belangen. Artikel 3:4 tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht tenslotte geeft aan dat het niet alleen bij afweging mag blijven. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit of maatregel, mogen niet onevenredig zijn in

verhouding tot de met het besluit (of de maatregel) te dienen doelen. Blijkens de wetsgeschiedenis van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt in het aldus omschreven evenredigheidsbeginsel (mede) de grondslag voor de verplichting tot nadeelcompensatie gevonden. Dit evenredigheidsbeginsel sluit aan bij het hiervoor reeds genoemde beginsel van de “égalité devant les charges publiques”. De schending van de “égalité”, althans de onevenredigheid in de gevolgen van overheidsbesluiten of -handelingen, dient te worden weggenomen door af te zien van het nemen van het besluit, door wijziging van de inhoud ervan, dan wel - als schade onvermijdelijk is - door het vergoeden van de daardoor veroorzaakte schade.

Redenen voor vaststelling van deze richtlijn

In de onderhavige richtlijn worden regels gegeven omtrent de wijze waarop en naar welke normen Gedeputeerde Staten verzoeken om vergoeding van schade zullen behandelen en beoordelen. Het gaat daarbij om schade die beweerdelijk het gevolg is van de rechtmatige uitoefening door of namens de provincie Utrecht of een van haar bestuursorganen van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak betreffende het instandhouden van, en het zo nodig uitbreiden van het stelsel van verkeers- en vervoersvoorzieningen. Door het vaststellen van deze schadevergoedingsrichtlijn wordt echter geenszins beoogd aansprakelijkheden in het leven te roepen, die rehtens niet bestaan. Deze richtlijn beoogt slechts te voorzien in het toekennen van schadevergoeding in die gevallen waarin geen specifieke wettelijke schadevergoedingsregeling voorhanden is, maar waar op grond van artikel 3:4 tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht, of althans het mede aan artikel 3:4 tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht ten grondslag liggende, algemene rechtsbeginsel van “égalité devant les charges publiques” (gelijkheid voor openbare lasten) vordert, dat schade welke redelijkerwijs niet of niet voor rekening van de belanghebbenden behoort te blijven, voor vergoeding in aanmerking komt.

Door het vaststellen van deze richtlijn wordt beoogd een met voldoende waarborgen omklede regeling in het leven te roepen op grond waarvan benadeelden op voorhand voldoende zekerheid wordt verschaft op welke wijze en volgens welke normen nadeelcompensatie zal worden toegekend. Vergoeding van die schade is aldus voldoende gewaarborgd.

In deze richtlijn zijn zowel materiële normen als procedurele regels neergelegd met betrekking tot vergoeding van onevenredig nadeel voortvloeiend uit rechtmatig handelen van Gedeputeerde Staten. Het doel hiervan is zoveel als mogelijk is de rechtszekerheid te bevorderen, terwijl ook de doelmatigheid van de afwikkeling van verzoeken om nadeelcompensatie op de voet van deze richtlijn wordt bevorderd. Wat de materiële regels betreft zij het volgende opgemerkt. Uit de tekst van artikel 3, eerste lid van deze richtlijn blijkt dat aan het begrip “redelijkerwijs” een belangrijke rol is toegedacht bij de vestiging van een aanspraak op schadevergoeding en bij de bepaling van de omvang en inhoud van een eventuele schadevergoedingsverplichting. Om de rechtszekerheid en een doelmatige hantering van deze richtlijn te bevorderen zijn, meer in het bijzonder in de artikelen 4 tot en met 11, een aantal regels neergelegd.

Bij de vestiging van de aansprakelijkheid gaat het met name om de vraag aan welke voorwaarden voldaan moet zijn wil er aanleiding bestaan om af te wijken van het beginsel dat een ieder in beginsel de door hem zelf geleden schade draagt. In hoofdlijnen kunnen vijf voorwaarden voor een aanspraak op nadeelcompensatie worden geformuleerd.

1. De gestelde schadeoorzaak kan (op zichzelf) als een rechtmatig overheidshandelen gekwalificeerd worden en deze valt binnen het bereik van de in artikel 2 afgebakende gebeurtenissen (“de rechtmatige uitoefening door of namens Gedeputeerde Staten van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak betreffende het instandhouden, en zo nodig uitbreiden, van het stelsel van verkeers- en vervoersvoorzieningen”).
2. Er moet causaal verband bestaan tussen het betreffende rechtmatig overheidshandelen en de gestelde schade.
3. De schade moet buiten het normale maatschappelijk risico of buiten het normale ondernemersrisico (zie artikel 4 en de toelichting daarbij) vallen.
4. Schade als gevolg van een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2, komt niet voor vergoeding in aanmerking als deze naar aard en omvang niet in belangrijke mate afwijkt van de schade die dientengevolge op een ieder drukt, dan wel op een naar verhouding omvangrijk aantal natuurlijke of rechtspersonen die in vergelijkbare positie verkeren drukt (zie artikel 5 en de toelichting daarbij).
5. Vergoeding is niet of niet voldoende anderszins gewaarborgd.

Wanneer eenmaal vast staat dat op Gedeputeerde Staten in beginsel een verplichting tot schadevergoeding rust, zal vervolgens moeten worden vastgesteld welk bedrag als schadevergoeding dient te worden toegekend. De vraag is aan de hand van welke normen de inhoud en omvang van de schadevergoedingsverplichting wordt vastgesteld. Hiervoor kan aansluiting gezocht worden bij de maatstaven neergelegd in Afd. 6.1.10 BW en Afd. 6.1.11 BW.

Voor wat de wijze van schadebegroting betreft worden in deze nadeelcompensatierichtlijn geen regels gegeven. Vanwege de veelheid van schadeoorzaken en mogelijke schadegevolgen, en de vele mogelijke methoden waarop de schade begroot kan worden is dat niet mogelijk. De schade dient te worden begroot op de wijze die het meest met de aard ervan in overeenstemming is, terwijl zo nodig de omvang van de schade dient te worden geschat (artikel 6:97 BW).

Het zal niet in alle gevallen mogelijk zijn benadeelden, voordat een handeling door Gedeputeerde Staten wordt verricht, of voordat een besluit wordt genomen, zekerheid te verschaffen omtrent de vraag of, en tot welk bedrag de door hen geleden of nog te lijden schade vergoed zal worden. Deze regeling laat echter onverlet dat, waar mogelijk, aan benadeelden vooraf inzicht wordt verschaft over de omvang van een eventuele schadevergoeding. In de praktijk kunnen dan ook reeds tijdens het besluitvormingsproces in de gevallen die zich daartoe lenen, de eventuele schadevergoedingsmogelijkheden die daarmee samenhangen aan de orde komen. Op deze manier kan een definitief besluit over het toekennen van een schadevergoeding gelijktijdig met, of zo spoedig mogelijk na het schadeveroorzakende besluit worden genomen. Het is mogelijk dat een verzoek om schadevergoeding al kan worden gedaan nadat, waar nodig, een ontwerp-besluit op de voorgeschreven wijze is gepubliceerd, of wanneer benadeelden anderszins op de hoogte zijn gesteld van het treffen van een eventueel schadeveroorzakende maatregel door Gedeputeerde Staten. Op deze manier wordt bevorderd, dat benadeelden en het bestuursorgaan niet onnodig lang in onzekerheid behoeven te blijven over de daadwerkelijke toekenning van een schadevergoeding. Als dit toch aan de orde is, dan voorziet deze richtlijn in de mogelijkheid om in de daarvoor in aanmerking komende gevallen een voorschot te verlenen op de eventueel na het doorlopen van de in deze richtlijn beschreven procedure toe te kennen schadevergoeding. Ook op die wijze wordt zoveel als redelijkerwijs mogelijk is aan de belangen van benadeelden tegemoet gekomen.

Reikwijdte van de richtlijn

De onderhavige richtlijn ziet uitsluitend op de rechtmatige uitoefening door de provincie Utrecht of één van haar bestuursorganen van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak betreffende het in stand houden van, en zo nodig uitbreiden van het stelsel van verkeers- en vervoersvoorzieningen. Deze richtlijn beoogt niet de gevolgen van onrechtmatige overheidsdaden of van wanprestatie van de provincie te regelen. Deze onderwerpen worden ten dele beheerst door het burgerlijk recht, te weten artikel 6:162 e.v. BW en artikel 6:74 e.v. BW. Indien Gedeputeerde Staten tot het oordeel komen, dat het schadevergoedingsverzoek buiten het bereik van deze richtlijn valt dan zal het betreffende verzoek zonder nader onderzoek worden afgewezen. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt, dat Gedeputeerde Staten dienaangaande niet het laatste woord hebben. De uiteindelijke beslissing is aan de rechter. Als richtsnoer kan echter het volgende dienst doen:

- deze richtlijn is van toepassing op een schadeveroorzakend handelen of een schadeveroorzakend besluit dat, wanneer er geen nadeelcompensatieregeling zou zijn getroffen, als onrechtmatig zou zijn aan te merken, maar dat voor wat betreft de wijze van totstandkoming en de inhoud daarvan, rechtmatig is.
- deze richtlijn is niet van toepassing als een handeling als onrechtmatig is aan te merken. Hierbij moet gedacht worden aan onbevoegd handelen, handelen in strijd met wettelijke voorschriften, een ongeoorloofde inbreuk op een subjectief recht, of handelen in strijd met een contractuele verplichting.

Deze richtlijn heeft zowel betrekking op schade als gevolg van feitelijke handelingen als op schade ten gevolge van besluiten van de bestuursorganen van de provincie Utrecht. Op de onderhavige richtlijn kan geen beroep worden gedaan indien en voor zover schadevergoeding anderszins gewaarborgd is. Men spreekt in dit verband wel van het subsidiariteitsvereiste. Indien en voor zover bijv. door aankoop, onteigening anderszins in een vergoeding is voorzien, is deze richtlijn niet van toepassing. Ook indien er een specifieke wettelijke schadevergoedingsregeling voorhanden is, die in de betreffende schade voorziet, treedt deze richtlijn terug.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ ‘RICHTLIJN NADEELCOMPENSATIE VERKEERS- EN VERVOERSVOORZIENINGEN PROVINCIE PROVINCIE UTRECHT 2004’

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1 *Begripsomschrijvingen*

In deze bepaling worden enkele kernbegrippen van de richtlijn omschreven.

Artikel 2 *Reikwijdte van de richtlijn*

De reikwijdte van de richtlijn is hiervoor al aan de orde geweest. In dit artikel wordt als voorwaarde gesteld dat schadeoorzaak (op zichzelf) als een rechtmatig overheidshandelen gekwalificeerd kan worden. Dat brengt met zich mee dat Gedeputeerde Staten in beginsel pas een beslissing omtrent schadevergoeding wegens rechtmatige overheidsdaad kunnen nemen, als de gestelde schadeoorzaak rechtens onaantastbaar is geworden. Dan pas staat immers vast dat de schadeoorzaak inderdaad als een rechtmatig handelen gekwalificeerd kan worden.

Artikel 3 *Recht op schadevergoeding*

Eerste lid

Dit artikel verwoordt de materiële maatstaf aan de hand waarvan Gedeputeerde Staten verzoeken om schadevergoeding beoordelen. Bij de formulering is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (schade als gevolg van het in werking treden of wijzigen van bijvoorbeeld een bestemmingsplan) en op gelijke leest geschoeide bepalingen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat deze bepalingen uitdrukking beogen te geven aan het - mede aan artikel 3:4 tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht ten grondslag liggende - rechtsbeginsel van “égalité devant les charges publiques” (gelijkheid voor openbare lasten). Deze nadeelcompensatierichtlijn beoogt een regeling te bieden voor de behandeling en beoordeling van op dit beginsel gebaseerde verzoeken om schadevergoeding.

In het eerste lid is ook het zogenoemde subsidiariteitsvereiste verwoord. Dit houdt in dat de benadeelde slechts aanspraak kan maken op een vergoeding voor zover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien. Dit criterium beoogt uiteraard te voorkomen dat betrokkene ongegrond verrijkt wordt, doordat dezelfde schade tweemaal wordt vergoed.

Tweede lid

Het tweede lid verwijst naar bepalingen die bij de beslissing omtrent toekenning van nadeelcompensatie in aanmerking dienen te worden genomen. De artikelen 4 tot en met 11 beogen de zinsnede “voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven” nader te concretiseren. Het gaat daarbij overigens niet om een limitatieve opsomming van in aanmerking te nemen factoren.

Derde lid

Het derde lid stelt voorop dat de vergoeding wordt bepaald in geld (hoofdregel). Nochtans kunnen Gedeputeerde Staten, bij wijze van uitzondering, de vergoeding toekennen in andere vorm dan betaling van een geldsom. Het derde lid zoekt aansluiting bij de kern van het in het BW neergelegde wettelijk stelsel, namelijk dat schade primair wordt vergoed in geld (artikel 6:103 BW). Bij nadeelcompensatie kan het zonder redelijke grond afwijzen van compensatie in natura er toe leiden dat aan de benadeelde schadevergoeding wordt ontzegd, althans voorzover hij de schade had kunnen beperken door het aanbod te aanvaarden.

Artikel 4 *Normaal risico*

Wil er gesproken kunnen worden van onevenredige schade, dan moet deze schade abnormaal zijn, dat wil zeggen (tenminste) buiten het (normale) maatschappelijke risico vallen. Bij het normaal maatschappelijk risico gaat het om algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden. Ook al bestaat geen uitzicht op de vorm en omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkeling

zich zal concretiseren, en de aard en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien. Bij ondernemersrisico speelt het begrip risico-aanvaarding een rol. Hierbij gaat het veeleer om de mogelijkheid om op het investeringsmoment rekening te houden met bepaalde schadeveroorzakende overheidsmaatregelen en de daaruit voortvloeiende nadelen, ook al kunnen deze niet zonder meer als een uitvloeisel van een autonome maatschappelijke ontwikkeling worden beschouwd. Wil er sprake zijn van risico-aanvaarding dan is vereist dat deze maatregel, althans de mogelijkheid dat deze maatregel genomen zou worden, voor de benadeelde in voldoende mate kenbaar was om hiermee bij de beslissing tot het investeren rekening te (kunnen) houden. Het begrip normaal maatschappelijk risico wordt in de praktijk zowel gekoppeld aan de aard van de schadeveroorzakende gebeurtenis, als aan de ernst en de omvang van het nadeel, en soms ook aan het getroffen belang.

Aard van de schade veroorzakende gebeurtenis

Uitgangspunt hierbij is dat het leven in een samenleving als de onze met zich meebrengt dat men er rekening mee moet houden dat de overheid ter uitvoering van de op haar rustende taak, welhaast bij voortduring, een groot aantal verschillende maatregelen neemt die zij in het algemeen belang acht, maar die een krenking kunnen inhouden van het eigen, persoonlijke belang van één of meer bepaalde individuele rechtssubjecten, zonder dat daar compensatie in geld of anderszins tegenover staat. Er kunnen zich echter feiten en/of omstandigheden voordoen waardoor een individueel belang ten gevolge van een dergelijke maatregel zodanig zwaar wordt getroffen dat het uit die maatregel voortvloeiend nadeel redelijkerwijs niet te laste van betrokkenen dient te blijven.

Indien het bestuur om zwaarwegende redenen besluit andere belangen te laten prevaleren, kunnen de rechtszekerheid en de daarmee corresponderende individuele belangen onder omstandigheden worden opgeofferd aan dit zwaarwegende belang, mits het veroorzaakte onaanvaardbare, buiten het maatschappelijk risico vallende nadeel wordt vergoed.

Ernst en omvang van de schade

Het begrip normaal maatschappelijk risico kan zoals gezegd ook op het resultaat van de schadeveroorzakende maatregel zien. De nadelige gevolgen van maatregelen, die als een normale maatschappelijke ontwikkeling moeten worden beschouwd, behoren in beginsel voor rekening van betrokkenen te blijven. Dat neemt niet weg, dat niet is uitgesloten dat een betrokkene, in een geval waarin zich ten aanzien van hem feiten en omstandigheden voordoen waardoor hij door de schadeveroorzakende maatregelen onevenredig zwaarder wordt getroffen dan anderen, in aanmerking kan komen voor vergoeding van het voor hem uit die maatregelen voortvloeiende nadeel omdat het buiten het normaal maatschappelijk risico valt. Soms komt betekenis toe aan de ernst van het nadeel. De schade moet vanuit deze optiek bezien voldoende ernstig zijn wil deze buiten het normaal maatschappelijk risico vallen.

Onder omstandigheden komt voorts betekenis toe aan het feit dat gedupeerde de schade, die hij vergoed wenst te zien, heeft verdisconteerd, of heeft kunnen verdisconteren in de prijzen, die hij aan diens afnemers in rekening brengt. Indien zulks zonder noemenswaardig nadeel kan geschieden, kan geconcludeerd worden dat de gestelde schade zich niet heeft voorgedaan, of althans dat deze niet zodanig ernstig is dat deze het normale risico overschrijdt.

In het algemeen kan men stellen dat geringe schade, zowel in absolute als in relatieve zin, veelal niet voor vergoeding in aanmerking komt omdat deze gerekend wordt tot het normaal maatschappelijk risico.

Aard van het getroffen belang

Bij de beoordeling van de vraag, of een nadeel al dan niet gerekend moet worden tot het "normale" voor rekening van de benadeelde komende risico, wordt rekening gehouden met de aard van het belang waarin de benadeelde getroffen wordt. Daarbij wordt met name een onderscheid gemaakt tussen ondernemersbelangen en particuliere belangen. In dat verband wordt doorgaans aangenomen dat een ondernemer ook normale bedrijfs- of ondernemersrisico's heeft te dragen. Slechts indien geoordeeld zou moeten worden dat de geleden schade de normale bedrijfsrisico's overstijgt kan er aanleiding bestaan om schade te vergoeden. Daarnaast kan ook de abnormale gevoeligheid van het geschade belang, de gevaarzettende functie van dit belang en/of de beperkte maatschappelijke waardering van het geschade belang bijdragen aan het oordeel dat de belanghebbende een groter risico heeft te dragen.

Indien een belanghebbende als gevolg van de opstelling van de overheid in een voordelige positie verkeerde, bijvoorbeeld omdat hij geen vergoeding behoeft te betalen voor het gebruik van overheidsgronden, of omdat hij minder behoeft te betalen dan anderen, kan dat een factor zijn die mede bepalend is voor het aan de belanghebbende toerekenbare risico, in die zin dat meer risico aan hem toerekenbaar is.

Artikel 5 *Speciale last*

Met onevenredige schade wordt in de rechtspraak schade bedoeld die niet alleen buiten het maatschappelijke risico valt, maar tevens op een beperkte groep burgers of instellingen drukt. De kring van getroffen personen moet beperkt en duidelijk bepaalbaar zijn. Wil er sprake zijn van aansprakelijkheid gebaseerd op (doorbreking van) de “*égalité devant les charges publiques*”, dan moet het gaan om schade die een gelijke behandeling van de rechtsgenoten verstoort doordat de schade bij een of enkele personen of een kleine groep van personen terecht komt, terwijl anderen in een min of meer gelijke positie niet getroffen worden. Indien het nadeel een grotere groep van personen treft is er in beginsel geen sprake van onevenredig nadeel, en bestaat er dus geen aanleiding voor het toekennen van nadeelcompensatie.

Artikel 6 *Actieve risico-aanvaarding*

Eerste lid

Bij de beantwoording van de vraag, of een nadeel redelijkerwijs ten laste van benadeelde behoort te blijven, komt bij nadeelcompensatie grote betekenis toe aan een (hypothetische) reconstructie van hetgeen waarmee belanghebbende voorafgaande aan de gebeurtenis waarop de (eventuele) aansprakelijkheid berust, redelijkerwijs rekening kon en behoorde te houden. Met name is het van belang te reconstrueren met welke risico's belanghebbende op het moment dat hij besliste omtrent het al dan niet investeren in - kort gezegd - het (nadien) geschade belang, en vervolgens tot het moment waarop de schadeoorzaak zich voordeed, onder de toenmalige omstandigheden redelijkerwijs rekening kon houden. De risico's waarmee hij redelijkerwijs, bij het doen van deze investeringsbeslissing, en daarna, rekening kon houden wordt hij in beginsel geacht te hebben aanvaard. Deze risico's blijven dan ook voor zijn rekening. Of in een concreet geval risico-aanvaarding wordt aangenomen hangt in sterke mate af van het handelen of nalaten van de belanghebbende zelf. De belanghebbende zal bij het nemen van een beslissing daaromtrent rekening hebben te houden met hetgeen op dat moment in de concrete omstandigheden van het geval, naar objectieve maatstaven en met inachtneming van de op het concrete geval toepasselijke ervaringsregels, voorzienbaar is. Indien belanghebbende daarnaast nog beschikt over extra informatie, dan moet hij daarmee uiteraard ook rekening houden bij het nemen van zijn beslissingen. Doet hij dat niet, of in onvoldoende mate dan komen de gevolgen daarvan voor zijn rekening. Bij dit alles wordt uitgegaan van hetgeen van een (geobjectiveerde) belanghebbende, die zich van de mogelijkheden en zijn belangen bewust is, had mogen worden verwacht onder de destijds geldende omstandigheden. Van risico-aanvaarding is sprake wanneer op het moment van de investeringsbeslissing de mogelijkheid van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel in voldoende mate kenbaar was om hiermee bij de beslissing tot het investeren rekening te (kunnen) houden.

Wanneer het gaat om schade aan investeringen die zijn gedaan ten behoeve van een reeds bestaand belang, bijvoorbeeld aanpassing of uitbreiding van een bestaand bedrijf, of in gevallen van bedrijfsopvolging, gaat deze regel niet zonder meer op. In gevallen waarin de betrokkene redelijkerwijs rekening kon houden met toekomstige aantastingen van zijn belang door rechtmatig overheidshandelen, is bepalend of hij door desalniettemin kosten te maken, of investeringen te doen, al dan niet redelijk handelde. Hierbij moet bijvoorbeeld in aanmerking worden genomen dat men van iemand die al jaren in een bepaalde woning woont niet kan verwachten, dat hij aanpassingen van zijn pand achterwege laat en zich elders vestigt, omdat hij kon weten dat de planologische situatie ter plaatse van zijn woning zou verslechteren. Ook kan men van een bedrijfsopvolger niet zonder meer verwachten, dat hij reeds om die reden van bedrijfsopvolging afziet. Voorts dient in aanmerking te worden genomen dat sommige bedrijven bijvoorbeeld in verband met hun concurrentiepositie regelmatig zullen moeten investeren om de accommodatie aan de eisen des tijds aan te passen.

Artikel 7 *Passieve risico-aanvaarding*

Van passieve risico-aanvaarding is sprake wanneer de benadeelde ervan heeft afgezien passende (aanpassings-)maatregelen te nemen vanaf het moment dat hij redelijkerwijs rekening moest, of althans in voldoende mate rekening kon houden met de mogelijkheid dat zaken waarbij hij een belang heeft, in de toekomst door bepaalde overheidsmaatregelen zouden kunnen worden aangetast. Hij wordt alsdan geacht de schade die hij vervolgens lijdt, en die hij had kunnen voorkomen door tijdig te handelen te hebben aanvaard. Hem wordt dan toegerekend dat hij geen pogingen heeft gedaan (dus passief) de schade te beperken of te voorkomen, door alsnog gebruik te maken van mogelijkheden die door een voorzienbare overheidsmaatregel verloren dreigden te gaan.

Artikel 8 Schadebeperking

De omvang van de schadebeperkingsplicht wordt beperkt door de redelijkheid. De redelijke kosten van de maatregelen komen voor de rekening van de veroorzaker van de schade. Slechts die maatregelen komen voor vergoeding in aanmerking die nodig en passend zijn om de schade te voorkomen of te beperken. Uiteraard mogen de kosten van de beperkende maatregelen de omvang van de te beperken schade niet te boven gaan.

Artikel 9 Verrekening van voordeel

Gedacht kan worden aan de economische waarde van vrijgevallen arbeid, of - bij winkels welke deel uitmaken van een keten van winkels van dezelfde ondernemer - van de opbrengst van overloop van klanten naar die andere winkels. Ook de omstandigheid dat de benadeelde anderszins gebaat is bij het schadeveroorzakende besluit kan tot mindering van de schadevergoeding leiden. Veel voorkomende posten die voor verrekening in aanmerking komen zijn “rente vrijkomend kapitaal”, voordelen wegens “vrijkomende arbeid” en aftrek “nieuw voor oud”.

Artikel 10 Kosten van deskundigenbijstand

In de rechtspraak is aanvaard dat de kosten van deskundigenbijstand onder omstandigheden voor vergoeding in aanmerking kunnen komen. Indien om vergoeding van deze kosten verzocht wordt ligt de vraag voor, of het in het concrete geval redelijk was dat verzoeker deskundigenbijstand van de desbetreffende deskundige inriep, en of de omvang van de daarmee gepaard gaande kosten redelijk is te achten. Bij deze beoordeling zal onder meer een rol kunnen spelen, of en in hoeverre het bijzondere karakter van het onderzoek door het bestuursorgaan, met behulp van een onafhankelijke deskundige, in het concrete geval al dan niet een actieve inbreng van degene die om vergoeding vraagt vergt. Tevens kan een rol spelen of, en zo ja in hoeverre, de ingeroepen deskundigenbijstand heeft bijgedragen aan de vaststelling van een geobjectiveerde schadevergoeding.

Artikel 11 Vergoeding van wettelijke rente

Een vergoeding in de vorm van wettelijke rente voor schade veroorzaakt door te late uitbetaling van de schadevergoeding kan deel uitmaken van de toe te kennen schadevergoeding. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij het burgerlijk recht, in die zin dat het bepaalde in artikel 6:119 BW, wat de wijze van berekening van wettelijke rente betreft, van overeenkomstige toepassing wordt geacht. Het tijdstip waarop de rente ingaat wordt gesteld op de datum van ontvangst van het verzoek door het bestuursorgaan dat over de schadevergoeding dient te beslissen.

HOOFDSTUK II Procedurebepalingen

Artikel 12 Termijn voor indiening verzoek

Eerste lid

De benadeelde dient een verzoek om schadevergoeding zo spoedig mogelijk in te dienen. Het moet uit bestuurlijk oogpunt ongewenst worden geacht dat nog verzoeken om schadevergoeding worden ingediend jaren nadat het nadeel gebleken is. In het tweede en derde lid wordt een mogelijke sanctie op te late indiening van een verzoek om schadevergoeding geregeld.

Tweede en derde lid

Aansluitend bij de gedachten die ten grondslag liggen aan de verjaringsregeling van het BW, met name het rechtszekerheidsbeginsel, is in deze richtlijn voorzien in het stellen van termijnen waarbinnen verzoeken om schadevergoeding bij de minister ingediend moeten worden. In dit stelsel worden gevolgen verbonden aan het achterwege laten van enig handelen vanaf het moment dat de belanghebbende in actie kon komen teneinde de verlangde schadevergoeding te verkrijgen. Met betrekking tot de duur van die termijn wordt aangesloten bij hetgeen zich overigens in wetgeving en rechtspraak heeft ontwikkeld. De termijn voor indiening van een verzoek begint in het algemeen te lopen wanneer redelijkerwijze kan worden gezegd

Artikel 13 Verzoek om schadevergoeding

In dit artikel worden nadere regels gegeven voor het indienen van een verzoek om schadevergoeding. Op het indienen van een dergelijk verzoek is uiteraard Hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Daarnaast zijn op het schadevergoedingsverzoek toegesneden bepalingen opgenomen.

Eerste lid

Met het eerste lid wordt beoogd het bepaalde in artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht nader betekenis te geven voor verzoeken om schadevergoeding. Van een verzoeker wordt verlangd dat hij alle gegevens, van welke aard dan ook, verschafft die Gedeputeerde Staten nodig hebben voor het beoordelen van de gegrondheid van de schadeclaim. Onder andere hierin komt de wederkerigheid van de rechtsverhouding tussen Gedeputeerde Staten en de benadeelde tot uitdrukking.

Het voorschrift sub d moet het onder meer mogelijk maken te beoordelen of verzoeker zich baseert op een rechtmatig handelen als bedoeld in artikel 2, of op een onrechtmatig handelen. Van de verzoeker wordt dus verlangd dat hij aangeeft op welke rechtsgrond hij zijn verzoek baseert. Op basis hiervan wordt bepaald of de aanvraag door middel van een vereenvoudigde afdoening (kennelijke ongegrondheid) kan worden afgewezen, of niet.

Bovendien is deze bepaling van belang, omdat het de taak is van degene die schadevergoeding verzoekt om aannemelijk te maken dat het uit een overheidsmaatregel voortvloeiend nadeel redelijkerwijs niet te zijn laste behoort te blijven. Wanneer verzoeker er - nadat hem eventueel de mogelijkheid is geboden een verzuim op dit punt te herstellen - naar het oordeel van Gedeputeerde Staten niet in is geslaagd voldoende aannemelijk te maken dat zich mogelijk een situatie voordoet waarin het uit de als schadeoorzaak aangeduide maatregel voortvloeiend nadeel redelijkerwijs niet ten laste van betrokkene dient te blijven, kan de aanvraag eveneens door middel van een vereenvoudigde afdoening (kennelijke ongegrondheid) worden afgewezen.

Het bepaalde onder e en f ziet op de situatie dat verzoeker schadevergoeding in geld wenst. In dat geval wordt verlangd dat in het verzoekschrift de hoogte van het naar het oordeel van verzoeker te vergoeden schadebedrag wordt aangegeven. Dat bedrag hoeft niet hetzelfde te zijn als de totale geleden schade, alleen al omdat in de vergoeding daarvan deels voorzien kan zijn door een andere compensatieregeling.

Met het eerste lid, onder g wordt bedoeld de benadeelde in de gelegenheid te stellen suggesties te doen omtrent de wijze van schadevergoeding. Denkbaar is immers dat het nemen van feitelijke maatregelen adequater is dan het verlenen van een schadevergoeding in geld.

Tweede lid

Gedeputeerde Staten bevestigen de ontvangst van het verzoek na uiterlijk drie weken. In verband met het bepaalde in artikel 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht zal verzoeker worden ingelicht over de met de behandeling van het verzoek ten hoogste gemoeide termijnen.

Derde lid

Indien de verzoeker onvoldoende gegevens heeft verstrekt om de gegrondheid van het verzoek te kunnen beoordelen, kunnen Gedeputeerde Staten besluiten het niet in behandeling te nemen. Dit stemt overeen met het bepaalde in artikel 4:5 eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht. Wel dient verzoeker in de gelegenheid te worden gesteld om de ontbrekende gegevens alsnog te verschaffen.

Artikel 14 Niet in behandeling nemen van verzoek

Eerste lid

Een verzoek wordt buiten behandeling gelaten wanneer de verzoeker nalatig blijft om de voor de beoordeling van het verzoek benodigde gegevens te verschaffen. Dit komt overeen met het bepaalde in artikel 4:5 eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht.

Tweede lid

Het tweede lid geeft, overeenkomstig artikel 4:5 vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht aan Gedeputeerde Staten een termijn van vier weken nadat het verzoek ingevolge artikel 13 derde lid, alsnog is aangevuld, of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken, om een besluit om het verzoek niet in behandeling te nemen aan de verzoeker bij aangetekende brief mede te delen.

Artikel 15 Vereenvoudigde behandeling van het verzoek

Eerste lid

Indien een verzoek naar het oordeel van Gedeputeerde Staten kennelijk ongegrond is, wordt het zonder behandeling door de deskundige afgewezen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer na summier onderzoek, duidelijk is dat het geleden nadeel niet door de provincie Utrecht veroorzaakt is. Ook in gevallen waarin verzoeker onvoldoende aannemelijk weet te maken dat zich mogelijk een situatie voordoet waarin het uit de door hem als schadeoorzaak aangeduide overheidsmaatregel voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet te zijnen laste behoort te blijven, kan er aanleiding bestaan het verzoek als kennelijk ongegrond af te wijzen. Kennelijk ongegrond is voorts het verzoek betreffende een schade waarvan de vergoeding anderszins is verzekerd. Dit artikellid strekt er voorts toe duidelijk te maken dat een verzoek om schadevergoeding dat niet steunt op een rechtmatige overheidsdaad als kennelijk ongegrond kan worden afgewezen. Deze nadeelcompensatierichtlijn heeft immers uitsluitend betrekking op schade die het gevolg is van een rechtmatige schade-oorzaak. Deze richtlijn voorziet niet in vergoeding van schade waaraan een onrechtmatige daad of wanprestatie ten grondslag is gelegd. Bijzondere aandacht verdient het geval waarin nog niet vaststaat dat de schade-oorzaak voor rechtmatig moet worden gehouden, omdat nog niet onherroepelijk is beslist op een aanhangig gemaakt beroep. Ook dan wordt het verzoek om schadevergoeding wegens kennelijke ongegrondheid afgewezen. Er is immers niet voldaan aan het vereiste van de rechtmatigheid van de schade-oorzaak. Overigens laat dit onverlet dat de verzoeker een herhaald verzoek kan indienen wanneer wel aan dit vereiste is voldaan. Hetzelfde geldt overigens zolang nog een bestuursrechtelijk rechtsmiddel kan worden aangewend tegen de schade-oorzaak. Ook wanneer toepassing wordt gegeven aan artikel 12, tweede lid is sprake van een kennelijk ongegrond verzoek.

Tweede en derde lid

Gedeputeerde Staten dienen binnen acht weken na de ontvangst van het verzoek hun beslissing strekkende tot kennelijke ongegrondverklaring van het verzoek aan verzoeker bij aangetekende brief kenbaar te maken. Deze bepaling geldt uitsluitend voor het geval dat beslist wordt zonder raadpleging van een deskundige. Dit is in overeenstemming met het bepaalde in Afdeling 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt de beslistermijn in algemene zin op acht weken na de ontvangst van de aanvraag met dien verstande dat op grond van artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht de termijn wordt opgeschort gedurende de termijn die een verzoeker wordt gegund voor het alsnog verschaffen van de benodigde gegevens, dan wel de binnen die termijn gelegen feitelijk gebruikte termijn om de ontbrekende gegevens aan te vullen. Artikel 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht maakt het mogelijk de termijn met een redelijke termijn te verlengen indien een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven.

Artikel 16 Deskundige

Eerste, tweede en derde lid

Indien een verzoek niet buiten behandeling wordt gelaten, dan wel wegens kennelijke ongegrondheid wordt afgewezen, kunnen Gedeputeerde Staten een deskundige aanstellen. Deze deskundige heeft tot taak hen te adviseren inzake de op het verzoek te nemen beslissing. Gelet op de aard van de te nemen beslissingen en de gevolgde bestuurspraktijk dient de deskundige onafhankelijk te zijn. Het inschakelen van een deskundige bij de behandeling van zaken als de onderhavige draagt bij aan een zorgvuldige voorbereiding van de te nemen beslissingen en daarmee aan de legitimiteit daarvan voor de betrokken burgers. De onderhavige richtlijn voorziet erin dat een deskundige kan worden aangesteld wanneer het verzoek niet op voet van artikel 14 eerste lid, niet in behandeling is genomen. Er is niet voorzien in een vaste deskundige teneinde Gedeputeerde Staten in de gelegenheid te stellen de aard van de deskundigheid van de deskundige af te stemmen op de omstandigheden van het geval. De richtlijn gaat ervan uit dat slechts één deskundige wordt aangesteld. Daarnaast is echter voorzien in de mogelijkheid om in complexe gevallen een commissie in te stellen die uit drie onafhankelijke deskundigen bestaat.

Vierde en vijfde lid

Gedeputeerde Staten stellen de deskundige aan, uiterlijk vier weken nadat de in artikel 15 tweede lid, of derde lid bedoelde termijn is verstreken. Een ruim bemeten behandelingstermijn is nodig, in verband met de tijd die gemoeid is met het beantwoorden van de vraag, of het verzoek eenvoudig kan worden afgedaan conform het bepaalde in artikel 15, alsmede met de tijd die nodig is voor het benoemen van een deskundige, dan wel samenstellen van een commissie. Gedeputeerde Staten zijn daarvoor afhankelijk van de medewerking van derden. Gedeputeerde Staten geven de verzoeker kennis van hun voornemen om een deskundige aan te stellen.

De kennisgeving bevat de naam van de deskundige die zij willen benoemen, zijn beroep en een opgave van de plaats waar hij zijn werkzaamheden pleegt te verrichten. Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld bedenkingen te uiten tegen de voorgenomen persoon. Voor alle duidelijkheid wordt erop gewezen dat de beslissing van Gedeputeerde Staten tot instelling van een deskundige een voorbereidingshandeling is waartegen, gelet op het bepaalde in artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht, bij de administratieve rechter geen beroep kan worden ingesteld.

Artikel 17 Door de deskundige te verrichten onderzoek

De deskundige heeft tot taak Gedeputeerde Staten te adviseren over de op het verzoek te nemen beslissing en stelt daartoe een onderzoek in naar de schadeoorzaak, de schade-omvang, de aansprakelijkheid en de vraag of de vergoeding van de schade niet, of niet voldoende, anderszins is verzekerd. Wanneer blijkt dat de schade niet het gevolg is van een gebeurtenis als bedoeld in artikel 2, behoeven uiteraard niet de andere vragen beantwoord te worden. Het zal voorts niet altijd nodig zijn de omvang van de schade nauwkeurig vast te stellen, bijvoorbeeld wanneer duidelijk is dat de schade vanwege voorzienbaarheid of maatschappelijk risico redelijkerwijs ten laste van de verzoeker behoort te blijven. Het tweede lid brengt tot uitdrukking dat de deskundige, zo aansprakelijkheid moet worden aangenomen, mede een advies uitbrengt over de hoogte van de schadevergoeding. De deskundige kan desgevraagd ook maatregelen (in natura) voorstellen die geschikt zijn om de schade te beperken of ongedaan te maken.

Artikel 18 Bevoegdheden en verplichtingen

Eerste en tweede lid

Het bepaalde in het eerste en tweede lid stemt overeen met hetgeen in de Algemene wet bestuursrecht wordt geregeld voor gevallen waarin een persoon of college bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten (Afdeling 3.3. van de Algemene wet bestuursrecht). In het eerste lid wordt geregeld dat Gedeputeerde Staten aan de deskundige de gegevens verschaffen die nodig zijn voor een goede vervulling van zijn taak. Tot die gegevens behoren niet alleen het verzoek met de daarbij behorende, eventueel later toegevoegde, bescheiden, maar ook de zich onder Gedeputeerde Staten bevindende gegevens over de schade-oorzaak. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing. Het tweede lid legt een soortgelijke verplichting op aan de verzoeker. Ook hij dient de gegevens te verschaffen die de deskundige nodig heeft voor een goede vervulling van zijn taak. De verzoeker zal waarschijnlijk al gegevens hebben overgelegd bij het indienen van zijn verzoek, maar het is niet onmogelijk te achten dat de deskundige het overleggen van nadere gegevens nodig vindt.

Derde en vierde lid

Het derde lid stelt de deskundige in de gelegenheid inlichtingen in te winnen bij derden. Indien daarmee kosten zijn gemoeid, bijvoorbeeld omdat een deskundigenadvies wordt gevraagd, is met het oog op die kosten voorafgaande instemming van Gedeputeerde Staten nodig.

Het vierde lid maakt het de deskundige mogelijk de situatie ter plekke in ogenschouw te nemen. Nu de onderhavige richtlijn niet op een wettelijke grondslag berust, komt hem uiteraard niet de bevoegdheid toe plaatsen te betreden tegen de wil van de rechthebbende.

De richtlijn van het derde en vierde lid komt overeen met hetgeen in de bestuurspraktijk gebruikelijk is. Verwezen wordt naar het bepaalde in bijvoorbeeld artikel 25 van de Monumentenwet 1988.

Artikel 19 Procedure deskundige

Van belang is dat de verzoeker van tevoren in kennis wordt gesteld van de te volgen procedure bij de afhandeling van het verzoek en de advisering van de deskundige. Alle partijen wordt de mogelijkheid geboden om voorafgaand aan het advies een toelichting te geven op de claim en de mogelijke afwijzing er van. Op basis van een verplicht op te stellen conceptadvies kunnen partijen hun zienswijze geven. Deze worden in het definitieve advies meegenomen. Mogenlijk dat hierdoor een bezwaar en beroepsprocedure kan worden voorkomen. Uiteindelijk kan tegen het besluit van GS, en dus indirect tegen het advies, bezwaar en beroep worden aangetekend.

Artikel 20 *De beslissing op het verzoek om schadevergoeding*

Het eerste lid geeft de beslistermijn aan voor Gedeputeerde Staten. Hebben Gedeputeerde Staten advies ingewonnen van de deskundige, dan beslissen zij binnen zes weken na ontvangst van zijn advies. Deze beslissing wordt gemotiveerd. Voor de motivering kan worden verwezen naar het advies van de deskundige (artikel 4:16 en 4:19 van de Algemene wet bestuursrecht). Gedeputeerde Staten kunnen gemotiveerd afwijken van het advies van de deskundige (artikel 4:20 van de Algemene wet bestuursrecht). Het tweede lid bepaalt dat de beslissing op het verzoek verdaagd kan worden.

HOOFDSTUK III

Slotbepalingen

Artikel 21 *Voorschot*

In artikel 21 is voorzien in de mogelijkheid van bevoorschotting. Uit de rechtspraak blijkt dat de bevoorschottingregeling essentieel is voor een adequate nadeelcompensatieregeling. Bevoorschotting kan onder meer strekken ter beperking van de schade.

De verzoeker, die naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor een vergoeding in geld als bedoeld in artikel 3 en wiens belang vordert dat aan hem een voorschot op deze vergoeding wordt toegekend, kan Gedeputeerde Staten verzoeken hem een voorschot te verlenen. Omtrent dat verzoek wordt de reeds ingeschakelde adviescommissie gehoord. Indien Gedeputeerde Staten beslissen tot toekenning van een voorschot wordt daarmee geen aansprakelijkheid erkend. Het voorschot kan volgens deze richtlijn uitsluitend worden verleend indien de verzoeker schriftelijk de verplichting aanvaardt tot gehele en onvoorwaardelijke terugbetaling van hetgeen ten onrechte als voorschot is uitbetaald. Gedeputeerde Staten kunnen daarvoor zekerheidstelling verlangen, bijvoorbeeld in de vorm van een bankgarantie. Daarbij moet betrokken worden de vraag naar het risico van de onmogelijkheid van terugbetaling van het voorschot.

Een beslissing omtrent bevoorschotting kan, anders dan de beslissing omtrent schadevergoeding als bedoeld in artikel 3, eerste lid, worden genomen vóórdat het schadeveroorzakende besluit rechtens onaantastbaar is geworden. Bij de beoordeling van de vraag of voldaan is aan de voorwaarde dat verzoeker naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor een vergoeding kan betrokken worden of het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit naar redelijke verwachting rechtens onaantastbaar zal worden en of verzoeker dientengevolge schade zal lijden die op de voet van artikel 3 voor vergoeding in aanmerking zal komen. Een verzoek om bevoorschotting als bedoeld in artikel 20 van deze richtlijn biedt geen grondslag om zogenoemde schaduw schade te vergoeden.

Zodanig verzoek om bevoorschotting dient ook te worden onderscheiden van een verzoek om vergoeding van schade die verzoeker lijdt als gevolg van een handeling van Gedeputeerde Staten in het kader van de voorbereiding van een eventueel te nemen besluit.