

DOELMATIGHEID VAN ADVISERING IN NADEELCOMPENSATIEZAKEN

Onderzoek naar de doelmatigheid van
de werkwijze van schadeadviescommissies
in nadeelcompensatiezaken

Auteur	A.C.M. Romme-van de Riet
Studentnummer	2024950
Organisatie	AKD N.V.
Afstudeermentor	prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels
Opleiding	Juridische Hogeschool Tilburg
Eerste afstudeerdocent	mr. M.J. van Loon
Tweede afstudeerdocent	mr. drs. R.G.M. Ritzen

Breda, mei 2012

DOELMATIGHEID VAN ADVISERING IN NADEELCOMPENSATIEZAKEN

**Onderzoek naar de doelmatigheid
van de werkwijze van schadeadviescommissies
in nadeelcompensatiezaken**

Auteur	A.C.M. (Jeanny) Romme-van de Riet
Studentnummer	2024950
Organisatie	AKD N.V.
Afstudeermentor	prof. mr. drs. B.P.M. (Bruno) van Ravels
Opleiding	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie	Tilburg
Eerste afstudeerdocent	mr. M.J. (Ria) van Loon
Tweede afstudeerdocent	mr. drs. R.G.M. (Ron) Ritzen

Breda, mei 2012

Voorwoord

Het onderzoeksrapport dat voor u ligt is geschreven als afstudeeropdracht ter afronding van mijn studie HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool te Tilburg. Deze afstudeeropdracht heb ik uitgevoerd bij mijn werkgever AKD N.V. in opdracht van prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels. Bruno van Ravels is gespecialiseerd in onder andere het schadevergoedingsrecht en nadeelcompensatie en in dat kader is hij bestuurder, treedt hij op als advocaat en bekleedt hij de functie van voorzitter van diverse (schade)adviescommissies. Een probleem dat zich in de praktijk voordoet is dat in zijn algemeenheid veelal flinke overschrijdingen optreden in de termijnen van advisering door adviescommissies, hetgeen klachten veroorzaakt en tot hoge behandelingskosten en extra renteverplichtingen leidt. Dit onderzoek is tot stand gekomen om een antwoord te vinden op de vraag op welke manier het functioneren van schadeadviescommissies kan worden verbeterd. Ik heb met plezier uitvoering gegeven aan deze afstudeeropdracht. Ik hoop dan ook dat u dat terugziet in dit rapport en het met genoegen leest.

Voor dit onderzoek heb ik een aantal mensen die op enigerlei wijze zijn gerelateerd aan de praktijk van schadeadviescommissies, geïnterviewd. Iedereen was onmiddellijk bereid om zijn medewerking te verlenen en tijd vrij te maken. Het waren leuke en inspirerende gesprekken die mij hebben geënthousiasmeerd. Langs deze weg heel veel dank aan alle geïnterviewden.

In het bijzonder een woord van dank aan mijn afstudeermentor Bruno van Ravels voor het vertrouwen dat hij in mij stelt en zijn bereidheid om ondanks een immer volle agenda tijd vrij te maken voor begeleiding. Daarnaast dank ik Peter van Wijmen voor het kritisch doornemen van dit rapport en zijn raadgeving. Voor haar welkome suggesties en vaak zeer kritische blik veel dank aan Ria van Loon, mijn afstudeerdocent verbonden aan de Juridische Hogeschool. Deze opleiding heb ik met veel plezier doorlopen dankzij mijn medestudenten, waaronder een aantal pittige persoonlijkheden gezegend met een flinke dosis humor. In het bijzonder dank ik Jacqueline van Bavel, Marion Planting en Chantal Simons voor de leuke en inspirerende tijd die wij de afgelopen vier jaar samen hebben gehad. Met Jacqueline heb ik ter voorbereiding van tentamens en dit onderzoek heel wat tijd doorgebracht in Zeeland in het huis van haar vriendin. Aan Ingrid Timmerman veel dank voor het ter beschikking stellen van deze fantastische studieruimte.

Tot slot en zeker niet op de laatste plaats kan ik mijn echtgenoot Jos en mijn kinderen Mathijs en Lucas niet genoeg bedanken. Zonder hun onvoorwaardelijke steun, eindeloos geduld en vertrouwen was het voor mij onmogelijk deze opleiding met succes af te ronden.

Jeanny Romme-van de Riet

Prinsenbeek, mei 2012

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

Samenvatting

Pagina

1	Inleiding	1
1.1	Probleembeschrijving	1
1.2	Vraagstelling	1
1.3	Onderzoeksstrategie	2
1.4	Doelstelling	2
1.5	Verantwoording bronnen en methoden	2
1.6	Leeswijzer	3
2	Nadeelcompensatie	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Nadeelcompensatie in een specifieke wettelijke regeling	5
2.3	Nadeelcompensatie zonder specifieke wettelijke regeling	6
2.4	Algemene wettelijke regeling	7
2.5	Deelconclusie	8
3	Tijdigheid binnen het bestuursrecht	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Redelijke termijn	9
3.3	Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen	11
3.4	Kosten	11
3.5	Deelconclusie	12
4	Juridisch kader schadeadviescommissie	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Spelregels in de wet	13
4.3	Spelregels in de verordeningen	16
4.4	Deelconclusie	21
5	Praktijk schadeadviescommissie	22
5.1	Interviews	22
5.2	Dossieronderzoek	31
5.3	Deelconclusie	33
6	Conclusies en aanbevelingen	35
6.1	Conclusies	35
6.2	Aanbevelingen	38
	Literatuur en andere bronnen	41
	Bijlagen	43
A.	Interview	
B.	Overzicht doorlooptijden dossieronderzoek	

Lijst van afkortingen

AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Afdeling	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ARRvS	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene Wet bestuursrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BW	Burgerlijk Wetboek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de mens en de fundamentele Vrijheden
HSL	Hogesnelheidslijn
MvT	Memorie van Toelichting
RNV&W 1999	Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999
Wet dwangsom	Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de beantwoording van de vraag of de doelmatigheid van de werkwijze van schadeadviescommissies in nadeelcompensatiezaken kan worden verbeterd en zo ja, op welke wijze. Een bestuursorgaan kan of is soms verplicht om een adviseur in te schakelen bij zijn besluitvorming. In zaken waarin burgers en bedrijven verzoeken om compensatie van schade die zij lijden ten gevolge van rechtmatig optreden van de overheid, worden veelal schadeadviescommissies op grond van een nadeelcompensatieverordening ingesteld. Vaak laat het advies van dit soort commissies lang op zich wachten en wordt de gebruikelijke handelwijze van deze commissies door betrokkenen als niet doelmatig ervaren.

Ter beantwoording van de centrale vraag is onderzoek gedaan in wetten, parlementaire geschiedenis en verschillende nadeelcompensatieverordeningen. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de praktijk in de vorm van interviews met betrokkenen en zijn de doorlooptijden in dossiers in een project dat met vertragingproblemen kampte onder de loep genomen. In de praktijk blijkt dat met name de adviseringsfase veel tijd in beslag neemt. Volgens de geïnterviewden speelt onder andere de combinatie van de hoeveelheid aanvragen en de werkdruk bij de commissieleden een rol.

Uit dit onderzoek is gebleken dat niet alleen het bestuursorgaan dat tijdig zijn besluit moet nemen op basis van een advies van een schadeadviescommissie, maar ook de aanvrager van een schadevergoeding de vertraging als een probleem ervaren. Daarnaast zijn ook de met het trage adviseringstraject gepaard gaande hoge behandelingskosten en wettelijke renteverplichtingen voor het bestuursorgaan en de eventuele derde waarop deze kosten kunnen worden afgewenteld, een probleem. De vertraging kent meerdere oorzaken. Genoemd kunnen worden onder meer:

- het verzamelen en analyseren van gegevens, omdat deze vaak incompleet en niet tijdig door de aanvrager of het bestuursorgaan worden aangeleverd;
- de verplichting in veel verordeningen tot een hoorzitting met een betrekkelijk groot aantal aanwezigen; voordat de zitting is ingepland is vaak vrij veel tijd verstreken;
- het ontbreken van de benodigde mankracht zowel op het secretariaat van de adviescommissie als bij het bestuursorgaan;
- het ontbreken van een afdoend registratiesysteem;
- sommige verordeningen kennen te veel procedurestappen waarbij vertraging kan optreden zodat niet tijdig kan worden geadviseerd.

Tot slot worden in dit rapport aanbevelingen gedaan aan bestuursorganen en schadeadviescommissies ter bevordering van een doelmatiger adviseringstraject. Deze houden onder andere in dat in de opdrachtbevestiging aan de adviescommissie concrete afspraken worden vastgelegd waaraan zowel het bestuursorgaan als de schadeadviescommissie zich dient te houden. Hierbij kunnen prestatieafspraken worden gemaakt in de vorm van standaard vergoedingen voor elk tijdig opgeleverd advies. Bij de opdrachtbevestiging dient het bestuursorgaan een zo compleet mogelijk dossier aan te leveren. Verder valt tijds winst te boeken door de verordeningen op punten aan te passen, bijvoorbeeld in die zin dat de adviseringstermijn begint te lopen zodra de verzoeker alle benodigde gegevens heeft aangeleverd. Het aantal procedurestappen kan worden verminderd, waarbij gedacht kan worden aan het schrappen van de verplichting tot een conceptadvies. Een belangrijk winstpunt valt te halen bij de hoorzitting. Niet alle partijen hoeven aanwezig zijn en de agenda's van de commissieleden bepalen de datum die vervolgens wordt meegedeeld aan partijen.

1 | Inleiding

1.1 Probleembeschrijving

Een bestuursorgaan kan of is soms verplicht een adviseur in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij zijn besluitvorming in te schakelen. Meer in het bijzonder dient een bestuursorgaan in het kader van afdeling 3.2 Awb de nodige kennis te vergaren omtrent de af te wegen belangen en relevante feiten. Hierbij kan de adviseur een belangrijke rol vervullen. In zaken waarbij burgers en bedrijven compensatie verzoeken van schade die zij lijden ten gevolge van rechtmatig optreden van de overheid, de zogenoemde nadeelcompensatiekwesties, wordt vaak een schadeadviescommissie ingesteld. De procedurele voorschriften voor een schadeadviescommissie zijn soms ten dele vastgelegd in een wettelijk voorschrift of in een beleidsregel. Omdat het advies vaak lang op zich laat wachten, wordt de gebruikelijke handelwijze bij advisering door dit soort commissies als niet doelmatig ervaren. Dit blijkt uit klachten over de lange adviseringstermijnen van aanvragers van een schadevergoeding en bestuursorganen die een besluit moeten nemen op basis van het advies van de adviescommissie. Voor het bestuursorgaan en de eventuele derde zijn ook de met het trage adviseringstraject gepaard gaande hoge kosten, waaronder rentelasten, een probleem.

De betrokkenen bij het probleem zijn de aanvrager van een schadevergoeding, het bestuursorgaan, de voorzitter en leden van de schadeadviescommissie en derden zoals projectontwikkelaars op wie ingevolge de wet of privaatrechtelijke overeenkomsten de kosten kunnen worden afgewenteld. De vertraging ontstaat mogelijk doordat termijnen voor advisering vaak niet strikt zijn vastgelegd in wettelijke voorschriften en/of verordeningen of niet in acht worden genomen.

Uit de toelichting bij een aantal bestudeerde verordeningen blijkt dat al eerder onderzoek is gedaan naar het probleem, waarbij aanbevelingen die daaruit zijn voortgekomen zijn overgenomen in enkele herziene verordeningen. Omdat deze verordeningen eerst onlangs zijn herzien, kan nog niet worden gemeten of de herzieningen effect sorteren.

1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek wordt gezien of de gebruikelijke handelwijze bij advisering door schadeadviescommissies doelmatig is en of er mogelijkheden zijn de advisering en de procedure van voorbereiding daarvan doelmatiger te laten verlopen, uiteraard binnen de grenzen die het recht stelt. De centrale vraag die hieruit voortvloeit, is de navolgende:

Op welke manier kan de doelmatigheid van de werkwijze van een schadeadviescommissie in nadeelcompensatiezaken worden verbeterd?

Van belang bij beantwoording van de centrale vraag is definiëring van het begrip doelmatigheid. Volgens de begripsbepaling in het Verklarend woordenboek Openbaar Bestuur omvat doelmatigheid enerzijds effectiviteit en anderzijds efficiëntie en vullen beide begrippen elkaar aan.¹ Van effectiviteit spreekt men indien inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan verwezenlijking van het beoogde doel. De term

¹ J.B.J.M. ten Berge, P.B. Boorsma, A.B. Ringeling, *Verklarend woordenboek Openbaar Bestuur*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1992.

efficiënt houdt in dat een inspanning wordt uitgevoerd met zo weinig mogelijk tijd of geld.² Voor dit onderzoek is vooral efficiëntie van belang, meer in het bijzonder de verbetering van de efficiëntie met behoud van dezelfde effectiviteit als die welke thans meestal wordt geboden.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is een zestal deelvragen opgesteld. De antwoorden op de verschillende deelvragen leiden uiteindelijk tot het antwoord op de centrale vraag, welk antwoord terug te vinden is in de conclusies en aanbevelingen. De te stellen deelvragen zijn de navolgende:

1. Wat wordt verstaan onder nadeelcompensatie?
2. Waarom zijn de gehanteerde lange adviseringstermijnen een probleem?
3. Wat is het juridisch kader voor schadeadviescommissies?
4. Hoe werkt de praktijk van de schadeadviescommissie?
5. Welke actoren en factoren vertragen het adviseringstraject?
6. Wat zijn verbeterpunten?

In de deelconclusie die in elk hoofdstuk wordt getrokken, worden bovenstaande deelvragen beantwoord.

1.3 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door een combinatie van meerdere onderzoeksmethoden. De rechtmatigheid is onderzocht aan de hand van rechtsbronnen en literatuur. De daarbij geraadpleegde bronnen zijn wetgeving, verordeningen, literatuur en jurisprudentie, waarbij is geselecteerd op nadeelcompensatie, schadeadviescommissies, advisering en termijnoverschrijding. Van de wetgeving, literatuur en jurisprudentie is een inhoudsanalyse gemaakt. Hierbij wordt overigens niet gepretendeerd dat alle wat dit onderwerp betreft relevante literatuur en rechtspraak in de beoordeling zijn betrokken. Daarnaast is van de procedurebeschrijvingen in de verschillende verordeningen een analyse gemaakt. Voor wat betreft de doelmatigheid is een onderzoek naar de praktijk verricht. Dit empirisch onderzoek bestaat uit interviews die zijn gehouden met verschillende actoren. Ook zijn dossiers onderzocht aan de hand van de daarvoor geldende verordening.

1.4 Doelstelling

In dit onderzoeksrapport is beschreven of en zo ja, op welke wijze de doelmatigheid van de werkwijze van een schadeadviescommissie in nadeelcompensatiezaken kan worden verbeterd. Lange termijnen bij advisering en de daarmee gepaard gaande hoge behandelingskosten en renteverplichtingen worden mogelijk met een doelmatiger wijze van werken, voorkomen.

1.5 Verantwoording van de bronnen en methoden

Het vertrekpunt van dit onderzoek waren de literatuur en jurisprudentie. Er is rechtspraak over de verplichting om advies te vragen, over de onafhankelijkheid van schadeadviescommissies en over de betekenis van adviezen voor de besluitvorming. Over de doelmatigheid van de werkwijze van schadeadviescommissies is echter nauwelijks enige jurisprudentie of literatuur voorhanden. Dat over dit onderwerp geen

² Van Dale online - onlinewoordenboek, 19 maart 2012.

rechtspraak beschikbaar is verbaast niet, omdat de rechter in beginsel een beslissing omtrent nadeelcompensatie niet zal toetsen aan de doelmatigheid van de wijze van totstandkoming daarvan. De literatuur heeft wel bijgedragen tot beantwoording van verschillende vragen. Verder is de wetgeving en parlementaire geschiedenis geraadpleegd. Uiteraard zijn ook de verschillende procedurele verordeningen op het gebied van nadeelcompensatie zoals die gelden bij de betrokken bestuursorganen, onderzocht. Dit zijn primaire bronnen die als betrouwbaar kunnen worden aangemerkt. Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek was het empirisch gedeelte waarbij gebruik is gemaakt van kwalitatieve methoden. Een aantal betrokkenen is geïnterviewd over de werkwijze van schadeadviescommissies, zoals vertegenwoordigers van bestuursorganen en leden van verschillende schadeadviescommissies en een aanvrager. De interviews omvatten ervaringen uit de praktijk van onder andere verschillende deskundigen die voorzitter zijn van of als deskundige zitting hebben in een schadeadviescommissie. De informatie van deze personen kan daarom als betrouwbaar worden gekwalificeerd. Ook zijn de doorlooptijden in verschillende nadeelcompensatieprocedures onderzocht, waarbij het traject vanaf de aanvraag om schadevergoeding tot aan het nemen van een besluit door het bestuursorgaan in kaart is gebracht. Het dossieronderzoek betreft een reeds voltooide procedure uit de praktijk en kan eveneens als betrouwbaar worden bestempeld.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd wat wordt verstaan onder nadeelcompensatie. Er wordt nader ingegaan op nadeelcompensatie op grond van een wettelijke regeling en nadeelcompensatie op grond van het beginsel van gelijkheid van openbare lasten. Ook de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten wordt besproken. In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet wat tijdigheid binnen het bestuursrecht inhoudt. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord waarom de gehanteerde lange adviseringstermijnen een probleem zijn. Het juridisch kader van de schadeadviescommissie wordt beschreven in hoofdstuk 4. Zowel de spelregels in de wet als die in verordeningen komen uitgebreid aan bod. In hoofdstuk 5 wordt de praktijk van de schadeadviescommissie bekeken aan de hand van de uitgewerkte en samengevatte interviews en de uitkomsten van een dossieronderzoek in een project waarin ernstige vertraging is opgetreden. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies die uit dit onderzoek worden getrokken en aanbevelingen waarmee de centrale vraag wordt beantwoord.

2 | Nadeelcompensatie

2.1 Inleiding

Soms moeten overheden bevoegdheden uitoefenen die het algemeen belang dienen, waarbij het onvermijdbaar is dat burgers financieel nadeel lijden. Het algemeen belang prevaleert in dat geval boven de belangen van de burger. In lijn met het onderhavige onderzoek kunnen als voorbeelden worden genoemd de aanleg van de HSL en de Amsterdamse Noord/Zuidlijn, een extra landingsbaan bij Schiphol en de kustversterking in Nederland. Aan de hand van laatstgenoemd voorbeeld wordt in het navolgende geïllustreerd dat bepaald overheidshandelen soms onvermijdbaar is, terwijl het onontkoombaar is dat burgers daarbij financieel worden getroffen.

Iedere vijf jaar wordt in Nederland getoetst hoe sterk onze waterkering is. Uit het betreffende onderzoek is gebleken dat de zeespiegel is gestegen waardoor grotere golven ontstaan. Gelet hierop kunnen grote delen kust in Nederland geen superstorm trotseren en moeten deze delen worden versterkt. Deze gebieden zijn zogenoemde Zwakke Schakels.³ De waterschappen langs de kust hebben de taak om voor de kustversterking in de Zwakke Schakels zorg te dragen. Gedurende de periode dat deze werkzaamheden plaatsvinden, ondervinden bijvoorbeeld strandpaviljoenhouders daarvan ernstige hinder. Soms worden zij gedwongen om hun paviljoen te sluiten voor een bepaalde periode. In andere gevallen hoeven zij niet te sluiten, maar hebben zij minder gasten omdat het strand minder goed of zelfs onbereikbaar is. De leden van deze groep ondernemers lijden mogelijk onevenredig nadeel als gevolg van deze werkzaamheden, welk nadeel eventueel voor compensatie in aanmerking dient te komen. In dit geval kan de schade niet worden vergoed op basis van onrechtmatige daad als bedoeld in artikel 6:162 BW; er is immers geen sprake van onrechtmatig handelen zijdens het bestuursorgaan. Het gaat hier om geheel gerechtvaardigd handelen van de overheid in het algemeen belang waarbij een groep burgers of een burger mogelijk individueel onevenredig zwaar wordt getroffen en recht kan hebben op schadevergoeding. In het Nederlandse recht wordt dit vaak aangeduid met de term 'nadeelcompensatie'.

Nadeelcompensatie kan als volgt worden onderverdeeld:

1. Nadeelcompensatie op grond van een *specifieke* wettelijke regeling.
Deze categorie is neergelegd in bijvoorbeeld artikel 6.1 e.v. Wet ruimtelijke ordening of artikel 7.14 van de Waterwet. Verordeningen binnen het nadeelcompensatierecht verwijzen soms naar deze wetsartikelen en de daarin vastgestelde toetsingskaders. Bij de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding spelen de toetsingskaders van de betreffende wetsbepalingen een rol. Voor toetsing aan begrippen als normaal maatschappelijk risico en voorzienbaarheid of oorzakelijk verband met relevante schadeoorzaak en voor bepaling van de omvang van de schade wordt door een bestuursorgaan veelal een beroep gedaan op de deskundigheid en ervaring van een schadeadviescommissie.
2. Nadeelcompensatie zonder specifieke wettelijke regeling, maar met soms wel een geschreven grondslag in een beleidsregel, op basis van het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten.
Nadeelcompensatie met als geschreven grondslag een beleidsregel is bijvoorbeeld de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 en is gebaseerd op het beginsel van gelijkheid van de gelijkheid voor de openbare lasten.⁴ De schade

³ *Superstorm trotseren*, 11 maart 2012, www.kustversterking.nl/homepage.

⁴ B.P.M. van Ravels, 'Twijfel zaaien en nadeelcompensatie oogsten. Over bewijswaardering en nadeelcompensatie',

die een burger in dat geval lijdt vanwege rechtmatig handelen van de overheid is niet op grond van de wet verhaalbaar, maar de overheid is van mening dat deze schade wel dient te worden vergoed.

Ten slotte dient te worden vermeld dat ten tijde van dit onderzoek er een wetsvoorstel ligt dat voorziet in een *algemene* regeling voor nadeelcompensatie. Op dit moment bestaat nog geen expliciete wettelijke regeling voor nadeelcompensatie. Het in artikel 3:4 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel werkt hoogstens impliciet.

In de navolgende paragrafen wordt op het voorgaande kort nader ingegaan.

2.2 Nadeelcompensatie in een specifieke wettelijke regeling

Er zijn verschillende wetten die nadeelcompensatie kennen, zoals de Wet milieubeheer, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Voor dit onderzoek is nadeelcompensatie op grond van de Wro, de zogenoemde planschade, van belang om kort te bespreken. Planschade komt tot stand doordat eigenaren of huurders van onroerende zaken op directe of indirecte wijze worden getroffen door de gevolgen van gewijzigde of nieuwe bestemmingsplannen of andere planologische besluiten. Een eigenaar wordt op directe wijze ofwel rechtstreeks geraakt indien hij wordt beperkt in de mogelijkheden die hij op grond van zijn eigendomsrecht heeft. Dit is bijvoorbeeld het geval als een nieuw bestemmingsplan van kracht wordt waardoor een eigenaar van een perceel grond de mogelijkheid voor het bouwen van een woning wordt ontnomen, omdat deze mogelijkheid eenvoudigweg in het nieuwe bestemmingsplan is weggepoetst. De eigenaar lijdt in dat geval financieel nadeel, omdat zijn perceel grond aanzienlijk in waarde is gedaald. Indien door een nieuw bestemmingsplan of een wijziging daarvan ongunstige ontwikkelingen in de nabije omgeving van een burger mogelijk worden gemaakt, dan spreekt men van indirecte schade. Met andere woorden: doordat anderen ontwikkelingsmogelijkheden in een bestemmingsplan krijgen, treedt schade op. De gedupeerde wordt dus niet rechtstreeks in zijn eigendomsrecht of gebruiksmogelijkheden geraakt, maar op indirecte wijze. Zijn woongenot vermindert bijvoorbeeld doordat zijn uitzicht wordt weggenomen omdat pal tegenover zijn woning een bedrijfsgebouw wordt geplaatst.⁵

Voor zowel directe als indirecte planschade kan een benadeelde onder omstandigheden recht hebben op een tegemoetkoming. In hoofdstuk 6 in de artikelen 6.1 t/m 6.7 Wro zijn hieromtrent bepalingen opgenomen. Zoals hiervoor uiteengezet dient in geval van planschade een planologische vergelijking te worden gemaakt. De vragen die op grond van de wet dienen te worden beantwoord zijn of:

- de buiten het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager dient te blijven;
- de schadeoorzaak voorzienbaar was;
- er voor de aanvrager mogelijkheden waren om de schade te voorkomen of te beperken.⁶

Van belang is voorts artikel 6.7 Wro waarin is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden of kunnen worden gegeven ter uitwerking van bepaalde onderdelen van die wet. Met vaststelling van het Besluit algemene regels

Ars Aequi, juli/augustus 2010, p. 543; B.P.M. van Ravels, *Nadeelcompensatie. Actualia materiële aspecten* (Presentatie Gemeentedag AKD) 2012.

⁵ P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 283 e.v.

⁶ Art. 6.2 en 6.3 Wro.

ruimtelijke ordening (Bro) wordt uitvoering gegeven aan het bepaalde in de Wro. In hoofdstuk 6 van het Bro is in de artikelen 6.1.3.2 t/m 6.1.3.4 de grondslag te vinden voor het inschakelen van een adviseur en de verordening waarin nadere regels zijn gesteld voor de aanwijzing van een adviseur en de wijze waarop deze tot een advies komt. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4 van dit onderzoek.

In dit onderzoek zijn schadeadviescommissies betrokken die zijn ingesteld door waterschappen om te adviseren in nadeelcompensatieverzoeken in verband met schade die verzoekers stellen te lijden ten gevolge van taken die de betreffende waterschappen uitoefenen in het kader van waterbeheer. In de betreffende verordeningen wordt verwezen naar de Waterwet en om die reden verdient ook deze wet een korte bespreking. Paragraaf 3 van hoofdstuk 7 biedt de grondslag voor schadevergoeding. In het eerste lid van artikel 7.14 Waterwet is bepaald dat aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding wordt toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd. In het tweede en derde lid wordt het bestuursorgaan de mogelijkheid geboden om regels omtrent inrichting, indiening en motivering van een verzoek tot schadevergoeding respectievelijk regels omtrent de behandeling en de wijze van beoordeling van een verzoek tot schadevergoeding in een verordening vast te leggen. Uit de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Waterwet blijkt uit het hoofdstuk over nadeelcompensatie en schadevergoeding dat in de praktijk veelal een onafhankelijke deskundige schadevergoedingscommissie zal worden gevraagd om te adviseren over het verzoek om schadevergoeding. Deze commissie adviseert over causaliteit tussen besluit of gedraging en de vermeende schade en ook over de vraag of er redenen bestaan in het concrete geval om (een gedeelte van) de geleden schade voor eigen risico van de verzoeker te laten. De inschakeling van een adviescommissie is een discretionaire bevoegdheid van het betreffende bestuursorgaan en dus geen verplichting.⁷

2.3 Nadeelcompensatie zonder specifieke wettelijke regeling

Deze categorie is (nog) niet geregeld in de wet, maar ontstaan vanuit de praktijk, beleidsregels en rechtspraak en gebaseerd op het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten. Sinds het arrest Leffers van 18 januari 1991 beslist de Hoge Raad bij toekenning van schadevergoeding wegens rechtmatige daad op grond van het zogenoemde *égalité*-beginsel.⁸ Dit beginsel is afkomstig uit het Franse recht: *égalité devant les charges publiques*, het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten.⁹ Het *égalité*-beginsel houdt in dat bepaalde individuen of groepen die in vergelijking met anderen onevenredig zwaar worden benadeeld door gerechtvaardigd overheidshandelen, in aanmerking komen voor schadevergoeding. Het is sinds het Leffers-arrest niet langer nodig dat de handeling zelf als onrechtmatig kan worden gekwalificeerd. De onrechtmatigheid was in de Leffers-casus gelegen in het ontbreken van een aanbod tot vergoeding van schade die was veroorzaakt door een op zichzelf rechtmatig overheidshandelen.¹⁰

⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 63.

⁸ HR 18 januari 1991, *AB* 1991, 241, m.nt. FHvdB, *NJ* 1992, 638.

⁹ Zie voor een nadere uitleg van de totstandkoming van het begrip: M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel*, Deventer: Kluwer 2010, p. 36.

¹⁰ M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel*, Deventer: Kluwer 2010, p. 113-114.

In het kader van dit onderzoek is van belang dat schadevergoeding bij rechtmatige daad kan worden gevorderd op grond van specifieke daartoe strekkende publiekrechtelijke nadeelcompensatieregelingen. Bestuursorganen hebben verordeningen opgesteld waarin de aanspraak op schadevergoeding wordt erkend in gevallen waarin de overheid in het algemeen belang maatregelen neemt waardoor burgers onevenredige schade lijden.¹¹ Een vrij bekende beleidsregeling is de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 (RNV&W 1999). Deze regeling is vaak gekopieerd in nadeelcompensatieregelingen. Om te bezien of de aanvrager in aanmerking komt voor nadeelcompensatie dient de commissie op grond van deze verordeningen het navolgende te onderzoeken:

- Is sprake van rechtmatige uitoefening door of namens het bestuursorgaan van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid ter behartiging van het openbaar belang?
- Wat is de omvang van de schade?
- Is sprake van een abnormale last, dat wil zeggen valt de gestelde schade buiten het normaal maatschappelijk risico of het normale ondernemersrisico en een speciale last, dat wil zeggen drukt de gestelde schade op een naar verhouding gering aantal personen in een vergelijkbare situatie?
- Is sprake van actieve risico-aanvaarding, dat wil zeggen was de gestelde schade voorzienbaar ten tijde van de beslissing om te investeren in het geschade belang?
- Is sprake van voorzienbaarheid onder meer voor wat betreft de aard, het tijdstip, de plaats en wijze van voltrekking van de schadeoorzaak en de aard en de omvang van de daardoor veroorzaakte schade?
- Heeft aanvrager redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van de schade genomen?
- Is vergoeding van de schade niet, of niet voldoende, anderszins verzekerd?

In verordeningen worden regels gesteld omtrent de wijze waarop het bestuursorgaan uitvoering geeft aan haar beleid dat is gericht op het compenseren van nadelen als gevolg van bestuurlijk handelen. Deze regels zien op de manier waarop en naar welke normen een verzoek om schadevergoeding wordt behandeld en beoordeeld door het bestuursorgaan. Enkele verordeningen worden in hoofdstuk 4 belicht.

2.4 Algemene wettelijke regeling

Op 4 mei 2007 heeft de Studiegroep 'Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad' aan de Ministers van Justitie en BZK het voorontwerp van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten aangeboden.¹² Het voorontwerp ziet op een voorstel tot aanvulling van de Awb met betrekking tot twee onderwerpen: een algemene regeling voor nadeelcompensatie en een procedurele regeling bij vergoeding van schade als gevolg van onrechtmatige besluiten. In verschillende wetten en buitenwettelijke regelingen zijn van elkaar verschillende regelingen over nadeelcompensatie neergelegd. Deze regelingen zien op specifieke situaties en hebben daarom een beperkte reikwijdte. Ook komen er situaties voor waarin geen uitgeschreven regeling bestaat. Teneinde het nadeelcompensatierecht overzichtelijker te maken, worden de thans bestaande

¹¹ G.A.C.M. van Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008, p. 292.

¹² 'Aanbiedingsbrief voorontwerp nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten' en 'Voorontwerp Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten', *Rijksoverheid* 4 mei 2007, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven (zoek op *nadeelcompensatie*).

regelingen zoveel mogelijk geharmoniseerd en ondergebracht in een algemene regeling binnen de Awb.¹³ De Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten wordt opgenomen in hoofdstuk 4 in een nieuwe titel 4.5. Omdat de Awb straks voorziet in deze algemene regeling voor nadeelcompensatie kan een nadeelcompensatieregeling met procedurele en materiële regels over vergoeding van schade wegens rechtmatig handelen in beginsel komen te vervallen. Aspecten waarin de wetgeving niet voorziet, zoals bepaalde procedurele aspecten, zullen nog steeds in een verordening dienen te worden neergelegd.¹⁴ Ten tijde van dit onderzoek heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel aangenomen en is het ingediend bij de Eerste Kamer voor schriftelijke behandeling.¹⁵

2.5 Deelconclusie

Nadeelcompensatie betekent - kort samengevat - compensatie van nadeel dat is veroorzaakt door op zichzelf rechtmatig overheidshandelen en is onder te verdelen in twee categorieën. De eerste categorie is nadeelcompensatie op grond van een specifieke wettelijke regeling, bijvoorbeeld neergelegd in artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening of artikel 7.14 van de Waterwet. Verordeningen binnen het nadeelcompensatierecht verwijzen soms naar deze wetsartikelen en de daarin vastgestelde toetsingskaders. Voor toetsing aan begrippen als normaal maatschappelijk risico en voorzienbaarheid of oorzakelijk verband met relevante schadeoorzaak en voor bepaling van de omvang van de schade wordt door een bestuursorgaan veelal een beroep gedaan op de deskundigheid en ervaring van een schadeadviescommissie. Het Bro biedt in hoofdstuk 6 de grondslag voor het inschakelen van een adviseur en voor de verordening waarin nadere regels zijn gesteld voor de aanwijzing van een adviseur en de wijze waarop deze tot een advies komt. De tweede categorie is nadeelcompensatie zonder specifieke wettelijke regeling. Deze is ontstaan vanuit de praktijk, beleidsregels en rechtspraak en daarbij biedt het *égalité*beginsel de grondslag: het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten. Dit houdt in dat bepaalde individuen of groepen die in vergelijking met anderen onevenredig zwaar worden benadeeld door rechtmatig overheidshandelen in aanmerking komen voor een schadevergoeding. Deze schadevergoeding kan worden gevorderd op grond van specifieke daartoe strekkende publiekrechtelijke nadeelcompensatieregelingen. Hierin worden regels gesteld omtrent de wijze waarop het bestuursorgaan uitvoering geeft aan haar beleid dat is gericht op het compenseren van nadelen als gevolg van bestuurlijk handelen. Teneinde het nadeelcompensatierecht overzichtelijker te maken, worden de thans bestaande regelingen zoveel mogelijk geharmoniseerd en ondergebracht in een nieuwe algemene regeling binnen de Awb, de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Ten tijde van dit onderzoek heeft de Tweede Kamer dit wetsvoorstel aangenomen en is het ingediend bij de Eerste Kamer voor schriftelijke behandeling.

¹³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 2.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 17.

¹⁵ Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (V&J)', *Rijksoverheid* 18 mei 2012, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wetsvoorstellen (zoek op *nadeelcompensatie*).

3 | Tijdigheid binnen het bestuursrecht

3.1 Inleiding

Uit de praktijk blijkt dat de gebruikelijke handelwijze van schadeadviescommissies als niet doelmatig wordt ervaren. Vaak nemen de schadeadviescommissies de in de verordening gestelde termijnen voor advisering niet in acht. Dit heeft in die zin gevolgen voor de procedure dat de besluitvorming van het bestuursorgaan opschuift en de daarvoor geldende termijn mogelijk wordt overschreden. In dit hoofdstuk worden enkele aspecten op het gebied van tijdigheid binnen het bestuursrecht besproken en de gevolgen van termijnoverschrijding voor het bestuursorgaan en de daarmee gepaard gaande kosten belicht.

3.2 Redelijke termijn

Binnen de wetgeving valt een tweetal soorten procedurele termijnen te onderscheiden: fatale termijnen en termijnen van orde. Het verschil tussen deze twee is dat een fatale termijn bindend is en niet mag worden overschreden. Indien men zich niet aan een fatale termijn houdt, dan heeft dat gevolgen voor onder andere de procedure. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) merkt de termijnen in een verordening of beleidsregel in het algemeen aan als termijnen van orde. Aan de overschrijding van termijnen uit een procedureverordening verbindt de Afdeling bijna nooit consequenties.¹⁶ Een schadeadviescommissie dient zich te houden aan de termijnen in de verordening. Uit klachten van bestuursorganen en aanvragers van schadevergoeding blijkt dat deze termijnen met regelmaat worden overschreden. Ook al is men niet strikt gebonden aan de termijnen, voor de betrokkenen is het wel degelijk van belang dat binnen een redelijke termijn wordt beslist. Voor het bestuursorgaan omdat trage advisering overschrijding van de beslistetermijn tot gevolg kan hebben, waaraan een kostenplaatje hangt in de vorm van bijvoorbeeld wettelijke rente en de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Wet dwangsom). Voor de aanvrager omdat hij er recht op heeft om binnen een redelijke termijn te weten waar hij of zij aan toe is. In het navolgende wordt een toelichting gegeven op de normen betreffende termijnen die gelden bij de voorbereiding van beslissingen omtrent nadeelcompensatie.

In de Awb worden in paragraaf 4.1.3.1 bepalingen omtrent de beslistetermijn voor een beschikking gegeven. In artikel 4:13 Awb eerste lid is bepaald dat een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken daarvan, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. In het tweede lid is bepaald dat de redelijke termijn in ieder geval is verstreken wanneer het bestuursorgaan niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag heeft beslist. Artikel 4:14 Awb biedt het bestuursorgaan de mogelijkheid tot verdaging: indien een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden gegeven, deelt het bestuursorgaan dit aan de aanvrager mede en noemt daarbij een zo kort mogelijk termijn waarbinnen de beschikking wel door de aanvrager tegemoet kan worden gezien. Het derde lid van dit artikel schrijft voor dat bij het ontbreken van een wettelijke termijn een redelijke termijn moet worden aangegeven waarbinnen de aanvrager de beschikking tegemoet kan zien. De communicatie met de aanvrager bij overschrijding van een bij wettelijk voorschrift gestelde termijn, was in eerste instantie niet in de Awb opgenomen. De aanvrager diende slechts in geval van dreigende overschrijding van een redelijke termijn te worden geïnformeerd. Bij zogenoemde

¹⁶ B.P.M. van Ravens, 'Twijfel zaaien en nadeelcompensatie oogsten. Over bewijswaardering en nadeelcompensatie', *Ars Aequi*, juli/augustus 2010, p. 548.

Eerste evaluatiewet Awb is dit onderdeel gewijzigd: ook in geval van overschrijding van een termijn genoemd in de wet dient de aanvrager te worden geïnformeerd.¹⁷

De vraag die naar aanleiding van het voorgaande rijst is, wat de wetgever verstaat onder een *redelijke* termijn. In de toelichting bij de Awb geeft de wetgever aan dat het uit oogpunt van uniformiteit de voorkeur zou verdienen om voor de afhandeling van alle soorten beschikkingsaanvragen een vaste termijn te stellen. Dit is echter vanwege de grote diversiteit van aanvragen niet te realiseren en in de visie van de wetgever ook niet wenselijk. Beschikkingen lopen uiteen van zeer eenvoudig tot uiterst complex en ook de mate van spoedeisendheid verschilt van geval tot geval. Wat voor de ene beschikking een redelijke termijn is, kan voor de andere veel te kort of te lang zijn. De wetgever vindt het om die reden wenselijk om bij iedere soort beschikking afzonderlijk na te gaan wat een goede termijnstelling is. Bij de beslistermijnen die opgenomen zijn in de verschillende wetten is in beginsel steeds gezocht naar een aanvaardbaar compromis tussen enerzijds het belang van een snelle beslissing en anderzijds het belang van een gedegen voorbereiding.¹⁸

Ook voor de gevallen waarin geen wettelijke termijn is vastgesteld, rijst de vraag of de Awb dan met een vaste termijnstelling moet komen. Om de hiervoor genoemde redenen is in die gevallen het eveneens niet wenselijk om dat te doen. Daarnaast zou er een grote mate van rechtsonzekerheid blijven bestaan als alleen zou zijn bepaald dat binnen een redelijke tijd moet worden beslist. Rekening houdend met enerzijds het belang van de flexibiliteit van het bestuur en anderzijds het belang rechtszekerheid voor de burger, is in de Awb bepaald dat een beschikking in principe binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag moet worden gegeven. Volgens de wetgever kan dat, afhankelijk van de soort beslissing, een termijn van enkele weken of enkele maanden zijn en alles daar tussenin en in uitzonderlijke gevallen zelfs een termijn van dagen. De wetgever laat het aan de bestuurspraktijk en de jurisprudentie over om hier de grenzen te trekken. In verband met de rechtszekerheid is in artikel 4:13 jo 4:14 Awb een termijn van acht weken genoemd waarbinnen de aanvrager duidelijkheid moet worden verstrekt over het tijdstip van beslissen. De bedoeling van de wetgever is dat in gevallen waarin een specifieke termijn ontbreekt, de burger steeds na acht weken weet waar hij aan toe is. Hij heeft dan een beschikking op zijn aanvraag gekregen of bericht ontvangen met een tijdstip waarop hij de beschikking kan verwachten. Indien een burger na acht weken niets heeft ontvangen, is het bestuursorgaan in verzuim. De beslissing moet binnen een redelijke termijn worden genomen waarbij het opmerking verdient dat de burger niet iedere door het bestuursorgaan meegedeelde termijnstelling hoeft te accepteren: het vereiste van de redelijke termijn blijft steeds gelden. Tot slot benadrukt de wetgever nogmaals dat het uiteindelijk aan de rechter is om te bepalen of de redelijke termijn is overschreden.¹⁹

In de verschillende verordeningen worden ook termijnen genoemd, zoals voor het instellen van een adviescommissie en het aanleveren van gegevens door de verzoeker dan wel het bestuursorgaan aan de schadeadviescommissie. De belangrijkste termijn voor de schadeadviescommissie is de termijn die is vastgesteld voor het uitbrengen van het advies. Hierover meer in de hoofdstukken 4 en 5 die handelen over het juridisch kader en de praktijk van de schadeadviescommissies.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 523, nr. 3, p. 4.

¹⁸ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 105.

¹⁹ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 106.

3.3 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

De Wet dwangsom raakt niet direct schadeadviescommissies. Nalaten van schadeadviescommissies in de vorm van ernstige termijnoverschrijdingen kan echter consequenties hebben voor het betrokken bestuursorgaan. Om die reden verdient deze wet vermelding in dit onderzoek. Bedoelde wet is opgenomen in de Awb in afdeling 4.1.3, om precies te zijn in de artikelen 4:17 t/m 4:20. Met deze wet wordt een bestuursorgaan verplicht om tijdig te beslissen op een aanvraag. Indien het bestuursorgaan niet tijdig beslist, verbeurt het uit hoofde van artikel 4:17 Awb voor elke dag dat het in gebreke blijft, een dwangsom die kan oplopen tot een maximum van €1.260. Indien het bestuursorgaan in gebreke is vanwege het uitblijven van een advies van een schadeadviescommissie, zou deze financiële prikkel ertoe kunnen leiden dat het erop aanstuurt dat de betreffende commissie zo snel mogelijk alsnog adviseert. Het verdient opmerking dat uit de toelichting bij de wet blijkt dat er een aantal situaties bestaat waarin het bestuursorgaan geen verwijt kan worden gemaakt en het de dwangsom niet is verschuldigd. Dit is onder andere het geval wanneer de aanvrager de stukken te laat aanlevert. Het geval van overmacht dat wordt genoemd, wordt niet snel aangenomen. Uit de toelichting blijkt impliciet dat overmacht niet ziet op adviezen van schadeadviescommissies die te laat worden aangeleverd, omdat administratieve of organisatorische redenen die binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan liggen volgens de toelichting niet een beroep op overmacht rechtvaardigen.²⁰

Een ander instrument om tijdige dienstverlening van een bestuursorgaan te realiseren is opgenomen in paragraaf 4.1.3.3 Awb, de zogenoemde *lex silencio positivo*. In artikel 4:20a jo 4:20b Awb is bepaald dat indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven. Dit moet wel bij wettelijk voorschrift zijn bepaald. Om die reden geldt de *lex silencio positivo* niet voor nadeelcompensatie en wordt hierop niet nader ingegaan.

3.4 Kosten

Een traag adviseringstraject leidt tot kosten. De in verhouding tot het uit te keren bedrag aan schadevergoeding zeer hoge kosten van deskundigenadvisering kunnen voor een bestuursorgaan een probleem vormen, omdat deze kosten mogelijk oplopen naarmate het adviestraject langer duurt. Bestuursorganen zijn veelal verplicht om onafhankelijke en onpartijdige adviseurs in te schakelen bij de voorbereiding van hun besluitvorming. Dit betreft deskundigen met verschillende expertises met een bijbehorend uurtarief. Het aantal echt goede deskundigen is betrekkelijk schaars en daardoor druk bezet. De moeilijkheidsgraad van nadeelcompensatievraagstukken is relatief hoog, hetgeen een langer tijdsbestek vergt voor advisering. Verder laat het aantal verzoeken zich niet sturen zodat pieken en dalen ontstaan. De procedure is met veel waarborgen omgeven, evenals de procedure voor de voorbereiding van het advies die daardoor lang duurt.²¹

In de meeste verordeningen is bepaald dat het bestuursorgaan wettelijke rente verbeurt aan de aanvrager, te rekenen vanaf de datum van ontvangst van de aanvraag om schadevergoeding door het bestuursorgaan. Dit geldt overigens ook als deze bepaling niet in de verordening is opgenomen. Sterker, indien in de verordening iets anders zou zijn bepaald, dan dient daarvan te worden afgeweken. In het kader van dit

²⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 934, nr. 3, p. 8-9.

²¹ B.P.M. van Ravels, 'Twijfel zaaien en nadeelcompensatie oogsten. Over bewijswaardering en nadeelcompensatie', *Ars Aequi*, juli/augustus 2010, p. 549.

onderzoek is deze kostenpost van belang omdat bij tijdige advisering door de schadeadviescommissie het traject vanaf ontvangst van de aanvraag tot het besluit korter is waardoor het bestuursorgaan minder wettelijke rente is verschuldigd.

Ook derden zijn gebaat bij een vlotte procedure waardoor de besluitvorming sneller kan plaatsvinden. Een bestuursorgaan kan de kosten die gepaard gaan met nadeelcompensatie soms afwentelen op een derde, zoals een projectontwikkelaar. In artikel 6.24 lid 1 sub b Wro is bijvoorbeeld bepaald dat bij het aangaan van een grondexploitatieovereenkomst burgemeester en wethouders daarin bepalingen kunnen opnemen inzake de verrekening van schade die op grond van artikel 6.1 Wro voor vergoeding in aanmerking zou komen. Ook bijvoorbeeld de Waterwet, voorziet in afwenteling van kosten op de aanvrager. Artikel 7.17 Waterwet bepaalt in het eerste lid dat een bestuursorgaan de uit hoofde van artikel 7.14 Waterwet vergoede schade bij beschikking in rekening kan brengen bij de aanvrager van dat besluit. Het tweede lid van artikel 7.12 Waterwet, thans artikel 7.17 Waterwet, omvat volgens de toelichting een bijzondere regeling omdat de Minister van Verkeer en Waterstaat op verzoek van het openbaar lichaam aan het gezag wiens belang geheel of gedeeltelijk wordt behartigd, de verplichting kan opleggen de met het toekennen van de schadevergoeding gemoeide kosten geheel of gedeeltelijk te vergoeden.²²

3.5 Deelconclusie

De ABRvS merkt de termijnen in een verordening of beleidsregel aan als termijnen van orde en verbindt aan de overschrijding ervan bijna nooit consequenties. Een schadeadviescommissie dient zich te houden aan de termijnen in de verordening. Uit klachten van aanvragers en bestuursorganen blijkt dat deze met regelmaat worden overschreden. Indien een schadeadviescommissie deze termijnen overschrijdt door een lange adviseringstermijn te hanteren, kan dit leiden tot overschrijding van de beslistermijn door het bestuursorgaan, hetgeen tot verhoging van de kosten leidt. Ingevolge de Awb dient het besluit van het bestuursorgaan binnen een redelijke termijn plaats te vinden. Bestuursorganen kunnen op grond van de Wet dwangsom worden gesanctioneerd in geval van overschrijding van de beslistermijn in de vorm van een boete met een maximum van € 1.260. De in verhouding tot het uit te keren bedrag aan schadevergoeding zeer hoge kosten van deskundigenadvisering kunnen soms voor het bestuursorgaan een probleem vormen, omdat deze kosten kunnen oplopen naarmate het adviseringstraject langer duurt. Bestuursorganen zijn veelal verplicht om onafhankelijke en onpartijdige adviseurs in te schakelen bij de voorbereiding van hun besluitvorming, deskundigen met verschillende expertises met bijbehorend uurtarief. De schaarste van het aantal adviseurs, de moeilijkheidsgraad van nadeelcompensatievraagstukken en een met waarborgen omklede procedure vertragen het adviseringstraject. Verder verbeurt een bestuursorgaan wettelijke rente aan de aanvrager, te rekenen vanaf de datum van ontvangst van de aanvraag. Hoe langer een besluit uitblijft, des te hoger het verschuldigde bedrag aan wettelijke rente. Ook derden zijn gebaat bij een vlotte procedure van de schadeadviescommissie waardoor snellere besluitvorming kan plaatsvinden. Een bestuursorgaan kan immers de kosten inclusief wettelijke rente soms afwentelen op derden zoals projectontwikkelaars, bijvoorbeeld op grond van bepalingen in de Wro en de Waterwet.

²² *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 135.

4 | Juridisch kader schadeadviescommissie

4.1 Inleiding

Om tot een zorgvuldig besluit omtrent nadeelcompensatie te komen dienen alle factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de hoogte van de schadevergoeding goed in kaart te worden gebracht. In veel verordeningen, maar vooral in de RNV&W 1999, wordt vrij precies geformuleerd welke vragen in een advies moeten worden beantwoord. Bedoelde vragen zijn hiervoor in hoofdstuk 2 aan de orde gesteld. Een bestuursorgaan heeft niet altijd zelf de kennis en ervaring in huis om factoren zoals normaal maatschappelijk risico en voorzienbaarheid of de vraag over oorzakelijk verband met de relevante schadeoorzaak en de omvang van de schade op de juiste wijze te beoordelen. Hiervoor zijn deskundigen nodig. De Awb biedt een bestuursorgaan de mogelijkheid om zich bij haar besluitvorming te laten adviseren door deskundigen. Ingevolge bepalingen in het Bro is de advisering door een adviseur of een commissie verplicht. De ABRvS ziet in planschadezaken een beginselverplichting om een onafhankelijke deskundige in te schakelen door aan te nemen dat de beoordeling van de planologische verslechtering waardoor verzoeker mogelijk schade lijdt en de taxatie van de omvang van de schade specifieke deskundigheid vereisen.²³ In nadeelcompensatiezaken wordt op grond van een verordening een schadeadviescommissie ingesteld om het bestuursorgaan te adviseren. In Afdeling 3.3 van de Awb zijn spelregels neergelegd waaraan een adviseur zich dient te houden. Indien inschakeling van een adviseur in een beleidsregel is voorzien, dan gelden deze regels eveneens.²⁴

De wetgever heeft niet alleen in de Awb maar ook in andere wetten bepalingen opgenomen voor de inschakeling van adviseurs. In de volgende paragraaf worden de wetten besproken waarin bepalingen zijn opgenomen voor de schadeadviescommissies die in dit onderzoek zijn betrokken. Dit resulteert in een bespreking van de relevante artikelen in de Awb, de Wro en het bijbehorend Bro. Ook het Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten komt aan bod.

4.2 Spelregels in de wet

Awb – Artikel 3:2 Awb biedt de wettelijke grondslag voor advisering in het kader van bestuurlijke besluitvorming. In dit artikel is het zorgvuldigheidsbeginsel neergelegd, hetgeen inhoudt dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen dient te vergaren. Indien het bestuursorgaan zelf niet beschikt over de kennis of deskundigheid om een zorgvuldig afgewogen besluit te nemen als bedoeld in artikel 3:2, dan kan zij daarvoor een adviseur raadplegen. Artikel 3:2 ziet niet alleen op ambtshalve te nemen besluiten, maar ook op besluiten op aanvraag. Voor deze laatste categorie besluiten geldt het uitgangspunt dat de aanvrager voor de beslissing benodigde informatie verstrekt.²⁵ Ook in de toelichting bij de wet is aangegeven:

²³ B.P.M. van Ravens, 'Twijfel zaaien en nadeelcompensatie oogsten. Over bewijswaardering en nadeelcompensatie', *Ars Aequi*, juli/augustus 2010, p. 546; ABRvS 30 september 2009, *LJN* BJ8907.

²⁴ P.J.J. van Buuren, *T&C Algemene wet bestuursrecht*, art. 3:1 Awb, aant. 2, *Beleidsregels*, Deventer: Kluwer 2011. Commentaar op artikel 3:1 Awb: 'Op beleidsregels zijn de bepalingen van hoofdstuk 3 onverkort van toepassing.'

²⁵ M.S.E. Wulffraat-van Dijk, 'Normering van advisering', *JBplus*, 2001, p. 124.

‘Bij beschikkingen op aanvraag kan van de aanvrager worden gevegd dat hij de noodzakelijke gegevens waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen, aan het bestuur verstrekt. Bedoeld is de verstrekking van informatie die het bestuur meestal niet of veel moeilijker langs andere weg kan verkrijgen. De zo verkregen mogelijkheid een aanvraag vlot te behandelen, dient tevens het belang van de aanvrager.’²⁶

In Afdeling 3.3 van de Awb worden nadere regels gesteld voor advisering aan een bestuursorgaan. Dit betreffen de spelregels die door de adviseur bij het uitbrengen van een advies in acht dienen te worden genomen. In artikel 3:5 Awb wordt uiteengezet wat wordt verstaan onder een adviseur. Dit is een persoon of college dat bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het adviseren inzake een door een bestuursorgaan te nemen besluit. De adviseur mag niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan. Artikel 3:6 Awb geeft het bestuursorgaan bevoegdheid om een termijn te stellen voor advisering indien niet reeds in een wettelijk voorschrift een termijn is gesteld. Deze termijn moet van zodanige duur zijn dat de adviseur een behoorlijk advies kan uitbrengen. Het tweede lid van dit artikel wijst erop dat het niet tijdig uitbrengen van het advies niet betekent dat het bestuursorgaan geen besluit kan nemen. Het bestuursorgaan waaraan advies wordt uitgebracht, moet ingevolge artikel 3:7 Awb alle gegevens die nodig zijn voor het uitbrengen van het advies, al dan niet desgevraagd aan de adviseur ter beschikking stellen. Het tweede lid van dit artikel verklaart artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur van overeenkomstige toepassing. Vermelding van de adviseur moet ingevolge artikel 3:8 Awb in of bij het besluit plaatsvinden. Artikel 3:9 ten slotte verplicht het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat het door een adviseur verrichte onderzoek naar feiten en gedragingen waarop het besluit berust, op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.²⁷

Voorts is van belang te noemen afdeling 3.7 van de Awb waarin bepalingen zijn te vinden over de motivering van een besluit. Artikel 3:46 en 3:47 Awb geven aan dat het besluit dient te berusten op een deugdelijke en kenbare motivering. Een deugdelijke motivering omvat een juiste vaststelling van de feiten die moet leiden tot de genomen beslissing, aldus de hoofdstuksgewijze toelichting. Twee elementen liggen besloten in de eis van de kenbare motivering: ‘ten eerste moet het bestuur inzicht verschaffen in de door hem gevolgde gedachtegang; ten tweede moet de vermelding op zodanige wijze geschieden dat zij voor de desbetreffende belanghebbende redelijkerwijs begrijpelijk is’.²⁸ Dit artikel legt een link naar de advisering van een adviseur die als motivering voor het besluit dient. Dit advies behoeft niet integraal in het besluit te worden overgenomen, want het bestuursorgaan kan ingevolge artikel 3:49 Awb volstaan met een verwijzing naar een met het oog op de motivering van het besluit of een onderdeel daarvan, uitgebracht advies. De toelichting bij de wet wijst erop dat niet kan worden volstaan met een klakkeloze verwijzing naar het advies. Voor alle duidelijkheid merkt de wetgever voorts op dat het artikel niet beoogt motivering door middel van verwijzing voor te schrijven, maar dat het doel ervan juist is de voorwaarden te formuleren waaraan moet zijn voldaan voor een rechtens aanvaardbare motivering.²⁹ Artikel 3:50 is de hekkensluiter en legt een bestuursorgaan de verplichting op om indien het een besluit neemt dat afwijkt van een met het oog daarop krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, in de motivering de redenen

²⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 88.

²⁷ M.S.E. Wulffraat-van Dijk, ‘Normering van advisering’, *JBplus*, 2001, p. 125.

²⁸ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 108-109.

²⁹ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 111-112.

voor de afwijking te vermelden. Noemenswaardig bij dit artikel is dat de wetgever in de toelichting aangeeft dat wanneer een bestuursorgaan in geval van een afwijzend advies niettemin de aanvraag inwilligt en door deze inwilliging geen belanghebbende wordt geschaad, een uitdrukkelijke motivering voor afwijking van het advies niet strikt noodzakelijk is.³⁰

Wro en Bro – Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 2 zijn in zowel de Wro als in het Bro bepalingen opgenomen die van belang zijn voor het juridisch kader van de schadeadviescommissie. In artikel 6.7 Wro is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de inrichting en behandeling van, en nadere regels omtrent de indiening, de motivering en de wijze van beoordeling van een aanvraag voor een tegemoetkoming in de schade. Voorts is in dit artikel bepaald dat deze regels de verplichting voor de gemeenteraad en provinciale staten kunnen inhouden hieromtrent een verordening vast te stellen. De algemene maatregel van bestuur betreft hier het Besluit ruimtelijke ordening. Bij het stellen van regels is in het Bro van de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen, in beperkte mate gebruikgemaakt. Bij de formulering van het besluit is in zijn algemeenheid terughoudendheid betracht om op die manier overbodige regelgeving terug te dringen. In het besluit wordt niet meer geregeld dan hetgeen echt nodig is.³¹ Volgens de Nota van Toelichting wordt met de regeling in deze afdeling tegemoet gekomen aan de door velen gedeelde wens om regels rondom de inrichting en behandeling van de wijze van beoordeling van een aanvraag om schadevergoeding te uniformeren en standaardiseren. Met deze regeling vervalt de noodzaak dat iedere gemeente aparte verordeningen moet vaststellen. Daarmee levert bedoelde regeling in het Bro een bijdrage aan het terugdringen van het aantal regels.³²

Hoofdstuk 6 van het Bro geeft bepalingen over de advisering. In artikel 6.1.1.1 lid c Bro wordt een adviseur gedefinieerd als een persoon of commissie die geen deel uitmaakt van of werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan waaraan wordt geadviseerd en die belast is met de advisering over de op de aanvraag te nemen beschikking. Artikel 6.1.3.3 lid 1 Bro geeft de wettelijke basis voor een gemeentelijke of provinciale verordening of een ministeriële regeling waarin regels worden gegeven over de aanwijzing van een adviseur en de wijze waarop deze tot een advies komt. In het tweede lid is aangegeven dat de regels in de verordening zien op de deskundigheid en onafhankelijkheid van de adviseur, de gevallen waarin een commissie als adviseur wordt ingeschakeld en het tijdstip waarop de adviseur wordt ingeschakeld. Ingevolge sub e van het tweede lid geeft de verordening ook regels over de wijze waarop de aanvrager, de betrokken bestuursorganen en eventueel belanghebbenden door de adviseur onder verslaglegging worden gehoord en bij de opstelling van het advies worden betrokken en de dienaangaande geldende termijnen. Dit laatste onderdeel ziet op de hoorzitting, de verslaglegging ervan en de mogelijkheid om te reageren op een conceptadvies. In artikel 6.1.3.4 is vastgesteld dat de adviseur in zijn onderzoek de vraag of de door de aanvrager gestelde schade een gevolg is of zal zijn van de in de aanvraag aangeduide schadeoorzaak moet betrekken. In het onderzoek moet eveneens worden betrokken de omvang van de schade en de vraag of deze schade redelijkerwijs geheel of gedeeltelijk ten laste van de benadeelde behoort te blijven met inachtneming van de bepalingen in de artikelen 6.1 lid 2 (oorzaak schade), 6.2 (normaal maatschappelijk risico) en 6.3 van de Wro (voorzienbaarheid van de schadeoorzaak en de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of

³⁰ *Kamerstukken II*, 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 112.

³¹ Zie Nota van Toelichting, *Stb.* 2008, 145, p. 25.

³² Zie Nota van Toelichting, *Stb.* 2008, 145, p. 42.

te beperken). Ingevolge lid 2 adviseert hij het bestuursorgaan hierover en daartoe verzocht doet hij voorstellen voor maatregelen of voorzieningen ter beperking of ongedaanmaking van de schade, anders dan door tegemoetkoming in geld.

Artikel 6.1.3.5 Bro geeft de adviseur de mogelijkheid om inlichtingen en adviezen in te winnen bij derden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bureaus die milieutechnische of archeologische rapporten uitbrengen. Indien kosten zijn gemoeid met het uitbrengen van de adviezen of inlichtingen dan dient de adviseur daaraan voorafgaand toestemming te vragen aan het bestuursorgaan. In artikel 6.1.3.6 Bro komen de termijnen om de hoek kijken. Ingevolge dit artikel dient het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van het advies van de adviseur te beslissen op het verzoek en het besluit bekend te maken met een verdagingsmogelijkheid van maximaal vier weken in lid 2. Artikel 6.1.3.8 Bro ten slotte bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gegeven omtrent de behandeling en beoordeling van de aanvraag.

*Wet Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten*³³ – In de MvT bij dit wetsvoorstel wordt een beschrijving gegeven van de hoofdlijnen van de procedure. De besluitvormingsprocedure loopt in hoofdlijnen volgens de algemene regeling van de Awb.³⁴ In dit wetsvoorstel is inschakeling van een adviescommissie niet expliciet in een artikel voorgeschreven. Wel is in de MvT aangegeven dat het bestuursorgaan zich bij het nemen van een beslissing op de aanvraag om schadevergoeding vanzelfsprekend kan laten bijstaan door een adviescommissie, eventueel met toepassing van afdeling 3.3.³⁵ De termijnen voor advisering komen impliciet aan de orde. Indien een adviescommissie dan wel één extern adviseur is ingeschakeld dan moet de beslissing binnen zes maanden worden genomen. Daarmee wordt eveneens tegemoetgekomen aan de bestaande praktijk, dat de voorzitter van de adviescommissie de meer eenvoudige gevallen zelf afdoet. Daarnaast kan de beslistermijn eenmaal met zes maanden worden verdaagd.³⁶ De adviescommissie wordt in het wetsvoorstel zelf alleen genoemd in artikel 4:130 Awb, waar bepalingen zijn opgenomen over de beslistermijn zoals hiervoor omschreven. Procedurele aspecten waarin de wetgeving niet voorziet, blijven bestaan in beleidsregels en verordeningen.³⁷

4.3 Spelregels in de verordeningen

Teneinde eenduidigheid en duidelijkheid te scheppen voor benadeelden omtrent de aanvraag van nadeelcompensatie zijn door de verschillende bestuursorganen nadeelcompensatieverordeningen opgesteld. Deze bieden zowel algemene als procedurele regels voor aanvragen van nadeelcompensatie. Een nadeelcompensatieverordening biedt de basis tot het instellen van een schadeadviescommissie die tot taak heeft een advies uit te brengen aan het bestuursorgaan waarmee een gedegen en goed onderbouwd besluit betreffende nadeelcompensatie kan worden genomen. In geval van tegenspraak, kan een goed gemotiveerd besluit immers tot in hoogste instantie standhouden. Voorts blijkt uit de toelichtingen bij de verschillende nadeelcompensatieverordeningen dat de

³³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621.

³⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 20.

³⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 21.

³⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 21.

³⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 17.

procedureregels voor de adviescommissie in grote lijnen overeenkomen met hetgeen ten aanzien van planschade en nadeelcompensatie gebruikelijk is. In het navolgende worden de verordeningen besproken die van toepassing zijn op de schadeadviescommissies die in dit onderzoek zijn meegenomen. Omdat dit onderzoek ziet op de doorlooptijden van schadeadviescommissies beperkt de bespreking per verordening zich tot de procedure vanaf de indiening van de aanvraag tot aan het primaire besluit.

De procedurele stappen in de verschillende verordeningen zijn doorgaans als volgt:

1. Indiening van de aanvraag
2. Instellen adviescommissie
3. Hoorzitting
4. Opstellen conceptadvies
5. Bedenkingen op conceptadvies door verzoeker en bestuursorgaan
6. Definitief advies

*Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4*³⁸

Ad 1 – Ontvangstbevestiging aanvraag: zo spoedig mogelijk, doch ten minste binnen twee weken na ontvangst ervan. In geval van verzuim mogelijkheid tot herstel binnen acht weken. (art. 3 lid 4 en 5)

→ **maximaal 10 weken**

Ad 2 – Instellen schadeadviescommissie: binnen acht weken na ontvangst van het verzoek of binnen vier weken na ontvangst van aanvullende gegevens van de verzoeker wordt de schadeadviescommissie ingesteld. Deze termijnen kunnen eenmaal met ten hoogste acht weken worden verlengd. De verzoeker wordt na kennisgeving in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken na verzending van de kennisgeving bedenkingen te uiten. (art. 5 lid 4)

→ **10 + maximaal 22 weken = 32 weken**

Ad 4 – Conceptadvies: uiterlijk zes maanden nadat de commissie is ingesteld, wordt het conceptadvies aan verzoeker en uitvoeringsorgaan toegezonden. Na een gemotiveerde mededeling van termijnoverschrijding wordt een nieuwe termijn gesteld van ten hoogste zes maanden. (art. 8 lid 3) De maximale termijn is twaalf maanden (52 weken)

→ **32 + maximaal 52 weken = 84 weken**

Ad 5 – Bedenkingen: verzoeker en uitvoeringsorgaan maken binnen uiterlijk vier weken na verzending van het conceptadvies bedenkingen kenbaar aan de commissie. (art. 8 lid 4)

→ **84 + maximaal 4 weken = 88 weken**

Ad 6 – Definitief advies: de commissie stelt haar definitieve advies vast binnen vier weken na het verstrijken van de termijn voor bedenkingen. (art. 8 lid 5)

→ **88 + 4 weken = 92 weken**

De procedure neemt in deze verordening ten hoogste 92 weken, te weten een jaar en negen maanden in beslag.³⁹

³⁸ Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4, vastgesteld door het Algemeen Bestuur van het Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A16 en A4 op 6 april 1998.

³⁹ De gevolgde berekening: een jaar heeft 52 weken, een maand heeft $52:12 = 4,3$ weken met afrondingen naar boven en beneden.

*Verordening behandeling aanvragen schadevergoeding Hoogheemraadschap van Delfland*⁴⁰

Ad 1 – Ontvangstbevestiging aanvraag: zo spoedig mogelijk na ontvangst ervan. In geval van verzuim mogelijkheid tot herstel binnen vier weken. (art. 3 lid 2 en 3)
Gemakshalve wordt de termijn 'zo spoedig mogelijk' in dit onderzoek op *vier weken* gesteld.

→ **maximaal 8 weken**

Ad 2 – Instellen schadeadviescommissie: hiervoor wordt binnen de verordening geen termijn gesteld. Wel is een termijn gesteld voor het in handen stellen van de aanvraag van de adviescommissie van vier weken na het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel 5 vierde lid dan wel indien het vijfde lid van dat artikel toepassing heeft gevonden uiterlijk vier weken na het verstrijken van de in dat artikellid genoemde termijn. (art. 6 lid 4) Bijzonder hierbij is dat artikel 5 van de verordening geen vierde en vijfde lid kent. Voor dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat wordt bedoeld artikel 5 lid 2 (acht weken) en lid 3 (acht weken).

→ **8 + maximaal 20 weken = 28 weken**

Ad 4 – Conceptadvies: uiterlijk dertien weken nadat de aanvraag in handen van de commissie is gesteld wordt het conceptadvies aan aanvrager en het college toegezonden. Na een gemotiveerde mededeling van termijnoverschrijding wordt een nieuwe termijn gesteld van ten hoogste 26 weken. (art. 10 lid 5) De maximale termijn is 39 weken.

→ **28 + maximaal 39 weken = 67 weken**

Ad 5 – Bedenkingen: aanvrager en college maken binnen uiterlijk vier weken na verzending van het conceptadvies bedenkingen kenbaar aan de commissie. (art. 10 lid 6)

→ **67 + maximaal 4 weken = 71 weken**

Ad 6 – Definitief advies: de commissie stelt haar definitieve advies vast binnen zes weken na het verstrijken van de termijn voor bedenkingen. Onder opgaaf van redenen kan deze termijn worden verlengd met ten hoogste zes weken. (art. 10 lid 7) De maximale termijn is twaalf weken.

→ **71 + 12 weken = 83 weken**

De procedure neemt ten hoogste 83 weken, te weten *een jaar en zeven maanden* in beslag. Opmerking verdient dat artikel 10 lid 8 bepaalt dat in geval uitsluitend de voorzitter adviseert, in het vijfde lid van artikel 10 steeds zes weken in plaats van dertien weken wordt gelezen en de mogelijkheid tot verlenging in het zevende lid buiten toepassing blijft. Dit leidt tot een maximale termijn van 83 weken -/- 6 weken (lid 5) -/- 6 weken (lid 7) = *71 weken*, te weten *een jaar en vier maanden*.

*Verordening Nadeelcompensatie Noord/Zuidlijn*⁴¹

Ad 1 – Ontvangstbevestiging aanvraag: binnen een week na ontvangst stuurt het college de aanvrager een ontvangstbevestiging. In geval van verzuim mogelijkheid tot herstel binnen vier weken met een mogelijkheid tot verlenging op verzoek van aanvrager van vier weken. Het college beslist binnen vier weken na het verstrijken van de termijn in het tweede of derde lid of het de aanvraag in behandeling neemt. (art. 12 lid 1 t/m 4) In totaal maximaal dertien weken.

→ **maximaal 13 weken**

Ad 2 – Instellen schadeadviescommissie: hiervoor stelt de verordening geen termijn. Wel is bepaald dat het college de aanvraag om nadeelcompensatie binnen twee weken na ontvangst daarvan voorlegt aan de adviescommissie met het verzoek van advies te

⁴⁰ Verordening behandeling aanvragen schadevergoeding Hoogheemraadschap van Delfland, VV 28 april 2011, kenmerk 8988379, bekendgemaakt Waterschapsblad op 5 mei 2011.

⁴¹ Verordening Nadeelcompensatie Noord/Zuidlijn, vastgesteld door de gemeenteraad van Amsterdam op 13 juli 2011.

dienen. (art. 13 lid 1) Gesteld is binnen twee weken *na ontvangst van de aanvraag*. Gelet op het gestelde onder 1 zou dit betekenen dat een incomplete aanvraag aan de schadeadviescommissie wordt gezonden voordat het college heeft beslist of het de aanvraag in behandeling neemt. Omdat hierover niets is bepaald in de verordening wordt voor de berekening uitgegaan van twee weken na ontvangst van de aanvraag.

➔ **2 weken**

De navolgende termijnen zijn neergelegd in het Reglement Schadecommissie Noord/Zuidlijn

Ad 3 – Hoorzitting: de aanvrager en het college worden in de gelegenheid gesteld tijdens een hoorzitting een toelichting te geven binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan worden verlengd met ten hoogste zes weken. (art. 4 lid 1 en 2) Maximale termijn is *twalf weken*.

➔ **2 + maximaal 12 weken = 14 weken**

Ad 4 – Conceptadvies: binnen *twalf weken* na de ontvangst van de aanvraag stelt de schadecommissie het conceptadvies op. Een verlenging van *acht weken* is mogelijk. (art. 6 lid 2 en 3) De maximale termijn is *twintig weken*.

➔ **14 + maximaal 20 weken = 34 weken**

Ad 5 – Zienswijzen: aanvrager en college maken hun zienswijzen binnen twee weken na bekendmaking van het conceptadvies kenbaar aan de schadecommissie. Deze termijn kan desgevraagd worden verlengd met twee weken. (art. 6 lid 5 en 6) De maximale termijn bedraagt vier weken.

➔ **34 + maximaal 4 weken = 38 weken**

Ad 6 – Definitief advies: de schadecommissie stelt haar definitieve advies vast binnen zes weken na verstrijken van de termijn voor zienswijzen, welke termijn met ten hoogste zes weken kan worden verlengd. (art. 8 lid 5) Maximale termijn is *twalf weken*.

➔ **38 + 12 weken = 50 weken**

Op basis van verordening en reglement bestrijkt de procedure een periode van in totaal 50 weken. Dit is in lijn met artikel 13 lid 3 van de verordening waarin is bepaald dat indien het college de aanvraag voorlegt aan een adviescommissie, het college binnen 52 weken na ontvangst daarvan beslist.

Verordening Schadeschap Luchthaven Schiphol 2012⁴²

Ad 1 – Ontvangstbevestiging aanvraag: zo spoedig mogelijk, doch ten minste binnen twee weken na ontvangst ervan. In geval van verzuim mogelijkheid tot herstel binnen acht weken. (art. 4 en 5) Maximale termijn *tien weken*.

➔ **maximaal 10 weken**

Ad 2 - Instellen schadeadviescommissie: binnen zes weken na het verstrijken van de termijn voor de beslissing om het verzoek niet in behandeling te nemen, te weten acht weken na ontvangst van het verzoek dan wel binnen vier weken nadat het verzoek is aangevuld. Deze termijnen kunnen eenmaal met ten hoogste acht weken worden verlengd. De verzoeker wordt na kennisgeving in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken na verzending van de kennisgeving bedenkingen te uiten. (art. 7 lid 4 en 5) Maximale termijn is 24 weken.

➔ **10 + maximaal 24 weken = 34 weken**

Ad 6 – Advies: uiterlijk zes maanden nadat de adviescommissie is ingesteld wordt het advies aan verzoeker en besliscommissie toegezonden. Na een gemotiveerde mededeling over verlenging van de termijn wordt een nieuwe termijn gesteld van maximaal zes maanden. (art. 9 lid 5) De maximale termijn is *twalf maanden* (52 weken).

⁴² Verordening Schadeschap Luchthaven Schiphol 2012, vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur op 14 januari 1999 en gewijzigd in de vergadering van het Algemeen Bestuur op 25 april 2012.

➔ **34 + maximaal 52 weken = 86 weken**

Ad 6 – Bedenkingen: verzoeker maakt binnen uiterlijk *zes weken* na verzending van het advies bedenkingen kenbaar aan de besliscommissie. (art. 10 lid 2)

➔ **86 + maximaal 6 weken = 92 weken**

Ad 6 – Nadere advisering: de besliscommissie is bevoegd uiterlijk *12 weken* na verzending van het advies een adviescommissie op te dragen nader te adviseren omtrent de op het verzoek te nemen beslissing met inachtneming van door de besliscommissie gestelde vragen. De adviescommissie stelt het nader advies vast binnen *zes weken* na verzending van de opdracht om nader te adviseren. Deze termijn kan met maximaal *zes weken* worden verlengd. De besliscommissie beslist uiterlijk *zes weken* na verzending van het nader advies op het verzoek. Deze termijn kan eenmaal met maximaal *zes weken* worden verlengd. (art. 10 lid 3 t/m 5) Dit brengt de termijn op *36 weken* in totaal.

➔ **92 + 36 weken = 128 weken**

De totale procedure tot en met de advisering bedraagt 92 weken, dat wil zeggen 1 jaar en 9 maanden. In deze verordening is gelegenheid geboden tot nadere advisering, waarmee de procedure wordt verlengd met 36 weken. De totale procedure omvat in dat geval 128 weken, te weten 2 jaar en 6 maanden.

*Verordening Schadevergoeding Rijnland 2005*⁴³

Ad 1 – Ontvangstbevestiging aanvraag: zo spoedig mogelijk met de mogelijkheid tot herstel verzuim van *zes weken*. (art. 13 lid 2 en 3)

➔ **maximaal 6 weken**

Ad 2 - Instellen schadeadviescommissie: hiervoor wordt binnen de verordening geen termijn gesteld. Wel is een termijn gesteld voor het in handen stellen van de aanvraag van de adviescommissie van *vier weken* na het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel 14 vierde lid (*acht weken*) dan wel indien het vijfde lid van dat artikel toepassing heeft gevonden uiterlijk *vier weken* na het verstrijken van de in dat artikellid genoemde termijn (*acht weken*). (art. 15 lid 4)

➔ **6 + maximaal 12 weken = 18 weken**

Ad 6 – Advies: uiterlijk *twaalf weken* nadat de aanvraag in handen van de adviescommissie is gesteld stelt de adviescommissie het advies vast. Deze termijn kan gemotiveerd eenmaal met ten hoogste *zes weken* worden verlengd. (art. 19 lid 5) De maximale termijn is *achttien weken*.

➔ **18 + maximaal 18 weken = 36 weken**

Ad 6 – Zienswijze: aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld om binnen *vier weken* een zienswijze op het advies kenbaar te maken. (art. 19 lid 5)

➔ **36 + maximaal 4 weken = 40 weken**

Het vorenstaande brengt de maximale termijn voor de procedure op *40 weken*. In de gewijzigde verordening is de mogelijkheid opgenomen van een nader advies wanneer de zienswijze daartoe naar het oordeel van het college aanleiding geeft. (art. 19 lid 5). Hiervoor is geen termijn gesteld. In artikel 20 van de verordening is bepaald dat het college beslist binnen *zes weken* na ontvangst van het advies van de Adviescommissie op de aanvraag om schadevergoeding met een verdagingsmogelijkheid van eenmaal ten hoogste *zes weken*. Met inachtneming van laatstgenoemd artikel belooft de procedure maximaal 40 weken + 12 weken = *52 weken, een jaar* dus.

De hiervoor besproken procedurele stappen van de verschillende verordeningen worden hierna in een schema weergegeven. Dit geeft een goed beeld van de verschillen in het aantal procedurestappen en doorlooptijden tussen de verordeningen.

⁴³ Verordening Schadevergoeding Rijnland 2005, gewijzigd bij besluit van Verenigde Vergadering van 23 april 2008, besluit no. 08.06950, inwerkingtreding wijziging 9 mei 2008, gewijzigd vastgesteld 25 april 2012.

	V1	V2	V3	V4	V5
Handeling					
Ontvangstbevestiging	10 wkn	8 wkn	13 wkn	10 wkn	6 wkn
Instellen cie ¹	22 wkn	-	-	24 wkn	-
Subtotaal	32 wkn	8 wkn	13 wkn	34 wkn	6 wkn
Aanvraag in handen cie	-	20 wkn	2 wkn*	-	12 wkn
Subtotaal	32 wkn	28 wkn	2 wkn	34 wkn	18 wkn
Hoorzitting	-	-	12 wkn	-	-
Subtotaal	32 wkn	28 wkn	14 wkn	34 wkn	18 wkn
Conceptadvies	52 wkn	39 wkn	20 wkn	-	-
Subtotaal	84 wkn	67 wkn	34 wkn	34 wkn	18 wkn
Bedenkingen/zienswijze	4 wkn	4 wkn	4 wkn	-	-
Subtotaal	84 wkn	71 wkn	38 wkn	34 wkn	18 wkn
Definitief advies	4 wkn	12 wkn	12 wkn	52 wkn	18 wkn
Subtotaal	92 wkn	83 wkn	50 wkn	86 wkn	36 wkn
Bedenkingen/zienswijze	-	-	-	6 wkn	4 wkn
Totaal	92 wkn	83 wkn	50 wkn	92 wkn	40 wkn

De hierboven weergegeven weken betreft het in de verordening gestelde maximum aantal.

¹ = commissie

- = geen termijn gesteld

* = na ontvangst aanvraag

V1 = Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16, A4

V2 = Verordening behandeling aanvragen schadevergoeding Hoogheemraadschap van Delfland

V3 = Verordening Nadeelcompensatie Noord/Zuidlijn + Reglement Schade commissie Noord/Zuidlijn

V4 = Verordening Schadeschap Luchthaven Schiphol 2012

V5 = Verordening Schadevergoeding Rijnland 2005

4.4 Deelconclusie

De Awb biedt de mogelijkheid voor bestuursorganen om adviseurs te betrekken in hun besluitvorming. In het kader van zorgvuldige voorbereiding van een besluit dient een bestuursorgaan ingevolge artikel 3:2 Awb de nodige kennis omtrent relevante feiten en af te wegen belangen te vergaren. In afdeling 3.3 Awb worden de spelregels gegeven die door de adviseur bij het uitbrengen van een advies aan het bestuursorgaan in acht dienen te worden genomen. In artikel 3:5 Awb is uiteengezet wat wordt verstaan onder een adviseur. Voor schadeadviescommissies zijn in geval van planschade regels gesteld in de Wro en het Bro. In het wetsvoorstel Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten loopt de besluitvormingsprocedure in hoofdlijnen volgens de algemene regeling van de Awb. Bij het nemen van de beslissing op een aanvraag kan het bestuursorgaan zich volgens dit wetsvoorstel laten bijstaan door een adviescommissie. Voor de procedurele bepalingen blijven nadeelcompensatieverordeningen bestaan. De thans bestaande verordeningen bieden zowel algemene als procedurele regels voor aanvragen van schadevergoeding op grond van nadeelcompensatie. Schadeadviescommissies worden op grond van de verordening ingesteld. Bij het ontbreken van algemene wetgeving dienen zij zich thans te houden aan de regels in de verschillende verordeningen. De taak van een schadeadviescommissie is het adviseren van een bestuursorgaan zodat deze een gedegen en goed onderbouwd besluit omtrent nadeelcompensatie kan nemen dat in geval van tegenspraak tot in hoogste instantie standhoudt. In dit onderzoek zijn de termijnen die de verschillende verordeningen hanteren tegen het licht gehouden. De in dat kader gestelde regels omvatten doorlooptijden vanaf ontvangst van het verzoek tot aan het primaire besluit variërend van minimaal 40 weken tot maximaal 92 weken. De verschillen zijn gelegen in de termijnen tussen de procedurestappen en het aantal procedurestappen. In sommige verordeningen wordt bijvoorbeeld het conceptadvies overgeslagen waardoor de termijn voor advisering wordt verkort.

5 | De praktijk van de schadeadviescommissie

Om te kunnen bezien of de gebruikelijke handelwijze bij advisering door schadeadviescommissies doelmatig is en of deze handelwijze verbetering verdient, is het van belang om inzicht te krijgen in de praktijk van schadeadviescommissies. In het kader hiervan is onderzoek verricht naar de doorlooptijden in een aantal onlangs gesloten dossiers waarin klachten van het bestuursorgaan en de aanvragers over de lange termijnen bestonden. Daarnaast is een groot aantal interviews afgenomen van mensen uit het werkveld. De verschillende actoren en factoren die het adviseringstraject vertragen, worden eveneens in beeld gebracht.

5.1 Interviews

Voor dit onderzoek zijn in totaal negentien personen geïnterviewd, genoemd op de 'lijst van geïnterviewden' in bijlage A. Deze personen zijn óf werkzaam voor of binnen een bestuursorgaan óf lid van een schadeadviescommissie óf aanvrager. Zij zijn allen in ieder geval op directe dan wel indirecte wijze betrokken bij de advisering door een of meer schadeadviescommissies. Er is geprobeerd een zodanige mix te vinden van geïnterviewden dat een representatief beeld van de praktijk ontstaat. In dit kader dient te worden opgemerkt dat het aantal geïnterviewde aanvragers niet hoog is. Mede vanuit privacyoverwegingen was het lastig om aanvragers te benaderen. Eén aanvrager was bereid zijn medewerking te verlenen.

Aan iedere geïnterviewde zijn in beginsel dezelfde vragen voorgelegd zoals weergegeven in bijlage A bij dit onderzoek. Een aantal geïnterviewden stelt het op prijs dat het met hen gehouden vraaggesprek niet een op een wordt weergegeven. Om die reden zijn de gehouden gesprekken in samenvattingen weergegeven. Daarnaast hebben sommige geïnterviewden meerdere functies, waarbij zij in de ene commissie voorzitter zijn en in een andere commissie lid of enerzijds aanvragers bijstaan en anderzijds zitting hebben in een schadeadviescommissie. De verschillende antwoorden zijn in hoofdlijnen verwerkt, gecategoriseerd en per categorie op alfabetische volgorde geplaatst.

■ **Algemene indruk advisering schadeadviescommissie**

Om te beginnen is alle geïnterviewden de vraag voorgelegd wat hun algemene indruk is van de advisering door schadeadviescommissies.

Complexiteit – De meeste geïnterviewden brengen naar voren dat de adviezen juridisch zeer deskundig zijn. Volgens sommigen van hen zijn de adviezen omvangrijk en complex en door ingewikkeld taalgebruik voor een verzoeker niet altijd te begrijpen. Uit de praktijk blijkt dat de verzoeker vaak de verordening niet leest en van het advies vaak alleen de samenvattende conclusie en niet de motivering. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat de drempel voor het indienen van een verzoek vaak hoog blijkt, maar dat de financiële prikkel erachter veelal de doorslag geeft om toch een verzoek in te dienen. Volgens hen zouden aan de verzoeker de te volgen procedure en het advies moeten worden uitgelegd.⁴⁴

Kwaliteit – Advisering door deskundigen is volgens de geïnterviewden absoluut noodzakelijk omdat het bestuursorgaan niet zelf kan en ook niet moet willen besluiten

⁴⁴ In dit kader wordt opgemerkt dat volgens de wetgever een element van een kenbare motivering is dat de vermelding op zodanige wijze moet geschieden dat zij voor de betreffende belanghebbende redelijkerwijs begrijpelijk is: *Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 109.*

zonder voorafgaande advisering. Het bestuursorgaan heeft lang niet altijd de gespecialiseerde kennis in huis. De samenstelling van adviescommissies is zeer divers en bestaat meestal uit een jurist als voorzitter en daarnaast uit twee deskundigen, bijvoorbeeld een accountant en een waardedeskundige. Daarnaast wordt een secretaris benoemd wiens rol is erop toezien dat de procedure goed en snel verloopt. Hij heeft onder ander tot taak het beleggen van een zitting, verslaglegging en het opstellen van conceptadviezen. Volgens het merendeel van de geïnterviewden is in 99% van de gevallen het advies van een deskundige commissie nuttig, belangrijk en onontbeerlijk. De adviezen komen volgens hen zorgvuldig tot stand en zijn door de bank genomen inhoudelijk gedegen en kwalitatief goed tot uitstekend, waardoor ze in procedures tot in hoogste instantie standhouden. Niet de kwaliteit maar de tijdigheid is het probleem, waarbij de vraag kan worden gesteld of het tempo van de advisering inderdaad lager is of dat de tolerantie van het publiek is gewijzigd. Goed onderzoek heeft tijd nodig en daardoor neemt de advisering vaak veel tijd in beslag. De voorzitters van de diverse schadeadviescommissies worden door een aantal geïnterviewden geprezen vanwege hun kwaliteit, kennis en ervaring; zij behoren tot de top van de schadevergoedingswereld. Een andere geïnterviewde geeft aan dat het in zeer grote projecten vanwege de hoeveelheid verzoeken gebruikelijk is dat meerdere adviescommissies worden ingeschakeld, waarbij eenduidigheid in de advisering van belang is. Soms is de kwaliteit van advisering minder en worden de mindere 'broeders' na onderling overleg tussen de voorzitters van de commissies in grote projecten bijgestuurd om de kwaliteit van de advisering op een hoog niveau te houden.

Onafhankelijkheid - Meerdere geïnterviewden stellen dat de commissie naar de aanvrager toe haar onafhankelijkheid dient te benadrukken. Een onafhankelijk advies van een deskundige commissie geeft de aanvrager meer vertrouwen en een oordeel van een onafhankelijke schadeadviescommissie wordt eerder aanvaard dan dat van het bestuursorgaan zelf. De aanvrager is al snel van mening dat hij aan het kortste eind trekt en het is belangrijk dat zijn wantrouwen wordt weggenomen door middel van een zekere objectivering. Voor wat betreft de objectiviteit wordt door een andere geïnterviewde opgemerkt dat hoewel de verschillende schadeadviescommissies worden samengesteld door de verschillende overheden deze toch vaak uit dezelfde personen bestaan. Volgens hem valt aan benadeelden niet te verkopen dat een persoon in de ene zaak plaats heeft in een onafhankelijke adviescommissie, terwijl hij in een ander project juist werkt vóór de overheid die deze commissie heeft ingesteld.

■ **Problematiek lange doorlooptijden**

In dit kader is de geïnterviewden gevraagd of de doorlooptijd bij advisering door een schadeadviescommissie door hem/haar als een probleem wordt ervaren en zo ja, waarom.

Communicatie – Een enkele geïnterviewde heeft de doorlooptijden juist niet als een probleem ervaren omdat steeds goed en voldoende gestructureerd werd gecommuniceerd met de belanghebbenden waaronder de verzoeker en het bestuur. Daarnaast zijn voortgangsrapportages opgesteld waarmee de termijnen goed werden bewaakt en de betrokkenen adequaat over de stand van zaken werden geïnformeerd.

Dwangmiddelen – Met regelmaat komt het volgens een geïnterviewde in een van de grote projecten voor dat een verzoeker die wordt bijgestaan door een professionele gemachtigde een aanzegging doet en het bestuursorgaan in gebreke stelt op grond van de Wet Dwangsom. Dit werkt kostenverhogend voor het bestuursorgaan omdat bij het uitblijven van een beslissing een dwangsom wordt verbeurd aan de aanvrager, die kan oplopen tot een maximum van €1260. Indien de vertraging is ontstaan door het

uitblijven van een advies, stuurt het bestuursorgaan bij de betreffende commissie erop aan dat het advies snel moet worden afgerond.

Geschonden rechtsgevoel – Volgens sommige geïnterviewden zijn de lange doorlooptijden niet te kwalificeren als een juridisch of maatschappelijk probleem. Eerder lijkt de burger het idee te hebben dat zijn rechtsgevoel is geschonden. Op het moment van het indienen van de schadevergoeding is het leed voor de verzoeker al geleden en dan gaat het alleen nog om geld. In geval van bedrijven die schade lijden kan dat bedreigend zijn voor hun voortbestaan, maar indien de bedrijfsvoering van een verzoeker daarvan niet afhankelijk is, maakt het voor de verzoeker in feite niet uit hoe lang het duurt. Bedrijven kunnen zich beroepen op de voorschotregeling die de meeste verordeningen kennen. Voor het bestuursorgaan is er wettelijke rente mee gemoeid, maar als dat bedrag wordt afgezet tegen de hoofdsom, blijkt het een klein percentage te zijn. In grote projecten kan de wettelijke rente daarentegen wel degelijk een rol spelen, omdat de verzoeker recht heeft op wettelijke rente vanaf de datum van ontvangst van het verzoek tot aan het besluit. In deze projecten namen aanvragen soms zeven tot acht jaar in beslag en loopt de wettelijke-renteverplichting enorm op.

Gevolgen bestuursorgaan – Namens sommige bestuursorganen werd aangegeven dat zij het op prijs stellen dat de advisering sneller verloopt, omdat zij dan weten welke kant de advisering opgaat, bijvoorbeeld op het gebied van het normaal maatschappelijk risico, de causaliteit en te hanteren drempelpercentages. Volgens hen is het wel een probleem dat de wettelijke rente doorloopt omdat de kosten van het project onnodig hoog oplopen. Voor het bestuursorgaan is het een visitekaartje om te tonen dat schadeverzoeken van benadeelden serieus en met zorg in behandeling worden genomen. Omwille van de zorgvuldigheid wordt door een bestuursorgaan een zeer deskundige commissie ingeschakeld die vervolgens veel te lang de tijd neemt voor de advisering. In een enkel project is de plaatselijke media door de ondernemers erbij betrokken die een zeer negatief en eenzijdig verhaal naar buiten hebben gebracht. Het algemeen bestuur eiste daarop uitleg en verantwoording. Zodra het om geld gaat, voelen verzoekers zich vaak onmiddellijk benadeeld. Indien het bestuursorgaan een project op een correcte wijze afwerkt dan levert dat credits op. Als het totale traject te veel tijd in beslag neemt, leidt dat bij verzoekers tot frustratie en raakt men die credits onmiddellijk kwijt. Het bestuursorgaan wordt aangesproken op (te) lange doorlooptijden en niet de schadeadviescommissie.

Verwachting verzoeker – Een aantal geïnterviewden geeft aan dat sommige verzoekers financieel bezien het water aan de lippen staat. Deze verzoekers willen ondanks de mogelijkheid van bevoorschotting graag zo spoedig mogelijk weten waar zij aan toe zijn. De verwachting van de verzoeker is meestal hooggespannen en hij is veelal diep getroffen door de ingrepen. Het traject duurt vaak veel langer dan in de verordening wordt voorgespiegeld. Volgens deze geïnterviewden is uiteindelijk ook de verzoeker gebaat bij een kwalitatief hoogstaand advies waarvoor uitgebreid de tijd is genomen. Beter een goed gemotiveerd afwijzend besluit dan een slecht gemotiveerd toewijzend besluit. Ondanks de wettelijke renteteller willen verzoekers een zaak liefst zo snel mogelijk afsluiten. Daarnaast merken enkele geïnterviewden op dat de verfijning van het juridisch stelsel moeilijk aan verzoeker is uit te leggen. In planschadeverzoeken bijvoorbeeld vindt eerst maximalisering van het bestemmingsplan plaats waarna de nieuwe situatie wordt vergeleken met de oude. Vaak krijgen verzoekers in dat geval geen vergoeding, hetgeen zij niet begrijpen.

Wetgever en rechtspraak – Enkele geïnterviewden zijn de mening toegedaan dat de tijdigheid van besluiten juist steeds meer als een probleem naar voren wordt

geschoven door de wetgever en de rechtspraak. Via de wetgever komt dit tot uiting omdat deze tijdigheid zoveel mogelijk aan banden wenst te leggen zoals in de Wet dwangsom opgenomen in de Awb. In de rechtspraak komt dit tot uiting door uitspraken van het EHRM met betrekking tot overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM waarbij psychische belasting wordt verondersteld en waaruit binnen de Nederlandse rechtspraak is voortgevloeid dat een bedrag van 500 euro per half jaar overschrijding door het bestuursorgaan dient te worden vergoed.⁴⁵

■ **Oorzaken lange doorlooptijden**

De geïnterviewden is vervolgens gevraagd wat volgens hen oorzaken van de lange doorlooptijden bij advisering door een schadeadviescommissie zijn.

Agenda – Meerdere geïnterviewden geven aan dat het inplannen van een hoorzitting waarbij de verzoeker eventueel bijgestaan door een adviseur, vertegenwoordigers van het bestuursorgaan, de leden van de schadeadviescommissie en de secretaris aanwezig dienen te zijn, moeizaam verloopt. Er zijn in dat geval zoveel personen betrokken, dat het welhaast onmogelijk is om binnen kort tijdsbestek een hoorzitting in te plannen. Verder moet de kwestie worden besproken door de leden van de schadeadviescommissie en moet er na de hoorzitting een conceptadvies worden opgesteld dat na becommentariëring door de leden van de adviescommissie naar bestuursorgaan en verzoeker wordt gezonden. Deze krijgen vervolgens weer een termijn om hierop te reageren waarna het definitieve advies wordt vastgesteld. Dit alles neemt veel tijd in beslag.

Fouten – Een andere verdragingsfactor volgens sommige geïnterviewden ontstaat door fouten die soms in de beginfase van een project worden gemaakt. Een voorbeeld van een geïnterviewde betreft een bestuursorgaan dat in het kader van een voorschotregeling zelf onderzoek had verricht en daarvoor gegevens had opgevraagd bij de verzoeker. Achteraf is gebleken dat deze gegevens alleen in de fase van het bepalen van het voorschot konden worden gebruikt. Op het moment dat de betreffende dossiers door de schadeadviescommissie in behandeling werden genomen, bleken deze dossiers voor de commissie incompleet te zijn en moesten voor een tweede maal gegevens worden opgevraagd bij de verzoeker. Soms bleek in de fase van de hoorzitting dat nog meer gegevens waren benodigd waardoor een aantal verzoekers in het betreffende project maar liefst drie keer gegevens moesten aanleveren. Het moge volgens de betreffende geïnterviewden duidelijk zijn dat dat enorm veel tijd kost. Niet alleen het bestuursorgaan maar ook een schadeadviescommissie begaat wel eens een fout. Een voorbeeld van een andere geïnterviewde is een project waarin een aantal verzoekers na de hoorzitting werd gevraagd om aanvullende gegevens in te sturen. De betreffende verzoekers hebben ieder afzonderlijk deze gegevens keurig op tijd ingezonden naar het secretariaat. Het secretariaat heeft vervolgens de verschillende door de verzoekers aangeleverde stukken gezamenlijk in één envelop aan de adviescommissie gezonden. De adviescommissie merkte op haar beurt niet op dat de envelop stukken uit verschillende zaken bevatte, waardoor het proces van conceptadvisering aanzienlijk werd vertraagd.

Hoeveelheid verzoeken – In de hele grote projecten speelt volgens meerdere geïnterviewden de hoeveelheid verzoeken een grote rol. Het gaat hierbij om aantallen van 5000 en 1100 verzoeken die tevoren niet waren voorzien. In die gevallen vormt de capaciteit een probleem. In het project met 5000 verzoeken zijn in totaal ongeveer veertien à vijftien schadeadviescommissies ingesteld die elk honderden aanvragen

⁴⁵ Zie recent: Rb. Haarlem, 10 mei 2012, *LJN* BW5697.

moest behandelen. Elke woning moest worden opgenomen en in iedere zaak moest een advies worden geschreven. De leden van de verschillende adviescommissies hebben daarnaast ook nog geheel ander werk. De doorloopsnelheid zou kunnen worden verhoogd door meer adviescommissies in te schakelen, maar mogelijk gaat dat ten koste van de kwaliteit. De beste mensen zijn al gekozen om zitting te nemen in de reeds bestaande adviescommissies. Daarnaast was het secretariaat van het betreffende schadeschap niet berekend op de grote hoeveelheid aanvragen. Het secretariaat beschikte over te weinig mankracht waardoor een 'bottleneck' ontstond. Verder speelt ook mee dat het aanbod van zaken zich niet laat sturen. De ene week komen er twee verzoeken binnen en de andere week twintig. Dit kan piekdrukte en daarmee samenhangende vertraging veroorzaken.

Rechtspraak – In een van de grote projecten moesten volgens enkele geïnterviewden bepaalde proefprocessen worden afgewacht. Sommige uitspraken van de rechtbank en de Raad van State deden het hele stelsel van advisering op zijn grondvesten schudden waardoor alle zaken onmiddellijk stil werden gelegd. Op grond van die jurisprudentie moesten namelijk de advisering en de daaraan inherente besluitvorming worden aangepast. Daarnaast speelt volgens een enkele geïnterviewde een rol dat de rechter de schade bij nadeelcompensatie in concreto toetst, in die zin dat de rechter concrete schadebedragen wil zien en zich niet baseert op geschatte bedragen zoals in het onteigeningsrecht gebruikelijk is. Omdat bijvoorbeeld voor het bepalen van exacte inkomensschade langere tijd nodig is, is het voor de commissie lastig om zich aan termijnen te houden. Voor onderzoek naar bijvoorbeeld inkomensschade wordt in de verordeningen geen ruimte geboden. Hiervoor zouden voorzieningen moeten worden getroffen. De beoordeling van grondlawaai bijvoorbeeld is in de Schipholzaken niet meegenomen. Dit nieuwe fenomeen betreft net als fijnstofproblematiek informatie die er op het moment van het besluit niet was en waarvoor aanvullend onderzoek is vereist. Hiervoor moeten externe bureaus worden ingeschakeld en dat kost tijd. Ook hiermee is bij het bepalen van de termijnen geen rekening gehouden.

Schaarste specialisten – Enkele geïnterviewden meldden dat in de tijd dat er veel grote infrastructurele projecten naast elkaar liepen er te veel werk was voor te weinig gespecialiseerde mensen. Eerst sinds de jaren '90 is min of meer in de jurisprudentie de verplichting geregeld voor een bestuursorgaan om een adviescommissie in te schakelen bij de besluitvorming. Het is gebruikelijk en vaak ook voorgeschreven dat een commissie bestaat uit een jurist en twee taxateurs of een taxateur en een accountant bijvoorbeeld met de nodige ervaring en deskundigheid.

Vertraging bij accountant – Een groot aantal van de geïnterviewden noemde als oorzaak van vertraging steeds dezelfde accountant. Deze accountant wordt zeer deskundig bevonden, maar zijn berekeningen laten vaak lang op zich wachten. Mogelijke oorzaak volgens deze geïnterviewden is een capaciteitsprobleem op het kantoor van de betreffende accountant. Hij zou volgens hen in een eerder stadium meerdere medewerkers moeten inschakelen voor assistentie.

Vertraging in voortraject – De lange doorlooptijden zijn volgens een enkele geïnterviewde niet altijd terug te brengen naar de lange termijn van advisering. Ook in het voortraject waarop de schadeadviescommissie geen grip heeft, ontstaat vertraging. De ambtelijke molens draaien volgens hem zeer langzaam en ambtenaren hebben er niet altijd zicht op bij welke ambtenaar of deskundige de zaak op het bureau moet komen. Daarnaast is vaak in verordeningen opgenomen dat het bestuursorgaan beoordeelt of advisering door een schadeadviescommissie nodig is. Dat beoordelingstraject neemt ook de nodige tijd in beslag. Daar waar de ene

geïnterviewde van mening is dat niet het bestuursorgaan maar de voorzitter van de schadeadviescommissie dient te beoordelen of advisering van de schadeadviescommissie wenselijk is, is een andere geïnterviewde een tegenovergestelde mening toegedaan omdat de vertraging juist bij de beoordeling door de voorzitter zou ontstaan.

Verzamelen/verstrekken gegevens – Meerdere geïnterviewden geven aan dat de materie vaak zeer complex en van een exacte feitenkennis afhankelijk is. Dit vereist veel uitzoekwerk door bijvoorbeeld een accountant in de vorm van het verzamelen en analyseren van de cijfers. In geval van vermogensschade zijn veel financiële gegevens benodigd van de verzoekende ondernemer. Ook het wachten op de cijfers zoals een jaarrekening van een bedrijf vormt een oorzaak van termijnoverschrijding. Enkele geïnterviewden wijzen erop dat ondernemers niet alle financiële gegevens onmiddellijk beschikbaar hebben. In geval van kleine ondernemers volgen de cijfers van diens accountant sneller dan bij grote ondernemingen zoals Blokker of Hema. Ook berekeningen in de horecabranche nemen langere tijd in beslag, omdat pas achteraf het toerisme en evenementen in het betreffende jaar kunnen worden bekeken. In een van de projecten waren de ondernemers volgens een geïnterviewde zonder duidelijk aantoonbare reden erg traag met het aanleveren van gegevens. Het blijft natuurlijk wel een samenwerking tussen een verzoeker en het bestuur waarbij van een volledige samenwerking mag worden uitgegaan. Een secretaris viel op dat de opdrachtgever in zijn opdrachtbevestiging de eis had geformuleerd dat advisering door de schadeadviescommissie binnen de daartoe gestelde termijn moest plaatsvinden, maar dat deze opdrachtgever zelf niet alle benodigde gegevens aan de commissie had verstrekt. Er werd bijvoorbeeld verwezen naar bestemmingsplannen op de site van het betreffende bestuursorgaan of op 'ruimtelijkeplannen.nl' maar het daarop gepubliceerde plan bleek niet te kloppen. Duidelijk is dat de informatieverstrekking vanuit de overheid nog wel eens te wensen overlaat, hetgeen de nodige vertraging veroorzaakt.

Werkdruk – Meerdere geïnterviewden geven aan dat de werkdruk bij zowel de leden van de schadeadviescommissie als die bij het bestuursorgaan een rol spelen. Soms worden individuele zaken binnengehaald door een commissie die bij drukte opzij worden geschoven omdat er geen fatale termijn bestaat waaraan de adviseur zich dient te houden. Ook komt het voor dat een deskundige op zijn eigen kantoor helemaal geen capaciteit heeft om een en ander op te vangen. In die gevallen zou het volgens de geïnterviewden beter zijn dat de adviseur aangeeft niet voor tijdige advisering te kunnen zorgdragen en doorverwijst naar een ander kantoor.

■ ***Aanscherping termijnen***

De geïnterviewden is voorts gevraagd waarom termijnen volgens hen nooit zijn scherp gesteld en wat zij vinden van de gedachte om dat te doen door middel van sancties die de leden van de schadeadviescommissies zelf raken in bijvoorbeeld honorarium.

Afname werk – Volgens een enkele geïnterviewde kan sanctionering bij termijnoverschrijding eigenlijk worden beschouwd als mosterd na de maaltijd omdat de grote infrastructurele projecten zijn afgewerkt. Hierdoor neemt de werkdruk voor deskundigen in schadeadviescommissies af en kunnen termijnen beter worden nageleefd. Daarnaast worden veel projecten tegenwoordig aanbesteed. Binnen het aanbestedingsrecht is het gebruikelijk dat harde voorwaarden worden gesteld voor wat betreft termijnen. Worden termijnen niet gehaald, dan wordt niet betaald. Maar ook hier geldt volgens de geïnterviewde dat dat uiteindelijk ten koste van de kwaliteit gaat.

Afwenteling kosten – Enkele geïnterviewden zijn de mening toegedaan dat de kosten die voortvloeien uit de Wet dwangsom in geval van termijnoverschrijding door de schadeadviescommissie, juist op die commissie dienen te worden afgewenteld. Een bestuursorgaan mag volgens hen verwachten dat zeer deskundige en gespecialiseerde adviseurs op het gebied van nadeelcompensatie minder tijd nodig hebben voor de advisering dan adviseurs die minder thuis zijn in de materie. Een andere geïnterviewde gaf aan dat onlangs een boete die voortvloeide uit de Wet dwangsom door het bestuursorgaan is afgewenteld op de schadeadviescommissie. Dit is naar zijn oordeel geen goede ontwikkeling, evenmin als het vastleggen van een sanctie in de wet. Het belang van de zaak is er uiteindelijk niet mee gediend. In geval van sanctionering in de wet is de schadeadviescommissie creatief genoeg om iets te bedenken ter voorkoming hiervan, bijvoorbeeld door vast een conceptadvies uit te brengen terwijl niet grondig naar de zaak is gekeken. In dat geval wordt wel voldaan aan de termijn, maar gaat het ten koste van de kwaliteit. Indien wordt gestuurd op kosten dan wordt minder aandacht besteed aan kwaliteit, aldus de geïnterviewde.

Ingebrekestelling – De verzoeker heeft de mogelijkheid om naar de rechter te stappen voor een ingebrekestelling, maar deze stap wordt volgens enkele commissieleden niet gauw genomen. In geval van een door de rechter erkende ingebrekestelling is dat een zodanig probleem dat het betreffende dossier met voorrang moet worden behandeld. Indien het dossier dan bijvoorbeeld in de conceptfase ligt, wordt bekeken of aan de hand van het liggende concept een definitief advies kan worden opgesteld. Inzake het project met meer dan 5000 aanvragen is het betreffende schadeschap slechts eenmaal in gebreke gesteld door middel van een brief. Deze zaak werd opgelost door de verzoeker het probleem uit te leggen en een oplossing voor te stellen. Hieruit blijkt dat communicatie een belangrijk middel is.

Relatieve onderbetaling – Verder wordt door een geïnterviewde opgemerkt dat voor wat betreft de aan deskundigen toegekende honoraria soms sprake is van een relatieve onderbetaling. Het is voor deskundigen die aan een grote organisatie zijn verbonden problematisch zich te verantwoorden omdat zij voor lagere tarieven moeten werken, terwijl zij op hetzelfde moment tegen hogere tarieven kunnen worden ingezet in andere zaken. Een sanctionering in de vorm van een korting op het uurtarief is dan ook niet wenselijk, behalve in geval van schromelijk falen of wanprestatie van de commissieleden.

Schaarste adviseurs – Meerdere geïnterviewden waren de mening toegedaan dat ten tijde van de grote projecten het aantal adviseurs die zich presenteerden als schadeadviseur, beperkt was. Met de grote projecten en de wijzigingen in de rechtspraak van de Raad van State, die veel ruimhartiger is geworden, zijn er veel meer adviseurs gekomen. Schadeadviseur kent geen beschermde titel en er is geen toezicht. Om die reden zou het goed zijn om via de wetgeving in te grijpen. Daarnaast speelde vroeger het tijdigheidsaspect veel minder een rol dan nu. Sinds 2005 is het mogelijk om de kosten af te wentelen op derden. Door deze derden wordt verantwoording gevraagd en daarmee wordt voor bestuursorganen inzichtelijk dat de overheadkosten heel erg hoog zijn. Bij een relatief lage claim kan het volgens de geïnterviewden gebeuren dat de deskundigenkosten en de ambtelijke belasting hoger blijken te zijn. De bestuurlijke doelmatigheid, ofwel het effectief omgaan met overheidsgeld, komt in dat geval in het gedrang. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat uiteindelijk de burger de kosten betaalt en dat om die reden de kosten in de hand moeten worden gehouden.

Weinig zinvol – Volgens het merendeel van de geïnterviewden is het scherp stellen van termijnen en het geven van een financiële prikkel weinig zinvol omdat dit ten koste van de zorgvuldigheid en impliciet de kwaliteit gaat. Daarnaast bestaat de kans dat gerenommeerde adviseurs geen zitting meer nemen in adviescommissies omdat zij kwaliteit belangrijker vinden dan het halen van termijnen. Ook is het volgens hen weinig zinvol omdat de termijnen waaraan de schadeadviescommissies zich ingevolge de verschillende verordeningen dienen te houden, in de lijn met de jurisprudentie, termijnen van orde zijn en niet fataal. Eerst sinds de invoering van de Wet Dwangsom wordt termijnoverschrijding als een probleem ervaren door bestuursorganen. Een geïnterviewde vreest dat indien een sanctie wordt opgenomen in de wet, achter de schermen mogelijk de discussie plaatsvindt over de vraag wat precies de oorzaak is van de termijnoverschrijding en wie de termijn nu eigenlijk heeft overschreden. Ook op deze manier doe je volgens hem de kwaliteit geweld aan. Daarnaast bestaat in zijn optiek het gevaar voor no cure no pay-discussies en Amerikaanse toestanden. Vergeleken bij omringende landen is volgens hem in Nederland door de jaren heen al een claimcultuur ontstaan.

■ **Verbeterpunten ter verkorting van doorlooptijden**

Een van de vragen in het interview zag op verbeterpunten. De geïnterviewden is gevraagd of zij verbeterpunten konden bedenken waardoor de doorlooptijden in het adviseringstraject worden verkort.

Beoordeling – Een enkeling is de mening toegedaan dat de beoordeling of voor de besluitvorming op een aanvraag om schadevergoeding een advies van de schadeadviescommissie is vereist, niet door de voorzitter, maar door de secretaris werkzaam bij het bestuursorgaan zou moeten plaatsvinden. Deze manier van aanpak bespaart tijd en geld omdat het niet nodig is om alle verzoeken die binnenkomen door te sturen naar de adviescommissie. Zaken op het gebied van bijvoorbeeld ontvankelijkheid kan het bestuursorgaan prima zelf afhandelen. Bovendien zou het volgens een andere geïnterviewde in verzoeken waarin de vordering laag is, te kostbaar zijn om een commissie in te schakelen.

Capaciteit – Voldoende personeel is volgens meerdere geïnterviewden een van de belangrijkste actiepunten. Sommige ambtenaren hebben een (te) groot takenpakket en om die reden duurt het driekwart jaar voordat de informatie aan de schadeadviescommissie wordt aangeleverd. Het bestuursorgaan zou dit kunnen oplossen door meer ambtenaren vrij te maken voor het betreffende project. Het capaciteitsprobleem geldt in de ogen van sommige geïnterviewden ook voor de deskundigen. Indien de werkdruk hoog is, moeten zij efficiënter te werk gaan en bijvoorbeeld op tijd medewerkers inschakelen om hen te assisteren. Ook zouden deskundigen bij het verzoek om zitting te nemen in een commissie eerlijk moeten aangeven dat termijnen niet kunnen worden gehaald vanwege werkdruk en dat het daarom beter is dat de opdracht naar een ander gaat.

Communicatie – Een aantal geïnterviewden gaf aan dat het belangrijk is dat er in geval van piekbelasting vanuit de schadeadviescommissie goed wordt gecommuniceerd. Zowel het bestuursorgaan als de verzoeker dienen op tijd gemotiveerd te worden meegedeeld dat termijnen niet worden gehaald. Niet alleen tijdens de procedure, maar ook reeds in het voortraject is een belangrijk winstpunt te halen op het gebied van communicatie. De verzoekers moeten volgens hen al in het voortraject worden betrokken en uitgelegd wat de te volgen procedure is en welke stukken zij voor advisering dienen aan te leveren. In grote projecten waar meerdere schadeadviescommissies naast elkaar werken, zou het goed zijn dat periodiek overleg

plaatsvindt tussen de voorzitters onderling en met de opdrachtgever. Hierbij dienen concrete afspraken over de planning te worden gemaakt, waaraan beide partijen zich strikt dienen te houden. Door het maken van afspraken raken leden van adviescommissies weer gemotiveerd.

Dossiers – Sommige geïnterviewden betoogden dat het belangrijk is dat het bestuursorgaan de adviescommissie tijdig van complete informatie voorziet. Dossiers worden nogal eens incompleet aangeleverd. In de praktijk blijkt dan dat bijvoorbeeld het bestemmingsplan ontbreekt of een akoestisch onderzoek. Bestuursorganen zouden een efficiëncyslag kunnen slaan door in projectgerichte gevallen per dossier stukken aan te leveren als de kadastrale kaart, kaarten met contouren en begrenzing, akten enzovoorts. Omdat ook de technische aspecten in dossiers belangrijk zijn, zou vanuit het bestuursorgaan technische ondersteuning moeten worden geleverd aan de adviescommissie. Andere geïnterviewden zijn weer van mening dat vanuit de adviescommissie het inventariseren van dossiers zou kunnen worden verbeterd en eerder zou moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld bij de intake. In standaardprojecten zou gebruik kunnen worden gemaakt van een basale checklist voor benodigde stukken.

Opdrachtbevestiging – Enkele geïnterviewden wezen op het feit dat in de opdrachtbevestiging aan de adviescommissie of in de algemene voorwaarden termijnen zouden moeten worden vastgelegd en scherp gesteld. Indien een van partijen zich niet aan de afspraken houdt, is het mogelijk om op grond van de opdrachtbevestiging te sanctioneren. Het zou zelfs zo ver kunnen gaan dat een opdrachtgever aan deskundigen van schadeadviescommissies die met grote regelmaat termijnen overschrijden, geen opdrachten meer verstrekt. Verder zou volgens geïnterviewden in de opdrachtbevestiging kunnen worden vastgelegd dat een deskundige die zich niet aan termijnen houdt uit de betreffende commissie wordt gehaald, als tenminste ‘van buitenaf’ kan worden vastgesteld welk commissielid de ‘schuldige’ is. Anderzijds kan in de opdrachtbevestiging worden vastgelegd dat de termijn van advisering pas begint te lopen op het moment dat het bestuursorgaan aan de adviescommissie een compleet dossier heeft aangeleverd. Onderdeel van de opdrachtbevestiging zou verder kunnen zijn dat een bepaald aantal adviezen wordt gegarandeerd waarbij commissies worden betaald op het aantal afgewerkte dossiers en worden uitbetaald op het moment dat zij een advies gereed hebben. Volgens sommigen zou een vaste fee in plaats van een honorarium op basis van uurtarief een optie zijn.

Termijnbewaking – Het bewaken van termijnen en tijdig rappelleren is volgens meerdere geïnterviewden zeer belangrijk. De termijnbewaking vanuit het bestuursorgaan zou beter moeten zijn; de opdrachtgever moet bovenop de termijnen zitten. Ook de secretaris van de schadeadviescommissie speelt daarbij een belangrijke rol. Hij of zij is de spin in het web en moet erop toezien dat gegevens tijdig en juist worden aangeleverd vanuit verzoeker en bestuursorgaan.

Verordening

a. Procedurestappen – De verordening zou volgens meerdere geïnterviewden zodanig moeten worden gewijzigd dat door het verwijderen van enkele procedurestappen de procedure wordt versneld. In een aantal verordeningen is deze wijziging reeds doorgevoerd. Bij de hoorzitting zouden niet alle partijen tegelijkertijd hoeven worden gehoord. Verder kan de verplichting tot een conceptadvies worden verwijderd. Volgens sommigen dienen in de verordening niet alleen voor de schadeadviescommissie termijnen te worden gesteld maar ook voor het bestuursorgaan en de aanvrager. Indien een aanvrager niet tijdig stukken aanlevert, wordt niet geadviseerd. Een andere

mogelijkheid is om de termijn voor het adviseringstraject te laten starten zodra alle stukken compleet zijn.

b. Samenstelling – In de verordeningen zou een flexibilisering van de samenstelling van een commissie moeten worden ingebouwd. Volgens een geïnterviewde betreft een derde in grootschalige projecten zogenoemde repeteerzaken. Voor die gevallen moet in de verordening meer ruimte worden gecreëerd voor de secretaris om zelf zaken af te doen. Hiermee bevordert de opbouw van ervaring en kennis waarmee je continuïteit waarborgt. Indien je aanstuurt op kosten en om die reden bijvoorbeeld een ambtelijk secretaris aanstelt, dan verlies je naast je onpartijdigheid ook de waarborg voor continuïteit en duurzaamheid van de advisering. In andere gevallen die bijvoorbeeld alleen draaien om het punt van de voorzienbaarheid kan volgens sommige geïnterviewden heel goed de voorzitter alleen adviseren. Het zou daarnaast aan te raden zijn om commissies primair uit een of twee personen te laten bestaan, waarbij in zeer complexe situaties kan worden gekozen voor een driemanformatie. De voorzitter dient volgens hen altijd een jurist te zijn. Vaak wordt een schadeadviescommissie aangesteld voor onbepaalde periode. Beter zou zijn om schadeadviescommissies aan te stellen voor een periode van bijvoorbeeld maximaal drie jaar. Zo kan de deskundigheid van de schadeadviescommissie als het ware up-to-date worden gehouden, aldus enkele geïnterviewden.

c. Sturingsmacht – Anderen zijn de mening toegedaan dat de voorzitter op basis van de verordening meer sturingsmacht moeten krijgen, zodat de voorzitter de commissieleden beter kan aansturen. Indien een commissielid niet toekomt aan tijdige advisering, zou de voorzitter een ander kunnen inschakelen. Voorts bepalen de meeste verordeningen thans dat alleen de voorzitter mag adviseren samen met deskundigen. Het zou mogelijk moeten zijn volgens enkele geïnterviewden dat de voorzitter een medewerker van zijn kantoor inschakelt om feiten- en cijferonderzoek te doen op basis waarvan de voorzitter als eindverantwoordelijke adviseert. Zo sla je twee vliegen in een klap: het werkt kostenbesparend omdat de medewerker vaak een goedkoper uurtarief heeft dan de zeer deskundige voorzitter en daarnaast wordt bij inschakeling van hulp de termijn wel gehaald. Bovendien bouwen de medewerkers de nodige ervaring op.

5.2 Dossieronderzoek

Voor dit onderdeel is een inmiddels afgerond project waarvan de gegevens beschikbaar waren, onderzocht op de doorlooptijden omdat deze tot klachten hebben geleid. In het kader van de privacy wordt niet gemeld welk project het betreft. In totaal zijn 21 dossiers onderzocht. Bij het in kaart brengen van de doorlooptijden vallen twee fasen te onderscheiden: de fase voorafgaand aan het advies (hierna: fase I) en de fase waarin het advies tot stand komt (hierna: fase II). In fase I wordt het verzoek om schadevergoeding in behandeling genomen en wordt opdracht verstrekt aan de schadeadviescommissie. In fase II wordt een hoorzitting gehouden, een conceptadvies opgesteld, bedenkingen geuit tegen het conceptadvies en verwerkt, waarna het definitieve advies wordt opgesteld.

Fase I – Na ontvangst van het verzoek door het bestuursorgaan wordt het verzoek ter behandeling doorgezonden naar de schadeadviescommissie. Eén verzoek is eerst na anderhalf jaar doorgezonden. Deze verzoeker heeft van het bestuursorgaan de mededeling ontvangen dat zijn verzoek prematuur is en voor doorzending aan de adviescommissie wordt aangehouden tot een nader te bepalen datum. Doorzending van alle andere verzoeken varieert van vier tot maximaal acht weken. De betreffende verordening stelt voor deze fase een maximum termijn van twaalf weken zodat geen sprake is van termijnoverschrijding.

Fase II – In deze fase valt een drietal subfasen te onderscheiden:

- a. de fase van in handen van de commissie stellen van het verzoek tot aan de hoorzitting
- b. de fase van de hoorzitting tot aan bekendmaking van het conceptadvies
- c. de fase van bekendmaking van het conceptadvies tot aan het vaststellen van het definitief advies.

Subfase a: verzoek in handen commissie – hoorzitting – In vier gevallen heeft verzoeker te kennen gegeven af te willen zien van een hoorzitting en in één geval is verzoeker niet komen opdagen. Opmerking verdient dat gelet op het aantal verzoeken is getracht om zoveel mogelijk hoorzittingen te clusteren. In de gevallen waarin een hoorzitting is ingepland, vindt deze plaats binnen een termijn variërend van minimaal negen weken tot maximaal 34 weken. In de verordening is geen termijn gesteld waarbinnen de hoorzitting dient plaats te vinden. Indien echter reeds in deze fase de termijn gemiddeld twintig weken bedraagt, is het voor een adviescommissie welhaast onhaalbaar om binnen maximaal 24 weken nadat de aanvraag in handen van deze commissie is gesteld, het conceptadvies kenbaar te maken zoals bepaald in de verordening.

Subfase b: hoorzitting – bekendmaking conceptadvies – Deze fase vergt de meeste tijd. De termijnen variëren van minimaal acht maanden tot maximaal dertig maanden, met een gemiddelde van 17 maanden (73 weken). In de verordening is voor deze fase maximaal 24 weken gesteld. Bij een gemiddelde doorlooptijd van 73 weken kan worden gesproken van een forse termijnoverschrijding. Uit nadere bestudering blijkt dat de lange doorlooptijd grotendeels is te wijten aan het feit dat aan partijen een zogenoemd algemeen beoordelingskader ter goedkeuring is toegezonden. Dit algemeen beoordelingskader is een soort tussenadvies dat van betekenis is voor een betrekkelijk groot aantal zaken. Het bestuursorgaan conformeerde zich niet aan de berekeningen die in dat kader door Grontmij waren uitgevoerd en daarom werd eerst na deze fase gemeld dat het betreffende verzoek in behandeling werd genomen. Deze manier van werken heeft een vertraging van negen maanden (39 weken) opgeleverd. Met aftrek van deze periode bedraagt de gemiddelde doorlooptijd ook nog altijd 34 weken, hetgeen een overschrijding van tien weken inhoudt. Nadere bestudering leert hier dat in het overgrote deel van de gevallen de verzoeker laat is met het aanleveren van de benodigde gegevens. Hierbij dient te worden opgemerkt dat alle verzoekers gegevens in het kader van hun bedrijfsvoering is gevraagd, hetgeen doorgaans een langere tijd vergt vanwege de jaarcijfers die moeten worden afgewacht. Voorts verdient opmerking dat het advies van de accountant in de betreffende adviescommissie niet zo lang op zich liet wachten dan gelet op de interviews vermoed. De termijn van advisering door deze accountant varieert van een maand (vier weken) tot één uitschieter van negen maanden (39 weken), waarbij het overgrote deel van de adviezen na drie maanden (dertien weken) gereed is.

Subfase c: bekendmaking conceptadvies – vaststellen definitief advies – De verordening schrijft voor dat binnen vier weken na de datum van verzending van het conceptadvies bedenkingen kenbaar kunnen worden gemaakt. Vervolgens dient de adviescommissie binnen een maximale termijn, inclusief verdagingsmogelijkheid, van in totaal acht weken na het verstrijken van de termijn voor bedenkingen haar advies definitief vast te stellen. In dertien zaken zijn bedenkingen kenbaar gemaakt. De termijnen variëren van minimaal een halve week tot maximaal acht weken. In acht van

de dertien zaken heeft men zich aan de termijn van de verordening gehouden. In dit gedeelte schuilt een vertraging van vier weken, waarvoor geen direct aanwijsbare reden uit de betreffende dossiers blijkt. De totale termijn vanaf de bekendmaking van het conceptadvies tot aan het definitieve advies bedraagt minimaal negen weken en maximaal 52 weken, met een gemiddelde van achttien weken. De verordening schrijft maximaal twaalf weken voor. Dit betekent een overschrijding van gemiddeld zes weken. Uit nader onderzoek blijkt deze overschrijding te wijten aan het verwerken van de bedenkingen in het advies inclusief de reactie daarop van de schadeadviescommissie.

5.3 Deelconclusie

Volgens de geïnterviewden beschikt het bestuursorgaan lang niet altijd zelf over de gespecialiseerde kennis en daarom is advisering door een onafhankelijke schadeadviescommissie onontbeerlijk. Het merendeel van de geïnterviewden vindt dat in zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de advisering door schadeadviescommissies van een kwalitatief hoogstaand niveau is die in procedures tot in hoogste instantie standhoudt. De adviezen zijn volgens sommige geïnterviewden zeer uitgebreid en complex en door ingewikkeld taalgebruik niet altijd voor de verzoeker te begrijpen. Het indienen van een verzoek om schadevergoeding door een burger blijkt volgens geïnterviewden in de praktijk niet zo laagdrempelig te zijn als verwacht. Niet de kwaliteit maar de tijdigheid van adviseren blijkt in de praktijk een probleem, waarbij de vraag kan worden gesteld of het tempo van de advisering inderdaad lager is of dat de tolerantie van het publiek is gewijzigd.

De lange doorlooptijden worden door bestuursorganen ervaren als een probleem vanwege de kosten die de oplopende wettelijke renteverplichtingen met zich brengen. Daarnaast blijkt uit een tijdige en correcte afhandeling van schadeverzoeken zorgvuldigheid van het bestuursorgaan. Verzoekers ervaren de lange doorlooptijden als een probleem omdat zij graag snel willen weten waar zij aan toe zijn. Ondanks de voorschotregeling uit de verordening kan dit in het kader van de bedrijfsvoering voor ondernemers van essentieel belang zijn. De wetenschap dat de wettelijke rente-teller loopt vanaf indiening van het verzoek kan voor verzoekers een verzachtende omstandigheid zijn. Door de wetgever en de rechtspraak wordt het probleem van niet tijdige advisering naar voren geschoven. De wetgever tracht de tijdigheid van advisering aan banden te leggen middels bijvoorbeeld de Wet dwangsom. In lijn met de Europese rechtspraak kent de Nederlandse rechter de verzoeker een vergoeding toe vanwege psychische belasting die wordt verondersteld door overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in art. 6 EVRM.

De vertraging in het adviseringstraject kent volgens de geïnterviewden meerdere oorzaken. In hele grote projecten is het grote aantal aanvragen om schadevergoeding een van de belangrijkste problemen, omdat het vaak ontbrak aan mankracht op het secretariaat van het betreffende schadeschap. Het verzamelen en analyseren van gegevens kost de nodige tijd, omdat gegevens vaak door bestuursorgaan of verzoeker incompleet en niet tijdig worden aangeleverd. Een andere belangrijke oorzaak van vertraging is de werkdruk bij de leden van de schadeadviescommissie. Soms schakelt de adviseur te laat medewerkers in voor assistentie of ontbreekt het hem aan extra mankracht. Ook binnen het bestuursorgaan speelt capaciteitsgebrek een grote rol omdat ambtenaren vaak te veel taken hebben. In de grote projecten vertraagden gerechtelijke uitspraken het adviseringstraject omdat de advisering en besluitvorming dienovereenkomstig moesten worden aangepast. In weer andere gevallen kent het procedurele traject in de verordening te veel stappen, waarbij vertraging kan optreden

en termijnen niet haalbaar zijn. Het inplannen van een hoorzitting blijkt moeilijk omdat er zoveel personen bij betrokken zijn zodat het welhaast onmogelijk is de zitting op korte termijn te laten plaatsvinden.

Sanctionering in de vorm van korten op het honorarium van de commissieleden of sanctionering in de wet wordt door de geïnterviewden als weinig zinvol geacht omdat dit ten koste van de zorgvuldigheid en de kwaliteit gaat. Omdat de functie schadeadviseur geen beschermde titel kent en er geen toezicht is, zou het volgens enkele geïnterviewden goed zijn om op dat gebied juist wel via de wet in te grijpen. Sanctionering in de vorm van een korting op het uurtarief zou wel mogelijk moeten zijn in geval van schromelijk falen of wanprestatie van de commissieleden.

De geïnterviewden noemen meerdere verbeterpunten die bijdragen aan verkorting van de doorlooptijden. De beoordeling van verzoeken zou beter kunnen plaatsvinden door de ambtelijk secretaris van het bestuursorgaan opdat niet alle zaken naar de adviescommissie moeten worden gezonden. Indien meerdere schadeadviescommissies naast elkaar werken, is periodiek overleg niet alleen tussen de voorzitters onderling maar ook met de opdrachtgever wenselijk. Bestuursorganen zouden zo compleet mogelijke dossiers aan de schadeadviescommissie moeten aanleveren. Inventarisatie van stukken zou bij de intake moeten plaatsvinden. In standaard projectzaken zou kunnen worden gedacht aan een basale checklist. In de opdrachtbevestiging zouden meer concrete afspraken moeten worden vastgelegd in die zin dat als een partij zich niet strikt aan de gemaakte afspraken houdt, een sanctie kan worden opgelegd. Termijnen moeten scherper worden bewaakt niet alleen door de secretaris, maar ook vanuit het bestuursorgaan. In de verordening kan het aantal procedurestappen worden ingekort. Ook zou de voorzitter alleen moeten kunnen adviseren en meer sturingsmacht moeten krijgen zodat hij de leden van de schadeadviescommissie kan aansturen. De secretaris zou in grote projecten zogenoemde repetээрzaken zelf kunnen afdoen. De communicatie vanuit de schadeadviescommissie naar bestuursorgaan en verzoeker moet worden verbeterd.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de fase voorafgaand aan het advies geen sprake is van overschrijding van de termijn. De grootste vertraging zit in de adviseringsfase. De eerste vertraging treedt op bij het inplannen van een hoorzitting. In de verordening is hiervoor geen termijn gesteld, maar als reeds in deze fase ernstige vertraging optreedt, is het welhaast onhaalbaar om tijdig te adviseren. De fase vanaf de hoorzitting tot aan de conceptadvisering bevat een forse termijnoverschrijding met een gemiddelde doorlooptijd van 73 in plaats van 24 weken. Uit nadere bestudering blijkt dat de lange doorlooptijd grotendeels is te wijten aan zogeheten algemeen beoordelingskader dat aan partijen ter goedkeuring is toegezonden, hetgeen een vertraging van 39 weken oplevert. Met aftrek van deze periode bedraagt de gemiddelde doorlooptijd nog altijd 34 weken, een overschrijding van tien weken. Een oorzaak van deze overschrijding is de verzoeker die laat is met het aanleveren van de benodigde gegevens. De adviezen van de accountant in de betreffende adviescommissie laten minder lang op zich wachten dan vermoed. De termijn van advisering door deze accountant in het overgrote deel van de adviezen bedraagt dertien weken. In de fase vanaf de conceptadvisering tot aan vaststelling van het definitieve advies treedt een vertraging op van gemiddeld zes weken. Deze overschrijding is te wijten aan het verwerken van de bedenkingen in het advies inclusief de reactie daarop van de schadeadviescommissie.

6 | Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag van dit onderzoek is op welke manier de doelmatigheid van de werkwijze van een schadeadviescommissie kan worden verbeterd. Met doelmatigheid wordt hier bedoeld dat efficiënter wordt gewerkt door schadeadviescommissies waarbij de reeds bestaande effectiviteit behouden blijft. Onder effectiviteit wordt verstaan dat inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan verwezenlijking van het beoogde doel. Ter beantwoording van de centrale vraag worden in dit hoofdstuk de conclusies uit de verschillende hoofdstukken achter elkaar gezet en aanbevelingen gedaan aan bestuursorganen en schadeadviescommissies.

6.1 Conclusies

Nadeelcompensatie betekent - kort samengevat - compensatie van nadeel dat is veroorzaakt door op zichzelf rechtmatig overheidshandelen en is onder te verdelen in twee categorieën. De eerste categorie is nadeelcompensatie op grond van een specifieke wettelijke regeling, bijvoorbeeld neergelegd in artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening of artikel 7.14 van de Waterwet. Verordeningen binnen het nadeelcompensatierecht verwijzen soms naar deze wetsartikelen en de daarin vastgestelde toetsingskaders. Voor toetsing aan begrippen als normaal maatschappelijk risico en voorzienbaarheid of oorzakelijk verband met relevante schadeoorzaak en voor bepaling van de omvang van de schade wordt door een bestuursorgaan veelal een beroep gedaan op de deskundigheid en ervaring van een schadeadviescommissie. Het Bro biedt in hoofdstuk 6 de grondslag voor het inschakelen van een adviseur en voor de verordening waarin nadere regels zijn gesteld voor de aanwijzing van een adviseur en de wijze waarop deze tot een advies komt. De tweede categorie is nadeelcompensatie zonder specifieke wettelijke regeling. Deze is ontstaan vanuit de praktijk, beleidsregels en rechtspraak en daarbij biedt het *égalité*beginsel de grondslag: het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten. Dit houdt in dat bepaalde individuen of groepen die in vergelijking met anderen onevenredig zwaar worden benadeeld door rechtmatig overheidshandelen daardoor in aanmerking komen voor een schadevergoeding. Deze schadevergoeding kan worden gevorderd op grond van specifieke daartoe strekkende publiekrechtelijke nadeelcompensatieregelingen. Hierin worden regels gesteld omtrent de wijze waarop het bestuursorgaan uitvoering geeft aan haar beleid dat is gericht op het compenseren van nadelen als gevolg van bestuurlijk handelen. Teneinde het nadeelcompensatierecht overzichtelijker te maken, worden de thans bestaande regelingen zoveel mogelijk geharmoniseerd en ondergebracht in een nieuwe algemene regeling binnen de Awb, de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Ten tijde van dit onderzoek heeft de Tweede Kamer dit wetsvoorstel aangenomen en is het ingediend bij de Eerste Kamer voor schriftelijke behandeling.

Bij inschakeling van schadeadviescommissies door bestuursorganen bij hun besluitvorming is uit klachten van zowel verzoekers als bestuursorganen gebleken dat de adviseringstermijnen van deze commissies vaak een probleem vormen. Er zijn meerdere redenen te duiden waarom de gehanteerde lange adviseringstermijnen een probleem zijn. De ABRvS merkt de termijnen in een verordening of beleidsregel aan als termijnen van orde en verbindt aan de overschrijding ervan bijna nooit consequenties. Een schadeadviescommissie dient zich te houden aan de termijnen in de verordening en uit klachten van aanvragers en bestuursorganen blijkt dat deze met regelmaat worden overschreden. Indien een schadeadviescommissie deze termijnen

overschrijdt door hantering van een lange adviseringstermijn, kan dit leiden tot overschrijding van de beslistermijn door het bestuursorgaan, hetgeen tot verhoging van de kosten leidt. Ingevolge de Awb dient het besluit van het bestuursorgaan binnen een redelijke termijn plaats te vinden. Bestuursorganen kunnen op grond van de Wet dwangsom worden gesanctioneerd in geval van overschrijding van de beslistermijn in de vorm van een boete met een maximum van € 1.260. De in verhouding tot het uit te keren bedrag aan schadevergoeding zeer hoge kosten van deskundigenadvisering kunnen soms voor het bestuursorgaan een probleem vormen, omdat deze kosten kunnen oplopen naarmate het adviseringstraject langer duurt. Bestuursorganen zijn veelal verplicht om onafhankelijke en onpartijdige adviseurs in te schakelen bij de voorbereiding van hun besluitvorming, deskundigen met verschillende expertises en bijbehorend uurtarief. De schaarste van het aantal adviseurs, de moeilijkheidsgraad van nadeelcompensatievraagstukken en een met waarborgen omklede procedure vertragen het adviseringstraject. Verder verbeurt een bestuursorgaan wettelijke rente aan de aanvrager, te rekenen vanaf de datum van ontvangst van de aanvraag. Hoe langer een besluit uitblijft, des te hoger het verschuldigde bedrag aan wettelijke rente. Ook derden zijn gebaat bij een vlotte procedure van de schadeadviescommissie waardoor snellere besluitvorming kan plaatsvinden. Een bestuursorgaan kan immers de kosten inclusief wettelijke rente soms afwentelen op derden zoals projectontwikkelaars, bijvoorbeeld op grond van bepalingen in de Wro en de Waterwet.

Het juridisch kader van de schadeadviescommissie kan als volgt worden samengevat. De Awb biedt bestuursorganen de mogelijkheid om adviseurs te betrekken in hun besluitvorming. In het kader van zorgvuldige voorbereiding van een besluit dient een bestuursorgaan ingevolge artikel 3:2 Awb de nodige kennis omtrent relevante feiten en af te wegen belangen te vergaren. In afdeling 3.3 Awb worden de spelregels gegeven die door de adviseur bij het uitbrengen van een advies aan het bestuursorgaan in acht dienen te worden genomen. In artikel 3:5 Awb is uiteengezet wat wordt verstaan onder een adviseur. Voor schadeadviescommissies zijn in geval van planschade regels gesteld in de Wro en het Bro. In het wetsvoorstel Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten loopt de besluitvormingsprocedure in hoofdlijnen volgens de algemene regeling van de Awb. Bij het nemen van de beslissing op een aanvraag kan het bestuursorgaan zich volgens het wetsvoorstel laten bijstaan door een adviescommissie. Voor de procedurele bepalingen blijven nadeelcompensatieverordeningen bestaan. De thans bestaande verordeningen bieden zowel algemene als procedurele regels voor aanvragen van schadevergoeding op basis van nadeelcompensatie. Schadeadviescommissies worden op grond van de verordening ingesteld. Bij het ontbreken van algemene wetgeving dienen zij zich thans te houden aan de regels binnen de verschillende verordeningen. De taak van een schadeadviescommissie is het adviseren van een bestuursorgaan zodat dit een gedegen en goed onderbouwd besluit omtrent nadeelcompensatie kan nemen dat in geval van tegenspraak tot in hoogste instantie standhoudt. In dit onderzoek zijn de termijnen die de verschillende verordeningen hanteren tegen het licht gehouden. De in dat kader gestelde regels omvatten doorlooptijden vanaf ontvangst van het verzoek tot aan het primaire besluit variërend van minimaal 40 weken tot maximaal 92 weken. De verschillen zijn gelegen in de termijnen tussen de procedurestappen en het aantal procedurestappen. In sommige verordeningen wordt bijvoorbeeld het conceptadvies overgeslagen waardoor de termijn voor advisering wordt verkort.

Met de interviews is inzicht gekregen in de praktijk van een schadeadviescommissie. Volgens de geïnterviewden beschikt het bestuursorgaan lang niet altijd zelf over de gespecialiseerde kennis en daarom is advisering door een onafhankelijke schadeadviescommissie onontbeerlijk. Het merendeel van de geïnterviewden vindt dat

kan worden gesteld dat de advisering door schadeadviescommissies van een kwalitatief hoogstaand niveau is die in procedures tot in hoogste instantie standhoudt. De adviezen zijn volgens sommige geïnterviewden zeer uitgebreid en complex en door ingewikkeld taalgebruik niet altijd voor de verzoeker te begrijpen. Het indienen van een verzoek om schadevergoeding door een burger blijkt volgens enkele geïnterviewden in de praktijk niet zo laagdrempelig te zijn als verwacht. Niet de kwaliteit maar de tijdigheid van adviseren blijkt in de praktijk een probleem, waarbij de vraag kan worden gesteld of het tempo van de advisering inderdaad lager is of dat de tolerantie van het publiek is gewijzigd.

De lange doorlooptijden worden door bestuursorganen ervaren als een probleem vanwege de kosten die de oplopende wettelijke-rente verplichtingen met zich brengen. Daarnaast blijkt uit een tijdige en correcte afhandeling van schadeverzoeken zorgvuldigheid van het bestuursorgaan. Verzoekers ervaren de lange doorlooptijden als een probleem omdat zij graag snel willen weten waar zij aan toe zijn. Ondanks de voorschotregeling uit de verordening kan dit in het kader van de bedrijfsvoering voor ondernemers van essentieel belang zijn. De wetenschap dat de wettelijke rente-teller loopt vanaf indiening van het verzoek kan voor verzoekers een verzachtende omstandigheid zijn, aldus enkele geïnterviewden. Door de wetgever en de rechtspraak wordt het probleem van niet tijdige advisering naar voren geschoven. De wetgever tracht de tijdigheid van advisering aan banden te leggen middels bijvoorbeeld de Wet dwangsom. In lijn met de Europese rechtspraak kent de Nederlandse rechter de verzoeker een vergoeding toe vanwege psychische belasting die wordt verondersteld door overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in art. 6 EVRM.

Uit de interviews blijkt voorts dat meerdere actoren en factoren het adviseringsproject vertragen. In hele grote projecten is het grote aantal aanvragen om schadevergoeding een van de belangrijkste problemen, omdat het ontbreken aan mankracht op het secretariaat van het betreffende schadeschap. Het verzamelen en analyseren van gegevens kost de nodige tijd, omdat gegevens vaak door bestuursorgaan of verzoeker incompleet en niet tijdig worden aangeleverd. Een andere belangrijke factor die een rol speelt bij vertraging is de werkdruk bij de leden van de schadeadviescommissie. Soms schakelt de adviseur te laat medewerkers in voor assistentie of ontbreekt het hem aan extra mankracht. Ook binnen het bestuursorgaan speelt capaciteitsgebrek een grote rol omdat ambtenaren vaak te veel taken hebben. In de grote projecten vertraagden gerechtelijke uitspraken het adviseringstraject omdat de advisering en besluitvorming dienovereenkomstig moesten worden aangepast. In weer andere gevallen kent het procedurele traject in de verordening te veel stappen, waarbij vertraging kan optreden en termijnen niet haalbaar zijn. Het inplannen van een hoorzitting blijkt moeilijk omdat er zoveel personen bij betrokken zijn, zodat het welhaast onmogelijk is de zitting op korte termijn te laten plaatsvinden.

Sanctionering in de vorm van korten op het honorarium van de commissieleden of sanctionering in de wet wordt door de geïnterviewden als weinig zinvol geacht omdat dit ten koste van de zorgvuldigheid en de kwaliteit gaat. Omdat de functie schadeadviseur geen beschermde titel kent en er geen toezicht is, zou het volgens enkele geïnterviewden goed zijn om op dat gebied juist wel via de wet in te grijpen. Sanctionering in de vorm van een korting op het uurtarief zou wel mogelijk moeten zijn in geval van schromelijk falen of wanprestatie van de commissieleden.

De geïnterviewden hebben meerdere verbeterpunten genoemd die bijdragen aan verkorting van de doorlooptijden. De beoordeling van verzoeken zou beter kunnen plaatsvinden door de ambtelijk secretaris van het bestuursorgaan opdat niet alle zaken

naar de adviescommissie moeten worden gezonden. Indien meerdere schadeadviescommissies naast elkaar werken, is periodiek overleg niet alleen tussen de voorzitters onderling maar ook met de opdrachtgever wenselijk. Bestuursorganen zouden zo compleet mogelijke dossiers aan de schadeadviescommissie moeten aanleveren. Inventarisatie van stukken zou bij de intake moeten plaatsvinden. In standaard projectzaken zou kunnen worden gedacht aan een basale checklist. In de opdrachtbevestiging zouden meer concrete afspraken moeten worden vastgelegd in die zin dat een partij die zich niet strikt aan de gemaakte afspraken houdt, een sanctie kan worden opgelegd. Verder moeten volgens de geïnterviewden termijnen scherper worden bewaakt niet alleen door de secretaris, maar ook vanuit het bestuursorgaan. In de verordening kan het aantal procedurestappen worden ingekort. Ook zou de voorzitter alleen moeten kunnen adviseren en meer sturingsmacht moeten krijgen zodat hij de leden van de schadeadviescommissie beter kan aansturen. De secretaris zou in grote projecten zogenoemde repetээрzaken zelf kunnen afdoen. De communicatie vanuit de schadeadviescommissie naar bestuursorgaan en verzoeker moet worden verbeterd, aldus de geïnterviewden.

Ten slotte blijkt uit het dossieronderzoek dat in de fase voorafgaand aan het advies geen sprake is van overschrijding van de termijn. De grootste vertraging zit in de adviseringsfase. De eerste vertraging treedt op bij het inplannen van een hoorzitting. In de verordening is hiervoor geen termijn gesteld, maar als reeds in deze fase ernstige vertraging optreedt, is het welhaast onhaalbaar om tijdig te adviseren. De fase vanaf de hoorzitting tot aan de conceptadvisering bevat een forse termijnoverschrijding met een gemiddelde doorlooptijd van 73 in plaats van 24 weken. Uit nadere bestudering blijkt dat de lange doorlooptijd grotendeels is te wijten aan een zogeheten algemeen beoordelingskader dat aan partijen ter goedkeuring is toegezonden, hetgeen een vertraging van 39 weken oplevert. Met aftrek van deze periode bedraagt de gemiddelde doorlooptijd nog altijd 34 weken, een overschrijding van tien weken. Een oorzaak van deze overschrijding is de verzoeker die laat is met het aanleveren van de benodigde gegevens. De adviezen van de accountant in de betreffende adviescommissie laten minder lang op zich wachten dan vermoed. De termijn van advisering door deze accountant in het overgrote deel van de adviezen bedraagt dertien weken. In de fase vanaf de conceptadvisering tot aan vaststelling van het definitieve advies treedt een vertraging op van gemiddeld zes weken. Deze overschrijding is te wijten aan het verwerken van de bedenkingen in het advies inclusief de reactie daarop van de schadeadviescommissie.

6.2 Aanbevelingen

Hierna volgt een aantal aanbevelingen voor zowel bestuursorganen als commissieleden die voortkomen uit bestudering van de verschillende verordeningen en de gehouden interviews. In de toekomst zullen telkens weer nadeelcompensatiezaken voorkomen, al dan niet gekoppeld aan nieuwe grote projecten. Hopelijk leveren deze aanbevelingen voor zowel bestuursorganen als commissieleden een bijdrage aan een doelmatiger werkwijze van schadeadviescommissies.

– *Aanbevelingen voor bestuursorganen*

1. In de opdrachtbevestiging aan de commissieleden worden afspraken aangescherpt en benadrukt dat het bestuursorgaan hecht aan tijdige advisering conform de termijnen van de verordening.
2. Met de schadeadviescommissie worden prestatieafspraken gemaakt in de vorm van standaard vergoedingen voor elk tijdig opgeleverd advies.

3. In de opdrachtbevestiging wordt vastgelegd dat bij structurele termijnoverschrijding zonder valide reden, het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om zaken weg te halen bij de betreffende commissie of de leden afzonderlijk. In het kader van onafhankelijkheid dient hierbij echter enige voorzichtigheid te worden betracht.
4. In de opdrachtbevestiging of in de verordening wordt de voorwaarde opgenomen dat in geval van schromelijk falen of wanprestatie van de betreffende commissie of één van de commissieleden, wordt gekort op het honorarium.
5. Daarnaast kan ervoor worden gekozen de betreffende commissieleden niet meer in te schakelen in toekomstige procedures.
6. Het bestuursorgaan zendt bij de opdrachtbevestiging een zo compleet mogelijk dossier aan alle commissieleden afzonderlijk, inclusief inventarislijst.
7. Er dient voldoende personeelscapaciteit te zijn door bijvoorbeeld ambtenaren voor het betreffende project vrij te maken en een tijdelijke projectgroep samen te stellen.
8. Het bestuursorgaan geeft reeds bij toezending van het verzoek om schadevergoeding een reactie op de aanvraag. Hiervan gaat een afschrift naar de verzoeker die binnen vier weken schriftelijk of tijdens de hoorzitting gelegenheid krijgt om daarop te reageren. Indien de verzoeker schriftelijk reageert, hoeft de hoorzitting niet plaats te vinden. Dit levert tijdswinst op.
9. Teneinde te bevorderen dat de verzoeker tijdig gegevens aanlevert, wordt de verordening aangepast in die zin dat een bepaling wordt opgenomen met daarin mogelijke consequenties voor de verzoekers bij niet tijdige aanlevering van gegevens. Indien de aanvrager nalatig blijft om zonder deugdelijke motivering de noodzakelijke gegevens aan te leveren, moet de adviescommissie het bestuursorgaan daarover informeren en daarbij aangeven dat de verzoeker niet heeft voldaan aan de op hem rustende bewijslast. Een kopie van deze mededeling dient aan de verzoeker te worden gezonden waarmee de advies- en beslistermijn van rechtswege opschorten. Het bestuursorgaan kan vervolgens daaruit de gevolgtrekkingen maken die haar geraden voorkomen.
10. De mogelijkheid om commentaar te leveren op een conceptadvies door alle partijen wordt in de verordening geschrapt. In de verordening wordt bepaald dat de taak van de schadeadviescommissie in beginsel eindigt na gereedkomen van het advies. Het bestuursorgaan stelt vervolgens de verzoeker in de gelegenheid om binnen een termijn van vier weken een zienswijze kenbaar te maken. Indien de zienswijze daartoe aanleiding geeft of indien het bestuursorgaan een nader advies wenselijk acht, wordt daarom aan de schadeadviescommissie verzocht.
11. In de verordening wordt de samenstelling van een schadeadviescommissie geflexibiliseerd, zodanig dat het bestuursorgaan, zoals thans in verschillende verordeningen is aangegeven, niet alleen in de eenvoudige gevallen, maar in alle gevallen ervoor kan kiezen om een enkelvoudige commissie in te stellen. In zaken waarin dient te worden geadviseerd over slechts één aspect, bijvoorbeeld het normaal maatschappelijk risico, bestaat de commissie uit alleen een ervaren jurist in de persoon van de voorzitter. In andere zaken bestaat de commissie uit de voorzitter en één deskundige, bijvoorbeeld de accountant. Deze manier van werken leidt tot tijdswinst en kostenbesparing.
12. De verordening wordt zodanig aangepast dat advisering in beginsel door de voorzitter geschiedt en dat deze, wanneer blijkt dat de expertise van een andere deskundige nodig is, het betreffende commissielid bij de advisering betreft.
13. In grote projecten krijgt de secretaris in de verordening zodanige bevoegdheden dat hij, onder toezicht van de voorzitter, zaken die inhoudelijk met elkaar vergelijkbaar zijn, zelf kan afdoen.
14. Voor het bestuursorgaan dient in de verordening ruimte te worden gecreëerd om verzoeken zelf af te doen zonder inschakeling van een schadeadviescommissie.

– *Aanbevelingen voor schadeadviescommissies*

1. Leden van schadeadviescommissies nemen alleen zaken aan indien zij kunnen voldoen aan de voorwaarde van tijdige advisering binnen de termijnen van de verordening.
2. De termijn van advisering begint eerst te lopen zodra de schadeadviescommissie beschikt over een compleet dossier stukken.
3. Om snelle aanlevering van stukken te bevorderen, geven de leden van de schadeadviescommissie op hun beurt bij de intake van de zaak aan welke stukken zij nodig hebben voor advisering.
4. De voorzitter krijgt op grond van de verordening meer sturingsmacht zodat hij de leden van de schadeadviescommissie kan aansturen op tijdige aanlevering van hun bijdragen of gegevens.
5. Vanuit de secretaris vindt een scherpere termijnbewaking plaats waarbij niet alleen de leden van de schadeadviescommissie, maar ook het bestuursorgaan en de verzoeker zo nodig worden gerappelleerd indien zij gegevens niet tijdig aanleveren. Om dit te kunnen bewerkstelligen verdient het aanbeveling dat de secretaris beschikt over een afdoende registratiesysteem waarmee termijnen duidelijk inzichtelijk worden gemaakt voor alle leden van de schadeadviescommissie. Desgevraagd moet onmiddellijk zichtbaar zijn waar een dossier in de procedure staat.
6. Eén commissielid stelt de verzoeker in de gelegenheid een mondelinge toelichting te geven zonder de aanwezigheid van het bestuursorgaan en andersom. Voorwaarde daarbij is dat goed en uitgebreid verslag wordt gelegd van de toelichting van verzoeker en de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan. Vanwege het beginsel van hoor en wederhoor moeten partijen in de gelegenheid worden gesteld om op elkaars toelichting schriftelijk te reageren.
7. Uitsluitend aan de hand van de agenda's van de commissieleden wordt een hoorzitting ingepland. Datum en tijdstip worden vervolgens meegedeeld aan het bestuursorgaan en de verzoeker. Op deze manier kan binnen een korter tijdsbestek een hoorzitting worden ingepland.
8. Op grond van de verordening moet het mogelijk zijn dat commissieleden medewerkers van hun kantoor inschakelen voor assistentie. Commissieleden dragen zorg voor voldoende capaciteit binnen hun kantoor en schakelen medewerkers tijdig, althans op een tijdstip dat hen geraden voorkomt, in.
9. In grote projecten moet het secretariaat zodanig zijn ingericht dat er voldoende medewerkers zijn om alle verzoeken te verwerken. Dit is niet direct meetbaar vanaf het begin. Het betreffende shadeschap moet het personeel op het secretariaat tijdelijk uitbreiden zodra het secretariaat dat aangeeft. Het secretariaat trekt op tijd aan de bel en met dat signaal wordt daadwerkelijk iets gedaan door daartoe bevoegden binnen het betreffende shadeschap.
10. In grote projecten vindt in geval van meerdere schadeadviescommissies structureel overleg plaats tussen de voorzitters onderling, zodat eenduidigheid ontstaat in de aanpak van advisering.

Literatuur en andere bronnen

Literatuur

- G.A.C.M. van Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.
- M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2010.
- J.B.J.M. ten Berge, P.B. Boorsma en A.B. Ringeling, *Verklarend woordenboek Openbaar Bestuur*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1992.
- P.J.J. van Buuren & T.C. Borman, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011.
- P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2008.
- G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktisch gericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.
- M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel. Een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht*, Deventer: Kluwer 2010.

Artikelen

- B.P.M. van Ravels, 'Twijfel zaaien en nadeelcompensatie oogsten. Over bewijswaardering en nadeelcompensatie', *Ars Aequi*, juli/augustus 2010, p. 543.
- M.S.E. Wulffraat-van Dijk, 'Normering van advisering', *JBplus*, 2001.

Elektronische bronnen

- Van Dale Online.
- www.kustversterking.nl/homepage [geraadpleegd op 11 maart 2012].
- Overheid.nl, Wet- en regelgeving [geraadpleegd gedurende gehele onderzoeksperiode].
- Rechtspraak.nl [geraadpleegd gedurende gehele onderzoeksperiode].
- www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven (zoek op *nadeelcompensatie*), [geraadpleegd op 6 april 2012].
- www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wetsvoorstellen (zoek op *nadeelcompensatie*), [geraadpleegd op 6 april 2012, 2 mei 2012 en 14 mei 2012].

Presentatie

- B.P.M. van Ravels, *Nadeelcompensatie. Actualia materiële aspecten* (Presentatie Gemeentedag AKD) 2012.

Wet- en regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht.
- Besluit ruimtelijke ordening.
- Boek 6 Burgerlijk Wetboek.
- Waterwet.
- Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.
- Wet ruimtelijke ordening.

Beleidsregel

- Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999.

Verordeningen

- Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4, vastgesteld door het Algemeen Bestuur van het Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A16 en A4 op 6 april 1998.
- Verordening behandeling aanvragen schadevergoeding Hoogheemraadschap van Delfland, VV 28 april 2011, kenmerk 8988379, bekendgemaakt Waterschapsblad op 5 mei 2011.
- Verordening Nadeelcompensatie Noord/Zuidlijn, vastgesteld door de gemeenteraad van Amsterdam op 13 juli 2011.
- Verordening Schadeschap Luchthaven Schiphol 2012, vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur op 14 januari 1999 en gewijzigd in de vergadering van het Algemeen Bestuur op 25 april 2012.
- Verordening Schadevergoeding Rijnland 2005, gewijzigd bij besluit van Verenigde Vergadering van 23 april 2008, besluit no. 08.06950, inwerkingtreding wijziging 9 mei 2008, gewijzigd vastgesteld eind april 2012.

Parlementaire stukken

- Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3.
- Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 3.
- Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3.
- Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3.
- Nota van Toelichting, Stb. 2008, 145.

Jurisprudentie

- HR 18 januari 1991, *AB* 1991, 241, m.nt. FHvdB, *NJ* 1992, 638.
- ABRvS 30 september 2009, *LJN* BJ8907.
- Rb. Haarlem, 10 mei 2012, *LJN* BW5697.