

Verordening nadeelcompensatie waterschap Scheldestromen

(geconsolideerde versie, geldend vanaf 1-5-2012)

Gegevens van de regeling

Overheidsorganisatie	Waterschap Scheldestromen
Officiële naam regeling	Verordening nadeelcompensatie waterschap Scheldestromen
Citeertitel	Verordening nadeelcompensatie waterschap Scheldestromen
Vastgesteld door	algemeen bestuur
Onderwerp	bestuur en recht; financiën en economie; bestuur – waterschappen; financiën – belastingen; recht – bezwaar en klachten

Opmerkingen m.b.t. de regeling

: 12-4-2012
: PZC, 27-4-2012

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd

- [Waterschapswet](#), art. 56, 78
- [Waterwet](#), art. 7.14 e.v.

Regelgeving die op deze regeling is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

Geen

Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

Datum inwerkingtreding	Terugwerkende kracht t/m	Betreft	Datum ondertekening Bron bekendmaking	Kenmerk voorstel
1-5-2012		nieuwe regeling	12-4-2012 PZC, 27-4-2012	2012005421

Begripsbepalingen

Artikel 1

In deze verordening wordt verstaan onder:

- het bestuur: het dagelijks bestuur van waterschap Scheldestromen;
- de schade: schade als bedoeld in artikel 7.14 of artikel 7.15 van de Waterwet;
- het verzoek: een verzoek om een schadevergoeding als bedoeld in artikel 2 of om een voorschot als bedoeld in artikel 8;
- de verzoeker: degene die een verzoek als bedoeld in artikel 2 of artikel 8 indient bij het bestuur;
- de commissie: de adviescommissie als bedoeld in artikel 4.

Het verzoek om schadevergoeding

Artikel 2

1. Het verzoek wordt schriftelijk ingediend bij het bestuur.
2. Het verzoek wordt ondertekend en bevat tenminste:
 - a. de naam en het adres van de verzoeker;
 - b. de dagtekening;
 - c. een ondertekening van de verzoeker;
 - d. een aanduiding van het besluit of het handelen dat de schade naar het oordeel van de verzoeker heeft veroorzaakt;
 - e. indien redelijkerwijs mogelijk is een opgave van de aard en de omvang van de schade en een specificatie van het schadebedrag;
 - f. een motivering van het verzoek en indien redelijkerwijs mogelijk is een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde schadevergoeding.
3. Voor het behandelen van het verzoek is de verzoeker een bedrag verschuldigd van € 300,-.
4. Het bestuur bevestigt de ontvangst van het verzoek binnen twee weken en stelt de verzoeker in kennis van de op grond van deze verordening te volgen procedure en van de verplichting tot betaling van het bedrag als bedoeld in het derde lid van het onderhavige artikel.
5. Indien naar het oordeel van het bestuur niet of onvoldoende is voldaan aan de vereisten van eerste en tweede lid stelt het bestuur de verzoeker in de gelegenheid het verzuim te herstellen binnen zes weken na de datum van kennisgeving van het verzuim.

Vereenvoudigde behandeling van het verzoek

Artikel 3

1. Het bestuur neemt het verzoek niet in behandeling indien niet voldaan is aan het bepaalde in artikel 2 eerste, tweede en derde lid.
2. Het bestuur zendt het besluit om het verzoek niet in behandeling te nemen aan de verzoeker toe binnen vier weken na ontvangst van de ingevolge artikel 2, vijfde lid ingezonden ontbrekende gegevens of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
3. Het bestuur kan de in het vorige lid genoemde termijn eenmaal met ten hoogste vier weken verlengen. Het bestuur stelt de verzoeker daarvan schriftelijk in kennis.
4. Het bestuur beslist zonder nader onderzoek op het verzoek indien het verzoek naar het oordeel van het bestuur kennelijk ongegrond is, dan wel indien het verzoek zonder nader onderzoek voor toewijzing vatbaar is.
5. Het bestuur zendt het besluit als bedoeld in het vorige lid aan de verzoeker toe binnen acht weken na ontvangst van het verzoek.
6. Het bestuur kan de in het vorige lid genoemde termijn met ten hoogste acht weken verlengen. Het bestuur stelt de verzoeker daarvan schriftelijk in kennis.

Adviescommissie

Artikel 4

1. Het bestuur stelt een commissie in, die het bestuur adviseert over de beslissing op verzoeken om schadevergoeding.
2. De commissie bestaat uit drie onafhankelijke deskundigen, die door het bestuur worden benoemd. Het bestuur wijst uit hun midden een voorzitter aan.
3. Het bestuur kan volstaan met het benoemen van één deskundige. De bepalingen over de commissie in deze verordening zijn zoveel mogelijk van toepassing op de onafhankelijk deskundige.
4. De commissie wordt ondersteund door een secretaris die wordt benoemd door het bestuur. De secretaris heeft geen stemrecht in de commissie.
5. De leden van de commissie en de secretaris hebben een geheimhoudingsplicht.
6. Het bestuur stelt de verzoeker in kennis van het voornemen om het verzoek ter advisering voor te leggen aan een commissie. De kennisgeving bevat de namen van de leden van de commissie, hun beroep en de plaats waar zij hun werkzaamheden plegen te verrichten.
7. De verzoeker kan binnen twee weken na verzending van de kennisgeving schriftelijk bedenkingen uiten tegen de voorgenomen samenstelling van de commissie.
8. Het bestuur kan nadere regels stellen betreffende de commissie.

Advisering door de adviescommissie

Artikel 5

1. Indien geen toepassing wordt gegeven aan artikel 3 stelt het bestuur het verzoek in handen van de commissie.
2. De verzoeker verschafft de commissie de aanvullende gegevens die voor de advisering nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.
3. De commissie kan inlichtingen en adviezen inwinnen bij derden en een plaatsopneming houden. Indien hiermee kosten zijn gemoeid wordt van deze bevoegdheid pas gebruik gemaakt na toestemming van het bestuur.

Artikel 6

1. De commissie stelt de verzoeker en het bestuur in de gelegenheid tot het geven van een mondelinge toelichting. De verzoeker en het bestuur kunnen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een gemachtigde of een deskundige.
2. De commissie zendt twee weken voordat de hoorzitting plaatsvindt een schriftelijke uitnodiging aan het bestuur en de verzoeker.
3. Meegebrachte deskundigen worden in de gelegenheid gesteld een toelichting te geven. De kosten van deze deskundigen komen voor rekening van de partij die deze heeft meegebracht.
4. Van het horen wordt een verslag opgemaakt dat aan partijen wordt toegezonden.

Artikel 7

1. De commissie stelt binnen zesentwintig weken na ontvangst van de adviesaanvraag een conceptadvies op. De commissie zendt dit conceptadvies aan de verzoeker en het bestuur.
2. De commissie kan deze termijn met ten hoogste twaalf weken verdagen. Van de verdaging wordt onder opgaaf van redenen schriftelijk mededeling gedaan aan de verzoeker en het bestuur.
3. De verzoeker en het bestuur worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen naar aanleiding van het conceptadvies binnen vier weken na de dag van verzending van het conceptadvies schriftelijk bij de commissie naar voren te brengen.
4. De commissie zendt het definitieve advies binnen acht weken na afloop van de in het derde lid genoemde termijn aan het bestuur en de verzoeker. De commissie kan deze termijn onder opgaaf van redenen eenmaal verlengen met ten hoogste acht weken. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de verzoeker en het bestuur.
5. Verder uitstel van de vaststelling van het definitieve advies is mogelijk voor zover de verzoeker en het bestuur daarmee instemmen.

Voorschot

Artikel 8

1. Het bestuur kan de verzoeker een voorschot verlenen op de schadevergoeding.
2. Het bestuur verleent het voorschot aan de verzoeker:
 - a. op diens schriftelijk verzoek; en
 - b. die naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor een schadevergoeding; en
 - c. wiens belang het naar het oordeel van het bestuur vordert dat aan hem een voorschot wordt verleend; en
 - d. nadat de commissie is gehoord over het toekennen van het voorschot.
3. Met het verlenen van een voorschot als bedoeld in het eerste lid wordt geen recht op schadevergoeding erkend. Het bestuur kan aan het verlenen van het voorschot voorwaarden verbinden.
4. Het voorschot wordt uitsluitend verleend indien de verzoeker schriftelijk de verplichting aanvaardt tot terugbetaling van het voorschot als op grond van het definitieve besluit van het bestuur omtrent het verzoek en de bij het besluit behorende gegevens blijkt dat het voorschot geheel of gedeeltelijk ten onrechte is verstrekt. Het voorschot moet dan worden terugbetaald te vermeerderen met de wettelijke rente over het te veel betaalde te rekenen vanaf de datum van betaling van het voorschot.
5. Het bestuur kan voor het verlenen van een voorschot zekerheidstelling, bijvoorbeeld een bankgarantie, verlangen.

De beslissing op verzoek

Artikel 9

1. Het bestuur beslist binnen zes weken na ontvangst van het advies van de commissie op het verzoek om schadevergoeding en maakt dit besluit binnen deze termijn bekend aan de verzoeker door toezending daarvan aan hem. Het bestuur zendt een kopie van zijn besluit aan de commissie.

2. Het bestuur kan de beslissing als bedoeld in het eerste lid onder opgaaf van redenen eenmaal voor ten hoogste zes weken verdagen.
3. Indien schadevergoeding wordt toegekend, wordt het bedrag als bedoeld in artikel 2, derde lid aan verzoeker terugbetaald.
4. Indien op grond van artikel 8 een voorschot is verleend, wordt het bedrag van dit voorschot in mindering gebracht op het bedrag van de toegekende schadevergoeding.

Onverschuldigde betaling

Artikel 10

1. Het bestuur kan de beslissing op het verzoek om een schadevergoeding of voorschot intrekken of ten nadele van de verzoeker wijzigen, indien:
 - a. op grond van feiten of omstandigheden, waarvan het bestuur ten tijde van het nemen van de beslissing op het verzoek redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn, de schadevergoeding niet of lager zou zijn vastgesteld;
 - b. de verzoeker onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing op het verzoek zou hebben geleid;
 - c. de hoogte van de schadevergoeding anderszins onjuist was en de verzoeker dit wist of behoorde te weten;
2. De intrekking of wijziging werkt terug tot en met het tijdstip waarop de schadevergoeding is verleend, tenzij bij de intrekking of wijziging anders is bepaald.
3. De beslissing op het verzoek kan niet meer worden ingetrokken of ten nadele van de ontvanger worden gewijzigd, indien vijf jaren zijn verstreken sinds de dag waarop de beslissing op het verzoek is bekendgemaakt

Overgangsbepaling

Artikel 11

De Verordening Nadeelcompensatie project "Zwakke Schakels" waterschap Zeeuws-Vlaanderen die gold voor de inwerkingtreding van deze verordening blijft van toepassing op de voorbereiding en vaststelling van een besluit op een vóór 1 mei 2012 gedaan verzoek om schadevergoeding.

Inwerkingtreding en citeertitel

Artikel 12

1. Deze regeling treedt in werking op 1 mei 2012.
2. Deze verordening kan worden aangehaald als "Nadeelcompensatieverordening waterschap Scheldestromen".

Algemene toelichting

1. Waarom een nieuwe nadeelcompensatieverordening?

Verzoeken om nadeelcompensatie worden tot nu toe afgehandeld op basis van de Verordening nadeelcompensatie "project Zwakke Schakels" waterschap Zeeuws-Vlaanderen. Door de fusie is het opstellen van een nieuwe verordening wenselijk. Deze verordening vervangt de bestaande verordening.

Verder is op 22 december 2009 de Waterwet in werking getreden. Artikel 7.14 e.v. beoogt een uniforme en uitputtende wettelijke regeling te geven voor de vergoeding van schade als gevolg van de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer. Dat betekent dat er naast artikel 7.14 geen plaats meer is voor wettelijke of buitenwettelijke compensatieregelingen. Het waterschap is op grond van het tweede lid van dit artikel wel bevoegd om bij verordening regels te stellen "omtrent de inrichting, indiening en motivering van een verzoek tot schadevergoeding". Ook kan het waterschap beleidsregels opstellen waarin het begrip "schade" wordt geconcretiseerd en waarin wordt aangegeven op welke wijze met deze schade wordt omgegaan.

De onderhavige verordening is een verordening als bedoeld in artikel 7.14, tweede lid Waterwet. Het is een procedurele regeling die van toepassing is op alle verzoeken om schadevergoeding die bij het waterschap op grond van artikel 7.14 of 7.15 Waterwet worden

ingediend. Artikel 7.14 heeft niet alleen betrekking op schade die uit de toepassing van de Waterwet voortvloeit, maar ook op de uitoefening van taken die zowel op de wet als op een verordening zoals de keur berusten. Artikel 7.15 is een specifieke schadevergoedingsregeling voor schade bij waterberging. Het artikel is geen zelfstandige grondslag voor vergoeding van schade in verband met wateroverlast en overstroming, maar is een nadere uitwerking van artikel 7.14. In artikel 7.15 is expliciet geregeld dat ook schade door wateroverlast of overstroming in aanmerking komt voor vergoeding krachtens artikel 7.14. Dit betekent niet dat elke vorm van wateroverlast recht geeft op vergoeding van schade. Uit de samenhang tussen de artikelen 7.14 en 7.15 volgt dat de wateroverlast of overstroming het gevolg moet zijn van overheidshandelen.

In het navolgende zal achtereenvolgens uiteengezet worden waarom een verordening nadeelcompensatie wordt vastgesteld, wanneer nadeelcompensatie moet worden verleend en wat de grondslag is van het toekennen van nadeelcompensatie. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de reikwijdte van deze verordening.

2. Wat is het voordeel van een nadeelcompensatieverordening?

Een belangrijke reden om deze verordening vast te stellen is het voordeel dat bij de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden of het realiseren van grote projecten (bijv. bouw van gemalen of dijkversterkingswerkzaamheden) eenvoudigweg naar de algemene verordening nadeelcompensatie worden verwezen. In de verordening worden regels gegeven omtrent de wijze waarop en naar welke normen het algemeen bestuur verzoeken om vergoeding van schade die beweerdelijk het gevolg is van de rechtmatige uitoefening door of namens het waterschap van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak zal behandelen en beoordelen. Door het vaststellen van deze verordening wordt geenszins beoogd aansprakelijkheden in het leven te roepen die rechtens niet bestaan. Het doel van deze verordening is een met voldoende waarborgen omklede regeling in het leven te roepen op grond waarvan benadeelden op voorhand voldoende zekerheid wordt verschaft op welke wijze nadeelcompensatie zal worden toegekend. Wanneer betrokkene in zijn verzoek voldoende aannemelijk maakt dat zich mogelijk een situatie voordoet waarvoor deze verordening bedoeld is, zal het algemeen bestuur doorgaans omtrent de vraag of schadevergoeding dient te worden uitgekeerd, en zo ja, hoeveel, geadviseerd worden door onafhankelijke deskundigen. Dit advies zal schriftelijk worden uitgebracht. Belanghebbenden zullen als regel in de gelegenheid worden gesteld hun standpunten ten overstaan van deskundigen uiteen te zetten.

In deze verordening zijn procedurele regels neergelegd met betrekking tot vergoeding van onevenredig nadeel voortvloeiend uit rechtmatig handelen van het waterschap. Daardoor wordt beoogd zoveel als mogelijk is de rechtszekerheid te bevorderen, terwijl ook de doelmatigheid van de afwikkeling van nadeelcompensatieverzoeken op de voet van deze verordening wordt bevorderd. Deze verordening beoogt bovendien besluiten van het bestuur aangaande het al dan niet toekennen van nadeelcompensatie te voorzien van een zelfstandige, specifieke publiekrechtelijke grondslag, welke is vereist om een daarop gebaseerde beslissing als besluit in de zin van artikel 1:3 tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te kunnen aanmerken. Zodanige beslissing is een besluit te achten, omdat zij is gegeven ter uitvoering van de onderhavige algemeen verbindende verordening. Een dergelijk besluit is een appellabele beschikking. Hieraan doet niet af dat de schade veroorzaakt kan zijn door een op een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak steunende handeling die niet is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Daar waar deze besluiten omtrent vergoeding van schade zelfstandig berusten op de onderhavige verordening staat daartegen bezwaar open bij het waterschapsbestuur, gevolgd door beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Deze verordening nadeelcompensatie beoogt er voorts toe te leiden dat het schadeaspect in een afzonderlijk besluitvormingsproces en (zo nodig) in een afzonderlijke rechtsgang aan de orde kan komen. Dit voorkomt dat beoordeling van het schadeaspect de voortgang van een doelmatige taakvervulling van het bestuur belemmert, terwijl anderzijds, zoals hiervoor reeds vermeld, schadevergoeding vooraf voldoende verzekerd is. Het zal niet in alle gevallen mogelijk zijn benadeelden, voordat een handeling door het bestuur wordt verricht, of voordat een besluit wordt genomen, zekerheid te verschaffen omtrent de vraag of en tot welk een bedrag de door hen geleden of nog te lijden schade vergoed zal worden. Met het in beschouwing nemen van schadevergoedingsaspecten behoeft niet per se te worden gewacht tot na het afronden van de besluitvormingsprocedure of tot na het voltooiën van een schadeveroorzakende gedraging. Ook in eerdere stadia van die procedure kan dat geschieden.

In dit verband zij er voorts nog op gewezen, dat deze verordening voorziet in de mogelijkheid om in de daarvoor in aanmerking komende gevallen een voorschot te verlenen op de eventueel na het doorlopen van de in deze verordening beschreven procedure

toe te kennen schadevergoeding. Ook op die wijze wordt zoveel als redelijkerwijs mogelijk is aan de belangen van benadeelden tegemoet gekomen.

3. Wanneer moet het waterschap schade vergoeden?

Het waterschap verricht op grond van zijn wettelijke taken vele activiteiten die de samenleving als geheel tot voordeel strekken. Enerzijds kan daarbij gedacht worden aan handelingen van feitelijke aard, zoals het aanleggen of aanpassen van een waterlopen-stelsel en gemalen ter verbetering van de aan- en afvoer van water in een bepaald gebied, het oprichten en in werking hebben van een rioolwaterzuiveringsinstallatie met bijbehorende technische werken om afvalwater van huishoudelijke en/of bedrijfsmatige aard te zuiveren, of het uitvoeren van herstel- en onderhoudswerkzaamheden aan dijken, kaden en beschoeiingen om overstromingen te voorkomen.

Anderzijds kan het ook gaan om besluiten waaraan voor zowel het waterschap als ingelanden rechtsgevolgen zijn verbonden, zoals het vaststellen van peilbesluiten met als doel zekerheid en inzicht te verschaffen in de na te streven waterstanden voor een bepaald gebied, het verlenen, wijzigen of intrekken van bepaalde vergunningen of ontheffingen, het nemen van handhavingbeschikkingen of het gebruik maken van wettelijke noodbevoegdheden in het geval van een calamiteit of waterstaatkundige ramp.

Dergelijke taken verricht het waterschap veelal in zijn hoedanigheid van overheidslichaam en de uitoefening daarvan is legitiem en geboden vanwege de op het waterschap rustende taak of maatschappelijke verantwoordelijkheid, dan wel wordt gevorderd door het algemeen belang. Ondanks de rechtmatigheid van het handelen en de noodzakelijkheid van dat handelen met het oog op de behartiging van de aan het waterschap opgedragen taken, kunnen burgers en bedrijven onevenredig nadeel (schade) lijden die redelijkerwijze niet of althans niet geheel voor hun rekening dient te blijven. Dit fenomeen staat algemeen bekend onder de

benaming 'nadeelcompensatie'. Het principe houdt in dat een overheidslichaam de onevenredige schade moet vergoeden die het gevolg is van een rechtmatig handelen of van rechtmatige besluitvorming. Nadeelcompensatie is in de loop der jaren ook in de bestuurspraktijk van de waterschappen een belangrijke rol gaan spelen. Deze praktijk is wat de waterstaatkundige praktijk betreft vastgelegd in de artikelen 7.14 tot en met 7.20 van de Waterwet en wordt uitgewerkt in deze verordening.

4. Wat is de grondslag voor nadeelcompensatie?

Met de term 'grondslag' wordt hier bedoeld op de normatieve reden voor de toekenning van nadeelcompensatie. Het begrip grondslag ziet hier dus op de vraag of de overheid gehouden is bepaalde nadelen, die het gevolg zijn van haar handelen, geheel of gedeeltelijk weg te nemen of te vergoeden. Berust de compensatie uitsluitend op het maken van beleidsmatige keuzen, dan wel bestuurlijk politieke overwegingen bij het uitoefenen van een volledig discretionaire bevoegdheid door het bestuur, of kan er een rechtsnorm worden aangewezen die tot het verlenen van compensatie verplicht?

Voorop zij gesteld dat er in het Nederlands recht geen algemene geschreven, of ongeschreven rechtsregel aangewezen kan worden op grond waarvan de overheid steeds gehouden is tot gehele of gedeeltelijke vergoeding van alle nadelen ontstaan als gevolg van rechtmatig overheidshandelen in het algemeen belang (AR 9 juli 1990, AB 1991, 229, BR 1991, p. 144; ABRS 26 oktober 1995, AB 1996, 297). Heeft overheidshandelen echter onevenredige schade tot gevolg, zo is de gedachte van de wetgever, dan brengt artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) mee dat de overheid deze schade vergoedt. Meer in het bijzonder verplicht het, mede aan artikel 3:4 tweede lid Awb ten grondslag liggende, algemene rechtsbeginsel van 'égalité devant les charges publiques' (gelijkheid voor openbare lasten), bestuursorganen tot compensatie van onevenredige schade als gevolg van hun op de behartiging van het openbaar belang gerichte rechtmatig bestuursoptreden. Met onevenredige schade wordt daarbij bedoeld op buiten het maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende schade (ABRS 18 februari 1997, AB 1997, 143; ABRS 29 september 2005, AB 2005, 46 en ABRS 24 maart 2004, 165; HR 17 september 2004, AB 2006, 41). Kort gezegd dient het te gaan om een abnormale last, die speciaal op een beperkte groep burgers of instellingen drukt. Deze onder omstandigheden bestaande plicht tot schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (de nadeelcompensatieplicht) kan in verband worden gebracht met de door het recht voorgeschreven belangenafweging die aan de schadeveroorzakende bevoegdheidsuitoefening (vaak, maar niet altijd een besluit) vooraf gaat, althans vooraf dient te gaan wanneer uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid niet anders voortvloeit. Deze plicht tot belangenafweging wordt voor het nemen van besluiten door bestuursorganen voorgeschreven door de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb. Via de schakelbepaling van artikel 3:1 lid 2 Awb (eventueel in samenhang met artikel 3:14 BW; zie HR 27 maart 1987, NJ 1987, 727) zijn deze bepalingen van overeenkomstige toepassing op privaatrechtelijk en feitelijk handelen van de overheid. Artikel 3:2 Awb verplicht de bestuursorganen bij het voorbereiden van een besluit of een andere maatregel onderzoek te verrichten naar de relevante feiten en de af te wegen belangen. Artikel 3:4, eerste lid, Awb geeft aan dat dit moet gebeuren met het oog op afweging van de bij het nemen van besluiten rechtstreeks betrokken belangen. Artikel 3:4, tweede lid, Awb ten slotte geeft aan dat het niet bij afweging alleen mag blijven; de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit of maatregel mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit (of de maatregel) te dienen doelen. Blijkens de wetsgeschiedenis van artikel 3:4 Awb wordt in het aldus omschreven evenredigheidsbeginsel (mede) de grondslag voor de verplichting tot nadeelcompensatie gevonden. Dit evenredigheidsbeginsel sluit aan bij het hiervoor reeds genoemde beginsel van de 'égalité devant les charges publiques'. De schending van de 'égalité', althans de onevenredigheid in gevolgen van overheidsbesluiten of handelingen, dient te worden weggenomen door af te zien van het nemen van het besluit, door wijziging van de inhoud ervan, dan wel als schade onvermijdelijk is door het vergoeden van een deel van de daardoor veroorzaakte schade.

5. Reikwijdte van de verordening

De onderhavige verordening ziet uitsluitend op schade veroorzaakt door overheidshandelen of een besluit van het waterschap dat als rechtmatig is aan te merken. Deze verordening beoogt dus niet de gevolgen van onrechtmatige overheidsdaden of van wanprestatie van het bestuur te regelen. Deze onderwerpen worden ten dele beheerst door het burgerlijk recht, te weten artikel 6:162 e.v. BW en artikel 6:74 e.v. BW. Het is evenwel denkbaar dat een benadeelde een claim indient op grond van de onderhavige verordening, terwijl niet duidelijk is of benadeelde zich daarbij baseert op rechtmatig dan wel onrechtmatig toegebrachte schade, of dat voor het bestuur onduidelijk is of al dan niet een rechtmatig handelen als schadeoorzaak wordt aangewezen.

Een handeling die als onrechtmatig is aan te merken, bijvoorbeeld wegens een onbevoegd handelen, een handelen in strijd met wettelijke voorschriften, een ongeoorloofde inbreuk op een subjectief recht, of een handelen in strijd met een contractuele verplichting valt buiten het bereik van deze verordening. Het bestuur zal zich daarover dienen te beraden, zo nodig nadat daaromtrent verzoeker gehoord is.

Indien het bestuur tot het oordeel komt dat het schadevergoedingsverzoek buiten het bereik van deze verordening valt, dan zal het betreffende verzoek zonder nader onderzoek worden afgewezen. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat het bestuur dienaangaande niet het laatste woord heeft. Niet geheel ondenkbaar is dat een benadeelde, na een afwijzing als vorenbedoeld, de rechter benadert terzake van een beweerdelijk door het bestuur jegens hem gepleegde onrechtmatige daad, terwijl de rechter tot het oordeel komt dat er geen sprake is van onrechtmatig handelen. In een dergelijk geval zal het bestuur zijn eerder ingenomen standpunt desgevraagd kunnen heroverwegen en bezien of alsnog het eerder ingediende schadevergoedingsverzoek op basis van de onderhavige verordening afgewikkeld kan worden. Ingeval het bestuur de verordening op het ingediende schadevergoedingsverzoek van toepassing acht, wordt er vervolgens wat betreft toepassing van deze verordening vanuit gegaan dat het schadeveroorzakende besluit of de schadeveroorzakende handeling, zowel wat betreft de inhoud daarvan als de wijze van totstandkoming, rechtmatig is. Deze verordening heeft zowel betrekking op schade als gevolg van feitelijke handelingen als op schade ten gevolge van besluiten van het bestuur. Schade die is veroorzaakt door of namens andere bestuursorganen valt niet onder het bereik van deze verordening.

Op de onderhavige verordening kan ook geen beroep worden gedaan indien en voor zover schadevergoeding anderszins kan worden verkregen. Men spreekt in dit verband wel van het subsidiariteitsvereiste. Ook indien er een specifieke wettelijke schadevergoedingsregeling voorhanden is, die in de betreffende schade voorzien, treedt deze verordening terug. Wat de wettelijke schadevergoedingsregelingen betreft die samenhangen met de taakuitoefening van het bestuur zij onder meer gewezen op de Onteigeningswet en artikel 83, eerste lid, onderdeel b van de Flora- en faunawet.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel worden enkele begripsbepalingen zoals opgenomen in onderhavige verordening nader omschreven.

Artikel 2

In dit artikel worden regels gegeven voor het indienen van een verzoek om schadevergoeding. De regeling sluit aan bij de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), handelend over het aanvragen van een beschikking.

Lid 1

Het artikellid schrijft voor dat een aanvraag om een beschikking schriftelijk moet worden gedaan. Aan de eis van schriftelijkheid is ook voldaan indien een aanvraag langs elektronische weg wordt gedaan.

Lid 2

Dit artikellid bepaalt aan welke eisen een aanvraag moet voldoen. Het noemt een aantal formele en materiële eisen. Bij de materiële eisen gaat het om gegevens die naar het oordeel van de aanvrager de aanvraag met argumenten onderbouwen en om gegevens die het waterschap nodig heeft om zich een beeld van de betrokken belangen te vormen.

Uit artikel 3: 2 Awb vloeit voort dat op het bestuursorgaan de verplichting rust de nodige gegevens te verzamelen, maar het bestuursorgaan kan binnen redelijke grenzen daarvoor een beroep doen op de aanvrager. Welke gegevens nodig zijn voor een verantwoorde beslissing hangt af van het concrete geval.

Lid 3

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een schadevergoeding is een recht van € 300 verschuldigd, dat wordt teruggestort indien op de aanvraag geheel of ten dele positief wordt beslist. Deze relatieve financiële drempel kan voorkomen dat het waterschap onnodig op kosten wordt gejaagd door de behandeling van ongegronde aanvragen. Ten aanzien van de hoogte van het bedrag is aansluiting gezocht bij het bedrag dat aan de gemeente moet worden betaald als een verzoek om planschade wordt ingediend (artikel 6.4 Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Lid 5

In dit lid wordt bepaald welke de gevolgen zijn van het in strijd met de voorschriften van deze regeling indienen van een verzoek tot schadevergoeding. Het bevoegd gezag is verplicht de verzoeker in de gelegenheid te stellen zijn gebrekkige verzoek te herstellen binnen een termijn van zes weken na kennisgeving van het verzuim

Artikel 3

Leden 1, 2 en 3

In de leden 1 en 2 wordt bepaald dat een verzoek niet zal worden behandeld indien het niet is ingediend overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste, tweede en derde lid. Het artikel sluit aan bij artikel 4:5 Awb. Het ontbreken van gegevens of bescheiden kan alleen leiden tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag, indien het niet mogelijk is zonder die gegevens of bescheiden op de aanvraag te beslissen. Indien direct of bij een inhoudelijke beoordeling blijkt dat de aanvraag niet voor inwilliging vatbaar is, komt de bepaling niet voor toepassing in aanmerking; er behoort dan een inhoudelijke beslissing tot afwijzing te volgen.

De Awb voorziet niet in de mogelijkheid een verzoek niet-ontvankelijk te verklaren. Wanneer de verzoeker bijvoorbeeld geen belanghebbende is, dient een afwijzing te volgen. Deze afwijzende beslissing levert geen besluit op en is dus niet vatbaar voor bezwaar en beroep. De afwijzende beslissing op een verzoek van een niet-belanghebbende is geen afwijzing van een aanvraag. (ABRvS 5 september 2001, JB 2001/271; ABRvS 6 februari 2002, AB 2002,142; ABRvS 13 april 2005, AB 2005,162).

Het besluit van het bevoegd gezag om een verzoek niet in behandeling te nemen is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Tegen het besluit staat bezwaar en beroep open. Tegen het besluit van het bestuursorgaan om aanvulling van gegevens te vragen staat geen bezwaar en beroep open. De aanvrager kan weigeren de aanvullende gegevens te verschaffen. Tegen de daarop volgende beslissing om de aanvraag niet te behandelen of tegen de inhoudelijke beslissing kan hij bezwaar maken.

Het bestuur kan ook zonder nader onderzoek op een verzoek beslissen als het verzoek kennelijk ongegrond of direct voor toewijzing vatbaar. Dit laatste komt in beeld als de hoogte van het bedrag van het verzoek om schadevergoeding in geen verhouding staat tot de kosten die moeten worden gemaakt om deskundigen voor advisering in te schakelen. Het bestuur moet dan op basis van de door de verzoeker aangedragen feiten en omstandigheden van oordeel zijn dat het verzoek redelijk is en de schade niet geheel ten laste van de verzoeker behoort te blijven. Ook indien voor de betreffende specifieke categorieën van schadeveroorzakende gebeurtenissen beleidsregels zijn vastgesteld ten aanzien van de berekening van de hoogte van de te vergoeden schade (zoals bijvoorbeeld een compensatieregeling voor het leggen van kabels en leidingen) kan het bestuur zonder nader onderzoek een verzoek toewijzen. Het artikel beoogt de slagvaardigheid en de vlotte voortgang van de afhandeling van verzoeken te waarborgen in situaties waarin sprake is van schade van een relatief geringe omvang.

Artikel 4

Leden 1, 2 en 4

Het bestuur benoemt een adviescommissie die het bestuur adviseert over verzoeken om schadevergoeding. De adviescommissie bestaat uit tenminste drie leden die onafhankelijk zijn dat wil zeggen niet onder het gezag van het bestuursorgaan staan. Ook mag er geen sprake zijn van belangenverstrengeling. Wanneer de onafhankelijkheid niet gewaarborgd is, kan het bestuur het betreffende lid ontheffen van zijn taak. Indien een lid in een concrete zaak niet onafhankelijk is, zal hij zich onthouden van stemming.

Lid 3

In relatief eenvoudige gevallen kan het bestuur volstaan met het benoemen van één deskundige. Ook dit is in het belang van een vlotte afhandeling van de verzoeken.

Lid 8

De regels die het bestuur kan stellen hebben betrekking op bijvoorbeeld de werkwijze van de commissie of de honorering.

Artikel 5

De adviescommissie adviseert het bevoegd gezag over het verzoek om schadevergoeding en stelt daartoe een onderzoek in. Het onderzoek zal in het algemeen betrekking hebben op: het causaal verband, de omvang van de schade en de hoogte van de schadevergoeding. Niet alle schade komt voor vergoeding in aanmerking en als de schade wordt vergoed zal dat in het algemeen niet de volledige schade zijn.

Artikel 6

Indien de verzoeker een deskundige heeft ingeschakeld en daarvoor kosten maakt, adviseert de adviescommissie hierover. Uitgangspunt is dat de gemaakte deskundigenkosten niet worden vergoed, tenzij het redelijk is dat een deskundige wordt ingeschakeld en voor zover de gemaakte kosten redelijk zijn; het dubbele redelijkheids criterium.

Artikel 8

De verzoeker kan om een voorschot verzoeken. Het bestuursorgaan kan een dergelijk verzoek alleen inwilligen als er een redelijke mate van zekerheid bestaat dat het verzoek om schadevergoeding ook zal worden ingewilligd. De voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is blijkens zijn uitspraak van 18 november 1997, AB 1998,60 van oordeel dat een voorschotregeling essentieel is voor een adequate nadeelcompensatieregeling. Het verlenen van een voorschot kan onder meer strekken ter beperking van de schade.

Om te voorkomen dat de uitkering van een voorschot zal worden aangemerkt als het erkennen van aansprakelijkheid door het waterschap, is in het derde lid expliciet opgenomen dat verlening van een voorschot geen erkenning inhoudt van de aanspraken.

Een beslissing tot voorschotverlening wordt pas genomen nadat de commissie is gehoord. Als het bestuursorgaan een beslissing tot voorschotverlening neemt, wordt daarmee geen aanspraak erkend.

Artikel 10

In dit artikel worden de gevallen genoemd waarin het waterschap een schadevergoeding of een voorschot zal terugvorderen. Gedacht moet dan worden aan de situatie dat ten tijde van het besluit tot toekenning niet alle feiten bekend waren, dat verzoeker onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel dat de hoogte onjuist was en de verzoeker dit wist of behoorde te weten. Teveel betaalde bedragen moeten worden terugbetaald binnen zes weken nadat de terugvorderingsbeschikking is bekendgemaakt.