



Nadeelcompensatie kabels en leidingen

Pieter Swagemakers

Een onderzoek naar een efficiëntere toepassing van de nadeelcompensatieregelingen inzake het verleggen van kabels en leidingen.

11 januari 2011

Rijkswaterstaat Dienst Noord-Brabant
's-Hertogenbosch

Nadeelcompensatie inzake kabels en leidingen

Een onderzoek naar een efficiëntere toepassing van de
nadeelcompensatieregelingen inzake het verleggen van kabels en
leidingen



Auteur:	Pieter Swagemakers
Functie:	Stagiair
Opleiding:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie:	Tilburg
Studentnummer Fontys:	2107657
Studentnummer Avans:	2007561
Afstudeerperiode:	September 2010 – februari 2011
Afstudeerorganisatie:	Rijkswaterstaat Noord-Brabant
Afstudeermentor:	mr. D. Elshof
Afstudeerdocenten:	mr. dr. G. van Schaaijk mr. P. van Harten

Voorwoord

Tilburg, december 2010

Dit rapport is het resultaat van het onderzoek dat ik heb gedaan voor mijn afstudeerstage. Allereerst vind ik het fijn dat ik met deze stage mijn studie hbo-rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg af kan ronden. Ten tweede hoop ik dat dit rapport daadwerkelijk inzicht geeft in hoeverre Rijkswaterstaat de nadeelcompensatieregelingen omtrent de verleggingen van kabels en leidingen efficiënter toe kan passen.

Al vrij snel wist ik dat ik mijn afstudeerscriptie wilde schrijven bij Rijkswaterstaat. Tijdens het eerste gesprek werd het onderwerp kabels en leidingen genoemd en niet lang daarna was de opdracht geformuleerd.

Ik wil van de gelegenheid gebruikmaken om enkele personen te bedanken die mij geholpen hebben bij het schrijven van dit rapport.

Allereerst wil ik mijn stagedocente mevrouw Van Schaaijk en mijn stagementor de heer Elshof ontzettend bedanken. Zonder hun goede raad had ik dit rapport niet kunnen schrijven. Tevens ben ik Dianne Teunissen en Simone ten Bhömer dankbaar voor de antwoorden op mijn vele vragen. Ook wil ik alle geïnterviewden bedanken voor de tijd die zij, ondanks de volle agenda's, hebben vrijgemaakt om mij te woord te staan. Ten slotte wil ik alle medewerkers van afdeling BBV Dienst Noord-Brabant bedanken. Zij hebben ervoor gezorgd dat mijn stageperiode niet alleen een erg leerzame periode is geweest, maar ook een periode waar ik met een goed gevoel op terugkijk.

Pieter Swagemakers

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	5
AFKORTINGENLIJST	6
1 INLEIDING	7
1.1 DE ORGANISATIE	7
1.2 HET VERLEGGINGSPROCES	7
1.3 PROBLEEMBESCHRIJVING	9
1.4 VRAAGSTELLING	9
1.5 DOELSTELLING	9
1.6 VERANTWOORDING	9
1.6.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE, BRONNEN EN METHODEN	9
1.6.2 BETROUWBAARHEID	11
1.6.3 VALIDITEIT	12
1.7 LEESWIJZER	12
2 DE VAN TOEPASSING ZIJNDE REGELGEVING	14
2.1 GESCHIEDENIS VAN DE NADEELCOMPENSATIEREGELINGEN	14
2.2 EEN OVERZICHT VAN DE VAN TOEPASSING ZIJNDE REGELINGEN	14
2.3 DE NKL	15
2.3.1 DE GRONDSLAG VOOR DE VERGOEDING	15
2.3.2 DE VERGOEDINGSSYSTEMATIEK	16
2.4 DE OKL	17
2.4.1 DE GRONDSLAG VOOR DE VERGOEDING	17
2.4.2 HET KARAKTER VAN DE OKL	18
2.4.3 HET SCHADEVEROORZAKEND HANDELEN	18
2.4.4 DE VERGOEDINGSSYSTEMATIEK	19
2.5 BUITENLEIDINGEN	19
2.5.1 VERSCHILLEN MET DE OKL	19
2.5.2 DE VERGOEDINGSSYSTEMATIEK	19
2.6 OVERIGE VEREISTEN	19
2.6.1 VOORDEELTOEREKENING	19
2.6.2 DE MAATSCHAPPELIJK MEEST AANTREKKELIJKE OPTIE	19
2.6.3 DE WERKELIJKE VERLEGGINGSKOSTEN	20
2.6.4 GEBIEDSBENADERING	20
2.7 TELECOMMUNICATIEKABELS	21
2.8 BEOORDELING VAN DE REGELINGEN	21
3 HET UITBESTEDINGSBELEID EN KABELS EN LEIDINGEN	24
3.1 HET ONDERNEMINGSPLAN 2004	24
3.2 UITBESTEDEN	24
3.3 UITBESTEDING IN DE PRAKTIJK	25
3.4 BEOORDELING VAN HET BELEID	26
4 DE WERKWIJZE VAN DIENST NOORD-BRABANT	27
4.1 DE BETROKKEN AFDELINGEN	27
4.2 UITBESTEDEN	27

4.3	HET JURIDISCH TAKENPAKKET	28
4.4	MANAGEMENTVISIE	28
5	<u>DE WERKWIJZE VAN DE ANDERE DIENSTEN</u>	<u>29</u>
5.1	ROLVERDELING	29
5.2	TAAK VAN DE JURIST	29
5.3	KENNISGAT	30
5.4	EERDER BETROKKEN IN HET PROCES	30
5.5	UITBESTEDEN	30
5.6	KENNISNIVEAU	30
5.7	REGELINGEN	31
6	<u>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</u>	<u>32</u>
6.1	CONCLUSIES	32
6.2	AANBEVELINGEN	35
	<u>BIBLIOGRAFIE</u>	<u>36</u>
	LITERATUUR	36
	JURISPRUDENTIE	38

Samenvatting

Bij het management van afdeling Bestuurlijke Juridische Zaken van de Dienst Noord-Brabant van Rijkswaterstaat is het vermoeden gerezen dat het proces van nadeelcompensatie inzake de verleggingen van kabels en leidingen efficiënter geregeld kan worden. Het doel van dit rapport is dan ook om aan te geven waar in het proces de inefficiënte factoren, zodat het management van de BBV-afdelingen een landelijke visie kunnen ontwikkelen over hoe het beter kan.

Allereerst zijn de regelingen complex. De NKL en de OKL zijn het resultaat van onderhandelingen tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de brancheorganisaties. Binnen deze regelingen is er een onderscheid gemaakt tussen verschillende kabels en leidingen. Dit heeft tot gevolg dat er verschillende vergoedingssystematieken van toepassing zijn. Dit zorgt voor ingewikkelde berekeningen. Tevens kan de Telecommunicatiewet ook van toepassing zijn op telecommunicatiekabels. Deze kent echter een andere vergoedingssystematiek dan de NKL en de OKL. Ten slotte zijn er ook provinciale en gemeentelijke regelingen die van toepassing kunnen zijn. De complexiteit van de regelingen maakt het er niet alleen voor Rijkswaterstaat, maar ook voor de aannemers van het civiele werk, de beheerders en de advies- of ingenieursbureaus niet makkelijker op.

Rijkswaterstaat heeft zich als doel gesteld dat zij steeds meer taken naar de markt zal brengen. De aannemers van het civiele werk hebben echter het gevoel dat de NKL en de OKL hen beperken. Zij willen kunnen onderhandelen met de beheerder over de oplossing en niet gebonden zijn aan de regelingen. Ook is in de regelingen opgenomen dat Rijkswaterstaat bij iedere stap in het proces betrokken moet zijn. Dit is de oude manier van werken en dit strookt met nieuwe beleid om ze veel mogelijk aan de markt uit te besteden. Waar in de regelingen bepaald is dat gekozen moet worden voor de maatschappelijk meest voordelige oplossing, willen de aannemers van het civiele werk vaak kiezen voor de voor hen meest voordelige oplossing. Tevens hebben de beheerders soms moeite om de aannemer van het civiele werk inzicht te geven in hun – concurrentiegevoelige – bedrijfstechnische informatie. Ten slotte bestaat het gevaar dat bij Rijkswaterstaat kennis verloren gaat wanneer zij bepaalde taken uitbesteedt aan een advies- of ingenieursbureau.

Uit het onderzoek naar hoe de regionale diensten invulling geven aan de regelingen blijkt dat het proces op een aantal punten efficiënter geregeld kan worden. Zo dienen de BBV-afdelingen zichzelf te profileren bij de projectleiders, zodat de projectleiders de juridische afdeling eerder in het proces betrekken. Vervolgens verschilt per dienst de taak van de juridische afdeling in het proces. Ten slotte kan er op dit moment nog niets gezegd worden over wat het takenpakket van de jurist idealiter zou moeten zijn. Moet deze over multidisciplinaire kennis beschikken of juist heel marginaal toetsen? Aan beide mogelijke taken zitten voor- en nadelen verbonden.

Er kan geconcludeerd worden dat het proces efficiënter geregeld kan worden. Het feit dat de rechter de regelgeving niet als kennelijk onredelijk of anderzijds onjuist heeft beschouwd en het vertekend beeld dat de regelingen relatief goed lijken te werken doen hier niet aan af. Rijkswaterstaat dient toe te zien op herziening van de beleidsregels. Ook dienen de BBV-afdelingen zich te profileren zodat de projectleiders hen eerder in het proces betrekken. Vervolgens dient Rijkswaterstaat te investeren in kennis. Deze kennis zit voornamelijk bij de advies- of ingenieursbureaus, maar Rijkswaterstaat moet in staat blijven om zelfstandig de private partijen te controleren. Ten slotte zouden de hoofden van de BBV afdeling een landelijke visie moeten ontwikkelen over het precieze takenpakket van de jurist. Hiervoor dient een uitgebreide kosten-batenanalyse gemaakt te worden. Alleen op die manier kan Rijkswaterstaat een efficiëntere invulling geven aan het takenpakket van de jurist.

Afkortingenlijst

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen (AB Rechtspraak Bestuursrecht)
A.b.b.b.	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AR	Afdeling Rechtspraak Raad van State
A-G	Advocaat-Generaal
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBV	Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed
BCT	Control & Toezicht
BIO	Inkoopondersteuning
BP	Belemmeringenwet Privaatrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
Concl.	Conclusie
CD	Corporate Dienst
D&C	Design & Construct
DG	Directoraat-Generaal
DLB	Dienst Limburg
DNB	Dienst Noord-Brabant
DNH	Dienst Noord-Holland
D.o.	Definitief Ontwerp
DON	Dienst Oost-Nederland
DZH	Dienst Zuid-Holland
Fte	Full time equivalent
HR	Hoge Raad
IRI	Realisatie Infrastructuur
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
LA	Landsadvocaat
LCO	Landelijk Contactpersonen Overleg
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
M.nt.	Met noot
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NKL	Nadeelcompensatieregeling verleggen kabels en leidingen in en buiten Rijkswaterstaatsswerken en spoorwegwerken
OKL	Overeenkomst inzake verleggingen van kabels en leidingen buiten beheersgebied tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu en Energie-Ned, VELIN en VEWIN
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
Ow	Onteiningswet
POBJV	Periodiek Overleg Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed
POS	Projectovereenstemming
Rb. (pres.)	Rechtbank (president)
RCI	Conditionering Infrastructuur
RDU	Dienst Utrecht
RvdW	Rechtspraak van de Week
RWS	Rijkswaterstaat
SKL	Stuurgroep Kabels en Leidingen
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
Tw	Telecommunicatiewet
UVP	Uitvoeringsprotocol schadevergoeding kabels en leidingen
VELIN	Vereniging voor leidingeigenaren in Nederland
VEWIN	Vereniging van waterbedrijven in Nederland
V.o.	Voorlopig ontwerp
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatswerken

1 Inleiding

Het inleidend hoofdstuk van een onderzoeksrapport heeft een afbakenende functie. Om een beeld te krijgen van het onderwerp zal allereerst een overzicht van de organisatie (paragraaf 1.1) gegeven worden. Daarop volgt een algemeen beeld van het proces van nadeelcompensatie bij het verleggen van kabels en leidingen (paragraaf 1.2). Hierbij zullen de betrokken partijen en hun rol en plaats in het proces worden uitgelegd, net als de meest voorkomende termen en afkortingen. Wanneer de lezer een duidelijk beeld heeft van de dagelijkse praktijk, zal de aanleiding van dit onderzoek worden geformuleerd in de probleemstelling (paragraaf 1.3), de vraagstelling (paragraaf 1.4) en de doelstelling (paragraaf 1.5). Vervolgens worden de genomen keuzes op het gebied van onderzoekstrategie, bronnen en methoden, betrouwbaarheid en validiteit verantwoord (paragraaf 1.6). Ten slotte volgt een leeswijzer. Deze paragraaf zal de opbouw van het rapport verhelderen (paragraaf 1.7).

1.1 De organisatie

In opdracht van de minister en de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, beheert Rijkswaterstaat (RWS) het nationale netwerk van wegen en vaarwegen. RWS is onderverdeeld in regionale en landelijke diensten. De regionale dienst Noord-Brabant (hierna: DNB) is gevestigd in 's-Hertogenbosch. Een van de afdelingen daarvan is Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed (hierna: BBV). Deze afdeling is opgebouwd uit twee clusters, het cluster Bestuurlijk Juridische Zaken enerzijds en het cluster Vastgoed anderzijds. Afdeling BBV adviseert de regionale dienst bij de uitvoering van de primaire processen.

In het Ondernemingsplan 2004 heeft RWS als doel gesteld dat er steeds meer taken naar de markt gebracht zullen worden. Deze doelstelling is in de Agenda 2012 verder uitgewerkt. Het principe heet 'de markt, tenzij', en heeft als doel bepaalde uitvoerende taken aan de markt over te laten op het gebied van aanleg, beheer en onderhoud.¹ Het is volgens de Agenda de bedoeling om de markt te laten doen wat de markt kan doen. RWS moet hierbij als regisseur optreden. Routinematige en voorbereidende werkzaamheden lenen zich uitstekend voor uitbesteding. RWS dient taken op het gebied van verkeers- en watermanagement echter zelf te regelen.²

1.2 Het verleggingsproces

Bij de projecten die RWS uitvoert, moet er praktisch altijd gegraven worden. Denk hierbij aan grote infrastructurele werken zoals rijks(vaar)wegen. Dit kan niet zomaar gedaan worden. Vandaag de dag liggen bijna overal kabels en leidingen in de grond. Denk hierbij aan waterleidingen, elektriciteitskabels, bovengrondse kabels en hoogspanningsmasten. Het kan soms ingewikkeld zijn om te weten welke kabels en leidingen waar liggen en wie de kabel- en leidingbeheerder (verder te noemen: beheerder) ervan is. Kabels en leidingen waren vroeger over het algemeen in beheer bij de overheid. Tegenwoordig is het beheer echter steeds vaker in handen van private ondernemingen.

RWS inventariseert bij het uitvoeren van een project allereerst welke kabels en leidingen waar liggen. Om graafschade te voorkomen, is de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netwerken (hierna: WION) in werking getreden. Deze wet verplicht zowel de grondroerder of opdrachtgever – RWS – en de beheerder tot zorgvuldig handelen (respectievelijk artikel 2 en 3 WION). De grondroerder meldt het voornemen tot graven tijdig bij het Kadaster (artikel 8 WION). De beheerder is op zijn beurt verplicht tijdig informatie over zijn kabels en leidingen te verstrekken (artikel 10 WION). Hierna treedt

¹ DG RWS 2004, p. 9, 10 en 15.

² DG RWS juni 2008, p. 7 en 18-20.

RWS in overleg met de beheerder. Deze fase heet het vooroverleg en kent twee doelen. Allereerst inventariseren RWS en de beheerders de bestaande situatie. Ten tweede verkennen de partijen de mogelijkheden om de kabels te verleggen.

RWS stuurt een brief met daarin het verzoek tot aanpassing naar de beheerder. Deze brief betekent het formele begin van het proces. Vanaf dat moment kunnen de beheerders kosten declareren. Daarna is het de bedoeling dat RWS en de beheerders overeenstemming bereiken over de noodzakelijke aanpassingen, de planning en de voorlopige vergoeding. De beheerder stelt een definitief ontwerp op en legt dit voor aan RWS. Het definitief ontwerp geeft inzicht in de uit te voeren werkzaamheden, de gebruikte eenheden (bijvoorbeeld het aantal meter kabel) en welke werkzaamheden de beheerder voor eigen rekening uitvoert. Om de overeenstemming vast te leggen stelt één van de partijen per aan te passen kabel of leiding de zogeheten Projectovereenstemming (hierna: POS) op. In de POS kunnen partijen tevens de wijze van facturering vaststellen.

Er zijn twee soorten POS mogelijk. Allereerst bestaat de mogelijkheid om een POS op basis van vaste prijs op te stellen. Wanneer de vergoeding van het definitief ontwerp lager is dan € 50.000 wordt de vergoeding n.a.v. de begroting als vaststaand beschouwd. De tweede mogelijkheid is een POS op basis van nacalculatie. Hierbij raamt de beheerder de kosten op basis van het definitief ontwerp, RWS berekent vervolgens de voorlopige vergoeding. Deze tweedeling is gemaakt omdat de POS op basis van vaste prijs minder werk kost. RWS hoeft immers de vergoeding niet nogmaals achteraf te checken. Partijen passen vaste-prijs-POSSEN dan ook alleen bij relatief eenvoudige verleggingen toe. Dat zijn verleggingen waarbij de kans op onvoorziene omstandigheden of het risico bij de aanpassing relatief gering is. Een voorbeeld van een risico is onenigheid over de toegepaste eenheidsprijzen.

De grens van € 50.000 is geen vaste grens. Stel dat een beheerder een kabel of leiding over een grote afstand dient te verleggen. De beheerder kiest voor een relatief eenvoudige werkwijze, waarbij hij vooraf de begroting van de verleggingskosten goed inzichtelijk heeft gemaakt. De vergoeding kan de grens van € 50.000 overstijgen, maar partijen kunnen toch kiezen voor een POS op basis van vaste prijs. Het kan ook voorkomen dat partijen, hoewel de kosten lager zijn dan € 50.000, toch kiezen voor een POS op basis van nacalculatie. De complexiteit van de werkzaamheden, de kans op onvoorziene omstandigheden en de grote van risico's rechtvaardigen in die gevallen het gebruik van een POS op basis van nacalculatie.

Wanneer de kabels en leidingen in geval van een POS op basis van nacalculatie aangepast zijn, dient de beheerder de eindspecificatie in met daarin de werkelijk gemaakte verleggingskosten. Dat is het daadwerkelijke verzoek om vergoeding. De beheerder moet dit binnen twaalf maanden doen nadat hij het werk gereed heeft gemeld. RWS zal deze eindspecificatie toetsen en vervolgens een definitieve vergoeding toekennen in de vorm van een zogenaamde eindbeschikking.

Zoals hiervoor al is aangegeven, heeft RWS zich als doel gesteld steeds meer taken naar de markt te brengen. Op het gebied van kabels en leidingen zijn er verschillende mogelijkheden. Zowel RWS, als de beheerder kunnen uitbesteden. RWS kan ervoor kiezen om bepaalde taken van het werk of het gehele werk uit te besteden. Allereerst kan RWS een aannemer inschakelen om het complete werk uit te voeren. De precieze taakverdeling komen RWS en de aannemer in het contract overeen. De kabels en leidingen kunnen in categorie 1 komen, dit houdt in dat deze kabels en leidingen voordat de (vaar)weg wordt aangelegd al aangepast zijn, dan wel dat deze kabels en leidingen kunnen blijven liggen. Kabels en leidingen kunnen in categorie 2 komen, dit houdt in dat RWS voorafgaand aan de uitvoering de POSSEN sluit, maar dat de aannemer de kabels en leidingen in zijn werk moet inpassen. Ten slotte kunnen de kabels en leidingen in categorie 3 komen. Dit houdt in dat de aannemer de POSSEN voorbereidt. De aanpassing van de kabels en leidingen neemt de aannemer op in het

werk. Afhankelijk van het soort project en de wijze van contractering kan de markt bij een aanlegproject betrokken worden. De wijze van indeling in de 3 categorieën komt momenteel het meeste voor en is de werkwijze die RWS voor ogen heeft. RWS kan er ook voor kiezen om zelf betrokken te blijven bij het verleggen van kabels en leidingen. Zij kan daarbij een advies- of ingenieurbureau inschakelen dat bepaalde taken van RWS overneemt. Dat kan het contact met een beheerder zijn, maar ook het opstellen en controleren van een POS of een eindspecificatie. De beheerder dient echter zelf in alle gevallen de kabels en leidingen te verleggen. Hiervoor zal hij praktisch altijd een aannemer inhuren.

1.3 Probleembeschrijving

Een van de taken van afdeling Bestuurlijk Juridische Zaken (BBV) is het behandelen van de nadeelcompensatieregelingen voor het verleggen van kabels en leidingen. Dit zijn de NKL³ en de OKL⁴. Het management van afdeling BBV van DNB vraagt zich af of het gehele proces van nadeelcompensatie te lang duurt, de afdeling te laat betrokken wordt bij het proces en of er te uitgebreid (juridisch) getoetst wordt. Er bestaat landelijk geen eenduidigheid over het precieze takenpakket van de juridisch medewerker als het gaat om nadeelcompensatie voor kabels en leidingen. Deze problematiek is de afgelopen tijd alleen maar belangrijker geworden door de bezuinigingen die RWS door zal moeten voeren. Kortom, het management van de afdeling vraagt zich af wat binnen de huidige regelgeving en het uitbestedingsbeleid 'de markt, tenzij', op het gebied van nadeelcompensatie inzake kabels en leidingen de meest efficiënte manier van werken is.⁵

1.4 Vraagstelling

Op welke wijze kunnen de afdelingen BBV van Rijkswaterstaat de nadeelcompensatieregelingen efficiënter toepassen, gelet op de eisen van behoorlijk bestuur, de kwaliteit van de regelingen en de manier van werken van RWS?

1.5 Doelstelling

Op 11 januari 2011 wordt aan de afdeling BBV een adviesrapport overhandigd dat aangeeft op welke wijze het beleid op het gebied van nadeelcompensatie van de verlegging van kabels en leidingen efficiënter kan worden toegepast, zodat het management van de BBV-afdelingen op dat gebied een landelijke visie kan ontwikkelen.

1.6 Verantwoording

In deze paragraaf worden de keuzes op het gebied van de onderzoeksstrategie, bronnen en methoden (paragraaf 1.6.1), de betrouwbaarheid (paragraaf 1.6.2) en de validiteit (paragraaf 1.6.3) verantwoord.

1.6.1 Onderzoeksstrategie, bronnen en methoden

Om het onderzoek in overzichtelijke stappen in te delen, kan het weergegeven worden in een empirische cirkel.⁶ Allereerst moet er een probleem worden geobserveerd. Het management van afdeling BBV vraagt zich af of er wel op de meest efficiënte manier wordt gewerkt op het gebied van de nadeelcompensatieregelingen. Het proces duurt lang en de afdeling wordt te laat betrokken in het proces. Daarna volgt een hypothese. Deze houdt in dat de regelingen efficiënter toegepast kunnen worden. Dan begint de onderzoeker met het verzamelen van gegevens en deze zal hij vervolgens analyseren. De benodigde informatie wordt verzameld door middel van interviews met medewerkers

³ Nadeelcompensatieregeling verleggen kabels en leidingen in en buiten Rijkswaterstaatswerken en spoorwegwerken 1999.

⁴ Overeenkomst inzake verleggingen van kabels en leidingen buiten beheersgebied tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu en Energie-Ned, VELIN en VEWIN.

⁵ Hoewel de afdeling BBV ook de Telecommunicatiewet behandelt, is deze niet opgenomen in de problembeschrijving. De mogelijke inefficiëntie is op deze wet niet van toepassing. De regeling wordt wel in hoofdstuk 2 besproken om de verschillen met de NKL en de OKL aan te tonen. Wanneer in dit rapport gesproken wordt over vergoedingsregelingen worden daaronder de NKL, de OKL en de Telecommunicatiewet verstaan.

⁶ IJzermans & Van Schaaijk 2007, p. 26 en 27.

van andere afdelingen door Nederland heen en door het vergelijken van benchmarks van alle BBV-afdelingen met deze interviews. Het is belangrijk dat de onderzoeker een objectieve blik houdt, doorvraagt en op die manier zo goed mogelijk de verzamelde informatie analyseert. Ten slotte koppelt de onderzoeker de analyse terug naar het probleem en trekt een conclusie.

Dit onderzoek is opgedeeld in een theoretisch deel (mag dat?) en in een praktisch deel (hoe werkt dit?). In deze subparagraaf worden voor beide delen van het onderzoek de gekozen strategie, bronnen en methoden besproken.

Het theoretische deel

Ten eerste staan in dit deel van het onderzoek de wettelijk regelingen centraal. Dit gedeelte is een literatuur- en rechtsbronnenonderzoek. Bij deze vorm van deskresearch is het niet de bedoeling om uitgebreid in te gaan op de verschillende wetten, maar een overzicht te geven van de van toepassing zijnde specifieke bepalingen. Het onderzoek zal in een gelaagde structuur worden uitgewerkt. Het begint met de bepaling uit de Awb. Daar vanuit wordt toegewerkt naar de vergoedingsregelingen die van toepassing zijn op het verleggen van kabels en leidingen. Er wordt gekeken naar de heersende leer, de tegenhangers daarvan, de wetsgeschiedenis, de jurisprudentie, etc.⁷ Aan het einde van het hoofdstuk wordt aangegeven welke onduidelijkheden voortvloeien en de efficiëntie van het vergoedingsproces negatief beïnvloeden.

Ten tweede staat in dit gedeelte centraal hoe in de praktijk wordt omgegaan met uitbesteding op het gebied van nadeelcompensatie van kabels en leidingen. Er wordt gekeken naar het Ondernemingsplan 2004 en de Agenda 2012, waarin het te volgen beleid is bepaald. Vervolgens wordt gekeken naar de veranderende rol van RWS in het proces bij uitbesteding. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt ook aangegeven welke onduidelijkheden voortvloeien uit het gevolgde beleid en welke factoren de efficiëntie van het vergoedingsproces negatief beïnvloeden.

Het praktische deel

Ten eerste staat in het praktische deel het onderzoek naar de werkwijze van DNB centraal. Hierbij zal voornamelijk gebruik worden gemaakt van interviews en de methode genaamd participerende observatie. Dit houdt in dat men door het meewerken en kijken naar collega's, inzicht krijgt in de verschillende processen en hoe men werkt op de afdeling. Ook zullen er dossiers bekeken worden. Het doel is niet om cijfers of ander materiaal van statistische aard te verkrijgen, maar om inzicht te krijgen in de werkwijze van de afdeling. Ook wordt er gekeken naar een benchmark met daarin de gegevens op het gebied van fte's. Zo kan men zien hoeveel fte's zich bezighouden met kabels en leidingen in de verschillende diensten. Op die manier wordt er een objectiever beeld verkregen van de manier van taakinvoering.

Ten tweede staat in het praktische deel het onderzoek naar de werkwijze van andere diensten centraal. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van interviews. Allereerst worden inhoudelijk deskundigen geïnterviewd om een beeld te vormen van de huidige werkwijze. Ten tweede zullen verschillende managers van BBV-afdelingen geïnterviewd worden. De reden hiervoor is dat zij op een andere manier naar het proces van nadeelcompensatie van kabels en leidingen kijken. Zij kunnen uitspraken doen over wat volgens hen het precieze takenpakket van de juridische medewerker is in dit proces, of er wel of niet mag worden uitbesteed en hoe er het best invulling kan worden gegeven aan het huidige beleid.

⁷ IJzermans & Van Schaaijk 2007, p. 23-24.

Voor deze interviews zijn afspraken gemaakt met werknemers van verschillende juridische afdelingen, de Corporate Dienst (hierna: CD) en ProRail.⁸⁹ Dit omdat bij de CD en ProRail enkele inhoudelijk deskundigen werken die niet overgeslagen dienen te worden. De CD zorgt voor de ondersteuning bij de uitvoering van primaire werkprocessen van het Bestuur, Staf DG en de RWS-Diensten. Daarnaast behandelt zij specifieke landelijke projecten. De CD beantwoordt vragen van de regionale diensten en probeert zo de uniformiteit te borgen.¹⁰ De nadruk in dit onderzoek zal niet liggen op het verzamelen van grote hoeveelheden informatie, maar juist op het verzamelen van genuanceerde informatie.¹¹ Het is dus niet de bedoeling om te onderzoeken hoe alle afdelingen van RWS op een bepaald nieuw verschijnsel reageren, maar om een beeld te krijgen van het gevoerde beleid.

De eerste twee interviews (met Paul Satijn en Dianne Teunissen) zullen als pilot dienen voor de rest interviews. Uit de pilots zijn de volgende aandachtspunten voortgekomen voor de interviews met de inhoudelijk deskundigen.¹² Voor de interviews met de managers bestaan aparte aandachtspunten.¹³ Er wordt geen gebruik gemaakt van voorgeprogrammeerde observatiecategorieën (denk hierbij aan een enquête die wordt uitgedeeld), hoogstens van een topiclist.¹⁴ Met een interview worden immers opvattingen of betekenissen die mensen geven aan iets of iemand en gedragingen van personen of groepen beschreven. Er worden onderzoeksverschijnselen beschreven en dit dient onder zo natuurlijk mogelijke omstandigheden te gebeuren.

Wanneer de informatie uit zowel het theoretische, als het praktische onderzoek is verwerkt, zal er in de conclusie betoogd worden wat de beste oplossing is voor het vraagstuk. Aan de hand van dit betoog zullen de aanbevelingen worden opgesteld.

Schema 1: overzicht van de verantwoording

Deel van het onderzoek	Strategie	Bronnen	Methode
Theoretisch	Literatuur- en rechtsbronnenonderzoek	Rechtsbronnen Literatuur Documenten	Inhoudsanalyse
Praktisch	Kwalitatief onderzoek	Personen Documenten	Interviews Observatie

1.6.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid wordt gedefinieerd als onafhankelijk zijnde van toeval. Deze betekenis kan men ook toepassen als vereiste aan het maken van een onderzoeksrapport. Over het algemeen geldt dat naar mate het onderzoek vaker herhaald wordt en steeds meer dezelfde resultaten oplevert, het onderzoek steeds als betrouwbaarder beschouwd kan worden. Dit wordt de replica-eis genoemd. Aan deze eis wordt voldaan in het literatuur- en rechtsbronnenonderzoek. Er worden bepaalde conclusies getrokken uit de informatie die uit de literatuur, de wet, de jurisprudentie en rapporten gehaald wordt. Wanneer dit vaker gedaan zal worden, zullen de getrokken conclusies steeds dichter bij elkaar komen te liggen. Alhoewel de replica-eis moeilijk toe te passen is op kwalitatief onderzoek, geldt toch dat dit soort onderzoek controleerbaar en inzichtelijk moet zijn. Er

⁸ Wanneer het gaat om nadeelcompensatie omtrent kabels en leidingen maakt ProRail gebruik van dezelfde regelingen als RWS. Er bestaan echter wel kleine verschillen in hoe beide organisaties zaken uitleggen (bijvoorbeeld hoe een zakelijk recht gevestigd dient te worden op eigen terrein). Deze verschillen zijn echter niet van dusdanige aard, dat een vergelijking tussen RWS en ProRail niet gemaakt kan worden.

⁹ Zie bijlage 8 van dit rapport voor een lijst met geïnterviewde werknemers.

¹⁰ <http://corporate.intranet.rws.nl/Organisatie/Diensten/Corporate_Dienst/>, bezocht op 19 november 2010.

¹¹ IJzermans & Van Schaaijk 2007, p. 28.

¹² Zie bijlage 6 van dit rapport voor de topiclijst inhoudelijk deskundigen.

¹³ Zie bijlage 7 van dit rapport voor de topiclijst afdelingshoofden.

¹⁴ Baarda, De Goede & Teunissen 2005, p. 128.

zijn drie verstoringen die zich in dit onderzoek voor kunnen doen. Allereerst is er een verstoring mogelijk als het gaat om de respondent, vervolgens op het gebied van het instrument en ten slotte bij de onderzoeker zelf. Verstoringen op het gebied van de respondent kunnen voorkomen worden door bedacht te zijn op de mogelijkheid dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven. Het is belangrijk dat de onderzoeker de antwoorden niet standaard voor waar aanneemt en doorvraagt. Een ander aandachtspunt is het zorgvuldig opstellen van het instrument. Bij de interviews zijn dat de twee topiclijsten. Er wordt bij ieder interview gelet op dezelfde punten. Dit zorgt ervoor dat de resultaten na afloop van de interviews, onderling vergeleken kunnen worden. Ten slotte is de onderzoeker zelf ontzettend belangrijk. Dat is de persoon die de keuzes maakt; wie hij ondervraagt, wat hij vraagt, hoe hij de verworven informatie analyseert en welke conclusies hij daaraan verbindt.¹⁵ Dat is precies de reden waarom het maken van een onderzoeksopzet zo cruciaal is voor een geslaagd onderzoek. Daarin wordt namelijk de manier van onderzoeken verantwoord. Wat de onderzoeker echter ook in het achterhoofd moet houden is dat hij te allen tijde objectief moet blijven. Dit kan lastig zijn omdat het onderzoek gehouden wordt binnen de eigen organisatie. Het is de bedoeling om gedurende het hele onderzoek een kritische en onafhankelijke blik te houden.

1.6.3 Validiteit

Validiteit kan omschreven worden als de juistheid van de onderzoeksbevindingen. Om aan te kunnen tonen of een onderzoek valide is, wordt een onderscheid gemaakt tussen drie vormen van validiteit. Allereerst kan er de interne validiteit onderscheiden worden, vervolgens de externe variant en ten slotte de instrumentele of dataverzamelingsgeldigheid. Bij de interne validiteit wordt gelet op de vraag of de gekozen onderzoeksopzet goed past bij de hoofdvraag van het onderzoek. Om de hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden, is het rapport opgedeeld in twee delen; een juridisch deel en een organisatorisch deel. Deze beide delen zijn onderverdeeld in ieder twee deelvragen. Op deze manier past de gekozen opzet zo goed mogelijk bij de te beantwoorden hoofdvraag. De externe validiteit houdt in dat de onderzoeksresultaten overdraagbaar moeten zijn, oftewel een grote reikwijdte moeten hebben. De resultaten moet men inhoudelijk kunnen generaliseren. Dit houdt in dat de onderzoeksresultaten van het ene onderzoek op een ander onderzoek – dat in vergelijkbare of overeenkomstige situaties is uitgevoerd – van toepassing moeten zijn. De externe validiteit gaat echter niet op bij dit onderzoek. Er is maar één organisatie zoals RWS en dus kunnen de onderzoeksresultaten niet geeneraliseerd worden.

Ten slotte wordt er, om te bepalen of het onderzoek valide is, gekeken naar de instrumentele of dataverzamelingsgeldigheid. Een theorie genaamd triangulatiebenadering staat hierbij centraal. Dit houdt in dat een bepaald onderzoeksresultaat gecontroleerd wordt op objectiviteit door het aan meerdere dataverzamelingmethoden te toetsen. In het kader van dit onderzoek zal dat inhouden dat de verklaringen van de geïnterviewden naast de cijfers van een benchmark worden gehouden.¹⁶ Ten slotte bevordert het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden tevens de validiteit van het onderzoek.

1.7

Leeswijzer

Dit rapport kent zes hoofdstukken. Hoofdstuk 1 is de inleiding van het rapport, de hoofdstukken 2 tot en met 5 vormen het middenstuk en hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen. Het middenstuk is in twee delen opgesplitst. Allereerst het theoretische deel en ten tweede het praktische deel. In hoofdstuk 2 'De van toepassing zijnde regelgeving' worden de regelingen besproken en beoordeeld. In hoofdstuk 3 'Het uitbestedingsbeleid en kabels en leidingen' wordt ingegaan in hoeverre kabels en leidingen geschikt zijn om uit te besteden. In het praktische deel staan allereerst in

¹⁵ Baarda, De Goede & Teunissen 2005, p. 192-194.

¹⁶ Baarda, De Goede & Teunissen 2005, p. 192-201.

hoofdstuk 4 de resultaten centraal van het onderzoek naar de werkwijze van Dienst Noord-Brabant. Ten tweede staan in hoofdstuk 5 de resultaten centraal van het onderzoek naar de werkwijze van de andere diensten. In hoofdstuk 6 wordt in de conclusies antwoord gegeven op de hoofdvraag. Op basis van dat antwoord volgen de aanbevelingen.

2 De van toepassing zijnde regelgeving

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de verschillende vergoedingsregelingen waar RWS gebruik van maakt wanneer schade ontstaat bij het verleggen van kabels en leidingen. Allereerst wordt er een overzicht gegeven van de geschiedenis van nadeelcompensatie (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt er aangetoond welke regelingen vandaag de dag van toepassing zijn (paragraaf 2.2). Ook wordt ingegaan op de van toepassing zijnde bepalingen voor kabels en leidingen binnen beheersgebied (paragraaf 2.3), buiten beheersgebied (paragraaf 2.4) en de categorie buitenleidingen (paragraaf 2.5). Daaropvolgend komt de vergoedingssystematiek aan bod (paragraaf 2.6). Dit hoofdstuk wordt afgesloten door de beoordeling van de regelingen (paragraaf 2.7).

2.1 Geschiedenis van de nadeelcompensatieregelingen

In de jaren negentig waren de kabel- en leidingbeheerders alles behalve tevreden met de toenmalige regelingen voor nadeelcompensatie. Zij vonden dat zij te weinig vergoed kregen, ondanks het feit dat zij net als RWS een openbaar belang dienden. Op dat moment was er de Nadeelcompensatieregeling inzake het verleggen van kabels en leidingen in Rijkswaterstaatswerken (hierna: NKL 1991). Deze gold alleen voor verleggingen binnen beheersgebied.¹⁷ Voor verleggingen buiten het beheersgebied gold het vergoedingsregime van onteigening (alles of niets). Bij het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat groeide het besef dat de beheerders met hun ontevredenheid de aankomende grote infrastructurele projecten, zoals de Betuweroute en de HSL, konden vertragen. De beheerders waren ontevreden over de hoogte van de vergoedingen en zouden pas hun kabels en leidingen verleggen wanneer zij voldoende vergoed kregen. Het was duidelijk dat er een andere regeling moest komen waarin de nadeelcompensatie geregeld was voor het verleggen van kabels en leidingen buiten beheersgebied. Op 10 februari 1991 is de Overeenkomst inzake verleggingen van kabels en leidingen buiten beheersgebied (OKL) getekend met als ondertekenende partijen de minister en de brancheorganisaties Energie-Ned, VELIN en VEWIN.¹⁸ In artikel 12 van de OKL is opgenomen dat de NKL 1991 aangepast moest worden. Deze aanpassingen hebben uiteindelijk geleid tot de Nadeelcompensatieregelingen verleggen kabels en leidingen in en buiten rijkswaterstaatswerken en spoorwegwerken 1999 (NKL) zoals deze vandaag de dag bekend is.¹⁹

Om uitleg te kunnen geven aan de verschillende nadeelcompensatieregelingen hebben het ministerie van Verkeer en Waterstaat, ProRail en de brancheorganisaties de krachten gebundeld en de Stuurgroep Schadevergoeding Kabels en Leidingen (hierna: SKL) opgericht. Het doel van dit samenwerkingsverband was dat RWS, ProRail en de beheerders samenwerkten om interpretatiekwesties op te lossen. Dit samenwerkingsverband heeft in september 2001 het Uitvoeringsprotocol (hierna: UVP) opgeleverd.²⁰ Het doel van dit document is om de verhouding en de werkverdeling te standaardiseren tussen de verzoeker en de acceptant, zoals bepaald in artikel 11 UVP. De SKL heeft later met drie nieuwsbrieven een nadere toelichting gegeven op het UVP.

2.2 Een overzicht van de van toepassing zijnde regelingen

Zoals eerder in dit rapport is vermeld, kunnen er verschillende regelingen van toepassing zijn op het gebied van vergoeding inzake het verleggen van kabels en leidingen. De vraag is nu welke regeling wanneer van toepassing is.²¹

¹⁷ Stcrt. 1991, 249.

¹⁸ Stcrt. 1999, 97, p. 8.

¹⁹ Stcrt. 1999, 97, p. 5.

²⁰ SKL 2008.

²¹ Zie bijlage 1 van dit rapport voor een overzicht hiervan.

Allereerst dient te worden vastgesteld of er al dan niet sprake is van telecommunicatiekabels. Is dat wel het geval, dan is de Telecommunicatiewet van toepassing. Wanneer de Tw niet van toepassing is, moet er een keuze worden gemaakt tussen de NKL en de OKL. Deze vraag kan beantwoord worden, door te kijken of de te verleggen kabels en leidingen binnen of buiten het beheersgebied van RWS liggen. Het beheersgebied van RWS wordt afgesloten door de zogenoemde Wbr-grens. Deze grens is functioneel omschreven in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze wet kent geen legger met juridische status.²² Er zijn wel beheerskaarten die het district opstelt, maar die geen formele status hebben. Dit ligt bij de Waterwet echter anders. Die kennen wel een legger met juridische status (artikel 5.1 Waterwet). Alleen de beheersgrenzen voor rivieren zijn vastgelegd op de kaarten behorend bij het Besluit rijksrivieren.²³ De reden hiervoor is het grote belang dat RWS hierbij heeft in geval van een overstroming.²⁴

Wanneer een kabel of leiding binnen de Wbr-grens, dus binnen rijksbeheersgebied, valt, is de NKL van toepassing. De OKL is van toepassing wanneer de kabel of leiding buiten het beheersgebied ligt. Dit gebied wordt enerzijds afgeschermd door de Wbr-grens en anderzijds door de grens van het rijkswaterstaatswerk. Dit zal in de meeste gevallen de grens van het Tracébesluit zijn. Dit is het plan waarin het ruimtebeslag, het nut en de noodzaak van een aan te leggen (vaar-/spoor-)weg is opgenomen.

Nu is het natuurlijk mogelijk dat een beheerder niet is aangesloten bij een van deze brancheorganisaties en kabels of leidingen beheert die buiten het beheersgebied liggen. Deze beheerder zou dan niet onder een van de regelingen vallen. Dit is uit het oogpunt van de rechtsgelijkheid onaanvaardbaar. Dit is dan ook de reden dat de zogeheten categorie buitenleidingen in de NKL is opgenomen. Op die manier hebben beheerders van kabels of leidingen buiten het beheersgebied die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie toch recht op nadeelcompensatie (artikel 7 NKL).

De laatste mogelijkheid is dat een beheerder zijn kabels of leidingen buiten de grens van het Tracébesluit heeft liggen. In dat geval zijn overige regelingen van toepassing (denk hierbij aan diverse gemeentelijke of provinciale nadeelcompensatieregelingen).²⁵

2.3

De NKL

In deze paragraaf staat de NKL centraal. Allereerst komt de grondslag voor nadeelcompensatie aan bod (paragraaf 2.3.1). Ten tweede komt de vergoedingssystematiek uit de NKL aan bod (paragraaf 2.3.2).

2.3.1 De grondslag voor de vergoeding

Het komt geregeld voor dat een bestuursorgaan in het algemeen belang een besluit neemt dat een bepaalde groep burgers onevenredig treft. Dit wordt de rechtmatige overheidsdaad genoemd.²⁶ In Nederland heerst de opvatting dat iedereen zijn eigen schade moet dragen, op enkele uitzonderingen na.²⁷ Het zou echter onredelijk zijn om de burgers de schade veroorzaakt bij het nemen van het besluit volledig te laten dragen, hoewel het besluit wel rechtmatig genomen is. Er waren aan het begin van de jaren negentig geen (on)geschreven regels die bepaalden dat alle nadelen van een rechtmatige overheidsdaad vergoed moesten worden.²⁸ De wetgever heeft in de Memorie van Toelichting bij de Awb echter bepaald dat de overheid de schade moet vergoeden wanneer deze onevenredig zwaar is. Daarin is gesteld dat "(...) een burger die schade lijdt als gevolg van een overheidsbesluit of -handeling, een vergoeding

²² Een legger is een register waarin bijvoorbeeld de ligging en de vorm van een waterstaatswerk wordt aangegeven, maar bijvoorbeeld ook de beheersgrenzen.

²³ Stb. 2001, 255.

²⁴ Handboek infrastructureel beheer Rijkswaterstaatswerken 2003, p. 14.

²⁵ Bijvoorbeeld: NKL provincie Groningen 2006 en de NKL provincie Noord-Brabant 2008.

²⁶ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2005, p. 727.

²⁷ Hartlief 1997, nr. 19.

²⁸ AR 9 juli 1990, AB 1991, 229.

behoort te worden aangeboden, indien en voor zover die burger onevenredig zwaar wordt getroffen in vergelijking met andere burgers die in een met de zijne vergelijkbare positie verkeren (...).²⁹ Dit citaat komt uit de Memorie van Toelichting bij artikel 3:4 lid 2 Awb. De wetgever geeft aan dat de lastenverdeling tussen burgers evenredig verdeeld moet zijn (vergelijkende evenredigheid).³⁰ Dit is de Nederlandse versie van het rechtsbeginsel 'égalité devant les charges publiques', gelijkheid voor de publieke lasten. In artikel 3:4 lid 2 Awb is echter bepaald dat 'de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met het besluit te dienen doel'. Met andere woorden, er moet evenredigheid bestaan tussen het doel en het gebruikte middel (doel-middelevenredigheid).³¹

Tussen beide vormen van evenredigheid zijn twee grote verschillen te onderscheiden. Allereerst verschilt de betekenis van beide vormen van evenredigheid. De doel-middelevenredigheid houdt het vereiste van proportionaliteit in. Het gaat namelijk over de verhouding tussen het doel van een besluit (het openbaar belang) en het schadeveroorzakend middel. Hier staat tegenover dat de vergelijkende evenredigheid een maatstaf is om te voorkomen dat een bepaalde groep burgers zwaarder wordt getroffen dan andere burgers.³² Ten tweede verschilt het karakter van de beide vormen. De doel-middelevenredigheid is namelijk een norm waaraan getoetst kan worden of het schadeveroorzakende besluit rechtmatig is of niet. De vergelijkende evenredigheid is niet zozeer een toetsingsmaatstaf. Er wordt namelijk al vanuit gegaan dat het besluit rechtmatig is, er wordt alleen gekeken naar de vraag of financiële compensatie vereist is.³³ Ondanks de verschillen tussen beide vormen van evenredigheid, heeft de wetgever in artikel 3:4 lid 2 Awb een verband gelegd met het égalitébeginsel. De rechter heeft dit verband in diverse uitspraken erkend.³⁴

Een besluit omtrent het toekennen van nadeelcompensatie is een zuiver (ook wel zelfstandig) schadebesluit.³⁵ Om dit besluit te kunnen nemen is er echter wel een grondslag vereist. Deze kan gevonden worden in artikel 2 NKL. Het besluit dat in dat artikel bedoeld wordt is het besluit om bijvoorbeeld de Wbr-vergunning in te trekken.³⁶ De minister geeft deze vergunning af aan beheerders om kabels en leidingen langs een werk van RWS te maken of te behouden op basis van artikel 2 lid 1 sub a Wbr. Op basis van artikel 3 lid 1 Wbr kan vervolgens deze vergunning worden ingetrokken om een doelmatig en veilig gebruik van het rijkswaterstaatswerk te garanderen. Onder een doelmatig en veilig gebruik wordt onder andere verstaan de verruiming of iedere andere aanpassing. Naast het feit dat het intrekken van een Wbr-vergunning de grondslag is voor een verzoek om nadeelcompensatie, kan het ook een dwangmiddel zijn. Het is immers een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb dat de minister kan handhaven door bestuursdwang op basis van artikel 5:4 Awb jo artikel 7 Wbr op te leggen. RWS kan nu de beheerder dwingen de kabels en leidingen te verleggen.

2.3.2 De vergoedingssystematiek

Op basis van artikel 4 NKL zijn de kabels en leidingen binnen beheersgebied onder te verdelen in langsliggende en kruisende kabels en leidingen. Langsliggende kabels en leidingen zijn volgens artikel 1 sub j NKL 'kabels en leidingen die, krachtens vergunning, parallel aan, boven, onder, op of in een Rijkswaterstaatswerk of spoorwegwerk zijn gelegd. Kruisende kabels en leidingen daarentegen zijn volgens artikel 1 sub k NKL

²⁹ Parl. Gesch. Awb I, p. 212.

³⁰ Tjepkema 2004, p. 12.

³¹ Tjepkema 2004, p. 12.

³² Hoitink & De Looij 2007, p. 16.

³³ Hoitink & De Looij 2007, p. 16 en 17.

³⁴ ABRvS 18 februari 1997, AB 1997, 143; ABRvS 6 mei 1997, AB 1997, 229 en ABRvS 9 juni 2000, AB 2001, 222.

³⁵ Er zijn twee vormen van schadebesluiten te onderscheiden. Allereerst het onzuivere schadebesluit. Hier is sprake van wanneer een bestuursorgaan in het 'hoofdbesluit' ook beslist over het toekennen van schadevergoeding. Daar staat het zuivere schadebesluit tegenover. Er kan een apart verzoek om schadevergoeding worden ingediend naar aanleiding van het 'hoofdbesluit'. Hier is sprake van bij nadeelcompensatie omtrent kabels en leidingen.

³⁶ Dit kan ook een vergunning zoals opgenomen in artikel 6.5 sub c Waterwet of artikel 15 Reglement Dienst Hoofd- en Lokaalspoorwegen zijn.

'kabels en leidingen die, krachtens vergunning, kruisend door, op, boven, onder of in een Rijkswaterstaatswerk of spoorwegwerk zijn gelegd.

Binnen beheersgebied langsliggend

Wanneer beheerders langsliggende kabels of leidingen beheren, krijgen zij volgens artikel 4 sub a NKL alle werkelijke verleggingskosten vergoed. Deze werkelijke verleggingskosten bestaan uit de kosten voor het uit- en inbedrijfstellen, de uitvoeringskosten, de materiaalkosten en de ontwerp- en begeleidingskosten. Wanneer de (ingetrokken) Wbr-vergunning meer dan vijf jaar oud is, wordt er echter een lineaire afschrijving toegepast ter verrekening van het maatschappelijk risico (bijlage 2 NKL). Dit maatschappelijk risico houdt in dat beheerders van kabels en leidingen rekening moeten houden met het feit dat kabels en leidingen niet voor eeuwig liggen.³⁷ Naarmate de kabel of leiding langer ligt, wordt het risico dat deze ooit verlegd zal moeten worden groter. De afschrijvingsduur wordt bepaald door het feit of de kabels en leidingen langs droge of natte infrastructuur liggen (namelijk respectievelijk 15 en 30 jaar).

Binnen beheersgebied kruisend

Voor kruisende kabels en leidingen geldt dat Rijkswaterstaat de ontwerp- en begeleidingskosten en uitvoeringskosten vergoedt. Afschrijving op basis van maatschappelijk risico wordt niet toegepast. De ratio hierachter is dat beheerders van kruisende kabels en leidingen vaak geen keuze hebben om het infrastructurele project van RWS te 'kruisen', terwijl het 'langsliggen' vaak een keuze is op basis van economische overwegingen.

2.4

De OKL

In deze paragraaf staat de OKL centraal. Allereerst komt de grondslag voor de vergoeding op basis van de OKL aan bod (paragraaf 2.4.1). Ten tweede komt het karakter van de OKL aan bod (paragraaf 2.4.2). Ten derde volgt het schadeveroorzakend handelen (paragraaf 2.4.3). Tot slot komt de vergoedingssystematiek aan bod (paragraaf 2.4.4).

2.4.1 De grondslag voor de vergoeding

Bij projecten die RWS uitvoert kan het ook voorkomen dat het gaat om nieuwe infrastructuur in zogeheten maagdelijk gebied. Dit betekent dat de kabels en leidingen die in die gebieden verlegd dienen te worden, daar niet liggen met een Wbr-vergunning. Deze kabels en leidingen kunnen enerzijds op basis van zakelijke rechten liggen. Zakelijke rechten zijn de rechten die rusten op zaken, zaken zijn voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten (artikel 3:2 BW).³⁸ Zakelijke rechten die vaak bij kabels en leidingen voorkomen zijn eigendom (artikel 5:1 BW), het recht van opstal (artikel 5:101 BW) en een gedoogplicht uit de Belemmeringenwet Privaatrecht.³⁹ Anderzijds kunnen kabels en leidingen buiten beheersgebied ook zonder zakelijk recht liggen. Dit kan op basis van obligatoire rechten zijn, zoals een huur- of bruikleenovereenkomst (respectievelijk artikel 7:201 BW en artikel 7A:1777 BW), maar ook op basis van toestemming of een vergunning van een andere overheid.

Dit betekent dat RWS in die gevallen niet (direct) gebruik kan maken van de publiekrechtelijke regels voor nadeelcompensatie. Dat is dan ook de reden dat partijen in artikel 1 OKL hebben bepaald dat de schadeloosstelling berekend zal worden volgens het onteigeningsrecht en de daarbij behorende jurisprudentie. Een strikte toepassing van het onteigeningsrecht heeft echter twee nadelen. Allereerst voorziet de Onteigeningswet (hierna: Ow) alleen in schadeloosstelling voor gevallen waarbij sprake is van een zakelijk recht (artikel 3 Ow). Dit heeft tot gevolg dat kabel en

³⁷ ABRvS 23 september 1996, AB 1996, 459.

³⁸ Asser/Mijnssen, Van Velten & Bartels 2008 (5*), nr. 6.

³⁹ Op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht kan een particulier verplicht worden toe te staan dat een ondernemer van een openbaar werk dat openbaar werk aanlegt en behoudt op de grond van de particulier. Deze gedoogplicht kan alleen worden opgelegd wanneer het belang van het werk van algemeen nut is.

leidingbeheerders zonder zakelijk recht benadeeld worden. Ten tweede is de onteigeningsprocedure een zeer lange procedure. Voordat onteigend kan worden, dient eerst de minnelijke weg gevolgd te zijn (artikel 17 Ow). Wanneer deze weg geen oplossing biedt, kan tot de eigenlijke onteigening worden overgegaan. Deze bestaat uit een administratieve en een gerechtelijke procedure. In de administratieve worden de gronden aangewezen die onteigend zullen worden. In de gerechtelijke bepaalt de rechter de schadeloosstelling. De duur van deze procedure kan tot anderhalf jaar oplopen. De verlegging van kabels en leidingen kan ook nog anderhalf jaar duren. Dit betekent dat de onteigeningsrechtelijke weg eigenlijk geen reële optie is. Het zou immers belangrijke infrastructurele projecten te veel vertragen.

2.4.2 *Het karakter van de OKL*

Ondanks dat de regeling in beginsel een overeenkomst is, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat de regeling ook een ander karakter heeft. In de uitspraak van 2 juni 2004 is namelijk bepaald dat de OKL tevens als een beleidsregel beschouwd moet worden. De beleidsregel vormt de publieksrechtelijke grondslag voor het toekennen van nadeelcompensatie. Ook heeft de Afdeling bepaald dat de OKL een uitwerking is van het égalitébeginsel, zoals dat ook in de NKL het geval is.⁴⁰ Dit houdt in dat een besluit omtrent het al dan niet toekennen van nadeelcompensatie op basis van de OKL, een besluit is in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Dat betekent dat sprake moet zijn van een zorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb) en een toereikende motivering (artikel 3:46 Awb). Tevens moet het bestuursorgaan de belanghebbende wijzen op de mogelijkheid van een bestuursrechtelijke rechtsgang (artikel 3:45 Awb). Door deze uitspraak is dus de OKL aangemerkt als beleidsregel en praktisch gezien gelijk gesteld met de NKL.

2.4.3 *Het schadeveroorzakend handelen*

Bij kabels en leidingen binnen beheersgebied is het schadeveroorzakend handelen het intrekken van de Wbr-vergunning. Hier is echter, zoals hiervoor is aangegeven, bij kabels en leidingen buiten beheersgebied geen sprake van. Dit zou betekenen dat er geen sprake van een schadeveroorzakend besluit zou kunnen zijn. Op het moment van schrijven bestaat landelijk gezien geen eenduidigheid over wat het schadeveroorzakend handelen inzake de OKL is. De visie van de CD is dat het schadeveroorzakend besluit het Tracébesluit is. Dit omdat het achterliggende projectbesluit in beginsel de oorzaak is dat de beheerders de kabels en leidingen dienen te verleggen. Daarentegen betoogt onder andere Dienst Zuid-Holland dat uit het Tracébesluit niet direct de verplichting tot aanpassing voortvloeit. Daar komt bij dat uit het Tracébesluit alleen niet valt af te leiden welke kabels en leidingen de beheerders dienen te verleggen. Zo zou men het verzoek tot aanpassing als schadeveroorzakend handelen kunnen aanmerken.

Het kan voorkomen dat beheerders kabels en leidingen moeten verleggen wegens een nieuw aan te leggen werk en dat RWS of ProRail nog geen eigenaar is van de grond. RWS of ProRail heeft in dat geval geen juridische mogelijkheid om de beheerders te verplichten de kabels en leidingen te verleggen. Men zou echter wel kunnen betogen dat de beheerders verplicht zijn hun kabels en leidingen te verleggen op basis van het feit dat zij de OKL ondertekend hebben. De OKL is immers een overeenkomst met wederzijdse verplichtingen, afgezien van het feit dat deze verplichtingen niet letterlijk zijn opgenomen in de regeling. Daar komt bij dat in een uitspraak van de rechtbank is bepaald dat partijen op basis van precontractuele verplichtingen met betrekking tot het sluiten van een POS gehouden zijn de kabels en leidingen te verleggen.⁴¹ RWS zal dan een kort geding moeten starten. Het verkrijgen via minnelijke weg of onteigening is ook een optie. Deze optie duurt echter dusdanig lang dat het een project onwenselijk zal vertragen.

⁴⁰ ABRvS 2 juni 2004, AB 2004, 397.

⁴¹ Rb. Breda (pres.) 7 juni 2000 en 28 juli 2000, nr. 84091/KG ZA 00-249 (Staat/Hoogheemraadschap West-Brabant).

2.4.4 De vergoedingssystematiek

Op basis van het onteigeningsrecht en de jurisprudentie geldt dat voor het verleggen van kabels en leidingen die met zakelijk recht liggen alle werkelijke verleggingskosten vergoed zullen worden (artikel 3 lid 5 OKL). Dit systeem van vergoeden doet echter geen recht aan de beheerders van kabels en leidingen die niet met zakelijk recht liggen. Net zoals RWS, dienen de beheerders een publiek belang. Dat is dan ook de reden dat voor het verleggen van kabels en leidingen die niet met zakelijk recht liggen, de ontwerp- en begeleidingskosten en de uitvoeringskosten worden vergoed (artikel 3 lid 6 OKL).

2.5

Buitenleidingen

In deze paragraaf staat de categorie buitenleidingen centraal. Allereerst wordt de categorie kort besproken. De verschillen met de kabels en leidingen van beheerders die wel zijn aangesloten bij de brancheorganisaties komen aan bod (paragraaf 2.5.1). Ten tweede komt de vergoedingssystematiek aan bod (paragraaf 2.5.2).

2.5.1 Verschillen met de OKL

De categorie buitenleidingen is in artikel 7 NKL gecodificeerd. Daarvoor paste de bestuursrechter de NKL 1991 analoog toe op buitenleidingen. Het enige verschil met de kabels en leidingen die onder de OKL vallen (overigens ook met de kabels en leidingen binnen beheersgebied), is dat er geen mogelijkheden zijn dat de Staat, wanneer deze (nog) geen eigenaar is van de grond, de beheerders kan verplichten te verleggen. Er is geen publiekrechtelijk besluit dat gehandhaafd kan worden. Dit is bij de OKL ook het geval, maar in die gevallen kan RWS een beroep doen op de wederzijdse verplichtingen die uit de OKL voortvloeien. Dit is bij de categorie buitenleidingen niet mogelijk, omdat de beheerders van buitenleidingen niet onder de OKL vallen. De enige mogelijkheden voor RWS om de beheerders tot verlegging te bewegen, zijn het verkrijgen via minnelijke weg of via onteigening.

2.5.2 De vergoedingssystematiek

Ook bij de buitenleidingen is de toetssteen de vraag of de kabels en leidingen liggen met of zonder zakelijk recht. Wanneer deze liggen met zakelijk recht, krijgen zij alle werkelijke verleggingskosten vergoed (bijlage 4 NKL). Liggen zij zonder zakelijk recht, dan krijgen zij alleen de ontwerp- en begeleidingskosten en de uitvoeringskosten vergoed (bijlage 4 jo. 3 NKL).

2.6

Overige vereisten

In de OKL zijn enkele vereisten opgenomen die hierboven nog niet zijn besproken, maar waar de partijen wel aan moeten voldoen. Allereerst is dit voordeeltorekening (paragraaf 2.6.1). Ten tweede komt de maatschappelijk meest aantrekkelijke optie aan bod (paragraaf 2.6.2). Ten derde volgen de werkelijke verleggingskosten (paragraaf 2.6.3). Ten slotte wordt de gebiedsbenadering besproken (paragraaf 2.6.4). Hoewel deze vereisten in de OKL zijn opgenomen, zijn deze uit het oogpunt van de rechtsgelijkheid ook van toepassing voor de NKL.

2.6.1 Voordeeltorekening

In artikel 3 lid 7 OKL en artikel 5 bijlage 1 NKL is bepaald dat partijen de vergoeding zullen corrigeren wanneer zich een voordeeltorekening voordoet. Deze bepaling vindt zijn grondslag in het onteigeningsrecht en is verder uitgewerkt in artikel 9 OKL. Deze regel houdt in dat de hoogte van de vergoeding wordt aangepast aan het voordeel of nadeel dat de beheerder ondervindt van de verlegging. Denk hierbij aan een capaciteitstoename van de leiding, opheffen van een verkeerde ligging, maar ook aan hogere onderhoudskosten.

2.6.2 De maatschappelijk meest aantrekkelijke optie

Wanneer een beheerder verschillende technische opties heeft om zijn kabel of leiding te verleggen, zal hij waarschijnlijk de voor hem minst schadelijke optie kiezen. Het kan

echter zo zijn dat deze keuze voor RWS negatief uitpakt. In artikel 2 OKL hebben partijen daarom afgesproken dat zij wederzijds schadebeperkend op zullen treden. In de algemene toelichting bij de OKL (I.3 sub b) zijn de partijen overeengekomen dat het inhoudt dat de verlegging moet zijn gerealiseerd op basis van een technisch adequaat alternatief en tegen de maatschappelijk laagste kosten. Dit zijn de investeringskosten, de technische onderhoudskosten en de kosten voor vervanging op termijn.⁴²

Partijen hebben in artikel 7 van de OKL afgesproken dat zij bij de verlegging zullen streven naar optimalisatie. De partijen zullen kiezen voor het meest aantrekkelijke alternatief. Deze keuze mag echter ten opzichte van de meest voor de hand liggende variant geen nadelen opleveren voor een van de partijen. Hieronder verstaan zij een verlegging ter plaatse van de probleemlocatie. De situatie kan zich echter voor doen dat bij deze verlegging een van de partijen gebaat is bij een andere oplossing. Zo kan de verlegging dermate ingewikkeld zijn, dat het voor de beheerder efficiënter is om buiten de probleemlocatie de kabels te verleggen of andere maatregelen te nemen. Op die manier zijn de maatschappelijke kosten voor de beheerder lager dan wanneer deze zou kiezen voor een verlegging ter plaatse van de probleemlocatie.

Uit deze situatie blijkt dat de verlegging met de maatschappelijk laagste kosten, niet altijd de meest voor de hand liggende variant is. Toch dienen partijen dan voor de eerste optie te kiezen, dit is immers in dat geval het meest aantrekkelijke alternatief. Deze keuze kan financiële gevolgen hebben. Partijen dienen hierover afspraken te maken die zij bij voorkeur in de POS vastleggen. Deze afspraken kunnen partijen baseren op de hardheidclausules (artikel 6 en 10 NKL en artikel 10 OKL).

2.6.3 De werkelijke verleggingskosten

RWS gaat bij de berekening van de schade van de werkelijke verleggingskosten uit. Partijen zijn immers in de OKL overeengekomen dat kabels en leidingen incurante objecten zijn (toelichting OKL I.3 sub c). Dit betekent dat men de kabels en leidingen niet meer op de markt kan verhandelen wanneer deze eenmaal zijn gelegd en hun functie hebben vervuld. Partijen kunnen daarom geen vermogenswaarde toekennen aan kabels en leidingen.

2.6.4 Gebiedsbenadering

Partijen hebben bij ondertekening van de OKL in artikel 8 OKL besloten gebruik te maken van gebiedsbenadering in plaats van oorzaakbenadering. Dit kan het best worden uitgelegd met een voorbeeld. Stel dat RWS een kanaal aanlegt. Hiervoor dienen beheerders talloze kabels en leidingen te verleggen. Zij dienen deze niet alleen op de oorspronkelijke probleemlocatie (het nieuwe kanaal) aan te passen, maar ook daarbuiten. RWS kijkt naar het totaal aan te passen kabel- of leidingdeel. Dat is de reden dat er verschillende vergoedingssystematieken van toepassing zijn op een kabel of leiding. De vergoeding wordt dan per deel berekend. RWS maakt een zogeheten knip tussen de verschillende gedeeltes. Zo is er een knip mogelijk tussen de gedeeltes binnen en buiten beheersgebied. Als buiten beheersgebied sprake is van verschillende rechtsposities, dan rekent RWS per positie af, naar rato van de lengte per positie. Wanneer binnen beheersgebied sprake is van kruisende en langsliggende gedeeltes, dient RWS te kijken naar het deel van de ligging in het gehele waterstaatswerk. Wanneer een kabel of leiding deels kruist en deels langsligt, met het doel om langs te liggen, dan dient RWS de vergoeding voor de gehele leiding te berekenen volgens de systematiek van het langsliggen. Mutadis mutandis geldt dit ook voor kruisende kabels en leidingen. Valt het ten slotte niet te bepalen wat het doel is, dan dient RWS ook tussen de kruisende en langsliggende gedeeltes een knip te maken. Wanneer RWS gebruik had gemaakt van oorzaakbenadering, was het regime dat zou gelden op de probleemlocatie ook van toepassing geweest op de verlegging daarbuiten.

⁴² Ferdinandus 2010, p. 23.

2.7

Telecommunicatiekabels

Voor telecommunicatiekabels geldt een ander regime dan voor de hiervoor besproken nadeelcompensatieregelingen. De vergoeding die is opgenomen in de Telecommunicatiewet is een wettelijke schadevergoedingsplicht en geen nadeelcompensatie. Daar komt bij dat de plicht tot schadevergoeding opgenomen is in een privaatrechtelijke wet en niet in een beleidsregel die gekoppeld is aan de hoedanigheid van de minister. In de Tw geldt het adagium 'liggen om niet, is verleggen om niet'. De aanbieder van een telecommunicatienetwerk (hierna: aanbieder) betaalt geen vergoeding voor zijn kabels. De rechthebbende op of de beheerder van de gronden waarin de kabels liggen zijn namelijk gedoogplichtig. Dit houdt in dat zij toe dienen te staan dat de aanbieder kabels aanlegt, in stand houdt en opruimt (artikel 5.2 lid 1 t/m 5 Tw). Wanneer deze kabels echter in de weg liggen voor de gedoogplichtige wanneer deze een gebouw wil bouwen of een werk wil uitvoeren, dan moet de aanbieder op verzoek van de gedoogplichtige ex artikel 5.8 lid 1 TW in beginsel op eigen kosten de kabels verleggen.⁴³

Wanneer partijen geen overeenstemming hebben bereikt over wie de kosten voor het verleggen moet dragen, kunnen zij volgens artikel 5.8 lid 7 Tw een beschikking vragen bij de OPTA. Op basis van lid 8 geeft de OPTA binnen 8 weken een beschikking.

De procedure inzake de Tw ziet er iets anders uit dan de procedure inzake de NKL of de OKL. De Tw-procedure kent geen verzoek tot aanpassing, maar een verzoek tot het nemen van maatregelen. RWS streeft ernaar om ook met de aanbieders van telecommunicatienetwerken POSSEN te sluiten. De POS is echter geen onderdeel van de afspraken. Het leek RWS handig om de POS ook bij de Tw-procedure te gebruiken. Wanneer partijen de POS niet willen tekenen, heeft RWS geen ander middel tot haar beschikking. Over zaken als het ontwerp en de planning valt te overleggen, wie echter de kosten voor de verlegging moet dragen zal bepaald worden door de OPTA. De Tw-procedure kent ten slotte geen eindspecificatie en een beschikking, maar een afsluitende brief.

2.8

Beoordeling van de regelingen

Deze paragraaf toont aan of de regelingen helder zijn, of ze eenvoudig toe te passen zijn en wat eventuele problemen of onduidelijkheden zijn.

Complexiteit

De regelingen op het gebied van nadeelcompensatie zijn vrij complex. Zo kennen de nadeelcompensatieregelingen voor het verleggen van kabels en leidingen hun eigen vergoedingssystematiek.⁴⁴ Het zijn nadeelcompensatieregelingen, waarbij RWS alleen het onevenredige deel van het nadeel dient te vergoeden. Voor verschillende categorieën kabels en leidingen zijn verschillende vergoedingssystematieken van toepassing om uit te kunnen rekenen wat het onevenredige deel van de schade is. Zoals in dit hoofdstuk is aangegeven zijn er vier compensatiecategorieën te noemen voor kabels en leidingen die niet vallen onder de Tw. Tevens hebben partijen afgesproken dat zij gebruik zullen maken van gebiedsbenadering. Dit houdt in dat het mogelijk is dat op een kabel of leiding meerdere regimes van toepassing zijn. Dit alles kan resulteren in moeilijke berekeningen, die voor alle partijen lastig te begrijpen zijn.

Daar komt bij dat naast de NKL en de OKL ook provinciale en gemeentelijke regelingen van toepassing kunnen zijn. Dit zorgt ervoor dat de beheerders op een gegeven moment niet meer weten welke regeling van toepassing is of dat hierover discussie over ontstaat tussen RWS en de beheerder. RWS dient steeds weer overleg te voeren met de beheerders om een en ander uit te leggen.

⁴³ Klein e.a. 2009, p. 111-117 en 123-128.

⁴⁴ Zie bijlage 2 van dit rapport voor een overzicht van de regelingen en de vergoedingssystematieken.

Verschillende regimes

Voor de aanbieders van telecomnetwerken geldt een ander regime dan voor de beheerders van andere kabels en leidingen. De Telecommunicatiewet is een privaatrechtelijke wet waarin het adagium 'liggen om niet, is verleggen om niet' geldt. Dit houdt in dat beheerders van telecomnetwerken de verlegging in beginsel zelf moeten betalen en dus geen schadevergoeding krijgen. De beheerders van kabels en leidingen die hun schade vergoed krijgen op basis van de NKL en de OKL, liggen echter vaak ook om niet en krijgen juist wel het onevenredige deel van hun schade vergoed. Dit verschil valt historisch te verklaren. Het zit dus praktisch vreemd in elkaar en gaat tegen het rechtsgevoel in.

Karakter van de regelingen

Ook zijn de regelingen complex, omdat deze het resultaat zijn van een compromis. De beheerders dreigden in de jaren negentig enkele grote infrastructurele projecten te vertragen door niet tijdig te verleggen. Zij waren het niet eens met de hoogte van de toenmalige vergoedingen. Om te voorkomen dat de beheerders de projecten niet zouden vertragen, is de minister in overleg getreden met de beheerders. Het gevolg hiervan is dat in sommige gevallen de minister meer vergoedt dan alleen het onevenredige deel van de schade. In die gevallen zou men de regelingen als smeerolieregeling kunnen aanmerken.⁴⁵ In andere gevallen wordt echter slechts een deel van de schade vergoed of helemaal niets. Dit maakt de regelingen complex.

Snijvlak publiek- en privaatrecht

Een ander punt dat opvalt is dat het gehele proces van nadeelcompensatie inzake de verlegging van kabels en leidingen plaatsvindt op het snijvlak van publiek- en privaatrecht. In de NKL en de OKL is namelijk bepaald dat partijen een POS sluiten om per aanpassing overeenstemming te bereiken over de omvang van de aanpassingen, de planning en de (voorlopige) vergoeding. Dit is een overeenkomst die RWS met de beheerder sluit.

Wanneer RWS publiekrechtelijk handelt, doet zij dat als een bestuursorgaan in de naam van de minister van Infrastructuur en Milieu. Een overheidsorgaan kan daarentegen ook privaatrechtelijk handelen. RWS doet dit dan als rechtspersoon in de naam van de Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door de minister van Infrastructuur en Milieu. Het overheidsorgaan heeft namelijk privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid ex artikel 2:1 BW. Volgens artikel 2:5 BW staan rechtspersonen gelijk aan natuurlijke personen. Dat geldt volgens artikel 2:1 lid 3 BW ook voor de rechtspersonen genoemd in de eerste 2 leden van datzelfde artikel. Let wel dat de overheid nooit volledig gelijk gesteld kan worden aan een burger.⁴⁶

Om in een specifiek geval te kijken of een bestuursorgaan privaatrechtelijk kan handelen dient gekeken te worden naar de zogeheten tweewegenleer. Deze leer heeft de Hoge Raad vastgesteld in haar arrest van 26 januari 1990.⁴⁷ Allereerst dient men te kijken of de publiekrechtelijke regeling antwoord geeft op de vraag of het bestuursorgaan van de privaatrechtelijke weg gebruik kan maken. Is dat niet het geval, dan dient men te kijken of de privaatrechtelijke weg de publiekrechtelijke regelingen op een onaanvaardbare wijze doorkruist. In de NKL en de OKL is opgenomen dat gebruik gemaakt dient te worden van de POS. In die gevallen kan RWS zonder bezwaar gebruikmaken van die mogelijkheid. Wel moet RWS bij het sluiten van de POSSEN de a.b.b.b. in acht nemen.⁴⁸ Men wilde met de POS bereiken dat de ondertekenende partijen meer als gelijken werden gezien. Het was niet de bedoeling dat er sprake was van een opdrachtgever die een beheerder afdwingbare zaken oplegt. Wat echter wel zo

⁴⁵ Den Ouden & Tjepkema 2006, p. 111.

⁴⁶ HR 26 april 1996, AB 1996, 372 (*Rasti Rostelli/Rijssen*).

⁴⁷ HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393, AB 1990, 408 (*Staat/Windmill*).

⁴⁸ HR 27 maart 1987, NJ 1987, 727, AB 1987, 273 (*Amsterdam/IKON*) en HR 4 januari 1963, NJ 1964, 202-204 (*Landsmeer*).

is, is dat er sprake is van een normale privaatrechtelijke overeenkomst. Partijen hebben geaccepteerd en aanvaard. Het zal in de praktijk echter niet snel voorkomen dat zij elkaar aanspreken op wanprestatie. De beheerder kan immers publiekrechtelijke rechtsbescherming inroepen (bezwaar en beroep). De overheid kan op zijn beurt gebruik maken van de publiekrechtelijke dwangmiddelen.

3 Het uitbestedingsbeleid en kabels en leidingen

Het vorige hoofdstuk geeft een overzicht van de wettelijke bepalingen die het kader vormen waarbinnen de nadeelcompensatie inzake het verleggen van kabels en leidingen uitgevoerd dient te worden. In dit hoofdstuk zal het te voeren beleid van RWS op dat gebied besproken worden. Allereerst zal het beleid 'de markt, tenzij' besproken worden (paragraaf 3.1). Ten tweede wordt aandacht besteed aan uitbesteding (paragraaf 3.2). Ten derde zal het uitbesteden volgens innovatieve contractvormen uitgelicht worden (paragraaf 3.3). Ten slotte volgt de beoordeling van het uitbestedingsbeleid (paragraaf 3.4).

3.1 Het Ondernemingsplan 2004

In het Ondernemingsplan 2004 heeft RWS als doelstelling opgenomen dat zij steeds meer taken naar de markt brengt. Hierbij staan het principe 'de markt, tenzij' en POG (professioneel opdrachtgeverschap) centraal. In dit hoofdstuk zal de nadruk worden gelegd op 'de markt, tenzij', omdat dat het principe is dat veel invloed heeft op het te voeren beleid bij het verleggen van kabels en leidingen. Het principe houdt namelijk in dat bepaalde uitvoerende taken op het gebied van aanleg, beheer en onderhoud aan de markt moeten worden overgelaten.⁴⁹

Dit principe is verder toegelicht in de opvolger van het Ondernemingsplan 2004, de Agenda 2012. Hierin zijn de uitbestedingsplannen verder uitgewerkt. Het is volgens de Agenda 2012 de bedoeling de markt te laten doen, wat de markt kan doen. RWS fungeert in dit proces als regisseur. Hierbij staan innovatieve contractvormen centraal die de aannemers de mogelijkheid bieden het werk naar eigen inzicht in te vullen en uit te voeren. De oplossingen moeten vernieuwend en betaalbaar zijn en het is de bedoeling dat op deze manier efficiënter gewerkt zal worden. Volgens de Agenda 2012 lenen routinematige en voorbereidende werkzaamheden zich uitstekend voor uitbesteding. Taken op het gebied van verkeers- en watermanagement verdienen de voorkeur door RWS zelf te worden geregeld.⁵⁰

Deze plannen zijn op hun beurt verder uitgewerkt in de toelichting op de Agenda 2012. In deze uitgave wordt gesteld dat het niet de bedoeling is het takenpakket volledig over te dragen aan de markt. Marktpartijen moeten bepaalde publieke taken uitvoeren in opdracht van RWS. Het is belangrijk dat RWS haar eigen verantwoordelijkheid behoudt naar de politieke opdrachtgevers en de gebruikers.⁵¹

3.2 Uitbesteden

Zoals in het voorgaande valt te lezen, heeft RWS zich als doel gesteld steeds meer van haar taken aan de markt over te laten en dus uit te besteden. Ook op het gebied van kabels en leidingen wordt dit meer en meer gedaan.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen aanbesteden en uitbesteden. Dit om te voorkomen dat beide termen door elkaar gebruikt worden. Er is sprake van uitbesteden wanneer een overheidsorgaan bepaalde taken laat uitvoeren door een marktpartij. Het proces om de geschikte aannemer te vinden voor die taken, wordt aanbesteding genoemd.

Uitbesteding heeft drie doelen:

- het bevorderen van de marktwerking;
- het zo goed mogelijk op elkaar afstemmen van vraag en aanbod;

⁴⁹ DG RWS 2004, p. 9, 10 en 15.

⁵⁰ DG RWS juni 2008, p. 7 en 18-20.

⁵¹ DG RWS november 2008, p. 7.

- het komen tot een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding voor de overheid.

Aanbesteden wordt omschreven als het aan een marktpartij uitbesteden van een opdracht door een (semi-)overheidsinstantie, na vergelijking van de ontvangen offertes – ook wel inschrijvingen genoemd – van deelnemende ondernemers. Het beheerst de fase die voorafgaat aan het sluiten van overeenkomsten met in casu aannemers en advies- of ingenieursbureaus, ook wel de precontractuele fase geheten.⁵²

3.3

Uitbesteding in de praktijk

In principe kunnen zich twee soorten uitbestedingen voordoen. Allereerst kan RWS aan een aannemer uitbesteden. Dit houdt in dat het verleggen van kabels en leidingen in het gehele werk van de aannemer wordt ondergebracht. Hiervoor worden innovatieve contracten (ook wel geïntegreerde contracten genoemd) gebruikt. RWS maakt bij het verleggen van kabels en leidingen voornamelijk gebruik van Design & Construct-contracten (D&C-contracten).⁵³ De precieze taakverdeling tussen RWS en de aannemer in het contract overeen. De kabels en leidingen kunnen in categorie 1 komen, dit houdt in dat deze kabels en leidingen voordat de (vaar)weg wordt aangelegd al aangepast zijn, dan wel dat deze kabels en leidingen kunnen blijven liggen. Kabels en leidingen kunnen in categorie 2 komen, dit houdt in dat RWS voorafgaand aan de uitvoering de POSSEN sluit, maar dat de aannemer de kabels en leidingen in zijn werk moet inpassen. Ten slotte kunnen de kabels en leidingen in categorie 3 komen. Dit houdt in dat de aannemer de POSSEN voorbereidt. De aanpassing van de kabels en leidingen neemt de aannemer op in het werk. Afhankelijk van het soort project en de wijze van contractering kan de markt bij een aanlegproject betrokken worden. De wijze van indeling in de 3 categorieën komt momenteel het meeste voor en is de werkwijze die RWS voor ogen heeft.

Ten tweede kan RWS bepaalde taken aan een advies- of ingenieursbureau uitbesteden. Bij enkele advies- of ingenieursbureaus zijn mensen werkzaam die zijn gespecialiseerd in meerdere disciplines. De taken op het gebied van nadeelcompensatie inzake de verlegging van kabels en leidingen zijn niet alleen juridisch van aard, maar ook financieel, technisch en planmatig. Deze combinatie van disciplines komt men niet vaak tegen bij werknemers van RWS. Wanneer RWS uitbesteedt aan een advies- of ingenieursbureau zullen de werknemers van het advies- of ingenieursbureau de taken uitvoeren die RWS normaal uitgevoerd zou hebben. Denk hierbij aan het contact opnemen met een beheerder, het toetsen van POSSEN en eindspecificaties, maar ook het contact opnemen met een aannemer die het infrastructureel project uit zal voeren.

Wanneer RWS besluit om kabels en leidingen in categorie 2 en 3 onder te brengen, gaat zij daadwerkelijk meer een regisseursrol spelen. Zo coördineert de aannemer in geval van een categorie 2 kabel of leiding alleen de verlegging, terwijl in geval van categorie 1 RWS dat zou doen. Bij categorie 3 heeft de aannemer echter een grotere rol in het proces. De aannemer neemt het initiatief bij het vooroverleg en stelt samen met de beheerder het verleggingsplan op. De aannemer stelt ook het verzoek tot aanpassing en de POS op. Ten slotte coördineert de aannemer bij categorie 3 de verlegging van de kabels en leidingen. Het contact met de beheerders loopt, met name in geval van categorie 3, grotendeels via de aannemer. RWS speelt steeds meer op de achtergrond mee, maar behoudt wel haar ondertekenende functie. Ook is het denkbaar dat RWS een advies- of ingenieursbureau in deze situatie betreft. Dit bureau neemt dan taken van RWS over zoals de inventarisatie van kabels en leidingen. Maar ook het opstellen en controleren van stukken zoals het verzoek tot aanpassing, de POS en de eindspecificatie kunnen daartoe behoren. Wanneer een advies- of ingenieursbureau deze stukken heeft gecontroleerd, moet RWS alleen nog ondertekenen.⁵⁴

⁵² Van den Berg, Bregman & Chao-Duvis 2007, p. 298.

⁵³ Hiervoor wordt de Model Basisovereenkomst met Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contracten (UAV-GC) gebruikt.

⁵⁴ Zie bijlage 3 van dit rapport voor een overzicht van de verschillende betrokken partijen bij de verschillende categorieën.

3.4

Beoordeling van het beleid

Deze paragraaf toont aan of de regelingen helder zijn, of ze eenvoudig toe te passen zijn en wat eventuele problemen of onduidelijkheden zijn.

Aannemers worden beperkt door de regelingen

De aannemers van het civiele werk die voor RWS de coördinatie van de verleggingen verzorgen, vinden dat zij beperkt worden door de regelingen. Zij willen namelijk onderhandelen met de beheerders over de beste oplossing. Zij dienen bij de berekening van de vergoeding rekening te houden met de regelingen. Dit beperkt de vrije onderhandelingsruimte van de aannemer. Aan de andere kant moet RWS toezicht houden op de afspraken die de aannemers met de beheerders maken. Daarbij controleert RWS of de regelingen juist zijn toegepast en er bijvoorbeeld geen te hoge vergoedingen zijn afgesproken. RWS zou pas echt efficiënt kunnen uitbesteden als de regelgeving minder complex zou zijn en meer onderhandelingsruimte zou bieden. RWS zou met een vermindering van de regels minder verplichtingen voor de aannemers hoeven vast te leggen in contracten. Zo vraagt het controleren van de aannemer minder tijd.

De regelingen zijn gebaseerd op de oude manier van werken

De NKL en de OKL zijn gebaseerd op de oude manier van werken. De regelingen gaan uit van een situatie waarbij RWS bij iedere stap in het proces betrokken is. RWS heeft zich echter als doel gesteld dat zij zo veel mogelijk taken aan de markt wil overlaten. Dit houdt in dat zij niet bij iedere stap in het proces betrokken moet zijn. Het feit dat dit in de regelgeving anders is bepaald, heeft tot gevolg dat wanneer RWS toch volledig volgens de derde categorie kabels en leidingen uitbesteedt, zij zich niet volledig aan de regels houdt. Deze twee verschillende uitgangspunten botsen dus.

Regisseursrol

RWS heeft zich als doel gesteld om steeds meer taken over te laten aan marktpartijen. Dit betekent dat zij minder zaken voor moet schrijven, maar meer toezicht moet houden op hoe de marktpartijen werken. RWS zal steeds meer de rol van regisseur spelen. Dit vereist echter nog enige gewenning aan haar zijde. RWS dient namelijk volgens de huidige regelingen voor de maatschappelijk meest voordelige oplossing te kiezen. De aannemer wil het liefst kiezen voor de voor hem het meest aantrekkelijke optie. Een aannemer is en blijft een onderneming met winst oogmerk.

Kennis verloren

Zoals eerder in dit hoofdstuk is vermeld, komt het voor dat RWS steeds meer regietaken overlaat aan een advies- of ingenieursbureau. De meest specialistische kennis op het gebied van kabels en leidingen zit bij enkele van deze advies- of ingenieursbureaus. Dit komt omdat hun werknemers gespecialiseerd zijn in meerdere disciplines. Zij hebben zo een beter beeld van de praktijk en treden makkelijker in overleg met de verschillende partijen. Dit is natuurlijk volledig volgens het principe 'de markt, tenzij'. De valkuil van deze werkwijze is dat bij RWS kennis verloren kan gaan. Kennis die cruciaal is voor de regisseursrol. Namelijk het toetsen van marktpartijen of zij voldoen aan de regelingen.

4 De werkwijze van Dienst Noord-Brabant

Dit hoofdstuk legt uit hoe Dienst Noord-Brabant (DNB) omgaat met de vergoedingsregelingen inzake het verleggen van kabels en leidingen. Allereerst geeft het hoofdstuk een overzicht van de bij het proces betrokken afdelingen (paragraaf 4.1). Ten tweede toont het aan hoe aanbesteed wordt (paragraaf 4.2). Ten derde zal het takenpakket van de jurist ter sprake komen (paragraaf 4.3). Het hoofdstuk sluit af met de managementvisie van DNB (paragraaf 4.4).

4.1 De betrokken afdelingen

Tijdens de inventarisatiefase zorgt de medewerker van de afdeling Realisatie Infrastructuur (IRI) ervoor dat hij voldoende informatie heeft om het vooroverleg te starten. Zo bekijkt hij wat bekend is over het project (een eventueel voorontwerp bijvoorbeeld) en zoekt hij de resultaten van verschillende onderzoeken bij elkaar (onderzoeken op het gebied van flora, fauna, archeologie, bodemverontreiniging, etc.) en kijkt hij of de gronden beschikbaar zijn (wie is de eigenaar, wie is de beheerder, rust er een zakelijk recht op de gronden, etc.). Vervolgens voert de medewerker van IRI het vooroverleg met de beheerders. In dit gesprek maakt RWS kennis met de beheerders en geeft de medewerker van IRI aan wat het geplande infrastructurele project inhoudt en welke kabels en leidingen aangepast moeten worden. Wanneer het vooroverleg is gevoerd, stelt de afdeling Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed (BBV) het verzoek tot aanpassing op (of het verzoek tot nemen van maatregelen wanneer het gaat om telecommunicatiekabels). Soms neemt de afdeling hiervoor contact op met de Corporate Dienst om aan te sluiten bij de landelijk te volgen lijn of om antwoord te krijgen op inhoudelijke vragen. De medewerker van IRI zorgt dat hij de benodigde informatie heeft (zoals wanneer het vooroverleg plaats heeft gevonden en of RWS zal vergoeden op basis van vaste prijs of nacalculatie). Het is afhankelijk van de gekozen contractvorm, wie de POS opstelt. Dit kan de afdeling IRI of de afdeling BBV zijn, maar ook de aannemer die het civiele werk uitvoert, het ingehuurd advies- of ingenieursbureau of de beheerder. Afdeling BBV controleert de POS op juridische aspecten voordat deze getekend wordt door zowel de beheerder als RWS. Zodra de beheerder klaar is met het werk en dat gemeld heeft bij RWS, stuurt afdeling BBV de brief met daarin de termijn voor het indienen van de eindspecificatie. Drie afdelingen controleren deze eindspecificatie. Allereerst beoordeelt de afdeling Inkoop Ondersteuning (BIO) de stukken. Hier werken kostprijsdeskundigen die zaken als eenheidsprijzen en uurtarieven controleren. De medewerker van IRI beoordeelt de door de beheerder gebruikte hoeveelheden, hoe de beheerder het werk heeft uitgevoerd en of de beheerder extra werkzaamheden heeft uitgevoerd. BBV kijkt naar de juridische aspecten van de eindspecificatie, regelmatig vindt er tussen de drie afdelingen ook nog een intern overleg plaats. Zij kijkt bijvoorbeeld of alle posten op de juiste plaats staan en of die überhaupt gedeclareerd mogen worden. Afdeling BBV stelt ten slotte de zogenaamde eindbeschikking op en stemt de inhoud af met IRI en BIO.

4.2 Uitbesteden

DNB besteedt op twee manieren uit. Allereerst besteedt zij bepaalde taken uit aan een advies- of ingenieursbureau (Advies- of ingenieursbureau Oosterwaal). Dit gebeurt via het raamcontract ingenieursdiensten. Op verschillende momenten in het proces kan het advies- of ingenieursbureau taken uitvoeren. Zo komt het voor dat zij het vooroverleg met de beheerders voert uit naam van RWS. Ook kan zij ook de POS opstellen en de eindspecificatie controleren. Ten tweede kan de planning en uitvoering van een project in zijn geheel worden aanbesteed aan een aannemer. Deze plant het verleggen van kabels en leidingen in zijn werkzaamheden. De aannemer voert het vooroverleg met de beheerder en verzoekt hem tot verlegging van de kabels en leidingen. In de praktijk stuurt BBV het model naar de aannemer, deze vult het model in en stuurt het ingevulde model terug naar BBV voor ondertekening.

4.3 **Het juridisch takenpakket**

Bij de afdeling BBV van DNB werken in totaal drie juristen aan de vergoedingsregelingen omtrent de aanpassingen inzake kabels en leidingen. De grote kennisbron op het gebied van kabels en leidingen op de afdeling is Simone ten Bhömer en naast het juridisch toetsen van de POSSEN, kijkt zij ook naar het financiële aspect. De nuancering die hierbij gemaakt moet worden, is dat de juristen die de POSSEN niet financieel toetsen, betrokken zijn bij projecten waarbij RWS een deel van de taken aan een advies- of ingenieursbureau aanbesteedt. Dan kijkt de werknemer van het advies- of ingenieursbureau dus naar het financiële gedeelte, de medewerker van IRI kijkt naar het technische aspect en de jurist van BBV toetst puur juridisch. De jurist kijkt of de juiste kosten zijn gedeclareerd en of deze onder de juiste posten staan. De jurist controleert tevens de rechtsposities.

4.4 **Managementvisie**

In deze paragraaf wordt de managementvisie van DNB besproken inzake het verleggen van kabels en leidingen.

Het takenpakket van de jurist

Juristen moeten waken dat zij niet alles juridificiëren waar zij mee bezig zijn. Zij hebben met andere woorden een te juridische blik. Daardoor bestaat het gevaar dat zij niet praktisch en niet publieksgericht genoeg handelen. Het is dan ook de bedoeling dat zij hun blik verwijden. Het onderwerp kabels en leidingen moeten zij zien als een technisch onderwerp. Zij werken in een technische organisatie en zij moeten alles zien vanuit het doel dat zij dienen te behalen.

Eerder betrokken worden in het proces

Als adviseur in een project heeft de jurist weinig tot geen macht. De adviseur komt pas van pas wanneer hij een win-winsituatie kan creëren. Het is niet de bedoeling om nee te verkopen, maar de manier te laten zien hoe het juist wel kan. Naast het feit dat een jurist een pragmatische adviseur dient te zijn die zijn uiterste best doet om een weg te vinden hoe het wel kan, is het ook de bedoeling dat een juridische afdeling zich tijdig bij een project laat zien. Wanneer men dit combineert met het goed adviseren, word je als juridische afdeling vanzelf sneller opgezocht. Een goed jurist dient door te vragen. Wanneer een projectleider met een vraag bij de jurist komt, verbindt hij zichzelf vaak niet aan het probleem. De jurist krijgt niet het hele verhaal te horen en dient door te vragen. Hij moet de projectleider als het ware niet laten ontsnappen. De jurist dient zich constant af te vragen of hij het goed doet. De juridische afdeling moet zichzelf als een dusdanig goede afdeling laten zien, dat de projectleiders niet om de afdeling heen kunnen en willen.

Uitbesteden

DNB is over het algemeen voor uitbesteden, en de werkzaamheden op het gebied van vergoeding inzake het verleggen van kabels en leidingen lenen zich daar uitstekend voor. Het enige praktische punt van aandacht is het feit dat beheerders uit concurrentieoogpunt vaak liever praten met RWS, dan met een aannemer. Denk hierbij aan de situatie dat RWS een project aanbesteedt aan een aannemer. Deze aannemer zal het contact voeren met de beheerder. De beheerder zal de POS opstellen en de aannemer zal deze onder ogen krijgen. De aannemer krijgt op die manier inzicht in het prijstechnische beleid van de beheerder. Wanneer de beheerder en de aannemer bij een volgende project besluiten samen te werken, kan de aannemer deze informatie tegen de beheerder gebruiken.

5 De werkwijze van de andere diensten

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de werkwijze van de andere onderzochte regionale diensten op het gebied van vergoeding inzake het verleggen van kabels en leidingen. Dit zijn de diensten Limburg, Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Oost-Nederland. Het hoofdstuk geeft alleen punten aan die opvielen omdat de diensten er hetzelfde over denken of juist niet. De volledige uitwerkingen zijn omwille van de leesbaarheid van het stuk opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

5.1 Rolverdeling

De meeste verschillen zijn te vinden bij het opstellen van het verzoek tot aanpassing, het controleren van de POS en het beoordelen van de eindspecificatie. Het verschil bij het verzoek tot aanpassing en de POS zit vooral in de mate van betrokkenheid en de manier van toetsen. Zo toetst de ene jurist puur juridisch. Deze jurist kijkt in beginsel of de rechtsposities goed zijn opgevoerd en of de juiste kosten onder de juiste posten zijn opgevoerd. De jurist die echter ook met een financiële bril naar de POSSEN en eindspecificaties kijkt, let er bijvoorbeeld op of BTW is opgevoerd. Dit wordt in principe niet vergoed. Zo worden toeslagpercentages alleen vergoed die goed zijn aangetoond. Alle informatie dient beschikbaar te zijn. Een beheerder mag niet alleen hele bedragen noemen, maar moet ook alle hoeveelheden en bijbehorende eenheidsprijzen benoemen. Bij het controleren van de eindspecificatie komt de BBV-afdeling bij sommige diensten niet eens aan de orde.⁵⁵

Aan beide vormen van toetsen zijn voor- en nadelen verbonden. Zo is de jurist die puur juridisch toetst minder tijd kwijt. Het gevaar bestaat echter dat deze de ten onrechte opgevoerde percentages of bedragen over het hoofd ziet. Het gevolg hiervan is dat dit precedentwerking heeft en dat de beheerder deze percentages ook in latere gevallen vergoed wil hebben. Daar staat tegenover dat de jurist die niet puur juridisch toetst langer over zijn werk doet, maar wel precedentwerking voorkomt en eventuele fouten in de vergoeding eruit haalt. De vraag is of de jurist de langere tijdsduur die hij nodig heeft zo goedmaakt.

Wat bij de vergelijking van de onderzoeksresultaten ook opvalt, is de hoeveelheid vragen die de Corporate Dienst ontvangt van de regionale diensten op het gebied van kabels en leidingen. Bij de diensten die in grotere mate betrokken zijn, worden er meer vragen gesteld. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te bedenken. Zo zou het kunnen zijn dat deze diensten meer of grotere projecten hebben. Deze optie kan echter gelijk ontkracht worden. Diensten als Zuid-Holland en Noord-Holland hebben ook grote projecten en toch minder vragen. Het is ook denkbaar dat de hoeveelheid vragen veroorzaakt wordt door de persoon van de juristen. Het kunnen mensen zijn die graag met iemand 'sparren' over een bepaald onderwerp. Een andere mogelijkheid is dat de projectleiders hen te laat in het proces betrekken. Dit zorgt ervoor dat de juristen voor moeilijkere situaties komen te staan en dus meer vragen hebben aan de CD. Ten slotte is het mogelijk dat door de manier van toetsen, de juristen meer vragen hebben.

5.2 Taak van de jurist

Over wat het precieze takenpakket van de jurist zou moeten zijn, bestaat geen consensus. Het ene afdelingshoofd vindt dat het een adviseur is die een project in- en uitvliegt. Het andere vindt dat het een speler is in de multidisciplinaire wereld van

⁵⁵ Zie bijlage 4 van dit rapport voor een overzicht van de onderzoeksresultaten met betrekking tot de taakverdeling. In bijlage 5 van dit rapport zijn de onderzoeksresultaten opgenomen met betrekking tot de managementvisie.

kabels en leidingen en dat hij dus ook kennis zou moeten hebben op het gebied van de verschillende disciplines.

5.3 Kennisgat

De beste oplossing zou zijn om op iedere BBV-afdeling minimaal twee specialisten op het gebied van een onderwerp te hebben. Iedereen geeft echter aan dat dit om praktische redenen niet mogelijk is. De middelen zijn er simpelweg niet voor. Centraliseren zou ook een mogelijkheid zijn. Hier zijn echter de meningen over verdeeld. Zo zijn er afdelingshoofden die vinden dat de taken van juristen niet plaatsgebonden zijn en dus uitgewisseld kunnen worden. Tegenstanders daarvan zeggen juist dat de taken wel plaatsgebonden zijn. De jurist heeft een bepaalde feeling bij de omgeving en voert daarom zijn werk beter uit.

5.4 Eerder betrokken in het proces

De afdelingshoofden van de BBV-afdelingen zijn het unaniem eens over hoe afdeling BBV eerder in het project betrokken kan worden. RWS is en blijft een technische onderneming met voornamelijk technische werkzaamheden. Het is aan de afdeling om zichzelf te profileren bij de projectleiders. Zij moeten weten wat afdeling BBV voor hen kan betekenen. Een goede ontwikkeling op dit gebied, zijn de cursussen die bijvoorbeeld Grontmij geeft aan projectleiders. Zij krijgen daardoor meer inzicht in de taak van BBV in het proces en in de momenten waarop zij de juridische afdelingen moeten betrekken.

5.5 Uitbesteden

Over het algemeen vinden de afdelingshoofden van de BBV-afdelingen dat uitbesteden geen slechte zaak is en dat kabels en leidingen daar geschikt voor zijn. Het is echter wel een nieuw verschijnsel en alle partijen dienen in hun rol te groeien, zowel RWS, als de aannemers en de beheerders.

Wat praktisch alle geïnterviewden aangaven, is dat wanneer RWS vooral uitbesteedt volgens de categorie 3 kabels en leidingen, veel aandacht moet geven aan het voortraject. Dit is de fase waarin alle te verleggen kabels en leidingen inzichtelijk gemaakt dienen te worden. Dit kan vrij lastig zijn in sommige gevallen. Zo kunnen er oude kabels en leidingen in de grond liggen. RWS heeft in geval van categorie 3-verleggingen geen inspraak in de planning van de verlegging. Wees duidelijk over wat RWS van de aannemer verwacht en leg dit goed vast in contracten.

Sommige beheerders hebben moeite om bepaalde bedrijfstechnische gegevens in bijvoorbeeld een POS aan de aannemer te overleggen. Dit geeft inzicht in bijvoorbeeld de kostprijzen en tarieven die de beheerder hanteert. Dit kan in de toekomst mogelijk negatief uitpakken voor de beheerder wanneer deze besluit samen te werken met de aannemer. Dat is dan ook de reden dat deze beheerders uit concurrentieoogpunt op dat punt liever met RWS overleggen.

5.6 Kennisniveau

Uit de verschillende interviews komt naar voor dat het kennisniveau bij alle partijen vaak niet hoog genoeg is. Onder alle partijen worden RWS en, in mindere mate, ProRail, de aannemers, de meeste advies- of ingenieursbureaus en de beheerders verstaan. Dit kennisniveau dient bij alle partijen verhoogd te worden om een efficiëntieslag te kunnen maken. Wanneer RWS wil groeien in haar regisseursrol, dient zij wel voldoende kennis te behouden om de aannemer te kunnen controleren. Daar zit nog een valkuil. Door het inschakelen van advies- of ingenieursbureaus om bijvoorbeeld POSSEN en eindspecificaties te controleren, gaat langzaam kennis verloren. Een ander zorgpunt dat uit de interviews naar voren is gekomen, is de vraag of enkele advies- of ingenieursbureaus die zich inschrijven wel capabel genoeg zijn op het gebied van kabels en leidingen. Het zou zo kunnen zijn dat zij te snel zeggen dat zij over de benodigde kennis op het gebied van kabels en leidingen beschikken. Zij zullen pas voor de benodigde kennis zorgen wanneer zij de opdracht hebben gekregen en eigenlijk het werk zouden moeten uitvoeren.

Uit enkele interviews blijkt dat ook sommige aannemers en beheerders niet over voldoende kennis op het gebied van de nadeelcompensatieregelingen met betrekking tot kabels en leidingen beschikken. Dit kan de nodige inefficiëntie met zich meebrengen. RWS is immers tijd kwijt met het uitleggen van de regelingen. Terwijl de aannemers en de beheerders tijd kwijt zijn met het onder de knie krijgen van die regelingen. De complexiteit van de regelingen kan ook bij de beheerders voor wantrouwen jegens de overheid zorgen. De beheerders hebben met diverse regelingen te maken (RWS, provincies en gemeenten). De vrees zou bij hen kunnen bestaan dat de verschillende overheden op dat vlak samenwerken.

5.7

Regelingen

Uit de interviews komt hetzelfde beeld naar voor, dat uit het onderzoek van de regelingen naar voor is gekomen. De regelingen zijn voor de betrokken partijen complex. Door de jaren heen zijn de verschillende partijen gewend geraakt aan het feit dat de regelingen eenmaal werken zoals ze werken. Dat de regelingen in de praktijk vrij aardig blijken te werken is echter een vertekend beeld. De werkwijze heeft tot nu toe nooit geleid tot vertragingen in projecten met hoge boetes als gevolg of tot belangrijke rechtszaken. Toch is dit beeld enigszins vertekend. Er doen zich namelijk wel degelijk moeilijkheden voor bij het toepassen van de regelingen, maar men werkt met man en macht om de problemen op te lossen en de verleggingen op tijd door te laten gaan. Het feit het proces op het eerste gezicht relatief efficiënt lijkt te verlopen, is dus enigszins een vertekend beeld.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen de conclusies en aanbevelingen aan bod. In paragraaf 6.1 staan de conclusies centraal die uit het onderzoek zijn voortgevloeid. Paragraaf 6.2 geeft aanbevelingen over hoe afdeling BBV de regelingen efficiënter toe zou kunnen passen.

6.1 Conclusies

Deze paragraaf heeft als doel na te gaan of de stelling dat de afdeling BBV van Dienst Noord-Brabant de nadeelcompensatieregelingen efficiënter toe kan passen, juist is. Er zal allereerst aandacht worden besteed aan de kwaliteit van de regelingen. Vervolgens wordt de groeiende regisseursrol van RWS besproken. Daarna komt aan bod dat de afdeling BBV te laat in het proces betrokken wordt. Tevens is het onduidelijk wat het precieze takenpakket van de jurist zou moeten zijn. Daarna volgen twee tegenargumenten die weerlegd worden. Tot slot volgt de conclusie van het betoog met het antwoord op de hoofdvraag.

De regelingen

De van toepassing zijnde regelingen zijn complex. Zo kennen de regelingen hun eigen vergoedingssystematiek. Het zijn nadeelcompensatieregelingen, waarbij RWS alleen het onevenredige deel van het nadeel dient te vergoeden. Voor verschillende categorieën kabels en leidingen zijn verschillende vergoedingssystematieken van toepassing om uit te kunnen rekenen wat het onevenredige deel van de schade is. Tevens hebben partijen afgesproken dat zij gebruik zullen maken van gebiedsbenadering. Dit houdt in dat het mogelijk is dat op een kabel of leiding meerdere regimes van toepassing zijn. Dit alles kan resulteren in moeilijke berekeningen, die voor alle partijen lastig te begrijpen zijn.

Vervolgens geldt voor de aanbieders van telecomnetwerken een ander regime dan voor de beheerders van andere kabels en leidingen. De Telecommunicatiewet is een privaatrechtelijke wet waarin het adagium 'liggen om niet, is verleggen om niet' geldt. Dit houdt in dat beheerders van telecomnetwerken de verlegging in beginsel zelf moeten betalen en dus geen vergoeding krijgen. De beheerders van kabels en leidingen die hun schade vergoed krijgen op basis van de NKL en de OKL, liggen echter vaak ook om niet en krijgen juist wel het onevenredige deel van hun schade vergoed. Dit verschil valt historisch te verklaren. Het zit dus praktisch vreemd in elkaar en gaat tegen het rechtsgevoel in.

Tevens vinden de aannemers van het civiele werk die voor RWS de coördinatie van de verleggingen verzorgen, dat zij beperkt worden door de regelingen. Aannemers willen namelijk onderhandelen met de beheerders over de beste oplossing. Zij dienen bij de berekening van de vergoeding rekening te houden met de regelingen. Dit beperkt de vrije onderhandelingsruimte van de aannemer. Aan de andere kant moet RWS toezicht houden op de afspraken die de aannemers met de beheerders maken. Daarbij controleert RWS of de regelingen juist zijn toegepast en er bijvoorbeeld geen te hoge vergoedingen zijn afgesproken. RWS zou pas echt efficiënt kunnen uitbesteden als de regelgeving minder complex zou zijn en meer onderhandelingsruimte zou bieden. RWS zou met een vermindering van de regels minder verplichtingen voor de aannemers hoeven vast te leggen in contracten. Zo vraagt het controleren van de aannemer minder tijd.

Daar komt bij dat naast de NKL en de OKL ook provinciale en gemeentelijke regelingen van toepassing kunnen zijn. Dit zorgt ervoor dat de beheerders op een gegeven moment niet meer weten welke regeling van toepassing is of dat hierover discussie ontstaat tussen RWS en de beheerder. RWS dient steeds weer overleg te voeren met de beheerders om een en ander uit te leggen.

Daar komt bij dat de NKL en de OKL zijn gebaseerd op de oude manier van werken. De regelingen gaan namelijk uit van een situatie waarbij RWS bij iedere stap in het proces betrokken is. RWS heeft zich echter als doel gesteld dat zij zo veel mogelijk taken aan de markt wil overlaten. Deze twee verschillende uitgangspunten botsen.

Ten slotte zijn de regelingen tot stand gekomen als gevolg van een compromis. De beheerders dreigden in de jaren negentig enkele grote infrastructurele projecten te vertragen door niet tijdig te verleggen. Zij waren het niet eens met de hoogte van de toenmalige vergoedingen. Om te voorkomen dat de beheerders de projecten zouden vertragen, is de minister in overleg getreden met de beheerders. Het gevolg hiervan is dat in sommige gevallen de minister meer vergoedt dan alleen het onevenredige deel van de schade. In die gevallen zou men de regelingen als smeerolieregeling kunnen aanmerken. In andere gevallen wordt echter slechts een deel van de schade vergoed of helemaal niets. Dit maakt de regelingen complex.

Regisseursrol

RWS heeft zich als doel gesteld om steeds meer taken over te laten aan marktpartijen. Dit betekent dat zij minder zaken voor moet schrijven, maar meer toezicht moet houden op hoe de marktpartijen werken. RWS zal steeds meer de rol van regisseur spelen. Dit vereist echter nog enige gewinning aan haar zijde. RWS dient namelijk volgens de huidige regelingen voor de maatschappelijk meest voordelige oplossing te kiezen. De aannemer wil het liefst kiezen voor de voor hem het meest aantrekkelijke optie. Een aannemer is en blijft een onderneming met winst oogmerk.

Vervolgens verloopt het contact tussen de aannemer en de beheerder niet altijd even soepel. Het komt voor dat een beheerder uit concurrentie oogpunt de POS niet wil overleggen aan de aannemer. De aannemer heeft dan immers inzage in het prijstechnische beleid dat de beheerder voert. Wanneer de aannemer en de beheerder dan in het vervolg zaken doen, kan de aannemer van die informatie profiteren.

Ten slotte komt het voor dat RWS ook steeds meer regietaken overlaat aan een advies- of ingenieursbureau. De meest specialistische kennis op het gebied van kabels en leidingen zit bij enkele van deze advies- of ingenieursbureaus. Dit komt omdat hun werknemers gespecialiseerd zijn in meerdere disciplines. Zij hebben zo een beter beeld van de praktijk en treden makkelijker in overleg met de verschillende partijen. Dit is natuurlijk volledig volgens het principe 'de markt, tenzij'. De valkuil van deze werkwijze is dat bij RWS kennis verloren kan gaan. Kennis die cruciaal is voor de regisseursrol. Namelijk het toetsen van marktpartijen of zij voldoen aan de regelingen.

Eerder betrokken in het proces

Een van de grote problemen die de BBV-afdelingen ondervinden, is dat projectleiders de juridische afdeling te laat in het proces betrekken. Zo komt het voor dat projectleiders een beheerder beloven alle schade te vergoeden, in de hoop dat deze (sneller) verlegt. Bepaalde zaken toezeggen aan beheerders, kan echter een ongewilde precedentwerking hebben. Wanneer RWS dit toezegt aan een beheerder, zullen andere beheerders in gelijke situaties dat ook eisen voordat zij overgaan tot verlegging. Hierdoor kan het gelijkheidsbeginsel in het gedrang komen. RWS dient immers alle beheerders in gelijke omstandigheden gelijk te behandelen. Wanneer de afdeling eerder betrokken zou zijn geweest, was de kans op precedentwerking kleiner geweest en was het proces soepeler verlopen.

Takenpakket van de jurist

Uit het vergelijkend onderzoek naar de werkwijze van DNB en de andere onderzochte regionale diensten blijkt dat de functie van de juridische afdeling en het daarbij behorende takenpakket per regionale dienst verschilt. De meeste verschillen zijn te vinden bij het opstellen van het verzoek tot aanpassing, het controleren van de POS en het beoordelen van de eindspecificatie. Het verschil bij het verzoek tot aanpassing en de

POS zit vooral in de mate van betrokkenheid. Sommige BBV-afdelingen toetsen alleen puur juridisch (is de juiste vergoedingssystematiek toegepast?) andere BBV-afdelingen controleren ook de berekening van de hoogte van de vergoedingen of stellen deze berekening zelf op. Bij het controleren van de eindspecificatie komt de BBV-afdeling bij sommige diensten niet eens aan de orde.

Landelijk gezien bestaat op dit moment geen eenduidigheid over wat het precieze takenpakket van de jurist zou moeten zijn. Zo zijn sommige afdelingshoofden van BBV-afdelingen van mening dat een jurist puur en alleen juridisch advies zou moeten geven in een project. De jurist dient dan niet te kijken naar de financiële aspecten van de POS, maar alleen naar de opgevoerde rechtsposities. Andere afdelingshoofden zijn van mening dat een jurist zijn blik moet verwijden. Hij is een van de spelers in een multidisciplinair vakgebied. Om het proces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, dienen de verschillende spelers kennis te hebben van elkaars vakgebied. Doordat de afdelingshoofden het niet eens zijn over het takenpakket, bestaat landelijk geen visie op hoe de jurist ingezet zou moeten worden bij de nieuwe manier van werken.

De vraag wat het takenpakket van de jurist moet zijn, kan op dit moment niet beantwoord worden. Dit takenpakket hangt namelijk af van welke manier van werken RWS kiest. Aan de ene kant is er de jurist die de regelingen grondig toetst om precedentwerking te voorkomen. Aan de andere kant is er de jurist die optreedt als regisseur en zo een groot deel van zijn oorspronkelijke takenpakket loslaat. Om te beoordelen wat het beste takenpakket is, dient een kosten-batenanalyse gemaakt te worden. Het uitgebreider toetsen kost meer tijd, maar deze kosten kunnen wegvallen tegen de mogelijke voordelen die het oplevert. Uit projectmatig oogpunt is het echter de vraag of het bedrag dat het uitgebreid toetsen oplevert, een mogelijke vertraging van het project waard is.

Tegenargumenten

Het eerste tegenargument dat sommigen gebruiken om aan te tonen dat de regelingen efficiënt zijn is dat de rechter bij uitspraak van de rechtbank Den Haag d.d. 10 mei 2005 de werkwijze van RWS niet als kennelijk onredelijk of anderszins onjuist heeft beschouwd. Hier moet men echter op de formulering van de rechter letten. De rechter heeft alleen bepaald dat het toepassen van de regelingen juridisch gezien niet onjuist is. Dit zegt echter niets over de vraag of de regelingen in de praktijk efficiënt zijn.

Een ander gehoord tegenargument is dat de werkwijze tot nu toe nooit heeft geleid tot vertragingen in projecten met hoge boetes als gevolg of tot belangrijke rechtszaken. Dit tegenargument is echter niet valide. Er doen zich namelijk wel degelijk moeilijkheden voor bij het toepassen van de regelingen, maar men werkt met man en macht om de problemen op te lossen en de verleggingen op tijd door te laten gaan. Het feit dat het proces op het eerste gezicht relatief efficiënt lijkt te verlopen, is dus enigszins een vertekend beeld. De regelingen kunnen wel degelijk efficiënter worden toegepast.

Conclusie

Gelet op de hiervoor genoemde argumenten, kan geconcludeerd worden dat RWS de nadeelcompensatieregelingen efficiënter toe kan passen. De efficiëntie kan allereerst verbeterd worden op het gebied van de duidelijkheid van de regelingen. Eenduidigere regelgeving zorgt voor duidelijkere normen en laat weinig ruimte voor interpretatie open. Ook is verbetering mogelijk op het gebied van de groeiende regisseursrol van RWS, het tijdstip van betrokkenheid van de BBV-afdelingen in het proces en het gebrek aan landelijke eenduidigheid over het precieze takenpakket van de jurist op het gebied van kabels en leidingen. De hiervoor genoemde bezwaren dat de rechter de werkwijze niet als kennelijk onjuist of anderszins onredelijk heeft beschouwd en dat de regelingen op het eerste gezicht relatief goed lijken te werken, doen daar niet aan af.

6.2 Aanbevelingen

- **Zie toe op herziening van de vergoedingsregelingen.** Deze kunnen eenvoudiger gemaakt worden. Spits de regeling meer toe op de nieuwe manier van werken. Zorg ervoor dat RWS niet meer bij iedere stap betrokken hoeft te zijn en geef de aannemer de kans om daadwerkelijk innovatief te werk te gaan. Een mogelijk vervolg daarop is een geïntegreerde wet met daarin zowel bepalingen voor kabels en leidingen binnen beheersgebied, als buiten beheersgebied. Los van materieelrechtelijke bepalingen over verleggingen, kunnen de procesrechtelijke bepalingen uit het Uitvoeringsprotocol ook opgenomen worden in deze wet.
- **De BBV-afdelingen dienen zichzelf te profileren bij de projectleiders.** Zorg ervoor dat projectleiders inzien dat zij niet om BBV heen kunnen en willen. Hiervoor dienen juristen hun blik ook te verwijden. Wees geen adviseur die alleen zegt dat het niet kan, maar laat juist zien hoe het wel kan. De jurist dient aan de projectleider te laten zien wat hij precies nodig heeft voor zijn werkzaamheden en hoeveel tijd hij daarmee kwijt is. Dit wordt op dit moment al vrij veel gedaan, maar het probleem blijft bestaan. Grontmij heeft al cursussen gegeven aan projectleiders om hen bekend te maken met het proces en de waarde van de jurist in het proces. De kans is groot dat projectleiders meer aannemen van technici, dan van juristen of van het afdelingshoofd van de afdeling BBV.
- **Investeer in kennis.** De kennis op het gebied van de nadeelcompensatieregelingen inzake de verlegging van kabels en leidingen dient zowel bij de aannemers als de beheerders vergroot te worden. Daarnaast dient RWS ervoor te zorgen dat intern de kennis niet verloren gaat. Wanneer RWS deze kennis niet kan borgen, komt dit de nieuwe regisseursrol niet ten goede. Stimuleer de onderlinge samenwerking van de regionale diensten. Het voordeel van de juridische werkzaamheden op het gebied van kabels en leidingen is dat deze landelijk gezien uitgewisseld kunnen worden. Praktisch alle inhoudelijk deskundigen kennen elkaar door het landelijke overlegplatform LCO. Dit maakt de drempel lager om contact met elkaar op te nemen. Tevens kan gepeild worden of het nut heeft dat RWS met de beheerders, aannemers van het civiele werk en de advies- of ingenieursbureaus landelijk in overleg treedt. Dit kan alle partijen dichter bij elkaar brengen. Het overleg kan een platform zijn waar partijen niet alleen antwoorden op hun vragen krijgen, maar bijvoorbeeld ook aankomende (grote) projecten bespreken.
- **De hoofden van de BBV afdelingen zouden een eenduidige landelijke visie moeten ontwikkelen over het precieze takenpakket van de jurist.** Er is nu landelijk geen eenduidigheid in het takenpakket van de jurist als het gaat om het toepassen van de vergoedingsregelingen voor het verleggen van kabels en leidingen. Op dit ogenblik kan ook niet gezegd worden wat het beste alternatief is. Marginaal juridisch toetsen kost minder tijd. Het gevaar bestaat echter dat de jurist bepaalde zaken over het hoofd ziet, zoals ten onrechte opgevoerde percentages voor risico. Gedetailleerd, niet puur juridisch, toetsen kost in beginsel meer tijd. De jurist kan de langere tijd die hij nodig heeft om te toetsen, goedmaken door fouten op te merken die anders onopgemerkt zouden blijven. Alle voor- en nadelen dienen tegen elkaar afgewogen te worden, voordat gezegd kan worden wat de juiste invulling van het juridische takenpakket zou moeten zijn. De BBV-afdelingen zouden hierover een landelijke visie moeten ontwikkelen op basis van een kosten-batenanalyse. Daarbij moet ook de visie van de interne opdrachtgevers van de projecten van RWS betrokken worden. Dit zou een onderwerp van een vervolgonderzoek kunnen zijn.

Bibliografie

Literatuur

Asser/Mijnssen, Van Velten & Bartels 2008 (5*) 2008

F.H.J. Mijnssen, A.A. van Velten & S.E. Bartels, *Mr. C. Assers handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 5. Zakenrecht. Eigendom en beperkte rechten*, Deventer: Kluwer 2008.

Baarda, De Goede & Teunissen 2005

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Kwalitatief onderzoek, handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2005.

Den Ouden & Tjepkema 2006

W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema, 'Voor hetzelfde geld, Over de kwalificatie van publiekrechtelijke financiële verstrekkingen en hun wettelijk kader', *NTB* 2006, 15.

DG RWS 2004

Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat-Generaal RWS, 'Ondernemingsplan', 2004, http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Ondernemingsplan%20Rijkswaterstaat%202004_tcm174-134647.pdf.

DG RWS juni 2008

Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat-Generaal RWS, 'Agenda 2012 van het Ondernemingsplan', 2008, http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Agenda%202012_tcm174-224939.pdf.

DG RWS november 2008

Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat-Generaal RWS, 'RWS toonaangevend opdrachtgever', 2008, http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Visie%20toonaangevend%20opdrachtgever_tcm174-274999.pdf.

Ferdinandus 2010

M. Ferdinandus, *Leidraad schaderegelingen kabels en leidingen, in het bijzonder de NKL 1999 en de OKL 1999*, 2010.

Handboek infrastructureel beheer Rijkswaterstaatswerken 2003

Waterstaat Stafdienst Bestuurlijk Juridische Zaken, *Handboek infrastructureel beheer Rijkswaterstaatswerken, Bestuurlijk Juridische Kaderreeks 2003*, Den Haag: Opmeer drukkerij BV 2003.

Hartlief 1997

T. Hartlief, *Ieder draagt zijn eigen schade* (Oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1997.

Hoitink & De Looij 2007

J.E. Hoitink & I.M.A.M. de Looij, *Nadeelcompensatie in beeld, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat naar de mogelijkheid van harmonisatie van schadevergoedingsregelingen*, Leiden: The Document Factory 2007.

IJzermans & Van Schaaijk 2007

M.G. IJzermans & G.A.F.M. van Schaaijk, *Oefening baart kunst, onderzoeken, argumenteren en presenteren voor juristen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

Klijn e.a. 2009

A.J. Klein e.a., *Het recht van kabels en leidingen*, Apeldoorn-Antwerpen: Maklu 2009.

NKL provincie Groningen 2006

<http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Brief/brief2006-07470bijlage1.pdf>, 21 oktober 2010.

NKL provincie Noord-Brabant 2008

<<http://brabant.regelingenbank.eu/regeling/289-beleidsnota-wegenbeheer-module-c2-nadeelcompensatie-kabels-en-leidingen/wetstechnische-info/>>, 21 oktober 2010.

SKL 2008

SKL, 'Uitvoeringsprotocol schadevergoeding kabels en leidingen', 2008, <http://www.stuurgroepskl.nl/documenten/skl-uitvoeringsprotocol-projectovereenstemming.doc>.

Tjepkema 2004

M.K.G. Tjepkema, 'Het referentiekader van het égalitébeginsel, De problematische vergelijking met andere burgers in égalitésituaties', *O&A* 2004, 3.

Van den Berg, Bregman & Chao-Duivis 2007

M.A.M.C. van den Berg, A.G. Bregman & M.A.B. Chao-Duivis, *Bouwrecht, in kort bestek*, 's-Gravenhage: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007.

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2005

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier Juridisch 2005.

Jurisprudentie

HR 4 januari 1963, *NJ* 1964, 202-204 (*Landsmeer*)

HR 26 januari 1990, *NJ* 1991, 393, *AB* 1990, 408 (*Staat/Windmill*)

HR 26 april 1996, *AB* 1996, 372 (*Rasti Rostelli/Rijssen*)

Rb. Breda (pres.) 7 juni 2000/ 28 juli 2000, nr. 8491/KG ZA 00-249 (*Staat/Hoogheemraadschap West-Brabant*)

ABRvS 23 september 1996, *AB* 1996, 459

ABRvS 18 februari 1997, *AB* 1997, 143

ABRvS 6 mei 1997, *AB* 1997, 229

ABRvS 9 juni 2000, *AB* 2001, 222

ABRvS 2 juni 2004, *AB* 2004, 397