

Nadeelcompensatieregeling 2025

Maatschappelijk risico vanuit voorzienbaarheid

Auteur(s): mr. J. van Bloois
Versie: 3.0
Status: Definitief
Kenmerk: 2025
Plaats, datum: Amersfoortseweg 38 Maarn, 2025



Disclaimer

Niets uit dit advies mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Legal Infra.

Dit advies is opgesteld op basis van de specifieke aan dit advies ten grondslag liggende feiten en omstandigheden. Het overnemen van (een) gedeelte(n) uit dit advies in andere werken e.d. geschiedt geheel voor eigen risico van degene(n) voor wie dit advies is bestemd. Legal Infra aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid in dit verband.



Inhoudsopgave

1.	Algemene bepalingen	5
1.1.	Begripsbepalingen	5
1.2.	Toepasselijkheid	6
2.	Nadeelcompensatie	6
2.1.	Algemeen	6
2.2.	Kabels of leidingen met voorzienbaarheid in de vergunning	6
2.3.	Kabels en leidingen zonder voorzienbaarheid in de vergunning	7
2.4.	Kabels of leidingen op niet-openbare gronden	7
2.5.	Kabels of leidingen die liggen met een zakelijk recht	7
2.6.	Schadebeperking, voordeeltorekening en hardheidsclausule	8
2.7.	Kostencomponenten	8
2.8.	Materiaalkosten	9
2.9.	Kosten van uit en in bedrijf stellen	9
2.10.	Kosten van ontwerp en begeleiding	9
2.11.	Uitvoeringskosten	9
3.	Bepalingen van procedurele aard	10
3.1.	Gereedmelding en aanvraag nadeelcompensatie	10
3.2.	Besluitvorming nadeelcompensatie	10
3.3.	Advisering	11
3.4.	Betaling nadeelcompensatie	11
4.	Overgangs- en slotbepalingen	11
4.1.	Overgangsbepaling	11
4.2.	Inwerkingtreding	12
4.3.	Citeertitel	12
Bijlage 1 Schema vergoedingspercentages t.o.v. liggingduur		13
Bijlage 2 Model Kostenspecificatie		14
1.	Toelichting filosofie en werking	15
1.1.	Nadeelcompensatie en werking	15
1.2.	Link nadeelcompensatie: Historie	16
2.	Knelpunten bij het werken met nadeelcompensatie	17
2.1.	Werkveld is niet ingericht op complexiteit	18
2.2.	Focus op vergoeding bij maatregelen	18
2.3.	Regeling achterkant heeft impact op wisselwerking aan de voorkant	18
2.4.	Termen en werkwijze worden verkeerd toegepast	19
2.5.	Nadeelcompensatie Omgevingswet niet toereikend bij K&L	19



2.6.	Aangrenzende aandachtspunten	20
3.	Gebruikte opzet en inbouw stimulans	21
3.1.	Gebruik bekende termen en onderverdeling van kosten	21
3.2.	Voorzienbaarheid zoals hij is bij aanleg van een netwerk	22
3.3.	Focus op ongestoorde liggingduur en overleg vooraf	22
3.4.	Dynamiek in staffels zonder veel complexiteit	22
4.	Belangrijke juridische uitgangspunten	23
4.1.	Beginsel van behoorlijk bestuur	23
4.2.	Voorzienbaarheid omgeving van aanleg is leidend	23
4.3.	Initiatief van commercieel of publiek belang	23
4.4.	Vergoeding bij overlap tussen vergunning en zakelijk recht	24
4.5.	Vergoeding buiten beheergebied van de gemeente	24
4.6.	Uitsluiting private netten	24
5.	Benodigde organisatorische inspanning	24
5.1.	Op termijn kaart met voorzienbaarheid	24
5.2.	Werkproces verlening vergunning	25
5.3.	Vorbereiden netbeheerders	25
5.4.	Betrekken BOEI	25



1. Algemene bepalingen

1.1. Begripsbepalingen

De begripsbepalingen van de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur [...] zijn op deze nadeelcompensatieregeling van toepassing tenzij in deze regeling daarvan uitdrukkelijk wordt afgeweken. In deze regeling wordt verstaan onder:

aanpassing: verlegging, (horizontale en/of verticale) verplaatsing, (tijdelijke) bescherming, of verwijdering van kabels of leidingen;

aanvraag: een aanvraag om nadeelcompensatie in verband met het aanpassen van kabels of leidingen naar aanleiding van een besluit tot aanpassing;

as-built: revisietekening waarop de nieuwe situatie na de uitvoering van de werkzaamheden is weergegeven;

AVOI: Algemene verordening ondergrondse infrastructuur gemeente [...];

beheergebied: gronden waar de vergunningplicht van artikel 2.1, eerste lid, van de AVOI geldt;

besluit tot aanpassing: het besluit van het college inhoudende de intrekking of wijziging van een vergunning op grond van artikel 2.5, tweede lid, onder b, van de AVOI, dan wel de rechtmatige uitoefening door het college van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak, met de daaraan verbonden verplichting tot het aanpassen van kabels of leidingen.

liggingsduur: de tijd die verstreken is tussen de datum waarop:

- a. de vergunning van kracht is geworden; dan wel
- b. de melding is ontvangen, indien het werkzaamheden van niet ingrijpende aard betreft; dan wel
- c. objectief bewijs van aanleg, indien kabels en leidingen zijn aangelegd buiten het beheergebied van de gemeente;

en de datum waarop een besluit tot aanpassing is verstuurd.

nadeelcompensatie: de te vergoeden schade als gevolg van een besluit tot aanpassing;

project vanuit commercieel initiatief: een project dat niet voortkomt uit een aanwijsbare aan het publiekrecht ontleende taak van de gemeente;

private netbeheerder met algemeen belang: degene die als natuurlijk dan wel rechtspersoon handelend in de uitoefening van een beroep of bedrijf, niet is aangewezen als netbeheerder bij wet dan wel specifiek vanuit gemeentelijke regelgeving, een werk of activiteit uitvoert als bedoeld in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet, waarvoor de Minister die het aangaat aan een rechthebbende een gedoogplicht kan opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van een werk van algemeen belang voor zover dit kabels en leidingen betreft;



schade: de werkelijke kosten van de aanpassing;

voorzienbaarheidsgetal: het aantal jaren van ongestoorde ligging dat het college voorziet en in de vergunning opneemt.

1.2. Toepasselijkheid

1. Deze nadeelcompensatieregeling is van toepassing op kabels of leidingen die vallen onder één van de categorieën werken van algemeen belang als bedoeld in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet.
2. Deze nadeelcompensatieregeling is niet van toepassing op:
 - a. Kabels ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk;
 - b. Kabels of leidingen die in het beheer zijn bij de gemeente;
 - c. Kabels of leidingen die in het beheer zijn van een private netbeheerder met algemeen belang;
 - d. Projecten vanuit commercieel initiatief.

2. Nadeelcompensatie

2.1. Algemeen

1. Indien een netbeheerder als gevolg van een besluit tot aanpassing in aanmerking komt voor nadeelcompensatie, kent het college dit op aanvraag toe, met inachtneming van de hiernavolgende bepalingen in deze regeling.
2. De juridische grondslag waarmee een kabel of leiding ligt dient te worden aangetoond door de netbeheerder.
3. Het college stelt voorafgaande aan de uitvoering van een aanpassing vast of, en in welke mate, een project vanuit commercieel initiatief tot stand is gekomen of vanuit een aan het publiekrecht ontleende taak. De vaststelling wordt uiterlijk met het versturen van het besluit tot aanpassing aan netbeheerder bekendgemaakt.

2.2. Kabels of leidingen met voorzienbaarheid in de vergunning

1. Indien kabels of leidingen zijn gelegen met een vergunning van de gemeente die een voorzienbaarheidsgetal bevat, wordt de hoogte van nadeelcompensatie vastgesteld aan de hand van de liggingsduur van de aan te passen kabels of leidingen in relatie tot het voorzienbaarheidsgetal.



2. Bij een liggingsduur tot vijf jaar bedraagt de nadeelcompensatie in beginsel 100% van de schade, tenzij sprake is van actieve risicoaanvaarding als bedoeld in artikel 2.6, tweede lid, onder a.
3. Indien de liggingsduur vijf jaar of langer bedraagt, wordt vanaf het zesde jaar 80% van de schade gecompenseerd. Deze compensatie neemt lineair af tot 0% bij het verstrijken van het voorzienbaarheidsgetal.
4. Bij een liggingsduur langer dan het voorzienbaarheidsgetal wordt geen nadeelcompensatie toegekend.

2.3. Kabels en leidingen zonder voorzienbaarheid in de vergunning

Indien kabels en leidingen zijn gelegen met een vergunning van de gemeente zonder dat de voorzienbaarheid is opgenomen, wordt de nadeelcompensatie vastgesteld aan de hand van de liggingsduur van de aan te passen kabels of leidingen, met dien verstande dat het uitgangspunt van de voorzienbaarheid vijftien jaar betreft.

2.4. Kabels of leidingen op niet-openbare gronden

1. Bij een oorzaak die geheel of gedeeltelijk is gelegen binnen het beheergebied van de gemeente, wordt de systematiek van artikel 2.2 dan wel 2.3 gevolgd.¹
2. Indien de oorzaak van de aanpassing aan kabels of leidingen geheel is gelegen in of op gronden die niet in beheer zijn van de gemeente terwijl de aanpassingen moeten worden genomen vanwege de rechtmatige uitoefening door het college van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak, dan bestaat de nadeelcompensatie, ongeacht de liggingsduur, in beginsel uit de kosten van ontwerp en begeleiding en uitvoeringskosten. De materiaalkosten en de kosten van het uit en in bedrijf stellen komen niet voor vergoeding in aanmerking.

2.5. Kabels of leidingen die liggen met een zakelijk recht

Indien kabels of leidingen zijn gelegen in openbare gronden die in eigendom zijn van een netbeheerder, of indien ten behoeve van de kabels of leidingen een zakelijk recht is gevestigd, wordt de systematiek van artikel 2.2 dan wel 2.3 gevolgd, tenzij er vanuit het privaatrecht expliciete afspraken gelden omtrent de vergoeding van een aanpassing.²

¹ ABRvS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1934, r.o. 12.5 – 12.10.

² Rb. 's Gravenhage 20 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10422, r.o. 4.20 – 4.23.



2.6. Schadebeperking, voordeeltorekening en hardheidsclausule

1. Zowel het college als de netbeheerder dienen, zo veel als redelijkerwijs mogelijk is, schadebeperkend op te treden bij aanpassingen aan kabels of leidingen van de netbeheerder.
2. Schade blijft in elk geval voor rekening van de netbeheerder voor zover:
 - a. Hij het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard;
 - b. Hij de schade had kunnen beperken door, binnen redelijke grenzen, maatregelen te nemen die tot voorkoming of vermindering van de schade hadden kunnen leiden;
 - c. De schade anderszins het gevolg is van een omstandigheid die aan de netbeheerder kan worden toegerekend;
 - d. De vergoeding van de schade anderszins is verzekerd, of;
 - e. De aan te passen kabels of leidingen niet conform de vergunning zijn aangelegd.
3. Indien de aanpassing tevens voordeel voor de netbeheerder oplevert, wordt dit bij de vaststelling van de hoogte van nadeelcompensatie in aanmerking genomen.
4. Indien in bijzondere omstandigheden gronden aanwezig zijn om te concluderen dat redelijkerwijs een kleiner of groter gedeelte van het schadebedrag ten laste van de netbeheerder moet blijven dan uit de toepassing van de voorgaande artikelen voortvloeit, kan het college gemotiveerd afwijken van het gestelde in deze artikelen.

2.7. Kostencomponenten

1. De hoogte van de kosten voor aanpassingen aan kabels of leidingen wordt vastgesteld op basis van de hiernavolgende bepalingen. De kosten worden vastgesteld aan de hand van de werkelijke kosten van verlegging, verplaatsing, (tijdelijke) bescherming of verwijdering.
2. De kosten van aanpassingen aan kabels of leidingen worden onderscheiden in:
 - a. Materiaalkosten;
 - b. Kosten van het uit- en in bedrijf stellen;
 - c. Kosten van ontwerp en begeleiding;
 - d. Uitvoeringskosten.
3. Indien sprake is van gecombineerde werkzaamheden dient elke netbeheerder zijn deel van de geraamde kosten weer te geven in de kostenraming. De onderbouwing van het geraamde bedrag, waaronder de verdeelsleutel tussen netbeheerders onderling en het totaal geraamde bedrag voor de gecombineerde werkzaamheden, dient bijgevoegd te worden bij de kostenraming.



2.8. Materiaalkosten

Onder materiaalkosten worden verstaan de kosten van materialen die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van de functie van de aan te passen kabels of leidingen en daarvoor noodzakelijke beschermingsconstructies, waaronder mantelbuizen.

2.9. Kosten van uit en in bedrijf stellen

Onder de kosten van het uit- en in bedrijf stellen worden verstaan:

- a. Kosten van het spanning- of productloos maken van de kabels of leidingen evenals de kosten van het weer in bedrijf stellen van de kabels of leidingen;
- b. Kosten samenhangend met tijdelijke voorzieningen van operationele aard.

2.10. Kosten van ontwerp en begeleiding

Onder de kosten van ontwerp en begeleiding vallen kosten die samenhangen met:

- a. Onderzoek;
- b. Voorontwerp;
- c. Definitief ontwerp;
- d. Bestek;
- e. Prijs- en contractvorming;
- f. Detaillering;
- g. Directievoering en toezicht.

2.11. Uitvoeringskosten

Onder uitvoeringskosten worden verstaan:

- a. Kosten van civieltechnische, bouwkundige en installatietechnische werkzaamheden;
- b. Kosten samenhangend met het verwijderen van buiten bedrijf gestelde kabels of leidingen, met uitzondering van de kosten van het afvoeren en storten van vrijgekomen kabel- of leidingmaterialen;
- c. Kosten van constructieve en bijzondere voorzieningen die nodig zijn in verband met de aanraking van het infrastructuurwerk;
- d. Kosten van tijdelijke voorzieningen van fysieke aard;
- e. Kosten samenhangend met het aanvragen van voor de aanpassing benodigde vergunningen of het eenmalig vestigen van een zakelijk recht.



3. Bepalingen van procedurele aard

3.1. Gereedmelding en aanvraag nadeelcompensatie

1. De aanpassing is gereed op het moment dat het plangebied, voor wat betreft de kabels of leidingen, functievrij is en de kabels of leidingen op de definitieve plek liggen. De netbeheerder doet hiervan binnen vijf werkdagen schriftelijk melding aan het college.
2. Binnen zes maanden na de melding als bedoeld in het eerste lid dient de netbeheerder een aanvraag tot nadeelcompensatie bij het college in. De aanvraag bevat tenminste:
 - a. As-built gegevens en tekeningen van de aanpassing;
 - b. Een eindspecificatie van de werkelijk gemaakte kosten;
 - c. Een per kostensoort gespecificeerde opgave van de werkelijk gemaakte kosten aan de hand van het model als bedoeld in bijlage 2;
 - d. Een onderbouwing dat de aanpassing is uitgevoerd tegen de laagst maatschappelijke kosten;
 - e. Facturen van ingekochte goederen en diensten;
 - f. Onderbouwing van interne kosten;
 - g. Een kopie van het besluit tot aanpassing;
 - h. Een kopie van de ingetrokken of gewijzigde vergunning;
 - i. Het rekeningnummer van netbeheerder ten behoeve van de betaling na vaststelling van de nadeelcompensatie;
 - j. Een accountantsverklaring indien het college hiertoe een verzoek heeft gedaan.

3.2. Besluitvorming nadeelcompensatie

1. Het college besluit binnen acht weken na indiening van de aanvraag tot nadeelcompensatie
 - a. De aanvraag niet te behandelen, indien deze naar het oordeel van het college onvoldoende is onderbouwd, mits de netbeheerder in de gelegenheid is gesteld de aanvraag aan te vullen binnen een termijn van vier weken;
 - b. De aangevraagde nadeelcompensatie geheel of gedeeltelijk toe te kennen;
 - c. De aanvraag in handen te stellen van een adviseur als bedoeld in artikel 3.3;
 - d. De aanvraag af te wijzen.
2. Het college kan aan het overschrijden van de termijn als bedoeld in artikel 3.1, tweede lid, het gevolg verbinden dat de aangevraagde nadeelcompensatie gedeeltelijk wordt toegekend dan wel wordt afgewezen.
3. Het college kan de beslistermijn eenmalig met acht weken verlengen.



4. Indien gevolg wordt gegeven aan artikel 3.2, eerste lid, 1 sub c, geldt de beslistermijn van acht weken zoals genoemd in het eerste lid in dat geval niet.
5. Het college kan van de netbeheerder verlangen dat hij nadere informatie of documenten verstrekt, als het college oordeelt dat dit noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag.

3.3. Advisering

1. Binnen twee weken nadat toepassing is gegeven aan het bepaalde in artikel 3.2, derde lid, wijst het college een adviseur aan, die niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente.
2. De adviseur geeft binnen twaalf weken, na het krijgen van de opdracht, een definitief advies over de aanvraag, met daarin tenminste antwoord op de vraag wat de omvang van het schadebedrag is en welk gedeelte hiervan voor vergoeding in aanmerking komt.
3. De adviseur legt binnen acht weken na opdrachtverlening een conceptrapport voor aan het college en de netbeheerder.
4. Naar aanleiding van het definitieve advies zoals bedoeld in het tweede lid neemt het college een besluit op de aanvraag binnen vier weken.
5. Het college kan gemotiveerd afwijken van het definitief advies van de adviseur.

3.4. Betaling nadeelcompensatie

De uitbetaling van de nadeelcompensatie vindt plaats binnen zes weken na het besluit tot toekenning ervan.

4. Overgangs- en slotbepalingen

4.1. Overgangsbepaling

1. Voor zover er sprake is van geldige privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de gemeente en netbeheerder, zijn de bepalingen in deze nadeelcompensatieregeling, voor zover strijdig met de bepalingen in deze overeenkomsten, niet van toepassing.
2. Een netbeheerder die een of meer vergunningen heeft ontvangen zonder voorzienbaarheidsgetal, kan het college door middel van een wijziging van de vergunning vragen om een voorzienbaarheidsgetal op te nemen.



4.2. Inwerkingtreding

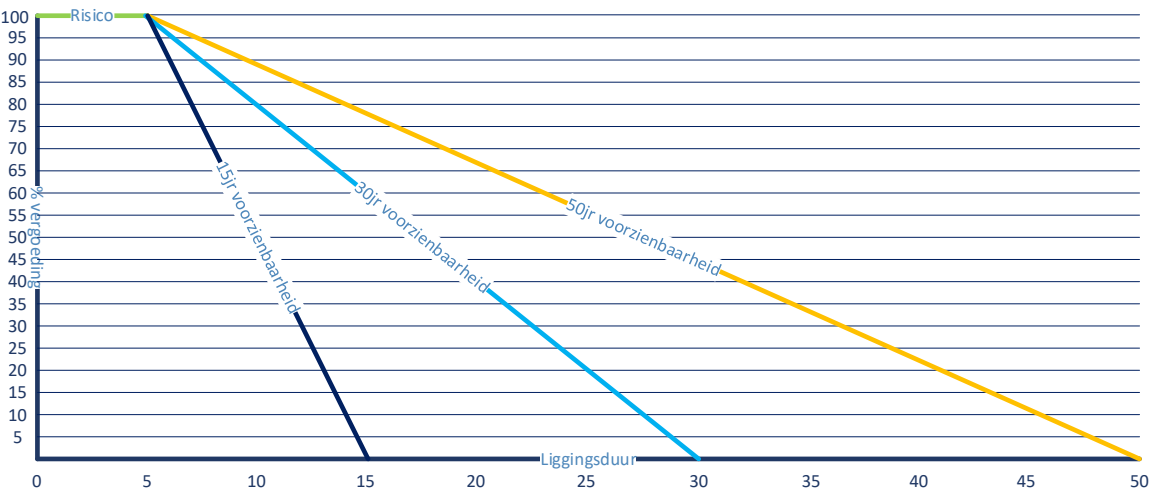
Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na die waarop de regeling bekend is gemaakt.

4.3. Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Nadeelcompensatieregeling kabels en leidingen gemeente [...].



Bijlage 1 Schema vergoedingspercentages t.o.v. liggingsduur





Bijlage 2 Model Kostenspecificatie

Kabel of leiding				
Leidingbeheerder				
Kenmerk				
Medium, leeftijd, diameter				
Omschrijving	Eenheid	Eenheidsprijs	Aantal	Bedrag
Materiaalkosten				
Totaal materiaalkosten				
Kosten uit en in bedrijf stellen				
Totaal kosten uit en in bedrijf stellen				
Kosten ontwerp en begeleiding				
Totaal kosten ontwerp en begeleiding				
Uitvoeringskosten				
Totaal uitvoeringskosten				
Totale kosten				
TOTAAL				



Nadeelcompensatieregeling 2025

Maatschappelijk risico vanuit voorzienbaarheid

Legal Infra

1. Toelichting filosofie en werking

Nadeelcompensatie is een term die bij veel juristen bekend in de oren klinkt. De compensatie van financiële schade die een burger of bedrijf lijdt naar aanleiding van een rechtmatig overheidsbesluit. Bovendien gaat het dan de schade die niet tot het normale maatschappelijk- of bedrijfsrisico behoort. Dit klinkt flink ingewikkeld, maar wat heeft dit überhaupt met het werkveld kabels en leidingen te maken?

1.1. Nadeelcompensatie en werking

Voordat we ingaan op de relatie tussen nadeelcompensatie en kabels en leidingen, is het belangrijk eerst te begrijpen wat nadeelcompensatie inhoudt.

Nederland is dichtbevolkt. Mensen willen genieten van hun eigendommen, veilig naar hun werk kunnen en beschermd zijn tegen bijvoorbeeld de stijgende zeespiegel. Om dit mogelijk te maken, hebben we overheden die zorgen voor een leefbare en veilige omgeving. Deze overheden hebben van de burger bepaalde bevoegdheden gekregen, vastgelegd in wetten zoals de Omgevingswet.

Wanneer de overheid haar publieke taken uitvoert, is het onvermijdelijk dat dit soms leidt tot financiële schade voor burgers of bedrijven. Denk bijvoorbeeld aan een tijdelijke afsluiting van een weg vanwege onderhoud en/of een uitbreiding, of aan een woning die minder waard wordt doordat het omgevingsplan verandert en het uitzicht op een weiland plaatsmaakt voor een flatgebouw. Deze besluiten zijn rechtmatig en noodzakelijk. De schade die hieruit voortvloeit, valt onder het normale maatschappelijke of bedrijfsrisico en komt in principe voor rekening van de burger of ondernemer zelf.

In sommige gevallen wordt een burger of ondernemer onevenredig zwaar getroffen. Dan kan de schade uitstijgen boven het normale risico. Voorbeelden hiervan zijn de situatie waarin een ondernemer die door werkzaamheden aan een afslag tijdelijk minder klanten ontvangt en daardoor omzet verliest of aan een woning die verzakt door rioleringswerkzaamheden, waardoor de waarde aanzienlijk daalt. In zulke situaties komt nadeelcompensatie in beeld. Dit houdt in dat de schade die ontstaat door rechtmatig



overheidshandelen, onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komt voor een gedeeltelijke vergoeding door de samenleving. De benadeelde moet dan wel aantonen dat de schade of het omzetverlies boven de normale maatschappelijk risico uitstijgt.

Natuurlijk zijn er allerlei factoren die meespelen bij de beoordeling van nadeelcompensatie, maar een belangrijk aspect daarvan is de "voorzienbaarheid". Hoe voorzienbaar was de schade voor de betrokkene? Als de schade te verwachten was, dan kan dit invloed hebben op de vraag of er een recht is op compensatie.

1.2. Link nadeelcompensatie: Historie

Enkele decennia geleden was het werkveld van kabels en leidingen volledig in handen van de overheid. Provinciale en gemeentelijke netwerkbedrijven voerden het beheer uit, waarbij de juridische structuur van ondergeschikt belang was. De focus lag op het publieke belang en het waarborgen van de kwaliteit van de infrastructuur.

Om sneller te kunnen inspelen op technologische en maatschappelijke veranderingen, zijn deze netwerkbedrijven omgevormd tot zelfstandige ondernemingen in de vorm van besloten vennootschappen (B.V.'s). Hoewel de overheid nog steeds aandeelhouder is, vervult zij vooral een beschermende rol: als "slot op de deur" voorkomt zij dat vitale infrastructuur – onze 'aorta' – in handen komt van (buitenlandse) investeerders.

De verzelfstandigde bedrijven opereren volledig onafhankelijk van de overheid en hebben één duidelijke taak meegekregen: het netbeheer. Deze taak is wettelijk vastgelegd. Netbeheerders leggen verantwoording af aan een toezichthouder, niet aan de overheid zelf. Net als andere B.V.'s mogen zij redelijke winsten maken en deze uitkeren aan hun aandeelhouders.

Door de verzelfstandiging is de verhouding tussen overheid en netbeheerders fundamenteel veranderd. Dit heeft geleid tot een hernieuwde aandacht voor de juridische structuur van het werkveld. Een belangrijk gevolg is dat geldstromen anders zijn gaan lopen. Waar het vroeger gebruikelijk was dat een initiatiefnemer alle kosten van verleggingen droeg, of dat kosten 50/50 werden verdeeld, bleek deze aanpak in de nieuwe situatie niet langer houdbaar.

De openbare ruimte raakte steeds voller met infrastructuur van verschillende netwerkbedrijven, elk met hun eigen bedrijfsmiddelen en verantwoordelijkheden. Deze bedrijven leggen verantwoording af aan hun directie en toezichthouder, en staan verder af van de overheid. Hierdoor ontstond de noodzaak voor nadeelcompensatie: netbeheerders, net als andere bedrijven, maken gebruik van de openbare ruimte en moeten in hun



bedrijfsvoering rekening houden met een zekere mate van voorzienbaarheid. Zij dienen hun netwerk aan te passen wanneer de overheid haar publieke taken uitvoert.

Invulling nadeelcompensatie bij kabels en leidingen

In Nederland liggen grote hoeveelheden kabels en leidingen in openbare gronden. Jaarlijks vinden er talloze aanpassingen plaats vanwege werkzaamheden van de overheid. Als deze verleggingen op dezelfde manier zouden worden behandeld als bij bedrijven die omzet derven door bijvoorbeeld wegafsluitingen, zou dit leiden tot een aanzienlijke administratieve belasting.

Binnen het werkveld kabels en leidingen is het gebruikelijk geworden om te werken met staffels. Een staffel is een systeem van risicoverdeling: hoe langer een netbeheerder ongestoord gebruik heeft kunnen maken van de openbare ruimte, hoe lager de vergoeding bij verlegging. Dit principe weerspiegelt de voorzienbaarheid van overheidsingrepen. Sinds 1991 wordt dit systeem toegepast bij werken van de minister aan rijks- en spoorwegen, en inmiddels hanteren ook provincies, waterschappen en gemeenten deze benadering.

Door de verzelfstandiging van netwerkbedrijven zijn de verhoudingen tussen overheid en netbeheerders fundamenteel veranderd. Waar vroeger de overheid zelf verantwoordelijk was voor het netwerkbeheer, zijn deze taken nu ondergebracht bij zelfstandige bedrijven (B.V.'s), met de overheid als aandeelhouder. Deze bedrijven hebben een wettelijke taak als netbeheerder en leggen verantwoording af aan een toezichthouder, niet aan de overheid zelf. Hierdoor zijn juridische structuren en geldstromen complexer geworden.

Met de invoering van nadeelcompensatieregelingen is het debat over vergoedingen bij werkzaamheden aan kabels en leidingen sterk gepolariseerd geraakt. Discussies over de juiste vergoeding zijn aan de orde van de dag, zowel binnen het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen (GPKL) als bij onderzoeksinstituten zoals het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB). Ondanks deze inspanningen blijft een structurele oplossing uit.

De nieuwe nadeelcompensatieregeling zal naar verwachting de polarisatie niet volledig oplossen, omdat het in essentie een discussie over positie blijft. Wel biedt de regeling mogelijkheden om enkele belangrijke knelpunten weg te nemen en de praktijk werkbaarder te maken.

2. Knelpunten bij het werken met nadeelcompensatie

Bij het werken met nadeelcompensatieregelingen komen regelmatig een aantal terugkerende knelpunten naar voren. Om daadwerkelijk van toegevoegde waarde te zijn,



moet een regeling zoveel mogelijk rekening houden met deze knelpunten. Idealiter draagt de regeling bij aan het beperken of zelfs volledig oplossen ervan.

2.1. Werkveld is niet ingericht op complexiteit

Het werkveld kabels en leidingen is historisch gezien vooral technisch ingericht en daardoor onvoldoende voorbereid op het uitvoeren van complexe nadeelcompensatieberekeningen. Nadeelcompensatie vereist een casuïstische benadering: elke situatie is uniek en vraagt om een afzonderlijke beoordeling van de schade, waarbij moet worden vastgesteld of deze het normale bedrijfsrisico van een netbeheerder overstijgt.

Voor deze beoordeling gelden de regels uit titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht en hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. In de praktijk werken in dit werkveld relatief weinig juristen, wat het strikt toepassen van de juridische kaders bemoeilijkt. Bovendien zijn verleggingen aan de orde van de dag, waardoor het beoordelen van elke verlegging volgens de volledige nadeelcompensatieregels leidt tot een aanzienlijke administratieve belasting.

2.2. Focus op vergoeding bij maatregelen

Binnen het werkveld kabels en leidingen ligt de nadruk vooral op het bieden van een "redelijke" vergoeding bij verleggingen. Een regeling die als te karig wordt ervaren - zoals die van de provincie Noord-Holland³ - leidt vaak tot discussie. In tegenstelling tot eenmalige schadeafhandelingen met bedrijven, komen overheden en netbeheerders elkaar regelmatig tegen, soms zelfs dagelijks.

Een goede verstandhouding tussen beide partijen is daarom essentieel. Zowel overheden als netbeheerders hebben baat bij een oplossing die wederzijds begrip oproept. Vanuit politiek oogpunt is het dan ook van belang dat de gekozen regeling draagvlak heeft en bijdraagt aan duurzame samenwerking.

2.3. Regeling achterkant heeft impact op wisselwerking aan de voorkant

De manier waarop verlegkosten zijn geregeld, heeft grote invloed op de samenwerking tussen overheden en netbeheerders. Wanneer de vergoeding te laag is, voelen netbeheerders zich vaak niet verantwoordelijk voor het behalen van gemeentelijke plannings. Dit legt extra druk op ontwerpers en projectmanagers van gemeenten om netbeheerders actief te betrekken en gezamenlijk te zoeken naar schadebeperkende oplossingen.

³ De provincie hanteert een "liggen om niet, verleggen om niet" aanpak. Een netbeheerder krijgt in de basis nooit vergoeding voor een verlegging.



Aan de andere kant leidt een hoge vergoeding doorgaans tot betere samenwerking bij verleggingen. De keerzijde hiervan is dat een te royale vergoeding ertoe kan leiden dat netbeheerders gaan profiteren van verleggingen op verzoek van de overheid. In de praktijk blijkt dan dat zij minder geneigd zijn om in de planfase mee te denken over het ontwerp en mogelijke schadebeperkende maatregelen. Hierdoor komt de verantwoordelijkheid grotendeels bij de gemeente te liggen, die vaak onvoldoende kennis heeft van de netstructuur van de netbeheerder.

2.4. Termen en werkwijze worden verkeerd toegepast

De juridische filosofie achter nadeelcompensatie is complex en voor de gemiddelde burger lastig te begrijpen. Dit zorgt voor veel onduidelijkheid wanneer het onderwerp ter sprake komt. Veel gemeenten hanteren bijvoorbeeld een standaard staffel van vijftien jaar. Zoals eerder toegelicht, houdt dit in dat binnen deze periode bij verleggingen nog een deel van de kosten wordt vergoed. Dit betekent echter niet dat kabels en leidingen na vijftien jaar verplicht moeten worden verplaatst, noch dat ontwerpers geen inspanning meer hoeven te leveren om schade te beperken.

In de praktijk wordt de staffel vaak aangeduid als de technische levensduur, wat tot spanningen leidt in de communicatie met netbeheerders. Zij ontwerpen hun infrastructuur doorgaans met een technische levensduur van zeventig jaar of meer. Een ander aandachtspunt is dat de staffel vaak rigide wordt toegepast. Hoewel een staffel nuttig is in standaardgevallen, moet een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit over vergoeding altijd beoordelen of sprake is van een gangbare situatie. Een vaste voorzienbaarheidstermijn van vijftien jaar biedt weliswaar duidelijkheid, maar is niet in alle gevallen toereikend - iets wat ook door netbeheerders wordt ervaren.

2.5. Nadeelcompensatie Omgevingswet niet toereikend bij K&L

Aansluiten bij het algemene nadeelcompensatierecht zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet leidt tot een onwerkbaar situatie. Niet voor niets bevat de [Handreiking nadeelcompensatie bij infrastructurele werken](#) het onderwerp kabels en leidingen expliciet niet. Zoals eerder benoemd komen verleggingen zeer frequent voor, terwijl het algemene nadeelcompensatierecht hier niet op is ingericht. Binnen het werkveld kabels en leidingen wordt daarom al jarenlang gewerkt een vorm van nadeelcompensatie die gebaseerd is op de *werkelijk gemaakte kosten*. Dit systeem is breed geaccepteerd en staat niet ter discussie.

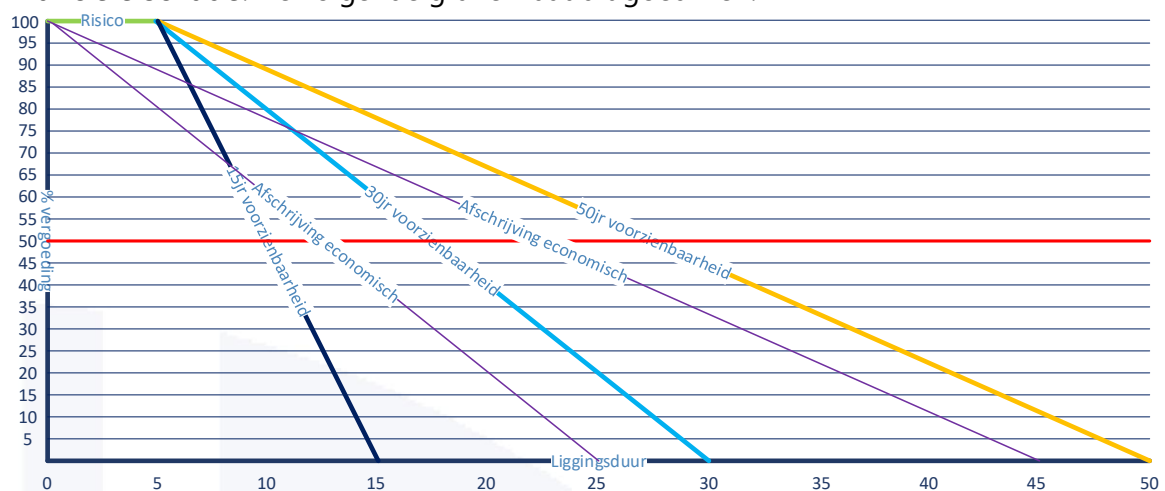
De bestaande nadeelcompensatieregelingen binnen dit werkveld zijn weliswaar gestoeld op het egalitébeginsel, dat ook ten grondslag ligt aan de Awb en de Omgevingswet. Toch



wijken deze regelingen op onderdelen af, bijvoorbeeld bij omzetsderving en het hanteren van drempels, om redenen die eerder zijn besproken.

2.6. Aangrenzende aandachtspunten

Er zijn verschillende aangrenzende aandachtspunten wanneer wordt gewerkt met nadeelcompensatieregelingen. In het kader van een evenwichtige vergoeding wordt soms voorgesteld om de kosten van een verlegging gelijk te verdelen (50/50%). Dit klinkt aannemelijk, maar levert in de praktijk niet het gewenste effect op - althans niet vanuit het perspectief van het vergoeden van daadwerkelijke financiële schade. De volgende grafiek laat dit goed zien:



Wanneer als uitgangspunt wordt genomen dat de assets van een netbeheerder in 25 tot 45 jaar worden afgeschreven, is zichtbaar dat een netbeheerder aanzienlijke financiële schade kan lijden bij toepassing van een staffel van vijftien jaar. Tussen het achtste en 25^{ste} jaar of zelfs tussen het zesde tot het 45^{ste} jaar, loopt de netbeheerder een financieel risico dat direct impact heeft op zijn boekhouding, wat een flink spanningsveld kan creëren.

Bij een 50/50 verdeling vervalt dit risico al vanaf het veertiende of 24^{ste} jaar. Na het overschrijden van de afschrijvingslijn beschikt de netbeheerder in principe over een reconstructiepot in zijn reserves, bedoeld om het net te vernieuwen. In het geval van de korte staffel zal de netbeheerder juist veel belang hebben bij het voorkomen van verleggingen. Dit creëert een natuurlijke incentive om in overleg te treden met een gemeente en om in de planfase rekening te houden met zijn netwerk bij het uitoefenen van een overheidstaak. Bij een gelijke kostenverdeling ontbreekt deze prikkel: de netbeheerder gaat er na verloop van tijd financieel op vooruit, omdat hij zijn reconstructiepot niet hoeft aan te spreken. Dit heeft als gevolg dat er minder noodzaak wordt gevoeld om tijd te investeren in overleg in de ontwerpfase - zoals eerder benoemd.



Een ander aandachtspunt is dat de administratieve organisatie van zowel gemeenten als netbeheerders vaak te veel wensen over laat, omdat beide partijen voornamelijk te weinig bezig zijn met het aanpassen van hun werkprocessen. Bij gemeenten is assetmanagement nog geen gemeengoed, waardoor netbeheerders weinig rechtszekerheid wordt geboden. Dit heeft tot gevolg dat netbeheerders steeds meer inzetten op het strategisch borgen van hun rechten in de vorm van bijvoorbeeld rechten van opstal (zie hoofdstuk vier: belangrijke juridische uitgangspunten). In de praktijk richt de discussie zich dus vaak op het verkrijgen van een zo hoog mogelijk vergoeding, omdat netbeheerders het beheer door gemeenten niet vertrouwen.

3. Gebruikte opzet en inbouw stimulans

De opzet en werkwijze van de regeling zijn tot stand gekomen met inachtneming van de eerder benoemde aandachtspunten. Daarnaast bevat de regeling diverse prikkels die gericht zijn op het versterken van de wisselwerking tussen gemeenten en netbeheerders. Het doel hiervan is dat beide partijen meer rekening met elkaar houden en de samenwerking verbeteren.

3.1. Gebruik bekende termen en onderverdeling van kosten

Sinds de jaren negentig wordt bij het vaststellen van vergoedingen gebruikgemaakt van een aantal vaste termen en kostenposten. Deze regeling sluit daarbij aan, zodat organisaties hun ramingen kunnen blijven aanleveren zoals ze gewend zijn. Dit bevordert de consistentie en voorkomt extra administratieve lasten. De regeling maakt gebruik van de volgende gebruikelijke kostenposten:

- Materiaal
- Uit en in bedrijf stellen
- Ontwerp en begeleiding
- Uitvoering

Op basis van de totale schadeomvang - de volledige kosten die de aanpassing met zich meebrengt - worden de rechtsposities vastgesteld (zie hoofdstuk 4). Vervolgens wordt de kostenverdeling toegepast en beoordeeld of er een te vergoeden bedrag resteert. Daarna worden de voordeeltorekeningsregels toegepast, zoals:

- Capaciteitstoename
- Nieuw voor oud-regeling



Deze driestapsbenadering komt overeen met de werkwijze in de meest gangbare nadeelcompensatieregelingen.

Naast de vertrouwde terminologie uit bestaande regelingen is ook terminologie uit de Omgevingswet geïntegreerd, wat de aansluiting op het actuele juridische kader versterkt.

3.2. Voorzienbaarheid zoals hij is bij aanleg van een netwerk

Waar de gangbare nadeelcompensatieregeling een standaard staffel hanteren, maakt de nieuwe regeling gebruik van het vaststellen van een staffel op het moment dat een netwerk wordt aangelegd. Aan de hand van belangrijke factoren, zoals de leeftijd van de weg, de dynamiek in een omgeving en de planning van op handen zijnde projecten wordt een voorzienbaarheidsgetal in de vergunning opgenomen. Hiermee is het aan de netbeheerder om af te wegen of het tracé voor hem voldoende waarborgen biedt. De voorzienbaarheid dient geen subjectieve handeling te zijn van bijvoorbeeld een vergunningverlener, maar jaarlijks vastgesteld te worden door het college, aan de hand van een kaart van de gemeente waarop de voorzienbaarheid is weergegeven.

Voorzienbaarheid kan voor een gebied worden vastgesteld (denk aan het buitengebied), maar ook op wijk of buurt niveau en specifiek op projectniveau. Hoe langer de voorzienbaarheid, des te groener de kleur van het gebied. Hoe korter de voorzienbaarheid, des te roder het gebied op de kaart. Hiermee kan een netbeheerder snel een afweging maken of een gekozen tracé risico's oplevert en of het wellicht verstandiger is om een tracé wat langer te maken, maar via een groener gebied.

3.3. Focus op ongestoorde liggingduur en overleg vooraf

Met het werken met voorzienbaarheidsgebieden en het opnemen van het getal in de vergunning komt de focus te liggen op een lange ongestoorde ligging. De gemeente heeft er baat bij dat netbeheerders vroegtijdig aan tafel komen om mee te denken over de ligging van hun netwerken, terwijl de netbeheerder baat heeft bij een zo lang mogelijke ongestoorde ligging.

De nieuwe regeling stimuleert overleg voorafgaande aan het definitieve netontwerp van de netbeheerder.

3.4. Dynamiek in staffels zonder veel complexiteit

De nieuwe regeling is veel dynamischer dan de gangbare regelingen, zonder dat het een strikt juridische aangelegenheid wordt om het onderwerp volledig onder de knie te krijgen. Met een jaarlijkse update van de kaart met voorzienbaarheid en een administratieve toets van vergunningen wanneer een aanpassing plaatsvindt ontstaat een



flink gedifferentieerd kader dat recht doet aan verschillen in omgevingsdynamiek en voorzienbaarheid.

De nieuwe regeling stimuleert daarbij dat zowel de gemeente als de netbeheerder haar administratie op een hoger plan tilt.

4. Belangrijke juridische uitgangspunten

4.1. Beginsel van behoorlijk bestuur

Besluitvorming van bestuursorganen dient te voldoen aan de zogenaamde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Met de nieuwe regeling voldoet een gemeente hieraan (als de besluitvorming om kabels en leidingen aan te passen ook goed voorbereid en gemotiveerd gebeurt uiteraard). Het beleid zorgt voor kenbaarheid en transparantie op het moment dat een netbeheerder belangrijke keuzes dient te maken over de aanleg van zijn net. De regeling brengt rechtszekerheid voor netbeheerders en de nodige dynamiek in voorzienbaarheid, waardoor de gedachte van nadeelcompensatie als dynamisch werktuig goed naar voren komt.

4.2. Voorzienbaarheid omgeving van aanleg is leidend

Waar andere nadeelcompensatieregelingen onderscheid maken tussen transport- en distributienetten, waarmee de focus ligt op impact op een leiding, ligt de nadruk van de nieuwe regeling op de voorzienbaarheid van de omgeving waarin het netwerk wordt aangelegd. Dit sluit ook naadloos aan bij het nadeelcompensatierecht. De keuzes die een netbeheerder maakt in materiaal en manier van uitvoeren is niet aan de overheid. Als de aanleg van een grote transportleiding veel kosten met zich brengt en de aanpassing ook, dan is het zaak dat de netbeheerder samen met de gemeente kijkt waar de kaart het groenst is en waar hij dus de langste voorzienbaarheid heeft.

4.3. Initiatief van commercieel of publiek belang

De nieuwe regeling houdt rekening met de onduidelijkheid die al jaren bestaat wanneer een project voortkomt uit een commercieel belang of vanuit een publiek belang. In de definities is rekening gehouden met de geldende rechtspraak op dit punt.⁴

⁴ Rechtbank Overijssel 19 juli 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:2800, r.o. 2.7.



4.4. Vergoeding bij overlap tussen vergunning en zakelijk recht

De nieuwe regeling vergoedt geen verlegkosten meer op basis van het onteigeningsrecht als er ook een vergunning van de gemeente voor de aanleg van het netwerk is afgegeven en kan worden ingetrokken. Op dit punt is ook aangesloten op de geldende rechtspraak.⁵

4.5. Vergoeding buiten beheergebied van de gemeente

De nieuwe regeling maakt verschil in verleggingen die geheel buiten het beheergebied van de gemeente liggen en verleggingen die hun oorzaak binnen het beheergebied hebben. In het laatste geval is de oorzaak leidend en zal de vergoeding plaatsvinden aan de hand van het voorzienbaarheidsgetal dat in de vergunning is opgenomen. Als een verlegging geheel buiten beheergebied nodig is, geldt de regeling voor buiten beheergebied waarbij een aantal kostencomponenten worden vergoed. Deze zienswijze sluit aan bij rechtspraak op dit punt.⁶

4.6. Uitsluiting private netten

De aanleg van private netten neemt snel toe. Wanneer het hierbij vaak gaat om specifieke bedrijfsbelangen en niet om nutsleidingen die voor een groot aantal burgers nodig zijn, kunnen deze netten met een specifiek belang soms worden uitgesloten van nadeelcompensatie.

5. Benodigde organisatorische inspanning

De nieuwe regeling dient geïmplementeerd te worden. Hierna worden kort de belangrijkste acties opgesomd die nodig zijn.

5.1. Op termijn kaart met voorzienbaarheid

Uitgangspunt van deze regeling is dat er een standaard vergoedingsstaffel geldt van 15 jaar zolang er nog geen kaart met voorzienbaarheid is opgesteld. Zo heeft de gemeente tijd om een kaart in te richten die in het begin uitgaat van bijvoorbeeld drie verschillende voorzienbaarheidsgebieden die met de tijd meer uitgewerkt en gespecificeerd wordt. In lijn met de werkzaamheden die de gemeente in het kader van de Omgevingswet al verricht dient ook met betrekking tot de voorzienbaarheid nagedacht te worden over het verbeelden van de voorzienbaarheid. Dit kan uiteindelijk resulteren in een jaarlijks geüpdatete kaart, die op gebied, wijk, buurt en projectniveau wordt ingevuld en ingekleurd.

⁵ Rechtbank 's Gravenhage 20 september, 2017 ECLI:NL:RBDHA:2017:10422, r.o. 4.20 – 2.23.

⁶ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 20 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1934, r.o. 12.5 – 12.10.



Het opstellen van de kaart vergt dat de gemeente nadenkt over haar asset: de openbare ruimte.

5.2. Werkproces verlening vergunning

Bij het verlenen van een vergunning dient op termijn een werkproces te worden vastgesteld, waarin aan de hand van de kaart en een losstaande afweging wordt geoordeeld welk getal er in de vergunning wordt opgenomen.

5.3. Voorbereiden netbeheerders

Net als de ervaringen bij het verlenen van vergunningen op een bestuursrechtelijk juiste manier, zal ook in het kader van deze verandering tijdig overleg gevoerd moeten worden met de netbeheerders over de wijzigingen. Hoewel de wijziging niet enorm groot is, zal het hele werkproces wel anders moeten gaan verlopen bij een netbeheerder. Dit kost tijd.

5.4. Betrekken BOEI

Om het gehele proces naar een hoger plan te tillen kan voor het verlegproces BOEI (Beleidskader ondergrondse infrastructuur) worden gehanteerd, waarmee naast het vergunningverleningsproces ook het verlegproces transparant en objectief verloopt.