

Beleidsregel nadeelcompensatie herinrichting Kaldenkerkerweg Tegelen fase 2

Burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo;
gezien het voorstel van 10 mei 2022;
gelet op het algemene het algemene rechtsbeginsel van gelijkheid voor de openbare lasten;
mede gelet op de mogelijke nadelige gevolgen voor burgers en bedrijven van de herinrichting van de Kaldenkerkerweg fase 2;
overwegende, dat bedrijven en burgers, die van mening zijn dat deze werkzaamheden hebben geleid tot schade die niet geheel voor hun rekening kan blijven, de mogelijkheid bestaat om een verzoek om nadeelcompensatie in te dienen;
dat het wenselijk is om ter beoordeling van een eventuele aanvraag om nadeelcompensatie een specifieke beleidsregel vast te stellen;
besluiten:

tot vaststelling van de navolgende:

Beleidsregel nadeelcompensatie herinrichting Kaldenkerkerweg

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

- a. college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo;
- b. infrastructurele maatregel: de herinrichting van de Kaldenkerkerweg te Tegelen fase 2 – gedeelte van Ulingsheide tot aan Duitse grens ten behoeve waarvan “Verkeersbesluit - instellen diverse verkeersmaatregelen fase 2- Kaldenkerkerweg Tegelen” is vastgesteld en bekend gemaakt in het Gemeentebblad van 8 februari 2022, 53147;
- c. normbrutowinstmarge: omzet minus de inkoopwaarde van de afzet op jaarbasis, uitgedrukt in een percentage van de omzet, dat naar redelijke verwachting behaald zou zijn, als de schadeoorzaak, bedoeld in artikel 2, eerste lid, niet had plaatsgevonden;
- d. normkosten: kosten op jaarbasis die naar redelijke verwachting gemaakt zouden zijn, als de schadeoorzaak, bedoeld in artikel 2, eerste lid, niet had plaatsgevonden;
- e. normomzet: omzet op jaarbasis die naar redelijke verwachting behaald zou zijn, als de schadeoorzaak, bedoeld in artikel 2, eerste lid, niet had plaatsgevonden;
- f. verzoek: een verzoek om compensatie van geleden schade als bedoeld in artikel 12;
- g. verzoeker: de indiener van een verzoek.

Artikel 2. Het recht op schadevergoeding

1. Het college kent degene die schade lijdt of zal lijden op verzoek compensatie toe als sprake is van de volgende voorwaarden: de schade is een gevolg van de infrastructurele maatregel,
 - a. de schade behoort redelijkerwijze niet of niet helemaal tot last te blijven van verzoeker, en:
 - b. de schade is niet of niet voldoende op een andere manier verzekerd.
2. De compensatie wordt betaald in geld. Het college kan besluiten de compensatie toe te kennen in andere vorm dan betaling van een geldsom.

Artikel 3. Abnormale last

1. Binnen het normaal maatschappelijk risico of het normaal ondernemersrisico vallende schade komt niet voor vergoeding in aanmerking.
2. Onderstaande schadebedragen komen in ieder geval niet voor compensatie in aanmerking:
 - a. schade voor particulieren die minder bedraagt dan € 500,-;
 - b. schade voor ondernemingen die minder bedraagt dan € 1000,-.
 - c. schade ten gevolge van een omzetsdaling van maximaal 2% van de normomzet van een onderneming; dan wel
 - d. schade ten gevolge van een kostenstijging van maximaal 2% van de normkosten van een onderneming.

Artikel 4. Speciale last

Schade door de infrastructurele maatregel kan alleen worden gecompenseerd als deze duidelijk afwijkt van de schade die daardoor op iedereen drukt, of als deze schade op een naar verhouding klein aantal natuurlijke of rechtspersonen drukt, die in een vergelijkbare positie zitten.

Artikel 5. Ondernemersrisico en tijdelijke omzetzaling door de infrastructurele maatregel

- Schade die het gevolg is van de infrastructurele maatregel wordt niet gecompenseerd als de schade het gevolg is van een tijdelijke omzetzaling die niet meer is dan de omzetzaldrempel, bedoeld in het tweede lid van dit artikel.
- De omzetzaldrempel is het bedrag van de normomzet vermenigvuldigd met het drempelpercentage omzetzaling. Het drempelpercentage omzetzaling is afhankelijk van de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de verzoeker en is als volgt:

Normbrutowinstmarge		Drempelpercentage omzetzaling
meer dan	gelijk aan of kleiner dan	
0%	36 %	13 %
36 %	65 %	11 %
65 %	100 %	8 %

- Indien de omzetzaling de omzetzaldrempel, bedoeld in het tweede lid, overstijgt, wordt een forfait vastgesteld dat uitdrukking geeft aan het schadebedrag dat binnen het normaal ondernemersrisico valt volgens de formule: forfait = (normomzet x normbrutowinstmarge) x n, waarin 'n' al naar gelang de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de verzoeker als volgt bedraagt:

Normbrutowinstmarge		'n'
meer dan	gelijk aan of kleiner dan	
0%	36 %	13 %
36 %	65 %	11 %
65 %	100 %	8 %

Artikel 6. Ondernemersrisico en tijdelijke kostenverhoging door de infrastructurele maatregel

- Schade als gevolg van de infrastructurele maatregel wordt niet gecompenseerd als de schade het gevolg is van een tijdelijke kostenverhoging die niet hoger is dan de kostendrempel, bedoeld in het tweede lid.
- De kostendrempel is het bedrag van de normkosten vermenigvuldigd met het drempelpercentage kostenverhoging. Het drempelpercentage kostenverhoging is afhankelijk van de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de verzoeker als volgt:

Normbrutowinstmarge		Drempelpercentage kostenverhoging
meer dan	gelijk aan of kleiner dan	
0%	36 %	4 %
36 %	65 %	6 %
65 %	100 %	8 %

Het drempelpercentage is een forfait. Het bedrag tot het drempelpercentage komt niet voor compensatie in aanmerking.

- Indien de kostenverhoging de kostendrempel, bedoeld in het tweede lid, overstijgt, wordt een forfait vastgesteld dat uitdrukking geeft aan het schadebedrag dat binnen het normaal ondernemersrisico valt volgens de formule: forfait = (normomzet x normbrutowinstmarge) x n, waarin 'n' al naar gelang de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de verzoeker als volgt bedraagt:

Normbrutowinstmarge		'n'
meer dan	gelijk aan of kleiner dan	
0%	36 %	13 %
36 %	65 %	11 %

65 %	100 %	8 %
------	-------	-----

4. In afwijking van artikel 1 wordt voor de toepassing van dit artikel onder normbrutowinstmarge verstaan: de omzet minus de som van de inkoopwaarde van de afzet plus de overige variabele kosten op jaarbasis, uitgedrukt in een percentage van de omzet, dat naar redelijke verwachting behaald zou zijn, als de infrastructurele maatregel niet had plaatsgevonden.

Artikel 7. Risicoaanvaarding en beperken van schade

1. Schade door de infrastructurele maatregel die voor de belanghebbende redelijkerwijs te verwachten (voorzienbaar) was ten tijde van het ontstaan van de schade wordt niet gecompenseerd.
2. Met voorzienbaarheid als genoemd in het vorige lid wordt onder andere bedoeld: De locatie van de infrastructurele maatregel, het tijdstip van uitvoering daarvan, de manier van uitvoering daarvan, soort maatregel en de omvang daarvan.
3. Schade wordt niet gecompenseerd als verzoeker niets of te weinig heeft gedaan om de schade te beperken of voorkomen.

Artikel 8. Kosten van deskundigenbijstand

Als bij de indiening van het verzoek een vergoeding van de kosten van het inroepen van rechtsbijstand en/of deskundigenbijstand wordt gevraagd en deze kosten redelijk zijn, kunnen deze kosten voor vergoeding in aanmerking komen. Het college gebruikt in dat geval voor de beoordeling het dan geldende 'Besluit proceskosten bestuursrecht'. Deskundigen kunnen recht hebben op een vergoeding conform het Besluit proceskosten bestuursrecht als ware zij gemachtigde. Hiervoor geldt een maximum van 1,5 punt zoals bedoeld in dit besluit.

Artikel 9. Vergoeding van wettelijke rente

Een vergoeding van wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 van het Burgerlijk Wetboek kan deel uitmaken van de toe te kennen vergoeding. Het tijdstip waarop de wettelijke rente ingaat wordt gesteld op de datum van ontvangst van het verzoek door het college dat voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 12.

Artikel 10. Verrekening van voordeel

Heeft een schadeoorzaak de infrastructurele maatregel voor de benadeelde naast schade ook voordeel opgeleverd, dan wordt dit voordeel bij de vaststelling van de te vergoeden schade in mindering gebracht.

Hoofdstuk 2. Procedure voor een verzoek om nadeelcompensatie

Artikel 11. Termijn voor indiening verzoek

1. Het verzoek om schadevergoeding wordt zo snel als redelijkerwijs mogelijk is schriftelijk bij het college ingediend.
2. Het college kan het verzoek afwijzen als het verzoek is ingediend na verloop van vijf jaar na de dag waarop verzoeker zowel met de schade als met de schadeoorzaak zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid bekend is geworden.

Artikel 12. Het verzoek om nadeelcompensatie

1. Het verzoek wordt ondertekend en bevat in ieder geval:
 - a. de naam en het adres van de verzoeker;
 - b. de datum van schrijven van het verzoek;
 - c. de reden of redenen waarom het college de schade zou moeten vergoeden;
 - d. een opgave van de soort schade en de hoogte van de schade (aard en omvang van de schade);
 - e. een specificatie van het bedrag van de schade;
 - f. als het schade betreft wegens winst- of inkomstenderving van een onderneming: een geïllustreerde jaarrekening over het jaar waarin schade is geleden en zo mogelijk van de jaarrekeningen over een periode van drie jaar voorafgaande aan het jaar waarin de schade is geleden. De jaarrekeningen moeten zijn voorzien van een verklaring van een accountant;
 - g. een omschrijving van de manier waarop de schade naar het oordeel van verzoeker moet worden vergoed en, als een vergoeding in geld wordt gewenst, een opgave van het schadebedrag, dat naar het oordeel van verzoeker vergoed dient te worden.
2. Het college bevestigt de ontvangst van het verzoek. Het college deelt de verzoeker mee hoe de procedure is.

3. Als het college vindt dat niet of onvoldoende is voldaan aan de voorwaarden in het eerste lid, of als verzoeker op een andere manier niet de gegevens aanlevert die nodig zijn voor de beslissing op de aanvraag, stelt zij de verzoeker in de gelegenheid dit alsnog te doen binnen een door het college te stellen termijn.

Artikel 13. Eenvoudige behandeling van het verzoek

1. Het college neemt het verzoek niet in behandeling als het niet volgens de voorwaarden in artikel 12 is ingediend en als niet, niet op tijd of niet voldoende gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om het verzoek aan te vullen.
2. Een besluit om het verzoek niet in behandeling te nemen wordt aan de verzoeker meegedeeld binnen vier weken nadat het verzoek is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
3. Het college wijst het verzoek zonder verder onderzoek af als het naar zijn oordeel kennelijk ongegrond is. Een verzoek is onder meer kennelijk ongegrond als:
 - het naar het oordeel van het college steunt op de onrechtmatige uitoefening door of namens het college van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak
 - wanneer toepassing wordt gegeven aan artikel 11, tweede lid (verjaring).
4. Een besluit om het verzoek af te wijzen omdat het kennelijk ongegrond is, wordt aan de verzoeker medegedeeld binnen acht weken na ontvangst van het verzoek, of binnen acht weken nadat de termijn is verstreken waarbinnen verzoeker het verzoek kon aanvullen.
5. Het college kan de in het vorige lid genoemde termijn één keer met ten hoogste acht weken verlengen. Het college deelt dit schriftelijk mee aan verzoeker.

Artikel 14. De beslissing op het verzoek om nadeelcompensatie

1. Het college beslist binnen 12 weken na ontvangst van het verzoek om nadeelcompensatie en maakt dit besluit binnen deze termijn bekend aan verzoeker.
2. Het college kan de beslissing bedoeld in het eerste lid, onder opgaaf van redenen, eenmaal voor ten hoogste 12 weken verdagen.

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Artikel 15. Handleiding nadeelcompensatie

Deze beleidsregel is gebaseerd op 'Handleiding nadeelcompensatie' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het college gebruikt de handleiding bij de beoordeling van verzoeken om nadeelcompensatie als richtlijn.

Artikel 16. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt 'Beleidsregel nadeelcompensatie herinrichting Kaldenkerkerweg Tegelen fase 2' genoemd.

Artikel 17. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking een dag na bekendmaking.

*Venlo,
Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris de burgemeester
Twan Beurskens Antoin Scholten*

Toelichting

1. aanleiding

Werkzaamheden aan wegen of infrastructurele werkzaamheden (bijvoorbeeld voor onderhoud en reparaties, openbreken van straten, vervanging van riolering, wijzigingen aan de weg) kunnen leiden tot schade doordat bedrijven of winkels tijdelijk ontoegankelijk zijn. Dergelijke schade wordt in het algemeen niet vergoed: iedereen wordt wel eens met schade van zulke werkzaamheden geconfronteerd. Echter, indien een bedrijf of persoon verhoudingsgewijs erg zwaar wordt getroffen, dan kan recht op nadeelcompensatie ontstaan. Dan worden de nadelen van het overheidsoptreden namelijk erg ongelijk verdeeld en wordt het gelijkheidsbeginsel bij het dragen van publieke lasten geweld aangedaan. Het is vaak niet eenvoudig te bepalen of een bedrijf of een burger in aanmerking komt voor schadevergoeding. Deze onduidelijkheid is ongewenst. Het leidt ertoe dat burgers en bedrijven soms aanvragen voor nadeelcompensatie indienen terwijl die geen kans maken en soms aanvragen achterwege laten die wel kansrijk zijn.

Om zoveel mogelijk eenvoudig en duidelijkheid te brengen in het veld van nadeelcompensatie is er de 'Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen' (hierna: handleiding), opgesteld door een werkgroep onder het voorzitterschap van prof. mr. Scheltema. In de werkgroep zaten vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, VNO-NCW, Transport en Logistiek Nederland, INretail, de gemeente Amsterdam, IPO, VNG, wetenschappers van de Universiteit van Leiden en de Universiteit van Utrecht en een aantal gespecialiseerde financieel deskundigen.

Het eerste doel van deze handleiding was om meer eenvoudig en duidelijkheid te brengen in het veld van nadeelcompensatie. Daartoe introduceert de handleiding een relatief eenvoudige methode van berekening van nadeelcompensatie waarmee een snelle beoordeling van de kansen op succes mogelijk wordt.

Deze handleiding heeft als basis gediend voor de

'Beleidsregel nadeelcompensatie herinrichting Kaldenkerkerweg Tegelen fase 2'.

Fase 2 van de herinrichting van de Kaldenkerkerweg te Tegelen betreft een ingrijpende infrastructurele maatregel, waarvan bedrijven schade kunnen ondervinden. Die fase van die herinrichting betreft de aanleg van o.a.:

- een fiets-/bromfietspad in twee richtingen aan de zuidzijde van de Kaldenkerkerweg op het gedeelte tussen de Ulingsheide en de Duitse grens in het verlengde van het fietspad dat in fase 1 gerealiseerd is;
- een wildoversteek, waardoor de natuurgebieden aan de noord en de zuidzijde van de Kaldenkerkerweg met elkaar worden verbonden;
- een nieuw rioolstelsel waardoor vuil wordt afgevoerd en schoon water in het gebied wordt opgevangen.

Om eventueel nadeel zoveel mogelijk te beperken is onderzocht of deze werkzaamheden gefaseerd uitgevoerd konden worden zodat verkeer gedoseerd per richting doorgang kon houden. Daarbij zijn tal van belangen afgewogen; zo is gekeken naar verkeersveiligheid, veilig kunnen werken, kosten, uitvoerbaarheid werkzaamheden, overlast aanwonenden, aanliggende bedrijven en andere belanghebbenden. Behoud van doorgaand verkeer bleek alleen mogelijk voor de aanleg van het gedeelte tussen de wildovergang en de woningen aan de grens. Gefaseerd uitvoeren van de werkzaamheden zou betekenen dat de totale uitvoeringstijd ca. 2 maanden verlengd moet worden omdat deze minder efficiënt is. De weg zou bovendien toch 2 keer (totaal ca. 3 maanden) geheel afgesloten moeten worden.

Voor het geval bedrijven van mening zijn dat deze werkzaamheden hebben geleid tot schade die niet geheel voor hun rekening kan blijven bestaat de mogelijkheid om een verzoek om nadeelcompensatie in te dienen. Ter beoordeling van een eventuele aanvraag om nadeelcompensatie heeft het gemeentebestuur deze specifieke beleidsregel vastgesteld.

2. Uitgangspunt van de beleidsregel

Het uitgangspunt van de beleidsregel ligt mede in het algemene rechtsbeginsel van gelijkheid voor de openbare lasten; het zogenaamde égalitébeginsel. Dit beginsel verplicht bestuursorganen tot compensatie van onevenredige schade als gevolg van hun – op de behartiging van het openbaar belang gerichte – rechtmatige bestuursoptreden.

Artikel 2, eerste lid, van de beleidsregel bepaalt wie een recht op schadevergoeding toekomt. Uit deze bepaling volgt dat pas aanspraak op compensatie van nadeel bestaat als voldaan wordt aan de volgende vereisten:

- a. De infrastructurele maatregel wordt (op zichzelf) als rechtmatig overheidshandelen gekwalificeerd en valt binnen de rechtmatige uitoefening van de aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak van het gemeentebestuur;
- b. Er dient een causaal verband te zijn tussen de geleden schade en het rechtmatige overheidshandelen (in dit geval: de infrastructurele maatregel);
- c. Er dient sprake te zijn van onevenredige – buiten het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico vallende – schade (zie artikel 3 van de beleidsregel);

- d. Er moet sprake zijn van een speciale last (zie artikel 4 van de beleidsregel);
- e. Er mag geen sprake zijn van risicoaanvaarding (zie de artikel 7 van de beleidsregel);
- f. De benadeelde heeft voldaan aan zijn schadebeperkingsplicht (zie artikel 8 van de beleidsregel);

3. Algemene uitgangspunten normaal maatschappelijk risico en normaal ondernemersrisico

Het wordt rechtvaardig geacht dat een ieder een zeker nadelig effect van overheidshandelen kan ondervinden. Immers, door dat handelen wordt een algemeen belang gediend. Ten aanzien van het normaal maatschappelijk risico geldt dat het algemeen belang voor een individueel belang gaat. Alleen schade die in belangrijke mate afwijkt van de schade die op een ieder zou mogen drukken, dan wel zwaarder op de betrokkene drukt dan op een ander die in een vergelijkbare positie verkeert, komt voor vergoeding in aanmerking. Anders gezegd: de schade moet voor de betrokkene bovenmatig of wat betreft de gevolgen bijzonder ingrijpend zijn.

De vraag of de gevolgen van de uitoefening van de publieke taak van het gemeentebestuur buiten het normaal maatschappelijk risico vallen en derhalve onevenredig zijn, moet volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) worden beantwoord met inachtneming van alle omstandigheden van het geval, waaronder 'de aard van de overheidshandeling en de aard en omvang van de toegebrachte schade'. Uit de jurisprudentie blijkt verder dat geringe schade, enig ongemak en enige hinder inherent zijn aan deelname aan het maatschappelijk verkeer. Dergelijk nadeel blijft geheel voor rekening van de burger.

Het normaal ondernemersrisico is een bijzondere vorm van het normaal maatschappelijk risico. Ten aanzien van verzoeken om nadeelcompensatie van ondernemers geldt in zijn algemeenheid dat het geleden nadeel voldoende ernstig moet zijn om niet onder het normaal ondernemersrisico te vallen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de desbetreffende overheidsmaatregel ertoe leidt dat de onderneming ter plaatse niet langer levensvatbaar zal zijn, tenzij zeer kostbare maatregelen worden getroffen. Schade die slechts over een kortere periode wordt geleden en die voor het betrokken bedrijf geen duurzame gevolgen heeft, zal eerder als normaal ondernemersrisico worden beschouwd.

3.1 Normale maatschappelijke ontwikkeling

Wanneer behoort een maatschappelijke ontwikkeling (of een bepaald overheidshandelen) tot het 'normaal maatschappelijk risico' van een burger of bedrijf? De Afdeling hanteert de volgende standaardoverweging:

'Bij het maatschappelijk risico gaat het om algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al bestaat geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze zich zal concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien'.

Voor infrastructurele maatregelen geldt dat ze worden gezien als een normale maatschappelijke ontwikkeling. Dergelijke ontwikkelingen zijn in beginsel te beschouwen als normale maatschappelijke ontwikkelingen, waarvan de gevolgen in beginsel voor rekening van de burger of de ondernemer zelf blijven. Een in dit verband regelmatig in de bestuursrechtspraak terugkerende overweging luidt als volgt:

'Het treffen van een verkeersmaatregel (...) [moet] als een normale maatschappelijke ontwikkeling worden beschouwd, waarmee een ieder kan worden geconfronteerd en waarvan de nadelige gevolgen in beginsel voor rekening van de daardoor getroffen personen mogen worden gelaten. Dat neemt niet weg dat zich feiten en omstandigheden kunnen voordoen, waardoor een individueel belang ten gevolge van een dergelijke maatregel zodanig zwaar wordt getroffen, dat het uit die maatregel voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van betrokkenen dient te blijven.'

De eerste zin benadrukt dat schade ten gevolge van een dergelijke rechtmatige overheidsmaatregel in beginsel niet hoeft te worden vergoed. Dat uitgangspunt hangt sterk samen met het feit dat tijdelijke infrastructurele maatregelen niet ongebruikelijk zijn.

Wanneer een infrastructurele maatregel als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, volgt daaruit dat de daaruit voortvloeiende schade in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico behoort. Het is echter denkbaar dat de overheid toch verplicht is tot toekenning van nadeelcompensatie, zelfs al kan de maatregel op zich – naar zijn aard – als een normale maatschappelijke ontwikkeling worden aangemerkt. Immers, de uitwerking van een op zichzelf normale maatregel kan zo nadelig zijn dat de schade toch als niet-normaal gekwalificeerd moet worden. Op deze uitzonderingen op de hoofdregel wordt hieronder nader ingegaan.

3.2 Wanneer stijgt schade boven het normaal maatschappelijk risico uit?

Enkel het feit dat een ondernemer of een burger schade lijdt ten gevolge van een infrastructurele maatregel is geen reden om aan te nemen dat de schade boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt. Hoewel het van belang is om maatregelen tijdig aan te kondigen, zodat burgers en bedrijven daarop kunnen anticiperen en schade zoveel mogelijk kan worden voorkomen, is er geen rechtsregel die de overheid verplicht om de schade te vergoeden wanneer het onverhoopt niet mogelijk is om al in een zeer vroeg stadium met de belangen van de betrokkenen rekening te houden. De kern van algemene maatschappelijke ontwikkelingen is immers nu juist dat burgers en bedrijven met die ontwikke-

lingen rekening moeten houden 'ook al bestaat geen uitzicht op de vorm en omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zal concretiseren en de aard en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien.'

Toch kan iemand zodanig zwaar worden getroffen door een maatregel dat het nadeel redelijkerwijs niet ten laste van hem dient te blijven. Daarbij kunnen onder meer de volgende factoren van betekenis zijn: de duur en de wijze van uitvoering van de maatregel, de aard en omvang van het daardoor veroorzaakte nadeel en eventuele gewekte verwachtingen. Kortom, bij de toets aan het normaal maatschappelijk risico moet niet alleen worden nagegaan of de maatregel als zodanig 'normaal' is, maar ook of het gevolg van de schadeveroorzakende maatregel voor een burger of ondernemer normaal is.

De infrastructurele ontwikkeling, zoals de aan de orde zijnde Fase 2 van de herinrichting van de Kaldenkerkerweg wordt als 'normale infrastructurele maatregel' gekwalificeerd.

4. Bepalen normaal maatschappelijk risico

Met deze beleidsregel wordt een methode voor het bepalen van het normaal maatschappelijk risico, in het bijzonder het normaal ondernemersrisico, vastgelegd. Voor deze methode wordt aangesloten bij de methode die in hoofdstuk 4 van de eerdergenoemde handleiding wordt voorgesteld. De methode bestaat uit een aantal stappen. Uitgangspunt is dat voor wat betreft de herinrichting van de Kaldenkerkerweg sprake is van een normale infrastructurele maatregel, zodat dit niet meer afzonderlijk beoordeeld hoeft te worden). Vervolgens wordt beoordeeld of sprake is van zogenaamde bagatelschade (stap 1; paragraaf 4.1). Als een ondernemer schade lijdt en deze schade overstijgt de bagateldrempel, dan wordt beoordeeld of de gestelde omzetzaling of kostenverhoging een omzet- of kostendrempel overstijgt. Als dat het geval is, dan wordt een forfait toegepast om te bepalen of en, zo ja, welke schade voor vergoeding in aanmerking komt (stap 2; paragraaf 4.2). Als sprake is van langdurige schade als gevolg van een tijdelijke infrastructurele maatregel, dan vergt het aspect 'duur van de schade' een afzonderlijke afweging (stap 3; paragraaf 4.3). De handleiding stelt ook nog een vijfde stap voor: de 'hardheidsclausule'. Daar wordt in paragraaf 4.4 kort op ingegaan.

4.1 Bagatelschade (stap 1)

De bagatelschade komt enerzijds tot uitdrukking in een absoluut bedrag (€ 500,- voor een particulier en € 1.000,- voor een ondernemer) en anderzijds geldt voor inkomensschade een minimumforfait van 2% van de normomzet van een onderneming.

Schade die onder het absolute grensbedrag blijft, valt onder het normaal maatschappelijk risico en komt niet voor vergoeding in aanmerking. Dit sluit aan bij de jurisprudentie waarin is geconcludeerd dat zeer lage schades hoe dan ook niet abnormaal zijn.

Enkele voorbeelden van bagatelschade waarvoor de absolute grensbedragen van belang zijn, zijn:

- een burger die door problemen met een brug moet omrijden, in de file terechtkomt en zijn vliegtuig mist;
- een burger die door wegwerkzaamheden tijdelijk een paar kilometer per keer moet omrijden naar zijn werk, school of sportactiviteit;
- een ondernemer die € 200,- aan kosten maakt voor briefpapier en postzegels, omdat hij zijn klanten per post heeft meegedeeld dat hij gedurende langere tijd minder goed bereikbaar is.

Ook is in dit besluit een bagateldrempel voor ondernemingen opgenomen die uitdrukking geeft aan een minimumforfait dat niet voor vergoeding in aanmerking komt. Uit de jurisprudentie van de Afdeling kan worden afgeleid dat bij schade die relatief klein is gelet op het jaarinkomen van de onderneming geen sprake is van onevenredige schade. De Afdeling heeft aangegeven dat in het geval van inkomensdaling binnen het stelsel van nadeelcompensatie aangesloten kan worden bij de in artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) neergelegde ondergrens van 2%, nu ook dat stelsel berust op het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten en de aard van de toegebrachte schade eveneens inkomensschade betreft. De Afdeling geeft aan dat de 2%-drempel een minimumforfait is dat altijd geldt, ook als de desbetreffende schadeveroorzakende ontwikkeling niet als normaal kan worden beschouwd.

Begrippen normomzet en onderneming

Voor de bepaling van het minimumforfait is dus het jaarinkomen van belang. In de handleiding is niet uitgebreid ingegaan op deze jurisprudentie, maar de handleiding noemt de nettowinst als mogelijke invulling van het begrip jaarinkomen. Het begrip jaarinkomen wordt echter niet gebruikt in het jaarrekeningenrecht. Het ligt vanuit bedrijfseconomisch oogpunt ook in de rede om uit te gaan van het begrip omzet uit de jaarrekening. Als men de schade zou afzetten tegen de nettowinst, dan zou dat betekenen dat de vaste bedrijfskosten van een onderneming meegenomen worden in de bepaling van het (minimum)forfait of een omzetz drempel, terwijl deze niet behoren tot de inkomsten van een onderneming. De schade wordt juist ondervonden aan de zijde van de inkomsten van een onderneming. De omzet of netto-omzet geeft uitdrukking aan het inkomen van een onderneming. Dit is ook in lijn met de wijze waarop ondernemingen zelf bij de voorcalculatie een risico-opslag opnemen voor voorziene en onvoorziene risico's. Deze risico-opslag maakt deel uit van de voorcalculatie van de omzet. In de nacalculatie

(jaarrekening) vertalen de optredende risico's zich in een omzetsdaling (of verhoging van de variabele kosten). Om die reden wordt in dit besluit voor het minimumforfait uitgegaan van 2% van de normomzet. In geval van inkomensschade blijft 2% van de normomzet van een onderneming dus altijd voor eigen rekening. De normomzet kan worden bepaald aan de hand van in het verleden gerealiseerde omzetten. Daarvoor wordt eerst de referentieperiode vastgesteld. In de praktijk wordt vaak een referentieperiode gehanteerd van drie aan de schadepriode voorafgaande jaren. Als de drie voorafgaande jaren geen representatieve jaren zijn, komt het ook voor dat van een langere of kortere periode wordt uitgegaan. In voorkomend geval kan een inflatiecorrectie plaatsvinden, met behulp waarvan de in het verleden gerealiseerde omzetten worden omgerekend naar een peildatum voorafgaand aan het eerste schadejaar. Om vervolgens te komen tot de invulling van de normomzet, kan het berekende gemiddelde en de voor inflatie gecorrigeerde omzet uit de referentieperiode via een branchecorrectie omgerekend worden naar het omzetsniveau dat kan worden beschouwd als de omzet die naar redelijke verwachting had kunnen worden behaald, indien de infrastructurele maatregel (de schadeveroorzakende gebeurtenis) niet had plaatsgevonden, oftewel de normomzet. De normomzet wordt berekend als een gemiddelde op jaarbasis. Als de normomzet ook op een andere wijze gemotiveerd kan worden bepaald, sluit de beleidsregel dat niet uit.

De schade die gedragen wordt door een onderneming, wordt gedragen door de juridische eenheid waartoe een bedrijf behoort. Indien het een concern betreft, dient de schade op concernniveau in plaats van op filiaalniveau bekeken te worden. In dit verband maakt het geen verschil of die juridische eenheid een landelijk opererende keten is, of een regionaal bedrijf. Dit betekent dat de juridische eenheid de schade moet dragen en dat het normaal maatschappelijk risico dient te worden gerelateerd aan die juridische eenheid.

4.2 Omzet- of kostendrempel en toepassen forfait (stap 2)

Er worden twee fasen onderscheiden. In de eerste fase fungeert een omzet- of kostendrempel als ingangsdrempel, waarbij wordt nagegaan of de ondernemer een zodanige omzetsdaling of kostenverhoging heeft ondervonden dat deze boven de omzet- of kostendrempel uitstijgt. De drempel stelt de verzoeker in de gelegenheid een 'quick scan' te doen en derhalve relatief eenvoudig te beoordelen of een verzoek om nadeelcompensatie zinvol is. Ook de gemeente kan aan de hand van de drempel beoordelen of een ingediend verzoek verder in behandeling moet worden genomen of kan worden afgewezen. Er wordt in deze eerste fase van stap 2 onderscheid gemaakt tussen een omzet- en een kostendrempel. Voor ondernemingen die een omzetsdaling ondervinden als gevolg van de infrastructurele maatregel wordt een omzetsdrempel toegepast (artikel 3a) en voor onderneming die een kostenverhoging ondervinden een kostendrempel (artikel 3b). Voordat deze drempels worden toegelicht, worden eerst de begrippen (norm)brutowinstmarge en kostenstructuur toegelicht.

4.2.1 (norm)brutowinstmarge en kostenstructuur

Voor de toepassing van de omzet- en kostendrempel dient de normbrutowinstmarge te worden bepaald. De brutowinst is het bedrag dat overblijft ter dekking van de bedrijfskosten (vaste en semi-vaste kosten) en nettowinst. De brutowinst wordt berekend door de omzet te verminderen met de inkoopwaarde van de afzet. De brutowinstmarge geeft aan welk percentage van de omzet overblijft als brutowinst voor een onderneming (brutowinst gedeeld door omzet). De normbrutowinstmarge is de gemiddelde brutowinstmarge die naar redelijke verwachting behaald zou zijn als de infrastructurele maatregel niet was getroffen. Doorgaans wordt gekeken naar de brutowinstmarge die kan worden afgeleid uit de jaarrekeningen van de drie aan de schade voorafgaande jaren.

De kostenstructuur van een bedrijf is onlosmakelijk verbonden met de brutowinstmarge van een bedrijf. De brutowinstmarge is het procentuele verschil tussen de verkoopprijs van een product en de inkoopprijs van dat product. Afhankelijk van het type bedrijf heeft een omzetsdaling een kleinere of grotere impact op de daling van de brutowinst en, in het verlengde daarvan, op de dekking van de bedrijfskosten (de vaste of semi-vaste kosten). In het algemeen zal bij een bedrijf dat een zware vaste-kostenstructuur (dat wil zeggen: een relatief groot aandeel vaste kosten op het totaal aan kosten) heeft, een hogere brutowinstmarge moeten genereren om levensvatbaar te zijn. Immers, de vaste en semi-vaste kosten dienen te worden gedekt door de brutowinst. Is de kostenstructuur 'lichter' (dit wil zeggen dat sprake is van een verhoudingsgewijs lager niveau aan vaste kosten ten opzichte van de totale kosten), dan kan ook de brutowinstmarge doorgaans lager zijn om voldoende rendement te behalen. Op grond hiervan is de keuze gemaakt om in de eerste fase van stap 2, bij het bepalen van de omzet- of kostendrempel voor een onderneming, rekening te houden met de kostenstructuur van de onderneming door de omzet- en kostendrempel door middel van de brutowinstmarge afhankelijk te maken van de kostenstructuur van het schadelijgende bedrijf. Hiermee wordt bereikt dat een extra deel vaste kosten wordt vergoed daar waar het nodig is (bij de bedrijven met een zware vaste-kostenstructuur). Voor bedrijven met een hoge normbrutowinstmarge geldt dus een relatief lage drempel, zodat ze eerder in aanmerking komen voor mogelijke compensatie. Voor bedrijven die een lage normbrutowinstmarge hebben, geldt een relatief hoge drempel.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat een omzetsdaling of kostenverhoging niet gelijk is aan de daadwerkelijke schade voor de onderneming. Vaak gaat een omzetsdaling immers gepaard met een kostendaling, waardoor de daadwerkelijke schade lager is. Een deel van een kostenverhoging zal in

veel gevallen kunnen worden doorberekend aan de klant. Bij de toepassing van de omzet- en kostendrempel kijkt de gemeente echter naar de omzetzdaling of kostenverhoging op zich. Pas als de omzetzdaling of kostenverhoging de omzet- respectievelijk kostendrempel overstijgt, wordt bij de bepaling van het te vergoeden schadebedrag gekeken naar de daadwerkelijk geleden schade als gevolg van de omzetzdaling of kostenverhoging.

4.2.2 Fase 1: Omzetzdaling bij tijdelijke omzetzdaling (artikel 5, eerste en tweede lid)

Schade als gevolg van de infrastructurele maatregel wordt in elk geval niet vergoed wanneer de schade wordt veroorzaakt door een tijdelijke omzetzdaling en die omzetzdaling de omzetzdaling niet te boven gaat (artikel 5, eerste lid).

Een verzoeker/ondernemer kan zelf met een 'quick scan' globaal de kans van slagen bepalen van een verzoek om nadeelcompensatie. Daarvoor dient de verzoeker te beoordelen of de omzetzdaling de omzetzdaling overstijgt. Om die toets te kunnen verrichten, zijn jaarrekeningen over drie jaren voorafgaand aan het schadejaar en omzetgegevens van het schadejaar nodig. Op basis van die gegevens kan de verzoeker/ondernemer zelf:

- zijn normomzet (gemiddelde omzet van (doorgaans drie) voorafgaande jaren) berekenen;
- de omzetzdaling in het schadejaar (normomzet minus de werkelijke jaaromzet in het schadejaar) berekenen;
- zijn normbrutowinstmarge (gemiddelde brutowinstmarge van de (doorgaans drie) voorafgaande jaren) berekenen
- de voor hem toepasselijke omzetzdaling voor het normaal ondernemersrisico bepalen.

De gemeente kan – aan de hand van bovengenoemde door de ondernemer aan te leveren gegevens – de omzetzdaling aan de omzetzdaling toetsen en zo beoordelen of het verzoek verder in behandeling moet worden genomen of kan worden afgewezen. De hoogte van de omzetzdaling en de normbrutowinstmarge moeten daarvoor bekend zijn bij de gemeente. Zijn die gegevens bekend, dan kunnen zij worden gekoppeld aan één van de in artikel 5, tweede lid, genoemde percentages. Hierdoor blijven de transactiekosten beperkt. Het resultaat van de 'quick scan' kan worden neergelegd in een besluit tot afwijzing van de aanvraag of leidt tot de ingang voor de tweede fase.

In de eerste fase hoeft de schade niet exact te worden berekend en is geen deskundigenbijstand vereist, noch aan de zijde van de verzoeker, noch aan de zijde van de gemeente.

4.2.3 Fase 1: Kostendrempel bij tijdelijke kostenverhoging (artikel 6, eerste en tweede lid)

De hierboven beschreven methodiek kan ook worden gehanteerd wanneer geen sprake is inkomensschade in de vorm van omzetzdaling, maar in de vorm van kostenverhoging. Een goed voorbeeld hiervan is als sprake is van omrijdschade, resulterend in extra kosten voor brandstof, personeel of voertuigen. Bij inkomensschade in de vorm van kostenverhoging spelen twee bijzondere aandachtspunten: de wijze van het bepalen van de normbrutowinstmarge en de hoogte van de kostendrempel.

Normbrutowinstmarge

Voor de meeste bedrijven kan de brutowinstmarge eenvoudig uit de jaarrekening worden opgemaakt. Dat is echter niet zonder meer het geval voor de ondernemingen waarvan schade vooral bestaat uit kostenverhogingen. Zo valt in de transportsector, anders dan in veel andere sectoren, de brutowinstmarge niet altijd rechtstreeks uit de jaarrekening af te leiden. De brutowinstmarge in de transportsector wordt niet alleen bepaald door de inkoopwaarde van de afzet, maar voor een belangrijk deel mede door andere posten uit de jaarrekening. Hierbij moet gedacht worden aan posten als uitbesteed werk en variabele kosten. Er bestaat binnen de transportsector geen eenduidigheid over de vraag welke kosten als vast en welke als variabel kunnen worden aangemerkt, waardoor begrippen als brutowinstmarge, inkoopwaarde en variabele kosten niet eenduidig in jaarrekeningen worden gebruikt. Hoewel de informatie in jaarrekeningen in de transportsector dus kan verschillen van die in andere sectoren, betekent dat niet dat de hiervoor toegelichte methode voor deze sector niet bruikbaar is. Immers, de gegevens om de normbrutowinstmarge te bepalen zijn binnen een onderneming doorgaans wél beschikbaar.

Voor de toepassing van de beleidsregel worden tot de bedrijfskosten (vaste kosten) gerekend: de kosten van huisvesting, vaste voertuigkosten (zoals kosten van stalling, verzekering en motorrijtuigenbelasting) en de salariskosten van vast personeel. Tot de variabele kosten worden gerekend: de brandstofkosten en personeelskosten in de vorm van overwerk alsmede de kosten van oproep- en uitzendkrachten. De kosten van afschrijving van inventaris en materieel zijn in beginsel vast, maar kosten van een versnelde afschrijving van materieel door langdurig en veel omrijden kunnen als variabel gelden.

Vanuit die uitgangspunten kan bij transportbedrijven de brutowinst ter bepaling van de normbrutowinstmarge als volgt worden bepaald:

Omzet

- minus: Inkoopwaarde
- minus: Kosten uitbesteed werk
- minus: Variabele kosten

= Brutowinst

Kostendrempel

Een tweede aandachtspunt ziet op de hoogte van het drempelpercentage kostenverhoging (artikel 6, tweede lid). Als dit drempelpercentage zou worden gelijkgesteld aan het drempelpercentage omzetzijding, dan zou dit ertoe leiden dat voor een onderneming met een brutowinstmarge van 40% een drempelpercentage van 11% zou gelden. Met andere woorden, dat bedrijf zou een minimale kostenverhoging van 11% moeten hebben om de toets aan de kostendrempel te doorstaan. Een probleem is dat de omvang van de totale kosten veel groter is dan de brutowinst. In de totale kosten zitten immers de variabele en de vaste kosten. Daarmee zou de kostendrempel in absolute getallen een veel hogere zijn dan de omzetzijding. Het bedrag aan kostenverhoging zou dus relatief hoog moeten zijn om voor compensatie in aanmerking te komen. Deze afwijking wordt niet gerechtvaardigd door objectieve redenen, bijvoorbeeld een afwijkende (kosten)structuur van een transportonderneming. Bij omzetzijdingen is het bovendien niet gebruikelijk om een aanspraak op nadeelcompensatie te beoordelen door een eventuele stijging van één kostencomponent (bijvoorbeeld personeelskosten) af te zetten tegen het gemiddelde van die kosten in eerdere jaren. De aansluiting bij de normbrutowinstmarge beoogt juist de impact van een bepaalde schade op de onderneming als geheel aan te geven.

Om deze redenen, en om aan te sluiten bij de maatstaf die voor omzetzijdingen geldt, wordt ook bij kostenverhogingen (zoals veelal bij omrijdschade van transportondernemingen) het normaal ondernemersrisico met behulp van de normbrutowinstmarge beoordeeld. Dat betekent dat, om de hoogte van de kostendrempel te bepalen, het toepasselijke drempelpercentage moet worden vermenigvuldigd met het bedrag van de normkosten. Het drempelpercentage ligt bij kostenverhogingen lager dan bij omzetzijdingen en kent een bandbreedte tussen de 4% en de 8%. Deze percentages zijn gelijk aan de percentages die in de handleiding zijn voorgesteld.

4.2.4 Fase 2: Toepassen van forfait

Wanneer de gemeente vaststelt dat de schade als gevolg van de omzetzijding of de kostenverhoging boven de omzet- of kostendrempel uitstijgt, treedt een tweede fase in. In deze fase vervult het forfait een rol. In deze fase is het wél nodig dat de gemeente, eventueel mede aan de hand van (een) deskundige(n), de schade precies berekent. Daartoe moeten de omzetzijding en brutowinstderiving, maar ook factoren als eventuele kostenbesparingen, genoten voordelen en kosten van schadebeperking, in de berekening worden betrokken. Is de schade eenmaal berekend, dan dient het forfait in deze fase als een praktisch eenvoudig hanteerbare wijze om te verdisconteren dat (een deel van) de schade uit hoofde van het normaal maatschappelijk risico voor rekening van de verzoeker dient te blijven. Het hebben 'genomen' van de omzet- of kostendrempel betekent dus niet dat er per definitie een recht op schadevergoeding bestaat. Het betekent wel dat er een reële kans bestaat dat een deel van de schade wordt vergoed. In de tweede fase wordt berekend of en, zo ja, welk deel van de schade de ondernemer vergoed krijgt. De hoogte van het deel van de schade dat onder het normaal ondernemersrisico valt, wordt uitgedrukt in het forfait (absoluut bedrag). Dit bedrag komt niet voor vergoeding in aanmerking en wordt dus – voor zover de schade het forfait overstijgt – van de schade afgetrokken om te bepalen welk bedrag boven het normaal ondernemersrisico uitstijgt en voor vergoeding in aanmerking komt.

Bij het berekenen van het forfait speelt de normbrutowinstmarge een rol, zodat ook in deze fase de kostenstructuur van de onderneming in overweging wordt genomen. Om het normaal maatschappelijk risico bij normale infrastructurele maatregelen vast te stellen aan de hand van een forfait, wordt de volgende formule gehanteerd: $\text{forfait} = (\text{normomzet} \times \text{normbrutowinstpercentage}) \times n$.

Bepalend voor de hoogte van het forfait is de factor 'n' (percentage). De hoogte van de factor 'n' hangt af van de normbrutowinstmarge (zie de tabellen bij de artikelen 5, derde lid, en 6, derde lid).

5. Procedurele bepalingen

De in de beleidsregel opgenomen procedurele bepalingen spreken voor zich.

6. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt onmiddellijk in werking. Omdat de werkzaamheden ten tijde van de vaststelling nog niet zijn afgerond en vanwege de over te leggen gegevens ligt het voor de hand dat eventuele verzoeken om nadeelcompensatie pas na afronding van de werkzaamheden worden ingediend.