

Verordening nadeelcompensatie gemeente Westerkwartier

De raad van de gemeente Westerkwartier;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 30 mei 2023;

gelet op de artikelen 108 en 149 van de Gemeentewet, titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 15.1 van de Omgevingswet;

BESLUIT vast te stellen de:

Verordening nadeelcompensatie gemeente Westerkwartier

Artikel 1. Toepassingsbereik

1. Deze verordening heeft betrekking op aanvragen om schadevergoeding als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waarvan de aanvrager stelt dat die wordt veroorzaakt door een bestuursorgaan van de gemeente.
2. Deze verordening is niet van toepassing op aanvragen om schadevergoeding waarop een bijzondere regeling van toepassing is.
3. Deze verordening dient te worden gelezen in samenhang met Titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht en Afdeling 15.1 van de Omgevingswet.

Artikel 2. Heffen recht

1. Voor het in behandeling nemen van de aanvraag om schadevergoeding wordt een recht van € 300 geheven.
2. Als het in lid 1 genoemde bedrag niet binnen vier weken na indiening van de aanvraag op de rekening van de gemeente is bijgeschreven, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de aanvrager in verzuim is geweest.

Artikel 3. Aanvraag

1. De aanvrager van schadevergoeding maakt gebruik van een door het bestuursorgaan vastgesteld formulier.
2. In aanvulling op artikel 4:127 van de Algemene wet bestuursrecht bevat een aanvraag alle gegevens die nodig zijn voor het nemen van een beslissing en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Ter beoordeling van het bestuursorgaan kunnen zo nodig aanvullende stukken en specificaties worden gevraagd.

Artikel 4. Adviescommissie

1. Het bestuursorgaan wint slechts advies in bij een adviescommissie voor zover dat naar zijn oordeel noodzakelijk is om op de aanvraag om schadevergoeding te kunnen beslissen.
2. Advies als bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval niet ingewonnen als:
 - a. de aanvraag naar het oordeel van het bestuursorgaan kennelijk ongegrond is, omdat zich kennelijk een weigeringsgrond voordoet als bedoeld in artikel 4:126, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht;
 - b. de schade kennelijk niet kan worden toegerekend aan een door het bestuursorgaan genomen besluit of verrichte handeling;
 - c. de aanvraag naar het oordeel van het bestuursorgaan voldoende gelijkenis vertoont met andere aanvragen waarvoor al advies is uitgebracht;
 - d. de schadevergoeding kennelijk minder bedraagt dan € 500 voor particulieren en € 1000 voor bedrijven, of
 - e. naar het oordeel van het bestuursorgaan in de gemeentelijke organisatie voldoende deskundigheid voor de beoordeling van de aanvraag aanwezig is.
3. Een adviescommissie bestaat uit een of meer deskundigen.
4. Een adviescommissie kan worden ingesteld als:
 - a. vaste commissie, waarbij de leden door of namens burgemeester en wethouders voor een termijn van maximaal vier jaar worden aangesteld met de mogelijkheid tot verlenging van de aanstelling voor maximaal vier jaar, of
 - b. tijdelijke commissie voor advisering met betrekking tot een of meer aanvragen, door of namens het bestuursorgaan dat de aanvragen behandelt.

Artikel 5. Procedure

1. Als advies wordt ingewonnen bij een adviescommissie, informeert het bestuursorgaan de aanvrager en belanghebbenden.
2. Bij de toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht wordt naast de aanvrager voor zover van toepassing betrokken:
 - a. degene die de activiteit verricht en met wie een overeenkomst als bedoeld in artikel 13.3c, eerste lid, van de Omgevingswet is gesloten, en
 - b. als sprake is van een schadeveroorzakend besluit naar aanleiding van een aanvraag, zoals geregeld in artikel 13.3d van de Omgevingswet, de aanvrager van dat besluit of degene die de toegestane activiteit verricht, tenzij:
 - 1°. de schadevergoeding redelijkerwijze voor rekening behoort te blijven van het bestuursorgaan, of
 - 2°. de schadevergoeding voldoende op een andere manier is verzekerd.

Artikel 6. Normaal maatschappelijk risico.

1. Binnen het normaal maatschappelijk risico vallende schade in de vorm van winst- of inkomensderiving en gedeelde huurinkomsten komt niet voor vergoeding in aanmerking.
2. Onder het normaal maatschappelijk risico, zoals bedoeld in lid 1 van dit artikel, valt in ieder geval:
 - a. een schade tot € 500 voor een particulier;
 - b. een schade tot € 1.000 voor een onderneming, bedrijf of organisatie;
 - c. een schade ten gevolge van een omzetzaling tot 8% van de normomzet van een onderneming, bedrijf of organisatie, waarbij onder normomzet wordt verstaan; de omzet op jaarbasis die naar redelijke verwachting behaald zou zijn als de schadeoorzaak, zoals bedoeld in de aanvraag in artikel 1, niet had plaatsgevonden;
 - d. een schade ten gevolge van een kostenstijging tot 6% van de normkosten van een onderneming, bedrijf of organisatie, waarbij onder normkosten wordt verstaan; de kosten op jaarbasis die naar redelijke verwachting gemaakt zouden zijn als de schadeoorzaak, zoals bedoeld in de aanvraag in artikel 1, niet had plaatsgevonden;
 - e. het in artikel 1 bedoelde bestuursorgaan kan bij startende ondernemers (minder dan vijf jaar ingeschreven bij de Kamer van Koophandel) afwijken van het gestelde in artikel 5A, lid 2, onder b tot en met d.
3. Het bestuursorgaan wijst de aanvraag tot de vergoeding van schade af als de schade minder bedraagt dan de in lid 2 omschreven drempelwaarden.

Artikel 7. Uitbetaling

Bij geheel of gedeeltelijke toewijzing van een aanvraag om schadevergoeding, wordt de toegewezen schadevergoeding uiterlijk betaald bij het onherroepelijk worden van het besluit op de aanvraag.

Artikel 8. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening nadeelcompensatie gemeente Westerkwartier.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 12 juli 2023.

A. van der Tuuk
Voorzitter

O. E. de Vries
Griffier

Toelichting

Voor deze verordening is de modelverordening van de VNG van 26 mei 2021 (Kenmerk: Lbr. 21/041 - TLE/U202100451) als uitgangspunt genomen. Dit betreft een relatief korte verordening met een aantal specifieke onderwerpen waarover de gemeente bij het samenstellen ervan beperkt een aantal eigen keuzes heeft kunnen maken. Voor zover die keuzemogelijkheden er zijn, worden die hierna, voor zover relevant, expliciet benoemd en wordt daarbij aangegeven hoe invulling hieraan gegeven is.

Algemeen

De overheid kan rechtmatig handelen in de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak en toch schade veroorzaken. Bijvoorbeeld door het verlenen van een omgevingsvergunning, het inperken van rechten of de neveneffecten van werkzaamheden. Het gaat dan om schade veroorzaakt door rechtmatige besluiten, en om schade veroorzaakt door rechtmatige feitelijke handelingen, door infrastructuurle werkzaamheden bijvoorbeeld. Bij planschade, zoals (momenteel) bedoeld in artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening, gaat het om de vermindering van de waarde van een onroerende zaak als gevolg van een planologische maatregel. Dit alles zal in 2024 onder de paraplu van de nieuwe nadeelcompensatieregeling van Titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en Afdeling 15.1 van de Omgevingswet (Ow) komen te vallen waardoor die regeling een bredere reikwijdte heeft dan alleen planschade.

Doel nieuwe wettelijke regeling

Het doel van deze nieuwe regeling is om te komen tot meer eenduidigheid en overzichtelijkheid in het nadeelcompensatierecht. Het vervangt diverse afzonderlijke regelingen die hierin worden samengevoegd en geharmoniseerd. Tegelijkertijd worden hiermee alle geschillen over rechtmatig overheidsoptreden geconcentreerd bij één rechter, namelijk de bestuursrechter.

De wettelijke regelingen zijn grotendeels uitputtend bedoeld en bevatten daartoe regels voor de afwikkeling van aanvragen om schadevergoeding, zoals grondslagen, inhoudelijke eisen en procedurele bepalingen, meer concreet ten aanzien van beslistermijnen en het heffen van een recht bijvoorbeeld. Slechts over enkele onderwerpen is het mogelijk om aanvullende regels op te nemen in een gemeentelijke verordening.

Doel verordening

Met de vaststelling van deze verordening kunnen beide wettelijke regelingen worden geïmplementeerd en kan invulling worden gegeven aan één van de door de VNG geformuleerde minimale acties voor de implementatie van de Ow. Het vaststellen van een verordening voor nadeelcompensatie is niet verplicht. De VNG adviseert echter om een dergelijke verordening vast te stellen. Zonder deze verordening kan een gemeente bijvoorbeeld geen recht meer heffen.

Bijzondere schaderegelingen

In de modelverordening van de VNG kan ervoor worden gekozen om schadevergoeding waarop een bijzondere regeling van toepassing is uit te zonderen. Dat kan bijvoorbeeld een verordening zijn voor een specifiek onderwerp, zoals kabels en leidingen, riolering, wegwerkzaamheden of een specifiek project binnen de gemeente. Ondanks of juist omdat de gemeente Westerkwartier momenteel geen aparte schaderegelingen heeft, is ervoor gekozen om het voorgestelde artikel 1, lid 2, van de modelverordening over te nemen, voor het geval dat er in de toekomst een bijzondere regeling zou worden vastgesteld die los van bijgaande verordening te gelden heeft.

Heffing recht/drempelbedrag

Op advies van de VNG kiezen wij ervoor om nadeelcompensatie uit te werken in een verordening en niet in een beleidsregel. Reden hiervoor is dat het heffen van een recht bij wettelijk voorschrift moet (zie artikel 4:128, eerste lid, van de Awb). Het is niet wenselijk om het heffen van dit recht op te nemen in de legesverordening. In artikel 229 van de Gemeentewet wordt gesproken over het heffen van rechten. Daarbij worden "door het gemeentebestuur verstrekte diensten" genoemd. Bij het heffen van het recht bij een aanvraag om nadeelcompensatie gaat het echter niet om een dienst, maar om gemeentelijke aansprakelijkheid. Er is dan ook geen sprake van een belastingheffing, maar van een financiële drempel om lichtvaardige aanvragen om schadevergoeding tegen te gaan.

Hoe hoog het recht voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding is, is op grond van artikel 4:128 van de Awb een lokale keuze. In de huidige verordening drempelbedrag planschade gemeente Westerkwartier 2019 heeft de raad de drempel bepaald op € 300,- en daarbij de mogelijkheid opgenomen om het drempelbedrag te verlagen naar € 100, als de aanvrager door middel van een aangifte inkomstenbelasting of andere bescheiden kan aantonen in de twaalf maanden voorafgaand aan de aanvraag een inkomen te hebben genoten van maximaal 120% van het wettelijk minimumloon.

Van de mogelijkheid de drempel te verlagen tot € 100 is nog nooit gebruik gemaakt. De behandeling van schadeverzoeken is bovendien veelal (zeer) complex en tijdrovend, wat een drempel van € 300 rechtvaardigt. Om deze reden wordt de mogelijkheid om het drempelbedrag te verlagen niet opnieuw opgenomen.

Adviescommissie

Op grond van het huidige recht is het inschakelen van een adviseur verplicht bij het afhandelen van aanvragen om planschade. Ook is het vaststellen van een gemeentelijke verordening verplicht waarin regels worden gegeven over de aanwijzing van zo'n adviseur en de wijze waarop deze tot een advies

dient te komen. Onder het nieuwe recht gelden die verplichtingen niet meer. De gemeente heeft wel de mogelijkheid om een adviseur of een adviescommissie in te schakelen.

Het heeft voor eenvoudige gevallen echter de voorkeur om aanvragen om schadevergoeding snel, en dus zonder adviseur of adviescommissie, af te handelen. Dit ook in verband met de kosten voor het instellen van een adviseur of adviescommissie in verhouding tot de uit te betalen bedragen. Het uitgangspunt dat bij het opstellen van de modelverordening is gehanteerd, is dan ook dat in het ambtelijke apparaat voldoende deskundigheid aanwezig moet zijn om aanvragen om schadevergoeding te kunnen beoordelen. Als die deskundigheid niet of onvoldoende aanwezig is, kan een deskundige worden ingeschakeld.

Ook is het denkbaar om op termijn regionaal expertise te bundelen, bijvoorbeeld in een regionale adviesorganisatie.

De modelverordening bevat twee opties voor het benoemen van een adviseur of adviescommissie, namelijk:

- a. benoeming voor een termijn van maximaal vier jaar waarna de mogelijkheid bestaat tot herbenoeming (vaste commissie), of
- b. benoeming van een adviescommissie voor advisering met betrekking tot een of meerdere specifieke aanvragen.

In deze verordening is overeenkomstig de terminologie in de Algemene wet bestuursrecht gekozen voor de term "instellen" in plaats van "benoemen" omdat de laatste term lijkt te vereisen dat een adviseur of adviescommissie steeds formeel behoort te worden benoemd. Dit is niet de bedoeling en ook niet werkbaar.

Een adviescommissie zou wel in beleidsregels geregeld kunnen worden, maar omdat het heffen van een recht bij wettelijk voorschrift moet en dus niet in een beleidsregel kan worden opgenomen, geeft het duidelijkheid om alle artikelen over nadeelcompensatie bij elkaar te houden en daarmee te kiezen voor een verordening nadeelcompensatie. Zo is het ook kenbaar voor de burgers in welke gevallen en welke vorm de adviescommissie wordt betrokken bij de afhandeling van aanvragen om schadevergoeding.

Aanvraag

De artikelen 4:2 en 4:127 van de Awb bevatten een grondslag voor de aanvraagvereisten voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding. Als niet aan de aanvraagvereisten wordt voldaan kan de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling worden gesteld. In aanvulling hierop is in het eerste lid geregeld dat de aanvrager van schadevergoeding gebruik maakt van een door het bestuursorgaan vastgesteld [elektronisch] formulier.

Verder verschaft de aanvrager de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Dit geeft een aanvrager vooraf duidelijkheid over wat concreet van hem wordt verwacht en waaraan door de gemeente wordt getoetst en dit maakt dat aanvragen efficiënter kunnen worden afgehandeld.

Bagateldrempels

Vooropgesteld wordt dat de overheid niet verplicht is om iedere schade die zij in de rechtmatige uitoefening van haar publieke taken veroorzaakt, in zijn geheel te vergoeden. Dat overheidsingrijpen voor sommige burgers en ondernemingen nadelige gevolgen kan hebben, is namelijk onvermijdelijk.

Hoewel in de modelverordening geen specifieke bepaling voor bagatellen opgenomen is, wordt in de implementatiehandleiding van de VNG gerefereerd aan de mogelijkheid om bagateldrempels op te nemen, op basis waarvan schadeclaims direct kunnen worden afgewezen. Dat heeft te maken met het feit dat niet alle schade voor vergoeding in aanmerking komt en particulieren, ondernemingen, bedrijven en organisaties deels een normaal maatschappelijk risico behoren te dragen. Voor planschade is deze drempel bij wet vastgelegd, in andere zaken zal dit van geval tot geval moeten worden bekeken, mede aan de hand van jurisprudentie.

Om enige invulling hieraan te geven en belanghebbenden vooraf enige duidelijkheid te verschaffen – en natuurlijk ook om bagatelzaken te voorkomen - is artikel 6 aan de verordening toegevoegd. Hierin is onder meer geregeld dat bij aanvragen over winst- of inkomstenderving en de derving van huurinkomsten een drempel geldt van € 500 voor particulieren en € 1000 voor bedrijven. Dit met een verbijzondering voor omzetzerving en kostenstijgingen voor ondernemingen, organisaties en bedrijven, waarvoor respectievelijk van 8% van de normomzet en 6% van de normkosten wordt uitgegaan. Deze bedragen en percentages zijn overgenomen of afgeleid uit de landelijk veel gebruikte Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Ko-

ninkrijksrelaties (2018) en uit de Algemene Verordening Nadeelcompensatie van de gemeente Amsterdam (2014).

Overgangsrecht bij planschade

In artikel 22.12 van de Ow is vastgelegd dat een omgevingsvergunning die wordt verleend op grond van een regel in het tijdelijk deel van het omgevingsplan - voor zover sprake is van een oud ruimtelijk plan - niet als schadeveroorzakend besluit geldt.

Onder het huidige recht is het mogelijk om binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van bijvoorbeeld een bestemmingsplan een verzoek om planschade in te dienen. Uiteraard kunnen bestemmingsplannen tot vlak voor de inwerkingtreding van de Ow worden vastgesteld. Daarnaast is het zo dat lopende bestemmingsplanprocedures op grond van het voorheen geldende recht worden afgerond. Dat kan ertoe leiden dat tot ongeveer 2026 bestemmingsplannen kunnen worden vastgesteld. Vervolgens kan binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van dat vaststellingsbesluit nog een planschadeverzoek worden ingediend. Op die verzoeken is het oude recht nog van toepassing. In die zin kan de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade gemeente Westerkwartier 2019 nog tot ongeveer 2031 relevant blijven voor het afhandelen van verzoeken.

Overgangsrecht bij nadeelcompensatie

De overgangsbepalingen voor de toepassing van titel 4.5 van de Awb zijn opgenomen in artikel IV van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Daarin is vastgelegd dat het recht zoals dat gold voor dat tijdstip van toepassing blijft:

- op schade, veroorzaakt door een besluit dat werd bekendgemaakt of een handeling die werd verricht voor het tijdstip waarop die wet voor dat besluit of die handeling in werking is getreden;
- op schade, veroorzaakt door een handeling ter uitvoering van een besluit dat werd bekendgemaakt voor het tijdstip waarop die wet voor dat besluit in werking is getreden, en
- op schade, veroorzaakt door latere besluiten of andere handelingen ter uitvoering van diezelfde activiteit, als het eerste besluit tot uitvoering van een activiteit is genomen voor het tijdstip waarop deze wet voor dat besluit in werking is getreden.

De overgangsbepalingen voor nadeelcompensatie in het omgevingsrecht zijn vastgelegd in paragraaf 4.2.7 van de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: lw). In artikel 4.17 van de lw is vastgelegd op welke schadeveroorzakende besluiten of handelingen het oude recht van toepassing blijft bij een aanvraag om schadevergoeding die wordt ingediend binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Ow. Voor aanvragen om schadevergoeding als gevolg van specifiek genoemde schadeveroorzakende besluiten op basis van de Wro (bestemmingsplan, beheersverordening, inpassingsplan, wijzigingsplan, uitwerkingsplan, nadere eis, provinciale verordening, algemene maatregel van bestuur (onder voorwaarden), of een exploitatieplan (onder voorwaarden)) is in artikel 4.19 van de lw een specifieke regeling opgenomen. In die gevallen geldt dat de termijn van vijf jaar start bij het van kracht worden van het besluit als de procedure voor het besluit is gestart voor de inwerkingtreding, en is afgerond na de inwerkingtreding van de Ow. Het oude recht blijft in die gevallen van toepassing op aanvragen om schadevergoeding tot het besluit onherroepelijk wordt en, bij toewijzing van het verzoek, de toegewezen schadevergoeding.

Gezien het bovenstaande worden de bestaande Procedureverordening tegemoetkoming planschade gemeente Westerkwartier 2019 en Verordening drempelbedrag planschade Gemeente Westerkwartier 2019, niet ingetrokken totdat deze hun betekenis hebben verloren.