

## Beleidsregel nadeelcompensatie Ede

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede; gelezen het voorstel d.d. 23 april 2024, zaaknummer 445902 gelet op artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht; besluit:

### Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

#### Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

*infrastructurele maatregel*: maatregel die verband houdt met de aanleg, de wijziging, het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte.

*het bestuursorgaan*: het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester van de gemeente Ede, ieder voor zover het zijn eigen taken en bevoegdheden betreft;

*normale infrastructurale maatregel*: infrastructurale maatregel die als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden gezien;

*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 3, eerste lid, niet had plaatsgevonden;

*normkosten*: kosten op jaarbasis die naar redelijke verwachting gemaakt zouden zijn, als de schadeoorzaak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, niet had plaatsgevonden;

*normomzet*: omzet op jaarbasis die naar redelijke verwachting behaald zou zijn, als de schadeoorzaak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, niet had plaatsgevonden;

*verzoek*: verzoek om schadevergoeding als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

*verzoeker*: indiener van een verzoek.

#### Artikel 2. Toepassingsbereik

- Deze beleidsregel 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.
- Deze beleidsregel heeft geen betrekking op aanvragen om schadevergoeding waarop een bijzondere regeling van toepassing is.

#### Artikel 3. Het recht op schadevergoeding

- Overeenkomstig artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kent het bestuursorgaan degene die schade lijdt op verzoek een vergoeding toe indien het in de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaken die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.
- Binnen het normaal maatschappelijk risico vallende schade komt niet voor vergoeding in aanmerking.
- Onder het normaal maatschappelijk risico valt in ieder geval:
  - schade van maximaal € 600,- voor een particulier;
  - schade van maximaal € 1.200,- voor een onderneming; en
  - schade ten gevolge van een omzetsdaling van maximaal 2% van de normomzet van een onderneming; dan wel
  - schade ten gevolge van een kostenstijging van maximaal 2% van de normkosten van een onderneming.

#### Artikel 4. Berekening normomzet en normkosten

- Als de schade bestaat uit omzetsderving of hogere kosten voor een onderneming, dan wordt de omvang in beginsel bepaald door:

- a. de gemiddelde omzet gedurende een periode drie jaar voorafgaand aan het jaar waarin de schade is ontstaan te vergelijken met de omzet in het jaar waarin de schade is geleden;
  - b. de gemiddelde kosten gedurende een periode drie jaar voorafgaand aan het jaar waarin de schade is ontstaan te vergelijken met de kosten in het jaar waarin de schade is geleden.
2. Het bestuursorgaan past een inflatiecorrectie toe bij de berekening op basis van het eerste lid. Hierbij wordt in beginsel gebruik gemaakt van de consumentenprijsindex van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Indien marktomstandigheden daartoe aanleiding geven kan een branche- of trendcorrectie worden toegepast.
  3. In afwijking van het eerste lid kan de schade worden berekend over andere periode dan de drie jaar voorafgaand aan het jaar waarin de schade is ontstaan. Hiervoor is aanleiding als de gemiddelde omzet of gemiddelde kosten uit de drie voorafgaande jaren onvoldoende representatief zijn voor het jaar waarin de schade is geleden.

#### **Artikel 5. Berekeningsmethodiek**

1. Bij nadeel dat wordt veroorzaakt door infrastructurele werkzaamheden stelt het bestuursorgaan vast of dit uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico:
  - a. bij verzoeken om nadeelcompensatie tot en met € 3.000,- overeenkomstig artikel 6 en 7.
  - b. bij verzoeken om nadeelcompensatie van meer dan € 3.000,- overeenkomstig artikel 8, 9 en 10.
2. Bij nadeel dat wordt veroorzaakt door andere oorzaken én dat uitstijgt boven de in artikel 3, derde lid, genoemde drempels stelt het bestuursorgaan een forfait of korting vast op advies van een daartoe aangewezen deskundige.

### **Hoofdstuk 2. Berekening normaal maatschappelijk risico bij infrastructurele werkzaamheden**

#### **Artikel 6. Drempel normaal maatschappelijke risico bij verzoeken tot en met € 3.000,-**

1. Het bepaalde in dit artikel geldt in aanvulling op artikel 3, derde lid.
2. Schade van ondernemingen als gevolg van normale infrastructurele maatregelen valt in ieder geval binnen het normaal ondernemersrisico als:
  - a. deze het gevolg is van een tijdelijke omzetzdaling van maximaal 8% van de normomzet van de onderneming;
  - b. deze het gevolg is van een tijdelijke kostenstijging van maximaal 4% van de normkosten van de onderneming;

#### **Artikel 7. Forfait normaal maatschappelijk risico bij verzoeken tot en met € 3.000,-**

1. Als de omzetschade of de kostenverhoging de drempels overstijgen die gelden dan wordt een forfait vastgesteld dat uitdrukking geeft aan het schadebedrag dat binnen het normaal ondernemersrisico valt.
2. Het forfait wordt bij normale infrastructurele werkzaamheden vastgesteld volgens de formule:  $\text{forfait} = (\text{normomzet} \times \text{normbrutowinstmarge}) \times 10\%$ .
3. Het forfait bedraagt bij ongewone infrastructurele werkzaamheden 2% van de normomzet van de onderneming.

#### **Artikel 8. Drempel normaal maatschappelijke risico bij verzoeken > € 3.000,-**

1. Het bepaalde in dit artikel geldt in aanvulling op artikel 3, derde lid.
2. Schade van ondernemingen als gevolg van normale infrastructurele maatregelen valt in ieder geval binnen het normaal ondernemersrisico als deze niet hoger is dan de omzetzdaling, bedoeld in het derde lid.
3. De omzetzdaling is het bedrag van de normomzet vermenigvuldigd met het drempelpercentage omzetzdaling. Het drempelpercentage omzetzdaling bedraagt al naar gelang de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de verzoeker als volgt:

Netto brutowinstmarge	Drempelpercentage omzetzdaling
0-35%	13%
35-65%	11%
65-100%	8%

- Schade van ondernemingen als gevolg van normale infrastructurele maatregelen valt in ieder geval binnen het normaal ondernemersrisico als deze niet hoger is dan de kostendrempel, bedoeld in het vijfde lid.
- De kostendrempel is het bedrag van de normkosten vermenigvuldigd met het drempelpercentage kostenverhoging. Het drempelpercentage kostenverhoging bedraagt al naar gelang de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de verzoeker als volgt:

Netto brutowinstmarge	Drempelpercentage kostenverhoging
0-35%	4%
35-65%	6%
65-100%	8%

#### **Artikel 9. Forfait normaal maatschappelijk risico bij verzoeken > € 3.000,-**

- Als de omzetschade of de kostenverhoging de drempels overstijgen die gelden dan wordt een forfait vastgesteld dat uitdrukking geeft aan het schadebedrag dat binnen het normaal ondernemersrisico valt.
- Het forfait wordt bij normale infrastructurele werkzaamheden vastgesteld 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'
0-35%	15%
35-65%	13%
65-100%	10%

- Bij schade ten gevolge van een niet-normale infrastructurele maatregel wordt in ieder geval het bedrag, genoemd in artikel 3, derde lid, onder b en c aangemerkt als normaal maatschappelijk risico. Het bestuursorgaan kan daarnaast een kortingspercentage hanteren aanzien van het deel van de schade dat dat bedrag overstijgt.

#### **Artikel 10. Langdurige tijdelijke schade**

Als sprake is van tijdelijke langdurige schade dan wordt met ingang van het derde jaar een lager drempelpercentage en een lager percentage 'n' dan genoemd in artikel 9 gehanteerd.

### **Hoofdstuk 3. Slotbepalingen**

#### **Artikel 11. Slotbepalingen**

- Deze beleidsregel treedt in werking op de achtste dag na die van bekendmaking. De beleidsregel is alleen van toepassing op aanvragen die worden ingediend na haar inwerkingtreding.
- Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel nadeelcompensatie Ede.

*Vastgesteld in de vergadering van 23 april 2024, zaaknummer 445902.*

*Het college voornoemd,*

*drs. R.F. Groen MPA*

*de secretaris,*

*mr. L.J. Verhulst*

*de burgemeester.*

## **Toelichting**

Deze beleidsregel beschrijft op welke wijze de hoogte van het normaal maatschappelijk risico wordt vastgesteld bij een verzoek om nadeelcompensatie. Het vaststellen van het normaal maatschappelijk risico is in de eerste plaats aan het bestuursorgaan, dat daarbij beleidsruimte toekomt. Verwezen wordt naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2774. Het bestuursorgaan dient deze vaststelling naar behoren te motiveren.

Het gemeentebestuur van Ede heeft ervoor gekozen om aansluiting te zoeken bij de Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2018 (hierna: handleiding). Deze is 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. Voor aanvragen voor een relatief klein schadebedrag (€ 3.000,-) is gekozen om een eenvoudiger berekeningsmethodiek te hanteren. Voor bepaalde projecten of typen besluiten kan het gemeentebestuur daarnaast een berekeningsmethode vaststellen die afwijkt van deze algemene beleidsregel. Een voorbeeld hiervan is de berekening van schade voor nadeel dat ontstaat bij het wijzigen van kabels en leidingen in de openbare ruimte.

#### Recht op nadeelcompensatie: algemene eisen

Een verzoeker kan alleen aanspraak maken op schadevergoeding voor geleden nadeel als is voldaan aan een serie van eisen:

- De gestelde schadeoorzaak kan (op zichzelf) als rechtmatig uitoefening van een publiekrechtelijke taak of bevoegdheid worden aangemerkt.
- De geleden schade dient veroorzaakt te zijn door het rechtmatige overheidshandelen (causaal verband).
- Er dient sprake te zijn van onevenredige (= boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgende) schade.
- De aanvrager moet in vergelijking met anderen onevenredig zwaar worden getroffen.
- De aanvrager mag het risico op het ontstaan van schade niet hebben aanvaard.
- De aanvrager moet de schade zoveel mogelijk hebben voorkomen of beperkt.
- Als de aanvrager niet alleen nadeel maar ook voordeel heeft ondervonden van het overheidshandelen, dan wordt dit bij de vaststelling van de schade verrekend.
- Als de schade het gevolg is van een omstandigheid die de aanvrager kan worden toegerekend dan vindt geen vergoeding plaats.
- Als de vergoeding van de schade op een andere manier al is verzekerd dan vindt ook geen vergoeding plaats.

Bovenstaande eisen zijn allemaal terug te leiden tot artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die per 1 januari 2024 in werking is getreden. Het bestuursorgaan is daarnaast bevoegd om verzoeken na een bepaald tijdsverloop af te wijzen. Hiervoor geldt een verjaringstermijn van 5 of 20 jaar.

Schadevergoeding hoeft niet altijd te bestaan uit het betalen van een geldbedrag. In dit verband wordt verwezen naar artikel 4:126, vierde lid. De memorie van toelichting noemt als voorbeelden het aanbod voor een alternatieve bedrijfslocatie, het aanleggen van een parallelweg of herstel van de (door planwijziging vervallen) bouwmogelijkheid.

NB: Deze beleidsregel gaat alleen over de vaststelling van de hoogte van het normaal maatschappelijk risico. De overige eisen komen in deze beleidsregel niet aan de orde.

#### 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 de minister buiten het normaal maatschappelijk risico vallen en derhalve onevenredig zijn, moet volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad en 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.

#### 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 veel overheidshandelingen geldt dat ze worden gezien als een normale maatschappelijke ontwikkeling. De schade ten gevolge van dergelijke handelingen behoort dan in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico. Zo is het een normale maatschappelijke ontwikkeling dat 'ruimtelijke inzichten en daaruit voortvloeiende bestemmingsplannen in de loop der tijd wijzigen'. Zie de uitspraak van 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6510.

Voor infrastructurele maatregelen geldt in beginsel hetzelfde. Dergelijke maatregelen zijn een uiting van gebruikelijke infrastructurele ontwikkelingen ter tegemoetkoming aan toegenomen verkeersstromen en ter bevordering van de doorstroming en de veiligheid van het verkeer. 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 en moge 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.'*

Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3327.

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.

#### 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 ontwikkelingen 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. Het is immers denkbaar dat werkzaamheden zeer lang duren of op een tijdstip worden uitgevoerd waarop de benadeelde op geen enkele wijze bedacht hoefde te zijn. 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.

### 'Niet-normale' maatschappelijke ontwikkelingen

Bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico kan onderscheid gemaakt worden tussen situaties waarin schade wordt geleden als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling en schade als gevolg van een niet-normale of niet geheel normale maatschappelijke ontwikkeling. Het is niet gemakkelijk om in het algemeen aan te geven wanneer schade voortvloeit uit een 'normale' dan wel een 'niet-normale' maatschappelijke ontwikkeling. Wel is duidelijk dat rechtmatige maatregelen in principe als een uiting van een 'normale maatschappelijke ontwikkeling' kunnen worden gezien. Het is immers inherent aan maatschappelijke ontwikkelingen dat deze zich over een langere periode bij grote groepen uit de samenleving manifesteren en in zoverre een 'normaal' karakter hebben. Eventuele niet-normale kanten van maatschappelijke ontwikkelingen schuilen meestal niet zozeer in de ontwikkeling op zich, maar in de wijze waarop deze wordt uitgevoerd, waardoor de maatregel leidt tot een grotere schade dan 'normaal' is.

Ook infrastructurele ontwikkelingen zullen in principe als 'normale infrastructurele maatregelen' kunnen worden gekwalificeerd. Het is echter denkbaar dat een infrastructurele maatregel niet kan worden gezien als een uitvloeisel van een normale maatschappelijke ontwikkeling en als 'niet normaal' wordt bestempeld. Hiervan kan sprake zijn als het gaat om een plotselinge, niet vooraf aangekondigde maatregel, die wat betreft de duur en wijze van uitvoering niet meer als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden gezien en dus in abstracte zin niet voorzienbaar was, bijvoorbeeld als de maatregel een reactie is op een calamiteit. Dat wil niet zeggen dat alle onverwachte gebeurtenissen van enige duur niet als normaal kunnen worden aangemerkt; ook onverwachte gebeurtenissen kunnen gerekend worden tot normale maatschappelijke ontwikkelingen en kunnen in abstracte zin voorzienbaar zijn. Een infrastructurele maatregel kan slechts bij hoge uitzondering als (uitvloeisel van een) calamiteit worden aangemerkt. Kenmerkend voor deze uitzonderingsgevallen is het plotselinge en onvoorziene karakter van de maatregel, dat een aanwijzing kan zijn voor de niet-normaliteit van de aard van de maatregel en van de diensgevolge geleden schade. Dit betekent niet dat telkens wanneer een bestuursorgaan reageert op een onverwachte gebeurtenis, dit als een 'calamiteit' moet worden aangemerkt: ook maatregelen naar aanleiding van onverwachte gebeurtenissen kunnen vallen binnen het normale, van de overheid te dulden verwachtingspatroon. De duur van de maatregel zal ook een rol spelen bij de afweging of het om een niet-normale maatschappelijke ontwikkeling gaat. De Afdeling heeft bijvoorbeeld de plotselinge afsluiting van de Hollandse Brug voor het vrachtverkeer voor een duur van 14 maanden aangemerkt als een maatregel die niet behoort tot een normale maatschappelijke ontwikkeling.

### Methode voor schadeberekening

Met deze wijziging van de beleidsregel wordt een nieuwe methode geïntroduceerd voor het bepalen van het normaal maatschappelijk risico, in het bijzonder het normaal ondernemersrisico, in geval van tijdelijke inkomensschade ten gevolge van normale infrastructurele maatregelen. Voor die nieuwe methode wordt aangesloten bij de methode die in hoofdstuk 4 van de handleiding wordt voorgesteld. De methode bestaat uit een aantal stappen.

- Eerst dient te worden vastgesteld of sprake is van een normale of niet-normale infrastructurele maatregel (stap 1; zie hiervoor).
- Vervolgens wordt beoordeeld of sprake is van zogenaamde bagatelschade (stap 2).
- Daarna wordt beoordeeld of de gestelde omzetzijdeling of kostenverhoging de omzet- of kostendrempel overstijgt (stap 3).
- Als dat het geval is, dan wordt een forfait toegepast (stap 4). Hierbij beoordelen wij of er schade is die voor vergoeding in aanmerking komt. En zo ja, hoeveel schade.
- 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 4).

De handleiding stelt ook nog een vijfde stap voor: de 'hardheidsclausule'. Daar wordt in paragraaf 4.4 kort op ingegaan.

### Bagatelschade (stap 2)

De bagatelschade komt enerzijds tot uitdrukking in een absoluut bedrag (€ 600,- voor een particulier en € 1.200,- voor een ondernemer) en anderzijds geldt voor inkomensschade een minimumforfait van 2% van de normomzet of normkosten van een onderneming. Bij toepassing van de bagateldrempel gaat het om de jaarlijkse omzet of jaarlijkse kosten.

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. De gekozen bedragen komen overeen met de handleiding. Wel is een inflatiecorrectie toegepast. De handleiding is immers vastgesteld in 2018.

Enkele voorbeelden van bagatelschade:

- 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. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2865

#### *Begrippen normomzet en onderneming*

Voor de bepaling van het minimumforfait is dus het jaarinkomen van belang. Het ligt vanuit bedrijfs-economisch oogpunt in de rede om uit te gaan van het begrip omzet uit de jaarrekening. Dit is ook gebruikelijk binnen de Rijksoverheid en is daarmee een algemeen geaccepteerde praktijk. 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 omzetsdrempel, 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 beginsel wordt hierbij een referentieperiode gehanteerd van drie aan de schadeperiode voorafgaande jaren. Zie daarover uitgebreider artikel 4 en de toelichting daarop.

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.

#### Omzet- of kostendrempel (stap 3)

De volgende stap is om te bepalen of sprake is van een zodanige omzetsdaling of kostenverhoging heeft 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 het gemeentebestuur 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 stap onderscheid gemaakt tussen een omzet- en een kostendrempel. Voor ondernemingen die een omzetsdaling ondervinden als gevolg van een normale infrastructurele maatregel wordt een omzetsdrempel toegepast en voor onderneming die een kostenverhoging ondervinden een kostendrempel. Zie artikel 6, tweede lid, en 8, derde en vijfde lid. Voor een goede toepassing van deze drempels wordt tevens verwezen naar het begrip (norm)brutowinstmarge en de toelichting daarop (zie artikels-gewijze toelichting op artikel 1).

#### *Omzetsdrempel*

Schade als gevolg van rechtmatige normale infrastructurele maatregelen wordt in elk geval niet vergoed wanneer de schade wordt veroorzaakt door een tijdelijke omzetsdaling en die omzetsdaling de omzetsdrempel niet te boven gaat.

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 omzetsdaling de omzetsdrempel 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 omzetzaling 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 omzetzdrempel voor het normaal ondernemersrisico bepalen.

Het gemeentebestuur kan – aan de hand van bovengenoemde door de ondernemer aan te leveren gegevens – de omzetzaling aan de omzetzdrempel toetsen en zo beoordelen of het verzoek verder in behandeling moet worden genomen of kan worden afgewezen. De hoogte van de omzetzaling en de normbrutowinstmarge moeten daarvoor bekend zijn bij het gemeentebestuur. Zijn die gegevens bekend, dan kunnen zij worden gekoppeld aan één van de in artikel 8 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.

Voor aanvragen die betrekking hebben op een schadebedrag tot maximaal € 3.000,- wordt een vereenvoudigde berekeningsmethode toegepast. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt op basis van de brutowinstmarge die geldt voor het bedrijf. In plaats daarvan wordt één uniforme kostendrempel toegepast van 8% van de omzet.

Bij deze derde stap hoeft de schade niet exact te worden berekend. Hierdoor is het niet per se noodzakelijk om een deskundige in te schakelen.

#### *Kostendrempel bij tijdelijke kostenverhoging*

De hierboven beschreven methodiek kan ook worden gehanteerd wanneer geen sprake is inkomensschade in de vorm van omzetzaling, 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. Als dit drempelpercentage zou worden gelijkgesteld aan het drempelpercentage omzetsdaling, 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 omzetsdrempel. 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 omzetsdalingen 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 omzetsdalingen 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 omzetsdalingen en kent een bandbreedte tussen de 4% en de 8%. Deze percentages zijn gelijk aan de percentages die in de handleiding zijn voorgesteld.

#### Toepassen van forfait (stap 4)

Als een aanvraag aan de eerste drie stappen voldoet dan volgt de vierde stap. Dit is het toepassen van een forfait. In deze fase is het nodig dat het gemeenbestuur, eventueel mede aan de hand van een deskundigenadvies, de schade precies berekent. Daartoe moeten de omzetsdaling en brutowinstderving, 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. 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.

NB: Voor aanvragen die betrekking hebben op een schadebedrag tot maximaal € 3.000,- wordt een vereenvoudigde berekeningsmethode toegepast. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt op basis van de brutowinstmarge die geldt voor het bedrijf. In plaats daarvan wordt één uniform forfait toegepast van 10% van de omzet.

Opgemerkt wordt dat van een dubbele toets in stap 4 geen sprake is. De toepassing van de omzet- of kostendrempel (stap) fungeert immers als 'ingangsdrempel'. Als die drempel wordt overschreden, wordt in stap 4 gekeken naar de gehele door de onderneming geleden schade en wordt bepaald welk deel van de schade het normaal ondernemersrisico overstijgt.

#### **Artikel 1. Begripsbepaling**

Hieronder worden een aantal belangrijke begrippen uit de beleidsregel nader toegelicht.

##### *Infrastructurele maatregel*

In deze regeling is een definitie opgenomen van het begrip <infrastructurele maatregel>. Dit is een maatregel die verband houdt met de aanleg, de wijziging, het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte. Het gaat hierbij in de eerste plaats om maatregelen die de gemeente Ede neemt als weg-

beheerder. Bijvoorbeeld de aanleg van een rotonde of vervanging van asfalt. Daarnaast gaat het ook om andere zaken die de inrichting van de openbare ruimte betreffen zoals de vervanging van riolering.

Belangrijk om hierbij in het oog te houden is dat deze beleidsregeling niet van toepassing is als een voor een aanvraag om schadevergoeding een bijzondere regeling van toepassing is. Zie 2, tweede lid, en de toelichting daarop.

#### *Normale infrastructuur maatregel*

Deze regeling bevat een definitie van het begrip <normale infrastructurele maatregel>. Dit is een infrastructurele maatregel die als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden gezien. Voor de definitie is aansluiting gezocht bij de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2019. In dat kader is de volgende jurisprudentie verschenen over dit begrip:

- Gerechtshof Den Haag 29 januari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:75

“De reconstructie van de Brouwerstraat is niet het gevolg van enig ongewoon voorval en het betreft geen omlegging of permanente afsluiting. Het gaat om een reconstructie ter beperking van de maximale snelheid van het (auto)verkeer (invoering van 30 km/uur). Dit is een infrastructurele maatregel die op grond van normale maatschappelijke ontwikkelingen plaatsvindt (de hoge kosten daarvan en de subsidie van de provincie daarvoor maken dat niet anders). Zo’n maatregel met de daarbij behorende werkzaamheden zal elke ondernemer in een groeigemeente op enig moment in zijn nabije omgeving kunnen tegenkomen. Hij zal met zo’n tegenslag dus in beginsel rekening moeten houden, ook al is er nog geen concreet zicht op de omvang, de plaats en het moment van reconstructie. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de ondernemers in Rijnsburg, waar al in 2009 duidelijk was dat het treffen van verkeersmaatregelen noodzakelijk zou worden vanwege de bevolkingsgroei en de geplande woningbouw, met de daarmee gepaard gaande verkeersknelpunten.”

- ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3711

“In dit geval is sprake van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachting lag. Het gaat om het opheffen van een gelijkvloers oversteekpunt op een weg met een maximumsnelheid van 100 km/u. Vanuit een oogpunt van verkeersveiligheid was het handhaven van de bestaande situatie naar de huidige maatstaven niet acceptabel. Bovendien werd de oversteekplaats alleen door [appellante sub 2] gebruikt en was een deel van de Zuiderweg gelegen op een perceel van [appellante sub 2]. Er was dus sprake van een privé-oversteekplaats, waarvan het in de lijn der verwachting lag dat deze opgeheven zou worden als een keuze gemaakt zou worden voor een betere oversteekplaats, waarvan meer agrariërs gebruik kunnen maken.”

#### *Netto brutowinstmarge*

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 schadeoorzaak zich niet had voorgedaan. 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, 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 omzetzdaling of kostenverhoging niet gelijk is aan de daadwerkelijke schade voor de onderneming. Vaak gaat een omzetzdaling immers gepaard met een kostenzdaling, 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 kostenzdrempel kijkt de minister echter naar de omzetzdaling of kostenverhoging op zich. Pas als de omzetzdaling of kostenverhoging de omzet- respectievelijk kostenzdrempel overstijgt, wordt bij de bepaling van het te vergoeden schadebedrag gekeken naar de daadwerkelijk geleden schade als gevolg van de omzetzdaling of kostenverhoging.

#### **Artikel 2. Toepassingsbereik**

Artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toekent. Deze beleidsregel vult de beleidsruimte in die een bestuursorgaan heeft bij het vaststellen van het begrip 'normaal maatschappelijk risico'.

Deze beleidsregel is bedoeld als een algemene regeling die geldt als er geen bijzondere regeling van toepassing is. Zo geldt voor schade die ontstaat als gevolg van de waardevermindering van een onroerende zaak in veel gevallen artikel 15.7 van de Omgevingswet. In die situaties is deze beleidsregel niet van toepassing. Daarnaast kunnen er binnen de gemeente ook andere bijzondere regelingen zijn vastgesteld voor bepaalde projecten of type onderwerpen. Een voorbeeld daarvan vormt de Nadeelcompensatieregeling kabels en leidingen Gemeente Ede 2015.

#### **Artikel 3. Het recht op schadevergoeding**

In het eerste lid wordt eerst het artikel uit de Algemene wet bestuursrecht herhaald waarin staat dat het bestuursorgaan degene die schade lijdt op verzoek een vergoeding toekent indien het in de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.

Deze beleidsregel dient uitsluitend om invulling te geven aan de beleidsruimte die het bestuursorgaan toekomt bij het bepalen van het normaal maatschappelijk risico. Voor de beoordeling van een verzoek spelen ook andere factoren een rol. Bijvoorbeeld de eis dat sprake moet zijn van een speciale last (in vergelijking tot anderen), dat er causaal verband moet zijn tussen het besluit en de schade en dat eventuele voordelen worden verrekend met de schadevergoeding. Dit soort eisen komt in deze beleidsregel verder niet aan bod.

In het derde lid worden een aantal gevallen genoemd waarbij de schade in ieder geval valt binnen het normaal maatschappelijk risico. Deze bagateluitzonderingen zijn gebaseerd op de Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2018. De absolute bedragen (€ 500,- en € 1000,-) die genoemd worden zijn daarbij aangepast naar een waarde die op dit moment passend is gezien de opgetreden inflatie. De indexatie is bepaald op basis van de ontwikkeling van de consumentenprijsindex en daarbij afgerond naar een rond bedrag.

#### **Artikel 4. Berekening normomzet en normkosten**

In dit artikel wordt een berekeningsmethodiek voorgeschreven voor schade als gevolg van omzetzdaling of hogere kosten. Als uitgangspunt wordt de gemiddelde omzet voor de drie voorafgaande jaren vergeleken met het jaar waarin de schade is geleden. Hiervoor is wel vereist dat de omzet in deze periode een voldoende stabiel beeld laat zien. Verwezen wordt bijvoorbeeld naar de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3510:

“De Afdeling overweegt verder dat bij de beoordeling van aanvragen om nadeelcompensatie voor gederfde winst de omvang van de gestelde schade doorgaans wordt berekend door de in de schadeperiode gerealiseerde omzetten en daaraan gerelateerde brutowinsten te vergelijken met de gerealiseerde omzetten en daaraan gerelateerde brutowinsten in de referentieperiode. Deze referentieperiode dient in voldoende mate representatief te zijn voor de ontwikkeling van de omzetten en/of brutowinsten in de schadeperiode, de beweerdelijk schadeveroorzakende ontwikkeling weggedacht. Het is daarbij gebruikelijk om van een periode van drie jaar uit te gaan en bij een stabiel verloop van de omzetten deze te middelen en de uitkomsten daarvan als referentieomzet te hanteren, voor zover nodig onder toepassing van een correctie vanwege branche-, markt- en concurrentieverhoudingen en inflatie. Van dit uitgangspunt kan en moet soms worden afgeweken. Daarvoor kan aanleiding zijn indien de omzetzdaling over deze drie jaren een bestendig dalende of stijgende ontwikkeling laat zien. (zie de uitspraken van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1739 en van 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2677).”

Als er externe factoren zijn die maken dat de omzet in de referentieperiode onvoldoende representatief is dan kan ook hier een reden in zijn gelegen om een correctie toe te passen. Verwezen wordt naar de

uitspraak van de Afdeling van 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3623. Het betrof in die zaak omzetcijfers die niet representatief waren vanwege (grootschalige) werkzaamheden in de referentieperiode. Een ander voorbeeld is te vinden in de uitspraak van 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1669. Daar betrof het een omzet die sinds 2008 een bestendige dalende lijn liet zien vanwege werkzaamheden. Er mocht daarom worden uitgegaan van de periode augustus 2010 tot juli 2011 als referentiejaar.

Het ligt voor de hand dat de afgelopen jaren de coronapandemie kan gelden als een externe factor die kan maken dat de gebruikelijke referentieperiode onvoldoende representatief is. Deze heeft in bepaalde sectoren grote invloed gehad op de omzet die anders normaliter verwacht had kunnen worden door bedrijven. In deze situaties bestaat ook aanleiding om uit te gaan van een andere referentieperiode.

Het bestuursorgaan past op de behaalde omzetten en gemaakte kosten een inflatiecorrectie. In beginsel wordt daarvoor gebruik gemaakt van de consumentenprijsindex van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Als - gezien de branche waartoe de onderneming behoort - een andere inflatiecorrectie passender is dan kan het college hiervan afwijken.

Daarnaast kan - als de marktomstandigheden daartoe aanleiding geven - een branche- of trendcorrectie worden toegepast. De keuze van een branchecategorie is in beginsel aan het bestuursorgaan. Wel zal de gemaakte keuze redelijk moeten zijn. Verwezen wordt naar de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2717. In bepaalde branches kunnen daarnaast seizoensinvloeden een rol spelen. Verwezen wordt naar de uitspraak van 10 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2321.

#### **Artikel 5. Berekeningsmethodiek**

In deze beleidsregel wordt een vaste berekeningsmethodiek weergegeven voor nadeel dat wordt veroorzaakt door infrastructurele werkzaamheden (hoofdstuk 2). Hierbij wordt - afhankelijk van de hoogte van het gevraagde bedrag - een standaard of een vereenvoudigde berekeningsmethodiek toegepast. In de standaard berekeningsmethodiek wordt rekening gehouden met de brutowinstmarge van de onderneming. In de vereenvoudigde berekeningsmethodiek is dit niet het geval. De reden hiervoor is dat bij relatief kleine verzoeken om schadevergoeding het niet kostenefficiënt zou zijn om een berekening te maken van de brutowinstmarge aan de hand van de jaarrekening. Daarom wordt voor deze categorie van gevallen altijd de voor de verzoeker meest gunstige drempel- en kortingsregeling toegepast.

Voor andere oorzaken dan infrastructurele werkzaamheden gelden allereerst de drempels die zijn opgenomen in artikel 3, derde lid. Overstijgt de schade het daarin opgenomen normaal maatschappelijk risico? Dan stelt het bestuursorgaan vervolgens de exacte hoogte van de schade vast. Van de te betalen schadevergoeding wordt een forfait afgetrokken. Dit forfait wordt vastgesteld op advies van een aangewezen onafhankelijke deskundige.

#### **Artikel 6. Drempel normaal maatschappelijk risico bij verzoeken tot en met € 3.000,-**

In dit artikel wordt de omzetsydrempel of kostendrempel bij verzoeken tot € 3.000 vastgesteld. Dit betreft stap 3 van het bepalen van de hoogte van het normaal maatschappelijk risico. Bij deze relatief kleine verzoeken wordt gewerkt met een vaste omzet- of kostendrempel van 8% van de normomzet c.q. 4% van de kosten. Vanwege het relatief kleine bedrag is het naar oordeel van het bestuursorgaan niet kostenefficiënt om een nadere onderverdeling te maken op basis van de brutowinstmarge van het bedrijf.

Voor de toepassing van de omzetsydrempel wordt verder verwezen naar de toelichting op stap 3 in het algemeen deel van deze toelichting.

#### **Artikel 7. Forfait normaal maatschappelijk risico bij verzoeken tot en met € 3.000,-**

In dit artikel wordt het forfait bij verzoeken tot € 3.000,- vastgesteld. Dit betreft stap 4 van het bepalen van de hoogte van het normaal maatschappelijk risico. Bij deze relatief kleine verzoeken wordt gewerkt met een vast forfait van 10% van de omzet. Vanwege het relatief kleine bedrag is het naar oordeel van het bestuursorgaan niet kostenefficiënt om een nadere onderverdeling te maken op basis van de brutowinstmarge van het bedrijf.

Voor de toepassing van het forfait wordt verder verwezen naar de toelichting op stap 4 in het algemeen deel van deze toelichting.

#### **Artikel 8. Drempel normaal maatschappelijk risico bij verzoeken > € 3.000,-**

In dit artikel wordt de omzetsydrempel of kostendrempel bij verzoeken groter dan € 3.000,- vastgesteld. Dit betreft stap 3 van het bepalen van de hoogte van het normaal maatschappelijk risico. Hierbij wordt een onderverdeling gemaakt gebaseerd op de normbrutowinstmarge van de onderneming. De onderverdeling is gebaseerd op de handleiding. Naarmate de onderneming een hogere normbrutowinstmarge heeft, is het drempelpercentage omzetsydaling lager en het drempelpercentage kostenstijging hoger. In dit besluit worden de categorieën 0-36%, 36-65% en 65-100% onderscheiden. Daarmee is overigens geen sprake van een afwijking van het voorstel in de handleiding. Dit is enkel gedaan vanwege de

duidelijkheid. Hierdoor is duidelijk dat een onderneming met een normbrutowinstmarge van 35,99% onder de eerstgenoemde categorie valt.

Voor de toepassing van de omzetrempel wordt verder verwezen naar de toelichting op stap 3 in het algemeen deel van deze toelichting.

#### **Artikel 9. Forfait normaal maatschappelijk risico bij verzoeken > € 3.000,-**

Over de te hanteren percentages voor factor 'n' wordt het volgende opgemerkt. In de handleiding is opgenomen dat het forfait variabel zou moeten zijn, waarbij het aan het bevoegd gezag is om de hoogte van het forfait te bepalen, gegeven de normbrutowinstmarge waarin de onderneming zich bevindt. De handleiding stelt dat het hierbij om een in essentie politieke keuze gaat. Bepalend voor de hoogte van het forfait is de factor 'n'. De handleiding geeft daarvoor de volgende bandbreedtes:

Normbrutowinstmarge	n
0–35%	14–15%
36–64%	11–13%
65–100%	8–10%

In dit besluit is gekozen voor een 'n' van respectievelijk 10, 13 en 15%. Dit past binnen de bandbreedte die de handleiding voorstelt. Voor deze bedragen is daarnaast gekozen omdat enige terughoudendheid past bij de besteding van publieke middelen (die mede door alle Edese inwoners worden opgebracht via de gemeentelijke belastingen).

Indien schade het gevolg is van een niet-normale infrastructurele maatregel, wordt eerst bekeken of de schade geen bagatelschade is en dus het absolute bedrag of het minimumforfait van 2% van de normomzet van de onderneming (artikel 3, derde lid) overstijgt. Als hiervan sprake is, kan het gemeentebestuur een kortingspercentage hanteren over de geleden schade die hierboven uitstijgt. Het absolute bedrag of het minimumforfait zal dus altijd voor eigen rekening van de onderneming blijven. Of er daarboven nog een korting wordt toegepast, hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval. Het kortingspercentage zal doorgaans tussen de 0% en 15% van de resterende schade liggen. Het ligt voor de hand dat hiervoor in voorkomende gevallen advies zal worden ingewonnen bij een onafhankelijke deskundige.

#### **Artikel 10. Langdurige tijdelijke schade**

Het kan voorkomen dat een infrastructurele maatregel meerdere jaren, maar niet permanent, tot schade leidt. Als sprake is van dergelijke langdurige schade als gevolg van een tijdelijke infrastructurele maatregel, dan vergt het aspect 'duur van de schade' een afzonderlijke afweging. In die situatie zullen in de eerste twee jaren dat de schade zich voordoet dezelfde drempel en hetzelfde forfait worden gehanteerd als in kortdurende situaties. Met ingang van het derde jaar kan van de drempel en het forfait afgeweken worden en kan een lagere drempel en een lager forfait worden gehanteerd. Dit ligt in de rede, omdat een tijdelijke omzetzakking of kostenverhoging een grotere impact heeft op de onderneming naarmate deze tijdelijke omzetzakking of kostenverhoging langer duurt. Dit is in lijn met de bestaande praktijk en de daarover bestaande jurisprudentie.