

## **Beleidsregel normaal maatschappelijk risico nadeelcompensatie gemeente Kampen**

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Kampen, gelezen het voorstel van 12 december 2023; gelet op titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht, Titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht, Afdeling 15.1 Omgevingswet en de Verordening nadeelcompensatie Kampen; overwegende dat:

- op 1 januari 2024 de Omgevingswet en Titel 4.5 Algemene wet bestuursrecht in werking zullen treden;
- in het eerste lid van artikel 15.7 Omgevingswet het normaal maatschappelijk risico voor schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak is vastgesteld op vier procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade;
- in de Omgevingswet noch in Titel 4.5 Algemene wet bestuursrecht regels zijn opgenomen over de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke en/of permanente inkomensschade als gevolg van werkzaamheden en/of maatregelen in de openbare ruimte;
- het college van burgemeester en wethouders, vanwege de voorspelbaarheid en transparantie van de gemeentelijke besluitvorming op verzoeken om nadeelcompensatie die betrekking hebben op tijdelijke en/of permanente inkomensschade, het wenselijk achten om inzake het normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke en/of permanente inkomensschade een beleidslijn vast te stellen;

besluit vast te stellen de

### **Beleidsregel normaal maatschappelijk risico nadeelcompensatie gemeente Kampen**

#### **Algemene inleidende overwegingen**

Hoewel de gemeente er alles aan doet om de overlast en nadeel voor ondernemers en inwoners van aanleg-, bouw- en onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte (zoals verkeersmaatregelen, werkzaamheden aan de ondergrondse infrastructuur etc.) te minimaliseren, is enige overlast en ander nadeel niet altijd te vermijden. Op grond van de huidige stand van het overheidsaansprakelijkheidsrecht bij rechtmatige handelingen kan een bestuursorgaan onder voorwaarden aansprakelijk worden gesteld voor de uit deze handelingen voortvloeiende nadelen.

Wij spreken dan van nadeelcompensatie op basis van het zogenaamde égalitébeginsel.

Deze vorm van nadeelcompensatie wordt per 1 januari 2024 gecodificeerd in artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb).

Ingevolge het bepaalde in het eerste lid van artikel 4:126 Awb kent het bestuursorgaan dat bij 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, de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.

#### **Inleidende overwegingen normaal maatschappelijk risico**

Volgens vaste rechtspraak dient een ieder in beginsel zijn eigen schade te dragen, tenzij er sprake is van feiten en omstandigheden op basis waarvan moet worden geconcludeerd dat een dergelijk draagkrachtbeginsel tot onredelijke uitkomsten zal leiden.

Volgens vaste rechtspraak geldt als uitgangspunt dat overheidsmaatregelen in de openbare ruimte (zoals het treffen van een verkeersmaatregel of de uitvoering van een infrastructureel project) in beginsel als een normale maatschappelijke ontwikkeling moeten worden beschouwd, waarmee een ieder kan worden geconfronteerd en waarvan de nadelige gevolgen in beginsel voor rekening van de daardoor getroffen en mogelijke worden gelaten (ABRVS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1652, en ABRVS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6926).

Bij het normale maatschappelijke risico of normale ondernemersrisico gaat het om algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee de burger of ondernemer rekening kan houden, ook al bestaat geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze zich concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien (ABRS d.d. 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2774, en ABRS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1652).

Dit neemt evenwel niet weg dat er sprake kan zijn van zodanige feiten en/of omstandigheden die de overheid verplichten (een deel van) de toerekenbare schade te vergoeden. Dit betekent dat bij het beoordelen van het normaal maatschappelijk risico onderzocht dient te worden of en zo ja in welke mate sprake is van dergelijke bijzondere feiten en/of omstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan de aard van de schadeoorzaak, de duur ervan, de wijze van verwezenlijking ervan en de (relatieve) omvang

van de schade (ABRVS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1868, ABRVS d.d. 15 juni 2016 ECLI:NL:RVS:2016:1650 en ABRVS d.d. 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198).

Het normaal maatschappelijk risico kan worden aangemerkt als een eigen risico, waarbij een in geld uitgedrukte waarde altijd voor eigen rekening en risico van de benadeelde wordt gelaten. Slechts indien de toerekenbare schade dit eigen risico overstijgt, komt het meerdere voor vergoeding in aanmerking.

#### **Inleidende overwegingen bij normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke inkomensschade**

Volgens de huidige stand van de rechtspraak is de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijke risico bij tijdelijke inkomensschade in de eerste plaats aan het bestuursorgaan, dat daarbij beoordelingsruimte toekomt. Het bestuursorgaan dient deze vaststelling naar behoren te motiveren. Als de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, toetst de rechter deze motivering (ABRS d.d. 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2774, ABRS d.d. 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2502, en ABRS d.d. 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4668.).

De invulling van het normale maatschappelijke risico of het normale ondernemersrisico is afhankelijk van alle relevante omstandigheden van het geval. Van belang zijn onder meer de aard van de schadeveroorzakende maatregel (tijd, duur, plaats, ontstaanswijze en andere relevante omstandigheden), de aard, ernst en omvang van de schade en de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag. Voor de bepaling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke inkomensschade is het, met het oog op de uniformiteit en de voorspelbaarheid van de eventuele tegemoetkoming in de schade, aanvaardbaar, dat het bestuursorgaan voor de beantwoording van de vraag of schade al dan niet tot het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico behoort, met een (vaste) drempel werkt. Bij een dergelijke drempelbenadering komt alleen de schade die uitstijgt boven een percentage van de gemiddelde jaar- of referentieomzet voor vergoeding in aanmerking (ABRS d.d. 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5105 (Wouwse Tol I)).

#### **Artikel 1 Toepassingsbereik**

1. Deze beleidsregel heeft betrekking op aanvragen om vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4.126, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht en afdeling 15.1 Omgevingswet.
2. Deze beleidsregel heeft geen betrekking op het vaststellen van het normaal maatschappelijk risico:
  - a. voor schade als bedoeld in artikel 15.7 Omgevingswet;
  - b. bij waardevermindering van een onroerende zaak bij vervallen gebruiks- en aanwendingsmogelijkheden;
  - c. bij permanente inkomensschade.

#### **Artikel 2 Normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke inkomensschade**

1. Binnen het normaal maatschappelijk risico vallende schade komt niet voor vergoeding in aanmerking.
2. Onder het normale maatschappelijk risico als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid Awb valt in ieder geval schade voor zover deze:
  - a. is aan te merken als normaal maatschappelijke ontwikkeling, een duur heeft van maximaal 24 aaneengesloten maanden, en het gevolg is van een omzetzakelijke daling die niet uitkomt boven de drempelwaarde van 8 % van de (gemiddelde) jaar- of referentieomzet;
  - b. in het geval van ondernemingen en instanties, minder dan €1.000,- of minder dan twee procent van de voorafgaande jaarbrutowinst van de onderneming betreft;
  - c. in het geval van een particulier minder dan €500,- bedraagt.
3. Het bestuursorgaan kan in bijzondere omstandigheden bepalen dat van het in het tweede lid bepaalde percentage wordt afgeweken dan wel een periode vaststellen waarna geen aftrek plaatsvindt wegens het normaal maatschappelijk risico of het normaal ondernemersrisico. Deze feiten en omstandigheden kunnen hun oorsprong vinden in de aard van de schadeoorzaak, de duur van de schadeoorzaak (langer dan twee aaneengesloten jaren), de aard van het bedrijf en/of de omvang van de toerekenbare schade.

#### **Artikel 3 Normaal maatschappelijk risico bij waardevermindering van een onroerende zaak, veroorzaakt door andere maatregelen dan bedoeld in artikel 15.1 Omgevingswet**

Onder het normale maatschappelijke risico bij schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak die wordt veroorzaakt door een niet op de Omgevingswet gebaseerd besluit op grond waarvan een of meer activiteiten is of zijn toegestaan buiten de locatie waar de onroerende zaak is

gelegen of door een maatregel die buiten die locatie wordt getroffen, wordt aangesloten bij het percentage als opgenomen in artikel 15.7 Omgevingswet.

#### **Artikel 4 Inwerkingtreding**

Deze beleidsregel treedt in werking tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Verordening nadeelcompensatie gemeente Kampen.

#### **Artikel 5 Citeertitel**

Deze regeling wordt aangehaald als: Beleidsregel normaal maatschappelijk risico nadeelcompensatie gemeente Kampen.

*Aldus vastgesteld in de collegevergadering van 12 december 2023.*

*Burgemeester en wethouders van de gemeente Kampen,*

*N.J. Middelbos,*

*secretaris*

*S. de Rouwe,*

*burgemeester*

### **Artikelgewijze toelichting**

#### Artikel 1

##### Lid 1

Dit artikellid behoeft geen nadere toelichting.

##### Lid 2

*Deze beleidsregel is niet van toepassing op de regeling van het normaal maatschappelijk risico van artikel 15.7 Omgevingswet.*

In het eerste lid van artikel 15.7 van de Omgevingswet is een gefixeerd normaal maatschappelijk risico opgenomen voor schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak die wordt veroorzaakt door een besluit op grond waarvan een of meer activiteiten is of zijn toegestaan buiten de locatie waar de onroerende zaak is gelegen of door een maatregel die buiten die locatie wordt getroffen. De omvang van het normaal maatschappelijk risico is bepaald op een deel ter grootte van vier procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade. Deze bepaling is van een dwingend karakter, waarvan niet mag worden afgeweken.

*Normaal maatschappelijk risico waardevermindering onroerende zaak vervallen gebruiks- en aanwendingsmogelijkheden.*

Deze beleidsregel ziet niet toe op de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij de waardevermindering van een onroerende zaak ontstaan vanwege het vervallen van bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden (voorheen directe planschade).

De rechtspraak leert dat situaties die kunnen leiden tot de waardevermindering van een onroerende zaak ontstaan vanwege het vervallen van bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden, vaak juridisch en feitelijk complex zijn. De redelijke vaststelling van het normaal maatschappelijk risico is in dergelijk gevallen in zodanig overwegende mate afhankelijk van de individuele feiten en omstandigheden van het geval, dat het vaststellen van een vaste beleidslijn geen of slechts een beperkte toegevoerde waarde heeft.

*Normaal maatschappelijk risico permanente inkomensschade*

Deze beleidsregel ziet niet toe op de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij permanente inkomensschade.

De rechtspraak leert dat situaties die kunnen leiden tot permanente inkomensschade vaak juridisch en feitelijk complex zijn.

De redelijke vaststelling van het normaal maatschappelijk risico is in dergelijke gevallen in zodanig overwegende mate afhankelijk van de individuele feiten en omstandigheden van het geval, dat het vaststellen van een vaste beleidslijn geen of slechts een beperkte toegevoerde waarde heeft.

#### Artikel 2

##### Lid 1

##### Sub a

Drempelmethode

De gemeente Kampen kiest ervoor om bij het bepalen van de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke inkomensschade aansluiting te zoeken bij de zogenaamde zuivere drempelmethode. Bij deze drempelmethode komt alleen de schade die uitstijgt boven een drempelpercentage van de gemiddelde of direct aan de schadeoorzaak voorafgaande jaaromzet dan wel referentieomzet voor vergoeding in aanmerking. Met deze methodiek sluit de gemeente aan bij de in het land algemeen toegepaste methodiek die ook door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in algemene zin wordt aanvaard.

De gemeente Kampen kiest ervoor om de hoogte van de nominale drempel vanwege het normaal maatschappelijk risico, vast te stellen op 8% van de (gemiddelde) jaar- of referentieomzet.

Deze nominale drempel is van toepassing in gevallen dat de schadeoorzaak is aan te merken als:

- een normaal maatschappelijke ontwikkeling en
- een duur heeft van maximaal van 24 aaneengesloten maanden (derhalve twee jaar).

Volgens de huidige rechtspraktijk worden reconstructieve, beheersmatige- en/of onderhoudswerkzaamheden aan de openbare infrastructuur en de publieke ruimte in algemene zin aangemerkt als een normale maatschappelijke ontwikkeling. Dergelijke werkzaamheden zijn immers gericht op het (verbeteren van het) algemene publieke belang, zoals de verkeersdoorstroming, de veiligheid en de leefbaarheid van de omgeving. Dit betekent dat ondernemers die voor een goede bereikbaarheid van hun bedrijven, mede afhankelijk zijn van een goede en veilige infrastructuur, in algemene zin rekening dienen te houden met dergelijke infrastructurele werkzaamheden, zelfs indien daardoor de bereikbaarheid en de winstgevendheid van hun ondernemingen tijdelijk afnemen.

Met deze beleidsmatige invulling sluit de gemeente aan bij de huidige vaste stand van de rechtspraak, zie onder meer ABRS d.d. 15 juni 2016 Cassandraplein, ECLI:NL:RVS:2016:1650.

#### Sub c en d

De gemeente Kampen kiest voor een minimale absolute en relatieve ondergrens van het normaal maatschappelijk risico.

De gemeente Kampen is van mening dat schades die in absolute en/of relatieve zin als gering zijn aan te merken, in ieder geval nooit voor vergoeding ten titel van nadeelcompensatie in aanmerking kunnen komen.

Op basis van vaste rechtspraktijk kunnen de volgende absolute schadebedragen als gering en derhalve als bagatelschade worden aangemerkt, die nooit voor vergoeding in aanmerking kunnen komen.

- Voor particulieren valt onder het absolute normaal maatschappelijk risico in ieder geval schade tot en met een bedrag van € 500,--.
- Voor ondernemingen en/of instanties valt onder het absolute normaal maatschappelijk risico in ieder geval schade tot en met een bedrag van € 1.000,--.
- Voor ondernemingen en/of instanties valt onder het relatieve minimale normaal maatschappelijk risico in ieder geval schade gelijk aan twee procent van de voorafgaande jaarbrutowinst van een onderneming, indien de schadeoorzaak geen normale maatschappelijke ontwikkeling betreft.

#### Lid 5

Onverminderd de omstandigheid dat er sprake is van een vaste beleidsregel of gedragslijn vloeit uit de rechtspraak voort dat de vaststelling van het normaal maatschappelijk risico moet worden onderbouwd en gemotiveerd.

Onder, door de benadeelde specifiek aangegeven, maatgevende omstandigheden kunnen de feiten van het geval de gemeente aanleiding geven om af te wijken van het toepassen van de nominale drempel van 8%.

Deze feiten en omstandigheden kunnen hun oorsprong vinden in de aard van de schadeoorzaak, de duur van de schadeoorzaak (langer dan 2 aaneengesloten jaren), de aard van het bedrijf en/of de omvang van de toerekenbare schade.

Voordat het bestuursorgaan afwijkt van de nominale drempel, kan het bestuursorgaan ervoor kiezen om zich door een onpartijdig deskundige te laten adviseren.

#### Artikel 3

Dit artikel ziet op het normaal maatschappelijk risico bij waardevermindering van een onroerende zaak, veroorzaakt door andere maatregelen dan bedoeld in artikel 15.1 Omgevingswet.

Voor schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak die wordt veroorzaakt door een niet op de Omgevingswet gebaseerd besluit op grond waarvan een of meer activiteiten is of zijn toegestaan buiten de locatie waar de onroerende zaak is gelegen of door een maatregel die buiten die locatie wordt getroffen, sluit de gemeente Kampen aan bij het normaal maatschappelijk risico zoals bedoeld in het eerste lid van artikel 15.7 van de Omgevingswet. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan infrastructurele maatregelen die een wijziging met zich meebrengen, welke van invloed kan zijn op de waardeontwikkeling van de onroerende zaak.

Dit betekent dat de omvang van het normaal maatschappelijk risico in dergelijke gevallen wordt vastgesteld op een deel ter grootte van vier procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade.

De gemeente Kampen is van mening dat dergelijke schadeoorzaken en schadesoort zodanig veel gelijkenissen vertegenwoordigt met de regeling van artikel 15.7 Omgevingswet, dat hierbij redelijkerwijs kan worden aangesloten.

Artikel 4 en 5

Deze artikelen behoeven geen toelichting.