



Besluit van 7 december 2023, IENW/BSK-2023/355923 tot vaststelling van de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2024 (Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2024)

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op de artikelen 4:126 en 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsbepalingen en toepassingsbereik

1. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:
Minister: Minister van Infrastructuur en Waterstaat;
wet: Algemene wet bestuursrecht.
2. Deze beleidsregel heeft betrekking op een aanvraag als bedoeld in artikel 4:126 van de wet om vergoeding van schade waarvan de aanvrager stelt dat die is veroorzaakt door de Minister.

HOOFDSTUK 2. PROCEDUREBEPALINGEN

Artikel 2. Aanvraag

1. De aanvrager maakt gebruik van een door de Minister vastgesteld formulier.
2. In aanvulling op de artikelen 4:1, 4:2, eerste lid, en 4:127 van de wet bevat een aanvraag mede:
 - a. indien een onderneming om een vergoeding van inkomensschade vraagt: de jaarrekeningen en de maandcijfers van in ieder geval de drie jaren voorafgaand aan het schadejaar en de maandcijfers van het lopende schadejaar, voorzien van een handtekening van de bestuurder van de onderneming of bij een accountantsrapport een handtekening van een accountant;
 - b. bij schade wegens gedeerde huurinkomsten: een afschrift van de huurovereenkomst of gebruiksovereenkomst en een eigendomsakte;
 - c. bij schade geleden door een onderneming: een uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel.
3. De Minister bevestigt de ontvangst van de aanvraag en stelt de aanvrager in kennis van de te volgen procedure.

Artikel 3. Heffen recht

(gereserveerd)

Artikel 4. Normaal maatschappelijk risico

1. Onder het normaal maatschappelijk risico, bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de wet valt in ieder geval:
 - a. schade van maximaal € 500,- voor een particulier;
 - b. schade ten gevolge van een omzetsdaling van maximaal 2% van de normomzet van een onderneming; dan wel
 - c. schade ten gevolge van een kostenstijging van maximaal 2% van de normkosten van een onderneming.
2. De vaststelling van het normaal maatschappelijk risico geschiedt voor de daarbij aangewezen maatregelen aan de hand van hetgeen daarover in de bijlage bij deze beleidsregel is bepaald.

Artikel 5. De adviescommissie

1. De Minister kan een adviescommissie instellen.



2. De commissie heeft tot taak de Minister van advies te dienen over de op de aanvraag te nemen beslissing.
3. De commissie bestaat uit één of meer onafhankelijke deskundigen, die door de Minister worden benoemd. Indien de commissie uit meer leden bestaat, wijst de Minister de voorzitter aan.
4. De Minister stelt de aanvrager in kennis van zijn beslissing een adviescommissie in te stellen. De Minister informeert de aanvrager over de namen van de deskundigen, hun beroep en de plaats waar zij hun werkzaamheden plegen te verrichten.
5. Leden van de adviescommissie kunnen door de Minister geheel of gedeeltelijk van hun taak worden ontheven wanneer op grond van feiten en omstandigheden de onafhankelijkheid als bedoeld in het derde lid niet langer is gewaarborgd.
6. Een verzoek om toepassing van het bepaalde in het vijfde lid wordt door de aanvrager schriftelijk en gemotiveerd ingediend bij de Minister, uiterlijk binnen twee weken na verzending van de kennisgeving aan aanvrager als bedoeld in het vierde lid. De Minister beslist binnen twee weken op het verzoek.
7. Indien een adviescommissie wordt ingesteld, worden de kosten van deskundigenbijstand die zijn gemaakt voordat een conceptadvies is uitgebracht, in ieder geval niet aangemerkt als redelijke kosten zoals bedoeld in artikel 4:129, onder b, van de wet.
8. De Minister stelt in ieder geval geen adviescommissie in als de aanvraag naar zijn oordeel kennelijk ongegrond is. Een aanvraag is onder meer kennelijk ongegrond als:
 - a. de aanvrager kennelijk het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard;
 - b. de vergoeding van de schade kennelijk anders is verzekerd;
 - c. die naar het oordeel van de Minister steunt op de onrechtmatige uitoefening door of namens de Minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak;
 - d. de schadevergoeding voor een particulier kennelijk minder bedraagt dan € 500,-;
 - e. de aanvraag naar het oordeel van het bestuursorgaan voldoende gelijkenis vertoont met andere aanvragen waarvoor al advies is uitgebracht; of
 - f. wanneer toepassing wordt gegeven aan artikel 4:131, eerste lid, van de wet.

Artikel 6. Het door de adviescommissie te verrichten onderzoek

1. De commissie dient de Minister van advies over de op de aanvraag te nemen beslissing.
2. De commissie stelt, indien dat nodig is voor een zorgvuldige advisering, een onderzoek in naar:
 - a. de vraag of de door aanvrager in zijn aanvraag gestelde schade een gevolg is van de in de aanvraag aangeduide schadeoorzaak, voor zover deze als een rechtmatige uitoefening door of namens de Minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de wet kan worden aangemerkt;
 - b. de omvang van de schade als bedoeld onder a;
 - c. de vraag of, met inachtneming van artikel 4, deze schade redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de aanvrager behoort te blijven;
 - d. de vraag of vergoeding van de schade niet, of niet voldoende, anderszins is verzekerd.
3. De commissie brengt advies uit over haar bevindingen. Zij adviseert de Minister over de hoogte van de uit te keren schadevergoeding en doet, indien de Minister een daartoe strekkende verzoek heeft gedaan, voorstellen voor maatregelen of voorzieningen waardoor de schade, anders dan door een vergoeding in geld, kan worden beperkt of ongedaan gemaakt.
4. Indien een aanvraag om toekenning van een voorschot is ingediend door aanvrager, dient de commissie de Minister tevens van advies over de verlening van dit voorschot, vooruitlopend op de toekenning van nadeelcompensatie.

Artikel 7. Bevoegdheden en verplichtingen informatie adviescommissie

1. De Minister stelt de commissie, al dan niet op verzoek, de gegevens ter beschikking die nodig zijn voor een goede vervulling van haar taak.
2. De aanvrager verschaft de commissie de informatie en de stukken die voor de advisering nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.
3. De commissie kan inlichtingen en adviezen inwinnen bij derden. Indien met het verstrekken van



inlichtingen, of het verlenen van adviezen door derden kosten gemoeid zijn, oefent de commissie deze bevoegdheid eerst uit na instemming van de Minister.

4. De commissie kan een plaatsopneming houden, indien zij dit nodig acht.

Artikel 8. Procedure adviescommissie

1. De commissie stelt de aanvrager in kennis van de te volgen procedure.
2. De commissie stelt de aanvrager en de Minister in de gelegenheid tot het geven van een mondelinge toelichting. Beiden kunnen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een gemachtigde.
3. Meegebrachte deskundigen worden in de gelegenheid gesteld een toelichting te geven.
4. Van de toelichtingen wordt een verslag opgemaakt. Het verslag wordt aan aanvrager en de Minister toegezonden.
5. Alvorens de commissie haar definitieve advies opstelt, maakt zij een conceptadvies op. Dit conceptadvies wordt uiterlijk acht weken nadat de commissie is ingesteld, aan aanvrager en aan de Minister toegezonden. De commissie kan deze termijn eenmaal met ten hoogste acht weken verlengen. Hiervan doet zij tijdig en onder opgaaf van redenen mededeling aan de Minister en aanvrager.
6. Aanvrager en de Minister maken eventuele bedenkingen tegen het conceptadvies, uiterlijk vier weken na de datum van verzending daarvan, schriftelijk aan de commissie kenbaar. Op verzoek van de aanvrager of de Minister kan de commissie deze termijn eenmaal met ten hoogste vier weken verlengen. Van een verlenging van de termijn doet de commissie mededeling aan aanvrager en de Minister.
7. De commissie stelt haar definitieve advies vast binnen vier weken na het verstrijken van de in het zesde lid genoemde termijn. Zij zendt het advies toe aan aanvrager en aan de Minister. Deze termijn kan de commissie eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen. Hiervan doet zij tijdig en onder opgaaf van redenen mededeling aan de Minister en aanvrager.

HOOFDSTUK 3. SLOTBEPALINGEN

Artikel 9. Voorschot

1. De Minister kan de aanvrager die naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor een vergoeding in geld als bedoeld in artikel 4:126 van de wet en wiens belang naar het oordeel van de Minister vordert dat aan hem een voorschot op deze vergoeding wordt toegekend, op aanvraag een voorschot toekennen.
2. De Minister betreft bij het besluit op de aanvraag om voorschot het advies als bedoeld in artikel 6, vierde lid.

Artikel 10. Intrekking

De Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2019 wordt ingetrokken.

Artikel 11. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2024.

Artikel 12. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2024.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers*



TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Deze beleidsregel vervangt de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2019 (hierna: Beleidsregel 2019).

De aanleiding voor het vaststellen van deze beleidsregel is de inwerkingtreding van titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (ook: Awb) met ingang van 1 januari 2024.¹ Titel 4.5 van de Awb bevat een algemene regeling voor de vergoeding van schade die wordt veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen en voor de daarmee samenhangende materiële en procedurele aspecten. Met de opname van een algemene regeling voor nadeelcompensatie in de Awb is beoogd de overzichtelijkheid van het nadeelcompensatierecht te vergroten. Daarmee moet er een einde komen aan de verschillen die thans bestaan in regelingen over nadeelcompensatie in diverse wetten en buitenwettelijke regelingen. De invoering van de algemene regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Awb heeft dan ook tot gevolg dat een aantal materiële en procedurele bepalingen die waren opgenomen in de Beleidsregel 2019 komen te vervallen. Daarin wordt voorzien door de Algemene wet bestuursrecht.

Deze beleidsregel en de daarbij horende bijlage bevatten regels voor de vraag wat in bepaalde gevallen onder het normaal maatschappelijk risico moet worden verstaan. Daarnaast bevat deze beleidsregel aanvullende procedurele bepalingen voor een aantal aspecten waarin de Awb niet voorziet, zoals de specifieke indieningsvereisten voor een aanvraag en de regels voor het instellen van een adviescommissie.

Voor schadeoorzaken genoemd in artikel 15.1 van de Omgevingswet (Ow) zijn in aanvulling op titel 4.5 van de Awb de materiële bepalingen uit afdeling 15.1 van de Ow van toepassing op een aanvraag om nadeelcompensatie. Daar waar afdeling 15.1 van de Ow de regeling in de Awb aanvult, gaat afdeling 15.1 van de Ow voor op de Awb.

Leeswijzer

Hierna zal eerst worden ingegaan op de grondslag en reikwijdte van de beleidsregel. Daarna zal worden ingegaan op de algemene aspecten van het normaal maatschappelijk risico binnen het leerstuk van nadeelcompensatie. Daarna komen enkele procedurele aspecten die worden geregeld in de beleidsregel aan bod, zoals het stellen van aanvullende eisen aan een aanvraag en bepalingen over het inschakelen van een onafhankelijke adviescommissie.

Vervolgens wordt ingegaan op de beslistermijnen die gelden voor een aanvraag om nadeelcompensatie.

Bij de beleidsregel is een bijlage gevoegd, die specifieke bepalingen bevat over de invulling van het normaal maatschappelijk risico voor ondernemingen bij tijdelijke schade door infrastructurele maatregelen. Deze bijlage bevat een eigen toelichting, waarin de achtergrond van deze bepalingen wordt toegelicht.

2. Grondslag en reikwijdte voor de beleidsregel

De grondslag voor deze beleidsregel is het in titel 4.5 van de Awb gecodificeerde algemene rechtsbeginsel van gelijkheid voor de openbare lasten (het zogenaamde égalitébeginsel). Dit beginsel verplicht bestuursorganen tot compensatie van onevenredige schade als gevolg van hun – op de behartiging van het openbaar belang gerichte – rechtmatige overheidshandelen.

Artikel 4:126, eerste lid, van de Awb bepaalt wie een recht op schadevergoeding toekomt:

‘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, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.’

Het toepassingsbereik van deze beleidsregel betreft uitsluitend aanvragen om vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126 van de Awb voor zover deze schade is veroorzaakt in de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak van de Minister van Infrastructuur en

¹ Stb. 2023, nr. 336.



Waterstaat. Het gaat zowel om schade door rechtmatige besluiten als om schade door rechtmatige feitelijke handelingen.

Uit de bepalingen van titel 4.5 van de Awb volgt dat er pas aanspraak bestaat op compensatie van nadeel indien voldaan wordt aan de volgende vereisten:

- a. De gestelde schadeoorzaak kan (op zichzelf) als een rechtmatig overheidshandelen gekwalificeerd worden en valt binnen de rechtmatige uitoefening van de aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak van de Minister;
- b. Er dient een causaal verband te zijn tussen de geleden schade en het rechtmatige overheidshandelen;
- c. Er dient sprake te zijn van onevenredige – buiten het normaal maatschappelijk risico vallende – schade;
- d. Er moet sprake zijn van een speciale last;
- e. Er mag geen sprake zijn van risicoaanvaarding;
- f. Schade die in de vorm van aankoop, onteigening of anderszins verzekerd is, komt niet voor vergoeding in aanmerking;
- g. Indien aanvrager niet alleen nadeel, maar ook voordeel ondervindt van de schadeoorzaak, dan wordt dit voordeel bij de vaststelling van de schade verrekend;
- h. De benadeelde heeft voldaan aan zijn schadebeperkingsplicht.

3. Algemene uitgangspunten normaal maatschappelijk risico

Een ieder dient een zeker nadelig effect van overheidshandelen, dat immers een algemeen belang dient, te ondergaan. 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 drukt, 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 zijn 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 Raad² en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 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'.³ Uit de jurisprudentie blijkt verder dat geringe schade, enig ongemak en enige hinder inherent zijn aan deelname aan het maatschappelijk verkeer.⁴

Dergelijk nadeel blijft geheel voor rekening van de burger.

Het normaal maatschappelijk risico voor ondernemingen (hierna ook: normaal ondernemersrisico) is een bijzondere vorm van het normaal maatschappelijk risico. Ten aanzien van claims van ondernemers geldt in zijn algemeenheid dat het geleden nadeel voldoende ernstig moet zijn om niet onder het normaal maatschappelijk risico te vallen. Daarvan zal bijvoorbeeld sprake zijn, indien de betreffende overheidsmaatregel er toe leidt dat de onderneming ter plaatse niet langer levensvatbaar zal zijn, tenzij zeer kostbare maatregelen zullen worden getroffen.⁵ 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.⁶

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'.⁷

² Zie HR 17 september 2004, AB 2006/41.

³ Zie ABRvS 18 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH6353, AB 1996/250.

⁴ ABRvS 7 juni 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AS5895, BR 1996/234 (Vuilstortplaats Zevenbergen), ABRvS 22 december 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5055, AB 1996/250, m.nt. P.J.J. van Buuren, ABRvS 29 juni 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9877, AB 1988/262, ABRvS 17 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU1125 en ABRvS 27 augustus 1990, ECLI:NL:RVS:1990:AQ4110, BR 1991/283.

⁵ Zie onder meer ABRvS 22 november 1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7385, AB 1984/154, m.nt. J.H.W. de Planque en HR 18 januari 1991, ECLI:NL:PHR:1991:AC4031, AB 1991/241, m.nt. F.H. van der Burg (Leffers/Staat).

⁶ Zie HR 11 november 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1529, NJ 1995/152, m.nt. P.A. de Stein.

⁷ ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3666 en ABRvS 16 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU4569.



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 wordt in de rechtspraak aangenomen dat de uitvoering van kustversterkingswerkzaamheden als een normale maatschappelijke ontwikkeling moet worden gezien.⁸ In een zaak die speelde rond de Luchthaven Schiphol werd gesteld dat het Luchthavenverkeersbesluit 2008 'een min of meer voorspelbare en uit het normale gebruik van Schiphol voortvloeiende ontwikkeling' was.⁹ Verder is het een normale maatschappelijke ontwikkeling dat 'ruimtelijke inzichten en daaruit voortvloeiende bestemmingsplannen in de loop der tijd wijzigen'.¹⁰ Duidelijk is 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.

Invulling normaal maatschappelijk risico in de Ow en de beleidsregel

In artikel 15.1 van de Ow is een limitatieve en exclusieve lijst met schadeveroorzakende besluiten onder de Ow opgenomen. Dit betekent dat schadeoorzaken in het omgevingsrecht, die niet op de lijst van artikel 15.1 van de Ow staan, niet tot vergoeding van schade kunnen leiden. Ook niet op grond van titel 4.5 van de Awb.

Artikel 15.7 van de Ow voorziet wat betreft de invulling van het normaal maatschappelijk risico als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Awb, in een vast forfait van 4% bij indirecte schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak. Dit betekent dat 4% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, voor eigen rekening blijft als binnen het normaal maatschappelijk risico vallende schade. Bij directe schade en inkomensschade zal geen wettelijk forfait gelden.

Deze beleidsregel bevat ter invulling van het normaal maatschappelijk risico, als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Awb, een bagatelregeling voor schade die hoe dan ook onder het normaal maatschappelijk risico valt. Daarnaast bevat de bijlage bij de beleidsregel een specifieke regeling die invulling geeft aan de hoogte van het normaal maatschappelijk risico voor ondernemers bij (inkomens)schade door tijdelijke infrastructurele maatregelen. In dit verband komt betekenis toe aan de vraag of de betreffende maatregel als 'normaal' of 'niet-normaal' moet worden gekwalificeerd. In de toelichting bij de bijlage bij de beleidsregel wordt uitgebreid ingegaan op het onderscheid tussen 'normale' infrastructurele maatregelen en 'niet-normale' infrastructurele maatregelen.

4. Aanvullende eisen aanvraag

Deze beleidsregel bevat in aanvulling op artikel 4:127 van de Awb vereisten voor het indienen van een aanvraag om vergoeding van schade. Ondernemers die een aanvraag doen om nadeelcompensatie vanwege geleden inkomensschade moeten bij het indienen van de aanvraag de relevante jaarcijfers en maandcijfers aanleveren. Wanneer direct alle noodzakelijke gegevens worden aangeleverd, zal de aanvraag sneller inhoudelijk beoordeeld kunnen worden. Wanneer deze gegevens niet of niet tijdig worden verstrekt dan zal de Minister genoodzaakt zijn om de aanvraag buiten behandeling te laten op grond van artikel 4:5 van de Awb. Dit geschiedt nadat de Minister de aanvrager heeft verzocht de gegevens aan te vullen, en deze aanvulling uitblijft.

5. Het door de adviescommissie te verrichten onderzoek

Het bepaalde in artikel 5 van de beleidsregel stemt overeen met hetgeen in de Awb wordt geregeld voor gevallen waarin een persoon of college bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluit (Afdeling 3.3 van de Awb).

De adviescommissie heeft tot taak de Minister van advies te dienen over de op de aanvraag te nemen beslissing. Ten behoeve hiervan verschaft de Minister, evenals de aanvrager, aan de commissie de gegevens die nodig zijn voor een goede vervulling van haar taak.

De commissie stelt, indien nodig voor een zorgvuldige advisering, een onderzoek in naar:

- de door de aanvrager gestelde schade en de omvang hiervan,

⁸ ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0631.

⁹ ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198, AB 2015/184, m.nt. M.K.G. Tjepkema, BR 2014/73, m.nt. I.P.A. van Heijst.

¹⁰ ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6510.



- de door de aanvrager gestelde schadeoorzaak en of die oorzaak kan worden aangemerkt als een rechtmatige uitoefening door of namens de Minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Awb,
- de vraag of deze schade redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de aanvrager behoort te blijven,
- de vraag of vergoeding van de schade niet, of niet voldoende, anderszins is verzekerd.

De commissie brengt advies uit over haar bevindingen. Zij adviseert de Minister over de hoogte van de uit te keren schadevergoeding en doet op verzoek van de Minister voorstellen voor maatregelen of voorzieningen waardoor de schade, anders dan door een vergoeding in geld, kan worden beperkt of ongedaan gemaakt.

6. Beslistermijnen

In de Beleidsregel 2019 was opgenomen dat de Minister, als een adviescommissie was ingeschakeld, binnen 12 weken na de ontvangst van het advies van de adviescommissie diende te beslissen op een verzoek om schadevergoeding. De Minister kon de beslissing onder opgaaf van redenen eenmaal met ten hoogste 12 weken verlengen. De termijnen uit artikel 19 van de Beleidsregel 2019 golden voorheen als wettelijke beslistermijnen door een wettelijke bepaling uit de Wet van 3 december 2009¹¹ tot wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. De termijnen uit de Beleidsregel 2019 stonden als zodanig niet in de wet, maar vanwege genoemde wettelijke voorziening golden ze wel als wettelijke termijnen.

Door de inwerkingtreding van titel 4:5 van de Awb zijn op een aanvraag om schadevergoeding voortaan de wettelijke beslistermijnen uit artikel 4:130 van de Awb van toepassing op een aanvraag om schadevergoeding als bedoeld in artikel 4:126 van de Awb. De hiervoor genoemde beslistermijnen uit de Beleidsregel 2019 gelden niet meer. Dit heeft tot gevolg dat de beslistermijnen voor een aanvraag om nadeelcompensatie aanzienlijk korter zijn geworden.

Indien geen adviescommissie wordt geraadpleegd, beslist het bestuursorgaan binnen acht weken over een aanvraag om schadevergoeding. Deze termijn kan eenmaal met ten hoogste 8 weken worden verdaagd. Binnen deze termijn moet het in eenvoudige gevallen, waarvoor geen adviescommissie hoeft te worden ingeschakeld, redelijkerwijs mogelijk zijn om een beslissing te nemen.

Wordt wel een adviescommissie ingeschakeld, dan bedraagt de beslistermijn zes maanden. Deze termijn kan eenmaal met ten hoogste 6 maanden worden verdaagd. Hierbij is rekening gehouden met de extra behandelingsduur die inschakeling van een adviescommissie met zich meebrengt. De praktijk leert dat het in veel gevallen noodzakelijk is een adviescommissie in te schakelen, zeker als de beoordeling van de aanvraag expertise vereist waarover het bestuursorgaan niet beschikt.

Artikelsgewijs

Artikel 1. Begripsbepalingen en toepassingsbereik

Deze beleidsregel heeft betrekking op aanvragen om vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126 van de Awb, voor zover deze schade is veroorzaakt in de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Voor schadeoorzaken genoemd in artikel 15.1 van de Ow zijn in aanvulling op titel 4.5 van de Awb de materiële bepalingen uit afdeling 15.1 Ow van toepassing op een aanvraag om nadeelcompensatie. Daar waar afdeling 15.1 van de Ow de regeling in de Awb aanvult, gaat afdeling 15.1 van de Ow voor op de Awb.

Deze beleidsregel heeft geen betrekking op aanvragen om vergoeding van schade waarop een bijzondere regeling van toepassing is. Een bijzondere regeling kan bijvoorbeeld een beleidsregel zijn voor een specifiek onderwerp, zoals kabels en leidingen, of voor een specifiek project.

Artikel 2. Aanvraag

Eerste lid

De aanvraag om vergoeding van schade dient te voldoen aan de algemene vereisten van de artikelen 4:1 en 4:2 van de Awb. Daarnaast dient de benadeelde volgens artikel 4:127 van de Awb aan te geven

¹¹ Stb. 2009, nr. 542.



door welk besluit of welke handeling zijn schade is veroorzaakt, dient hij opgave te doen van de aard van de schade en, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is, van de omvang van de geleden schade alsmede een specificatie daarvan te geven. Als de aanvrager onvoldoende gegevens overlegt om de aanvraag te kunnen beoordelen, dan kan de Minister besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door de Minister gestelde termijn aan te vullen (artikel 4:5, eerste lid, van de Awb).

Op grond van artikel 4:4 van de Awb schrijft de Minister voor het indienen van aanvragen en de daarbij te verschaffen gegevens een formulier voor, om het doen van aanvragen en het behandelen ervan ordelijk en efficiënt te doen verlopen.

Wanneer de aanvraag niet wordt ingediend via het formulier, kan die onder omstandigheden op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling worden gelaten. Dit kan bijvoorbeeld als essentiële gegevens ontbreken. De Minister moet in dat geval de aanvrager de gelegenheid bieden het formulier alsnog in te vullen en aangeven dat de aanvraag niet compleet is om in behandeling te worden genomen.

Tweede lid, onderdelen a, b en c

In het tweede lid, onderdelen a, b en c, worden in aanvulling op artikel 4:127 van de Awb aanvullende vereisten gesteld voor het indienen van een aanvraag om vergoeding van schade.

Ondernemers die een aanvraag doen om nadeelcompensatie vanwege geleden inkomensschade zullen bij het indienen van de aanvraag de relevante jaarcijfers en maandcijfers moeten aanleveren. Zonder deze gegevens zullen de aanvragen niet beoordeeld worden. Wanneer een aanvraag wordt ingediend vanwege inkomensschade geleden door een onderneming, dan is het voor de beoordeling van de aanvraag noodzakelijk om inzage te krijgen in de omzetcijfers en in de totale kostencijfers van de onderneming van aanvrager van in ieder geval de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de schade wordt geleden (schadejaar) en van het schadejaar zelf. Als de drie voorafgaande jaren geen representatieve jaren voor de onderneming zijn geweest, dan kan de aanvrager ook jaarcijfers overleggen van een langere periode dan de afgelopen drie jaar, bijvoorbeeld van de afgelopen vijf jaren. De hiervoor genoemde gegevens zijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of de drempel (omzet of kosten), bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b en c, of bedoeld in de artikelen 3 en 4 van de bijlage bij de beleidsregel, wordt overschreden. Voor reeds afgeronde jaren gaat het om gewaarmerkte jaarrekeningen. Alleen als deze gegevens worden verstrekt, kan een aanvraag inhoudelijk beoordeeld worden. Wanneer deze gegevens niet of niet tijdig worden verstrekt dan zal de Minister genoodzaakt zijn om de aanvraag buiten behandeling te laten op grond van artikel 4:5 van de Awb. Dit geschiedt nadat de Minister de aanvrager heeft verzocht de gegevens aan te vullen, en deze aanvulling uitblijft.

Artikel 4. Normaal maatschappelijk risico

Eerste lid

Dit artikel voorziet in een regeling voor bagatelschade. Deze komt tot uitdrukking in een absoluut bedrag van € 500,- voor een particulier. Schade die onder dit absolute bedrag blijft, valt onder het normaal maatschappelijk risico en blijft voor eigen rekening van de aanvrager. Dit sluit aan bij de jurisprudentie waarin is geconcludeerd dat zeer lage schades hoe dan ook niet abnormaal zijn.

Behalve de absolute bagateldrempel geldt voor ondernemingen een relatieve bagateldrempel, waarbij schade bestaande uit ofwel een omzetsderving van maximaal 2% van de normomzet, ofwel een kostenstijging van maximaal 2% van de normkosten van de onderneming, voor eigen risico blijft. Voor een toelichting over deze bagatelregeling wordt verwezen naar de toelichting behorend bij de bijlage bij deze beleidsregel.

Tweede lid

In het tweede lid worden in aanvulling op de bagatelbedragen aanvullende eisen gesteld aan de vaststelling van de schade zoals die in de bijlage bij deze beleidsregel is bepaald.

Artikel 5. De adviescommissie

Eerste en tweede lid

In dit artikel is voorzien in de mogelijkheid om een adviescommissie in te schakelen. De adviescommissie heeft tot taak de Minister te adviseren over de op de aanvraag te nemen beslissing. De Minister



kan afzien van het inwinnen van een advies van externe deskundigen (adviescommissie) indien geen uitgebreid onderzoek noodzakelijk is en de benodigde expertise niet extern hoeft te worden gezocht. Dit kan het geval zijn bij aanvragen die met intern juridisch onderzoek kunnen worden beoordeeld en waarvoor bijvoorbeeld geen onafhankelijke taxateur of financieel deskundige nodig is voor de schadebegroting. De afdoening van een aanvraag zonder adviescommissie is dus niet beperkt tot enkel kennelijk ongegronde aanvragen, maar kan ook aan de orde zijn als de schade niet evident, maar wel na enig intern (juridisch) onderzoek, bijvoorbeeld, voorzienbaar blijkt te zijn of blijkt anderszins verzekerd te zijn.

Een ander voorbeeld betreft de situatie dat een aanvraag na een zogenaamde 'quick scan' onder het normaal maatschappelijk risico blijkt te vallen. In de bijlage bij deze beleidsregel is een methode beschreven om schade bij ondernemingen als gevolg van tijdelijke infrastructurele maatregelen te beoordelen. De bedoeling van deze methode is dat bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico voor ondernemers zowel de aanvrager als de Minister zelf een oordeel moet kunnen geven in de 'quick scan'-fase over de vraag of de omzetzaling of kostenverhoging de ingangsdrempel (een omzet- of kostendrempel) overstijgt. Dit betekent dat inschakeling van externe onafhankelijke deskundigen minder snel aan de orde is, omdat de 'quick scan' doorgaans zelf kan worden gedaan. Dit zal anders zijn wanneer de aanvraag noopt tot een uitgebreid onderzoek, waarvoor de benodigde expertise niet bij de Minister aanwezig is, of als de Minister niet in staat is de relevante feiten op een verantwoorde wijze te beoordelen, of er zeer specifieke deskundigheid is benodigd. Ook zal bij gevallen waarbij de schade

bestaat uit een kostenverhoging vanwege de complexiteit doorgaans een adviescommissie met financiële deskundigheid worden ingeschakeld. Om flexibel met het voorgaande om te gaan, is ervoor gekozen de inschakeling van een adviescommissie facultatief te maken en het oordeel of een commissie nodig is per afzonderlijke aanvraag aan de Minister te laten.

Derde lid

De Minister benoemt de commissie die uit een of meer onafhankelijke deskundigen bestaat die geen deel uitmaken en niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Bij zaken die betrekking hebben op inkomensderving kan worden gedacht aan deskundigheid op het gebied van accountancy of financieel economische bedrijfsvoering. En bij zaken die betrekking hebben op waardevermindering van een onroerende zaak aan extra deskundigheid op het gebied van taxaties. Indien de commissie uit meerdere leden bestaat, wijst de Minister de voorzitter aan. De voorzitter is niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de Minister.

Indien er geen schadebegroting nodig is kan in de praktijk vaak worden volstaan met een éénmanscommissie. Wanneer er wel een schadebegroting nodig is kan een extra lid benoemd worden, bijvoorbeeld een financieel deskundige zoals een accountant of een taxateur. Bij het te nemen besluit wordt de adviseur van het advies vermeld en het advies kan hierbij ter motivering worden gevoegd (artikel 3:8 van de Awb). Er kan in afwijking van het advies worden besloten, mits dit goed is gemotiveerd. Verder is het van belang dat het bestuursorgaan zich ervan vergewist, dat het onderzoek van de adviseur(s) op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden (artikel 3:9 van de Awb).

Vierde, vijfde en zesde lid

De Minister stelt de aanvrager in kennis van zijn beslissing om een adviescommissie in te stellen. Daarbij informeert de Minister de aanvrager over de namen van de deskundigen die hij wil benoemen, hun beroep en een opgave van de plaats waar zij hun werkzaamheden plegen te verrichten. Voor alle duidelijkheid wordt erop gewezen dat de beslissing van de Minister tot instelling van een commissie een voorbereidingshandeling is waartegen, gelet op het bepaalde in artikel 6:3 van de Awb, bij de administratieve rechter geen beroep kan worden ingesteld. Wanneer op grond van feiten en omstandigheden komt vast te staan dat de onafhankelijkheid van een lid van de adviescommissie niet kan worden gewaarborgd, kan de Minister het lid geheel of gedeeltelijk van zijn taak ontheven. De aanvrager kan eveneens een schriftelijk en gemotiveerd verzoek om wraking bij de Minister indienen, indien de aanvrager van mening is dat de onafhankelijkheid van (een van) de leden van de adviescommissie niet is gewaarborgd. De Minister beslist binnen twee weken op het verzoek.

Zevende lid

In het kader van nadeelcompensatie kan ook een vergoeding worden gevraagd voor de kosten van rechtsbijstand of andere deskundigen. In artikel 4:129, aanhef en onder b, van de Awb is bepaald dat indien het bestuursorgaan een vergoeding als bedoeld in artikel 4:126 toekent, het tevens vergoedt de redelijke kosten ter zake van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand bij de vaststelling van de schade.



In de jurisprudentie is uitgekristalliseerd wanneer de kosten als 'redelijk' te kwalificeren zijn en voor vergoeding in aanmerking komen. Er wordt een zogenaamde dubbele redelijkheidstoets uitgevoerd: kosten worden vergoed indien en voor zover het inschakelen van de deskundigen redelijk was en de omvang van de door deze deskundigen aan de aanvrager in rekening gebrachte kosten redelijk was.¹²

De kosten voor het inschakelen van een deskundige die gemaakt zijn voorafgaand aan de ontvangst van een conceptadvies komen in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking, indien een onafhankelijke commissie is ingesteld om advies uit te brengen over de aanvraag. Deze kosten doorstaan de eerste stap van de redelijkheidstoets niet. Er mag vanuit worden gegaan dat de commissie op onafhankelijke en onpartijdige wijze de aanvraag beoordeelt en met een advies inzake schadevergoeding komt. Tevens is het indienen van een aanvraag om schadevergoeding relatief eenvoudig, zodat daarvoor evenmin bijstand vereist is. De aanvrager maakt gebruik van een formulier, waarin de gegevens ter bepaling van de schade kunnen worden opgenomen. Dit betreft jaarrekeningen over doorgaans de drie aan de schade voorafgaande jaren en omzet- of kostengegevens van het schadejaar.

Achtste lid

Alleen als het nodig is, kan advies worden ingewonnen bij een adviescommissie. Dit uitgangspunt komt ook tot uitdrukking in het achtste lid. Daarin is vastgelegd in welke situaties in ieder geval geen advies bij een adviescommissie wordt ingewonnen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een aanvraag om schadevergoeding geen betrekking heeft op een rechtmatige overheidsdaad. Deze beleidsregel heeft immers uitsluitend betrekking op schade die het gevolg is van een rechtmatige schadeoorzaak en voorziet niet in vergoeding van schade waaraan een onrechtmatige daad of wanprestatie ten grondslag is gelegd. Een aanvraag kan ook als kennelijk ongegrond worden afgewezen als de aanvrager kennelijk het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard. Dit kan ook het geval zijn wanneer op grond van de ingediende aanvraag eenvoudig kan worden vastgesteld dat de aanvrager op het moment van aankoop van de woning rekening kon houden met de schadeoorzaak, bijvoorbeeld doordat een projectbesluit tot aanleg of verbreding van een weg in de nabijheid van de woning op dat moment reeds was vastgesteld, en aanvrager daarmee kennelijk het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard.

Artikel 6. Het door de adviescommissie te verrichten onderzoek

De adviescommissie heeft tot taak de Minister te adviseren over de op de aanvraag te nemen beslissing. De adviescommissie stelt, indien dat nodig is voor een zorgvuldige advisering, een onderzoek in naar het causaal verband tussen de gestelde schade en de in de aanvraag aangeduide schadeoorzaak, de omvang van de schade en de vraag of die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de aanvrager behoort te blijven. Ook beoordeelt de adviescommissie of de vergoeding van de schade anderszins is verzekerd. De commissie brengt advies uit over haar bevindingen en adviseert de Minister over de hoogte van de uit te keren schadevergoeding. Indien een aanvraag om voorschot is ingediend, adviseert de adviescommissie de Minister tevens over het toekennen van een voorschot, vooruitlopend op het advies over de aanvraag om nadeelcompensatie.

Artikel 7. Bevoegdheden en verplichtingen informatie adviescommissie

Eerste en tweede lid

Het bepaalde in het eerste en tweede lid stemt overeen met hetgeen in de Awb wordt geregeld voor gevallen waarin een persoon of college bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluit (Afdeling 3.3 van de Awb).

In het eerste lid wordt geregeld dat de Minister aan de commissie de gegevens verschaft die nodig zijn voor een goede vervulling van haar taak. Tot die gegevens behoren niet alleen de aanvraag met de daarbij behorende, eventueel later toegevoegde, bescheiden, maar ook de zich onder de Minister bevindende gegevens over de schadeoorzaak. Artikel 5.1 van de Wet open overheid is van overeenkomstige toepassing.

Het tweede lid legt een soortgelijke verplichting op aan de aanvrager. Ook hij dient de gegevens te verschaffen die de commissie nodig heeft voor een goede vervulling van haar taak. De aanvrager zal waarschijnlijk al gegevens hebben overgelegd bij het indienen van zijn aanvraag, maar het is niet onmogelijk te achten dat de commissie het overleggen van nadere gegevens nodig vindt.

¹² Dit is bevestigd in ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1650 (supermarkt Cassandraplein Eindhoven).



Derde en vierde lid

Het derde lid stelt de commissie in de gelegenheid inlichtingen in te winnen bij derden. Indien daarmee kosten zijn gemoeid, bijvoorbeeld omdat een deskundigenadvies wordt gevraagd, is met het oog op die kosten voorafgaande instemming van de Minister nodig. Het vierde lid maakt het de commissie mogelijk de situatie ter plekke in ogenschouw te nemen. De adviescommissie komt niet de bevoegdheid toe plaatsen te betreden tegen de wil van de rechthebbende. De regeling van het derde en vierde lid komt overeen met hetgeen in de bestuurspraktijk gebruikelijk is. Verwezen wordt naar het bepaalde in bijvoorbeeld artikel 25 van de Monumentenwet 1988.

Artikel 8. Procedure adviescommissie

Eerste t/m vierde lid

De commissie stelt de aanvrager in kennis van de te volgen procedure. De commissie stelt de aanvrager en de Minister in de gelegenheid tot het geven van een mondelinge toelichting. Beiden kunnen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een gemachtigde en meegebrachte deskundigen worden ook in de gelegenheid gesteld een toelichting te geven. Van de toelichtingen wordt een verslag opgemaakt dat zowel aan de aanvrager als de Minister wordt toegezonden.

Vijfde t/m zevende lid

Artikel 4:130 van de Awb regelt binnen welke termijn op de aanvraag moet worden beslist. In beginsel beslist het bestuursorgaan binnen acht weken nadat de aanvraag is ontvangen. Indien een adviescommissie is ingeschakeld dan moet de beslissing binnen zes maanden worden genomen. In beide situaties kan de beslistermijn eenmaal met respectievelijk acht weken en zes maanden worden verdaagd.

Om houvast te bieden in het proces voor het afhandelen van aanvragen om schadevergoeding is in dit artikel opgenomen uit welke stappen het besluitvormingsproces bestaat, indien een adviescommissie wordt ingeschakeld. Verder zijn voor het opstellen van een conceptadvies door de adviescommissie, het uitbrengen van bedenkingen tegen het conceptadvies door de Minister en aanvrager en het vaststellen van een definitief advies door de adviescommissie uiterlijke termijnen opgenomen (vijfde, zesde en zevende lid) die zoveel mogelijk dienen te worden gehanteerd.

De commissie zendt binnen acht weken, nadat de commissie is ingesteld, een conceptadvies naar de aanvrager en de Minister. De commissie kan deze termijn eenmaal met ten hoogste acht weken verlengen. Hiervan doet zij tijdig en onder opgave van redenen mededeling aan de Minister en aanvrager. Zowel de aanvrager als de Minister krijgen vier weken de gelegenheid om hun bedenkingen in te brengen tegen het conceptadvies. Deze termijn kan eenmaal met vier weken worden verlengd. Ook hiervan doet de commissie tijdig een mededeling aan de Minister en aanvrager. De commissie stelt haar definitieve advies vast binnen vier weken na het verstrijken van de termijn voor het inbrengen van bedenkingen tegen het conceptadvies. Deze termijn kan de commissie eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen, hetgeen tijdig en onder opgave van redenen met een mededeling aan de Minister en aanvrager geschiedt. De commissie zendt het definitieve advies toe aan aanvrager en aan de Minister.

Er zijn een aantal gevallen, benoemd in artikel 4:15 van de Awb, waarin de beslistermijn wordt of kan worden opgeschort. Als de Minister de aanvrager krachtens artikel 4:5 van de Awb heeft uitgenodigd de aanvraag aan te vullen, wordt de beslistermijn opgeschort tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld, of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Ook wordt de beslistermijn opgeschort gedurende de termijn waarvoor de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd.

Artikel 9. Voorschot

De aanvrager, die naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor een vergoeding in geld als bedoeld in artikel 4:126 van de Awb en wiens belang vordert dat aan hem een voorschot op deze vergoeding wordt toegekend, kan de Minister vragen hem een voorschot te verlenen. Omtrent die aanvraag wordt advies ingewonnen bij een onafhankelijke adviescommissie. Indien de Minister beslist tot toekenning van een voorschot wordt daarmee geen aansprakelijkheid als bedoeld in artikel 4:126 van de Awb erkend. Het voorschot kan volgens deze regeling uitsluitend worden verleend indien de aanvrager schriftelijk de verplichting aanvaardt tot gehele en onvoorwaardelijke terugbetaling van hetgeen ten onrechte als voorschot is uitbetaald. De Minister kan daarvoor zekerheidsstelling,



bijvoorbeeld in de vorm van een bankgarantie, verlangen.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers*



BIJLAGE ALS BEDOELD IN ARTIKEL 4, TWEDE LID, VAN DE BELEIDSREGEL

Normaal maatschappelijk risico voor ondernemingen bij tijdelijke infrastructurele maatregelen

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In deze bijlage wordt verstaan onder:

infrastructurele maatregel: maatregel die verband houdt met de aanleg, de wijziging, het beheer en het onderhoud van waterstaatswerken, autowegen, autosnelwegen en vaarwegen in beheer bij het Rijk of de aanleg en wijziging van hoofdspoorwegen. Met inbegrip van de daarin gelegen kunstwerken en wat verder naar zijn aard daartoe behoort;

normale infrastructurele maatregel: infrastructurele 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 schadeveroorzakende gebeurtenis niet had plaatsgevonden;

normkosten: kosten op jaarbasis die naar redelijke verwachting gemaakt zouden zijn, als de schadeveroorzakende gebeurtenis niet had plaatsgevonden;

normomzet: omzet op jaarbasis die naar redelijke verwachting behaald zou zijn, als de schadeveroorzakende gebeurtenis niet had plaatsgevonden.

Artikel 2. Normaal maatschappelijk risico voor ondernemingen

Bij schade door infrastructurele maatregelen valt in ieder geval onder het normaal maatschappelijk risico, bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de wet:

- 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 3. Normaal maatschappelijk risico en tijdelijke omzetsdaling door normale infrastructurele maatregelen

- Schade ten gevolge van een normale infrastructurele maatregel valt in ieder geval binnen het normaal maatschappelijk risico, bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de wet, indien de schade het gevolg is van een tijdelijke omzetsdaling die niet uitgaat boven de omzetsdrempel, bedoeld in het tweede lid.
- De omzetsdrempel is het bedrag van de normomzet vermenigvuldigd met het drempelpercentage omzetsdaling. Het drempelpercentage omzetsdaling bedraagt al naar gelang de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de aanvrager als volgt:

Normbrutowinstmarge	Drempelpercentage omzetsdaling
0-36%	13%
36-65%	11%
65-100%	8%

- Indien de omzetsdaling de omzetsdrempel, bedoeld in het tweede lid, overstijgt, wordt een forfait vastgesteld dat uitdrukking geeft aan het schadebedrag dat binnen het normaal maatschappelijk risico valt volgens de formule:

forfait = (normomzet x normbrutowinstmarge) x n, waarin 'n' al naar gelang de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de aanvrager als volgt bedraagt:

Normbrutowinstmarge	'n'
0-36%	13%
36-65%	11%
65-100%	8%

Artikel 4. Normaal maatschappelijk risico en tijdelijke kostenverhoging door normale infrastructurele maatregelen

- Schade ten gevolge van een normale infrastructurele maatregel valt in ieder geval binnen het normaal maatschappelijk risico, bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de wet, indien de schade het gevolg is van een tijdelijke kostenverhoging die niet uitgaat boven de kostendrempel, bedoeld in het tweede 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 aanvrager als volgt:

Normbrutowinstmarge	Drempelpercentage kostenverhoging
0-36%	4%
36-65%	6%
65-100%	8%

3. Indien de kostenverhoging de kostendrempel, bedoeld in het tweede lid, overstijgt, wordt een forfait vastgesteld dat uitdrukking geeft aan het schadebedrag dat binnen het normaal maatschappelijk risico valt volgens de formule:

forfait = (normomzet x normbrutowinstmarge) x n, waarin 'n' al naar gelang de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de aanvrager als volgt bedraagt:

Normbrutowinstmarge	'n'
0-36%	13%
36-65%	11%
65-100%	8%

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

Artikel 5. Normaal maatschappelijk risico en tijdelijke omzetzaling of tijdelijke kostenverhoging door niet-normale infrastructurele maatregelen

Als de schade bedoeld in artikel 4:126 van de wet ten gevolge van een niet-normale infrastructurele maatregel het bedrag, bedoeld in artikel 2, onderdelen a en b, overstijgt, kan door de Minister ter bepaling van het normaal maatschappelijk risico een kortingspercentage worden gehanteerd ten aanzien van het deel van de schade dat dat bedrag overstijgt.

Artikel 6. Langdurige tijdelijke schade

1. Als sprake is van langdurige schade als gevolg van een tijdelijke infrastructurele maatregel worden met ingang van het derde jaar waarin de schade wordt geleden door de Minister een lager drempelpercentage en een lager percentage 'n' dan genoemd in de artikelen 3 en 4 gehanteerd.
2. Voor niet-normale infrastructurele maatregelen wordt met ingang van het derde jaar waarin schade wordt geleden door de Minister een lager percentage dan genoemd in artikel 2, onderdelen a en b, gehanteerd.



TOELICHTING BIJ DE BIJLAGE

Algemeen

1. Inleiding

In de voorheen geldende Beleidsregel 2019 is een nieuwe methode geïntroduceerd voor het vaststellen van de schade die onder het normaal maatschappelijk risico blijft in geval van schade voor ondernemingen door tijdelijke infrastructurele maatregelen. Deze methode blijft ongewijzigd en vormt het uitgangspunt voor de regeling in de bijlage behorend bij de Beleidsregel voor het normaal maatschappelijk risico bij schade door tijdelijke infrastructurele maatregelen.

De methode is gebaseerd op de 'Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen' (hierna: handleiding), die 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. Deze handleiding is op 20 juli 2018 door de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd.¹³

In aanvulling op hoofdstuk 3 van het algemene deel van de toelichting bij de beleidsregel wordt hieronder een nadere toelichting gegeven op de invulling van het normaal maatschappelijk risico voor ondernemingen bij tijdelijke infrastructurele maatregelen.

2. Normaal maatschappelijk risico voor ondernemingen bij tijdelijke infrastructurele maatregelen

De hiervoor genoemde methode vormt het uitgangspunt voor de bepalingen in de bijlage bij deze beleidsregel. Het is een gestandaardiseerde methode voor de beoordeling van aanvragen om nadeelcompensatie en het bepalen van het normaal maatschappelijk risico, in het bijzonder voor ondernemingen, in geval van tijdelijke inkomensschade ten gevolge van normale infrastructurele maatregelen.

De bedoeling van de methode is dat zowel de aanvrager als de Minister zelf een oordeel moet kunnen geven in de zogenaamde 'quick scan'-fase over de vraag of de omzetzaling of kostenverhoging de ingangsdrempel (een omzet- of kostendrempel) overstijgt. Dit betekent dat inschakeling van onafhankelijke deskundigen minder snel aan de orde is, omdat de 'quick scan' doorgaans zelf kan worden gedaan. Aanvullende deskundigheid voor de schadebegroting is dan naar verwachting niet nodig in die gevallen waarin de schade onder de bagateldrempels blijft, of de omzetzaling onder de omzetzaldrempel blijft. Op deze wijze kunnen zowel aanvrager als de Minister een eenvoudig hanteerbare minimumdrempel toepassen, waardoor een ondernemer snel weet wanneer een aanvraag niet kansrijk is en waardoor administratieve lasten door onnodige deskundigenadviezen worden voorkomen.

Dit zal anders zijn wanneer de aanvraag noopt tot een uitgebreid onderzoek, waarvoor de benodigde expertise niet bij de Minister aanwezig is. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de Minister niet in staat is de relevante feiten op een verantwoorde wijze te beoordelen of er zeer specifieke deskundigheid is benodigd. Daarvan is veelal sprake bij het vaststellen van de omvang van de schade. Gelet op de complexiteit van zaken waarbij de schade bestaat uit een kostenverhoging en bepaald moet worden of de kostenverhoging de kostendrempel overschrijdt, zullen voor deze gevallen doorgaans ook adviescommissies met financiële deskundigheid worden ingeschakeld. Dat geldt bij kostenverhogingen dus ook voor de beoordeling of de kostenstijging de ingangsdrempel overstijgt.

De methode bestaat uit een aantal stappen.

Stap 1: Eerst dient te worden vastgesteld of sprake is van een normale of niet-normale infrastructurele maatregel.

Stap 2: Vervolgens wordt beoordeeld of sprake is van zogenaamde bagatelschade.

Stap 3: Als een ondernemer schade lijdt en deze schade overstijgt de bagateldrempel, dan wordt beoordeeld of de gestelde omzetzaling of kostenverhoging een omzet- of kostendrempel overstijgt. Als dat het geval is, dan wordt een forfait toegepast om te bepalen of en, zo ja, welke schade voor vergoeding in aanmerking komt.

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VI, nr. 118.



Stap 4: Als sprake is van langdurige schade als gevolg van een tijdelijke infrastructurele maatregel, dan vergt het aspect 'duur van de schade' een afzonderlijke afweging.

Hieronder zal op de afzonderlijke stappen uitgebreider worden ingegaan.

Stap 1. Normale of niet-normale infrastructurele maatregel

Eerst dient te worden vastgesteld of sprake is van een normale of niet-normale infrastructurele maatregel. In aanvulling op hoofdstuk 3 van de toelichting bij de beleidsregel zal hieronder dit onderscheid nader worden toegelicht.

Afhankelijk van de kwalificering van de maatregel zal het normaal maatschappelijk risico ofwel via de bepalingen in artikel 3 of 4 van de bijlage worden bepaald, ofwel via de bepaling in artikel 5 van de bijlage bij de beleidsregel.

Normale maatschappelijke ontwikkeling

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. Voor infrastructurele maatregelen geldt in beginsel hetzelfde. Onder 'infrastructurele maatregel' wordt verstaan: maatregel die verband houdt met de aanleg, de wijziging, het beheer en het onderhoud van waterstaatswerken, autowegen, autosnelwegen en vaarwegen in beheer bij het Rijk of de aanleg en wijziging van hoofdspoorwegen. Met inbegrip van de daarin gelegen kunstwerken en wat verder naar zijn aard daartoe behoort.

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 personen mogen worden gelaten. Dat neemt niet weg dat zich feiten en omstandigheden kunnen voordoen, waardoor een individueel belang ten gevolge van een dergelijke maatregel zodanig zwaar wordt getroffen, dat het uit die maatregel voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van betrokkenen dient te blijven.'*¹⁴

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

¹⁴ ABRvS 29 mei 2002, AB 2003/108, m.nt. C.M. Bitter, ABRvS 14 juli 2004, AB 2005/214, m.nt. C.M. Bitter, ABRvS 29 september 2004, AB 2005/46, m.nt. K.J. de Graaf, en Rb. Leeuwarden 17 januari 2006, ECLI:NL:RBL:EE:AV0790.



omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien.¹⁵

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 diensgevolg gelede 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 plotse 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.¹⁶

Stap 2. Bagatelschade

De bagatelschade komt tot uitdrukking in enerzijds een absoluut bedrag van € 500,- voor een particulier. Schade die onder het absolute grensbedrag blijft, valt onder het normaal maatschappelijk risico en komt niet voor vergoeding in aanmerking.

Anderzijds geldt voor ondernemingen een bagateldrempel die tot uitdrukking komt in een minimumforfait dat niet voor vergoeding in aanmerking komt. Bij inkomenschade bestaat het minimumforfait uit een omzetsdaling van maximaal 2% van de normomzet, of een kostenstijging van maximaal 2% van de normkosten van een onderneming.

Schade voortvloeiend uit een zeer geringe omzetsdaling (kleiner of gelijk aan 2%) kan in de regel worden gezien als een bagatelschade, die ongeacht de aard van de schadeoorzaak onder het

¹⁵ ABRvS 11 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK2907, AB 2010/6, m.nt. B.P.M. van Ravels en ABRvS 8 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9769, AB 2013/187, m.nt. W.J. van Doorn-Hoekveld.

¹⁶ ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2052.



algemene normale maatschappelijke risico en dus het algemene ondernemersrisico valt. Deze gedachte sluit ook aan bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁷, waarbij de Afdeling heeft aangegeven dat een geringe omzetzijging of kostenstijging sowieso onder het normaal maatschappelijk risico valt. 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, 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.¹⁸ 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.¹⁹

In geval van inkomensschade blijft schade die voortvloeit uit een omzetzijging van maximaal 2% van de normomzet van een onderneming dus altijd voor eigen rekening.²⁰ De normomzet kan worden bepaald aan de hand van in het verleden gerealiseerde omzetten. Daarvoor wordt eerst de referentieperiode vastgesteld. In de praktijk wordt vaak een referentieperiode gehanteerd van drie aan de schadepriode voorafgaande jaren. Als de drie voorafgaande jaren geen representatieve jaren zijn, komt het ook voor dat van een langere of kortere periode wordt uitgegaan. In voorkomend geval kan een inflatiecorrectie plaatsvinden, met behulp waarvan de in het verleden gerealiseerde omzetten worden omgerekend naar een peildatum voorafgaand aan het eerste schadejaar. Om vervolgens te komen tot de invulling van de normomzet, kan het berekende gemiddelde en de voor inflatie gecorrigeerde omzet uit de referentieperiode via een branchecorrectie omgerekend worden naar het omzetzijniveau dat kan worden beschouwd als de omzet die naar redelijke verwachting had kunnen worden behaald, indien de schadeveroorzakende gebeurtenis niet had plaatsgevonden, oftewel de normomzet. De normomzet wordt berekend als een gemiddelde op jaarbasis. Als de normomzet ook op een andere wijze gemotiveerd kan worden bepaald, sluit de beleidsregel dat niet uit.

Aangezien in de bijlage bij de beleidsregel voor de bepaling van het normale maatschappelijke risico bij nadeelcompensatie drempels op basis van zowel omzet als kosten worden gehanteerd, is deze methode ook doorgetrokken in de bagatelregeling. In geval van inkomensschade blijft schade die voortvloeit uit een kostenstijging van maximaal 2% van de normkosten van een onderneming dus altijd voor eigen rekening. Daarbij is gemeend dat ook een minimale kostenstijging als bagateldrempel moet worden opgenomen, dit in het geval er geen sprake is van schade ten gevolge van een omzetzijging, maar ten gevolge van een kostenstijging, zoals veelal bij omrijnschade het geval is. Voor het bepalen van de normkosten geldt als basis dat de normkosten het gemiddelde is van de totale bedrijfskosten (vast en variabel) van de afgelopen 3 jaar.

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.²¹ 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.²²

Stap 3. Omzet- of kostendrempel en toepassen forfait (quick scan)

Binnen stap 3 worden twee fasen onderscheiden (hierna ook: fase 1 en fase 2).

In fase 1 fungeert ofwel een omzetzijdrempel, ofwel een kostendrempel, als ingangsdrempel, waarbij wordt nagegaan of de ondernemer een zodanige omzetzijging of kostenverhoging heeft ondervonden dat deze boven de omzet- of kostendrempel uitstijgt. De drempel stelt de aanvrager in de gelegenheid een 'quick scan' te doen en derhalve relatief eenvoudig te beoordelen of een aanvraag om nadeelcompensatie zinvol is. Ook de Minister kan aan de hand van de drempel beoordelen of een ingediende aanvraag verder in behandeling moet worden genomen of kan worden afgewezen.

Er wordt in fase 1 van stap 3 dus onderscheid gemaakt tussen een omzet- en een kostendrempel. Voor ondernemingen die een omzetzijging ondervinden als gevolg van een normale infrastructurele maatregel wordt een omzetzijdrempel toegepast en voor onderneming die een kostenverhoging

¹⁷ Zie ECLI:NL:RVS:2014:3378 en ECLI:NL:RVS:2014:2422

¹⁸ Zie ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:488 en ABRvS 31 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:558.

¹⁹ ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:336, overweging 4.3 en zie ook ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2865, overweging 9.2, waarin ook in het geval van een niet geheel normale maatschappelijke ontwikkeling verwezen wordt naar/vergelijking wordt gemaakt met een niet onredelijke drempel van ruim 2% van de jaaromzet.

²⁰ Zie ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:336.

²¹ Zie ABRvS 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3967.

²² ABRvS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2677.



ondervinden een kostendrempel. Voordat deze drempels worden toegelicht, worden eerst de begrippen (norm)brutowinstmarge en kostenstructuur toegelicht.

De begrippen (norm)brutowinstmarge en kostenstructuur

Voor de toepassing van de omzet- en kostendrempel dient de normbrutowinstmarge te worden bepaald. De brutowinst is het bedrag dat overblijft ter dekking van de bedrijfskosten (vaste en semi-vaste kosten) en nettowinst. De brutowinst wordt berekend door de omzet te verminderen met de inkoopwaarde van de afzet. De brutowinstmarge geeft aan welk percentage van de omzet overblijft als brutowinst voor een onderneming (brutowinst gedeeld door omzet). De normbrutowinstmarge is de gemiddelde brutowinstmarge die naar redelijke verwachting behaald zou zijn als de 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 in fase 1 van stap 3, 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 schadelijdende bedrijf. Hiermee wordt bereikt dat een extra deel vaste kosten wordt vergoed daar waar het nodig is (bij de bedrijven met een zware vaste kostenstructuur). Voor bedrijven met een hoge normbrutowinstmarge geldt dus een relatief lage drempel, zodat ze eerder in aanmerking komen voor mogelijke compensatie. Voor bedrijven die een lage normbrutowinstmarge hebben, geldt een relatief hoge drempel.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat een omzetsdaling of kostenverhoging niet gelijk is aan de daadwerkelijke schade voor de onderneming. Vaak gaat een omzetsdaling immers gepaard met een kostendaling, waardoor de daadwerkelijke schade lager is. Een deel van een kostenverhoging zal in veel gevallen kunnen worden doorberekend aan de klant. Bij de toepassing van de omzet- en kostendrempel kijkt de Minister echter naar de omzetsdaling of kostenverhoging op zich. Pas als de omzetsdaling of kostenverhoging de omzet- respectievelijk kostendrempel overstijgt, wordt bij de bepaling van het te vergoeden schadebedrag gekeken naar de daadwerkelijk geleden schade als gevolg van de omzetsdaling of kostenverhoging.

Fase 1: Omzetsdrempel bij tijdelijke omzetsdaling

Schade als gevolg van rechtmatige normale infrastructurele maatregelen, die de Minister heeft genomen uit hoofde van de publiekrechtelijke bevoegdheid dan wel taak, 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 aanvrager/ondernemer kan zelf met een 'quick scan' globaal de kans van slagen bepalen van een aanvraag om nadeelcompensatie. Daarvoor dient de aanvrager 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 aanvrager/ondernemer zelf:

- zijn normomzet (gemiddelde omzet van (doorgaans drie) voorafgaande jaren) berekenen;
- de omzetsdaling 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 omzetsdrempel voor het normaal ondernemersrisico bepalen.

De Minister kan – aan de hand van bovengenoemde door de ondernemer aan te leveren gegevens – de omzetsdaling aan de omzetsdrempel toetsen en zo beoordelen of de aanvraag verder in behandeling moet worden genomen of kan worden afgewezen. De hoogte van de omzetsdaling en de normbrutowinstmarge moeten daarvoor bekend zijn bij de Minister.

De omzetsdrempel 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 aanvrager als volgt:

Normbrutowinstmarge	Drempelpercentage omzetzdaling
0-36%	13%
36-65%	11%
65-100%	8%

Indien de omzetzdaling de omzetzdrempel overstijgt, wordt een forfait vastgesteld dat uitdrukking geeft aan het schadebedrag dat binnen het normaal ondernemersrisico valt volgens de formule: $\text{forfait} = (\text{normomzet} \times \text{normbrutowinstmarge}) \times n$, waarin 'n' al naar gelang de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de aanvrager als volgt bedraagt:

Normbrutowinstmarge	'n'
0-36%	13%
36-65%	11%
65-100%	8%

Zijn die gegevens bekend, dan kunnen zij worden gekoppeld aan één van de voorgenoemde 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 fase 2.

In fase 1 hoeft de schade niet exact te worden berekend en is geen deskundigenbijstand vereist, noch aan de zijde van de aanvrager, noch aan de zijde van de Minister.

Deze methode wijkt af van wat in de praktijk veelal gebruikelijk was. Er werd immers veelal reeds bij het beoordelen van een aanvraag een deskundige ingeschakeld. Het standaard inschakelen van deskundigen zal bij het hanteren van de ingangsdrempel niet altijd meer nodig zijn, al is denkbaar dat bij gerezen twijfel deskundigenbijstand wordt ingeroepen om te bezien of de gemaakte 'quick scan' correct is. Omdat in de eerste fase een precieze schadeberekening niet nodig is, is het echter geen bezwaar om geen deskundigen in te roepen die gedetailleerde kennis hebben van de manier waarop de schade moet worden begroot.

Fase 1: Kostendrempel bij tijdelijke kostenverhoging

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

Normbrutowinstmarge

Voor de meeste bedrijven kan de brutowinstmarge eenvoudig uit de jaarrekening worden opgemaakt. Dat is echter niet zonder meer het geval voor de ondernemingen waarvan schade vooral bestaat uit kostenverhogingen. Zo valt in de transportsector, anders dan in veel andere sectoren, de brutowinstmarge niet altijd rechtstreeks uit de jaarrekening af te leiden. De brutowinstmarge in de transportsector wordt niet alleen bepaald door de inkoopwaarde van de afzet, maar voor een belangrijk deel mede door andere posten uit de jaarrekening.

Hierbij moet gedacht worden aan posten als uitbesteed werk en variabele kosten. Er bestaat binnen de transportsector geen eenduidigheid over de vraag welke kosten als vast en welke als variabel kunnen worden aangemerkt, waardoor begrippen als brutowinstmarge, inkoopwaarde en variabele kosten niet eenduidig in jaarrekeningen worden gebruikt. Hoewel de informatie in jaarrekeningen in de transportsector dus kan verschillen van die in andere sectoren, betekent dat niet dat de hiervoor toegelichte methode voor deze sector niet bruikbaar is. Immers, de gegevens om de normbrutowinstmarge te bepalen zijn binnen een onderneming doorgaans wél beschikbaar.

Voor de toepassing van de bijlage bij 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 de 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 kostenverhoging bedraagt al naar gelang de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming van de aanvrager als volgt:

Normbrutowinstmarge	Drempelpercentage kostenverhoging
0-36%	4%
36-65%	6%
65-100%	8%

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.

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

Normbrutowinstmarge	'n'
0-36%	13%
36-65%	11%
65-100%	8%

Fase 2: Toepassen van forfait

Wanneer de Minister in fase 1 vaststelt dat de schade als gevolg van de omzetsdaling of de kostenverhoging boven de omzet- of kostendrempel uitstijgt, treedt een tweede fase in. In fase 2 vervult het forfait een rol. In deze fase is het wél nodig dat de Minister, eventueel mede aan de hand van (een) deskundige(n), de schade precies berekent. Daartoe moeten de omzetsdaling en brutowinstderving, maar ook factoren als eventuele kostenbesparingen, genoten voordelen en kosten van schadebeper-



king, 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 aanvrager dient te blijven.

Het hebben 'genomen' van de omzet- of kostendrempel betekent dus niet dat er per definitie een recht op schadevergoeding bestaat. Het betekent wel dat er een reële kans bestaat dat een deel van de schade wordt vergoed. In de tweede fase wordt berekend of en, zo ja, welk deel van de schade de ondernemer vergoed krijgt. De hoogte van het deel van de schade dat onder het normaal ondernemersrisico valt, wordt uitgedrukt in het forfait (absoluut bedrag). Dit bedrag komt niet voor vergoeding in aanmerking en wordt dus – voor zover de schade het forfait overstijgt – van de schade afgetrokken om te bepalen welk bedrag boven het normaal ondernemersrisico uitstijgt en voor vergoeding in aanmerking komt.

Bij het berekenen van het forfait speelt de normbrutowinstmarge een rol, zodat ook in fase 2 de kostenstructuur van de onderneming in overweging wordt genomen.

Om het normaal maatschappelijk risico bij normale infrastructurele maatregelen vast te stellen aan de hand van een forfait, wordt de volgende formule gehanteerd: $\text{forfait} = (\text{normomzet} \times \text{normbrutowinstpercentage}) \times 'n'$.

Bepalend voor de hoogte van het forfait is de factor 'n' (percentage). De hoogte van de factor 'n' hangt af van de normbrutowinstmarge (zie de voorgenoemde tabellen).

Opgemerkt wordt dat van een dubbele toets in stap 3 geen sprake is. De toepassing van de omzet- of kostendrempel (fase 1) fungeert immers als 'ingangsdrempel'. Als die drempel wordt overschreden, wordt in fase 2 gekeken naar de gehele door de onderneming geleden schade en wordt bepaald welk deel van de schade het normaal ondernemersrisico overstijgt.

Stap 4. 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, dan wel geen drempel, en een lager forfait worden gehanteerd. Dit ligt in de rede, omdat een tijdelijke omzetsdaling of kostenverhoging een grotere impact heeft op de onderneming naarmate deze tijdelijke omzetsdaling of kostenverhoging langer duurt. Dit is in lijn met de bestaande praktijk en de daarover bestaande jurisprudentie.²³

3. Samenvatting

Samengevat zal de omvang van het normaal ondernemersrisico dus op de volgende wijze worden beoordeeld:

Stap 1

- Is sprake van een normale infrastructurele maatregel?

Stap 2

- Is sprake van bagatelschade en wordt het minimumforfait overschreden?

Stap 3 (quick scan)

- 1e fase: wordt de omzet- of kostendrempel (ingangsdrempel) overschreden?
- 2e fase: wordt na overschrijding van de ingangsdrempel het forfait overschreden?

Stap 4

- Indien de maatregel langer dan twee jaar duurt: verlagen drempel en forfait.

Tot slot verdient opmerking dat de Minister bij toepassing van de beleidsregel en voorgestelde methode een inherente afwijkingsbevoegdheid heeft. De Minister kan op grond van artikel 4:84 van de Awb van de beleidsregel afwijken indien toepassing ervan gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

²³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2865 (Audio Design) en ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1650 (supermarkt Cassandraplein Eindhoven).



Artikelsgewijs

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In artikel 1 worden de begripsbepalingen gedefinieerd. Alle genoemde begrippen die geldbedragen betreffen, zijn exclusief btw. Voor de toelichting op de begripsomschrijvingen van (norm)brutowinstmarge en normomzet wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting van deze bijlage.

Artikel 1 bevat tevens een begripsomschrijving voor 'infrastructurele maatregel'. Onder infrastructuurele maatregel wordt verstaan: maatregel die verband houdt met de aanleg, de wijziging, het beheer en het onderhoud van waterstaatswerken, autowegen, autosnelwegen en vaarwegen in beheer bij het Rijk of de aanleg en wijziging van hoofdspoorwegen. Met inbegrip van de daarin gelegen kunstwerken en wat verder naar zijn aard daartoe behoort.

Onder hoofdspoorweg wordt verstaan een spoorweg als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Spoorwegwet.

Artikel 2. Normaal maatschappelijk risico voor ondernemingen

In dit artikel is de zogenaamde relatieve bagatelregeling vervat. Dit betekent dat schade door infrastructuurele maatregelen in ieder geval onder het normaal maatschappelijk risico valt, als die bestaat uit een omzetzdaling van maximaal 2% van de normomzet van een onderneming; dan wel uit een kostenstijging van maximaal 2% van de normkosten van een onderneming. Voor een toelichting over deze bagatelregeling wordt verwezen naar Stap 2 in het algemene deel van de toelichting van deze bijlage.

Artikel 3 en artikel 4. Ondernemersrisico en tijdelijke omzetzdaling of tijdelijke kostenverhoging door normale infrastructuurele maatregelen

In de artikelen 3 en 4 is de methode opgenomen ter berekening van het deel van de schade dat tot het normaal ondernemersrisico behoort in geval van tijdelijke omzetzdaling of kostenverhoging ten gevolge van normale infrastructuurele maatregelen. Voor een toelichting over deze methode wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting van deze bijlage.

In het tweede lid van beide artikelen is bepaald hoe de omzetzdremmel respectievelijk de kostendremmel wordt bepaald. De omzetzdremmel wordt bepaald door de normomzet te vermenigvuldigen met het 'drempelpercentage omzetzdaling'. De kostendremmel wordt bepaald door de normkosten te vermenigvuldigen met het 'drempelpercentage kostenverhoging'. In beide gevallen zijn drie percentages genoemd. Welk van de drie genoemde drempelpercentages van toepassing is, hangt af van de hoogte van de normbrutowinstmarge van de onderneming. Naarmate de onderneming een hogere normbrutowinstmarge heeft, is het drempelpercentage omzetzdaling lager en het drempelpercentage kostenstijging hoger. De drempelpercentages zijn gelijk aan de percentages die in de handleiding zijn voorgesteld.

De categorieverdelingen in de tabellen van artikel 3, tweede en derde lid, en artikel 4, tweede en derde lid, wijken af van het voorstel in de handleiding. In de handleiding zijn de categorieën 0-35%, 36-64% en 65-100% onderscheiden. 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.

Over de te hanteren percentages voor factor 'n' in het derde lid van de artikelen 3 en 4 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 het bedrijf 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%

Voor de twee categorieën met de hoogste normbrutowinstmarges wordt in deze beleidsregel een factor 'n' van 8% respectievelijk 11% gehanteerd. Dit past binnen de bandbreedte die de handleiding



voorstelt en is voor de aanvrager/ondernemer het meest gunstige percentage uit die bandbreedte. Voor de categorie met de laagste normbrutowinstmarge is in deze beleidsregel, in afwijking van de handleiding, een factor 'n' van 13% opgenomen. Dit percentage is opgenomen voor eenduidigheid; het is gelijk aan het hoogste percentage van het drempelpercentage omzetzaling uit artikel 3, tweede lid. Ook is dit ten opzichte van de voorgestelde percentages uit de handleiding in het voordeel van de aanvrager/ ondernemer. Hier is ook de bovengenoemde afrondingskwestie verwerkt in de percentages van de normbrutowinstmarge.

Artikel 5. Ondernemersrisico en tijdelijke omzetzaling of tijdelijke kostenverhoging door niet-normale infrastructurele maatregelen

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 bestaande uit een omzetzaling van maximaal 2% van de normomzet, of een kostenstijging van maximaal 2% van de normkosten. Als hiervan sprake is, kan de Minister 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.

Artikel 6. Langdurige tijdelijke schade

In het geval dat de schade zich langer dan twee jaar voordoet, kunnen lagere drempelpercentages en forfaits gehanteerd worden of kan de drempel op '0' worden gezet. De Minister stelt die lagere percentages en forfaits per geval vast. Zie hierover Stap 4 van het algemene deel van de toelichting bij deze bijlage.