

TOELICHTING BIJ ALGEMENE NADEELCOMPENSATIE VERORDENING GEMEENTE GRONINGEN

ALGEMENE TOELICHTING

1.1 Inleiding

Nadeelcompensatie in Nederland is een (vooralsnog) niet wettelijk geregelde verplichting van de overheid om schadevergoeding te betalen bij rechtmatig handelen. De basis van deze schadevergoedingsplicht berust op een beginsel uit de rechtspraak, namelijk dat een bestuursorgaan, onder voorwaarden, verplicht is tot het vergoeden van *onevenredige nadelen* die het *rechtmatig overheidshandelen* in het kader van de *uitoefening van een publiekrechtelijke taak* bij belanghebbenden heeft veroorzaakt (égalitébeginsel). De plicht tot nadeelcompensatie is dus ontleend aan het égalitébeginsel. Het gaat hier om een juridische aanspraak, niet om een gunst. De grondgedachte bij dit beginsel is dat de publieke lasten evenredig over de burgers verdeeld moeten worden.

Een zekere mate van overlast of financieel nadeel ten gevolge van rechtmatig overheidshandelen dient te worden beschouwd als een normale maatschappelijke gebeurtenis, waarmee iedereen kan worden geconfronteerd. Vooropgesteld wordt dat de overheid niet verplicht is om iedere schade die zij in de rechtmatige uitoefening van haar publieke taken veroorzaakt, (in zijn geheel) te vergoeden. Dat ingrijpen van de overheid voor sommige burgers en ondernemingen nadelige gevolgen kan hebben, is onvermijdelijk. Daarbij mag van de betrokkenen én van de overheid worden verwacht dat zij proberen het eventuele nadeel waar mogelijk te beperken of te voorkomen. Dit neemt niet weg dat zich feiten en omstandigheden kunnen voordoen waardoor een individueel belang ten gevolge van een feitelijke handeling of maatregel dermate zwaar wordt getroffen dat dit nadeel redelijkerwijs niet ten laste van de getroffene kan blijven.

1.2 Reden om verordening vast te stellen

In Groningen bestaat wel een specifieke regeling voor schade als gevolg van (de werkzaamheden van) de Damsterdiepgarage. Deze verordening geldt echter niet voor andere schadeveroorzakende handelingen of besluiten. Voor zowel de burgers van Groningen, als voor de gemeente zelf, is het van belang dat er een laagdrempelige en eenduidige regeling komt voor de gehele gemeente.

1) een algemene regeling draagt bij aan een éénduidige wijze van behandeling

Door het in het leven roepen van een Algemene Nadeelcompensatie Verordening gemeente Groningen (hierna: ANVG) wordt bereikt dat burgers en ondernemers weten aan de hand van welke criteria een verzoek om nadeelcompensatie wordt beoordeeld en waar een verzoek om nadeelcompensatie moet worden ingediend. Voorkomen moet worden dat burgers zelf hun weg moeten vinden binnen de gemeente Groningen, met als risico dat verschillende onderdelen van het concern een burger onnodig doorverwijzen. Voorts moet worden voorkomen dat dienstonderdelen eigen regelingen gaan vaststellen met elk een eigen behandelingsmethodiek en afwijkende inhoudelijke afwegingscriteria. Het bestaan van verschillende regelingen op het gebied van nadeelcompensatie binnen de gemeente, dan wel het geheel ontbreken daarvan, kan leiden tot rechtsongelijkheid. De vaststelling van een ANVG voorkomt onvoldoende deskundig optreden door de verschillende gemeentelijke onderdelen en bevordert het bundelen van expertise.

2) een algemene regeling draagt bij aan een laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbeschermingprocedure

Het invoeren van een algemene regeling leidt ertoe dat een publiekrechtelijke grondslag ontstaat voor schadebesluiten, ook als de schade veroorzaakt is door feitelijk handelen. Dit heeft tot gevolg dat de burger in beginsel bij de bestuursrechter terecht komt, waarmee zowel de burger als de overheid hoge advocaatkosten besparen. Een algemene regeling waarborgt daarmee een betere, goedkopere en eenduidige rechtsbescherming. Daarbij is het van belang dat de burger wat betreft nadeelcompensatie - anders dan wanneer het gaat om onrechtmatig overheidshandelen - geen vrije keuze heeft om de civielrechtelijke weg te bewandelen als er een rechtsgang openstaat bij de bestuursrechter (of heeft opengestaan).

1.3 Reikwijdte en uitgangspunten

Bij nadeelcompensatie wordt voor het schadebegrip aansluiting gezocht bij artikel 6:96 van het BW, de vermogensschade. Deze kan bestaan uit geleden verlies en gedeelde winst (het achterwege blijven van vermogensvermeerdering), alsmede de redelijke kosten van schadebeperking, schadevoorkoming en schadevaststelling.

Schade is een verslechtering of een vermindering ten opzichte van een bepaalde toestand, waarbij die vermindering aan een bepaald object (het vermogen of iets anders) wordt gerelateerd. Daaruit valt af te leiden dat de schade zich slechts laat vaststellen door een vergelijking te maken; het gaat om vermindering ten opzichte van een bepaalde toestand. Het gaat om een vergelijking tussen de financiële situatie waarin een persoon of instelling zich thans bevindt en de (hypothetische) financiële situatie waarin deze zich zou hebben bevonden indien de bewuste schadeveroorzakende gedraging achterwege zou zijn gebleven. Aan de hand van die vergelijking kan een indruk van het bestaan van schade en de omvang daarvan worden verkregen.

Het recht op nadeelcompensatie op basis van deze verordening strekt zich slechts uit tot situaties waarin aan het schadeveroorzakende handelen een rechtmatige afweging van belangen is voorafgegaan en dus ook *kon* voorafgaan. Deze relatie tussen art. 3:4 lid 2 Awb en het *égalité*beginsel is in vaste jurisprudentie gelegd.

Aangezien het *égalité*beginsel het belangrijkste 'dragende' principe is achter de ANVG is dit materiële verband tussen het *égalité*beginsel en art. 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) ook in de tekst van de verordening tot uitdrukking gebracht. Waar het gaat om de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, ligt aan de schade per definitie een (rechtmatige) afweging van belangen ten grondslag. Echter ook bij de uitoefening van publieke taken in de vorm van feitelijk handelen kan het verband met art. 3:4 lid 2 Awb worden gelegd. Wanneer bijvoorbeeld in het kader van de gemeentelijke vervoerstaak sprake is van het verleggen van een tram- of buslijn en een ondernemer daarvan nadeel ondervindt wegens afname aantal bezoekers, dan is ook deze schade het gevolg van een belangenafweging (vgl. art. 3:1 lid 2 Awb). Dat het om feitelijk handelen gaat, maakt daarbij geen verschil: ook dan is de *égalité* zonder meer van toepassing.

De verordening is van toepassing indien de schade wordt veroorzaakt in de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak. Feitelijke handelingen, beschikkingen, besluiten van algemene strekking, beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften, kunnen een schadeoorzaak vormen naar aanleiding waarvan een schadeverzoek kan worden ingediend.

Voorbeelden zijn infrastructurele projecten van een zekere omvang en duur. Daarnaast kan worden gedacht aan de verlening van een vergunning voor een groot evenement of de intrekking van bijvoorbeeld een ligplaatsvergunning of exploitatievergunning wegens gewijzigde inzichten of omstandigheden.

Onder deze ANVG kan ook de aantasting van het woongenot ten gevolge van (ernstige) overlast vallen. Die overlast moet wel in een geldsom zijn uit te drukken.

1.4 Relatie met andere regelgeving en beleid

Bij het opstellen van deze ANVG is aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel "Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten". In dit wetsvoorstel staan nieuwe regels voor het overheidsaansprakelijkheidsrecht. Het wetsvoorstel bevat een algemene grondslag voor de vergoeding van schade door rechtmatig overheidsoptreden en is een codificatie van de bevoegdheid tot het toekennen van nadeelcompensatie in de Awb.