

Toelichting Verordening nadeelcompensatie gemeente Horst aan de Maas 2022

Algemeen

Schadeveroorzakende besluiten onder de Wet ruimtelijke ordening

Onder de huidige wetgeving wordt volgens artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) aan degene die in de vorm van vermindering van de waarde van een onroerende zaak of door inkomensderving schade lijdt als gevolg van een planologische maatregel, op aanvraag een tegemoetkoming in de planschade toegekend. Toekenning van tegemoetkoming in de schade vindt dan plaats voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

Voor de vaststelling van de hoogte van planschade wordt uitgegaan van een vergelijking van planologische regimes. In de meeste gevallen zal het gaan om een vergelijking tussen de maximale mogelijkheden onder het oude en het nieuwe bestemmingsplan. Met de invoering van de Omgevingswet en in samenhang hiermee de invoering van de nadeelcompensatieregeling in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht, zal dit recht op schadevergoeding – met inachtneming van het overgangsrecht – op termijn ingrijpend veranderen.

Omgevingswet: grondslag verzoek om schadevergoeding

De inwerkingtreding van de Omgevingswet en de nadeelcompensatieregeling van titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), is voorzien op 1 juli 2022. Dit wetsvoorstel, dat strekt tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten, staat in het teken van twee belangrijke stelselwijzigingen: de bundeling en uniformering van het omgevingsrecht door middel van de nieuwe Omgevingswet en de codificatie en harmonisatie van het nadeelcompensatierecht via de Wet nadeelcompensatie.

De stelselwijzigingen in het omgevingsrecht en het nadeelcompensatierecht hangen deels met elkaar samen. In de Omgevingswet is in Afdeling 15.1 een nadeelcompensatie-regeling opgenomen die aansluit op de generieke regeling uit de Awb. In titel 4.5 van de Awb worden bestaande regelingen voor nadeelcompensatie in verschillende wetten en buitenwettelijke regelingen samengevoegd en geharmoniseerd. Titel 4.5 van de Awb voorziet in een algemene regeling van de vergoeding (of tegemoetkoming) van schade door rechtmatig overheids handelen. Daarbij kan worden gedacht aan verzoeken wegens winst- of inkomstenderving, gedeerde huurinkomsten, of de lagere opbrengst bij de verkoop van een bedrijf of een woning.

Onder de Omgevingswet wordt de planologische vergelijking losgelaten. Er wordt zoveel mogelijk gekeken naar wat er feitelijk was en wat er feitelijk wordt gerealiseerd. Er wordt dus niet langer naar de maximale mogelijkheden van het ruimtelijke plan gekeken, maar naar de mogelijkheden die de omgevingsvergunning biedt of zelfs het moment waarop de feitelijke uitvoering begint.

Is een omgevingsvergunning vereist voor een activiteit, dan geldt de omgevingsvergunning als schadeveroorzakend besluit. Stel dat een omgevingsplan is gewijzigd, maar voor de betreffende ontwikkeling is ook een omgevingsvergunning vereist, dan moet dus worden gewacht met het verzoek tot nadeelcompensatie totdat de omgevingsvergunning is verleend, gewijzigd, ingetrokken of geweigerd. Is er geen omgevingsvergunning vereist, dan kan vaak pas nadeelcompensatie worden verzocht nadat met de activiteit, bijvoorbeeld de bouw van een nabij gelegen woning, is begonnen.

Nieuw is dat ook schadevergoeding kan worden gevraagd voor feitelijke uitvoeringswerkzaamheden door of in opdracht van de gemeente. Denk aan onderhoudswerkzaamheden aan wegen.

De Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade gemeente Horst aan de Maas 2010 blijft voorlopig nog gelden

Onder het huidig recht is het mogelijk om binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van bijvoorbeeld een bestemmingsplan een verzoek om planschade in te dienen. Uiteraard kunnen bestemmingsplannen tot vlak voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vastgesteld. Als een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd dan kan de bestemmingsplanprocedure nog worden afgerond. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan het afronden van de bestemmingsplanprocedure (op grond van de huidige Wet ruimtelijke ordening) nog enige tijd voortduren. Vervolgens kan binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van dat vaststellingsbesluit nog een planschadeverzoek worden ingediend. Op die verzoeken is het oude recht nog van toepassing. In die zin blijft de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade gemeente Horst aan de Maas 2010 nog een aantal jaren relevant voor het afhandelen van verzoeken.

Overgangsrecht bij planschade

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

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader behandeld. Bij de definiëring van de begrippen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Omgevingswet en de Awb en voor zover dit noodzakelijk werd geacht is een aanvulling gegeven.

Nadeelcompensatie binnen de Omgevingswet gaat over besluiten of maatregelen:

- die rechtstreeks werkende rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven bevatten;
- die rechtstreeks gevolgen hebben voor burgers en bedrijven door verandering van de fysieke leefomgeving.

Artikel 2. Toepassingsbereik

Deze verordening heeft betrekking op aanvragen om schadevergoeding vanwege een rechtmatige overheidsdaad. Het gaat om nadeelcompensatie als bedoeld in titel 4.5 van de Awb en Afdeling 15.1 van de Ow. De schadeoorzaken zijn limitatief opgesomd in artikel 15.1 van de Omgevingswet. Dit betekent dat de wet de schadeoorzaken uitputtend regelt. Er zijn dus geen andere schadeoorzaken mogelijk dan die in de Omgevingswet staan. Staat een schadeoorzaak niet in artikel 15.1 dan is voor taken en bevoegdheden van de Omgevingswet ook de Awb-regeling niet mogelijk.

Schadeorzaken zijn bijvoorbeeld:

- een omgevingsvergunning of het weigeren daarvan;
- een projectbesluit;
- een regel in het omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. Deze moeten rechtstreekse rechten of verplichtingen voor burgers en bedrijven bevatten;
- een maatwerkvoorschrift;
- een programma dat een rechtstreekse titel is voor activiteiten, zoals een beheerplan voor een Natura 2000-gebied.

Omgevingsvisies en instructieregels zijn bijvoorbeeld geen schadeorzaken. Deze instrumenten hebben geen rechtstreekse rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven. Het kan voorkomen dat schade door meerdere overheden wordt veroorzaakt, bijvoorbeeld zowel de gemeente als het waterschap. In deze bepaling wordt verduidelijkt dat de aanvrager in dat geval het juiste loket kiest. Het gaat in deze verordening om schade waarvan door de aanvrager wordt gesteld dat die wordt veroorzaakt door een bestuursorgaan van de gemeente. Hierop bestaat een uitzondering. Dat betreft de situatie waarbij de aanvraag om schadevergoeding betrekking heeft op een besluit ter uitvoering van een projectbesluit. Op die situatie is de regeling van artikel 15.8 van de Omgevingswet van toepassing. Daarin is geregeld dat het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld het bestuursorgaan is dat de schadevergoeding toekent.

Artikel 3. Opdrachtverstrekking

Het college dient binnen twaalf weken¹ nadat de aanvraag volledig is ingediend, een opdracht te verstrekken aan één of meerdere adviseurs als bedoeld in artikel 6 van deze Verordening, om ter zake van een aanvraag advies uit te brengen, tenzij toepassing wordt gegeven aan artikel 6, derde lid van deze Verordening. De opdracht wordt niet eerder verstrekt dan nadat de termijn om te wraken is verstreken en er geen verzoeken tot wraking zijn ingediend, dan wel door het college afwijzend is beslist over een ingediend verzoek tot wraking.

Artikel 4. Heffen recht

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding wordt een recht geheven. De figuur van de heffing is in artikel 4:128 van de Awb geïntroduceerd om te voorkomen dat er al te lichtvaardig wordt overgegaan tot indiening van een aanvraag om schadevergoeding. Het recht bedraagt maximaal € 500,-. Als het recht niet wordt voldaan, wordt de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling gesteld. Bij toewijzen van de aanvraag wordt het toe te kennen bedrag verhoogd met het geheven recht (artikel 4:129, aanhef en onder c, van de Awb).

Artikel 5. Aanvraag

Eerste lid

De aanvraag kan worden aangeleverd via het aanvraagformulier nadeelcompensatie. Dit is echter niet verplicht. Een aanvrager kan er ook voor kiezen een schriftelijk verzoek in te dienen bij het college. In artikel 4:2 van de Awb is vastgelegd dat een aanvraag wordt ondertekend en ten minste bevat: (a) de naam en het adres van de aanvrager, (b) de dagtekening en (c) een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd. In artikel 4:127 van de Awb is vastgelegd dat de aanvraag mede bevat: (d) een aanduiding van de schadeveroorzakende gebeurtenis en (e) een opgave van de aard van de geleden of te lijden schade.

¹ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het om termijnen van orde gaat.

Verder verschaft de aanvrager de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. De artikelen 4:2 en 4:127 van de Awb bevatten een grondslag voor de aanvraagvereisten voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding. Het standaard aanvraagformulier nadeelcompensatie bevordert dat aanvrager voldoet aan de aanvraagvereisten. Als niet aan de aanvraagvereisten wordt voldaan kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

Tweede lid

Hier zijn aanvullende eisen ten aanzien van schadeclaims wegens winst- of inkomstenderving of gedeelde huurinkomsten opgenomen.

Artikel 6. Adviseur of Adviescommissie

Eerste en tweede lid

In dit artikel is voorzien in de mogelijkheid om de gemeentelijke deskundigheid naar aanleiding van een ingekomen aanvraag om schadevergoeding aan te vullen. Uitgangspunt is dat in de gemeente voldoende deskundigheid aanwezig is om aanvragen om schadevergoeding te kunnen beoordelen. Alleen als het nodig is, wordt advies ingewonnen bij een adviescommissie. Dit uitgangspunt komt ook tot uitdrukking in het tweede lid. Daarin is vastgelegd in welke situaties in ieder geval geen advies bij een adviescommissie wordt ingewonnen. Als een adviescommissie wordt ingeschakeld, betekent dit niet automatisch dat deze wordt gevraagd over de hele aanvraag te adviseren.

De adviseur(s) zijn adviseurs als bedoeld in artikel 3:5 van de Awb en vormen een adviescommissie als bedoeld in artikel 4:130 van de Awb. Dit betekent dat moet worden voldaan aan de vereisten van dat artikel, waaronder een onafhankelijk voorzitter. Bij het afhandelen van aanvragen waarbij adviseur(s) zijn aangewezen bedraagt de beslistermijn maximaal zes maanden in plaats van de reguliere termijn van acht weken. Die termijn kan eenmaal met ten hoogste zes maanden worden verdaagd (artikel 4:130 van de Awb).

Derde lid

Vooropgesteld wordt dat de overheid niet verplicht is om iedere schade die zij in de rechtmatige uitoefening van haar publieke taken veroorzaakt, in zijn geheel te vergoeden. Dat overheidsingrijpen voor sommige burgers en ondernemingen nadelige gevolgen kan hebben, is namelijk onvermijdelijk. In het derde lid, onder d, is een bedrag opgenomen. Dit bedrag fungeert als bagateldrempel en hoeft er geen advies te worden ingewonnen bij aanvragen tot € 1.000,-. Dat wil zeggen dat schade beneden deze bagateldrempel niet voor vergoeding in aanmerking komt. De aanvragen hoeven dus niet in behandeling te worden genomen en de betreffende claims kunnen direct worden afgewezen.

Tot op zekere hoogte moeten burgers en bedrijven de nadelige gevolgen van het overheidsingrijpen accepteren. Concreet betekent dit dat nadelige gevolgen vanwege het normaal maatschappelijk risico (hierna: n.m.r.) voor eigen rekening blijven. Het normaal maatschappelijk risico is een soort 'eigen risico'. Burgers en bedrijven die door rechtmatig overheidsoptreden schade lijden die uitgaat boven het n.m.r. en in vergelijking tot anderen onevenredig zwaar worden getroffen, kunnen desgevraagd schadevergoeding ontvangen (artikel 4:126 van de Awb). De hoogte daarvan moet in zo'n geval redelijk zijn. De schadevergoeding dekt dus niet vanzelfsprekend de volledige schade. Een deel van de schade zal altijd voor eigen rekening blijven. Onder de Omgevingswet is er een vast forfait bij waardedaling van een onroerende zaak van 4%. Dit is nader uitgewerkt in artikel 15.7 Omgevingswet.

Vierde lid

Een adviescommissie bestaat, afhankelijk van de behoefte, uit een of meer deskundige adviseur(s). Bij zaken die betrekking hebben op inkomstenderving 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.

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. Dat moet dan wel goed worden 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).

Vijfde lid

Uit artikel 4:130, eerste lid, van de Awb volgt dat een bestuursorgaan een adviescommissie kan inschakelen voor het beoordelen van aanvragen om schadevergoeding die bij dit bestuursorgaan zijn ingediend. Voor de gemeente betekent dit dat het college een adviescommissie kan instellen. Er zijn twee mogelijkheden:

- a. het benoemen van een vaste commissie: in dat geval worden de deskundigen benoemd door burgemeester en wethouders, of
- b. voor advisering met betrekking tot een of meer aanvragen: in dat geval worden de deskundigen benoemd door het bestuursorgaan dat de betreffende aanvragen behandelt.

Artikel 7. Deskundigheid en onafhankelijkheid

Eerste lid

Om de deskundigheid van de adviseurs te waarborgen is in het eerste lid bepaald dat het college alvorens zij tot aanwijzing van een persoon als adviseur overgaat, kan verlangen dat deze persoon aantoonbaar op grond van opleiding en ervaring deskundig te zijn met tot de in artikel 6, vierde lid genoemde aspecten waarop hij of zij de aanvraag dient te beoordelen.

Tweede lid

In aansluiting op artikel 3:5, eerste lid, Awb waaruit voortvloeit dat een adviseur niet werkzaam mag zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan waaraan wordt geadviseerd, wordt in dit lid bepaald dat de adviseur niet werkzaam mag zijn onder verantwoordelijkheid van de gemeente en evenmin betrokken mag zijn bij een schadeoorzaak waarop de aanvraag is gebaseerd.

Artikel 8. Procedure

Eerste lid

De procedure en bijbehorende beslistermijnen voor het tot stand komen van het besluit op de aanvraag om schadevergoeding zijn uitputtend geregeld in de Awb. Aanvullend hierop is vastgelegd dat het college de aanvrager en belanghebbenden informeert als advies wordt ingewonnen bij een adviescommissie. De opdracht aan de adviseur(s) kan ook worden ingetrokken. In dat geval worden de aanvrager en belanghebbenden daar ook over geïnformeerd.

Tweede lid

Op de voorbereiding van het besluit op een aanvraag om schadevergoeding is de Awb van toepassing, waaronder de bepalingen over de voorbereiding van besluiten (hoofdstuk 4 van de Awb). Dat betekent onder andere dat de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb van toepassing zijn op grond waarvan de aanvrager en eventuele belanghebbenden, binnen de daar opgenomen kaders, in de gelegenheid worden gesteld om voorafgaand aan de beslissing op de aanvraag te worden gehoord. In het tweede lid is verduidelijkt welke partijen naast de aanvrager kunnen worden gehoord. Dat zijn voor zover van toepassing degenen met wie een schadeverhaalsovereenkomst is gesloten en, als sprake is van een schadeveroorzakend besluit naar aanleiding van een aanvraag: de aanvrager van dat besluit of degene die de toegestane activiteit verricht. Die zienswijze kan naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren worden gebracht (artikel 4:9 van de Awb).

Artikel 9. Werkwijze adviseur of adviescommissie

Dit artikel geeft de wijze weer waarop de aanvrager, eventuele andere betrokken bestuursorganen en andere belanghebbenden als bedoeld in artikel 8, eerste en tweede lid van de Verordening onder verslaglegging worden gehoord en bij de opstelling van het advies worden betrokken. Tevens worden de hiervoor geldende termijnen vastgelegd.

In het eerste lid is bepaald dat vanuit de gemeente bijstand wordt verleend aan de adviseur of adviescommissie door alle voorhanden zijnde informatie met betrekking tot de aanvraag om schadevergoeding ter beschikking te stellen. Daarnaast worden alle bescheiden die naar het oordeel van de adviseur of van de adviescommissie nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag aan hen ter beschikking gesteld. Het tweede, derde, vierde en vijfde lid bevatten regels over achtereenvolgens de hoorzitting, de bezichtiging en de taxatie.

Het zesde lid bepaalt dat het conceptadvies binnen zestien weken na de dagtekening van de opdracht aan de adviseur of van de adviescommissie, aan de gemeente, aanvrager en eventueel andere bestuursorganen en andere belanghebbenden wordt toegezonden.

In het zevende lid wordt bepaald dat de gemeente, aanvrager en eventueel andere bestuursorganen en andere belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om binnen vier weken schriftelijk op het conceptadvies te reageren.

Het achtste lid bepaalt de termijn voor het uitbrengen van het advies aan het college.

Artikel 10. Uitbetaling

In deze bepaling is de uiterste betaaltermijn vastgelegd. Als een aanvraag om schadevergoeding geheel of gedeeltelijk wordt toegekend, wordt het betreffende bedrag uiterlijk bij het onherroepelijk worden van het toekenningsbesluit uitbetaald. Dus na afronding van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

Artikel 11. Inwerkingtreding en citeertitel

Eerste lid

Deze verordening treedt in werking tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de nadeelcompensatieregeling, Titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Met de inwerkingtreding van deze Verordening vervalt niet tegelijkertijd de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade gemeente Horst aan de Maas 2010.

Onder het huidig recht is het mogelijk om binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van bijvoorbeeld een bestemmingsplan een verzoek om planschade in te dienen. Uiteraard kunnen bestemmingsplannen tot vlak voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vastgesteld. Als een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd dan kan de bestemmingsplanprocedure nog worden afgerond. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan dit nog enkele jaren voortduren. Vervolgens kan binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van dat vaststellingsbesluit nog een planschadeverzoek worden ingediend. Op die verzoeken is het oude recht nog van toepassing. In die zin blijft de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade gemeente Horst aan de Maas 2010 nog een aantal jaar relevant voor het afhandelen van verzoeken.

Tweede lid

Mede ter onderscheiding van de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade gemeente Horst aan de Maas 2010, is de Verordening nadeelcompensatie gemeente Horst aan de Maas 2022, tevens voorzien van een jaartal.