

Nota van toelichting bij de Verordening nadeelcompensatie gemeente Amstelveen

Zaaknummer: Z22-075168, D22-318119

Datum: 26 oktober 2022

Algemeen

Nadeelcompensatieregeling Algemene wet bestuursrecht en Omgevingswet

Titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) voorziet in een algemene regeling ten aanzien van de vergoeding (of tegemoetkoming) van schade veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen. Daarbij kan worden gedacht aan verzoeken wegens winst- of inkomstenderving, gedeelde huurinkomsten, of de lagere opbrengst bij de verkoop van een bedrijf of een onroerende zaak.

In afdeling 15.1 van de Omgevingswet (hierna: Ow) is een nadeelcompensatieregeling opgenomen die aansluit op de generieke regeling uit de Awb.

Normaal maatschappelijk risico

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. Tot op zekere hoogte moeten deze gevolgen dus worden geaccepteerd (normaal maatschappelijk risico (hierna: nmr)). Burgers die door rechtmatig overheidsoptreden schade lijden die uitgaat boven het nmr 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.

Keuze voor verordening

Er is voor gekozen om nadeelcompensatie uit te werken in een verordening en niet in een beleidsregel. Reden hiervoor is dat het heffen van een recht bij wettelijk voorschrift moet (zie artikel 4:128, eerste lid, van de Awb) en dat de adviescommissie zo een solide basis krijgt. In de verordening is dan ook het heffen van een recht en het instellen van een adviescommissie geregeld. Tevens wordt het niet wenselijk geacht om het heffen van dit recht op te nemen in de legesverordening, maar in een verordening nadeelcompensatie. In artikel 229 van de Gemeentewet wordt gesproken over het heffen van rechten. Daarbij worden 'door het gemeentebestuur verstrekte diensten' genoemd. Bij het heffen van het recht bij een aanvraag om nadeelcompensatie gaat het echter niet om een dienst, maar om gemeentelijke aansprakelijkheid. Er is geen reden om de legesverordening te verruimen tot heffing van leges en andere rechten. Er is namelijk geen sprake van een belastingheffing, maar van een financiële drempel om lichtvaardige aanvragen om schadevergoeding tegen te gaan.

Een adviescommissie zou wel in beleidsregels geregeld kunnen worden, maar omdat het heffen van een recht bij wettelijk voorschrift moet en dus niet in een beleidsregel kan worden opgenomen, geeft het duidelijkheid om alle artikelen over nadeelcompensatie bij elkaar te houden en daarmee te kiezen voor een verordening nadeelcompensatie. Zo is het ook kenbaar voor de burgers in welke gevallen en welke vorm de adviescommissie wordt betrokken bij de afhandeling van aanvragen om schadevergoeding. Een andere reden om de adviescommissie in de verordening te regelen (en niet per afzonderlijke beleidsregel) is dat daarmee afdeling 3.3 van de Awb wordt binnengehaald. Die afdeling gaat immers over adviseurs die bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast met adviseren.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepaling

In dit artikel worden enkele in de verordening veelgebruikte begrippen nader toegelicht.



Artikel 2 Toepassingsbereik

Eerste lid

Deze verordening heeft betrekking op aanvragen om schadevergoeding vanwege rechtmatige overheidsdaad. Het gaat om nadeelcompensatie als bedoeld in titel 4.5 van de Awb en afdeling 15.1 van de Ow. 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 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 Ow van toepassing. Daarin is geregeld dat het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld het bestuursorgaan is dat de schadevergoeding toekent.

Tweede lid

Een bijzondere regeling kan bijvoorbeeld een verordening zijn voor een specifiek onderwerp, zoals kabels en leidingen (denk aan de nadeelcompensatieregeling kabels en leidingen Amstelveen), rio-lering en wegopbrekingen, of voor een specifiek project binnen de gemeente (denk aan de (regio-nale) Verordening nadeelcompensatie Amsteltram).

Artikel 3 Drempelheffing

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding is een drempelheffing aan de orde. 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 € 500,-. Als de drempelheffing niet wordt betaald, 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 de betaalde drempelheffing (artikel 4:129, aanhef en onder c, van de Awb).

Artikel 4 Aanvraag

Eerste lid

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. Als niet aan de aanvraagvereisten wordt voldaan kan de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling worden gesteld. In aanvulling hierop is in het eerste lid geregeld dat de aanvrager van schadevergoeding gebruik maakt van een door het bestuursorgaan vastgesteld elektronisch formulier.

Wanneer de aanvraag niet wordt aangeleverd via het formulier, kan worden besloten de aanvraag niet in behandeling te nemen. Dat kan betekenen dat de aanvrager wordt verzocht de aanvraag nadeelcompensatie alsnog via het formulier in te dienen. De gemeenten moet dan aangeven bij de aanvrager dat de aanvraag niet compleet is om in behandeling te worden genomen. De gemeente kan dan expliciet de termijnen opschorten tot het moment dat wel de stukken zijn ingediend.

Tweede lid

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

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 en, (f) voor zover redelijkerwijs mogelijk, het bedrag van de schade of een specificatie daarvan. 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. Het gaat hier om gegevens en bescheiden die ten minste worden verstrekt. Het kan wenselijk zijn om dit voor aanvragen om schadevergoeding nader te specificeren. Uiteraard worden alleen gegevens gevraagd die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de aanvraag.



Artikel 5 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. Als die deskundigheid niet, of onvoldoende aanwezig is, is het ook goed denkbaar om op dit onderwerp regionaal expertise te bundelen, bijvoorbeeld in een regionale adviesorganisatie. 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. Dat betekent dat moet worden voldoen 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). De adviseur(s) maken geen deel uit van en zijn niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en zijn niet betrokken bij de schadeveroorzakende gebeurtenis waarop de aanvraag betrekking heeft.

Derde lid

Een adviescommissie bestaat, afhankelijk van de behoefte, uit een of meer deskundige adviseur(s). 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. 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).

Vierde 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 gemeenten betekent dit dat het betreffende bestuursorgaan (burgemeester, burgemeester en wethouders of de gemeenteraad) 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 6 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 bestuursorgaan 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 een zienswijze naar voren te brengen. In het tweede lid is verduidelijkt welke partijen naast de aanvrager een zienswijze naar voren kunnen brengen. Dat zijn voor zover van toepassing degenen met wie een schadeovereenkomst 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 7 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 8 Aanvraag voorschot

In dit artikel is vastgelegd dat het bestuursorgaan op een daartoe strekkende aanvraag kan beslissen een voorschot te verlenen op het eventueel uit te betalen bedrag aan schadevergoeding. Dit kan worden gedaan als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld. Hiertoe kan door de aanvrager een verzoek worden gedaan. Het voorschot kan ook ambtshalve worden verleend. De artikelen 4:95 en 4:96 van de Awb zijn op dit voorschot onder meer van toepassing. Dat betekent onder andere dat onverschuldigde voorschotten kunnen worden teruggevorderd.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 10 Intrekking oude regeling en overgangsrecht

Eerste lid

De Verordening nadeelcompensatie treedt in de plaats van de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade gemeente Amstelveen zoals vastgesteld op 3 juni 2015. Deze verordening wordt ingetrokken. De verordening kan vanwege het overgangsrecht nog wel relevant zijn voor het afhandelen van planschadeverzoeken.

Tweede en derde lid

Overgangsrecht bij planschade

In artikel 22.12 van de Ow is vastgelegd dat een omgevingsvergunning die wordt verleend op grond van een regel in het tijdelijk deel van het omgevingsplan – voor zover sprake is van een oud ruimtelijk plan – niet als schadeveroorzakend besluit geldt.

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 Ow worden vastgesteld. Daarnaast is het zo dat lopende bestemmingsplanprocedures op grond van het voorheen geldende recht worden afgerond. Dat kan ertoe leiden dat tot ongeveer 2030 bestemmingsplannen kunnen worden vastgesteld. 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 kan de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade nog tot ongeveer 2030 relevant blijven voor het afhandelen van verzoeken.

Overgangsrecht bij nadeelcompensatie

De overgangsbepalingen voor de toepassing van titel 4.5 van de Awb zijn opgenomen in artikel IV van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Daar is vastgelegd dat het recht zoals dat gold voor dat tijdstip van toepassing blijft:



- op schade, veroorzaakt door een besluit dat werd bekendgemaakt of een handeling die werd verricht voor het tijdstip waarop die wet voor dat besluit of die handeling in werking is getreden;
- op schade, veroorzaakt door een handeling ter uitvoering van een besluit dat werd bekendgemaakt voor het tijdstip waarop die wet voor dat besluit in werking is getreden, en
- op schade, veroorzaakt door latere besluiten of andere handelingen ter uitvoering van diezelfde activiteit, als het eerste besluit tot uitvoering van een activiteit is genomen voor het tijdstip waarop deze wet voor dat besluit in werking is getreden.

De overgangsbepalingen voor nadeelcompensatie in het omgevingsrecht zijn vastgelegd in paragraaf 4.2.7 van de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: Iw). In artikel 4.17 van de Iw 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 Ow. Voor aanvragen om schadevergoeding als gevolg van specifiek genoemde schadeveroorzakende besluiten op basis van de Wro (bestemmingsplan, beheersverordening, inpassingsplan, wijzigingsplan, uitwerkingsplan, nadere eis, provinciale verordening, algemene maatregel van bestuur (onder voorwaarden), of een exploitatieplan (onder voorwaarden)) is in artikel 4.19 van de Iw een specifieke regeling opgenomen. 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 Ow.

Het oude recht blijft in die gevallen van toepassing op aanvraag om schadevergoeding tot het besluit onherroepelijk wordt en, bij toewijzing van het verzoek, de toegewezen schadevergoeding volledig is betaald (artikel 4.19 van de Iw).

Artikel 11 Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.