

Toelichting Beleidsregels nadeelcompensatie gemeente Zwolle

Algemene toelichting

Schade kan in aanmerking komen voor nadeelcompensatie, maar uitsluitend voor zover die schade buiten het normaal maatschappelijk risico valt. Treft de schade een ondernemer, dan wordt die schade meestal geschaard onder het normaal ondernemersrisico. Dit criterium verschilt in de kern niet van het normaal maatschappelijk risico, aangezien het eveneens tot uitdrukking brengt dat binnen bepaalde marges schade niet dient te worden vergoed. Gemakshalve wordt in de “Beleidsregels nadeelcompensatie gemeente Zwolle” (hierna: de beleidsregels) gesproken van het normaal maatschappelijk risico, waaronder dan tevens het normaal ondernemersrisico wordt begrepen.

Wanneer behoort nu een maatschappelijke ontwikkeling (of een bepaald overheidshandelen) tot het normaal maatschappelijk risico van een burger of bedrijf? De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 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.”

De vraag of de gevolgen van de uitoefening van de publieke taak van het bestuursorgaan buiten het normaal maatschappelijk risico vallen en derhalve onevenredig zijn, moet volgens vaste jurisprudentie 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”. Van belang is onder meer of de ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden, in die zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond nog geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Deze standaardoverweging biedt de praktijk weinig houvast. De praktijk worstelt dan ook met de vraag wanneer sprake is van “onevenredig nadeel”. De jurisprudentie van de Afdeling biedt hiervoor maar in beperkte mate duidelijkheid. In de huidige praktijk worden daarom verschillende grenzen gehanteerd in de vorm van forfaits, drempels of kortingen.

In de beleidsregels is de inhoud van het begrip normaal maatschappelijk risico voor bepaalde vormen van schade ingevuld. Dit bevordert een uniforme wijze van afhandelen en vergroot de voorspelbaarheid van procedures over nadeelcompensatie, waarmee de rechtszekerheid en de doelmatigheid zijn gediend. Het is echter ondoenlijk om het begrip normaal maatschappelijke risico voor het hele terrein van het nadeelcompensatierecht in te vullen. Voor zover het begrip niet in deze beleidsregels is ingevuld, wordt dat ter beoordeling aan de deskundige overgelaten.

Voor schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak en die wordt veroorzaakt door een besluit krachtens de Omgevingswet (Ow) op grond waarvan een of meer activiteiten op een ander perceel zijn toegestaan (indirecte schade), voorziet artikel 15.7, eerste lid Ow in een vast forfait ter grootte van 4% van de waarde die de zaak onmiddellijk voor de peildatum heeft. Voor dit type schade is dus wettelijk vastgelegd welk deel van de schade wegens normaal maatschappelijk risico niet voor vergoeding in aanmerking komt. In de beleidsregels is dit daarom niet geregeld.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

Bij de definiëring van de begrippen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Awb en de Ow en voor zover dit noodzakelijk werd geacht, is een aanvulling gegeven.

Normale infrastructurele maatregel

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. 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. Verder is het een normale maatschappelijke ontwikkeling dat “ruimtelijke inzichten en daaruit voortvloeiende bestemmingsplannen in de loop der tijd wijzigen”. Voor infrastructurele maatregelen geldt in beginsel hetzelfde. 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 en moge 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.”

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. Toch kan iemand zodanig zwaar worden getroffen door een maatregel dat het nadeel redelijkerwijs níet 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 infrastructurele maatregel

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 dientengevolge geleden 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 plotselinge 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.

Normbrutowinstmarge

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 (brutowinst = omzet minus inkoopwaarde).

De *brutowinstmarge* is het procentuele verschil tussen de verkoopprijs van een product en de inkoopprijs van dat product. Het geeft aan welk percentage van de omzet overblijft als brutowinst voor een onderneming (brutowinst marge = (brutowinst gedeeld door de omzet) x 100%). De brutowinstmarge kan doorgaans uit de jaarrekening worden afgeleid.

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 het schadejaar voorafgaande jaren. De normbrutowinstmarge is dan het gemiddelde brutowinstpercentage van de drie voorafgaande jaren.

Norm(jaar)omzet

De norm(jaar)omzet is de omzet die naar redelijke verwachting behaald zou zijn in de schadeperiode, als de schadeoorzaak niet had plaatsgevonden. De normomzet kan worden bepaald aan de hand van de in het verleden gerealiseerde omzetten. Daarvoor wordt eerst een referentieperiode vastgesteld. Doorgaans wordt een referentieperiode gehanteerd van drie aan de schadeperiode voorafgaande jaren. Als de drie voorafgaande jaren geen representatieve jaren zijn, komt het ook voor dat van een langere of kortere periode wordt uitgegaan.

Vervolgens worden de in die referentieperiode behaalde omzetten gecorrigeerd voor inflatie naar een peildatum voorafgaand aan het schadejaar. Daarna wordt van deze gecorrigeerde omzetten het gemiddelde genomen en tenslotte wordt op dit gemiddelde een branchecorrectie toegepast. De normomzet wordt berekend als een gemiddelde op jaarbasis.

Normkosten

Kosten op jaarbasis die naar redelijke verwachting gemaakt zouden zijn, als de schadeoorzaak niet had plaatsgevonden. Wordt bepaald door het gemiddelde te nemen van de kosten over een bepaalde referentieperiode (doorgaans drie voorafgaande jaren).

Artikel 2. Abnormale last

Schade kan in aanmerking komen voor nadeelcompensatie, maar uitsluitend voor zover die schade buiten het normaal maatschappelijk risico valt. Het wordt rechtvaardig geacht dat een ieder een zeker nadelig effect van overheidshandelen kan ondervinden. Immers, door dat handelen wordt een algemeen belang gediend. 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 zou mogen drukken, 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 of wat betreft de gevolgen bijzonder ingrijpend zijn.

In lid 2 van dit artikel is bepaald welk schadebedrag in elk geval binnen het normaal maatschappelijk risico valt en dus niet voor vergoeding in aanmerking komt. Dit is het zogenaamde minimumforfait, ook wel bagateldrempel genoemd. In absolute en relatieve zin geringe schades komen niet voor vergoeding in aanmerking. Voor particulieren wordt een absolute bagateldrempel van € 500,-- gehanteerd en voor ondernemingen € 1.000,--. Inkomensschade die minder dan 2% van het jaarinkomen bedraagt, valt ook in alle gevallen volledig onder het normaal maatschappelijk risico. Deze 2%-norm wordt door de Afdeling als ondergrens gehanteerd en kan worden toegepast bij schade ten gevolge van een normale én van een niet-normale maatschappelijke ontwikkeling en zowel bij tijdelijke als bij permanente inkomensschade. Voor het vaststellen van de vraag of de bagateldrempel is overschreden, kan worden uitgegaan van het jaarinkomen van de aanvrager/particulier volgens zijn meest recente aangifte inkomstenbelasting of van het inkomen van de aanvrager/onderneming volgens de meest recente jaarrekening. Voor ondernemingen geldt daarmee dat – wat ook de uitkomst is van de berekening van de 2% van het jaarinkomen – het geclaimde omzetverlies minimaal € 1.000,-- dient te bedragen.

Artikel 3. Normaal maatschappelijk risico en tijdelijke omzetzaling door normale infrastructurele maatregelen

Voor schade die bestaat uit (tijdelijke) inkomensschade als gevolg van infrastructurele maatregelen, is in de beleidsregels aangesloten bij de Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen (hierna: de Handleiding), die medio 2018 is opgesteld door vertegenwoordigers van

bedrijfsleven, overheden en een aantal deskundigen. In deze Handleiding is een nieuwe methode beschreven waarmee bedrijven en overheden bij tijdelijke inkomensschade als gevolg van een infrastructurele maatregel kunnen vaststellen of een bedrijf in aanmerking komt voor nadeelcompensatie, en zo ja welk deel van de schade het bedrijf dan voor eigen rekening moet nemen wegens normaal maatschappelijk risico. Vanuit het bedrijfsleven en de transportsector is jarenlang aangedrongen op een eenduidige en voorspelbare wijze van beoordeling van dergelijke verzoeken om nadeelcompensatie. Tijdens de behandeling van de Wet nadeelcompensatie heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie aan de Eerste Kamer toegezegd om samen met deskundigen uit het veld hiervoor een breed gedragen Handleiding te maken. Uitgangspunten bij het ontwikkelen van deze Handleiding waren dat de nieuwe methode in overeenstemming moest zijn met de jurisprudentie van de Afdeling, praktisch hanteerbaar en transparant is, geschikt is voor een quickscan-beoordeling vooraf, lage transactiekosten kent en de toepassing in het algemeen niet leidt tot een ruimere of minder ruimere toekenning van nadeelcompensatie dan in de voorheen bestaande praktijk. Gemeente Zwolle heeft de Handleiding al eens toegepast in de praktijk en hier goede ervaringen mee opgedaan.

Indien met het geclaimde schadebedrag het minimumforfait wordt overschreden, dient volgens de methode allereerst te worden bepaald of de geleden schade het gevolg is van de uitvoering van een infrastructurele maatregel door de gemeente (in de vorm van een besluit en/of feitelijke werkzaamheden) en of die maatregel te beschouwen is als een *normale* maatschappelijke ontwikkeling of als een *niet-normale* maatschappelijke ontwikkeling. In de toelichting op artikel 1 wordt ingegaan op het verschil tussen normale en niet-normale maatregelen.

Schade als gevolg van rechtmatige *normale* infrastructurele maatregelen wordt niet vergoed wanneer de schade wordt veroorzaakt door een tijdelijke omzetsdaling en die omzetsdaling de omzetsdrempel (ingangsdrempel) niet te boven gaat. Dezeingangsdrempel stelt de aanvrager (en het college) in de gelegenheid om een “quickscan” te doen. Aan de hand van de drempel kan de aanvrager vooraf beoordelen of een verzoek om nadeelcompensatie zinvol is. Daartoe hoeft enkel te worden bepaald of de gestelde omzetsderving de drempel overstijgt. In deze eerste fase hoeft de schade niet exact te worden berekend en is in de meeste gevallen geen deskundige bijstand vereist, noch aan de zijde van de aanvrager, noch aan de zijde van het college, al is denkbaar dat bij gerezen twijfel deskundigenbijstand wordt ingeroepen om te bezien of de gemaakte “quickscan” correct is.

Bij het vaststellen van de omvang van de drempel is rekening gehouden met de *kostenstructuur* van een onderneming. 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 een grotere impact op de derving van de brutowinst en, in het verlengde daarvan, op de dekking van de bedrijfskosten (de vaste of semi-vaste kosten). In het algemeen zal een bedrijf dat een zware vaste-kostenstructuur heeft (dat wil zeggen een relatief groot aandeel vaste kosten op het totaal aan kosten), een hogere brutowinstmarge moeten genereren om levensvatbaar te zijn. Immers, de vaste en semi-vaste kosten dienen te worden gedekt door de brutowinst(marge). Is de kostenstructuur “lichter” (dit wil zeggen dat sprake is van een verhoudingsgewijs geringer niveau aan vaste kosten ten opzichte van de totale kosten), dan kan ook de brutowinstmarge doorgaans lager zijn om voldoende rendement te behalen. In het licht hiervan ligt het voor de hand om bij bedrijven die een lage brutowinstmarge hebben een relatief hoge drempel op te werpen, terwijl bedrijven met een hoge brutowinstmarge juist een relatief lagere drempel

aangewezen is. Hiermee wordt bereikt dat een extra deel vaste kosten wordt vergoed daar waar het nodig is (de bedrijven met de zware kostenstructuur) en wordt bij het bedrijf die de zwaardere vaste kostenlast niet behoeft te dragen een wat hogere drempel toegepast.

Om de toets aan de ingangsdrempel goed te kunnen verrichten, zijn de volgende gegevens nodig:

- jaarrekeningen over drie jaren voorafgaand aan het schadejaar (de “normale” situatie);
- omzetgegevens van het schadejaar.

Op basis van die gegevens kan de aanvrager/ondernemer zelf:

- zijn norm(jaar)omzet berekenen (= gemiddelde jaaromzet van drie voorafgaande jaren);
- de omzetzerving in het schadejaar berekenen (= normjaaromzet - werkelijke jaaromzet);
- zijn normbrutowinstmarge (= gemiddelde brutowinstpercentage van de drie voorafgaande jaren) berekenen;
- de voor hem toepasselijke omzetzerving bepalen.

Voorbeeld:

Een bedrijf heeft een (norm-)jaaromzet van € 400.000 en een (norm-)brutowinstmarge van 75%. Als gevolg van de uitvoering van een infrastructurele maatregel derft het bedrijf gedurende een jaar een omzet van € 64.000. De omzetzerving voor dit bedrijf bedraagt dan $8\% \times € 400.000$ ofwel € 32.000. Daarmee overstijgt de omzetzerving deze omzetzerving en komt het bedrijf in beginsel in aanmerking voor nadeelcompensatie.

Het hebben “genomen” van de omzetzerving betekent 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. Wanneer de schade als gevolg van de omzetzerving boven de omzetzerving uitstijgt, treedt een tweede fase in. In deze fase is het wél nodig dat het college, mede aan de hand van (een) deskundige(n), de schade precies berekent. Daartoe moeten de omzet- en brutowinstzerving, maar ook factoren als eventuele kostenbesparingen, genoten voordelen en kosten van schadebeperking, in de berekening worden betrokken. Ook zullen eventuele correcties voor brancheontwikkelingen, inflatie en andere oorzaken moeten plaatsvinden.

Wanneer de omvang van de schade berekend is, zal vervolgens bepaald moeten worden welk deel van deze schade wegens het normaal maatschappelijk risico voor rekening van de aanvrager blijft. De hoogte van het deel van de schade dat voor eigen rekening blijft, wordt uitgedrukt in een forfait (absoluut bedrag). Dit forfait wordt berekend op basis van een percentage (n) van de (norm)brutowinst van het betrokken bedrijf. De hoogte van het percentage (n) wordt gedifferentieerd aan de hand van de brutowinstmarge van het betreffende bedrijf, zodat ook in deze fase de kostenstructuur van de onderneming wordt verdisconteerd. Het forfait komt tot uitdrukking in de volgende formule: $\text{Forfait} = (\text{norm(jaar)omzet} \times \text{normbrutowinstpercentage}) \times (n \%)$

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

Voorbeeld:

In bovenstaand voorbeeld geldt voor het bedrijf een korting/forfait van 8% van de (norm)brutowinst, ofwel $8\% \times (€ 400.000 \times 75\%) = € 24.000$. Bij een omzetzerving van € 64.000 bedroeg de schade voor dit bedrijf, in de zin van gedeerde brutowinst, een bedrag van $€ 64.000 \times 75\% = € 48.000$. Als nadeelcompensatie komt dan aan dit bedrijf toe (schadebedrag € 48.000 – forfait/korting € 24.000 = € 24.000).

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

Bij sommige bedrijven bestaat de (inkomens)schade niet uit omzetsdaling, maar uit kostenstijgingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij transportbedrijven, waarbij kostenstijgingen veroorzaakt worden door omrijden, resulterend in extra kosten voor brandstof, personeel en/of voertuigen. Vanuit een oogpunt van eenheid en eenvoud is het aantrekkelijk om bij kostenstijgingen eenzelfde systeem en dezelfde bandbreedtes te hanteren als bij omzetsdalingen. Daarom wordt niet alleen bij omzetsdalingen, maar ook bij kostenstijgingen de hoogte van de drempel in zowel de eerste fase (de ingangsdrempel) als de tweede fase (het forfait) gerelateerd aan de brutowinstmarge. Toch spelen bij kostenstijgingen twee bijzondere aandachtspunten. Het eerste ziet op de vraag hoe de brutowinstmarge kan worden bepaald. Het tweede ziet op de manier waarop de hoogte van de ingangsdrempel moet worden bepaald.

Het bepalen van de brutowinstmarge

Voor de meeste bedrijven kan de brutowinstmarge (omzet minus inkoopwaarde) eenvoudig uit de jaarrekening worden opgemaakt. Dat is echter niet zonder meer het geval voor de bedrijven wier schade vooral bestaat uit kostenstijgingen. Zo valt in de transportsector, anders dan in veel andere branches, de brutowinstmarge niet altijd rechtstreeks uit de jaarrekening af te leiden, omdat de brutowinstmarge in de transportsector niet door de inkoopwaarde van de afzet, maar door andere posten uit de jaarrekening wordt bepaald. Hierbij moet gedacht worden aan posten als uitbestede 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 wat verschilt 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 het bedrijf over het algemeen wél beschikbaar.

Voor de toepassing van deze beleidsregel worden tot de 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 vaste kosten, maar kosten van een versnelde afschrijving van materieel door langdurig en veel omrijden zullen als variabel kunnen gelden.

Vanuit die uitgangspunten kan bij transportbedrijven de brutowinstmarge als volgt worden bepaald:

Omzet

– minus: Inkoopwaarde

– minus: Kosten uitbestede werk

– minus: variabele kosten

= Brutowinstmarge

De hoogte van de ingangsdrempel bij kostenstijgingen

Een tweede aandachtspunt ziet op de hoogte van de ingangsdrempel (kostendrempel) in artikel 6, tweede lid. Zou hier gelijk worden opgetrokken met de omzetsdrempel uit artikel 5, tweede lid, dan zou dit ertoe leiden dat voor een onderneming met een brutowinstmarge van 40 een ingangsdrempel van 11% zou gelden. Met andere woorden, dat bedrijf zou een minimale kostenstijging van 11% moeten hebben, om “binnen te komen”. Een probleem is echter dat de omvang van de totale kosten veel hoger is dan de brutowinst. In de totale kosten zitten immers de variabele en de vaste kosten. Daarmee zou de kostendrempel een veel hogere zijn dan de drempel die gehanteerd wordt bij omzetverliezen. Deze afwijking wordt niet gerechtvaardigd door objectieve redenen, bijvoorbeeld een afwijkende (kosten)structuur van bijvoorbeeld een transportonderneming. Ook bij omzetsdalingen is het 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 ook voor omzetsdalingen geldt, wordt ook bij kostenverhogingen (zoals veelal bij omrijschade van transportondernemingen) het normaal maatschappelijk risico met behulp van de brutowinstmarge beoordeeld. Dat betekent dat, om de hoogte van de ingangsdrempel te bepalen, de hoogte van de drempel die wordt gehanteerd bij omzetverlies moet worden vermenigvuldigd met de toepasselijke brutowinstmarge. Het drempelpercentage ligt bij kostenverhogingen lager dan bij omzetsdalingen en kent een bandbreedte tussen de 4% en de 8%. Kortom, als de brutowinst 40% bedraagt, is de ingangsdrempel bij omzetverlies 11%, hetgeen overeenkomt met een schade door kostenstijging van 6% van de omzet.

Artikel 5. Normaal maatschappelijk risico en tijdelijke omzetsdaling of tijdelijke kostenverhoging door niet-normale infrastructurele maatregelen (calamiteit/acute noodsituatie)

Bij nadeel als gevolg van niet-normale maatregelen acht de Afdeling toepassing van een standaard omzetsdrempel niet aanvaardbaar. In die gevallen kan het normaal maatschappelijk risico dus niet worden verdisconteerd door toepassing van de hiervoor beschreven methode. In die gevallen wordt het normaal maatschappelijk risico verdisconteerd door alleen een korting op het schadebedrag toe te passen. Bij het bepalen van de omvang van die korting kan dan rekening worden gehouden met alle specifieke omstandigheden van het geval. Volgens de Handleiding rechtvaardigt het abnormaal karakter van de infrastructurele maatregel hierbij de toepassing van een relatief laag kortingspercentage, in beginsel tot maximaal 15%. Wel vindt altijd een aftrek van het minimumforfait van 2% van het jaarinkomen plaats.

Artikel 6. Langdurige tijdelijke schade

Voor langdurige tijdelijke schade (meer dan een jaar) wordt een aparte weging gemaakt voor wat betreft de toe te passen korting wegens normaal maatschappelijk risico (bijzonder forfait). Voor meerjarige tijdelijke inkomensschade als gevolg van een *normale* infrastructurele maatregel is dit tot uitdrukking gebracht in artikel 6, eerste lid. Het tweede lid ziet op meerjarige tijdelijke inkomensschade als gevolg van een *niet-normale* infrastructurele maatregel.

Het kan voorkomen dat een infrastructurele maatregel meerdere jaren, maar niet permanent, tot schade lijdt. 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 zal in het eerste schadejaar hetzelfde (algemeen) forfait worden gehanteerd als in kortdurende situaties. Met ingang van het tweede jaar wordt uitgegaan van een korting van 50% van dit algemeen forfait en vanaf een eventueel derde en volgende schadejaar wordt uitgegaan van een nog geringer kortingspercentage of helemaal geen korting. Zo'n bijzonder forfait 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 daarover bestaande jurisprudentie.

Bij meerjarige tijdelijke inkomensschade als gevolg van een niet-normale infrastructurele maatregel wordt bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico in de schadejaren na het eerste schadejaar nog afzonderlijk rekening gehouden met de duur van de maatregel/schadepriode, door in die jaren een (nog) geringere korting op het schadebedrag toe te passen.

Artikel 7. Afwijkingsmogelijkheid

De Afdeling hecht sterk aan een individuele beoordeling van verzoeken om nadeelcompensatie, zo blijkt uit haar jurisprudentie. Niet voor niets verlangt zij standaard dat bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico rekening moet worden gehouden met "alle omstandigheden van het geval". Anderzijds acht de Afdeling de toepassing van een standaardmethode bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico aanvaardbaar. Bij de toepassing moet een bestuursorgaan echter wel bezien of in een individueel geval wellicht sprake is van zodanig bijzondere omstandigheden dat een onverkorte toepassing van de vastgestelde forfaits leidt tot een apert onredelijke uitkomst. In die gevallen moet de mogelijkheid bestaan om tot een andere vergoeding te besluiten. Een goede motivering is dan natuurlijk gewenst, mede ter voorkoming van ongewenste precedentwerking.

Artikel 8. en 9.

Deze artikelen spreken voor zich en behoeven geen nadere toelichting.