

Toelichting bij de Verordening nadeelcompensatie

De overheid kan rechtmatig handelen en toch schade veroorzaken. Bijvoorbeeld door het verlenen van een omgevingsvergunning, het nemen van een verkeersbesluit, het inperken van rechten of door neveneffecten van werkzaamheden. In dat soort gevallen kan het zijn dat de overheid deze schade moet vergoeden. Dit noemen we nadeelcompensatie.

Hoe is het nu geregeld?

1. Planschade, een bijzondere vorm van nadeelcompensatie, is nu wettelijk geregeld in artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en betreft met name schade ten gevolge van waardevermindering van een onroerende zaak of eventuele inkomensderving als gevolg van een planologische maatregel, zoals een projectbesluit of omgevingsvergunning.
2. Schade kan echter ook worden veroorzaakt door andere rechtmatige besluiten of handelingen van de gemeente dan planologische zoals verkeersbesluiten waardoor een gebied met winkels tijdelijk minder goed bereikbaar is en daardoor omzetsderving ontstaat. Voor deze gevallen bestaat momenteel, in tegenstelling tot planschade, alleen wettelijke regeling van artikel 3:4 Awb.

Naar verwachting treden per 1 juli 2023 of later echter twee nieuwe wettelijke regelingen voor nadeelcompensatie inwerking.

Wetwijzigingen

1. De eerste wetwijziging die in werking treedt, betreft titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).). Hiermee wordt het 'algemene nadeelcompensatierecht' wel wettelijk geregeld. Deze regeling heeft betrekking op schade die een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak veroorzaakt. Die rechtmatige uitoefening kan bestaan uit het nemen van besluiten en/of het uitvoeren van feitelijke maatregelen.
2. Daarnaast zal een wijziging van de Omgevingswet (hierna: Ow als opvolger van onder meer de Wro) in werking treden. Daartoe is in de Ow afdeling 15.1 opgenomen die een specifiek op het omgevingsrecht toegesneden nadeelcompensatieregeling bevat met enkele aanvullende regels op de Awb (zie 1). Deze wetwijziging vervangt de huidige planschaderegeling in artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening.

Vereiste gemeentelijke verordening

Deze wettelijke regelingen (titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Ow) zijn grotendeels uitputtend van opzet. Ze bevatten reeds veel regels voor de afwikkeling van aanvragen om schadevergoeding, zoals beslistermijnen en het heffen van een recht voor het in behandeling nemen van een aanvraag. Over enkele onderwerpen - zoals heffing van recht of instelling adviescommissies - is het mogelijk om aanvullende regels op te nemen in een gemeentelijke verordening. Aanvullende regels bij verordening zijn dus mogelijk maar niet verplicht.

Modelverordening nadeelcompensatie VNG

De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in mei 2021 een modelverordening nadeelcompensatie vastgesteld en gepubliceerd. De modelverordening nadeelcompensatie is tot stand gekomen in samenwerking met een klankbordgroep van vertegenwoordigers van gemeenten (waaronder Utrecht), rijk, waterschap en bedrijfsleven. Deze modelverordening is de basis voor vaststelling van de individuele gemeenten van eigen verordeningen.

Daarnaast is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties momenteel bezig met een handreiking nadeelcompensatie als ondersteunend document. Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de nieuwe wetgeving, schadeoorzaken, schade, aanvragen om schadevergoeding, verhalen van schadevergoeding, rechtsbescherming, procedures enzovoort.

Welke keuzes uit modelverordening nadeelcompensatie VNG

De modelverordening nadeelcompensatie kent een aantal artikelen waaruit individuele gemeenten een (facultatieve) keuze kunnen maken om deze al dan niet in de eigen verordening over te nemen. Op zich is het gehele model in beginsel facultatief, in die zin dat gemeenten het instrument van een verordening enkel moeten gebruiken voor zover dat in een individuele gemeente wenselijk is én dat het gemeenten vrij staat om een andere invulling te geven dan waarvoor in de modelverordening is gekozen. Gemeenten die ervoor kiezen om de bepalingen uit de modelverordening niet of in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, moeten er rekening mee moeten houden dat deze bepalingen niet strijdig mogen zijn met geldende regelgeving en/of met bepalingen uit de modelverordening die wel in de eigen verordening worden overgenomen.

Belangrijke keuzes bij het opstellen van de gemeentelijke verordening zijn:

- het heffen van een recht voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding (heffing), en de hoogte daarvan;
- naast de mogelijkheid om ambtelijk of met behulp van een onafhankelijke adviseur een verzoek af te handelen om ook een adviescommissie in te stellen zo ja, in welke gevallen en welke vorm die adviescommissie wordt betrokken bij de afhandeling van aanvragen om schadevergoeding

Inhoud

Artikelsgewijze toelichting

De artikelen in de modelverordening VNG komen hierna aan de orde waarbij wordt aangegeven of deze in al dan niet gewijzigde vorm in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie worden overgenomen. Ook de Utrechtse aanvullingen komen expliciet aan de orde.

De argumenten of kanttekeningen in het raadsvoorstel bevatten de redenen van afwijking van de modelverordening. Zie hiervoor het Raadsvoorstel verordening nadeelcompensatie en hierna onder 'argumenten en kanttekeningen'.

Artikel 1. Toepassingsbereik

Schade die onder artikel 4:126 lid 1 Awb valt, waarvan de aanvrager stelt dat die wordt veroorzaakt door een bestuursorgaan van de gemeente kan zijn gebaseerd op een besluit en/of feitelijke handeling. We spreken in dat geval van een rechtmatige daad c.q. rechtmatig bestuursoptreden. Het is in een uitzonderlijk geval zelfs mogelijk dat de schade niet het gevolg is van enig actief bestuursoptreden; denk aan de uitvoering van een vergunningsvrije activiteit.

In Utrecht gelden de specifieke beleidsregel 'nadeelcompensatieregeling kabels en leidingen gemeente Utrecht 2018' en de Verordening kabels en leidingen Utrecht.

Verzoeken om nadeelcompensatie die onder de beleidsregel vallen, zijn in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie uitgezonderd.

Wij stellen voor om in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie in afwijking van en/of aanvulling op de modelverordening het volgende artikel op te nemen:

Artikel 1.

1. Deze verordening heeft betrekking op aanvragen om schadevergoeding als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waarvan de aanvrager stelt dat die wordt veroorzaakt door rechtmatig bestuursoptreden van een bestuursorgaan van de gemeente.
2. Deze verordening heeft eveneens betrekking op aanvragen om schadevergoeding in verband met waardevermindering van een onroerende zaak ten gevolge van planologische besluiten van de gemeente waarop zowel artikel 4:126 lid 1 Algemene wet bestuursrecht als afdeling 15.1 Omgevingswet, van toepassing zijn.
3. Rechtmatig bestuursoptreden is in beginsel gebaseerd op een besluit of feitelijke handeling.
4. Deze verordening heeft geen betrekking op aanvragen om schadevergoeding waarop de Verordening kabels en leidingen Utrecht en de beleidsregel 'nadeelcompensatieregeling kabels en leidingen gemeente Utrecht 2018' van toepassing zijn.

Artikel 2. Heffen recht

Voor het in behandeling nemen van huidige verzoeken om planschade ex artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt krachtens die wet op dit moment een recht van € 300,- geheven. Voor overige niet onder de Wro vallende verzoeken om nadeelcompensatie, waarvoor op dit moment dus nog geen wettelijke regeling geldt, wordt geen recht geheven.

In artikel 4:128 (Titel 4.5) schept de Awb de mogelijkheid om voor het in behandeling nemen van alle schadeverzoeken (artikel 4:126 lid 1 Awb) een recht van maximaal € 500,- te heffen.

Wij stellen voor om in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie in afwijking van c.q. in aanvulling op de modelverordening het volgende artikel op te nemen:

Artikel 2. Heffing recht

1. Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding als bedoeld in artikel 4:126 lid 1 Algemene wet bestuursrecht jo. afdeling 15.1 Omgevingswet, vanwege waardevermindering van een onroerende zaak ten gevolge van gemeentelijke planologische besluiten, wordt een recht van € 300,- geheven.
2. Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding als bedoeld in artikel 4:126 lid 1 Algemene wet bestuursrecht, vanwege inkomensverlies door gemeentelijke besluiten of maatregelen, wordt een recht van € 300,- geheven.

Artikel 3. Aanvraag

Wij stellen voor om artikel 3 uit de modelverordening ongewijzigd over te nemen in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie.

Artikel 4. Afwijzing aanvraag

Wij stellen voor om dit artikel in te voegen waarin de 3 gevallen zijn opgenomen waarin geen aanspraak bestaat op schadevergoeding:

Artikel 4. Afwijzing aanvraag

Het bestuursorgaan wijst een aanvraag om vergoeding van schade geheel of gedeeltelijk af, indien:

- a. zich kennelijk een afwijzingsgrond voordoet als bedoeld in artikel 4:126, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht;
- b. de schade kennelijk niet kan worden toegerekend aan een door het bestuursorgaan genomen besluit of verrichte handeling;
- c. de gevraagde of te verwachte schadevergoeding kennelijk minder bedraagt dan € 500,- voor particulieren en € 1000,- voor ondernemers.

Artikel 5. Adviescommissie

Onder adviescommissie als bedoeld in lid 1 word(t)en ook (een) externe adviseur(s) begrepen die (tijdelijk) voor één of meer aanvragen om nadeelcompensatie advies uitbreng(t)en.

Bagatelverzoeken waarvan zeer aannemelijk dat de geclaimde nadeelcompensatie het vastgestelde minimumbedrag niet overschrijdt, worden buiten behandeling gelaten.

Wij stellen voor om in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie in afwijking van artikel 4 lid 2 van de modelverordening in artikel 5 het volgende lid 2 in te voegen:

Artikel 5. Adviescommissie

2. Advies als bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval niet ingewonnen als:

- a. er sprake is van een afwijzingsgrond zoals genoemd in artikel 4 van deze verordening;
- b. de aanvraag naar het oordeel van het bestuursorgaan voldoende gelijkenis vertoont met andere aanvragen waarvoor al advies is uitgebracht;

c. naar het oordeel van het bestuursorgaan in de gemeentelijke organisatie voldoende deskundigheid voor de beoordeling van de aanvraag aanwezig is.

Artikel 6. Procedure

Naast de partij met wie een schadeovereenkomst als bedoeld in artikel 13.3c, eerste lid, van de Omgevingswet is gesloten, kunnen er ook eventuele andere partijen belanghebbende zijn.

Wij stellen voor om in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie in aanvulling op artikel 5 lid 2 van de modelverordening in artikel 6 lid 2 het volgende sub-artikel b op te nemen:

Artikel 6. Procedure

- b. degene die als derde-belanghebbende bij de schadevergoedingsovereenkomst als bedoeld onder a kan worden aangemerkt.

Artikel 7. Uitbetaling

Voor uitbetaling zijn diverse administratieve en fiatteringstappen vereist waardoor de termijn in artikel 6 van de modelverordening erg krap is.

Wij stellen voor om in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie in afwijking van artikel 6 van de modelverordening de maximumtermijn voor betaling te verruimen en in artikel 7 de volgende bepaling op te nemen:

Artikel 7. Uitbetaling

De toegewezen schadevergoeding dient uiterlijk aan verzoeker te zijn betaald binnen 4 weken na het onherroepelijk worden van het besluit op de aanvraag.

Artikel 8. Aanvraag voorschot

Voorgesteld wordt om in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie de eerste variant uit artikel 7 van de modelverordening ongewijzigd over te nemen:

1. Het bestuursorgaan kan, vooruitlopend op de beslissing op een aanvraag om schadevergoeding, een voorschot verlenen als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld.
2. Het voorschot bedraagt maximaal 75% van de voor schadevergoeding in aanmerking komende geldsom.
3. De artikelen 4:95 en 4:96 van de Algemene wet bestuursrecht zijn op dit voorschot van toepassing.

Artikel 9. Intrekking oude regeling

Wij stellen voor om in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie het volgende artikel op te nemen:

De Verordening over advisering aan de gemeente Utrecht bij aanvragen om tegemoetkoming in planschade (Gemeentebblad van Utrecht 2009, nr. 53), ook genaamd Planschadeverordening 2009, wordt ingetrokken op het moment dat de Verordening nadeelcompensatie gemeente Utrecht in werking treedt.

Artikel 10. Inwerkingtreding en citeertitel

Voorgesteld wordt om in de Utrechtse verordening nadeelcompensatie het volgende artikel op te nemen:

1. Deze verordening treedt in werking op het moment dat Titel 4:5 Algemene wet bestuursrecht en Afdeling 15.1 Omgevingswet van kracht worden.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening nadeelcompensatie gemeente Utrecht.

Argumenten en kanttekeningen

Beslispunt 1 argumenten

Algemeen

1. De verordening draagt bij aan uniformiteit en éénvoudigheid in de behandelingsprocedure van nadeelcompensatieverzoeken.
2. De verordening versterkt de rechtszekerheid van de verzoeker/burger.
3. Met het vaststellen van de verordening wordt invulling gegeven aan de door de VNG geformuleerde 'Minimale acties Omgevingswet' voor de implementatie van de Omgevingswet.
4. De verordening nadeelcompensatie is geen strikt autonome verordening maar heeft een overwegend mechanisch karakter die een nadere invulling beoogt van gewijzigde wetgeving en bevat slechts zeer beperkte ruimte voor autonome invulling.

Artikel 1. Toepassingsbereik

1. In de verordening worden de grondslag en handelwijze waarop de gemeente via rechtmatig bestuursoptreden schade kan veroorzaken, nader geëxpliciteerd.
2. Gelet op de bijzondere aard en problematiek van nadeelcompensatie kabels en leidingen staat deze los van Titel 4.5 Algemene wet bestuursrecht en de verordening nadeelcompensatie.

Artikel 2. Heffen recht

1. Heffing van een recht is alleen mogelijk bij wettelijk voorschrift.
2. De hoogte van het recht schept voldoende drempelwerking maar schrikt tegelijkertijd claimanten die te goeder trouw nadeelcompensatie claimen, niet af.

Artikel 3. Aanvraag

1. De bepaling sluit goed aan bij de bestaande procedurele behandeling van aanvragen om nadeelcompensatie.

Artikel 4. Afwijzing aanvraag

1. In de gevallen genoemd in sub a, b en c ontbreekt een grondslag voor nadeelcompensatie en wordt geen schadevergoeding verleend.
2. De in sub c opgenomen bagatelbedragen zijn gerelateerd aan artikel 3 lid 2 van de Beleidsregel nadeelcompensatie 2019 van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.
3. De in sub c opgenomen bagatelbedragen zijn gerelateerd aan artikel 3 lid 2 van de Beleidsregel nadeelcompensatie 2019 van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 4).

Artikel 5. Adviescommissie

1. Een verordening geeft aan de adviescommissie een zo solide mogelijke basis.
2. Onder het begrip 'Adviescommissie' wordt tevens begrepen het inhuren/inschakelen van een externe deskundige/adviseur voor een incidenteel verzoek, hetgeen aansluit bij de huidige werkwijze van de uitvoerende organisatieonderdelen.

Artikel 6 Procedure

1. Ook andere partijen dan die waarmee een schadeovereenkomst is gesloten, kunnen derde-belanghebbende(n) zijn.

Artikel 7. Uitbetaling

1. De interne voor uitbetaling vereiste administratieve en fiatteringstappen vergen extra tijd zodat de uiterste betalingstermijn met 4 weken moet worden verruimd.

Artikel 8. Aanvraag voorschot

1. In gevallen waarin het zeer waarschijnlijk is dat nadeelcompensatie wordt verleend, kan de gemeente desgevraagd aan de verzoeker een voorschot verlenen.

Artikel 9. Intrekking oude regeling

Geen

Artikel 10. Inwerkingtreding en citeertitel

Geen

Beslispunt 1 kanttekeningen

Algemeen

1. De uniformering van nadeelcompensatie in één verordening kan tot verwarring leiden in de procedurele uitvoering die is gebaseerd op titel 4:5 Algemene wet bestuursrecht enerzijds en op afdeling 15.1 Omgevingswet anderzijds.

De verhouding tussen titel 4:5 Algemene wet bestuursrecht en afdeling 15.1 Omgevingswet is wettelijk en sluitend geregeld. De relatie tussen beide is zodanig dat de procedurele behandeling van op de Omgevingswet gebaseerde nadeelcompensatieverzoeken en verzoeken die daar los van staan en louter zijn gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht, naast en toch los van elkaar kunnen geschieden.

In dat opzicht kan in belangrijke mate worden aangesloten bij de praktijk onder de huidige regelgeving van de Wet ruimtelijke ordening.