

Datum raadsvergadering 18-07-2012  
Raadscommissie F & V  
Datum raadscommissie 4-07-2012  
Publiciteit Persbericht PB  
Bijlagen 1

Registratienr. RO 11.2791825  
Datum B&W besluit 19-06-2012  
Portefeuillehouder Wethouder K. Dekker  
Steller sjoerd.spoormans  
Telefoon 367 81 01  
E-mail sjoerd.spoormans@groningen.nl

**Onderwerp**

---

Algemene Nadeelcompensatie Verordening gemeente Groningen

**Concept raadsbesluit**

---

De raad besluit:

- I. de "Algemene Nadeelcompensatie Verordening gemeente Groningen" vast te stellen;
- II. dit besluit bekend te maken door plaatsing in het elektronische gemeenteblad;
- III. de "Nadeelcompensatieverordening Damsterdiepgarage 2007" in te trekken behoudens voor de in de "Algemene Nadeelcompensatie Verordening gemeente Groningen" aangegeven overgangssituaties.
- IV. dit besluit in werking te laten treden op de dag nadat het besluit tot vaststelling van deze verordening is bekendgemaakt.

**Aanwijzingen:** status, deadline, visietrommel

## Publiekssamenvatting

---

Nadeelcompensatie in Nederland is een (nog) niet wettelijk geregelde verplichting van de overheid om onder omstandigheden schadevergoeding te betalen bij rechtmatig handelen. De basis van deze schadevergoedingsplicht berust op een beginsel uit de rechtspraak, namelijk dat een bestuursorgaan verplicht is tot het vergoeden van onevenredige nadelen die het rechtmatig overheidshandelen veroorzaakt. Het gaat hier om een juridische aanspraak, niet om een gunst. Met deze 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. De ANVG leidt er verder toe dat een publiekrechtelijke grondslag ontstaat voor schadebesluiten, ook als de schade veroorzaakt is door bv. 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.

Het (economische) nadeel, met name in de vorm van omzetzendering of huurderving en de daardoor veroorzaakte daling van de bruto winst, dat wordt veroorzaakt door rechtmatig handelen van de gemeente en dat redelijkerwijs niet (geheel) ten laste van burgers behoort te blijven komt onder voorwaarden voor een financiële vergoeding in aanmerking. Deze verordening geeft deze voorwaarden.

Bij de vormgeving van de ANVG is gebruik gemaakt van een vergelijkbare verordening van de gemeente Amsterdam die per 1 april 2012 in werking is getreden en van ervaringen die opgedaan zijn met de 'Nadeelcompensatieregeling Damsterdiepgarage'. Bovendien is de verordening afgestemd op een wetsontwerp dat recent door de Tweede Kamer is goedgekeurd. Met de nieuwe verordening wordt voorkomen dat de gemeente in de toekomst ieder keer voor een bepaald (bouw)project een afzonderlijke nadeelcompensatieregeling moet treffen.

## Voorgesteld besluit

---

De raad besluit:

- I. de "Algemene Nadeelcompensatie Verordening gemeente Groningen" vast te stellen;
- II. dit besluit bekend te maken door plaatsing in het elektronische gemeenteblad;
- III. de "Nadeelcompensatieverordening Damsterdiepgarage 2007" in te trekken behoudens voor de in de "Algemene Nadeelcompensatie Verordening gemeente Groningen" aangegeven overgangssituaties.
- IV. dit besluit in werking te laten treden op de dag nadat het besluit tot vaststelling van deze verordening is bekendgemaakt.

## Inleiding

---

Op dit moment kent de gemeente Groningen alleen voor het project parkeergarage Damsterdiep een nadeelcompensatieregeling: de "Nadeelcompensatieregeling Damsterdiepgarage". Het project parkeergarage Damsterdiep is sinds 2007 bezig en zal tot en met 2012 voortduren.

De komende jaren zullen in de gemeente Groningen echter nieuwe grote bouwprojecten starten, waaronder die van het Forum en de Regiotram. Daarnaast zijn er de reguliere minder grote bouw- en onderhoudsprojecten, zoals de aanpak van bruggen en rioleringen. Voor al deze projecten bestaan er geen nadeelcompensatieregelingen. Wel is de verwachting dat burgers en bedrijven nadeel zullen ondervinden van de feitelijke uitvoering van deze gemeentelijke projecten. Het gaat dan met name om omzetverlies en huurderving. Bouw schade valt hier niet onder. Deze schade komt voor rekening van de bouwer en is normaal gesproken verzekerd.

Om te voorkomen dat de gemeente ieder keer voor elk project een afzonderlijke nadeelcompensatieregeling moet treffen is het voorstel om een algemene nadeelcompensatieverordening in te voeren.

Eerder is al eens een algemene regeling in een college- en raadscommissievergadering behandeld. Naar aanleiding van vragen van leden van de raadscommissie is de behandeling van de verordening vervolgens aangehouden. Inmiddels heeft de Tweede Kamer der Staten Generaal een wetsvoorstel goedgekeurd waarin nadeelcompensatie een wettelijke grondslag gaat krijgen. Bovendien heeft Amsterdam een algemene nadeelcompensatieverordening vastgesteld. In de nu voorgelegde ANVG wordt gebruik gemaakt van zowel de nieuwe wet als van de Amsterdamse verordening. Daarna is de verordening opnieuw met MKB Noord, Groningen City Club en Hoofdbedrijfschap Detailhandel besproken. Op een enkele opmerking na (over de formulering van artikel 6: vergelijkbaarheid bij frictie-leegstand), waarbij inhoudelijk geen verschil van mening is, konden zij zich vinden in de aangepaste verordening.

---

#### **Beoogd resultaat**

De verordening zal de burger en de gemeente meer duidelijkheid en structuur bieden dan een projectgebonden regeling. Vanwege de bundeling van kennis en mankracht is het de verwachting dat de algemene regeling zal leiden tot een kostenbesparing, een zorgvuldiger en klantvriendelijker afhandeling van de aanvragen, een meer uniforme advisering daarin en uiteindelijk tot een bespoediging van de nadeelcompensatieprocedures.

---

#### **Kader**

De ANVG kijkt op verschillende punten af van de regeling zoals die voor het Damsterdiep is opgesteld. Dit heeft te maken met een nieuw wetsontwerp dat door de Tweede Kamer is goedgekeurd, met ervaringen die opgedaan zijn met de Damsterdiepregeling en met een vergelijkbare verordening die door de gemeente Amsterdam is opgesteld. Daarbij gaat het ondermeer om duidelijke percentages voor vormen van nadeel die niet voor vergoeding in aanmerking komen (algemeen maatschappelijk risico). De ANVG sluit daarmee nauwkeuriger aan bij de uitspraken van rechters over nadeelcompensatie.

Verder wordt het college bevoegd gemaakt aanvragen om nadeelcompensatie, ook wanneer die het gevolg zijn van beslissingen van de gemeenteraad of de burgemeester, in behandeling te nemen en daarover besluiten te nemen. Deze keuze is gemaakt om één duidelijk loket voor burgers en een eenduidige procedure voor de gemeente te creëren.

Het recht op nadeelcompensatie bestaat overigens ook als er geen daarvoor bestemde regeling is. Een bestuursorgaan is nu eenmaal verplicht tot het vergoeden van de onevenredige nadelen die rechtmatige handelingen in het kader van de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid bij derden hebben veroorzaakt. Indien er echter geen specifieke regeling als de onderhavige bestaat moet de burger de dure en hoogdrempelige gang via de civiele rechter volgen.

---

#### **Argumenten/afwegingen**

Het nadeel van een afzonderlijke nadeelcompensatieregeling voor ieder project, zoals de "Damsterdiepverordening" bij het project Damsterdiep, is dat dit tot versnippering leidt. Dit gaat ten koste van de overzichtelijkheid. Zowel voor de burger die meer dan normaal nadeel meent te ondervinden door de rechtmatige besluiten en feitelijke werkzaamheden, als voor de gemeente die moet uitzoeken onder welke regeling een verzoek om nadeelcompensatie valt. En wanneer er geen regeling is gemaakt moeten burgers met een advocaat een kostbare en langdurige civiele procedure starten om het bovenmatige nadeel gecompenseerd te krijgen. Ook de gemeente zal dan de stadsadvocaat in moeten schakelen.

De ANVG voorkomt dit. Deze algemene regeling is helder van opzet en duidelijk qua inhoud; daardoor kunnen burgers/ondernemers beter weten waar ze recht op hebben en hoe ze die rechten veilig kunnen stellen. Belangrijk is ook dat het verzoek om nadeelcompensatie bij één loket ingediend kan worden. Dit neemt het verzoek in ontvangst en zorgt voor de verdere afhandeling. Bovendien kunnen ook burgers die schade ondervinden van een bouwproject, dat niet valt onder één van de grote bouwprojecten, een beroep doen op de algemene nadeelcompensatieregeling. Dat hoeft dan niet via een aparte schadevergoedingsprocedure gedaan te worden. Op deze manier hoeft bijvoorbeeld een ondernemer die zijn inkomsten ziet dalen door het afsluiten van de A-brug niet eerst met zijn nadeelcompensatieverzoek te shoppen bij verschillende afdelingen, zoals dat recent is gebeurd.

Het is op grond van de ANVG dus mogelijk om zowel aanvragen inzake de grote bouwprojecten in behandeling te nemen als die van de minder grote (bouw)projecten, rechtmatige besluiten en feitelijke werkzaamheden. Zaaksafhankelijk zal dan moeten worden bepaald of en in hoeverre de aanvrager voor een vergoeding in aanmerking komt. De verantwoordelijke afdeling houdt daarbij toezicht op een consistente advisering over de ingediende aanvragen. Uiteindelijk wordt hiermee de kans verkleind op verschillende beoordelingen van aanvragen, welk risico bestaat indien afzonderlijke regelingen worden neergelegd bij verschillende afdelingen.

De ANVG kent, anders dan de huidige regeling voor het Damsterdiep, een verplichting voor een aanvrager om een "recht" van €300,- te betalen voordat de aanvraag in behandeling kan worden genomen. Deze bepaling is overgenomen uit de tekst van het wetsontwerp dat inmiddels door de Tweede Kamer is goedgekeurd. Op grond van het wetsontwerp kan het recht overigens maximaal € 500,- bedragen. Ook verzoeken om plan-schadevergoeding op grond van de Wet ruimtelijke ordening kent deze voorwaarde ter hoogte van € 300,-. Met deze toelatingseis wordt voorkomen dat er voor elk "wissewasje" een verzoek om nadeelcompensatie wordt ingediend.

Om zo objectief mogelijk tot een oordeel te komen over de gevraagde nadeelcompensatievergoeding wordt een externe adviescommissie ingesteld die het college adviseert over de ingediende aanvragen. Dit zal dezelfde commissie zijn als de commissie die nu het college adviseert over de aanvragen Damsterdiep. Het team Juridische Zaken van de dienst RO/EZ verzorgt de administratie, het ambtelijk secretariaat en de juridische ondersteuning van de commissie en kan worden beschouwd als "het loket" waar het verzoek om nadeelcompensatie wordt ingediend.

#### **Maatschappelijk draagvlak/participatie**

---

Bij de voorbereiding van de nadeelcompensatieverordening heeft overleg en afstemming plaatsgevonden met MKB Noord, VNO-NCW Noord, Groningen City Club, Horeca Nederland en Hoofdbedrijfschap Detailhandel.

#### **Financiële consequenties**

---

Voor de huidige Damsterdiepregeling wordt geput uit het budget parkeergarage Damsterdiep. Een dergelijke - specifiek voor het project bestemde - dekking biedt als voordeel dat er geen onduidelijkheid bestaat over de vraag uit welk potje de toegekende aanvragen betaald moeten worden.

Een algemeen budget regelen voor de ANVG lijkt niet realistisch. Elk project kent immers zijn eigen financiële dekking en daarvoor zal afzonderlijk verantwoording moeten worden afgelegd. Om dit in een algemeen budget te verwerken moeten er teveel juridische, bestuurlijke en administratieve hobbels overwonnen worden. Dit lijkt voornamelijk niet haalbaar.

Het is verder niet mogelijk om nadeelcompensatie (op voorhand) te verzekeren. Het nadeel betreft namelijk geen onzeker voorval. Het is voor de gemeente voorzienbaar dat er nadeel kan ontstaan.

Het is de plicht van de gemeente om het nadeel als bedoeld in de verordening te vergoeden. Indien het nadeel verzekeraar zou zijn vrezen de verzekeraars dat de gemeente minder schadebeperkende maatregelen zal treffen.

Daarom is het voorstel om de dekking te regelen door de nadeelcompensatiekosten ten laste te brengen van de afzonderlijke (bouw)projecten. Hierdoor kan de separate budgettering van de afzonderlijke projecten in stand blijven en zal de vergoeding van de nadeelcompensatie pas bij de toekenning ervan ten laste worden gebracht van een bepaald project. Het is derhalve zaak dat de betreffende projecten bij het opstellen van de begroting al een inschatting maken van de mogelijke nadeelcompensatiekosten en hiervoor een budget reserveren, zoals bij het Damsterdiepproject. Dat geldt ook voor gezamenlijke initiatieven, zoals bij de Regiotram (gemeente en provincie). Als een gezamenlijk initiatief de oorzaak is van het nadeel, dan zal het nadeel moeten worden vergoed met de gelden uit het gezamenlijk gereserveerde budget. Het is aan de betrokken partijen om hierin een verdeelsleutel te maken of aan te geven voor welk soort nadeel welke partij verantwoordelijk is. De ex-terne adviescommissie zal op grond van de verordening en de jurisprudentie moeten vaststellen door welk project een bepaald nadeel wordt veroorzaakt en hoe hoog dit nadeel is. Het college bepaalt uiteindelijk zelf welk project verantwoordelijk is voor een bepaald nadeel en kan zo nodig of gewenst van een andersluidend advies van de commissie afwijken.

Het is de verwachting dat de procedure op grond van deze verordening een lagere drempel zal zijn voor het indienen van een verzoek om nadeelcompensatie, dan de dure procedure via de civiele rechter. Het is op voorhand moeilijk in te schatten of er snel of een groot beroep gedaan zal worden op de Verordening. Zo moet bij het indienen van een verzoek een recht van €300,- worden betaald (dat terugbetaald wordt als de aanvraag – ook deels – gehonoreerd wordt) en moet aanvrager een gedetailleerde administratie over meerdere jaren overleggen waarmee het nadeel en de causale relatie met het optreden van de gemeente moet worden aangetoond.

De ANVG zal er uiteindelijk toe leiden dat de grote bouwprojecten in hun begroting de te verwachten nadeel-compensatiekosten dienen op te nemen. Kleinere bouwprojecten kunnen hiermee rekening houden door hiervoor bijvoorbeeld geld te reserveren in de post onvoorzien.

#### **Realisering en evaluatie**

---

De ANVG treedt in werking op de eerste dag nadat het besluit tot vaststelling van deze verordening is bekendgemaakt. Met de inwerkingtreding van deze verordening vervalt de Nadeelcompensatieverordening Damsterdiepparage 2007. Op aanvragen die in het kader van de werkzaamheden aan de Damsterdiepparage worden/zijn ingediend vóór 1 januari 2013 blijft de Nadeelcompensatieverordening Damsterdiepparage 2007 nog van toepassing.

Vanaf dat moment kunnen burgers/ondernemers die nadeel ondervinden van besluiten of de feitelijke uitvoering van gemeentelijke (bouw)projecten een beroep doen op deze verordening. Het college is bevoegd om te beslissen over het nadeel dat (rechtmatig) wordt veroorzaakt door gemeentelijke projecten binnen de gemeentegrenzen. Als een gezamenlijk initiatief de oorzaak is van het nadeel, dan zal het nadeel moeten worden vergoed met de gelden uit het gezamenlijk gereserveerde budget van het project. Het is aan de betrokken partijen om hierin een verdeelsleutel te maken of om afspraken te maken wie bevoegd is om te besluiten over nadeelcompensatie. Het project Regiotram is een voorbeeld van de eerstgenoemde optie (er is een verdeling afgesproken) en het project Zuidelijke Ringweg van de tweede optie (het Rijk zal bevoegd zijn).

- ONTWERP -

DE RAAD VAN DE GEMEENTE GRONINGEN;

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van Groningen van (GR    );

Gelet op artikel 149 van de Gemeentewet

HEEFT BESLOTEN:

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In het bepaalde bij of krachtens deze verordening wordt verstaan onder:

- a. het bestuursorgaan: het orgaan dat het schadeveroorzakende besluit heeft genomen of onder wiens verantwoordelijkheid de schadeveroorzakende handeling is verricht, zijnde: de raad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester van de gemeente Groningen.
- b. het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen.

Paragraaf 2 Het recht op nadeelcompensatie en uitzonderingen hierop

Artikel 2. Recht op nadeelcompensatie

1. Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico of het normaal ondernemersrisico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het college de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.
2. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op vergoeding van schade als bedoeld in Afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening ("planschadevergoeding").

Artikel 3. Niet voor vergoeding in aanmerking komende schade

1. Niet voor vergoeding komt in aanmerking schade die behoort tot het normaal maatschappelijk risico of tot het normaal ondernemersrisico.
2. In verband met het normaal ondernemersrisico wordt schade als bedoeld in artikel 5 die voortvloeit uit een daling tot en met 8% van de omzet op jaarbasis niet vergoed.
3. In verband met het normaal ondernemersrisico wordt de schade, die voortvloeit uit extra kostenstijgingen, tot en met 6% op jaarbasis niet vergoed.
4. In verband met het normaal maatschappelijk risico dan wel het normaal ondernemersrisico blijft in ieder geval voor rekening van de aanvrager schade in de vorm van een

- vermindering van de waarde van een onroerende zaak: een gedeelte gelijk aan 2% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade.
5. In verband met het normaal ondernemersrisico dan wel het maatschappelijk risico kan het college daarnaast per schadeveroorzakend besluit of handeling van de vastgestelde schade die boven het op basis van het tweede, derde en vierde lid vastgestelde bedrag uitstijgt een percentage hanteren dat voor rekening van de benadeelde blijft.
  6. Het college kan per schadeveroorzakend besluit of handeling in bijzondere omstandigheden bepalen dat van het in het tweede, derde en vierde lid bepaalde percentage wordt afgeweken dan wel een periode vaststellen waarna geen aftrek plaatsvindt wegens het normaal maatschappelijk risico of het normaal ondernemersrisico.
  7. Indien een schadeoorzaak voor de aanvrager naast schade tevens voordeel oplevert, dan wordt dit, voor zover dit redelijk is, bij de vaststelling van de te vergoeden schade in mindering gebracht.

#### Artikel 4. Weigeringsgronden

1. Het college wijst een aanvraag om vergoeding van de schade geheel of gedeeltelijk af, indien:
  - a. de schade redelijkerwijs niet kan worden toegerekend aan een door het bestuursorgaan genomen besluit of verrichte handeling;
  - b. de benadeelde van het risico van het ontstaan van de schade op de hoogte was of had kunnen zijn en het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard;
  - c. de schade het gevolg is van een omstandigheid die geheel of gedeeltelijk aan de aanvrager kan worden toegerekend;
  - d. de benadeelde heeft verzuimd redelijke maatregelen te treffen ter voorkoming of beperking van de schade;
  - e. de schade minder bedraagt dan € 750,--; of
  - f. de vergoeding van de schade anderszins is verzekerd.
2. Het college kan de aanvraag tot vergoeding van de schade afwijzen, indien deze wordt ingediend meer dan vijf jaren na de dag waarop de benadeelde op de hoogte is geraakt of redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade.
3. Indien de aanvraag betrekking heeft op een schade veroorzaakt door een besluit waartegen beroep kan worden ingesteld, vangt de termijn van vijf jaren niet aan voordat dit besluit onherroepelijk is geworden.

#### Artikel 5. Winst- of inkomstenderving

1. Indien de schade bestaat uit winst- of inkomstenderving, wordt de omvang daarvan in beginsel bepaald door:
  - a. de gemiddelde omzet gedurende een periode van zo mogelijk drie jaar te vergelijken met de omzet in het jaar waarin de schade is geleden. Daarbij wordt waar mogelijk een branchecorrectie en/of een trendcorrectie toegepast;
  - b. van de vastgestelde gemiste omzet de kosten van het product of de dienst af te trekken, alsmede de kosten die ten gevolge van de omzet- of inkomstenderving bespaard zijn of redelijkerwijs bespaard hadden kunnen worden.
2. Indien sprake is van een verandering in/van de onderneming of omzetverplaatsing wordt dat bij de vaststelling van de winst- of inkomstenderving in aanmerking genomen.

## Artikel 6. Huurderving

1. Indien de schade bestaat uit gederfde huurinkomsten, wordt de omvang daarvan bepaald door het verschil tussen de huurprijs, die redelijkerwijs had kunnen worden gevraagd indien er geen sprake was van een schadeveroorzakend besluit of handeling en de huurprijs die redelijkerwijs kan worden gevraagd in de situatie waarin daarvan wel sprake is.
2. Niet voor schadevergoeding komen in aanmerking de gederfde huurinkomsten gedurende de periode waarin onroerende zaken in de omgeving van het verhuurde, gemiddeld leeg staan.

## Artikel 7. Lagere opbrengst bij verkoop bedrijf of onroerende zaak

Indien de schade bestaat uit een lagere opbrengst bij de verkoop van een bedrijf of onroerende zaak, komt voor vergoeding in aanmerking het verschil tussen deze opbrengst, voor zover deze opbrengst reëel is te achten en de opbrengst die redelijkerwijze had kunnen worden verkregen indien geen sprake was geweest van een nadelige invloed op de opbrengst door het schadeveroorzakend besluit of handeling.

## Artikel 8. Andere voor nadeelcompensatie in aanmerking komende kosten

Voor vergoeding komen tevens in aanmerking:

- a. de kosten van het inschakelen van deskundigen tot een door het college vast te stellen bedrag, voor zover het inroepen van bijstand van deskundigen redelijkerwijze noodzakelijk was;
- b. de wettelijke rente vanaf de ontvangst van de aanvraag of, indien het nadeel op een later tijdstip is ontstaan, vanaf dat tijdstip;
- c. de redelijke kosten van maatregelen ter beperking of voorkoming van schade;
- d. het betaalde recht, als bedoeld in artikel 11, indien er geheel of gedeeltelijk nadeelcompensatie is toegekend.

## Artikel 9. Nadeelcompensatie in geld of in natura

1. De vergoeding wordt vastgesteld in geld, tenzij het college deze anders dan in geld wenselijk acht.
2. Indien de vergoeding anders dan in geld wordt vastgesteld, kan de waarde daarvan niet meer bedragen dan deze in geld zou hebben bedragen.

## Paragraaf 3 De aanvraag

### Artikel 10. Aanvraag om nadeelcompensatie

1. De aanvraag om nadeelcompensatie moet worden ingediend bij het college.
2. Indien het college een formulier voor het doen van een aanvraag heeft vastgesteld maakt de aanvrager hiervan gebruik.
3. De aanvrager verstrekt de gegevens en bescheiden die voor het nemen van de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking heeft danwel kan krijgen. De aanvraag gaat in ieder geval vergezeld van:
  - a. indien het schade betreft wegens winst- of inkomstenderving als bedoeld in artikel 5: een gewaarmerkte jaarrekening over het jaar waarin schade is geleden alsmede zo



mogelijk van de jaarrekeningen over een periode van drie jaar voorafgaande aan het jaar waarin de schade is geleden;

- b. indien het schade betreft wegens gedeelde huurinkomsten als bedoeld in artikel 6: een afschrift van de huurovereenkomst of gebruiksovereenkomst, een eigendomsakte en een taxatierapport van een onafhankelijk deskundige;
  - c. indien het schade betreft wegens de lagere opbrengst bij de verkoop van een bedrijf of een onroerende zaak als bedoeld in artikel 7: de eigendomsakte van de onroerende zaak dan wel indien het de verkoop van een bedrijf betreft, van een uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel alsmede in beide gevallen een taxatierapport van een onafhankelijke deskundige.
4. Op verzoek van de commissie, bedoeld in artikel 15, verstrekt de aanvrager aanvullende gegevens. Daarbij kan het ondermeer gaan om maandcijfers, kwartaalcijfers, een specificatie van omzet en kostenposten en branche-informatie.

#### Artikel 11. Het heffen van een recht voor het in behandeling nemen van de aanvraag

Van de aanvrager wordt een recht van € 300,-- geheven. Indien het bedrag niet binnen vier weken na ontvangst van een factuur op de rekening van de gemeente is bijgeschreven wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de aanvrager in verzuim is geweest.

#### Artikel 12. Aanvraag goedkeuring schadebeperkende maatregelen

1. Degene die in aanmerking wil komen voor vergoeding van kosten als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder c, vraagt het college van burgemeester en wethouders vooraf goedkeuring voor het maken van de met die maatregelen gemoeide kosten onder overlegging van alle voor de beoordeling van zijn aanvraag noodzakelijke gegevens.
2. Geen goedkeuring is vereist, indien de benadeelde aannemelijk kan maken dat de maatregelen met spoed moesten worden getroffen.

#### Artikel 13. Aanvraag voorschotverlening

1. Het college kan de benadeelde op diens aanvraag een voorschot verlenen van ten hoogste 90% van de te verwachten vergoeding.
2. Het college kan, voordat het overgaat tot de verlening van een voorschot, een zekerheidsstelling van de aanvrager verlangen.

#### Artikel 14. Ontvangstbevestiging

1. Het college stuurt de in de artikelen 10, 12 en 13 bedoelde aanvrager binnen twee weken na ontvangst van zijn aanvraag een ontvangstbevestiging waarin de aanvrager op de hoogte wordt gesteld van de te volgen procedure en, onder vermelding van het rekeningnummer van de gemeente, van de verplichting het recht als bedoeld in artikel 11 tijdig over te maken.
2. Indien de verstrekte gegevens of bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag, stelt het college de aanvrager in de gelegenheid zijn aanvraag binnen vier weken aan te vullen.
3. Het college kan deze termijn op schriftelijk verzoek van de aanvrager eenmaal met ten hoogste vier weken verlengen.

## Paragraaf 4 Advies en beslissing

### Artikel 15. Advies deskundigen

1. Het college stelt een adviescommissie in waaraan een aanvraag als bedoeld in de artikelen 2, 10 eerste lid, 12 eerste lid, dan wel artikel 13 eerste lid, kan worden voorgelegd.
2. De adviescommissie bestaat uit drie van de gemeente onafhankelijke deskundigen, waarvan een lid beschikt over ruime kennis en ervaring op het terrein van het ruimtelijk bestuurs(proces)recht, een lid een ervaren registeraccountant is en een lid een ervaren makelaar/taxateur onroerend goed is. Tevens kan het college drie plaatsvervangend leden met dezelfde deskundigheden als de leden benoemen. De leden en de plaatsvervangers worden voor een termijn van drie jaar benoemd; zij kunnen herbenoemd worden.
3. Het college stelt een reglement vast waarin de taken, bevoegdheden en werkwijze van de commissie worden vastgelegd.
4. Het college vraagt aan de adviescommissie advies indien dit naar zijn oordeel noodzakelijk is vanwege de complexiteit van de aanvraag.
5. In elk geval is geen advies vereist, indien het college:
  - a. besluit een aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht niet in behandeling te nemen;
  - b. van oordeel is dat zich kennelijk een weigeringsgrond voordoet als bedoeld in artikel 4;
  - c. van oordeel is dat de aanvraag nagenoeg geheel overeenkomt met andere aanvragen waarover de adviescommissie advies heeft uitgebracht; danwel
  - d. van oordeel is dat kennelijk sprake is van het niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 3, tweede tot en met vijfde lid, of aan de op grond van artikel 3, zesde lid, aangepaste percentages.

### Artikel 16. Behandeling aanvraag om nadeelcompensatie

1. De adviescommissie stuurt het conceptadvies naar de aanvrager.
2. De adviescommissie stelt de aanvrager in de gelegenheid schriftelijk zijn zienswijze in te dienen over het conceptadvies. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen bedraagt vier weken. Deze termijn kan op verzoek van de aanvrager met maximaal twee weken verlengd worden.
3. In het geval tijdig reacties zijn ingediend brengt de adviescommissie binnen vier weken na het verstrijken van de in het tweede lid bedoelde termijn een advies uit aan het college waarbij de betreffende reacties zijn betrokken.
4. In het geval geen of niet tijdig reacties zijn ingediend brengt de adviescommissie binnen twee weken na het verstrijken van de in het tweede lid bedoelde termijn een advies uit aan het college.

### Artikel 17. Afwijken van advies

Indien de beslissing van het college afwijkt van het advies van de adviescommissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden.

## Artikel 18. Beslistermijn

1. Indien het college de aanvraag om nadeelcompensatie heeft voorgelegd aan de adviescommissie, beslist het uiterlijk binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag. Het college kan deze termijn eenmaal voor ten hoogste acht weken verdagen. Van deze verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.
2. Indien op grond van artikel 15, vijfde lid, onder b en c, geen advies wordt ingewonnen, beslist het college binnen tien weken na ontvangst van de aanvraag. Het college kan deze termijn eenmaal voor ten hoogste acht weken verdagen. Van deze verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.
3. Het college beslist op een aanvraag om goedkeuring als bedoeld in artikel 12 of een aanvraag tot verlening van een voorschot als bedoeld in artikel 13, binnen acht weken na ontvangst daarvan.
4. Indien het college besluit de in het derde lid bedoelde aanvraag voor te leggen aan de adviescommissie, beslist het binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag.
5. Op aanvragen om nadeelcompensatie is paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (dwangsom bij niet tijdig beslissen).

## Paragraaf 4 Overige bepalingen en slotbepalingen

### Artikel 19. Nadere regels

Het college kan nadere regels vaststellen met betrekking tot:

- a. het bepalen van de omvang en de hoogte van nadeelcompensatie, alsmede de wijze van vaststelling daarvan;
- b. de branchecorrectie;
- c. het al dan niet inschakelen van deskundigen of de adviescommissie;
- d. de werkwijze van de adviescommissie;
- e. de bij de in de artikelen 10, 12 en 13 bedoelde aanvragen in te dienen stukken, alsmede de daaraan te stellen eisen.

### Artikel 20. Hardheidsclausule

Het college kan bepalingen vastgesteld bij of krachtens deze verordening buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing, gelet op het belang dat deze verordening beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

### Artikel 21. Bijzondere projecten

De gemeenteraad kan voor bijzondere projecten een afzonderlijke regeling treffen waarin de bepalingen van deze verordening worden aangevuld dan wel daarvan wordt afgeweken.

### Artikel 22. Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op schade die is ontstaan na de inwerkingtreding van deze verordening.

### Artikel 23. Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking op de dag nadat het besluit tot vaststelling van deze verordening is bekendgemaakt.
2. Met de inwerkingtreding van deze verordening vervalt de Nadeelcompensatieverordening Damsterdiepgarage 2007.

### Artikel 24. Overgangsrecht

Op aanvragen die in het kader van de werkzaamheden aan de Damsterdiepgarage worden/zijn ingediend vóór 1 januari 2013 blijft de Nadeelcompensatieverordening Damsterdiepgarage 2007 van toepassing.

### Artikel 25. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene Nadeelcompensatie Verordening gemeente Groningen (ANVG).

Gedaan te Groningen in de openbare raadsvergadering van

De griffier,

De voorzitter,

drs. A.G.M. (Toon) Dashorst.

dr. J.P. (Peter) Rehwinkel.

## 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 gederfde 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 égalitébeginsel is in vaste jurisprudentie gelegd.

Aangezien het égalitébeginsel het belangrijkste 'dragende' principe is achter de ANVG is dit materiële verband tussen het égalitébeginsel 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.

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Paragraaf 1 Algemene bepalingen

#### Artikel 1 Begripsbepalingen

##### Bestuursorgaan

Met bestuursorganen worden bedoeld de organen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb. De burgemeester kan besluiten nemen, zoals de verlening, intrekking of wijziging van vergunningen in de openbare ordesfeer die tot nadeel voor derden of vergunninghouders kunnen leiden. Een aantal van deze bevoegdheden staat onder meer in de Algemene Plaatselijke Verordening. Voorbeelden zijn de verlening van exploitatievergunningen en evenementenvergunningen.

Daarnaast kan het college van burgemeester en wethouders beslissingen en besluiten nemen die als schadeoorzaak kunnen worden aangemerkt. Hierbij kan gedacht worden aan infrastructurele maatregelen zoals hiervoor genoemd.

Tot slot is het voorstelbaar dat de gemeenteraad besluiten neemt die schade kunnen veroorzaken, bijvoorbeeld het vaststellen en wijzigen van verordeningen en beleidsnotities.

### Paragraaf 2 Het recht op nadeelcompensatie en de uitzonderingen hierop

#### Artikel 2 Recht op nadeelcompensatie

##### Lid 1 Égalitébeginsel en speciale last

In dit lid is de grondslag van nadeelcompensatie (het égalitébeginsel) en de speciale last verwerkt. Met het vereiste van de speciale last wordt bedoeld, dat sprake moet zijn van een last die op een beperkte groep burgers of instellingen onevenredig zwaar drukt, zodat de gelijke behandeling met een vergelijkbare groep (de referentiegroep), die door de handeling wordt getroffen, wordt verstoord.

In de ANVG is niet gekozen om de referentiegroep in te vullen. Het kan voorkomen dat sprake is van een grotere groep getroffen.

In zo'n geval (bij een grote groep) volgt als vuistregel uit de jurisprudentie dat de benadeelde met zijn 'groepsgenoten' moet worden vergeleken. De getroffene moet dus worden vergeleken met personen die zich bevinden in dezelfde positie als zij, maar de bijzondere last niet dragen. Alleen indien men behoort tot een grotere omliggende groep die een bepaald kenmerk gemeen heeft en binnen deze groep ten opzichte de anderen bijzonder hard wordt getroffen, kan men stellen speciaal te zijn benadeeld. Nadeelcompensatie komt in beginsel dus niet toe aan een hele categorie van personen die een bepaald kenmerk gemeen hebben, maar alleen aan een subgroep uit deze categorie die door de overheidsmaatregel wordt getroffen.

Artikel 2, eerste lid, laat de mogelijkheid om bij groepen benadeelden in beginsel de claim af te wijzen omdat er geen sprake is van 'bijzonderheid' als de benadeelde zich in zijn nadeel niet van anderen onderscheidt.

Een voorbeeld is dat door een overheidsmaatregel zoals de invoering van sluitingstijden voor horeca-exploitanten nadeel wordt geleden. De horeca-exploitant die om nadeelcompensatie vraagt moet aantonen dat zijn bedrijf in vergelijking met andere horecabedrijven onevenredig zwaar is getroffen, alvorens hij in aanmerking kan komen voor nadeelcompensatie. Geen vergoeding wordt toegekend indien de benadeelde zich onvoldoende onderscheidt van anderen die door dezelfde maatregel of vergelijkbaar overheidshandelen schade lijden of hebben geleden

##### Lid 2 Planschadevergoeding van Wet ruimtelijke ordening

In dit lid wordt bepaald dat de ANVG niet van toepassing is op verzoeken om schadevergoeding die gebaseerd zijn op de Wet ruimtelijke ordening. Hiervoor is gekozen omdat het toetsingskader voor die claims (en de daarop gebaseerde jurisprudentie) afwijkt van de criteria van deze ANVG. Voor planschadeverzoeken bestaat bovendien een eigen procedureverordening.

Artikel 3 Niet voor vergoeding in aanmerking komende schade  
Lid 1 (normaal maatschappelijk- of normaal ondernemersrisico)

Het begrip normaal maatschappelijk risico of het normaal ondernemersrisico maakt onderdeel uit van het koepelbegrip "vereiste van de abnormale last". Dit vereiste houdt in dat de schade buiten het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico moet vallen om voor vergoeding in aanmerking te komen.

*Onevenredig zwaar getroffen (abnormale last)*

Burgers en ondernemers dienen de 'normale lasten' van het rechtmatig functioneren van de overheid voor eigen rekening te nemen. De rechtvaardiging voor het stellen van deze eis is gelegen in de gedachte dat burgers als lid van de gemeenschap ook profiteren van de overheidsdienst. Zo goed als zij de voordelen accepteren, moeten zij in beginsel ook de nadelen daarvan accepteren. Ontstaat er een wanverhouding tussen lusten en lasten, dan is geen sprake meer van 'normale' en dus te dulden maatschappelijke risico's.

Het begrip normaal maatschappelijk risico moet worden ingevuld aan de hand van abstracte en concrete omstandigheden. Omstandigheden die van belang zijn, zijn omvang van het in concreto geleden nadeel en de (on)voorzienbaarheid van het nadeel, mede gelet op de wijze van uitvoering van het rechtmatig handelen of het tijdstip waarop dit handelen plaatsvond. In situaties van rechtmatig toegebrachte hinder wordt de ernst van de schade afgemeten aan de hand van de duur, intensiteit en omvang van de hinder.

Voorbeelden van in beginsel normale overheidshandelingen zijn (onderhouds)werkzaamheden aan de weg, bruggen, riolering, dijken en kademuren en het verlenen van vergunningen voor evenementen. Met deze nadelen moet men in zijn algemeenheid rekening houden ook al bestaat er geen 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.

Daarnaast is van belang op welke wijze een "normale" maatregel in een concreet geval is geëffectueerd en welke concrete gevolgen dit heeft gehad. Zo kan een normale maatregel zoals rioleringsherstel als gevolg van bijzondere omstandigheden onevenredige schade veroorzaken. In dit verband kan toepassing worden gegeven aan de BLVC-methodiek, waarbij de aspecten Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid en Communicatie betrokken zijn, om eventueel nadeel zoveel mogelijk te beperken.

Aan bedrijven wordt normaal bedrijfs- of ondernemersrisico tegengeworpen. Uitgangspunt is dat elke zelfstandige ondernemer zijn onderneming drijft voor zijn eigen risico en ook zelf verantwoordelijk is voor zijn beslissingen. Tot het normale ondernemersrisico behoren nadelen die direct samenhangen met de keuze voor een bepaald type bedrijfsvoering of een bepaalde inrichting van het bedrijf inclusief de keuze voor een bepaalde locatie. Ondernemers hebben te maken met een uitgebreidere risico-toerekening. Alleen als de maatregel sterk afwijkt van het normale verwachtingspatroon, waarop elke ondernemer bedacht dient te zijn, kan een aanspraak op nadeelcompensatie bestaan.

De benadeelde moet aannemelijk maken dat een rechtmatige overheidsmaatregel desondanks naar tijd, plaats, ontstaanswijze en begeleidende omstandigheden en/of aard, ernst, duur en/of omvang van de daardoor veroorzaakte schade, een dermate uitzonderlijk en ongebruikelijk karakter heeft, dat een redelijk denkende en handelende ondernemer een dergelijke gedraging niet van de overheid had behoeven te verwachten.

*Voorzienbaarheid*

In de praktijk speelt de voorzienbaarheid een belangrijke rol om te bepalen of een nadeel als een 'normaal maatschappelijk/ondernemers risico' kan worden aangemerkt. Wanneer schade in algemene zin te verwachten is, omdat zij inherent is aan de activiteit die de getroffene ontplooit, kan men spreken van voorzienbaarheid in abstracto. Het gaat dan om de vraag of een bepaald nadeel naar ervaringsregels te verwachten was, mede gelet op eigenschappen van de getroffene, de plek waar hij woont, dan wel het bedrijf dat hij uitoefent.

Zo moeten bijvoorbeeld horeca-exploitanten in een dichtbevolkte stad eerder rekening houden met een beperking van openingstijden, dan wanneer het gaat om een horecabedrijf in het buitengebied dat is gelegen, op grote afstand van een woonwijk. Een ander voorbeeld is dat de bewoner van een druk bevolkte binnenstad zich dient in te stellen op ongemakken in zijn omgeving, zoals werkzaamheden aan de infrastructuur en evenementen.



Voorzienbaarheid in abstracto neemt niet weg dat telkens dient te worden bezien of ook de uitwerking van een op het eerste gezicht 'normale' maatregel 'normaal' was. Bij voorzienbaarheid in concreto gaat het erom of de getroffene daadwerkelijk heeft voorzien of in elk geval had behoren te voorzien dat een maatregel van een bepaalde strekking zou worden genomen.

#### Lid 2 (drempelpercentage)

Feitelijk geven drempelpercentages uitdrukking aan de gedachte dat schade van een bepaalde omvang voor rekening van de burger zelf blijft, in het licht van de onvermijdelijke nadelen die men soms zal moeten dulden in een samenleving op een beperkt grondgebied. De drempelwaarde is een ondergrens in de vorm van een normaal maatschappelijk risico, die vooraf gaat aan het berekenen van de schade en aan een mogelijke korting die uit hoofde van maatschappelijk risico (alsnog) op de geleden schade in mindering wordt gebracht. De gedachte is dat bij schade van een bepaalde omvang nog geen sprake is van een wanverhouding tussen lusten en lasten.

Wanneer een bedrijf een omzetzak van 2% op jaarbasis ondervindt ten gevolge van rioleringswerkzaamheden (voorzienbaar) dan kan dat mede worden verklaard door het uitgangspunt dat een dergelijk, geringe daling niet uitzonderlijk is en behoort tot de nadelen waarmee een bedrijf in abstracto rekening dient te houden en die niet uitstijgen boven de normale, eens in de zoveel tijd te verwachten nadelen, waarmee elk bedrijf rekening dient te houden.

Ten aanzien van de koppeling aan de *omzet* kan worden gezegd dat het werken met omzetzakken de afgelopen jaren algemeen gebruikelijk is geworden. Gewezen wordt op de praktijk in Utrecht (HOV-baan), Den Haag (Souterrain-project) en bij de aanleg van de Betuweroute (*Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute*). Het aanhaken bij de omzet is ook door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in meerdere uitspraken goedgekeurd.

In de verordening is gekozen voor een drempel van 8% van de omzet op jaarbasis om een concreet criterium te geven voor de praktijk, dat aangeeft in welk geval schade in *elk geval* niet voor vergoeding in aanmerking komt. Dat wil niet zeggen dat een schadebedrag dat boven de drempelwaarde uitkomt per definitie voor vergoeding in aanmerking komt. Zie in dit verband de toepassing van kortingspercentages in artikel 3, vijfde en zesde lid, van deze verordening. Het toepassen van een vast drempelpercentage biedt rechtszekerheid en sluit goed aan bij de gedachte dat burgers de lasten die voortvloeien uit rechtmatig overheidshandelen in beginsel zelf dienen te dragen.

#### Lid 3 (kostendrempel)

In plaats van schade als gevolg van een daling van de omzet, kan schade ook het gevolg zijn van een verhoging van de kosten, bijvoorbeeld indien bedrijven als gevolg van een verkeersmaatregel gedurende lange tijd lang en ver moeten omrijden. De ANVG bevat ook voor die gevallen een drempelwaarde (een percentage van de totale kosten op jaarbasis).

#### Lid 4 (Drempel bij waardevermindering)

Het is mogelijk dat een 'gewone' burger schade lijdt ten gevolge van – bijvoorbeeld – het omleggen van een weg, waardoor waardevermindering van zijn onroerend goed optreedt. Deze vermindering zal permanent van aard moeten zijn, nu tijdelijke waardevermindering in het algemeen, bijzondere omstandigheden daargelaten, niet voor nadeelcompensatie in aanmerking komt. Wanneer deze vermindering optreedt onafhankelijk van de wijziging van een bestemmingsplan (in welk geval art. 6.1 Wro immers van toepassing is) dan is een beroep op de ANVG mogelijk.

#### Lid 5 (kortingspercentage)

Bij toekenning van nadeelcompensatie wordt het normaal maatschappelijk risico of het normaal ondernemersrisico van oudsher ingevuld door middel van een korting in de vorm van een percentage van het schadebedrag. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is van mening dat het rechtens niet onaanvaardbaar is dat een bepaald percentage van het nadeel vanwege normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico voor rekening van de benadeelde blijft. Bij de kortingspercentages gaat het om de vraag in welke mate een eenmaal vastgesteld onevenredig nadeel voor rekening van de getroffene dient te blijven. Dus in die gevallen waarin vaststaat dat sprake is van

een onevenredig nadeel, wordt niet alle schade vergoed omdat een deel daarvan tot het normaal maatschappelijk of het normaal ondernemersrisico wordt gerekend. Daarbij wordt een 'kortingspercentage' toegepast, dat wil zeggen, een variabel percentage dat van de schade wordt afgetrokken. Met dergelijke percentages wordt verdisconteerd dat de schade, ook al was zij onevenredig, voor een deel moet worden geduld.

In de ANVG is gekozen voor de combinatie van een drempelwaarde en een kortingspercentage. Een aanleiding om een korting toe te passen wordt veelal gezocht in het in meer of mindere mate *voorzienbaar* zijn van de schade, mede gelet op de aard van het besluit en de aard van de omgeving waar een onderneming wordt geëxploiteerd. Als vuistregel kan dan ook worden aangenomen dat het kortingspercentage hoger uitvalt naarmate de schadeveroorzakende overheidshandeling en haar gevolgen meer voorzienbaar waren. De hoogte van het kortingspercentage is dus afhankelijk van de omstandigheden van het geval en daarom is in de ANVG niet gekozen voor een vast kortingspercentage.

Het is goed denkbaar dat de toepassing van een kortingspercentage bij tot op grote hoogte 'normale' vormen van schade er toe leidt dat in beginsel alle schade voor rekening van de ondernemer moet blijven, nu de schade niet afwijkt van hetgeen burgers en ondernemers in stedelijke omgevingen wel vaker lijden, ook al stijgt de omzetzijding boven de 8% uit.

Voor het voor rekening van de ondernemer zelf laten van alle schade, ook voor zover die boven het forfait van 8% uitstijgt, is waarschijnlijk minder ruimte wanneer de maatregel ten gevolge van deze of andere bijzondere omstandigheden leidt tot dramatische winstdalingen of veel grotere schade dan wanneer de overheid zich wel aan haar afspraken zou hebben gehouden. Denkbaar is in dit verband dat bij een ondernemer die meerdere jaren met verminderde bereikbaarheid te maken krijgt, ook zijn ondernemersrisico afneemt en er dus met het verstrijken van de tijd ook minder ruimte is voor het aanvullend toepassen van een kortingspercentage. Duidelijk is in elk geval dat het gecombineerde stelsel van drempels en kortingen het mogelijk maakt om elk individueel geval op zijn merites te beoordelen, kortom: om maatwerk te leveren.

#### Lid 6 (Afwijkingsbevoegdheid op grond van bijzondere omstandigheden)

Dit lid is opgenomen, opdat het college op grond van bijzondere omstandigheden kan afwijken van de, in het tweede, derde of vierde lid bepaalde drempelpercentages. Het is niet mogelijk om in alle gevallen de daar genoemde percentages te hanteren, gezien het brede toepassingsbereik van deze verordening. Het is lastig om thans een uitspraak te doen over de vraag hoe de genoemde percentages zullen uitpakken en daarom is in de ANVG de mogelijkheid opgenomen om deze percentages te kunnen bijstellen door middel van een besluit van burgemeester en wethouders.

#### Lid 7 (voordeelstoerekening)

In dit lid is een bepaling inzake voordeelstoerekening (art. 6:100 Burgerlijk Wetboek) opgenomen. Op grond van deze bepaling moet worden gezien of de rechtmatige overheidsdaad voor de benadeelde naast schade ook voordeel heeft opgeleverd. Indien en voor zover de benadeelde (ook) gebaat is bij de overheidsmaatregel die de schade veroorzaakt, moet dit voordeel met het nadeel worden verrekend. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarbij een zusterfiliaal van de benadeelde onderneming een deel van de klap opvangt vanwege de overloop van klanten. Indien bepaalde besluiten nauw met elkaar zijn verweven, kan door het ene besluit veroorzaakte voordeel worden betrokken bij de beoordeling van de door het andere besluit veroorzaakte schade.

### Artikel 4 Weigeringsgronden

#### Eerste lid, onder a (causaal verband)

Voor het causaal verband is een formulering gekozen die rekening houdt met de toerekening zoals die in het burgerlijk recht vorm heeft gekregen. De relevante bepaling in dit verband is artikel 6:98 BW. Artikel 6:98 BW luidt: "*Voor vergoeding komt slechts in aanmerking schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend*".

Er moet causaal verband zijn tussen de schade en het overheidshandelen. De juridische praktijk aanvaardt in het algemeen dat de “conditio sine qua non-vereiste” een minimumeis is, die het verband tussen handeling en schade weergeeft.

Om te bepalen of er causaal verband is, maakt men 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. Deze vergelijking zegt niet alleen iets over het bestaan van het nadeel, maar ook over het causale verband tussen het nadeel en de beweerdelijke schadeoorzaak.

Dat bedrijfsresultaten een teruggang laten zien, hoeft niet per definitie zijn oorzaak te hebben in bijvoorbeeld een rechtmatig verkeersbesluit, maar kan een andere oorzaak hebben, zoals een algehele malaise van de markt. In dit verband kan een branchecorrectie zijn aangewezen wanneer er weliswaar sprake is van een daling van de omzet, maar dat deze eigen was aan de gehele branche, en zich dus ook voordeed bij bedrijven die niet met een schadeveroorzakende overheidshandeling werden geconfronteerd. Daarbij is van belang dat deze vergelijking plaatsvindt met objectief vergelijkbare bedrijven. Zie voor het toepassen van een branchecorrectie de toelichting bij artikel 5.

#### Eerste lid, onder b (risicoaanvaarding)

Artikel 4, eerste lid, onder b, ziet op de risicoaanvaarding. Actieve of passieve risicoaanvaarding speelt een belangrijke rol bij de beoordeling van de aanspraak op schadevergoeding, of en in hoeverre de benadeelde het risico op schade heeft aanvaard.

Van actieve risicoaanvaarding is sprake indien verzoeker zelf handelingen verricht (bijv. investeringen doet) op een moment waarop hij de ongunstige overheidsmaatregel kon voorzien. Het hangt van de specifieke omstandigheden af of er moet worden geconcludeerd dat sprake is van risicoaanvaarding. Blijkens de rechtspraak over deze voorwaarde, die met name in het kader van planschadezaken tot ontwikkeling is gekomen, is van belang of er, gezien vanuit de positie van redelijk denkende en handelende burgers, aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat een ongunstig besluit genomen zal worden. Ook is van belang om wat voor handelingen het gaat. Van investeringen die bedrijven regelmatig moeten doen om hun concurrentiepositie te behouden of andere investeringen ten behoeve van een bestaand belang, zal minder snel worden gezegd dat zij wegens risicoaanvaarding niet voor vergoeding in aanmerking komen, dan van investeringen voor een nieuw project.

Van passieve risicoaanvaarding wordt gesproken, indien de benadeelde ervan heeft afgezien om passende (aanpassings)maatregelen te nemen, toen hij daartoe redelijkerwijs (nog) in de gelegenheid was, terwijl hij kon voorzien of er rekening mee moest houden dat er later bepaalde overheidsmaatregelen zouden worden genomen die dat onmogelijk zouden maken. De schade die hij vervolgens lijdt, maar die hij had kunnen voorkomen door tijdig te handelen, wordt hij geacht (passief) te hebben aanvaard.

#### Eerste lid, onder c (eigen schuld)

Deze bepaling inzake ‘eigen schuld’ (6:101 BW), is ook opgenomen in het wetsvoorstel Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (art. 4:126, lid 2 sub c van dit wetsvoorstel). Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat een burger zich willens en wetens in een met de wet strijdige situatie brengt en schade lijdt doordat handhavend wordt opgetreden. Een dergelijke vorm van ‘eigen schuld’ beschouwt de wetgever als een ‘omstandigheid die aan de benadeelde zelf kan worden toegerekend’ en die dus uit hoofde van eigen schuld (art. 6:101 BW) – en dus niet zozeer in het kader van het ‘normaal maatschappelijk risico’ voor rekening van de benadeelde komt.

#### Eerste lid, onder d (schadebeperkende maatregelen)

Het leerstuk van de risicoaanvaarding hangt nauw samen met de vraag of de benadeelde, indien nodig, redelijke maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van schade. De schade die door het treffen van zodanige maatregelen had kunnen worden voorkomen of beperkt, moet ten laste blijven van verzoeker. Omgekeerd geldt dat de redelijke kosten van de maatregelen die ter voorkoming of beperking van schade zijn genomen, voor vergoeding in aanmerking kunnen komen indien aan de overige vereisten is voldaan. De omvang van de schadebeperkingsplicht van artikel 4, onder d, wordt

beperkt door de redelijkheid. Deze plicht tot schadebeperking hoeft echter niet altijd te worden gezien als een plicht tot het alsmaar doorvoeren van kostenverlagingen. De schadebeperkende maatregelen komen tot uitdrukking in de behaalde winst in het schadejaar, die derhalve zowel het resultaat is van opbrengsten als van bedrijfskosten. Als een aanvrager bijvoorbeeld kostenbesparingen zou doorvoeren die een nog groter negatief effect hebben op de opbrengsten (waardoor het feitelijke resultaat lager is), kan niet langer worden gesproken van schadebeperking. Binnen de grenzen van het redelijk handelen staat het een aanvrager vrij om de uitwerking van de wettelijke schadebeperkingsplicht in te vullen. Het college kan een gedeeltelijke vergoeding van de schade toekennen, voor zover de benadeelde weliswaar door het treffen van maatregelen de schade heeft beperkt, maar deze schade redelijkerwijs verder had kunnen worden beperkt, indien andere maatregelen waren getroffen dan wel de genomen maatregelen doeltreffender waren uitgevoerd.

#### Eerste lid, onder e ("geringe schade")

In dit onderdeel is een expliciet bedrag opgenomen dat wordt aangemerkt als *bagatelschade* en derhalve hoe dan ook voor rekening van de benadeelde blijft: schade die blijft onder een bedrag van €750,- komt nooit voor nadeelcompensatie in aanmerking, ongeacht de relatie met de omzet. Dit sluit aan op jurisprudentie waarin zeer lage schades hoe dan ook niet abnormaal zijn.

#### Eerste lid, onder f (anderszins verzekerde schade)

Op grond van het zogenoemde subsidiariteitsvereiste kan een benadeelde slechts aanspraak maken op een vergoeding voor zover niet op andere wijze in een redelijke vergoeding is voorzien. Dit criterium beoogt te voorkomen dat betrokkene wordt verrijkt, doordat dezelfde schade meer dan eens wordt vergoed. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien en voor zover de schade al is vergoed door aankoop, onteigening, een vergoeding in natura, op grond van een specifieke wettelijke regeling, of op andere wijze. Van een voldoende verzekerde vergoeding kan ook sprake zijn indien deze niet door de schadeveroorzakende instantie, maar door een derde wordt uitgekeerd. Bij het oordeel of vergoeding van de schade anderszins verzekerd is, moet rekening worden gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden van het geval.

#### Tweede lid

Dit lid regelt, naar het voorbeeld van de verjaring in het civiele recht, dat het verzoek om schadevergoeding kan worden afgewezen indien een bepaalde termijn is verstreken, nadat de schade is veroorzaakt en de benadeelde bekend is geworden met de schade. Dit lid van het artikel sluit zoveel mogelijk aan bij de verjaringsregeling in artikel 3:310 BW. In beginsel is de opeisbaarheid van de vordering in het civiele recht bepalend voor de aanvang van de verjaring. Omdat er bij nadeelcompensatieverzoeken eerst een besluit moet worden genomen tot vergoeding van schade is er ten tijde van het indienen van het verzoek geen sprake van een invorderbare schuld, zodat artikel 3:310 BW niet rechtstreeks van toepassing kan zijn. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat schade niet alleen door feitelijke handelingen, maar vaak ook door appellabele besluiten wordt veroorzaakt. De vraag rijst dan op welk moment de termijn voor het indienen van een verzoek om schadevergoeding dient aan te vangen. De aanvraag om nadeelcompensatie kan worden afgewezen indien vijf jaren zijn verstreken nadat de benadeelde bekend is geworden met de schade. Naar het voorbeeld van het privaatrecht gaat de termijn voor het indienen van een schadeverzoek in nadat bekendheid met de schade is ontstaan.

#### Derde lid

Voor het geval de schade is veroorzaakt door een appellabel besluit is bepaald dat de termijn voor het indienen van het verzoek om nadeelcompensatie niet aanvangt voordat het schadeveroorzakende besluit in rechte onaantastbaar is geworden. Dit betekent dat het aanvangsmoment van de indieningstermijn bij besluiten varieert. De lengte van de termijn varieert echter niet; die is vijf jaren. Dit lid is nodig omdat in het algemeen pas op het moment waarop het schadeveroorzakende besluit in rechte onaantastbaar is geworden, duidelijk is of er daadwerkelijk schade is geleden en wat de omvang van de schade is. Het zou onredelijk zijn, als de indieningstermijn reeds (grotendeels) verstreken zou kunnen zijn, voordat duidelijk is of er schade is geleden en zo ja, wat de omvang daarvan is. Dit lid fixeert het aanvangsmoment van de indieningstermijn en daarmee in beginsel ook de einddatum. Het

voorgaande neemt niet weg dat verzoeken om nadeelcompensatie in voorkomende gevallen desgewenst wel kunnen worden ingediend voordat het schadeveroorzakende besluit in rechte onaantastbaar is geworden.

## Artikel 5 Winst- of inkomstenderving

### Algemeen

In artikel 5 wordt gesproken van winst- of inkomstenderving, omdat zich de situatie kan voordoen dat een persoon bijvoorbeeld advieswerk vanuit huis verricht en door een bepaald infrastructureel project een zo grote mate van overlast ondervindt dat hij zijn werkzaamheden slechts gedeeltelijk kan verrichten en dus inkomsten mist.

Wanneer omzetschade wordt geclaimd moet de feitelijke situatie binnen het getroffen bedrijf uitgangspunt zijn, waarbij een vergelijking dient te worden gemaakt tussen de (financiële) situatie waarin eisers zich na de (verkeers)maatregelen bevindt en de hypothetische (financiële) situatie waarin eisers zich zou hebben bevonden indien de (verkeers)maatregelen achterwege zouden zijn gebleven. Het is niet goed mogelijk om in de verordening een concretisering van de schadeberekening op te nemen, omdat niet alle situaties kunnen worden voorzien. Daarom is gekozen voor de optie dat het college daaromtrent nog nadere regels kan vaststellen. Bij de begroting van het nadeel in de vorm van winstderving zijn wel een aantal uitgangspunten te geven waarvan de belangrijkste hieronder als leidraad bij de toepassing van artikel 5 worden weergegeven.

### Omzetbenadering

#### *Normomzet*

Het uitgangspunt bij de omzetbenadering wordt gevormd door de 'normomzet' die wordt bepaald aan de hand van in het verleden gerealiseerde omzetten. Als normomzet wordt beschouwd de omzet die naar redelijke verwachting behaald zou zijn in de schadeperiode, de nadeelveroorzakende omstandigheid weggedacht. De berekening van de normomzet gebeurt in twee stappen. In de eerste plaats wordt een referentieperiode vastgesteld. Vervolgens wordt van deze omzetten het gemiddelde genomen en wordt op dat gemiddelde wordt een branchecorrectie toegepast die representatief wordt verondersteld voor de gemiddelde bedrijfsontwikkeling in de betreffende branche sedert de peildatum.

#### *Referentieperiode*

Voor de bepaling van de normomzet wordt een referentieperiode vastgesteld die bij voorkeur bestaat uit de drie jaar voorafgaande aan de schadeperiode. Het kan voorkomen dat de omzetten uit de drie jaar voorafgaande aan de schadeperiode niet beschikbaar zijn of niet voldoende representatief zijn. Ook kan het voorkomen dat de omzet in de jaren voorafgaande aan de schadeperiode een dusdanig trendmatig verloop vertoont, dat het gemiddelde van deze omzetten geen objectief beeld oplevert. In die gevallen zal de normomzet anderszins moeten worden berekend.

#### *Branchecorrectie*

Het berekende gemiddelde omzet uit de referentieperiode, de referentieomzet, wordt vervolgens via een branchecorrectie omgerekend naar een omzetniveau dat kan worden beschouwd als de omzet die naar redelijke verwachting had kunnen worden behaald indien de nadeelveroorzakende omstandigheid niet had plaatsgevonden. Dit omzetniveau vormt de zogenaamde normomzet.

Het toepassen van een branchecorrectie heeft de voorkeur, maar wanneer de trend van een bedrijf duidelijk afwijkt van de branche, bijvoorbeeld door structureel beter dan de branche te presteren, dan kan er voor worden gekozen om een trendcorrectie toe te passen voor het bepalen van de normomzet.

#### *Gederfde omzet*

Het verschil tussen de normomzet en de behaalde omzet in de schadeperiode vormt de gederfde omzet.

#### *Gederfde winst*

De gederfde omzet wordt vervolgens vermenigvuldigd met een representatief brutowinstpercentage om tot de gederfde winst te komen. Onderzocht wordt wat de gemiddelde inkoopkosten zijn in de referentieperiode waarna dit in mindering wordt gebracht op de omzet. Daarmee wordt het brutowinstpercentage vastgesteld. Het percentage wordt in de regel berekend als het gewogen gemiddelde van de behaalde brutowinst en de behaalde omzet in de referentieperiode. Indien een specifieke situatie hiertoe aanleiding geeft, kan van deze berekeningswijze worden afgeweken.

### *Besparingen of schadebeperking*

Op de berekende winstderving worden besparingen in mindering gebracht. Hierbij moet voorop worden gesteld dat op iedere aanvrager een verplichting tot schadebeperking rust. Voor aanvragers die een onderneming exploiteren brengt deze verplichting met zich mee dat zij maatregelen dienen te nemen die zijn gericht op het realiseren, voor zover redelijkerwijs mogelijk, van een vermindering van de bedrijfskosten tijdens de schadepriode. Deze verplichting wordt verzwaaard naarmate de schadepriode langer doorloopt en er dus voor de aanvrager tijdsruimte ontstaat om de onderneming op de nieuwe situatie in te stellen en het kostenniveau daaraan aan te passen. Daarom wordt onderzocht welke kosten een aanvrager tijdens de schadepriode heeft bespaard of in redelijkheid had kunnen besparen. Leidt dit tot de conclusie dat geen of onvoldoende besparingen zijn gerealiseerd, dan wordt hetgeen de aanvrager in redelijkheid had kunnen en moeten besparen als fictieve besparing in mindering gebracht op de berekende winstderving. De omvang van deze fictieve besparing wordt daarbij in redelijkheid ingeschat, mede op basis van een analyse van de vaste en variabele kosten en de beïnvloeding van de hoogte daarvan binnen een bepaalde periode.

### *Inkomensbenadering*

Het nadeel in de vorm van winstderving kan ook, in plaats van een berekening via een omzeterderving, worden begroot via een inkomensbenadering. Het uitgangspunt van de inkomensbenadering wordt gevormd door het 'norminkomen', dat wordt bepaald aan de hand van het in het verleden gerealiseerde inkomen. Als norminkomen wordt beschouwd het inkomen dat naar redelijke verwachting had kunnen worden verdiend in de schadepriode, de nadeelveroorzakende omstandigheid weggedacht. De bepaling van het norminkomen geschiedt, evenals de bepaling van de normomzet bij de omzetbenadering, in 3 stappen. Het verschil tussen het norminkomen en het behaalde norminkomen in de schadepriode vormt het gederfde inkomen. Indien een aanvrager beschikt over meerdere filialen, kan een eventuele inkomensverplaatsing naar een ander filiaal hierbij worden verrekend. De inkomensbenadering vergelijkt het norminkomen met het behaalde inkomen in de schadepriode. Daarbij vindt impliciet een vergelijking plaats tussen het omzet- en kostenniveau in het verleden en het omzet- en kostenniveau in de schadepriode. Indien moet worden aangenomen dat de kosten die daadwerkelijk zijn gemaakt in de schadepriode niet representatief of aanvaardbaar zijn, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van schadebeperking, kan een aanvullende correctie worden toegepast op basis van een fictieve inschatting zoals bedoeld in het onderdeel 'besparingen of schadebeperking' zoals hierboven vermeld.

### **Artikel 6 Huurderving**

Wanneer in de stad een pand of etage te huur wordt aangeboden, zal er ook wanneer er geen sprake is van een schadeveroorzakende handeling of besluit, de nodige tijd overheen gaan, voordat de onroerende zaak wordt verhuurd. Panden staan nu eenmaal een bepaalde periode, nadat een huurder is vertrokken, leeg. Voor vergoeding komt niet in aanmerking het verlies gedurende de gemiddelde periode van leegstand voor panden die met het te verhuren pand zijn te vergelijken en die in de wijk of buurt liggen van het te verhuren pand.

Dit element is redelijkerwijze toegevoegd, teneinde te voorkomen dat prijzen of lagere huuropbrengsten worden opgevoerd, die niet meer als overeenkomend met de werkelijke waarde kunnen worden beschouwd.

### **Artikel 7 Lagere opbrengst bij verkoop bedrijf of onroerende zaak**

Deze bepaling is een species van het begrip winst- of omzeterderving en is opgenomen als speciale voorziening voor eigenaren die hun onroerende zaak met een kleinere opbrengst of minder winst kunnen verkopen ten gevolge van een besluit of handeling dat de prijs nadelig beïnvloedt.

## Artikel 8 Andere voor nadeelcompensatie in aanmerking komende kosten

### Onder a Inschakelen deskundigen

Degene die in aanmerking komt voor schadevergoeding op grond van het bepaalde in deze afdeling, komt ook in aanmerking voor vergoeding van bepaalde andere kosten die hij heeft gemaakt in verband met het vaststellen van de geleden schade. Op grond van het bepaalde onder (a) worden de redelijke kosten vergoed, die zijn gemaakt in verband met het inschakelen van deskundige bijstand bij het vaststellen van (de omvang van) de schade. Het artikel ziet derhalve niet op de kosten van deskundige bijstand in bezwaar en beroep. Op kosten die zijn gemaakt in de fase van bezwaar en beroep, zijn immers de artikelen 7:15 en 8:75 van de Awb van toepassing. Voor zover deze kosten voor vergoeding in aanmerking komen, is daarop het Besluit proceskosten bestuursrecht van toepassing. Met de term redelijke kosten in het eerste en het tweede lid, wordt bedoeld dat alleen die kosten worden vergoed, die redelijkerwijs noodzakelijk waren om schadevergoeding te krijgen en die in de gegeven omstandigheden redelijk te achten waren (de zogenaamde dubbele redelijkheidstoets). Dit sluit aan bij de geldende wetgeving en jurisprudentie. Dit betekent dat niet noodzakelijkerwijs alle kosten die de benadeelde heeft gemaakt in verband met het verkrijgen van schadevergoeding, voor vergoeding in aanmerking komen.

Teneinde te voorkomen dat per aanvraag telkens de deskundigenkosten waarvoor een bijdrage wordt gevraagd diepgaand moeten worden onderzocht, verdient een forfaitaire benadering de voorkeur. Voor vergoeding van de kosten van deskundigen die bij schade claims worden ingeschakeld, kan in beginsel een forfaitair bedrag van € 500,- per fase van de procedure als richtlijn fungeren.

### Onder b Wettelijke rente

Indien in het kader van deze verordening wordt gesproken over de wettelijke rente, dan wordt de wettelijke rente van artikel 6:119 van het BW bedoeld. Er is dus geen sprake van de wettelijke handelsrente. Handelsrente is alleen verschuldigd als het gaat om een handelsovereenkomst en daarvan is in het kader van deze verordening bij de te verlenen nadeelcompensatie geen sprake. Zie ook artikel 6:119a BW.

Ook de wettelijke rente over het schadebedrag wordt vergoed. De ingangsdatum voor het bepalen van de wettelijke rente is de datum van ontvangst van de aanvraag of, indien de schade pas later is ingetreden, het tijdstip waarop de schade is ontstaan.

Een vergoeding in de vorm van wettelijke rente voor geleden nadeel door een te late uitbetaling van de nadeelcompensatie, maakt deel uit van de nadeelcompensatie.

### Onder c Maatregelen ter voorkoming of beperking van het nadeel

Dit onderdeel strekt ertoe buiten twijfel te stellen dat de redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade, eveneens schade zijn en voor vergoeding op grond van deze regeling in aanmerking kunnen komen. Met de bepaling is aansluiting gezocht bij het privaatrecht (art. 6:96 BW).

Aangezien het redelijk is om van de benadeelde te verwachten dat hij zijn schade zoveel mogelijk voorkomt en beperkt, is het ook redelijk dat hij de kosten die hij in dat kader redelijkerwijs heeft moeten maken, vergoed kan krijgen. Uiteraard mogen de kosten van de beperkende maatregelen de omvang van het te beperken nadeel niet overstijgen. Om in aanmerking te kunnen komen voor een vergoeding van kosten van eventuele schadebeperkende maatregelen, dient de aanvrager, op grond van artikel 12 ANVG, in beginsel een verzoek om goedkeuring in te dienen.

Kosten die zijn gemoeid met een eventueel noodzakelijke beëindiging van het bedrijf of de onderneming komen naar hun aard niet voor nadeelcompensatie op basis van dit artikel in aanmerking. Het geleden nadeel dat daarop betrekking heeft, komt voor nadeelcompensatie in aanmerking op basis van de algemene regeling die is neergelegd in artikel 2 van deze verordening.

## Artikel 9 Nadeelcompensatie in geld of in natura

### Lid 1

Behoeft geen nadere toelichting.

### Lid 2

De waarde van de compensatie in natura mag niet hoger zijn dan het bedrag in geld waarop de verzoeker aanspraak zou kunnen maken. Wanneer de waarde van de compensatie op andere wijze

groter zou zijn dan het bedrag in geld waarop de verzoeker aanspraak zou kunnen maken, kan het bestuursorgaan besluiten om alsnog nadeelcompensatie in geld uit te keren.

### Paragraaf 3 Aanvraag

#### Artikel 10 Aanvraag om nadeelcompensatie

##### Lid 1

Het in ontvangst nemen van de aanvraag en het behandelen daarvan is met deze bepaling een bevoegdheid geworden van het college. Het college heeft hiermee de bevoegdheid om te beslissen op schadeclaims die gebaseerd zijn op schadeveroorzakende besluiten, beslissingen en feitelijke handelingen van de gemeenteraad, gedelegeerd gekregen; voor claims die hun oorsprong vinden in schadeveroorzakende besluiten, beslissingen en feitelijke handelingen van het bestuursorgaan burgemeester is een afzonderlijk besluitpunt voor de burgemeester opgesteld. Hiermee is de één loket gedachte gewaarborgd. Het doel van deze opzet is het bundelen van expertise dat snelle en zorgvuldige besluitvorming op aanvragen bevordert.

##### Lid 2

Behoeft geen nadere toelichting.

##### Lid 3

Bij een nadeelcompensatieaanvraag geldt dat degene die stelt te zijn benadeeld, de bewijslast draagt van het bestaan van dit nadeel. De aanvrager zal door het aanvoeren van zoveel mogelijk concrete gegevens moeten aantonen dat hij door het rechtmatige overheidshandelen in een verslechterde situatie is geraakt. Op de aanvraag is het bepaalde in artikel 4:1 en 4:2 Awb onverkort van toepassing. Dit betekent dat de aanvraag moet worden ondertekend en tenminste de naam en het adres van de aanvrager, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd, moet bevatten. Daarnaast verschaft de aanvrager ingevolge het tweede lid van artikel 4:2 Awb de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Hierbij kan worden gedacht aan het overleggen van een kopie van het schadeveroorzakende besluit. Dit kan evenwel niet in alle gevallen worden verlangd, omdat het overleggen van bijvoorbeeld complexe milieuvergunningen, te veel van de benadeelde zou vergen. Ook kan gedacht worden aan specifieke branche-informatie die voor een goede beoordeling van de te compenseren nadeel nodig is.

Het spreekt verder voor zich dat de aanvraag een aanduiding dient te bevatten van het schadeveroorzakende besluit of de schadeveroorzakende handeling. Daarnaast moet uit de aanvraag blijken wat de aard van de schade is. Ten slotte bevat de aanvraag voor zover redelijkerwijs mogelijk een opgave van de omvang van de geleden of te lijden schade en een specificatie van de schade.

##### Lid 4

Behoeft geen nadere toelichting.

#### Artikel 11 Het heffen van een recht

De figuur van de heffing is geïntroduceerd om te voorkomen dat er al te lichtvaardig wordt overgegaan tot indiening van een verzoek om nadeelcompensatie. Als gezegd is de overheid uitsluitend onder bijzondere omstandigheden verplicht tot vergoeding van (een deel van) door rechtmatig overheidshandelen veroorzaakte schade. Door de heffing van het recht kan worden voorkomen dat veel werk moet worden besteed aan de behandeling van aanvragen die 'zekerheidshalve' worden ingediend. Het recht bedraagt € 300. Voor dit bedrag is gekozen omdat het goed aansluit bij de regeling voor planschade op grond van artikel 6.4 Wet ruimtelijke ordening. Het bedrag sluit eveneens aan bij het Voorontwerp van wet "Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten".

#### Artikel 12 Aanvraag goedkeuring schadebeperkende maatregelen

Behoeft geen nadere toelichting.



## Artikel 13 Aanvraag voorschotverlening

### Lid 1

De aanvrager die naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor nadeelcompensatie als bedoeld in artikel 2 kan bij het college een aanvraag indienen om een voorschot op die nadeelcompensatie. Het verlenen van voorschotten is gebaseerd op art. 4:95 Awb. In beginsel dient er sprake te zijn van een aanmerkelijk belang, dat de aanvrager zal moeten onderbouwen. Er is voor een hoog percentage gekozen, omdat het voorschot bedoeld is om de continuering van de bedrijfsvoering te vergemakkelijken. Daarnaast kan het verlenen van een voorschot onder meer strekken om te voorzien in de kosten die zijn gemoeid met het treffen van maatregelen ter beperking van het nadeel. Indien het college beslist tot toekenning van een voorschot, wordt daarmee geen aansprakelijkheid erkend. De termijn waarbinnen het voorschot betaald moet worden, wordt geregeld in artikel 4:87 Awb.

### Lid 2

Het college kan bij het verlenen van een voorschot een zekerheidsstelling verlangen, bijvoorbeeld in de vorm van een bankgarantie, ten behoeve van een eventueel ten onrechte uitbetaald voorschot. Deze voorschotten zullen renteloos worden teruggevorderd.

## Artikel 14 Ontvangstbevestiging

In de ontvangstbevestiging wordt de aanvrager geïnformeerd over de verdere procedure. Indien het college de aanvraag behandelt met inschakeling van de adviescommissie, stelt het college de aanvrager hiervan in de ontvangstbevestiging op de hoogte en wordt informatie gegeven over de samenstelling en de werkwijze van de adviescommissie.

Indien de aanvraag niet compleet is wordt de aanvrager, in overeenstemming met artikel 4:5 Awb, verzocht binnen vier weken, de zogenaamde hersteltermijn, zijn aanvraag aan te vullen met de ontbrekende gegevens of bescheiden, die nodig zijn om op de aanvraag te kunnen beslissen. Deze termijn kan op schriftelijk verzoek van de aanvrager met vier weken worden verlengd.

## Paragraaf 4 Advies en beslissing

## Artikel 15 Advies Deskundigen

### Lid 1

Het leerstuk van de nadeelcompensatie is complex, waardoor in sommige gevallen het inschakelen van een externe deskundige noodzakelijk is. In dit eerste lid krijgt het college de bevoegdheid (en verplichting) om een adviseur als bedoeld in artikel 3:5 Awb in te stellen voor verzoeken om nadeelcompensatie. Het advies van deze commissie kan door het college gebruikt worden als motivering van het te nemen besluit op aanvraag (artikel 3:49 Awb). Het college moet zich er dan wel van "vergewissen" dat het onderzoek van de commissie zorgvuldig is geweest (artikel 3:9 Awb), het advies "concludent" is en niet innerlijk tegenstrijdig.

### Lid 2

In dit artikellid staat welke deskundigheden over het algemeen nodig zijn om een goed gemotiveerd besluit over een nadeelcompensatieverzoek te kunnen nemen.

### Lid 3

Een reglement regelt de werkwijze en samenstelling van een commissie en bevat voorschriften waaraan de commissie zich heeft te houden.

### Lid 4

Behoeft geen nadere toelichting.

### Lid 5

De beoordeling van een aanvraag is over het algemeen zeer complex en vraagt om niet standaard bij de gemeente aanwezige deskundigheden. Daar staat tegenover dat de inschakeling van een commissie meer tijd en geld kost. Uitgangspunt is daarom dat het behandelen van aanvragen zonder inschakeling van de adviescommissie alleen in zeer eenvoudige zaken gebeurt (niet complete aanvraag, een overduidelijke weigeringsgrond of een behandeling in lijn met eerdere besluiten met een advies van de commissie).

#### Artikel 16 Behandeling aanvraag om nadeelcompensatie

Wanneer het gaat om een aanvraag om nadeelcompensatie dat voor advies is voorgelegd aan de adviescommissie wordt eerst een conceptbesluit opgesteld dat naar de aanvrager wordt toegezonden. De aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld om schriftelijk zijn zienswijze daarover te geven.

#### Artikel 17 Afwijken van advies van adviescommissie

Het college kan niet zomaar van het gegeven advies afwijken. In dit artikel is opgenomen dat de reden van de afwijking moet worden vermeld en het advies met de beslissing moet worden meegezonden. Hiermee is een extra waarborg ingebouwd dat niet lichtvaardig van adviezen van de adviescommissie wordt afgeweken.

#### Artikel 18 Beslistermijn

Behoeft geen nadere toelichting.

#### Paragraaf 4 Overige bepalingen en slotbepalingen

#### Artikel 19 Nadere regels

Deze bepaling geeft het college de bevoegdheid om met betrekking tot in die bepaling vermelde onderwerpen nadere regels vast te stellen. Voor de bepaling van de omzet- en winstderving zijn enige globale regels in de verordening opgenomen. De praktijk zal moeten leren of een aanvulling daarvan wenselijk is. Dat geldt ook voor de inschakeling van de commissie. Afgezien van de in artikel 15, vijfde lid, vastgelegde uitzonderingen kunnen er nog andere situaties zijn waarbij hiervan kan worden afgezien.

#### Artikel 20 Hardheidsclausule

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij geen aanspraak kan worden gemaakt op een vergoeding krachtens deze verordening, maar het nadeel voor betrokkene zo schrijnend is dat een uitzondering op de verordening dient te worden gemaakt.

#### Artikel 21 Afwijking bij bijzondere verordening

In het geval het noodzakelijk is om bijvoorbeeld bij grotere projecten af te wijken van deze ANVG, dan kan de gemeenteraad voor het betreffende project een bijzondere nadeelcompensatieverordening vaststellen.

#### Artikel 22 Reikwijdte

Behoeft geen nadere toelichting.

#### Artikel 23 Inwerkingtreding

Behoeft geen nadere toelichting.

#### Artikel 24 Overgangsrecht

Behoeft geen nadere toelichting.

#### Artikel 25 Citeertitel

Behoeft geen nadere toelichting.