Model Verordening nadeelcompensatie (nieuw model, mei 2021)

Leeswijzer modelbepalingen
- [**…**] of (bijvoorbeeld) [**iets**] = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld artikel 4, tweede lid, onder d.
- [*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 3.
- [iets **OF** iets] = door gemeente te kiezen, zie bijvoorbeeld artikel 7.
- [**(iets)**] = een duiding ter illustratie of uitleg voor gemeente, zie bijvoorbeeld artikel 2.
- Combinaties zijn ook mogelijk, zie bijvoorbeeld artikel 7.

Nadere uitleg is opgenomen in de VNG ledenbrief (zie ook de implementatiehandleiding, bijlage bij de VNG ledenbrief).

Besluit van de raad van de gemeente [naam gemeente] tot vaststelling van de Verordening nadeelcompensatie [naam gemeente en eventueel jaartal] (Verordening nadeelcompensatie [naam gemeente en eventueel jaartal])

De raad van de gemeente [**naam gemeente**];
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van [**datum en nummer**];
gelet op de artikelen 108 en 149 van de Gemeentewet, titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 15.1 van de Omgevingswet;
gezien het advies van de [**naam commissie**];
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Verordening nadeelcompensatie [naam gemeente en eventueel jaartal]

Artikel 1. Toepassingsbereik
[*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 een bestuursorgaan van de gemeente.
[*2. Deze verordening heeft geen betrekking op aanvragen om schadevergoeding waarop een bijzondere regeling van toepassing is*.]

Artikel 2. Heffen recht
Voor het in behandeling nemen van de aanvraag om schadevergoeding wordt een recht van € [**bedrag (maximaal € 500,-)**] geheven.

[***Artikel 3. Aanvraag***
[1. De aanvrager van schadevergoeding maakt gebruik van een door het bestuursorgaan vastgesteld [elektronisch] formulier.]
[2.] In aanvulling op artikel 4:127 van de Algemene wet bestuursrecht bevat een aanvraag mede:
a. als het schade betreft wegens winst- of inkomstenderving: jaarrekeningen over het jaar waarin schade is geleden en voor zover van toepassing de drie daaraan voorafgaande jaren en de aanslagen vennootschapsbelasting of inkomstenbelasting, of
b. als het schade betreft wegens gederfde huurinkomsten: een afschrift van de huurovereenkomst of gebruiksovereenkomst en een eigendomsakte.]

Artikel 4. Adviescommissie
1. Het bestuursorgaan wint slechts advies in bij een adviescommissie voor zover dat naar zijn oordeel noodzakelijk is om op de aanvraag om schadevergoeding te kunnen beslissen.
2. Advies als bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval niet ingewonnen als:
a. de aanvraag naar het oordeel van het bestuursorgaan kennelijk ongegrond is, omdat zich kennelijk een weigeringsgrond 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 aanvraag naar het oordeel van het bestuursorgaan voldoende gelijkenis vertoont met andere aanvragen waarvoor al advies is uitgebracht;

d. de schadevergoeding kennelijk minder bedraagt dan € [**bedrag**], of
e. naar het oordeel van het bestuursorgaan in de gemeentelijke organisatie voldoende deskundigheid voor de beoordeling van de aanvraag aanwezig is.

3. Een adviescommissie bestaat uit een of meer deskundigen.
4. Een adviescommissie kan worden benoemd als:
a. vaste commissie, waarbij de leden door burgemeester en wethouders voor een termijn van maximaal vier jaar worden benoemd met de mogelijkheid tot herbenoeming voor maximaal vier jaar, of
b. tijdelijke commissie voor advisering met betrekking tot een of meer aanvragen, door het bestuursorgaan dat de aanvragen behandelt.

Artikel 5. Procedure
1. Als advies wordt ingewonnen bij een adviescommissie, informeert het bestuursorgaan de aanvrager en belanghebbenden.
2. Bij de toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht wordt naast de aanvrager voor zover van toepassing betrokken:
a. degene die de activiteit verricht en met wie een overeenkomst als bedoeld in artikel 13.3c, eerste lid, van de Omgevingswet is gesloten, en
b. als sprake is van een schadeveroorzakend besluit naar aanleiding van een aanvraag, zoals geregeld in artikel 13.3d van de Omgevingswet, de aanvrager van dat besluit of degene die de toegestane activiteit verricht, tenzij:
1°. de schadevergoeding redelijkerwijze voor rekening behoort te blijven van het bestuursorgaan, of
2°. de schadevergoeding voldoende op een andere manier is verzekerd.

Artikel 6. Uitbetaling
Bij geheel of gedeeltelijke toewijzing van een aanvraag om schadevergoeding, wordt de toegewezen schadevergoeding uiterlijk betaald bij het onherroepelijk worden van het besluit op de aanvraag.

[*[**Artikel 7. Aanvraag voorschot***
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.

OF

Artikel 7. Aanvraag voorschot
1. Het bestuursorgaan kan op een daartoe strekkende aanvraag beslissen een voorschot te verlenen op een uit te betalen geldsom.
*2. Het voorschot bedraagt maximaal [**percentage (bijvoorbeeld 90%)**] van de in het conceptadvies opgenomen geldsom.*
3. De artikelen 4:95 en 4:96 van de Algemene wet bestuursrecht zijn op dit voorschot van toepassing.]]

Artikel 8. Intrekking oude regeling
[*1.*] De [**citeertitel procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade**] wordt ingetrokken.
[*2. De [**citeertitel verordening nadeelcompensatie**] wordt ingetrokken.*]

Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel
1. Deze verordening treedt in werking op [**datum**].
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening nadeelcompensatie [**naam gemeente en eventueel jaartal**].

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [**datum**].

De voorzitter,
De griffier,

Toelichting

NB Deze toelichting is geschreven met de (mogelijke) keuzes die in de Model Verordening nadeelcompensatie gemaakt zijn in gedachten. Als een individuele gemeente op punten andere keuzes maakt, dan sluit deze toelichting mogelijk niet aan. Wel kan ze uiteraard als basis dienen voor een door de gemeente zelf op te stellen toelichting. Voor een goed beeld dient deze toelichting in samenhang met de hierbij behorende VNG ledenbrief en implementatiehandleiding gelezen te worden.

Algemeen

Nadeelcompensatieregeling Algemene wet bestuursrecht en Omgevingswet
Naar verwachting treedt in 2022 de nadeelcompensatieregeling, titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in werking. In die regeling worden bestaande regelingen voor nadeelcompensatie in verschillende wetten en buitenwettelijke regelingen samengevoegd en geharmoniseerd. Titel 4.5 van de Awb voorziet in een algemene regeling in de Awb van de vergoeding (of tegemoetkoming) van schade door rechtmatig overheidshandelen. Daarbij kan worden gedacht aan verzoeken wegens winst- of inkomstenderving, gederfde huurinkomsten, of de lagere opbrengst bij de verkoop van een bedrijf of een onroerende zaak.

In 2022 treedt waarschijnlijk ook de Omgevingswet (hierna: Ow) in werking. In de Ow is een nadeelcompensatieregeling opgenomen die aansluit op de generieke regeling uit de Awb (hoofdstuk 15 van de Ow).

Normaal maatschappelijk risico
Vooropgesteld wordt dat de overheid niet verplicht is om iedere schade die zij in de rechtmatige uitoefening van haar publieke taken veroorzaakt, in zijn geheel te vergoeden. Dat overheidsingrijpen voor sommige burgers en ondernemingen nadelige gevolgen kan hebben, is namelijk onvermijdelijk. Tot op zekere hoogte moeten deze gevolgen dus worden geaccepteerd (normaal maatschappelijk risico (hierna: nmr)). Burgers die door rechtmatig overheidsoptreden schade lijden die uitgaat boven het nmr en in vergelijking tot anderen onevenredig zwaar worden getroffen, kunnen desgevraagd schadevergoeding ontvangen (artikel 4:126 van de Awb). De hoogte daarvan moet in zo'n geval redelijk zijn. De schadevergoeding dekt dus niet vanzelfsprekend de volledige schade. Een deel van de schade zal altijd voor eigen rekening blijven.

Modelverordening
De VNG heeft ervoor gekozen om nadeelcompensatie uit te werken in een modelverordening en niet in een modelbeleidsregel. Reden hiervoor is dat het heffen van een recht bij wettelijk voorschrift moet (zie artikel 4:128, eerste lid, van de Awb) en dat de adviescommissie zo een solide basis krijgt. In de modelverordening is dan ook het heffen van een recht en het instellen van een adviescommissie geregeld.
En de VNG acht het niet wenselijk om het heffen van dit recht op te nemen in de legesverordening, maar in een verordening nadeelcompensatie. In artikel 229 van de Gemeentewet wordt gesproken over het heffen van rechten. Daarbij worden 'door het gemeentebestuur verstrekte diensten' genoemd. Bij het heffen van het recht bij een aanvraag om nadeelcompensatie gaat het echter niet om een dienst, maar om gemeentelijke aansprakelijkheid. De VNG ziet ook geen reden om de legesverordening te verruimen tot heffing van leges en andere rechten. Er is namelijk geen sprake van een belastingheffing, maar van een financiële drempel om lichtvaardige aanvragen om schadevergoeding tegen te gaan.
Een adviescommissie zou wel in beleidsregels geregeld kunnen worden, maar omdat het heffen van een recht bij wettelijk voorschrift moet en dus niet in een beleidsregel kan worden opgenomen, geeft het duidelijkheid om alle artikelen over nadeelcompensatie bij elkaar te houden en daarmee te kiezen voor een verordening nadeelcompensatie. Zo is het ook kenbaar voor de burgers in welke gevallen en welke vorm de adviescommissie wordt betrokken bij de afhandeling van aanvragen om schadevergoeding. Een andere reden om de adviescommissie in de verordening te regelen (en niet per afzonderlijke beleidsregel) is dat daarmee afdeling 3.3 van de Awb wordt binnengehaald. Die afdeling gaat immers over adviseurs die bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast met adviseren.

Artikelsgewijs

Bijlage 2/4 bij VNG ledenbrief, mei 2021

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader behandeld.

Artikel 1. Toepassingsbereik
[*Eerste lid*]
Deze verordening heeft betrekking op aanvragen om schadevergoeding vanwege rechtmatige overheidsdaad. Het gaat om nadeelcompensatie als bedoeld in titel 4.5 van de Awb en afdeling 15.1 van de Ow. Het kan voorkomen dat schade door meerdere overheden wordt veroorzaakt, bijvoorbeeld zowel de gemeente als het waterschap. In deze bepaling wordt verduidelijkt dat de aanvrager in dat geval het loket kiest. Het gaat in deze verordening om schade waarvan door de aanvrager wordt gesteld dat die wordt veroorzaakt door een bestuursorgaan van de gemeente. Hierop bestaat een uitzondering. Dat betreft de situatie waarbij de aanvraag om schadevergoeding betrekking heeft op een besluit ter uitvoering van een projectbesluit. Op die situatie is de regeling van artikel 15.8 van de Ow van toepassing. Daarin is geregeld dat het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld het bestuursorgaan is dat de schadevergoeding toekent.

[*Tweede lid*
Een bijzondere regeling kan bijvoorbeeld een verordening zijn voor een specifiek onderwerp, zoals kabels en leidingen, riolering en wegopbrekingen, of voor een specifiek project binnen de gemeente.]

Artikel 2. Heffen recht
Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding wordt een recht geheven. De figuur van de heffing is in artikel 4:128 van de Awb geïntroduceerd om te voorkomen dat er al te lichtvaardig wordt overgegaan tot indiening van een aanvraag om schadevergoeding. Het recht bedraagt € [**bedrag (maximaal € 500,-)**]. Als het recht niet wordt voldaan, wordt de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling gesteld. Bij toewijzen van de aanvraag wordt het toe te kennen bedrag verhoogd met het geheven recht (artikel 4:129, aanhef en onder c, van de Awb).

[***Artikel 3. Aanvraag***
[Eerste lid
De artikelen 4:2 en 4:127 van de Awb bevatten een grondslag voor de aanvraagvereisten voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding. Als niet aan de aanvraagvereisten wordt voldaan kan de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling worden gesteld. In aanvulling hierop is in het eerste lid geregeld dat de aanvrager van schadevergoeding gebruik maakt van een door het bestuursorgaan vastgesteld [elektronisch] formulier.

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

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

In artikel 4:2 van de Awb is vastgelegd dat een aanvraag wordt ondertekend en ten minste bevat: (a) de naam en het adres van de aanvrager, (b) de dagtekening en (c) een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd. In artikel 4:127 van de Awb is vastgelegd dat de aanvraag mede bevat: (d) een aanduiding van de schadeveroorzakende gebeurtenis en (e) een opgave van de aard van de geleden of te lijden schade en, (f) voor zover redelijkerwijs mogelijk, het bedrag van de schade of een specificatie daarvan. Verder verschaft de aanvrager de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.
Het gaat hier om gegevens en bescheiden die ten minste worden verstrekt. Het kan wenselijk zijn om dit voor aanvragen om schadevergoeding nader te specificeren. Uiteraard worden alleen gegevens gevraagd die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de aanvraag.]

Artikel 4. Adviescommissie

Eerste en tweede lid

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

De adviseur(s) zijn adviseurs als bedoeld in artikel 3:5 van de Awb en vormen een adviescommissie als bedoeld in artikel 4:130 van de Awb. Dat betekent dat moet worden voldoen aan de vereisten van dat artikel, waaronder een onafhankelijk voorzitter. Bij het afhandelen van aanvragen waarbij adviseur(s) zijn aangewezen bedraagt de beslistermijn maximaal zes maanden in plaats van de reguliere termijn van acht weken. Die termijn kan eenmaal met ten hoogste zes maanden worden verdaagd (artikel 4:130 van de Awb). De adviseur(s) maken geen deel uit van en zijn niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en zijn niet betrokken bij de schadeveroorzakende gebeurtenis waarop de aanvraag betrekking heeft.

Derde lid

Een adviescommissie bestaat, afhankelijk van de behoefte, uit een of meer deskundige adviseur(s). Bij zaken die betrekking hebben op inkomensderving kan worden gedacht aan deskundigheid op het gebied van accountancy of financieel economische bedrijfsvoering. En bij zaken die betrekking hebben op waardevermindering van een onroerende zaak aan extra deskundigheid op het gebied van taxaties.

Bij het te nemen besluit wordt de adviseur van het advies vermeld en het advies kan hierbij ter motivering worden gevoegd (artikel 3:8 van de Awb). Er kan in afwijking van het advies worden besloten. Dat moet dan wel goed worden gemotiveerd. Verder is het van belang dat het bestuursorgaan zich ervan vergewist, dat het onderzoek van de adviseur(s) op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden (artikel 3:9 van de Awb).

Vierde lid

Uit artikel 4:130, eerste lid, van de Awb volgt dat een bestuursorgaan een adviescommissie kan inschakelen voor het beoordelen van aanvragen om schadevergoeding die bij dit bestuursorgaan zijn ingediend. Voor gemeenten betekent dit dat het betreffende bestuursorgaan (burgemeester, burgemeester en wethouders of de gemeenteraad) een adviescommissie kan instellen. Er zijn twee mogelijkheden:

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

Artikel 5. Procedure

Eerste lid

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

Tweede lid

Op de voorbereiding van het besluit op een aanvraag om schadevergoeding is de Awb van toepassing, waaronder de bepalingen over de voorbereiding van besluiten (hoofdstuk 4 van de Awb). Dat betekent onder andere dat de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb van toepassing zijn op grond waarvan de aanvrager en eventuele belanghebbenden, binnen de daar opgenomen kaders, in de gelegenheid worden gesteld om voorafgaand aan de beslissing op de aanvraag een zienswijze naar voren te brengen. In het tweede lid is verduidelijkt welke partijen naast de aanvrager een zienswijze naar voren kunnen brengen. Dat zijn voor zover van toepassing degenen met wie een

schadeovereenkomst is gesloten en, als sprake is van een schadeveroorzakend besluit naar aanleiding van een aanvraag: de aanvrager van dat besluit of degene die de toegestane activiteit verricht. Die zienswijze kan naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren worden gebracht (artikel 4:9 van de Awb).

Artikel 6. Uitbetaling
In deze bepaling is de uiterste betaaltermijn vastgelegd. Als een aanvraag om schadevergoeding geheel of gedeeltelijk wordt toegekend, wordt het betreffende bedrag uiterlijk bij het onherroepelijk worden van het toekenningsbesluit uitbetaald. Dus na afronding van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

[*[**Artikel 7. Aanvraag voorschot***
In dit artikel is vastgelegd dat het bestuursorgaan op een daartoe strekkende aanvraag kan beslissen een voorschot te verlenen op het eventueel uit te betalen bedrag aan schadevergoeding. Dit kan worden gedaan als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld. Hiertoe kan door de aanvrager een verzoek worden gedaan. Het voorschot kan ook ambtshalve worden verleend. De artikelen 4:95 en 4:96 van de Awb zijn op dit voorschot onder meer van toepassing. Dat betekent onder andere dat onverschuldigde voorschotten kunnen worden teruggevorderd.

OF

Artikel 7. Aanvraag voorschot
Eerste lid
In dit artikel is vastgelegd dat het bestuursorgaan op een daartoe strekkende aanvraag kan beslissen een voorschot te verlenen op het eventueel uit te betalen bedrag aan schadevergoeding. Dit kan worden gedaan als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld. Hiertoe kan door de aanvrager een verzoek worden gedaan. Het voorschot kan ook ambtshalve worden verleend.

Tweede lid
In het tweede lid is de maximale hoogte van het voorschot vastgelegd.

Derde lid
De artikelen 4:95 en 4:96 van de Awb zijn op dit voorschot onder meer van toepassing. Dat betekent onder andere dat onverschuldigde voorschotten kunnen worden teruggevorderd.]]

Artikel 8. Intrekking oude regeling
[*Eerste lid*]
De Verordening nadeelcompensatie treedt in de plaats van de [**citeertitel procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade**]. Deze verordening wordt ingetrokken. De verordening kan vanwege het overgangsrecht nog wel relevant zijn voor het afhandelen van planschadeverzoeken.

[*Tweede lid*
*De Verordening nadeelcompensatie treedt ook in de plaats van de [**citeertitel verordening nadeelcompensatie**]. Deze verordening wordt eveneens ingetrokken. De verordening kan vanwege het overgangsrecht nog wel relevant zijn voor het afhandelen van aanvragen om schadevergoeding.*]