GEMEENTE NOORDENVELD

Raad d.d. 20-12-2
unaniem
Besluit: aangenomen

Aan de gemeenteraad

Agendapunt: 5.3.a/20122023
Zaaknummer: 301594

Roden, 31 oktober 2023

Onderwerp
Verordening nadeelcompensatie Noordenveld 2024

Programma
Samen ontwikkelen

Programmadoelstelling
De unieke centrale ligging van Noordenveld in Noord-Nederland gebruiken we om de netwerksamenleving vorm te geven. We zoeken voortdurend een goede balans tussen bevolkingsopbouw en voorzieningenniveau.
Wij blijven werken aan het verbeteren van de kwaliteit van de (on)bebouwde omgeving.
Wij willen bijdragen aan een goed woonklimaat waardoor het (economisch) aantrekkelijk wordt om in onze gemeente te wonen en te werken.

Taakveld
Wonen en bouwen
Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)
Ruimtelijke ordening
Beheer overige gebouwen en gronden

Behandelend collegelid
Wethouder Robert Meijer

In behandeling bij
Henk Vriezema

Gevraagd besluit
De Verordening nadeelcompensatie Noordenveld 2024 vaststellen.

Kern van het gevraagde besluit
Per 1 januari 2024 zal de Omgevingswet inwerking treden. In de Omgevingswet worden 26 wetten gebundeld en samengevoegd tot één wet. Met de inwerkingtreding verdwijnen die 26 wetten geheel of gedeeltelijk. Ook de bestaande regelingen voor schadevergoeding in deze wetten vervallen daardoor. Zo zal de Wet op de ruimtelijke ordening geheel verdwijnen. Dat betekent dat ook de regeling voor tegemoetkoming van (plan)schade verdwijnt. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt er een nieuwe regeling voor nadeelcompensatie binnen het omgevingsrecht waarin ook de uit de Wet ruimtelijke ordening afkomstige regeling voor de vergoeding van planschade wordt geregeld.

Tegelijk met de Omgevingswet zal ook Titel 4.5 Nadeelcompensatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inwerking treden. Hierin is de algemene regeling voor nadeelcompensatie opgenomen. De Omgevingswet bevat een bijzondere regeling die op onderdelen afwijkt van de Awb. Omdat de Omgevingswet een bijzondere regeling is, gaat die voor op de Awb. De regels in de Awb gelden dus, tenzij de Omgevingswet daarvan afwijkt.

De VNG heeft voor de nieuwe nadeelcompensatie-regeling een modelverordening opgesteld. De Model Verordening nadeelcompensatie geldt niet alleen voor planschade, maar ook voor andere vormen van nadeelcompensatie. Ook de Stichting Advisering Onroerende Zaken (SAOZ), die in veel Nederlandse gemeenten als onafhankelijke deskundige adviseert naar aanleiding van verzoeken om de vergoeding van planschade en nadeelcompensatie, heeft een voorbeeldverordening opgesteld.

Zowel de modelverordening van de VNG als van de SAOZ betreffen procedureverordeningen. Dat betekent dat alleen geregeld wordt hoe de procedure naar aanleiding van een aanvraag om nadeelcompensatie wordt behandeld. In beide verordeningen wordt niet geregeld hoe inhoudelijk wordt beoordeeld of een vergoeding moet worden toegekend of niet. Hoe een verzoek inhoudelijk moet worden beoordeeld is geregeld in de wettelijke regeling.

De modelverordening van de VNG en de voorbeeldverordening van de SAOZ hebben als basis gediend voor de voorliggende nieuwe verordening. De nieuwe verordening maakt de voortzetting van de huidige adviseringspraktijk en werkwijze ten aanzien van de afhandeling van verzoeken om de vergoeding van planschade mogelijk.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de grondslag van de huidige Procedureverordening advisering tegemoetkoming planschade gemeente Noordenveld 2008 te vervallen. De raad wordt voorgesteld ter vervanging van die procedureverordening de Verordening nadeelcompensatie Noordenveld 2024 vast te stellen.

Het is belangrijk dat de nieuwe verordening wordt vastgesteld voordat de Ow en titel 4.5 van de Awb in werking treden. Dat is 1 januari 2024.

Inclusie (iedereen doet mee)
De verordening geldt voor iedereen.

Duurzaamheid
Niet van toepassing.

Participatie
In het kader van de afhandeling van verzoeken om nadeelcompensatie krijgen de indieners van het verzoek en andere belanghebbenden de gelegenheid om hun verzoek toe te lichten en eventuele derde-belanghebbenden kunnen hun zienswijze geven voordat een besluit genomen wordt op het verzoek.

Financiën
Het vaststellen van de verordening nadeelcompensatie 2024 heeft geen financiële gevolgen. Het gaat primair om vervanging van een bestaande verordening.

Moet er een begrotingswijziging plaatsvinden?
Nee

Vindt er een evaluatie plaats?
Ja

Wanneer?
Nadat ervaringen zijn opgedaan met het werken met de verordening wordt gekeken of er aanleiding bestaat deze aan te passen en/of te wijzigen.

Tijdpad
Na de vaststelling van de verordening treedt deze inwerking met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en titel 4.5 van de Awb. Op dit moment is de inwerkingtreding van de Omgevingswet en titel 4.5 van de Awb door het Kabinet voorzien op 1 januari 2024.

Nadere onderbouwing
1. Wat is nadeelcompensatie?
Nadeelcompensatie is de vergoeding van schade die de overheid veroorzaakt in de uitoefening van haar taak of bevoegdheid. De overheid kan rechtmatig handelen, maar toch schade veroorzaken. Bijvoorbeeld door het verlenen van een omgevingsvergunning die de aanleg van een appartementencomplex mogelijk maakt, waardoor het eigendom van het naastgelegen perceel in waarde achteruitgaat. Ook het inperken van bestaande rechten kan tot nadeelcompensatie leiden. Of denk aan werkzaamheden aan de weg, waardoor een bedrijf (tijdelijk) onbereikbaar is en inkomsten misloopt. Het gaat dus niet alleen om schade veroorzaakt door rechtmatige besluiten, maar ook om schade veroorzaakt door rechtmatige feitelijke handelingen.

Het gaat bij nadeelcompensatie om schade die:
- uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en
- een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven.

Dit soort schade hoeft een burger of bedrijf niet of niet geheel te dragen, maar moet de overheid geheel of gedeeltelijk vergoeden (artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)).

De hoogte van de schadevergoeding moet redelijk zijn. De schadevergoeding dekt dus niet vanzelfsprekend de volledige schade. Dit in tegenstelling tot onrechtmatig handelen, waarbij uitgangspunt wel de vergoeding van de volledige schade is. Het gaat bij nadeelcompensatie dan ook niet om schade die de overheid veroorzaakt door te handelen in strijd met de wet. De schadevergoeding ten gevolge van onrechtmatig handelen bij overheidsoptreden is geregeld in het Burgerlijk Wetboek en in titel 8.4 van de Awb.

2. Wettelijke kaders: Algemene wet bestuursrecht en Omgevingswet

De basisregeling voor nadeelcompensatie staat in titel 4.5 van de Awb. In deze titel staan de grondslagen, de inhoudelijke eisen en de procedurele bepalingen over de toekenning van nadeelcompensatie. Titel 4.5 is van toepassing indien de schade wordt veroorzaakt in de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak. Dat betekent zoals gezegd dat zowel schade door rechtmatige besluiten als schade door rechtmatige feitelijke handelingen onder het bereik van de regeling valt.

Het doel van titel 4.5 van de Awb is om te komen tot eenduidigheid en overzichtelijkheid van het nadeelcompensatierecht. Het vervangt afzonderlijke regelingen. Tegelijkertijd worden hiermee alle geschillen over rechtmatig overheidsoptreden geconcentreerd bij één rechter, namelijk de bestuursrechter.

In de Omgevingswet is in afdeling 15.1 een speciale regeling voor nadeelcompensatie opgenomen voor besluiten die genomen zijn op basis van de Omgevingswet. Deze nadeelcompensatieregeling sluit aan op de algemene regeling in de Awb. De nadeelcompensatieregeling in de Ow heeft als speciale regeling voorrang op de algemene regeling in de Awb.

Op de wetten die niet opgaan in de Omgevingswet, zoals bijvoorbeeld de Wegenwet of de Wegenverkeerswet 1994, is titel 4.5 Awb van toepassing, tenzij de specifieke wet een eigen schaderegeling bevat. Als een bedrijf bijvoorbeeld schade lijdt als gevolg van een wegreconstructie die wordt uitgevoerd op grond van een verkeersbesluit, kan op grond van titel 4.5 Awb om nadeelcompensatie worden verzocht. Afdeling 15.1 Omgevingswet is daarop niet van toepassing.

Beperking van de schadeoorzaken en voorrang van de Ow t.o.v. de Awb

Ten opzichte van titel 4.5 van de Awb bevat de reikwijdte van afdeling 15.1 van de Ow een nadere afbakening van schadeoorzaken. Artikel 4:126, eerste lid, van de Awb bepaalt dat op grond van elk handelen door de overheid in het kader van een rechtmatige uitoefening van een haar toegekende taak of bevoegdheid om schadevergoeding kan worden verzocht. De regeling in de Awb biedt daarmee een brede grondslag voor aanvragen om nadeelcompensatie. Die brede grondslag wordt in de Ow beperkt.

De afbakening van schadeoorzaken in artikel 15.1 van de Ow is ten opzichte van titel 4.5 van de Awb limitatief en exclusief. Dat betekent dat als een schadeoorzaak niet in dat artikel is opgenomen, niet alsnog langs de weg van de Awb om schadevergoeding kan worden gevraagd. De regels over nadeelcompensatie in de Ow hebben voorrang op de regels in de Awb.

Nadeelcompensatie binnen de Ow gaat over besluiten of maatregelen die:

- rechtstreeks werkende rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven bevatten, of
- rechtstreeks gevolgen hebben voor burgers en bedrijven door verandering van de fysieke leefomgeving.

Schadeoorzaken zijn bijvoorbeeld:

- een omgevingsvergunning of het weigeren daarvan, of
- een regel in het omgevingsplan voor zover deze rechtstreekse rechten of verplichtingen voor burgers en bedrijven bevat.

Omgevingsvisies, programma's en instructieregels zijn op zich geen schadeoorzaken. Deze instrumenten bevatten namelijk geen rechtstreekse rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven. Er is pas sprake van een schadeoorzaak als een omgevingsvisie of een instructieregel wordt geïmplementeerd in het beleid of als de instructieregel wordt omgezet en er rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven ontstaan.

Doorschuiven van het moment van overheidsaansprakelijkheid
Het moment van de overheidsaansprakelijkheid verschuift naar de start van een vergunningvrije activiteit of naar de vergunning. Daarbij wordt uitgegaan van de mededeling van het besluit tot het verlenen of wijzigen van de omgevingsvergunning (artikel 15.3 van de Ow).

Soms ontstaat al schade door de aankondiging van een toekomstig besluit. De schade in de periode totdat het besluit is genomen, wordt schaduwschade genoemd. Dat is het negatieve effect op de waarde van onroerende zaken door de voorbereiding van een besluit of activiteit. De Ow vindt dit een normaal maatschappelijk risico, dat iedere eigenaar zelf moet dragen. De regeling nadeelcompensatie uit afdeling 15.1 van de Ow voorziet daarom niet in de vergoeding van deze schaduwschade.

Overige specifieke regelingen in het omgevingsrecht
Naast de bovengenoemde afbakening is in afdeling 15.1 van de Ow nog een aantal aanvullende keuzes voor nadeelcompensatie gemaakt, zoals:

- schade die niet voor vergoeding in aanmerking komt, zoals verlies van woongenot (artikel 15.2 van de Ow);
- specifieke regelingen voor het bepalen van de schade, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen situaties waarbij een omgevingsvergunning is vereist en situaties waarbij geen omgevingsvergunning is vereist (artikelen 15.3 en 15.4 van de Ow);
- specifieke regels over actieve en passieve risicoaanvaarding (artikelen 15.5 en 15.6 van de Ow);
- een specifieke regeling voor het bepalen van het normaal maatschappelijk risico voor indirecte schade die bestaat uit de waardevermindering van een onroerende zaak. Vier procent van de waarde van de onroerende zaak wordt aangemerkt als behorend tot het normaal maatschappelijk risico (artikel 15.7 van de Ow);
- specifieke regels voor het bepalen van het bevoegd gezag voor het behandelen van aanvragen om schadevergoeding (artikel 15.8 van de Ow) en
- delegatiegrondslagen voor het stellen van nadere regels (artikelen 15.9 en 15.10 van de Ow).

Reikwijdte Verordening nadeelcompensatie
De Verordening nadeelcompensatie beperkt zich tot nadeelcompensatie op grond van titel 4.5 van de Awb en afdeling 15.1 van de Ow. De verordening is niet van toepassing

op specifieke regelingen, zoals schadevergoeding met betrekking tot kabels en leidingen. Hiervoor heeft het college op 17 maart 2020 de Beleidsregel nadeelcompensatie ondergrondse kabels en leidingen gemeente Noordenveld vastgesteld.

In de Ow zijn ook regelingen voor andere soorten schade opgenomen, namelijk:

- schade bij gedoogplichten (afdeling 15.2 van de Ow);
- schadeloosstelling bij onteigening (afdeling 15.3 van de Ow);
- schadevergoeding bij voorkeursrecht (afdeling 15.4 van de Ow) en
- tegemoetkoming schade door in het wild levende dieren (afdeling 15.5 van de Ow).

De Verordening nadeelcompensatie heeft geen betrekking op schade die onder een of meer van de hiervoor genoemde regelingen valt.

De nadeelcompensatieregeling vervangt de planschadevergoedingsregeling die nu in de Wet ruimtelijke ordening in hoofdstuk 6 is opgenomen. Bij planschade, zoals bedoeld in artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening, gaat het om inkomensderving of vermindering van de waarde van een onroerende zaak als gevolg van een planologische maatregel. Nadeelcompensatie onder de Awb en de Omgevingswet is dus breder dan alleen planschade.

3. Aanvullende regels bij verordening, niet verplicht, wel aanbevolen

De nieuwe wettelijke regelingen (titel 4.5 van de Awb en afdeling 15.1 van de Ow) zijn grotendeels uitputtend bedoeld. Ze bevatten al veel regels voor de afwikkeling van aanvragen om schadevergoeding, zoals beslistermijnen en de mogelijkheid tot het heffen van een recht voor het in behandeling nemen van een aanvraag. Slechts over enkele onderwerpen is het mogelijk om aanvullend regels op te nemen in een gemeentelijke verordening. Met het vaststellen van de Verordening nadeelcompensatie Noordenveld 2024 worden beide wettelijke regelingen geïmplementeerd en wordt invulling gegeven aan een van de door de VNG geformuleerde 'minimale acties Omgevingswet'.

Het vaststellen van een Verordening nadeelcompensatie is niet verplicht, zoals dat bij de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade onder de Wet ruimtelijke ordening wel het geval was. De VNG adviseert echter wel om een Verordening nadeelcompensatie vast te stellen. Zonder deze verordening kan een gemeente bijvoorbeeld geen recht heffen voor het in behandeling nemen van een aanvraag. Verder zijn in de verordening bepalingen opgenomen wanneer een adviseur of adviescommissie wordt ingeschakeld en wanneer niet, hoe de aanvraag wordt afgehandeld en welke termijnen gelden.

Verder is ook de mogelijkheid om een voorschot aan te vragen opgenomen in de verordening. Nadat het conceptadvies door de adviseur of de adviescommissie is uitgebracht waarin geadviseerd wordt om nadeelcompensatie toe te kennen, kan de aanvrager een aanvraag indienen om een voorschot uit te betalen. Het voorschot bedraagt maximaal 50% van de in het conceptadvies opgenomen geldsom.

Het conceptadvies dient als vertrekpunt om te beoordelen of een voorschot kan worden uitbetaald of niet. Echter niet altijd als in het conceptadvies geadviseerd wordt om een schadevergoeding uit te betalen zal de gemeente daartoe over willen gaan. Met name als sprake is van derde-belanghebbenden waarmee de gemeente een schadevergoedingsovereenkomst als bedoeld in artikel 13.3c Omgevingswet heeft gesloten of het verhalen van schadevergoeding bij beschikking als bedoeld in artikel 13.3d Omgevingswet kan daarvan sprake zijn. Deze derde-belanghebbenden zijn partij in eventueel te voeren procedures over het al dan niet uitbetalen van een schadevergoeding en de hoogte van deze vergoeding. Als deze derde-belanghebbenden het niet eens zijn met het conceptadvies kunnen zij naar aanleiding daarvan een zienswijze indienen. Ook kunnen de derde-belanghebbenden tegen het besluit om de aanvraag om schadevergoeding toe te kennen bezwaar maken en daarna beroep en hoger beroep instellen. Uitkomst van deze procedures kan zijn dat alsnog besloten wordt om geen schadevergoeding of een lager bedrag aan schadevergoeding te betalen. De rechter kan het college daartoe ook veroordelen. Met het oog hierop wordt bij zaken waarbij sprake is van de hiervoor genoemde derde-belanghebbenden alleen een voorschot uitbetaald als deze derde-belanghebbenden instemmen met het conceptadvies dat door de adviseur of adviescommissie is uitgebracht.

Verder is het ook zonder derde-belanghebbende mogelijk om geen voorschot uit te betalen. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als de adviseur of de adviescommissie weliswaar adviseert om een schadevergoeding te betalen maar het college het hiermee niet eens is en voornemens is de aanvraag alsnog af te wijzen of toe te wijzen voor een lager schadebedrag.

Tot slot wordt opgemerkt dat door de Verordening nadeelcompensatie geen nieuwe administratieve lasten ontstaan.

4. Totstandkoming van de modelverordening van de VNG en de voorbeeldverordening van de SAOZ

De Verordening nadeelcompensatie Noordenveld 2024 is gebaseerd op de modelverordening die is opgesteld door de VNG en de voorbeeldverordening van de SAOZ. Beide hebben als basis gediend voor de voorliggende nieuwe verordening.

De modelverordening van de VNG is tot stand gekomen in samenwerking met een klankbordgroep van vertegenwoordigers van gemeenten, rijk, wetenschap en bedrijfsleven. De voorbeeldverordening van de SAOZ is opgesteld op basis van de deskundigheid en ervaring van de SAOZ op het gebied van nadeelcompensatie.

5. Voortzetting van de huidige adviseringspraktijk

Zowel de nadeelcompensatieregeling in titel 4.5 van de Awb als de Omgevingswet treden op 1 januari 2024 in werking.

Zoals eerder aangegeven vervangt de nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet de planschadevergoedingsregeling die nu in de Wet ruimtelijke ordening in hoofdstuk 6 is opgenomen. De nieuwe verordening maakt het mogelijke de huidige adviseringspraktijk en werkwijze ten aanzien van planschade met het gebruik van onafhankelijke adviseurs van de SAOZ voort te zetten, maar nu voor het gehele terrein

van nadeelcompensatie. De verordening maakt het echter ook mogelijk om andere onafhankelijke deskundigen als adviseur te benoemen. De gemeente is hierin vrij.

Gezien het aantal verzoeken om de vergoeding van planschade en nadeelcompensatie is het college niet van plan om direct een adviescommissie te benoemen. De mogelijkheid daartoe is wel opgenomen in de verordening zodat, mocht in de toekomst behoefte bestaan aan een adviescommissie, deze alsnog benoemd kan worden.

Tot slot.
De vaststelling van de verordening markeert een vertrekpunt en geen eindpunt. Naar aanleiding van een te houden evaluatie kunnen in de toekomst, indien gewenst, wijzigingen worden aangebracht in de verordening.

Advies
De raad wordt geadviseerd om de Verordening nadeelcompensatie Noordenveld 2024 vast te stellen.

Bijlage(n)
1. Raadsbesluit met daarin de verordening
2. Toelichting op de verordening.

Ter inzage liggende stukken
N.v.t.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Noordenveld,
Sebastiaan Ruddijs, secretaris/directeur Klaas Smid, burgemeester

GEMEENTE NOORDENVELD

No: 5.3.a/20122023
Onderwerp: Verordening nadeelcompensatie Noordenveld 2024

De Raad van de gemeente Noordenveld,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van: 31 oktober 2023;

gelet op de bepalingen van de Artikelen 108 en 149 van de Gemeentewet, titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 15.1 van de Omgevingswet.,

BESLUIT

De Verordening nadeelcompensatie Noordenveld 2024 vaststellen.

Roden, 20 december 2023

De Raad van de gemeente Noordenveld,

H. Huttinga, griffier

K. Smid, voorzitter