Bijlage 4 - Implementatiehandleiding bij Model Verordening nadeelcompensatie (nieuw model, mei 2021)

In de implementatiehandleiding wordt ingegaan op de keuzes die gemeenten kunnen maken en bijbehorende afwegingen. Ook wordt de intentie van de wetgever kort toegelicht.

Algemeen
De Model Verordening nadeelcompensatie kent een aantal artikelen waar het aan individuele gemeenten is om een keuze te maken. Naast de leeswijzer bovenaan de modelverordening is deze implementatiehandleiding opgesteld om te helpen bij het maken van die keuzes.
Het kan gaan om invulbepalingen, varianten, keuzemogelijkheden en bepalingen die als facultatief zijn aangemerkt (deze laatste zijn te herkennen aan de *cursieve* tekst). Uiteraard is het gehele model in zekere zin facultatief, in die zin dat het verordeningsinstrument enkel gebruikt moet worden voor zover dat in een individuele gemeente wenselijk is én dat het gemeenten vrij staat om een andere invulling te geven dan waarvoor in de modelverordening is gekozen.
Gemeenten die ervoor kiezen om de bepalingen uit de modelverordening niet of in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, zullen er zelf scherp op moeten zijn dat deze keuzes zowel in lijn zijn met de toepasselijke wetgeving als met de systematiek van de bepalingen uit de modelverordening die wel overgenomen worden. Artikelen of artikelleden moeten mogelijk vernummerd worden.
De modeltoelichting is voorts zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook het bijbehorende artikel overnemen. In de modeltoelichting zijn de facultatieve bepalingen dus eveneens als facultatief (*cursief*) aangemerkt.

Aanvullende werking van de modelverordening
De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in combinatie met de Omgevingswet (hierna: Ow), bevat regels voor de afwikkeling van aanvragen om schadevergoeding (titel 4.5 Awb). Zo bevat de regeling in de Awb procedureregels voor het afhandelen van die aanvragen (zoals beslistermijnen). Ook zijn regels opgenomen over de maximale hoogte van het te heffen recht voor het in behandeling nemen van aanvragen. Deze regelingen zijn grotendeels uitputtend bedoeld. Slechts over enkele onderwerpen is het tot op zekere hoogte mogelijk om aanvullend regels op te nemen in een gemeentelijke verordening. Die onderwerpen zijn uitgewerkt in de Model Verordening nadeelcompensatie.

De modelverordening kan zowel worden gebruikt voor het implementeren van de Awb-regeling als voor het implementeren van de nadeelcompensatieregeling uit de Ow. Het onderwerp nadeelcompensatie maakt ook onderdeel uit van de door de VNG geformuleerde ‘Minimale acties Omgevingswet’ (zie minimumeis 24).

Hoofdkeuzes
De hoofdkeuzes bij het opstellen van de gemeentelijke verordening betreffen de vragen of het wenselijk is om:

- een recht te heffen voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding (heffing), en zo ja, wat de hoogte daarvan is; en
- een adviescommissie in te stellen en zo ja, in welke gevallen en welke vorm die adviescommissie wordt betrokken bij de afhandeling van aanvragen om schadevergoeding.

Artikel 1. Toepassingsbereik

Het is een keuze de verordening te betrekken op aanvragen om schadevergoeding waarop een bijzondere regeling van toepassing is (zie bijlage 1, paragraaf 4.1, van de VNG-ledenbrief voor een nadere toelichting). Indien deze verordening naast een bijzondere regeling van toepassing moet zijn, dan dient alleen het eerste lid te worden opgenomen, zonder vermelding van 1. Indien deze verordening niet van toepassing is naast dergelijke bijzondere regelingen, dan dienen beide leden te worden opgenomen.

Artikel 2. Heffen recht
In de Model Verordening nadeelcompensatie is het heffen van een recht (met een maximum van € 500,- per aanvraag) voor het in behandeling nemen van de aanvraag om schadevergoeding opgenomen (zie artikel 4:128 van de Awb). Hoe hoog het recht voor het in behandeling nemen van een aanvraag om schadevergoeding is, is op grond van artikel 4:128 van de Awb een lokale keuze. Het recht kan ten hoogste € 500,- bedragen. Voor dit bedrag is gekozen, omdat het goed aansluit bij de regeling voor planschade van artikel 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Artikel 6.4, derde lid, van de Wro bepaalt dat burgemeester en wethouders van de aanvrager een recht heffen ten bedrage van € 300,- welk bedrag bij verordening van de gemeenteraad met ten hoogste twee derde deel kan worden verhoogd of verlaagd. Het daaruit voortvloeiende maximale recht bedraagt dus ook € 500,-. Gemeenten dienen het bedrag in te vullen.

Artikel 3. Aanvraag
In de Awb zijn al verschillende aanvraagvereisten genoemd, waardoor het niet strikt noodzakelijk is om dit artikel op te nemen. Artikel 3 is daarom facultatief. Gemeenten kunnen ervoor kiezen dit artikel op te nemen, omdat het kan helpen om de aanvrager duidelijk te maken welke stukken nodig zijn voor de aanvraag.

In het eerste lid is geregeld dat de aanvrager van schadevergoeding gebruik maakt van een door het bestuursorgaan vastgesteld formulier. Naar keuze kan dit een elektronisch formulier zijn. Het is denkbaar dat gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld de STTR-standaard (Standaard toepasbare regels) voor het samenstellen van een elektronisch formulier dat in het omgevingsloket beschikbaar kan worden gesteld.

De onderdelen in het tweede lid kunnen worden aangepast en gericht ingevuld. Desgewenst kan daarbij nog onderscheid worden gemaakt tussen verzoeken wegens winst- of inkomstenderving, gederfde huurinkomsten, of de lagere opbrengst bij de verkoop van een bedrijf of een onroerende zaak. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de volgende gegevens en bescheiden:

- een door een accountant gewaarmerkte jaarrekening over het jaar waarin schade is geleden, alsmede de door een accountant gewaarmerkte jaarrekeningen over een periode van drie jaar voorafgaande aan het jaar waarin het besluit of de feitelijke handeling waarop de aanvraag betrekking heeft, genomen is respectievelijk een aanvang genomen heeft (bij een aanvraag wegens winst- of inkomstensderving);
- een afschrift van de huurovereenkomst of gebruiksovereenkomst en een eigendomsakte (bij een aanvraag wegens gederfde huurinkomsten);
- een kopie van de eigendomsakte van de onroerende zaak, dan wel – als het de verkoop van een bedrijf betreft – van een uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel (bij een aanvraag wegens de lagere opbrengst bij de verkoop van een bedrijf of een onroerende zaak).

Artikel 4. Adviescommissie
In het tweede lid, onder d, dienen gemeenten een bedrag in te vullen dat als bagateldrempel kan fungeren. Met een dergelijke drempel hoeft geen advies te worden ingewonnen bij aanvragen tot

vergoeding van heel kleine schadebedragen. Dat wil zeggen dat schade beneden deze bagateldrempel niet voor vergoeding in aanmerking komt. De aanvragen hoeven dus niet in behandeling te worden genomen en de betreffende claims kunnen direct worden afgewezen. Ter inspiratie kan gekeken worden naar de bagateldrempel van Rijkswaterstaat: € 500,- voor particulieren en € 1000,- voor bedrijven.

Artikel 7. Aanvraag voorschot
Dit facultatieve artikel kan naar behoefte in alle gevallen worden ingezet, of alleen als sprake is van bijzondere omstandigheden. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de aanvrager als gevolg van het rechtmatige overheidsbesluit in een faillissementssituatie terecht is gekomen. Het uitkeren van een voorschot kan in sommige gevallen schadebeperkend werken (zie hiervoor ook de betreffende passages uit de Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen).

Als gekozen wordt voor de tweede variant, kan in de verordening een specifiek percentage worden opgenomen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verzoeken wegens winst- of inkomstenderving, gederfde huurinkomsten, of de lagere opbrengst bij de verkoop van een bedrijf of een onroerende zaak. Zo is het denkbaar de voorschotten te beperken tot verzoeken wegens winst- of inkomstenderving en gederfde huurinkomsten. In die gevallen kan, afhankelijk van de doorlooptijd van de aanvraag, worden gedacht aan 25% van het uit te keren bedrag.

Artikel 8. Intrekking oude regeling
In dit artikel wordt het intrekken van de oude regelingen geregeld. Daarbij is van belang dat het overgangsrecht op wetsniveau is geregeld. Daar hoeft de gemeente in de basis – afhankelijk van de huidige verordeningen – geen aanvullende voorzieningen voor te treffen.

De Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade wordt ingetrokken. Dat geldt ook voor de gemeentelijke verordening nadeelcompensatie, voor zover de gemeente daarover beschikt. In dat geval dienen beide leden te worden opgenomen. Als de gemeente alleen de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade heeft, dan dient het eerste lid te worden opgenomen, zonder vermelding van 1. De verordeningen kunnen vanwege het overgangsrecht nog wel relevant zijn voor het afhandelen van planschadeverzoeken en aanvragen om schadevergoeding.

Overgangsrecht bij planschade
In artikel 22.12 van de Ow is vastgelegd dat een omgevingsvergunning die wordt verleend op grond van een regel in het tijdelijk deel van het omgevingsplan – voor zover sprake is van een oud ruimtelijk plan – niet als schadeveroorzakend besluit geldt.

Onder het huidig recht is het mogelijk om binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van bijvoorbeeld een bestemmingsplan een verzoek om planschade in te dienen. Uiteraard kunnen bestemmingsplannen tot vlak voor de inwerkingtreding van de Ow worden vastgesteld. Daarnaast is het zo dat lopende bestemmingsplanprocedures op grond van het voorheen geldende recht worden afgerond. Dat kan ertoe leiden dat tot ongeveer 2025 bestemmingsplannen kunnen worden vastgesteld. Vervolgens kan binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van dat vaststellingsbesluit nog een planschadeverzoek worden ingediend. Op die verzoeken is het oude recht nog van toepassing. In die zin kan de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade nog tot ongeveer 2030 relevant blijven voor het afhandelen van verzoeken.

Overgangsrecht bij nadeelcompensatie
De overgangsbepalingen voor de toepassing van titel 4.5 van de Awb zijn opgenomen in artikel IV van

de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Daar is vastgelegd dat het recht zoals dat gold voor dat tijdstip van toepassing blijft:

- op schade, veroorzaakt door een besluit dat werd bekendgemaakt of een handeling die werd verricht voor het tijdstip waarop die wet voor dat besluit of die handeling in werking is getreden;
- op schade, veroorzaakt door een handeling ter uitvoering van een besluit dat werd bekendgemaakt voor het tijdstip waarop die wet voor dat besluit in werking is getreden, en
- op schade, veroorzaakt door latere besluiten of andere handelingen ter uitvoering van diezelfde activiteit, als het eerste besluit tot uitvoering van een activiteit is genomen voor het tijdstip waarop deze wet voor dat besluit in werking is getreden.

De overgangsbepalingen voor nadeelcompensatie in het omgevingsrecht zijn vastgelegd in paragraaf 4.2.7 van de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: Iw). In artikel 4.17 van de Iw is vastgelegd op welke schadeveroorzakende besluiten of handelingen het oude recht van toepassing blijft bij een aanvraag om schadevergoeding die wordt ingediend binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Ow. Voor aanvragen om schadevergoeding als gevolg van specifiek genoemde schadeveroorzakende besluiten op basis van de Wro (bestemmingsplan, beheersverordening, inpassingsplan, wijzigingsplan, uitwerkingsplan, nadere eis, provinciale verordening, algemene maatregel van bestuur (onder voorwaarden), of een exploitatieplan (onder voorwaarden)) is in artikel 4.19 van de Iw een specifieke regeling opgenomen. In die gevallen geldt dat de termijn van vijf jaar start bij het van kracht worden van het besluit als de procedure voor het besluit is gestart voor de inwerkingtreding, en is afgerond na inwerkingtreding van de Ow.
Het oude recht blijft in die gevallen van toepassing op aanvraag om schadevergoeding tot het besluit onherroepelijk wordt en, bij toewijzing van het verzoek, de toegewezen schadevergoeding volledig is betaald (artikel 4.19 van de Iw).