

Beleidsregel normaal maatschappelijk risico nadeelcompensatie behorende bij de Verordening nadeelcompensatie Dordrecht

Het COLLEGE van BURGEMEESTER en WETHOUDERS van de gemeente DORDRECHT;

gezien het voorstel inzake Vaststellen Verordening nadeelcompensatie Dordrecht;

gelet op Titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht;

overwegende dat:

- op 1 januari 2024 de Omgevingswet en Titel 4.5 Algemene wet bestuursrecht in werking zijn getreden;
- in het eerste lid van artikel 15.7 Omgevingswet het normaal maatschappelijk risico voor schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak is vastgesteld op vier procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade;
- in de Omgevingswet geen regels zijn opgenomen over schade door waardevermindering van een onroerende zaak door andere maatregelen dan bedoeld in artikel 15.1 Omgevingswet;
- in de Omgevingswet en in Titel 4.5 Algemene wet bestuursrecht geen regels zijn opgenomen over de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke en/of permanente inkomensschade door werkzaamheden en/of maatregelen in de openbare ruimte;
- het college van burgemeester en wethouders het wenselijk achten om voor het normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke en/of permanente inkomensschade of waardeverlies een beleidsregel vast te stellen;

B E S L U I T :

vast te stellen de navolgende Beleidsregel normaal maatschappelijk risico nadeelcompensatie behorende bij de Verordening nadeelcompensatie Dordrecht

Artikel 1 Uitgesloten situaties

Deze beleidsregel is niet van toepassing op:

1. de regeling van het normaal maatschappelijk risico voor schade door waardevermindering van een onroerende zaak door een oorzaak als bedoeld in artikel 15.1 Omgevingswet, buiten de locatie waar de onroerende zaak is gelegen, of door een maatregel die buiten die locatie wordt getroffen (artikel 15.7 Omgevingswet).
2. de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij de waardevermindering van een onroerende zaak ontstaan door het vervallen van bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden (voorheen directe planschade).
3. de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij permanente inkomensschade. Bij permanente inkomensschade wordt vanwege de bijzondere feiten en omstandigheden van geval tot geval de hoogte van het normaal maatschappelijk risico bepaald.

Artikel 2 Normaal maatschappelijk risico waardevermindering onroerende zaak veroorzaakt door andere maatregelen dan bedoeld in artikel 15.1 Omgevingswet

In de gevallen waarin de waardevermindering van de onroerende zaak wordt veroorzaakt door andere maatregelen dan bedoeld in artikel 15.1 Omgevingswet wordt de omvang van het normaal maatschappelijk risico vastgesteld op vier procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade.

Artikel 3 Normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke inkomensschade Titel artikel

1. Bij het bepalen van de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke inkomensschade komt alleen de schade die uitstijgt boven een drempelpercentage van de gemiddelde of direct aan de schadeoorzaak voorafgaande jaaromzet dan wel referentieomzet voor vergoeding in aanmerking.
2. Op basis van vaste rechtspraak worden de volgende absolute schadebedragen als gering en derhalve als bagatelschade aangemerkt, die niet voor vergoeding in aanmerking komt:
 - a. voor particulieren valt onder het absolute normaal maatschappelijk risico in ieder geval schade tot en met een bedrag van € 500,-;
 - b. voor ondernemingen en instanties valt onder het absolute normaal maatschappelijk risico in ieder geval schade tot en met een bedrag van € 1.000,-;
 - c. voor ondernemingen en/of instanties valt onder het relatieve minimale normaal maatschappelijk risico in ieder geval schade gelijk aan twee procent van de voorafgaande jaarbrutowinst van een onderneming, respectievelijk instantie, indien de schadeoorzaak geen normale maatschappelijke ontwikkeling betreft.
3. De hoogte van de nominale drempel vanwege het normaal maatschappelijk risico voor ondernemingen of instanties bedraagt 8% van de (gemiddelde) jaar- of referentieomzet.
Deze nominale drempel is van toepassing in gevallen dat de schadeoorzaak is aan te merken als:
 - a. een normale maatschappelijke ontwikkeling; en
 - b. een duur heeft van maximaal van 24 aaneengesloten maanden.
4. Door de benadeelde specifiek aangegeven, maatgevende bijzondere omstandigheden kan het college aanleiding geven af te wijken van de nominale drempel van 8% van de jaaromzet. Deze omstandigheden kunnen liggen in de aard van de schadeoorzaak, de aard van de onderneming of instantie en/of de omvang van de toerekenbare schade.

5. Voordat het college van burgemeester en wethouders afwijkt van de nominale drempel, laat het college zich door een onpartijdig deskundige als bedoeld in de Verordening nadeelcompensatie Dordrecht adviseren.

Artikel 4 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Verordening nadeelcompensatie Dordrecht en werkt terug tot 1 januari 2024.

Artikel 5 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als "Beleidsregel normaal maatschappelijk risico nadeelcompensatie behorende bij de Verordening nadeelcompensatie Dordrecht"

Aldus vastgesteld in de vergadering van dinsdag 9 april 2024.

Het college van Burgemeester en Wethouders

C.H.W.M. Post
secretaris

A.W. Kolff
burgemeester

Bijlage 1 Toelichting

Toelichting

Algemene inleidende overwegingen

Hoewel het gemeentebestuur er alles aan doet om de overlast en nadeel voor ondernemers en inwoners van aanleg-, bouw- en onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte (zoals verkeersmaatregelen, werkzaamheden aan de ondergrondse infrastructuur etc.) te minimaliseren, is enige overlast en ander nadeel niet altijd te vermijden.

Een bestuursorgaan kan bij rechtmatige handelingen onder voorwaarden aansprakelijk worden gesteld voor de uit deze handelingen voortvloeiende nadelen. Wij spreken dan van nadeelcompensatie op basis van het zogenaamde égalitébeginsel. Deze vorm van nadeelcompensatie is per 1 januari 2024 wettelijk geregeld in artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht. Op basis van het eerste lid van artikel 4:126 Awb kent het bestuursorgaan dat bij de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, aan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.

Normaal maatschappelijk risico

Volgens vaste rechtspraak dient iedereen in principe zijn eigen schade te dragen, tenzij er sprake is van feiten en omstandigheden waardoor dat tot onredelijke uitkomsten leidt.

Volgens vaste rechtspraak geldt als uitgangspunt dat overheidsmaatregelen in de openbare ruimte (zoals het treffen van een verkeersmaatregel of de uitvoering van een infrastructureel project) in principe als een normale maatschappelijke ontwikkeling moeten worden beschouwd, waarvan de nadelige gevolgen in beginsel voor rekening van de daardoor getroffen en moge worden gelaten.¹

Bij het normale maatschappelijke risico of normale ondernemersrisico gaat het om algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee de burger of ondernemer rekening kan houden, ook al bestaat geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze zich voordoen en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien².

Toch kan er sprake kan zijn van zodanige feiten en/of omstandigheden waardoor de overheid verplicht is (een deel van) de toerekenbare schade te vergoeden. Dit betekent dat bij het beoordelen van het normaal maatschappelijk risico onderzocht moet worden of en zo ja in welke mate sprake is van dergelijke bijzondere feiten en/of omstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan de aard van de schadeoorzaak, de duur ervan, de wijze van verwezenlijking ervan en de (relatieve) omvang van de schade³.

Het normaal maatschappelijk risico kan worden aangemerkt als een eigen risico, waarbij een deel van de schade altijd voor eigen rekening en risico van de benadeelde wordt gelaten. Slechts indien de toerekenbare schade dit eigen risico overstijgt, komt het meerdere voor vergoeding in aanmerking.

¹ 1 ABRVS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1652, en ABRVS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6926.

² ABRS d.d. 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2774, en ABRS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1652.

³ ABRVS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1868, ABRVS d.d. 15 juni 2016 ECLI:NL:RVS:2016:1650 en ABRVS d.d. 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198.

Artikel 1 Uitgesloten situaties

1. De regeling van het normaal maatschappelijk risico voor schade die bestaat uit waardevermindering door een in artikel 15.1 Omgevingswet genoemde oorzaak, buiten de locatie waar de onroerende zaak is gelegen, of door een maatregel die buiten die locatie wordt getroffen (artikel 15.7 Omgevingswet):
In het eerste lid van artikel 15.7 van de Omgevingswet is een normaal maatschappelijk risico opgenomen voor schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak door een besluit dat een of meer activiteiten toelaat buiten de locatie waar de onroerende zaak ligt of door een maatregel die buiten die locatie wordt getroffen. De omvang van het normaal maatschappelijk risico is bepaald op vier procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade. Dit is een regeling, waarvan niet mag worden afgeweken;
2. De omvang van het normaal maatschappelijk risico bij de waardevermindering van een onroerende zaak door het vervallen van bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden (voorheen directe planschade):
De rechtspraak leert dat situaties die kunnen leiden tot de waardevermindering van een onroerende zaak door het vervallen van bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden, vaak juridisch en feitelijk complex zijn. De redelijke vaststelling van het normaal maatschappelijk risico is in dergelijke gevallen afhankelijk van de individuele feiten en omstandigheden van het geval, waardoor het vaststellen van een vaste beleidslijn geen of slechts een beperkte toegevoerde waarde heeft;
3. Normaal maatschappelijk risico permanente inkomensschade:
Situaties die kunnen leiden tot permanente inkomensschade zijn vaak juridisch en feitelijk complex. De redelijke vaststelling van het normaal maatschappelijk risico is in dergelijke gevallen afhankelijk van de individuele feiten en omstandigheden van het geval, waardoor het vaststellen van een vaste beleidslijn geen of slechts een beperkte toegevoerde waarde heeft.

Artikel 2 Normaal maatschappelijk risico waardevermindering onroerende zaak veroorzaakt door andere maatregelen dan bedoeld in artikel 15.1 Omgevingswet

Voor schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak door:

1. een niet op de Omgevingswet gebaseerd besluit op grond waarvan een of meer activiteiten is of zijn toegestaan buiten de locatie waar de onroerende zaak ligt, of
2. door een maatregel die buiten die locatie wordt getroffen,

sluit het college van burgemeester en wethouders aan bij het normaal maatschappelijk risico zoals bedoeld in het eerste lid van artikel 15.7 van de Omgevingswet. Dit betekent dat de omvang van het normaal maatschappelijk risico in dergelijke gevallen wordt vastgesteld op vier procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade. Dergelijke schadeoorzaken en de schadesoort vertonen zodanig veel gelijkenissen met de regeling van artikel 15.7 Omgevingswet, dat hierbij redelijkerwijs kan worden aangesloten.

Artikel 3 Normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke inkomensschade

De beoordeling van de omvang van het normaal maatschappelijke risico bij tijdelijke inkomensschade vindt in eerste instantie plaats door het bestuursorgaan, dat daarbij beoordelingsruimte toekomt. Het bestuursorgaan dient deze vaststelling naar behoren te motiveren. Als de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, toetst de rechter deze motivering⁴.

De invulling van het normale maatschappelijke risico of het normale ondernemersrisico is afhankelijk van de concrete situatie, zoals de aard van de schadeveroorzakende maatregel (tijd, duur, plaats, ontstaanswijze en andere relevante omstandigheden), de aard, ernst en omvang van de schade en de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag.

⁴ ABRS d.d. 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2774, ABRS d.d. 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2502, en ABRS d.d. 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4668.

Voor de bepaling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke inkomensschade is het aanvaardbaar, dat het bestuursorgaan voor de beantwoording van de vraag of schade al dan niet tot het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico behoort, met een (vaste) drempel werkt. Bij een dergelijke drempelbenadering (komt alleen de schade die uitstijgt boven een percentage van de gemiddelde jaar- of referentieomzet) voor vergoeding in aanmerking⁵.

Het college van burgemeester en wethouders kiest ervoor om bij het bepalen van de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij tijdelijke inkomensschade aansluiting te zoeken bij de zogenaamde zuivere drempelperiode. Bij deze drempelmethode komt alleen de schade die uitstijgt boven een drempelpercentage van de gemiddelde of direct aan de schadeoorzaak voorafgaande jaaronzet dan wel referentieomzet voor vergoeding in aanmerking. Met deze methodiek wordt aangesloten bij de in het land algemeen toegepaste methodiek die ook door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in algemene zin wordt aanvaard.

Het college van burgemeester en wethouders kiest ook voor een minimale absolute en relatieve ondergrens van het normaal maatschappelijk risico. Schades die in absolute en/of relatieve zin als gering zijn aan te merken, kunnen nooit voor vergoeding op basis van nadeelcompensatie in aanmerking komen.

Op basis van vaste rechtspraak zijn in de beleidsregel de absolute schadebedragen opgenomen die als gering en derhalve als bagatelschade worden aangemerkt⁶.

Het college van burgemeester en wethouders kiest ervoor om de hoogte van de nominale drempel vanwege het normaal maatschappelijk risico, vast te stellen op 8% van de (gemiddelde) jaar- of referentieomzet.

Deze nominale drempel is van toepassing in de in de beleidsregel aangegeven gevallen.

Reconstructieve, beheersmatige- en/of onderhoudswerkzaamheden aan de openbare infrastructuur en de publieke ruimte in algemene zin worden aangemerkt als een normale maatschappelijke ontwikkeling. Dergelijke werkzaamheden zijn immers gericht op het (verbeteren van het) algemene publieke belang, zoals de verkeersdoorstroming, de veiligheid en de leefbaarheid van de omgeving. Dit betekent dat ondernemers die voor een goede bereikbaarheid van hun bedrijven, mede afhankelijk zijn van een goede en veilige infrastructuur, in algemene zin rekening dienen te houden met dergelijke infrastructurele werkzaamheden, zelfs indien daardoor de bereikbaarheid en de winstgevendheid van hun ondernemingen tijdelijk afnemen⁷.

Met deze beleidsmatige wordt aangesloten bij de huidige vaste stand van de rechtspraak, zie onder meer ABRS d.d. 15 juni 2016 Cassandraplein, ECLI:NL:RVS:2016:1650.

Er kan afgeweken worden van de nominale drempel van 8% van de jaaronzet. Onverminderd de omstandigheid dat er sprake is van een vaste beleidsregel of gedragslijn vloeit uit de rechtspraak voort dat de vaststelling van het normaal maatschappelijk risico moet worden onderbouwd en gemotiveerd.

⁵ ABRS d.d. 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5105 (Wouwse Tol I).

⁶ ABRVS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4034, en 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:336.

⁷ ABRS d.d. 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1650, Cassandraplein Eindhoven