

De Minister voor Rechtsbescherming en
de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Kortenhoef, 15 november 2023

Onderwerp: Internetconsultatie inzake het Besluit vaststelling recht nadeelcompensatie
bestuursorganen centrale overheid.

Excellentie,

Hierbij maak ik graag gebruik van de door u geboden gelegenheid om in het kader van de internetconsultatie een reactie te geven op het Besluit vaststelling recht nadeelcompensatie bestuursorgaan centrale overheid (hierna: 'het Besluit').

Voorop staat dat het Besluit en de toelichting helder zijn. Niettemin wil ik enkele aandachtspunten naar voren brengen.

Verwijzing naar decentrale overheden

Dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Groningen al langere tijd een recht heffen voor nadeelcompensatieverzoeken, verzoeken die veelal zien op schade door infrastructurele werkzaamheden en projecten, is juist. Daartegenover staat dat het overgrote deel van de gemeenten geen recht heft. Dat is niet onlogisch. De meeste gemeenten beschikken niet over een verordening. Overigens is de meerderheid van de ondernemers onbekend met de 'regeling nadeelcompensatie', zo moge blijken uit het door de onafhankelijke ondernemersorganisatie van Nederland (ONI) gehouden onderzoek onder ondernemers.¹ Daar komt bij dat winkeliersverenigingen mij met enige regelmaat te kennen hebben gegeven dat ondernemers bevreesd zijn voor een verstoorde verhouding met de gemeente en daarom afzien van het indienen van een claim.

Beleidsregel Infrastructuur en Waterstaat

Het is opvallend dat Rijkswaterstaat die op jaarbasis de meeste aanvragen in verband met infrastructurele projecten behandelt², geen recht heft voor het behandelen van een aanvraag. Ik verwijs u naar de Beleidsregel Infrastructuur en Waterstaat nadeelcompensatie 2019 die geen bepaling omtrent het heffen van een recht bevat.³ Zoals Huijts terecht stelt, is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat kennelijk niet bevreesd voor 'lichtvaardige' aanvragen. In de toelichting bij deze beleidsregels wordt immers niet gesproken over een dergelijke vrees.⁴

Worden bestuursorganen overspoeld met lichtvaardige aanvragen?

Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet nadeelcompensatie dient voorkomen te worden dat bestuursorganen overspoeld worden door een tsunami aan 'lichtvaardige ingediende, onvoldoende onderbouwde aanvragen'. Worden bestuursorganen daadwerkelijk overspoeld met lichtvaardige aanvragen? Het gaat niet gaat om een 'denkbeeldig verschijnsel', aldus de memorie van toelichting.⁵ Een verwijzing naar onderzoeksresultaten ontbreekt echter.

¹ Zie de website van ONL (<https://www.onl.nl/ondernemerspanel-over-nadeelcompensatie/>).

² Zie I.P.A. van Heijst, Schade door werk in uitvoering, Over de nieuwe Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen, *NTB* 2019/14, p. 160.

³ Zie bijgaande link: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0010692/2020-12-18>.

⁴ Zie J.H.M. Huijts, Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade: Titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Omgevingswet: tussen eenheid en verscheidenheid, Instituut voor Bouwrecht, 2020, p. 470.

⁵ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 621, nr. 3, p. 27.

Onderzoeksresultaten

Navraag bij gemeenten leerde dat de aantallen verzoeken om nadeelcompensatie niet of nauwelijks worden verzameld. Een uitzondering is de gemeente Amsterdam. In dit verband verwijs ik naar het artikel van Planken en Glastra in Overheid en Aansprakelijkheid. Uit dat artikel blijkt dat sinds de inwerkingtreding van de Amsterdamse nadeelcompensatieverordening over een periode van acht jaar ruim 200 aanvragen zijn ingediend. Dat komt neer op gemiddeld 25 aanvragen per jaar. Het aantal ingediende vragen valt dus mee.

Van de 200 aanvragen zijn 47 aanvragen niet in behandeling genomen, omdat de aanvraag niet compleet was of omdat het recht niet was voldaan. Het exacte aantal aanvragen wat buiten behandeling is gelaten wegens het niet betalen van het recht wordt niet vermeld. In ieder geval is duidelijk dat de onnodige belasting van het gemeentelijk apparaat beperkt kan worden door het vooraf betalen van een recht. Dit dient echter niet los te worden gezien van de overige 'acties' van Amsterdam. De gemeente beschikt over een schadebureau dat actieve en realistische voorlichting geeft aan ondernemers en burgers wat mede bijdraagt aan het voorkomen van aanvragen die op voorhand geen kans van slagen hebben.

Daarnaast wijs ik erop dat de aanvragen ondanks het recht van € 300 niet altijd compleet zijn. In dat geval zal het bestuursorgaan de aanvrager de gelegenheid moeten geven de aanvraag te completeren.

Navraag bij Rijkswaterstaat leerde mij dat zij over de periode 2018- 2022 461 verzoeken heeft ontvangen. Dat komt neer op ruim 90 verzoeken per jaar. Van een stortvloed aan aanvragen is dus geen sprake.

In dit verband zijn de resultaten van de door het toenmalige ministerie van Infrastructuur en milieu onder de gemeenten, provincies en waterschappen gehouden enquête (2017) van belang. De resultaten geven het volgende aan:

- In totaal zijn (2012-2017) 4.379 verzoeken over de afgelopen vijf jaar (2012-2017) ingediend;
- Hiervan zijn 1.411 zaken toegekend met een gemiddeld bedrag van € 10.250;
- De drie meest genoemde oorzaken die daarbij worden genoemd hebben te maken met het opstellen van nieuw bestemmingsplan, een gewijzigd bestemmingsplan en indirecte planschade.⁶

Het rapport laat zien dat de meeste claims zien op planschade en dus niet op schade door verkeersbesluiten en/of uitvoering van infrastructurele projecten, als de herinrichting van een binnenstad of de verbouwing van een station (nadeelcompensatie). Verder wordt in het rapport niet gesproken over lichtvaardige aanvragen.

Leidt de ruime reikwijdte van titel 4.5 Awb tot aanzuigende werking en onnodige taakverzwaring?

Het Interprovinciaal Overleg, de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor de rechtspraak hebben volgens Tieman⁷ in het kader van het voorontwerp terecht gewezen op het risico van aanzuigende werking vanwege de ruime reikwijdte van de nadeelcompensatieregeling in de Awb. Gelet op de ruime reikwijdte pleit Tieman ervoor 'direct entreegeld van € 500 te verlangen van diegenen die –

⁶ Het rapport is gepubliceerd op de website van Aan de slag met de Omgevingswet:

⁷ J.R.C. Tieman, Regeling van nadeelcompensatie in de Awb:

zwart-wit of full colour, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek, Deventer: Kluwer 2012, p. 427.

terecht of onterecht – ‘het bestuursorgaan wenst aansprakelijk te stellen op grond van rechtmatige overheidsdaad. Is de vrees voor aanzuigende werking terecht? Meerdere auteurs stellen de vrees in twijfel. Besselink en Procee wijzen in hun artikel van 2015 erop dat de Waterwet en de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014 niet hebben geleid tot een substantiële toename in het aantal claims, terwijl de Waterwet en de genoemde beleidsregels een ruime reikwijdte kennen.

Citaat:

‘Overigens laat ook de praktijk van toepassing van de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014 niet zien dat er veel nadeelcompensatieclaims zijn over structuurvisies of voorkeursbeslissingen van de minister, terwijl ook die beleidsregel geen limitatieve opsomming van schadeoorzaken kent. Ook daar gaat het in algemene zin om de rechtmatige uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak.’⁸

Van den Broek en Tjepkema merken in hun preadvies van 2015 op dat de materiële criteria in art. 4:126 Awb mede fungeren als drempel.⁹ Men kan men daarbij onder meer denken aan de vereisten van abnormale en speciale last die in het eerste lid zijn opgenomen.¹⁰ Deze drempels vind ik niet terug in de toelichting.

Griffierecht

Niet duidelijk is hoe het recht van € 300 zich verhoudt tot de hoogte van het griffierecht. Het recht is aanzienlijk hoger dan het griffierecht voor particulieren (€ 184) en nagenoeg gelijk aan het griffierecht voor organisaties (rechtspersonen) dat € 365 bedraagt.¹¹

Vermindering van bestuurslasten?

Het heffen van een recht brengt extra werk met zich mee. Men denke hierbij aan het informeren van de aanvrager over de verplichte heffing¹², het innen van het recht en het bieden van een hersteltermijn als het recht niet binnen de gestelde termijn wordt betaald. Is het recht niet tijdig betaald, dan kan het bestuursorgaan de aanvraag op grond van art. 4:5, eerste lid, aanhef, en onder a, Awb, buiten behandeling laten. Ingevolge dat art. 4:5 lid 4 Awb moet het bestuursorgaan dat besluit binnen vier weken aan de aanvrager bekendmaken nadat de daarvoor gestelde termijn is verstreken.

Terugbetalen bij toewijzing

Het is juist dat het recht bij toewijzing van de aanvraag wordt terugbetaald. Daarbij merk ik op dat de behandelduur van de aanvraag nogal lang is. Blijkens het eerder genoemde rapport bedraagt de gemiddelde behandelduur van verzoeken om planschade en nadeelcompensatie binnen de gemeenten 12 maanden. Het recht wordt dus niet op korte termijn terugbetaald.

⁸ H.J.M. Besselink & J.S.Procee, ‘Een algemene nadeelcompensatieregeling, ook in het omgevingsrecht’, *TO* 2015, afl. 2.

⁹ G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema, De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht (preadvies VBR), Den Haag: IBR 2015.

¹⁰ Zie het verslag van het wetgevingsoverleg d.d. 21 maart 2012 (*Kamerstukken II* 2011-2012, 32 450, nr. 17, p. 33). Ik citeer de voormalige minister van Veiligheid en Justitie: ‘Ten eerste blijft de reikwijdte van aanspraak op nadeelcompensatie ongewijzigd, dus beperkt. Alleen als voldaan wordt aan de vereisten van de bijzondere en speciale last, komt schade voor vergoeding in aanmerking’.

¹¹ Zie ook: R.J.N. Schlössels, Het voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten, *Gst.* 2007, 113, onderdeel ‘Het heffen van een recht en verjaring’.

¹² Zie: J.H.M. Huijts, Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade: Titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Omgevingswet: tussen eenheid en verscheidenheid, Instituut voor Bouwrecht, 2020, p. 467-476.

Rechtspraak: moet het bestuursorgaan het recht terugstorten?

Het is niet uitgesloten dat de rechter in (hoger) beroep mede zal moeten bepalen of het bestuursorgaan het betaalde recht terug moet storten. Illustratief zijn de uitspraken over het terugbetalen van het betaalde recht aan degene die verzocht had om een planschadevergoeding.¹³

Vragen

Stel, op voorhand is het duidelijk dat het niet gaat om een kansloze zaak. Is de aanvrager dan toch gehouden het recht te betalen? Verder is het niet uit te sluiten dat het gaat om meerjarige schade. Dient de aanvrager dan per jaar – de aanvragen worden per boekjaar bekeken – een recht te betalen? En stel, de schade is veroorzaakt door een project dat in opdracht van meerdere overheden is uitgevoerd. Hebben de overheden geen gezamenlijke regeling getroffen, dan kan het voorkomen dat een ondernemer twee keer een drempel moet betalen. Is dat de bedoeling van de wetgever? Verder lijkt het mij, gelet op het toekomstige dienstbaarheidsbeginsel, passend als de overheid bij een kennelijk ongegronde aanvraag contact opneemt met de aanvrager en de aanvrager erop wijst dat de aanvraag niet zinvol is. Wordt de aanvraag alsnog ingetrokken, dan is het heffen van een recht overbodig. Diverse gemeenten passen deze werkwijze toe.

Slot

Ik hoop met dit memo een aantal relevante aandachtspunten te hebben aangegeven, waar rekening mee gehouden kan worden. Uiteraard ben ik bereid over de genoemde aandachtspunten met u van gedachten te wisselen.

Hoogachtend,

RechtPlus, meevr. mr. Ch. Lagerweij-Duits

¹³ ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1975, ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2402, ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2382, ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:420, Rb. Midden-Nederland 13 januari 2021, ECLINL:RBMNE:2021:559 en Rb. Midden-Nederland 7 januari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:156.