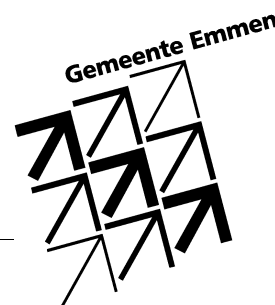


## GEWIJZIGD

### Raadsvoorstel

jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.	stuknr. B. en W.
2012	RA12.0079	A 7	12/746



### Onderwerp:

Verordening nadeelcompensatie Centrumvernieuwing gemeente Emmen 2012

Portefeuillehouder: B.R. Arends

Programma Centrumvernieuwing Emmen

M. Groenewegen, telefoon ((0591)68 90 45)

### Aan de gemeenteraad

### Voorgesteld besluit

Vast te stellen de “Verordening nadeelcompensatie Centrumvernieuwing gemeente Emmen 2012”

### Samenvatting

Bij werkzaamheden in het kader van de centrumontwikkeling is enig ongemak voor bewoners en ondernemingen onvermijdelijk. Primair wordt beoogd schade door maatregelen en voorzieningen te voorkomen. Substantiële omzetschade bij winkeliers en ander ondernemingen wordt dan ook niet verwacht.

Maar schade kan ook niet worden uitgesloten en voor dat geval wordt deze regeling voorgesteld.

De verordening bevat een éénduidige procedure. Daarmee worden waarborgen voor betrokkenen geboden en wordt voorkomen dat onnodig complexe en kostbare procedures moeten worden gevoerd.

De verordening bevat geen inhoudelijke criteria voor bepalen van de hoogte van mogelijk toe te kennen schadevergoedingen. Een deel van de schade, het “maatschappelijk risico”, blijft altijd voor rekening van getroffen en getroffen.

Het college is bevoegd met betrekking tot de behandeling van verzoeken om schadevergoeding.

Bijlagen: ontwerp verordening  
kaart gebied

Stukken ter inzage: wetsvoorstel uitbreiding Awb met titel 4.5 “nadeelcompensatie”

jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.	stuknr. B. en W.
2012	RA12.0079	A 7	12/746

#### 1. Aanleiding voor het voorstel

Bij de werkzaamheden die in de komende jaren uitgevoerd worden in het kader van de centrumontwikkeling, is enig ongemak onvermijdelijk. Met diverse tijdelijke maatregelen, promotie-activiteiten en goede communicatie wordt getracht dit zoveel mogelijk te beperken. Er wordt niet verwacht dat dit voor bedrijven en bewoners tot onoverkomelijke problemen m.b.t. bereikbaarheid gaat leiden. Het winkelcentrum zelf wordt niet aangepakt en blijft voor bezoekers bereikbaar en parkeermogelijkheden blijven steeds beschikbaar. Voor bevoorrading van winkels moeten wellicht tijdelijke oplossingen worden getroffen. Via de gemeentelijke website (centrumvernieuwing /bereikbaarheid /klankbordgroep Bouwfase De Verbinding) wordt steeds actuele informatie gegeven.

Hoewel er dus geen concrete aanleiding is om te verwachten dat substantiële schade in omzet ontstaat kan dat ook niet worden uitgesloten. Verder kunnen vervangende voorzieningen, extra communicatie, tijdelijke maatregelen, etc. nodig zijn. Dat kan extra kosten voor ondernemers meebrengen.

Deze problematiek is met ondernemers in het centrum, met name via “De Koepel”, en “de Vlinder“ besproken.

Voor een succesvolle ontwikkeling van het centrumgebied is continuïteit van de ondernemingen en winkels een vereiste. In het overleg is aangegeven dat de gemeente zich ervoor zal inspannen om een regeling ter compensatie van eventueel financieel nadeel te treffen.

Deze regeling moet beschouwd worden als aanvulling indien schade - redelijkerwijs - niet voorkomen kan worden met het nemen van maatregelen met betrekking tot bereikbaarheid.

Onder 2 gaan wij nader in op de regeling.

Een, meer juridische, toelichting op de regeling en de diverse artikelen is bij de regeling zelf opgenomen.

Inleidend nog de volgende opmerkingen. Schaderegelingen zijn door diverse gemeenten, voor uiteenlopende projecten, opgesteld. Deze regelingen, en ook de voorgestelde, zijn afgeleid van regelingen voor planschade. Voor de voorgestelde regeling zijn met name die van Arnhem, Groningen en Tilburg als uitgangspunt genomen.

Het gaat hier om werkzaamheden en maatregelen in het kader van centrumvernieuwing door of in opdracht van gemeente. Dat zijn rechtmatige handelingen. Voor vergoeding voor schade die is ontstaan als gevolg van rechtmatige handelingen door de overheid bestaat geen éénduidige wettelijke regeling; er zijn meerdere procedures mogelijk, en criteria voor toekennen liggen niet altijd vast.

De vraag is veelal of civielrechtelijke aansprakelijkheid bestaat en de burgerlijke rechter (finale instantie Hoge Raad) bevoegd is, of dat de bestuursrechter (finale instantie Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State), bevoegd is.

Verder is de vraag of en in hoeverre schade, als algemeen acceptabel maatschappelijk risico, voor rekening getroffenen moet blijven.

Landelijk wordt, in het kader van aanpassing van de Awb (Algemene wet bestuursrecht), een algemene regeling voor nadeelcompensatie voorbereid. Het wetsvoorstel is inmiddels in behandeling bij de Eerste Kamer, maar omdat ook nog aanpassingswetten van bijzondere wetten (o.a. de Wro) nodig zijn, is nog niet bekend wanneer deze van kracht wordt.

Zolang er geen wettelijke regeling is, blijft het een onoverzichtelijk geheel, en zijn procedures complex en ook onnodig kostbaar.

Het is dan ook zinvol om voor dit grootschalige programma met mogelijk vergelijkbare schadegevallen een gemeentelijke schaderegeling vast te stellen. De voorgestelde “Verordening nadeelcompensatie centrumontwikkeling gemeente Emmen 2012” legt een éénduidige procedure vast, is gericht op vergelijkbare gevallen, biedt waarborgen voor een onafhankelijke en deskundige beoordeling, en voorkomt daarmee onnodige procedures. Als de landelijke wetgeving van kracht wordt kan de gemeentelijke regeling grotendeels vervallen.

Er moet worden benadrukt dat de voorgestelde regeling geen inhoudelijke criteria bevat voor de aard en omvang van het voor vergoeding in aanmerking komende nadeel. Die criteria liggen vast in algemene beginselen (égalitébeginsel) en jurisprudentie. Ook de nieuwe landelijke wetgeving zal die criteria niet wijzigen.

In de toelichting op de verordening wordt, onder algemeen, nader op de juridische achtergronden van de regeling ingegaan

## **2. Argumentatie/beoogd effect**

### *Verordening (gemeenteraad) of procedureregeling*

In plaats van de voorgestelde raadsverordening, was ook een procedureregel van ons college mogelijk geweest. De regeling zou hetzelfde zijn geweest, en ook voor de inhoudelijke criteria voor beoordelen van schade maakt dit niet uit.

De regeling zou echter niet de status hebben van een verordening van de gemeenteraad. De procedureregeling planschade, die vergelijkbaar is met de voorgestelde regeling, is ook vastgesteld door uw raad, en ook in andere gemeenten zijn schaderegelingen steeds vastgesteld door de gemeenteraad. Wij achten vaststellen van een verordening door uw raad het duidelijkst.

### *Eigen risico*

Voorop staat dat een ondernemer altijd rekening moet houden met noodzakelijke werkzaamheden en maatregelen die gevolgen kunnen hebben voor de exploitatie van zijn bedrijf. Een deel van de gevolgen blijft voor rekening van de getroffene. Ook een particulier moet een bepaalde mate van overlast aanvaarden. Dit in het kader van de verdeling van de nadelen over de gehele maatschappij; het zgn. égalitébeginsel.

Pas als die negatieve gevolgen een bepaalde grens overschrijden (bijv. een bepaalde mate van omzetsderving veroorzaken) hoeft de schade niet voor rekening van de ondernemer te blijven, maar komt die ten laste van de gemeenschap. Doorgaans wordt een percentage van de jaaromzet als uitgangspunt voor dit maatschappelijk risico genomen. Rijkswaterstaat hanteert veelal een maatschappelijk risico van rond de 15 % van de jaaromzet. In een recent door de gemeente Amsterdam vastgestelde verordening is een drempel opgenomen van 8 % van de jaaromzet, met daarbij ook een differentiatie m.b.t. gemaakte extra kosten, en een minimumbedrag van € 750,-- dat altijd voor eigen risico blijft. Maar in een enkel geval is ook een aanmerkelijk hoger maatschappelijk risico, van ca 40%, gehanteerd.

Gelet op een en ander is ons college voornemens voor dit maatschappelijk risico uit te gaan van 8 % van de jaaromzet; dit als richtlijn waarvan kan worden afgeweken. De adviescommissie zal, in een procedure, een nadere onderbouwing m.b.t. het gehanteerde eigen risico moeten opnemen.

Gegevens met betrekking tot de omzet in voorafgaande jaren zijn van belang. (Zie verder het algemeen deel van de toelichting bij de verordening.)

Verder zal een ondernemer, als mogelijke schade is te voorzien, deze zoveel mogelijk moeten trachten te voorkomen. Tijdelijke voorzieningen, bijzondere acties, gerichte publiciteit (reclame, mailingen, websites) zijn daarvoor van belang.

Dit is een gebied waarop winkeliers en gemeente zullen moeten samenwerken. Door Vlinderstad Emmen wordt, in nauw overleg met de gemeente en DPE, een promotieplan

uitgevoerd en gezamenlijk wordt een promotiefonds ingesteld. In het kader van de klankbordgroep Bouwfase, en via het overleg met de "de Koepel" en "de Vlinder" kunnen verdere afspraken worden gemaakt.

Maar voorzover er in dat kader geen regelingen getroffen kunnen worden, kunnen ook kosten van maatregelen en voorzieningen, net als gedeelde omzet, worden betrokken bij de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding.

Zoals hiervoor al aangegeven is echter uitgangspunt dat pas boven een bepaalde mate van schade aanspraak op nadeelcompensatie bestaat.

#### *Minnelijke regeling*

Denkbaar is dat met een benadeelde een regeling kan worden getroffen zonder dat een formeel verzoek op basis van deze schaderegeling hoeft te worden gedaan. Er kan een financiële afspraak met een ondernemer worden gemaakt, maar ook compensatie anderszins is denkbaar. Te denken valt bijv. aan het bieden van alternatieven bij problemen met betrekking tot bevoorraden en/of parkeren. Of zich dergelijke mogelijkheden zullen voordoen is vooraf niet aan te geven. Als problemen kunnen worden opgelost zonder procedures zullen de mogelijkheden worden aangegrepen.

Partijen zullen dan wel moet vastleggen dat daarmee afdoende in compensatie is voorzien en er niet alsnog een verzoek om nadeelcompensatie op basis van deze regeling kan worden ingediend.

Bedacht moet worden dat, als problemen niet op deze wijze kunnen worden opgelost, schadevergoeding op basis van deze verordening pas wordt toegekend als deze het maatschappelijk risico overstijgt.

#### *Kennelijk gegrond of ongegrond*

Ervaring leert dat bij regelingen als deze procedurekosten vaak disproportioneel zijn: het is niet uitzonderlijk als procedurekosten even hoog zijn als de uitkeringen.

Behandeling van verzoeken vergt een uitvoerige procedure met inzet van veel ambtelijke capaciteit en inschakelen van een kostbaar onafhankelijk extern adviesbureau. Verzoeken kunnen, met als motto "niet geschoten altijd mis", worden ingediend. Uiteindelijk wordt een verzoek dan afgewezen, maar blijven de procedurekosten voor gemeente.

Toen voor planschadeverzoeken een wettelijk drempel van € 500,- werd ingevoerd, die alleen wordt gerestitueerd bij inwilligen van het verzoek, liep het aantal ingediende verzoeken sterk terug. Het percentage gegronde verzoeken nam echter sterk toe.

Een dergelijke financiële drempel kan echter niet, zonder een expliciete grondslag in een landelijke wet, voor deze gemeentelijke verordening worden ingesteld.

Om onnodige procedures te voorkomen is in de verordening een regeling voor kennelijk ongegrond verklaren opgenomen (zie art 7 en de toelichting daarbij). Als ingediende gegevens, ook na aanvullen, onvolledig zijn, of als bijv. duidelijk is dat 8 % omzetschade bij lange na niet wordt bereikt, of als er geen redelijke aanknopingspunten zijn voor een verband (causaliteit) tussen werkzaamheden en schade, kan het college zonder inschakelen van de adviescommissie en zonder verdere procedure een verzoek kennelijk ongegrond verklaren. Rechtsbescherming blijft verzekerd; tegen een besluit tot kennelijk ongegrond verklaren staat bezwaar en beroep open.

Ook het omgekeerde is mogelijk, kennelijk gegrond verklaren en nadeelcompensatie toewijzen (art 8 lid 1). Denkbaar is ook dat dan een minnelijke regeling wordt getroffen. Dat valt dan echter buiten het bestek van de verordening.

#### *Raming totale schade*

Onder 1 hebben wij aangegeven dat wij niet verwachten dat bij winkels en andere ondernemingen substantiële schade in omzet ontstaat. Wij verwachten dan ook niet dat een groot beroep op deze regeling gedaan zal worden. Er is geen aanleiding om een reservering, anders dan een p.m. post, voor de mogelijke nadeelcompensatie op te nemen. Eventueel

toegekende nadeelcompensatie komt ten laste van de algemene middelen. Het eerder genoemde promotiefonds staat daar los van.

#### *Vaste adviescommissie*

Naar verwachting zullen eventuele schadegevallen, althans de oorzaken, vergelijkbaar zijn. Door samenhang bij de behandeling is efficiencywinst en besparing van procedurekosten mogelijk. Wij willen daarom voor de vereiste onafhankelijke advisering, zoals bedoeld in hoofdstuk 4 van de verordening, in beginsel steeds hetzelfde adviesbureau inschakelen. Dit bureau, en eventueel bepaalde medewerkers daarvan, worden dus aangewezen als commissie (art 9).

Wij willen daartoe een raamcontract afsluiten met een adviesbureau. Wij verwachten niet dat het aantal verzoeken om vergoeding van schade dusdanig groot zal zijn dat de verwachte totale kosten van advisering meebrengen dat de drempel voor verplicht openbaar aanbesteden wordt overschrijden.

Met de Koepel en de Ondernemersvereniging Vlinderstad is besproken dat het zinvol kan zijn dat een ondernemer een verzoek om nadeelcompensatie vooraf met deze organisaties afstemt. Dat staat echter los van de voorgeschreven procedure.

#### *Besluit, bezwaar en beroep*

Doel van deze verordening is het bieden van een éénduidige procedure voor de behandeling van een verzoek om vergoeden van schade. De procedure houdt in dat, op basis van het advies van de adviescommissie, een besluit wordt genomen door ons college en dat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. Er is dan geen discussie over de vraag er of wellicht civielrechtelijke aansprakelijkheid is en beroep op de burgerlijke rechter open staat.

Wat betreft bezwaar zien wij geen reden om af te wijken van de gebruikelijke procedure. Dat betekent dat de gemeentelijke Commissie van advies voor de bezwaarschriften eventuele bezwaarschriften behandelt en daarover adviseert aan ons college. Dit evenals in, goed vergelijkbare, procedures inzake verzoeken om vergoeding van planschade.

Vervolgens is er de mogelijkheid van beroep bij de rechtbank in Assen en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### *Samenloop met planschade*

Voor de samenloop met verzoeken om vergoeding planschade wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting bij de verordening.

#### *Gebied en periode*

De regeling is gericht op nadeel dat kan ontstaan als gevolg van werkzaamheden en projecten in het kader van het programma Centrumvernieuwing Emmen. O.a. de volgende projecten maken hiervan onderdeel uit: Centrum Noord (Noorderplein en omgeving), Hondsrugwegtunnel, Centrumplein ("de Verbinding"), Theater/Wereld van Ontmoeting, Dierenpark Emmen, Westwand winkelcentrum Weiert, nieuwbouw Willinkplein Zuid. Voorgesteld wordt de verordening te laten gelden voor het gebied globaal begrensd door de spoorlijn, Stationsstraat, Kolhoopstraat, Weerdingerstraat, Frieslandroute, Parkeerterrein Noord, Westennesscherstraat, Schapeveenweg, Ermerweg, Dordsestraat.

Op bijgevoegde kaart is dit aangegeven.

De regeling wordt vastgesteld voor onbepaalde tijd. Wel is er een verjaringstermijn voor indienen van een verzoek (art. 9) opgenomen.

Als een landelijke regeling wordt ingevoerd kan de regeling grotendeels vervallen.

Overwogen is of de regeling niet voor het gehele grondgebied van de gemeente zou moeten gelden. De regeling is echter gericht op het programma Centrumvernieuwing Emmen omdat schadegevallen dan samenhangen, compensatie dan bezien kan worden in samenhang met bezien van maatregelen om schade te voorkomen en omdat voor beoordeling van eventuele verzoeken om nadeelcompensatie dan steeds vergelijkbare informatie en deskundigheid nodig zijn.

Nu bovendien op redelijke termijn een landelijke regeling is te verwachten, en deze regeling dan grotendeels kan vervallen, is er van afgezien om een regeling voor het gebied van de gehele gemeente op te stellen.

**3. Relatie met bestaand beleid/eerder genomen besluiten**

n.v.t.

**4. Afstemming met externe partijen/communicatie**

Met de Koepel en de Ondernemersvereniging Vlinderstad heeft overleg over de regeling plaatsgehad.

Adviesbureau SAOZ heeft informatie versterkt over mogelijke regelingen en ons college is voornemens hen te benaderen om te fungeren als vaste adviescommissie.

**5. Financiële consequenties/voorgestelde dekking**

Zie hiervoor onder 2 bij “raming totale schade”

Een concept-besluit is bijgevoegd.

Emmen, 28 augustus 2012  
burgemeester en wethouders van Emmen,  
de secretaris,                      de burgemeester,

A.J. Mewe

C. Bijl

<u>Jaar</u>	<u>stuknr. Raad</u>	<u>categorie/agendanr.</u>	<u>stuknr. B. en W.</u>
2012	RA12.0079	A 7	12/746

## **Raadsbesluit**

De raad van de gemeente Emmen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 28 augustus 2012. nummer:12/746;

gelet op artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 147 van de Gemeentewet;

### **b e s l u i t :**

vast te stellen de “Verordening nadeelcompensatie centrumvernieuwing gemeente Emmen 2012” en bijbehorende kaart

Vastgesteld in de openbare vergadering van 27 september 2012

de griffier,

de voorzitter,

H.D. Werkman

C. Bijl