

TOELICHTING REGELING TEGEMOETKOMING SANERING OLASFA 2016 (RTSO 2016)

Inleiding

In opdracht van de provincie Overijssel wordt vanaf 2006 de sterk verontreinigde bodem van het terrein van de voormalige asfaltfabriek Olasfa aan de Rijksweg te Olst, gelegen in de uiterwaard van de IJssel, gesaneerd. Daarbij is tijdens verschillende periodes sprake geweest van overlast voor de omwonenden in de omgeving van de Benedendijk te Olst, welke kan hebben geleid tot verminderd woongenot. Omwonenden komen op basis van de bestaande Regeling Nadeelcompensatie Overijssel 2013 (RNO 2013) en de daarop van toepassing zijnde jurisprudentie niet in aanmerking voor een vergoeding van deze tijdelijke aantasting van het woongenot.

Niettemin bestaat er aanleiding om vanwege de zeer lange duur van het saneringsproject een vorm van compensatie te bieden aan een groep omwonenden waarvan op basis van redelijke criteria (afstand, geur, geluid en trillingen) kan worden vastgesteld dat hun woongenot zodanig is verminderd dat deze, in geld uitgedrukt, niet meer geacht kan worden tot het normale maatschappelijk risico te behoren. Per woning komt alleen de hoofdbewoner in aanmerking voor een tegemoetkoming, dit kan een huurder of een eigenaar zijn.

Bevoegdheid Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd te beslissen op verzoeken om schadevergoeding die zijn gebaseerd op de rechtmatige uitoefening van haar publiekrechtelijke taken, waarmee zij ook de bevoegdheid heeft beleid vast te stellen over de wijze waarop zij in dit concrete geval gebruik maakt van haar bevoegdheid.

Centrale uitgangspunten

In de beleidsregel zijn drie uitgangspunten verwerkt, welke alle drie tot doel hebben het verminderde woongenot zoveel mogelijk te objectiveren. Deze objectivering vloeit voort uit de bestaande jurisprudentie in het administratieve schadevergoedingsrecht, waarin uitdrukkelijk telkens wordt benadrukt dat voor de waarde van onroerende zaken geen ruimte is voor subjectieve beoordelingen.

WOZ-waarde

In deze beleidsregel is daarom de WOZ-waarde als uitgangspunt gehanteerd. Aan de hand van de WOZ-waarde wordt een veronderstelde huurwaarde berekend. De schadevergoeding voor gedeerd woongenot is een bepaald percentage van de huurwaarde. Naar aanleiding van de zienswijzen is voor alle woningen dezelfde WOZ-waarde (€ 415.000,) als uitgangspunt genomen voor de berekening van de huurwaarde per maand, waarmee wordt voorkomen dat in één zone verschillende tegemoetkomingen worden uitgekeerd.

Gedeputeerde Staten beperken daarmee de uitvoeringslasten aanzienlijk, omdat de objectieve taxatie al is geschied met de vaststelling van de WOZ-waarde: het is niet meer nodig bij iedere aanvraag een taxatie uit te laten voeren.

Zonering

Verder is de omgeving van het Olasfa-terrein voor de aspecten zicht, geur, geluid en trilling, verdeeld in twee zones die invloed kunnen hebben ondervonden van de saneringswerkzaamheden in de periode 2006-2015, die het normaal maatschappelijk risico overstijgt. Deze zijn bepaald door de opname van 6 adressenlijsten in Bijlage 1 tot en met 3 bij deze beleidsregel. In Zone A bevinden zich de woningen die maximaal zijn beïnvloed, terwijl in Zone B de woningen zijn gelegen die door een grotere afstand tot het project minder intensief aan de invloeden zijn blootgesteld. Voor het aspect zicht geldt dat de zogenaamde drive-in woningen aan de Benedendijk beduidend meer zichthinder ondervinden als gevolg van de bouwwijze van deze woningen. Uitgangspunt is dat de woonvertrekken vrij zicht moeten hebben, niet de slaapvertrekken of zolders.

Percentages

Het derde uitgangspunt betreft de verschillende invloeden op het woongenot en de mate waarin deze de waarde beïnvloeden. Gezien de aard van de saneringswerkzaamheden, aanvankelijk door middel van ontgraving en later door middel van in situ technieken, is gekozen om 4 categorieën van overlast te hanteren: zichthinder, geurhinder, trillingshinder en geluidhinder. In bijlage 2 zijn voor de beide zones ieder per categorie de percentages vastgesteld die de invloed op de van de WOZ-waarde afgeleide huurwaarde aangeven.

Hinder

Tenslotte bevat de regeling in bijlage 4 een tabel waarin voor de duur van de sanering per hindercategorie is aangegeven in welke maanden hinder is opgetreden. Tezamen met huurwaarde per maand en het percentage in de betreffende categorie voor die woning, kan de hoogte van de vergoeding in de afzonderlijke categorieën worden berekend en de totale vergoeding. Voor de vaststelling van bijlage 4 is gebruik gemaakt van de bij Gedeputeerde Staten bekende klachtenmeldingen, de gegevens van de aannemer (in ieder geval vanaf 2011) over de uitgevoerde werkzaamheden en de door vertegenwoordigers van Buurtcomité Onder de Rooze aangeleverde informatie over de werkzaamheden en daarvan onderdonden hinder. Al deze gegevens zijn door Gedeputeerde Staten zoveel mogelijk geobjectiveerd, in de artikelsgewijze toelichting wordt dit uitvoeriger besproken.

Normaal maatschappelijk risico

Nadeelcompensatie betreft een vergoeding voor schade die uitgaat boven het maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft. Daarin ligt besloten dat eenieder schade tot een bepaalde omvang redelijkerwijs zelf dient te dragen, het normaal maatschappelijk risico. Gezien de langdurigheid van de sanering wordt voor dit geval de aftrek van normaal maatschappelijk risico achterwege gelaten.

Overige aspecten

Zoals hiervoor is overwogen betreft de beleidsregel een vorm van nadeelcompensatie voor een specifieke situatie. In de bestaande toepassing van de nadeelcompensatieregelingen (waaronder de RNO 2013) en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie wordt de vergoeding van tijdelijke schade beperkt tot inkomensschade voor ondernemers; tijdelijke schade in de vorm van waardedaling komt niet voor vergoeding in aanmerking. Waardevermindering kan alleen voortvloeien uit een oorzaak met een duurzaam karakter (ABRvS, 20 september 2006, 200510212/1). Voor tijdelijke genotsderving kan wel aanleiding bestaan, indien deze maar voldoende wordt geobjectiveerd (ABRvS 12 januari 2005, AS2148).

Deze beleidsregel beoogt de schade in de vorm van genotsderving die het normaal maatschappelijk risico te boven gaat aan de hand van objectieve criteria te omkaderen. Ook is al een methode vastgesteld om de schadeomvang te bepalen, waardoor een veel minder omvangrijke procedure kan worden gevolgd om op een aanvraag te beslissen, er is immers geen adviescommissie noodzakelijk zoals bij de RNO 2013.

Daarmee is de beleidsregel te beschouwen als een bundel beschikkingen, in die zin dat op de aanspraken op de tegemoetkoming met de vaststelling van de beleidsregel al wordt beslist. De hoogte van de tegemoetkoming voor de in bijlage 1 opgenomen adressen ligt vast door de gelijktijdige vaststelling van bijlagen 1-4. Dit heeft tot gevolg dat in afwijking van artikel 8:2 lid a Awb wel bezwaar en beroep mogelijk is tegen de vaststelling van de beleidsregel.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel zijn de gehanteerde begrippen nader omschreven, voorzover dat noodzakelijk is om de eenduidige uitleg van de beleidsregel te verzekeren.

- a) De hoofdbewoner is zodanig omschreven dat slechts één feitelijke bewoner per adres een aanvraag kan indienen, dit recht is niet voorbehouden aan een eigenaar, maar kan ook een aan huurder toebehoren. Verder is met deze omschrijving alleen voor de periode dat een hoofdbewoner op het adres stond ingeschreven sprake van een recht op de tegemoetkoming.
- b) De werking van de beleidsregel wordt beperkt tot de invloeden veroorzaakt door de werkzaamheden op het Olasfaterrein.
- c) De door burgemeester & wethouders van Olst-Wijhe vastgestelde WOZ-waarde wordt gehanteerd.
- d) Alleen een hoofdbewoner kan een verzoek indienen.

Artikel 2 Tegemoetkoming

In dit artikel wordt de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten beschreven, en op welke wijze wordt beslist op een verzoek. In plaats van een algemene hardheidsclausule is een specifieke afwijkingsmogelijkheid opgenomen, ofschoon in artikel 4: 84 Algemene wet bestuursrecht al is opgenomen dat in bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken van een beleidsregel.

Artikel 3 Aanvraag

De aanvraag dient aan Gedeputeerde Staten te worden gericht. Een huurder dient ook een kopie van de huurovereenkomst te overleggen.

Artikel 4 Hoogte van de tegemoetkoming

In dit artikel is de wijze van berekenen van de tegemoetkoming beschreven. Uitgangspunt is een vergoeding voor iedere maand dat er sprake is van hinder. Deze maanden zijn voor de periode 2006-2015 in de tabel van bijlage 4 vastgelegd. De wijze waarop de huurwaarde per maand wordt berekend is eveneens opgenomen. Deze is afgeleid van een WOZ-waarde van € 415.000, - voor iedere woning, 4% daarvan vertegenwoordigt de jaarlijkse huurwaarde. Door deze vervolgens te delen door 12 wordt de huurwaarde per maand verkregen, € 1383,-.

Op de huurwaarde per maand worden vervolgens voor in de tabel van bijlage 3 opgenomen maanden de in bijlage 2 vermelde percentages toegepast. Per zone en per jaar resulteert dit in een bedrag, welke voor alle jaren dat de hoofdbewoner woonachtig was op het adres worden opgeteld. Ook is de bevoegdheid opgenomen ten onrechte toegekende tegemoetkomingen terug te vorderen. In deze beleidsregel wordt de periode waarover een tegemoetkoming beperkt tot 1 januari 2006-31 december 2015 omdat daarvan alle gegevens beschikbaar zijn. Ten tijde van de vaststelling van deze beleidsregel is er nog steeds sprake van saneringswerkzaamheden, welke naar verwachting in de loop van 2016 worden afgerond, waarna het terrein opnieuw wordt ingericht en opgeleverd. Door Gedeputeerde Staten is in 2015 toegezegd dat er op korte termijn een regeling zou komen voor gedeefd woongenot. Om hieraan tegemoet te komen wordt nu voor de periode 2006-2015 de beleidsregel vastgesteld, en zal na afronding van de saneringswerkzaamheden voor de resterende periode een aanvulling voor de tabel in bijlage 3 worden vastgesteld, tezamen met een wijziging van artikel 2, 3 en 4 genoemde periodes en termijnen.

Artikel 5 Weigeringsgronden

In dit artikel is opgenomen in welke gevallen een tegemoetkoming kan worden geweigerd. Naast de in deze beleidsregel opgenomen vereisten, wordt ook rekening gehouden met al uitgekeerde vergoedingen die betrekking hebben op de saneringsactiviteiten. Daarnaast is de verjaringstermijn voor een aanvraag opgenomen.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Vanwege de toezegging op korte termijn een regeling vast te stellen, zal de beleidsregel in werking treden de dag na de publicatie in het Provinciaal Blad.

Artikel 7 Citeertitel

De beleidsregel zal ook als RTSO 2016 kunnen worden aangehaald.

Bijlage 1 t/m 3

In deze bijlagen worden per hindercategorie de groepen van woningen aangewezen door de vaststelling van adreslijsten voor een Zone A en een Zone B. Er worden geen bedrijfsgebouwen aangewezen.

In Zone A is sprake van woningen die voldoende rechtstreeks invloed hebben ondervonden van de saneringswerkzaamheden op het Olasfaterrein. Voor de categorieën geur-, trillings- en geluidhinder is voor een groot aantal woningen sprake van beduidend meer hinder als gevolg van geur, trillingen en geluid dan de woningen in Zone B.

In bijlage 2 en 3 zijn voor Zone B de woningen opgenomen die nog wel merkbare hinder hebben ondervonden van de saneringswerkzaamheden (geen zicht), maar al in een beduidend mindere mate dan in Zone A vanwege de afscherpende werking van de bebouwing aan de Benedendijk en de wijze waarop de geurhinder veroorzakende stoffen oplossen in de lucht en verwaaien.

De grenzen van de verschillende zones voor geur-, trillings-, en geluidhinder zijn gebaseerd op een theoretische beschouwing van de wijze waarop geluid en geur zich verspreiden vanaf de saneringslocatie.

In de bijlagen wordt voor alle hindercategorieën vastgesteld in welke mate deze van invloed zijn op de huurwaarde per maand. Voor de percentages is door een gerenommeerd taxateur-planschade deskundige geadviseerd. Hij heeft deze bepaald aan de hand van de in de planschadepraktijk gebruikelijke percentages voor definitieve waardevermindering als gevolg van de genoemde hindercategorieën. In de planschadepraktijk is gebruikelijk de aantasting van woongenot in te delen in drie klassen: beperkt (tot 2%), gemiddeld (3-5%) en zwaar (5-10%). Voor de woningen die in alle vier hindercategorieën in Zone A gelegen zijn, correspondeert dit met een zware aantasting (tijdelijke weliswaar), getuige het totale percentage van 9% indien er sprake is van alle hindercategorieën tegelijk in een maand. De aantasting van het woongenot voor deze groep woning is inderdaad te karakteriseren als een zware aantasting, en op objectieve wijze omgezet naar een tegemoetkoming.

Bijlage 4

Voor de periode 2006-2015 is geïnventariseerd in welke maanden er welk type werkzaamheden hebben plaatsgevonden. Voor de eerste fase (2006-2007) was er sprake van een open ontgraving, zodat, rekening houdende met de periodes dat toen is gewerkt, het aantal maanden is opgenomen. In 2008-2010 was het terrein weer afgewerkt met grond en op een deel grenzend aan de naastgelegen Solvay/Abbottfabriek vond een insitu sanering plaats, die niet of nauwelijks zichtbaar was voor de omwonenden.

Vanaf 2011 vond de tweede fase plaats met de stoomtechniek en zijn op het terrein verscheidene malen damwanden geplaatst, en sinds 2011 een aantal tijdelijke gebouwtjes en containers geplaatst. Aan de hand van de verschillende korte perioden dat werkzaamheden plaatsvonden, alsmede bekende klachten over geur, geluid en trillingen zijn voor de tweede fase de maanden bepaald dat er sprake was hinder.

Voor het bepalen van de maanden dat de werkzaamheden overlast hebben veroorzaakt, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Voor alle perioden geldt, dat overlast in de vorm van geluid en trilling (die altijd samen optreden) alleen in aanmerking komt als er heiwerkzaamheden hebben plaatsgevonden. Gepercipieerde overlast als gevolg van transporten en anderszins wordt niet meegerekend, aangezien dit normale activiteiten in de buitenruimte zijn.
2. In die perioden dat het terrein is afgewerkt en slechts onderzoek wordt uitgevoerd, en geen andere activiteiten zijn uitgevoerd is de overlast als nihil aangemerkt. Het alleen aanwezig zijn van een hek is ook geen reden voor zichthinder.
3. De eerste fase start fysiek in mei 2006. Daaraan voorafgaand wordt geen tegemoetkoming toegekend.
4. De eerste fase die duurt van mei 2006 tot juni 2007 wordt volledig gerekend voor zicht en geur.
5. Na juni 2007 is het terrein afgewerkt en vinden er alleen onderzoeken plaats tot juni 2011, daarmee is voor die periode geen tegemoetkoming toegekend.
6. In 2008 wordt de zogenaamde Solvaystrook gesaneerd (in-situ). Er zijn in verband hiermee geen klachten bekend en derhalve komt deze periode niet voor tegemoetkoming in aanmerking.
7. In 2008 worden heiwerkzaamheden uitgevoerd tbv de sanering van de Ijsseloever. Deze periode (1 maand) komt in aanmerking voor tegemoetkoming.
8. De 2^e fase (in-situ) sanering start in juli 2011. Vanaf dat moment tot de beëindiging van de actieve sanering wordt zichthinder in rekening gebracht.
9. In de 2^e fase wordt geuroverlast alleen in rekening gebracht voor die maanden dat er klachten bekend zijn. Alle maanden dat er heiwerkzaamheden hebben plaatsgevonden tellen mee voor de toekenning voor trilling en geluid.