

Overheidsaansprakelijkheid

NTB 2025/258

1. Algemeen
2. Onrechtmatige overheidsdaad
 - 2.1 Burgerlijke rechter
 - 2.2 Bestuursrechter
3. Rechtmatige overheidsdaad
 - 3.1 Schadeloosstelling wegens onteigening
 - 3.2 Nadeelcompensatie/tegemoetkoming in planschade
 - 3.2.1 Grondslag en schadeoorzaak
 - 3.2.2 Vergelijking juridische regimes
 - 3.2.3 Risicoaanvaarding
 - 3.2.4 Schade en causaliteit
 - 3.2.5 Abnormale en speciale last
4. Onverplichte tegemoetkoming/overige

Kroniekonderdelen worden weggelaten als geen of onvoldoende van belang zijnde ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Deze kroniek heeft betrekking op de periode van 1 januari 2025 tot 1 juli 2025.

1. Algemeen

De inleiding van deze kroniek is de afgelopen jaren diverse keren gebruikt om licht te schijnen op het fenomeen van de onverplichte tegemoetkoming.² Dit kan wat ons betreft gezien worden als een buitengewone vorm van overheidsaansprakelijkheid, ook al ontbreekt de aansprakelijkheid van de overheid in dat soort gevallen juist, althans is het bestaan daarvan op zijn minst genomen onzeker. De onverplichte tegemoetkoming is, in al zijn verscheidenheid, in de praktijk verworven tot de meest omvangrijke vorm van schadevergoeding van overheidswege, die getalsmatig ver lijkt uit te stijgen boven de eigenlijke aansprakelijkheid van de overheid uit onrechtmatige of rechtmatige daad. In haar bijdrage aan *RMThemis* telde Den Boer-Adriaanse – zonder pretentie van uitputtendheid³ – zelfs 233 schaderegelingen met daarin een onverplichte tegemoetkoming.⁴ Van Ravels merkt in een voorwoord voor *O&A* dan ook op dat de opkomst van de onverplichte tegemoetkoming mogelijk het evenwicht kan verstoren dat in het overheidsaansprakelijkheidsrecht wordt gezocht tussen het uitgangspunt dat eenieder zijn eigen schade behoort te dragen en de uitzondering waarin die schade toch ten laste van de overheid

kan worden gebracht.⁵ De toekomst moet volgens Van Ravels – en dat zien wij niet anders – echter nog leren of het fenomeen van de onverplichte tegemoetkoming gaat passen in dat evenwicht, of dat we te maken hebben met een van de berg af rollende sneeuwbal.

Dit laatste leek de afgelopen kroniekperiode in ieder geval wel aan de orde als wordt gekeken naar de aandacht die er was voor de onverplichte tegemoetkoming. Dat komt in de eerste plaats doordat de jaarvergadering van de VAR: Vereniging voor bestuursrecht van 19 mei jl. – op basis van een viertal preadviezen – volledig in het teken van dit onderwerp stond, met het thema “Grenzen aan de compensatiemaatschappij”. Ten tweede heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) bijna gelijktijdig het kabinet ambtshalve geadviseerd over die grenzen, in het advies “Compenseren doe je niet zomaar”. Wij bespreken deze en andere ontwikkelingen rondom dit onderwerp daarom meer uitgebreid in paragraaf 4 van deze kroniek.

2. Onrechtmatige overheidsdaad

2.1 Burgerlijke rechter

De Hoge Raad heeft in de afgelopen kroniekperiode drie uitspraken gedaan met betrekking tot het overheidsaansprakelijkheidsrecht die het bespreken waard zijn. Voordat wij dat doen, signaleren wij nog een vierde. Dat is een met artikel 81 RO afgedaan arrest van 21 maart 2025⁶ in een schadestaatprocedure die volgde op de veelbesproken uitspraak van de Hoge Raad van 19 juni 2015, bekend als *Overzee/Zoeterwoude*.⁷ In dat arrest oordeelde de Hoge Raad dat de formele rechtskracht van een bestemmingsplan er niet aan in de weg staat dat de gemeente Zoeterwoude onrechtmatig had gehandeld door een toezegging van burgemeester en wethouders over het opnemen van een woonbestemming in dat bestemmingsplan niet na te komen. Uitkomst van de schadestaatprocedure was dat de architect Overzee met het mislopen van de kans op een woonbestemming een schade van circa twee ton had geleden, hoewel hij eerst drie en later zelfs vier miljoen euro had geclaimd.

Verder signaleren wij nog een aantal belangwekkende uitspraken van het gerechtshof Den Haag. Ten eerste een arrest van 25 maart 2025 waarin de Staat aansprakelijk wordt geacht voor het onvoldoende reguleren van geurhinder.⁸ Het hof overweegt – net als de rechtbank Den Haag – dat de in de Wet geurhinder en veehouderijen opgenomen geurnormen in strijd komen met het in artikel 8 EVRM vastgelegde recht

1 Thijs Franssen, Irene van der Heijden en Jelmer Procee zijn allen advocaat bij Pels Rijkken & Droogleeve Fortuijn.

2 Zie m.n. T.W. Franssen & S.A.L. van de Sande, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2020/174 en T.W. Franssen, I.M. van der Heijden & J.S. Procee, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2023/248.

3 De inventarisatie beperkte zich tot regelingen van na 1990 die afkomstig waren van de centrale overheid, provincies en de tien grootste Nederlandse gemeenten.

4 M.E. den Boer-Adriaanse, ‘De wettelijke grondslag van onverplichte tegemoetkomingen’, *RMThemis* 2024 nr. 6, p. 202-215.

5 B.P.M. van Ravels, ‘Slinger of sneeuwbal? De ontwikkeling van onverplichte tegemoetkomingen’, *O&A* 2025/21.

6 HR 21 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:422 (*Overzee/Zoeterwoude - schadestaat*).

7 HR 19 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1683 (*Overzee/Zoeterwoude*).

8 Hof Den Haag 25 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:431 (*Geurhinder*).

op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven en de woning. Verschil ten opzichte van het vonnis van de rechtbank is dat het hof de grens om te spreken van een inmenging in de rechten uit artikel 8 EVRM, niet aanneemt bij 19,4 ou/m³ maar bij overschrijding van 25 ou/m³. Het verschil is dat eerstgenoemde grens werd gekwalificeerd als een 'zeer slechte' milieukwaliteit, waarbij er 25-30% geurgehinderden zijn, terwijl dat bij de tweede grens "extreem slecht" is met 35-40% geurgehinderden. In de literatuur wordt gesteld dat het hof de grens voor een inmenging hiermee (te) hoog zou hebben gelegd.⁹

In de tweede plaats signaleren wij de drie arresten van het gerechtshof Den Haag rondom de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie (hierna: Wvk), waarmee het gebruik van kolen bij de opwekking van elektriciteit is verboden per 2025 respectievelijk per 2030 voor de meest efficiënte kolencentrales.¹⁰ RWE en Uniper claimden in dat verband miljardenvergoedingen van de Staat omdat hun drie kolencentrales (de Amercentrale, Eemscentrale en MPP3-centrale) door dit wettelijke verbod sterk in waarde zouden zijn gedaald. Dat achtten zij in strijd met het in artikel 1 EP EVRM neergelegde recht op bescherming van eigendom, omdat de Wvk niet zou voorzien in een *fair balance* tussen hun belangen en de met het verbod gediende algemene belangen. Het gerechtshof gaat – net als de rechtbank – niet mee in die claim. Het gerechtshof is – in de kern genomen – van oordeel dat RWE en Uniper ten tijde van hun investeringsbeslissingen in deze centrales bekend waren (of moesten zijn) met het klimaat- en energiebeleid van de Staat. Op basis daarvan konden kolencentrales alleen blijven bestaan indien de daarmee gemoeide CO₂-uitstoot zou worden geminimaliseerd. Nu dat niet heeft plaatsgevonden, behoort het nadeel dat RWE en Uniper (eventueel) zouden lijden als gevolg van de Wet verbod kolen tot hun ondernemersrisico.

Terug naar de Hoge Raad. In een uitspraak van 21 februari 2025 stond de vraag centraal of de Staat verplicht is om anticonceptiemiddelen te vergoeden aan vrouwen ouder dan achttien jaar.¹¹ De Stichting Bureau Clara Wichmann en vier anderen stelden dat dit het geval is, omdat het indirecte discriminatie zou zijn om deze middelen niet te vergoeden, nu die in overwegende mate voor de rekening van vrouwen zouden komen. Niet ter discussie stond dat er geen sprake is van een direct onderscheid op basis van geslacht, omdat anticonceptie zowel voor mannen als vrouwen niet werd vergoed. Het gerechtshof had voorts aangenomen dat een eventueel indirect onderscheid ook niet door de Staat werd veroorzaakt omdat dit in dat geval een gevolg is van een (machts)ongelijkheid in de horizontale relatie tussen man en vrouw. Het gerechtshof had voorts geconcludeerd dat uit de jurisprudentie van het EHRM geen op de Staat rustende, algemene positieve verplichting kan worden afgeleid

om een dergelijk indirect onderscheid op te heffen. Daarop stuitte de vordering van Clara Wichmann e.a. af. In casusatie bevestigt de Hoge Raad het oordeel van het gerechtshof dat op de Staat geen verplichting rust om een feitelijke ongelijkheid tussen man en vrouw ongedaan te maken door anticonceptiemiddelen kosteloos ter beschikking te stellen. Dat de Staat in het verleden hormonale anticonceptie wel heeft vergoed, maakt dit niet anders. Het beleid dat op dit punt in het verleden is gevoerd, doet geen afbreuk aan de huidige beleids- en beoordelingsvrijheid van de Staat.

In een uitspraak van 28 maart 2025 gaat de Hoge Raad in op de mogelijkheid dat burgemeesters en wethouders een bindende toezegging doen ter zake van handelen waarvoor de gemeenteraad bevoegd is.¹² Het ging om de ontwikkeling van een recreatiepark in de gemeente Leudal. Burgemeester en wethouders hadden in een brief aan de ontwikkelaar toegezegd dat op een bepaald deel van het recreatiepark 375 arbeidsmigranten gehuisvest mochten worden. In de daaropvolgende besluiten van de gemeenteraad tot vaststelling van het toepasselijke bestemmingsplan was het maximum echter eerst op 225 en na vernietiging van dat plan uiteindelijk op 300 gesteld. Het hof heeft de vordering van de ontwikkelaar begrepen als een beroep op (eenzijdige) toezeggingen door de gemeente. Bij de beoordeling daarvan neemt het hof aan dat – met toepassing van de door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in de *Dakopbouw*-uitspraak ontwikkelde maatstaf – de gemeente daadwerkelijk een bindende toezegging had gedaan, dat geen voorbehoud was gemaakt door burgemeester en wethouders omtrent hun bevoegdheid en dat onvoldoende is onderbouwd dat er aan de zijde van de gemeente zwaarwegende belangen aan nakoming van de toezegging in de weg stonden. Door de gedane toezegging toch niet na te komen, heeft de gemeente dan ook onrechtmatig gehandeld, aldus het hof. De procedure bij de Hoge Raad concentreert zich op het oordeel van het hof rondom de toerekening van de toezegging van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad. De Hoge Raad overweegt wat dat betreft dat uit zijn rechtspraak,¹³ en die van de Afdeling,¹⁴ blijkt dat als de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan is, handelen van (leden van) burgemeester en wethouders of gemeenteambtenaren alleen dan aan de gemeenteraad kan worden toegerekend, als die heeft gegeven van instemming met dat handelen. Alleen dan mag worden verondersteld dat de persoon die de toezegging heeft gedaan, de opvatting van de gemeenteraad vertolkte. Voorkomen moet namelijk worden dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch verkozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken. Het hof had deze toets niet toegepast. Bovendien mocht uit het feit dat de gemeenteraad van Leudal geen afstand had genomen van de toezegging omtrent het aantal arbeidsmigranten, nadat

9 Zie de annotatie van J.A. Boer & L.M. Nijenhuis in AB 2025/144.

10 Hof Den Haag 24 juni 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1160, ECLI:NL:GHDHA:2025:1161, ECLI:NL:GHDHA:2025:1162 (*Kolencentrales*).

11 HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:321 (*Anticonceptie*).

12 HR 28 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:467 (*Leudal*).

13 HR 26 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1737, r.o. 3.7.2 (*Hof van Twente*).

14 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694; ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639, r.o. 4.4; ABRvS 2 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1175, r.o. 27.2 en ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2227, r.o. 5.3.

dit binnen de raad was besproken, niet worden afgeleid dat de gemeenteraad er ook mee heeft ingestemd. Een rechtens bindende toezegging kan zodoende niet tot stand zijn gekomen. Dat laat echter onverlet dat de gemeente wel nog steeds onrechtmatig kan hebben gehandeld jegens de ontwikkelaar, door hem met de toezegging op het verkeerde been te zetten. Dat zal echter alleen tot een aanspraak op schadevergoeding kunnen leiden indien de ontwikkelaar dispositieschade heeft geleden in het vertrouwen dat een maximumaantal van 375 arbeidsmigranten gevestigd zou mogen gaan worden. Die wijze van schadebegroting onderscheidt zich dan ook wezenlijk van de situatie waarin de schade vanwege het niet-nakomen van een bindende toezegging moet worden begroot – waarin bijvoorbeeld gederfde huurinkomsten vanwege het niet kunnen verhuren aan meer arbeidsmigranten vergoed zou kunnen worden.¹⁵

Tot slot een uitspraak van de Hoge Raad van 4 april 2025 in een Caribische zaak.¹⁶ Een advocaat die kantoor houdt in Bonaire wilde toegelaten worden tot de cassatiebalie, hetgeen hem was geweigerd door de secretaris van de algemene raad van de Nederlandse Orde van Advocaten. Op eiser was de Advocatenwet namelijk niet van toepassing. Bij de burgerlijke rechter vorderde eiser een verklaring voor recht om als advocaat in de zin van de Advocatenwet te worden beschouwd en een verklaring dat sprake zou zijn van een onrechtmatig onderscheid tussen hem als advocaat in Bonaire en advocaten in het Europese deel van Nederland. De Staat had aangevoerd dat de mogelijkheid van toelating van advocaten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk als advocaat bij de Hoge Raad de aandacht heeft van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, maar dat dit dan zou moeten plaatsvinden op basis van een gelijk niveau van kwaliteits- en toezichtsnormen. Het gerechtshof Den Haag onderschreef dat hierin een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid is gelegen, in welk kader is gewezen op de meerjarige beroepsopleiding met tentamens, de verplichting tot permanente educatie en de aansluiting bij de Nederlandse Orde van Advocaten, een publiekrechtelijk lichaam met verordenende bevoegdheid, dat verbonden is aan het zijn van advocaat in het Europese deel van Nederland. Dit alles ontbreekt evenwel in het Caribisch deel van Nederland. De Hoge Raad ziet in deze verschillen “vooralsnog” ook een rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid, omdat het de aandacht heeft van het ministerie en verschillende oplossingen denkbaar zijn om de toelating van advocaten uit het Caribisch deel van Nederland toe te staan. Op termijn zal het onderscheid dus moeten worden opgeheven.

2.2 Bestuursrechter

Titel 8.4. Awb – schade door gegevensverwerking. In deze kroniek is al meermaals aan bod gekomen wanneer de

bestuursrechter bevoegd is als het gaat om schadevergoeding voor onrechtmatige verwerking van gegevens door bestuursorganen. Voor een volledig overzicht van de rechtspraak hierover verwijzen wij naar de bijdrage van Hofman en Reijneveld in *O&A* die in deze kroniekperiode verscheen.¹⁷ Gaat een verzoek om schadevergoeding gepaard met een besluit op een verzoek in de zin van artikelen 15 tot en met 22 AVG, zoals een inzageverzoek, dan is de bestuursrechter altijd bevoegd om uitspraak te doen over het verzoek om schadevergoeding. Dat geldt, in afwijking van artikel 8:88 Awb, ook als dat besluit niet onrechtmatig is, maar de schade is ontstaan door de gegevensverwerking waar het besluit op ziet en dus door feitelijk handelen. Deze lijn gold sinds de uitspraken van de Afdeling hierover van 1 april 2020.¹⁸ Met de uitspraak van 2 februari 2022 ging de Afdeling nog een stap verder. Toen is losgelaten dat de schade verband moest houden met een AVG-besluit, dat in de uitspraken van 1 april 2020 nog wel bepalend was voor de bevoegdheid van de bestuursrechter.¹⁹ Sindsdien kan men zich dus rechtstreeks tot de bestuursrechter wenden met een verzoek om schadevergoeding voor (beweerdelijk) onrechtmatige gegevensverwerking door bestuursorganen. Deze uitbreiding van de rechtsmacht van de bestuursrechter is nadrukkelijk gekoppeld aan de toepasselijkheid van de verzoekschriftprocedure van titel 8.4 van de Awb. De Afdeling bevestigde dat in haar uitspraak van 17 juli 2024, die wij in onze vorige kroniek bespraken.²⁰ Die uitspraak volgde op een verzoek om schadevergoeding voor de schade die zou zijn geleden doordat de persoon in kwestie vanaf 2012 was geregistreerd in de Fraude Signalerings Voorziening (hierna: FSV) van de Belastingdienst. De Afdeling oordeelde dat de bestuursrechter niet bevoegd is, omdat het hier gaat om handelingen van de Belastingdienst, waarop volgens het overgangsrecht bij de Wns titel 8.4 van de Awb niet van toepassing is, maar nog steeds het recht van vóór 1 juli 2013.²¹ Onder het oude recht biedt artikel 8:73 Awb geen toegang tot de bestuursrechter, omdat bij feitelijk handelen niet aan het vereiste van processuele connexiteit wordt voldaan. Voor de schade als gevolg van registratie in de FSV moest men zich dus tot de burgerlijke rechter wenden, aldus de Afdeling.

Een heldere lijn, totdat de Belastingdienst betrokkenen die in de FSV waren opgenomen, een aanbod deed voor een forfaitaire vergoeding voor immateriële schade. Daarvoor kwamen drie groepen in aanmerking: personen van wie bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens zijn verwerkt, personen van wie persoonsgegevens die in de FSV zijn opgenomen zijn gedeeld met derden, of personen die

15 Vgl. HR 26 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420 en HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1309 (*Gelderland/Vitesse*). Zie over deze materie tevens concl. A-G Snijders 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420.

16 HR 4 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:518 (*X/Staat der Nederlanden*).

17 J.A. Hofman & M.D. Reijneveld, ‘Schadevergoeding vanwege schending van de AVG door bestuursorganen’, *O&A* 2025/22.

18 ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898, ECLI:NL:RVS:2020:899, ECLI:NL:RVS:2020:900 en ECLI:NL:RVS:2020:901.

19 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:319 (*BFT/Yards*).

20 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2891 (*Staatsecretaris van Financiën*). Zie hierover T.W. Franssen, I.M. van der Heijden & J.S. Procee, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2025/41, p. 31.

21 Art. V lid 2 Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.

door de FSV-registratie te lang intensief toezicht hebben ondervonden. De personen die in een van deze groepen vallen, ontvangen allen een (eenmalige) vergoeding voor immateriële schade van € 375. Dat bedrag wordt verhoogd als men in meerdere groepen valt. Valt iemand niet onder een van deze drie groepen, dan krijgt diegene geen vergoeding. Deze mededeling is neergelegd in een zogenoemde afsluitende brief, die de Belastingdienst meer dan 263.000 keer heeft verstuurd. De Belastingdienst is ervan uitgegaan dat de bestuursrechter in deze zaken niet bevoegd was, gelet op de (recente) rechtspraak die wij hiervoor beschreven. De Afdeling komt echter tot een andere conclusie in haar uitspraak van 18 juni 2025.²² Volgens de Afdeling gaat het namelijk niet om een schadevergoeding in de zin van artikel 82 AVG, maar om een vergoeding op basis van buitenwettelijk begunstigend beleid.²³ De Afdeling hangt dit op aan een ter zitting namens de minister gedane mededeling dat sprake zou zijn van een onverplichte financiële tegemoetkoming. Dat zou volgens de Afdeling onverenigbaar zijn met artikel 82, eerste lid, AVG, op grond waarvan geleden schade volledig moet worden vergoed. De twee argumenten die de Afdeling voor dat laatste aandraagt, zijn echter minder goed te volgen.²⁴ De Afdeling overweegt ten eerste dat genoemd artikel geen basis biedt voor een forfaitaire vergoeding. Het algemene schadevergoedingsrecht dat van toepassing is bij een recht op schadevergoeding als bedoeld in artikel 82 AVG, biedt onder omstandigheden echter wel degelijk ruimte voor een abstracte vorm van schadebegroting – hetgeen in zoverre als “forfaitair” kan worden gekwalificeerd.²⁵ Dat is maar goed ook, nu het hier gaat om minstens 263.000 gelijksoortige gevallen. Ook het tweede argument van de Afdeling, dat de vergoeding niet verstrekt zou worden om aan de uit artikel 82 AVG voortvloeiende verplichting te voldoen, is lastig te plaatsen. De Afdeling overweegt nota bene zelf dat de vergoeding ertoe strekt een voor burgers belastende rechtszaak over aansprakelijkheid en schade bij de rechter te voorkomen.²⁶ Dat argument strookt ook niet met de duidelijke koppeling aan artikel 82 AVG die is gemaakt in de Kamerbrief waarin het tegemoetkomingsbeleid is opgenomen.²⁷ Het lijkt volgens ons veeleer te gaan om een aanbod voor een schadevergoeding, om een veelheid aan schadevergoedingsprocedures te voorkomen. De kwalificatie als onverplichte tegemoetkoming op grond van buitenwettelijk begunstigend beleid heeft wel grote processuele gevolgen. Het tegemoetkomingsbeleid vormt daarmee namelijk de bevoegdheidsgrondslag voor het nemen van een besluit, zodat de afsluitende brief met de mededeling dat geen vergoeding wordt verstrekt, die op dit beleid is gebaseerd, toch een appellabel besluit is en

dus laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Als de Afdeling dat laatste de gewenste uitkomst vond,²⁸ had dat volgens ons echter op een andere manier gemotiveerd moeten worden.

Wordt vervolgd, zo veel is zeker, want in deze zaak zal een nieuw (ditmaal inhoudelijk) besluit op bezwaar moeten worden genomen, die met een judiciële lus direct aan de Afdeling zal worden voorgelegd. In dat stadium zal de Afdeling zich buigen over de toetsing van het buitenwettelijk begunstigend beleid, zo kondigt zij alvast aan in haar uitspraak van 18 juni 2025. De Afdeling verwijst hierbij naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) van 15 mei 2025 die in paragraaf 4 van deze kroniek wordt besproken. In een volgende kroniek zullen wij dus kunnen toelichten hoe de Afdeling het tegemoetkomingsbeleid in FSV-zaken toetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daar zien wij nu al met belangstelling naar uit.

Eigen schuld. In een beroepsprocedure over een Woo-verzoek diende de Woo-verzoeker ook een verzoek om schadevergoeding in, omdat hij schade zou hebben geleden door de vertraging in de afhandeling van het Woo-verzoek en de volgens hem incomplete informatieverstrekking door de Minister van OCW. Op het eerste gezicht lijkt de rechtbank hier een haakje voor te bieden, omdat de rechtbank de Minister van OCW opdraagt om een nieuwe zoekslag uit te voeren. Daarbij overweegt de rechtbank echter wel dat de minister niet onzorgvuldig was geweest. De Woo-verzoeker had pas in beroep gespecificeerd met wie hij destijds contact heeft gehad, door e-mailberichten te overleggen die aanwijzingen bevatten dat er meer stukken over hem zijn die onder de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen. Daarom kan volgens de rechtbank niet worden gesproken van een aan de minister te wijten onrechtmatigheid. Daarmee valt het doek echter nog niet voor het verzoek om schadevergoeding. Deze vaststelling leidt er namelijk slechts toe dat de minister geen proceskosten en griffierecht verschuldigd is. De rechtbank wijst het verzoek om schadevergoeding op andere gronden af; de gestelde schade is niet onderbouwd en het causaal verband tussen het besluit op bezwaar en de gestelde schade is niet aangetoond. In hoger beroep gooit de Afdeling het over een andere boeg. Zij laat in het midden of er een causaal verband is tussen de schade en het besluit en concludeert dat de gestelde schade het gevolg is van een omstandigheid die aan de Woo-verzoeker zelf kan worden toegerekend; eigen schuld dus.²⁹ Deze uitspraak is in lijn met de rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CbB) die wij vaker in onze kroniek hebben besproken,³⁰ over de eigen schuld van de belanghebbende bij het ontstaan van de schade, als die pas na het nemen van

22 ABRvS 18 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2730 (Minister van Financiën).

23 De Afdeling verwijst daarbij naar de uitspraak van de CRvB van 15 mei 2025 die in par. 4 van deze kroniek wordt besproken.

24 Zie r.o. 14.

25 Zie hierover uitgebreid R. Rijnhout & R. van Tilburg, *Betekenisvol compenseren: standaardisering van schadevergoeding en (schade)herstel in het civiele recht (VAR-preadvies 2025)*, p. 130-162.

26 R.o. 14.

27 Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 31066, nr. 1131, p. 5: “De vergoeding wordt op basis van artikel 82 van de AVG verstrekt.”

28 Zie over dit spanningsveld ook: T.W. Franssen & J.P. Heinrich, *Effectieve rechtsbescherming in en tegen de compensatiemaatschappij (VAR-preadvies 2025)*, p. 297-299.

29 ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:614 (Minister van OCW).

30 T.W. Franssen, I.M. van der Heijden & J.S. Procee, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2023/248, p. 383.

het betwiste besluit nieuwe doorslaggevende informatie had overgelegd, die leidde tot een gewijzigd besluit of een geslaagd beroep, waardoor het aanvankelijke besluit geen stand hield.³¹ Wij staan er nog steeds achter dat het in zo'n situatie voor de hand ligt om een uitzondering te maken op de beginseltoerekening van de onrechtmatigheid van het besluit aan het bestuursorgaan, zoals uit vaste rechtspraak van de Hoge Raad volgt.³² Voor die uitzondering op de beginseltoerekening had de rechtbank wel een voorzet gegeven, maar de Afdeling volgt helaas de lijn van het CBb. De onrechtmatigheid wordt dus wel aan het bestuursorgaan toegerekend, hoewel vaststaat dat het bestuursorgaan destijds geen beter besluit had kunnen nemen.

Onderbouwing van de schade. In een uitspraak van 2 juli 2025 weigert de Afdeling een informele burgerlus na een bewijsaanbod ter zitting om de schade alsnog te onderbouwen.³³ Reden daarvoor is dat de rechtbank al had geoordeeld dat de schade niet was onderbouwd en in het aanvullend hogerberoepsschrift weliswaar was aangeboden om de gestelde schade nader te specificeren en onderbouwen, maar dit vervolgens niet was gedaan. Ook op de zitting kwam het niet verder dan een bewijsaanbod. Het zou volgens de Afdeling in strijd met de goede procesorde zijn om nog een gelegenheid te bieden om de schade te onderbouwen, na de zitting in hoger beroep, omdat dit tot een onredelijke vertraging van de procedure zou leiden, terwijl er geen reden was waarom de stukken niet eerder hadden kunnen worden aangeleverd. Een begrijpelijke aanpak wat ons betreft.

3. Rechtmatige overheidsdaad

3.1 Schadeloosstelling wegens onteigening

Deze kroniekperiode biedt een mooi arrest voor de fijnproever van het onteigeningsrecht, in het bijzonder de volgers van het eliminatiebeginsel.³⁴ Het betrof een onteigening voor de verbreding van de A2 bij Kerensheide. Het onteigende maakte voorheen deel uit van een groter perceel dat werd bestemd voor bedrijvigheid. De onteigende verkocht het niet voor de verbreding benodigde deel voor de onteigening aan een derde en bleef eigenaar van het later onteigende perceelsgedeelte. Bij de waardering was vervolgens de vraag of het onteigende moest worden beschouwd als onderdeel van het gehele perceel of als zelfstandig perceelsgedeelte. De rechtbank koos voor de tweede benadering, wat betekende dat het perceelsgedeelte niet zelfstandig exploiteerbaar was en dus een lage waarde vertegenwoordigde.

Zowel de Hoge Raad als A-G Valk zien dit anders. In een lezenswaardige conclusie zet A-G Valk twee lijnen uit de jurisprudentie uiteen, namelijk hoe om te gaan met

(schadebeperkend) handelen voorafgaand aan de peildatum³⁵ en het elimineren van gebeurtenissen die door niets anders zijn veroorzaakt dan de onteigening.³⁶ Hij concludeert vervolgens vanuit de redelijkheid dat de rechtbank ten onrechte rekening heeft gehouden met de verkoop voorafgaand aan de onteigening; althans dat de rechtbank niet expliciet aan de redelijkheid heeft getoetst bij de beantwoording van die vraag.³⁷ De Hoge Raad overweegt vervolgens dat de onteigende het overblijvende weliswaar vrijwillig verkocht, maar dat de onteigening zijn schaduw vooruitwierp en de verkoop, althans het niet-verkopen van het onteigende, in rechtstreeks verband stond met de voorgenomen onteigening. De vrijwillige verkoop voor de peildatum belet derhalve niet, omwille van de redelijkheid, dat de verkoop van het geheel bij de onteigening als uitgangspunt wordt gehanteerd. Daarmee past de Hoge Raad zowel de leer toe over wanneer wel en geen rekening moet worden gehouden met handelingen voorafgaand aan de peildatum (door niets anders veroorzaakt) en de uit de redelijkheid voortvloeiende eliminatieregels (wegdenken van de verkoop). Wat ons betreft, komen beide regels in dit geval op hetzelfde neer: was de verkoop van *alleen* het overblijvende nu het rechtstreeks gevolg van de naderende onteigening? Is het antwoord op die vraag bevestigend, dan moet geen rekening worden gehouden met de daaruit voortvloeiende voor- en nadelen. Die benadering kan mogelijk voortvloeien uit de redelijkheid, maar de causaliteitsvraag behoort leidend te zijn.

3.2 Nadeelcompensatie/tegemoetkoming in planschade

Deskundigen. Ook deze kroniekperiode valt weer veel jurisprudentie te signaleren over het deskundigenadvies. Hierbij valt vooral op dat de Afdeling tracht via standaardoverwegingen duidelijke lijnen aan te brengen in de jurisprudentie. Waar eerdere jurisprudentie zich primair richtte tot bestuursorganen over de invulling van hun vergewisplicht ten aanzien van de deskundigheid van de deskundige, is het nu de beurt aan appellanten. Met een aantal uitspraken verduidelijkt de Afdeling aan welke eisen een betoog moet voldoen om voldoende twijfel te zaaien over een door het bestuursorgaan aan het besluit ten grondslag gelegd onafhankelijk advies. De uitspraak van 13 maart 2025 is het meest algemeen geformuleerd, zodat het van belang is de kernoverweging hier weer te geven:

“Wanneer het betoog ziet op een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur, kan de juistheid van (dat aspect van) het taxatierapport in beginsel slechts met vrucht worden bestreden met een onderbouwd tegenrapport van een onafhankelijke taxateur, waaruit

31 CBb 7 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:53 (*Minister van LNV*) en CBb 11 april 2023, ECLI:NL:CBB:2023:192 (*Minister van LNV*).

32 HR 21 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ1705 (*Hamm q.q./Staat*).

33 ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2971 (*B&W van Den Haag*).

34 HR 16 mei 2025, ECLI:NL:HR:2025:757 (*Eisers/Staat der Nederlanden*).

35 Bijv.: HR 15 juli 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD2957, *NJ* 1999/427, m.nt. P.C.E. van Wijnen (*Niet-uitgebreide tuinbouwkas*) of HR 16 juni 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD2953, *NJ* 1999/768, onder 3.2 (*Stichting Selva/Gemeente Amsterdam*).

36 Zie daarover de uiteenzetting van A-G Valk achter 3.14-3.37.

37 Overweging 4.20 van de conclusie.

blijkt dat het taxatierapport onjuist is. Voorbeelden van betogen die zien op een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur, zijn betogen die er toe strekken dat in aanmerking genomen vergelijkingstransacties niet representatief zijn, dat andere vergelijkingstransacties ten onrechte buiten beschouwing zijn gelaten of dat ten onrechte al dan niet is gecorrigeerd vanwege gewijzigde economische omstandigheden. Ter onderbouwing van een betoog dat een taxatierapport onjuist is, is het niet voldoende dat het tegenrapport uitsluitend een andere zelfstandige taxatie stelt tegenover de taxatie die is vervat in het aan het besluit van het bestuursorgaan ten grondslag gelegde taxatierapport. Uit een in een tegenrapport vervatte zelfstandige taxatie blijkt nog niet waarom de in het taxatierapport vervatte taxatie onjuist is. Wanneer de taxateur die het taxatierapport heeft opgesteld en de taxateur die het tegenrapport heeft opgesteld verschillende uitgangspunten hanteren en daarom tot verschillende conclusies over de waarde van het te taxeren object zijn gekomen, is de vraag niet of de in het taxatierapport gehanteerde uitgangspunten verdedigbaar zijn, maar of in het tegenrapport aannemelijk is gemaakt dat de in het taxatierapport gehanteerde uitgangspunten dat niet zijn. Ook onvoldoende is een - niet met een tegenrapport onderbouwd - betoog van de betrokkene of diens gemachtigde dat ziet op een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur. De betrokkene zelf, of diens gemachtigde in zijn hoedanigheid van gemachtigde, kunnen immers niet als onafhankelijke taxateur worden aangemerkt (zie voornoemde uitspraak van de Afdeling van 2 oktober 2024 onder 6.3).³⁸

Voornoemde uitgangspunten zijn op zich niet nieuw,³⁹ maar het samenbrengen van de verschillende elementen is dat wel. Duidelijk is dat appellant in beginsel zelf een tegenrapport moet overleggen en dat dit rapport een eigen taxatie van de schade moet bevatten. Het rapport moet echter ook inzichtelijk maken waarom de door het bestuursorgaan inschakelde deskundige(n) van de verkeerde uitgangspunten uitgaat. Noteer daarbij dat de Afdeling steeds spreekt over “een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur”, zoals de representativiteit van de gehanteerde vergelijkingstransacties. Het weerleggen van aspecten die niet die specifieke deskundigheid vereisen, zoals het normaal maatschappelijk risico, planvergelijking, of causaal verband, vereist dus geen tegenrapport.⁴⁰

Dat het hiermee niet eenvoudig is om het onafhankelijke rapport te ondergraven, ondervond appellant in de uitspraak van 7 mei 2025.⁴¹ Hier had appellant een tegenrapport op laten stellen waarin de taxateur uitkwam op een hogere schade. Op basis hiervan betoogde appellant dat het rapport van het bestuursorgaan de schadefactoren te licht had beoordeeld. De Afdeling ging hierin niet mee, omdat uit het rapport van appellant niet bleek waarom de oorspronkelijke taxatie onjuist was. Het is dus niet voldoende om alleen een rapport te overleggen met een andere uitkomst, maar dat rapport moet ook nog aantonen dat de uitkomst van de onafhankelijk taxateur niet klopt of dat met bepaalde aspecten geen rekening is gehouden. Overigens kwalificeert ChatGPT uitdrukkelijk niet als een voldoende onderbouwd tegenrapport, zo blijkt uit een uitspraak van 29 januari 2025. Kennelijk ziet de Afdeling AI in ieder geval nu nog niet als een deskundig taxateur, ook omdat de gegenereerde informatie aanraade om contact op te nemen met een taxateur met kennis van bedrijventerreinen in Noord-Limburg.⁴² Toch hoeven appellanten zonder tegenrapport niet helemaal te wanhopen. In een geschil over een bedrijfspand te Oirschot wist appellant zonder tegenrapport voldoende concrete aanknopingspunten aan te dragen om twijfel aan de inhoud van de onafhankelijke adviezen te rechtvaardigen. De overwegingen laten zien dat het dan vooral moet gaan over de controleerbaarheid van het advies, of alle relevante aspecten zijn meegewogen en in hoeverre afdoende is gereageerd op commentaar op het conceptadvies.⁴³ Doorgaans slaagt een appellant hier echter niet in, zo leren de hiervoor genoemde uitspraken.

3.2.1 Grondslag en schadeoorzaak

Twee uitspraken in deze kroniekperiode laten zien welke vereenvoudiging de toepasselijkheid van titel 4.5 Awb zal hebben voor de rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter en (vooral) hoe dit de afwikkeling van aanvragen kan vergemakkelijken voor de burger, nu ook voor feitelijk handelen via de bestuursrechtelijke weg om nadeelcompensatie kan worden gevraagd. In de volgende zaken kon dat nog niet en strandde de zaak daarop.

Allereerst speelde bij het CBb een kwestie over het al dan niet verrichten van keuringen in het kader van het Offerfeest. Eiser stelde hierdoor schade te hebben geleden en diende daartoe een verzoek in om nadeelcompensatie bij de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (hierna: NVWA). De NVWA wees het verzoek af, maar vermeldde in het besluit wel de mogelijkheid om hiertegen in bezwaar te gaan. Dat bezwaar werd vervolgens ongegrond verklaard, waarna eiser in beroep ging bij het CBb. In beroep wijzigde de minister zijn standpunt en stelde dat het bezwaar niet-ontvankelijk was; hij verklaarde het bezwaar ook alsnog niet-ontvankelijk. Het al dan niet verrichten van een keuring is namelijk geen besluit waartegen

38 Zie: ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1160, r.o. 13.3. Zie ook: ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1443 en ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:113. Eerder ook: ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3940.

39 De overzichtsuitspraak planschade bevatte al grotendeels de hier genoemde elementen. Zie: ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 8.3 e.v.

40 O.a.: ABRvS 12 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2408, r.o. 36-40.

41 ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2080.

42 ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:335, r.o. 9.2.

43 ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:437, r.o. 6.1.

bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, zodat een benadeelde vanwege het vereiste van processuele conexiteit voor het besluit omtrent nadeelcompensatie ook niet bij de bestuursrechter terecht kan.⁴⁴ Het CBB volgt dit standpunt. Dat de minister eerst zelf ook een andere mening was toegedaan, doet daaraan niet af.

In een uitspraak van 23 juli 2025 ging het om een tijdelijke afsluiting van een weg in Capelle aan den IJssel waardoor een benzinestation verminderd bereikbaar was. Voor de afsluiting was geen verkeersbesluit genomen, terwijl dit wel had gemoeten. De werkzaamheden duurden namelijk langer dan drie maanden.⁴⁵ Nu er echter geen verkeersbesluit was genomen, kwalificeerde het handelen van de gemeente als feitelijk en stond tegen dat handelen geen bezwaar en beroep open. Daarmee kon appellant met zijn nadeelcompensatieverzoek ook niet bij de bestuursrechter terecht.⁴⁶ Wel geeft de Afdeling aan burgemeester en wethouders mee dat zij alsnog een verkeersbesluit moeten nemen en dat appellant op basis daarvan een verzoek om nadeelcompensatie kan indienen. Het naar aanleiding daarvan te nemen besluit zal wel appellabel zijn bij de bestuursrechter, omdat het verkeersbesluit dat ook zal zijn.

Op zich bieden beide uitspraken niets nieuws, anders dan de expliciete instructie van de Afdeling om alsnog een verkeersbesluit te nemen om het gebrek aan rechtsbescherming te repareren. Belangrijk om hier te signaleren is echter dat, als de schade was ontstaan door handelen na 1 januari 2024, de benadeelden in beide gevallen zich wel tot de bestuursrechter hadden kunnen wenden. In beginsel zijn immers alle op grond van artikel 4:126 Awb genomen besluiten over nadeelcompensatie appellabel, ook als die verband houden met ander schadeveroorzakend handelen dan (appellabele) besluiten. Dit voorkomt situaties zoals in deze uitspraken, waarbij de benadeelden zich tot de verkeerde rechter wenden en dat valt alleen maar toe te juichen.

3.2.2 *Vergelijking juridische regimes*

De raad van de gemeente Maastricht stelde op 18 september 2012 het bestemmingsplan "Maastricht-West" vast. Volgens appellant was het daarmee niet langer mogelijk om zijn percelen te gebruiken voor een zelfstandige kantoorfunctie. Burgemeester en wethouders wezen zijn verzoek om de daaruit voortvloeiende planschade te vergoeden echter af. Het voorgaande bestemmingsplan stond zelfstandige kantoorfuncties namelijk ook niet toe. Bij de rechtbank wees appellant echter op een aan hem verleende bouwvergunning voor het oprichten van een nieuw kantoorpand. Daarmee zou ook impliciet vrijstelling zijn verleend voor het gebruik van het pand als zelfstandig kantoor, zodat het voor het nieuwe bestemmingsplan wel was toegestaan het pand als

zelfstandig kantoor te gebruiken. De rechtbank gaat hierin mee, maar de Afdeling vernietigt de uitspraak.⁴⁷ De Afdeling wijst namelijk op vaste rechtspraak waaruit volgt dat, om een impliciete vrijstelling aan te nemen, het strijdige gebruik zonder meer uit de aanvraag moet blijken.⁴⁸ Uit de hier voorliggende aanvraag blijkt dat niet zonder meer, omdat de vergunde kantoorfunctie is gekoppeld aan de industrie-functie en uit de aanvraag blijkt niet dat de aanvrager het pand in strijd met de bestemming wilde gaan gebruiken. Bij de planologische vergelijking hoeft dus geen rekening te worden gehouden met de verleende vergunning, zodat geen sprake is van een planologische verslechtering.

3.2.3 *Risicoaanvaarding*

Risicoaanvaarding kan actief of passief plaatsvinden. Bij actieve risicoaanvaarding staat de vraag centraal of een redelijk handelende koper ten tijde van de aankoop van het object rekening had moeten houden met het risico dat de schade zou ontstaan. Bij passieve risicoaanvaarding gaat het erom vanaf welk moment de eigenaar wist of behoorde te weten van het risico dat zijn ongebruikte bouw- of gebruiksmogelijkheden zouden komen te vervallen en of hij daarna te lang heeft stilgezeten om zijn mogelijkheden alsnog aan te wenden.⁴⁹

Of het nu gaat over actieve of passieve risicoaanvaarding, in beide situaties is cruciaal vanaf welk moment de benadeelde rekening moest houden met het risico op het ontstaan van de schade. Daarbij dient rekening gehouden te worden met een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt.⁵⁰ De vereiste mate van openbaarmaking verschilt van geval tot geval, zo leert de uitspraak van 12 februari 2025.⁵¹ Deze uitspraak is een volgende aflevering in het feuilleton over de Verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant. Eerder vernietigde de Afdeling al een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant door te concluderen dat de Verordening zelf rechtstreeks tot schade kon leiden en dit niet afhankelijk was van vergunningverlening door een gemeente.⁵²

In het nieuwe besluit verwijt de provincie appellant passieve risicoaanvaarding. Het voornemen tot het wijzigen van de verordening bleek namelijk uit een Statenbesluit en daarna een Statenmededeling. Het eerste besluit is volgens de Afdeling onvoldoende concreet om te kwalificeren als "concreet beleidsvoornemen". De Statenmededeling is dat wel. De vraag was echter of publicatie op de provinciale website voldoende is om aan te nemen dat die mededeling openbaar is gemaakt. Daarop stuit het beroep op passieve risicoaanvaarding af. In de woorden van de Afdeling:

44 Het CBB verwijst hier naar de volgende uitspraken: CBB 14 april 2015, ECLI:NL:CBB:2015:124 en ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:480.
45 Zie art. 15 Wegenverkeerswet 1994 jo. art.12, aanhef en onder a, en art. 37 Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer.
46 De Afdeling verwijst hiernaar: ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2241.

47 ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:199.

48 ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3313, r.o. 5.2.

49 Zie de overzichtsuitspraak planschade van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.20-5.37.

50 Vgl. r.o. 5.32 en 5.23.

51 ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:552.

52 ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:719. Zie daarover ook onze kroniek over de eerste helft van 2024, NTB 2024/266.

“Naar het oordeel van de Afdeling moet de wijze van openbaarmaking van een concreet beleidsvoornemen, wil deze relevant zijn voor het aannemen van voorzienbaarheid, voldoen aan het vereiste dat verwacht mag worden dat een redelijk denkende en handelende eigenaar van die wijze van openbaarmaking zou kennisnemen. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als de publicatie van het concrete beleidsvoornemen heeft plaatsgevonden in een door het bestuursorgaan elektronisch uitgegeven publicatieblad en deze publicatiewijze ten tijde van belang voor beleidsvoornemens ook gebruikelijk was. Als algemeen uitgangspunt kan niet worden aanvaard dat van een redelijk denkende en handelende eigenaar verwacht mag worden dat hij de algemene website van het bestuursorgaan regelmatig raadpleegt vanwege de enkele mogelijkheid dat daarop voor hem relevante informatie wordt gepubliceerd.”

Bij passieve risicoaanvaarding valt deze overweging goed te begrijpen. Een eigenaar hoeft er immers niet constant op bedacht te zijn dat een bestuursorgaan concrete beleidsvoornemens op zijn website publiceert waaruit zou kunnen blijken dat bepaalde bouw- of gebruiksmogelijkheden zouden komen te vervallen of, zoals hier, bepaalde normen worden aangescherpt. Bij actieve risicoaanvaarding zal dat in onze optiek echter anders liggen. In dat geval zal van een koper verwacht mogen worden dat hij ook de website van het overheidsorgaan checkt op het moment dat hij een object wil aankopen of een investering wil doen. Zeker als het gaat om grote investeringen door een professionele partij.

Ook bij actieve risicoaanvaarding is de onderzoeksplicht van de koper echter eindig, zo laat een uitspraak van 21 mei 2025 zien.⁵³ Het ging daar over het windpark Spui, waarvan het bestuursorgaan stelde dat de plannen daartoe ten tijde van de investeringsbeslissing in 2006 al bekend waren. Dit zou blijken uit de Nota Wervel. Het bestuursorgaan kon echter niet aantonen dat de Nota was gepubliceerd, alleen met een verwijzing naar de “way-back machine” dat de Nota op de website had gestaan. Het bestuursorgaan had echter niet aannemelijk gemaakt dat van appellant kon worden verwacht dat hij kennis had moeten nemen van een algemene nota op de website noch dat de Nota daadwerkelijk ten tijde van de investeringsbeslissing op de website stond.⁵⁴ Ook van de ontwerpnota kon niet worden aangetoond dat publicatie had plaatsgevonden anders dan op de website. Dat een aankondiging voor een informatieavond was gepubliceerd in een lokaal nieuwsblad was niet voldoende, omdat dit nieuwsblad elders werd verspreid.

Ondanks dat ook in dit geval het beroep op risicoaanvaarding afstuit op te hoge verwachtingen van de onderzoeksplicht van appellant, laat dit onverlet dat wat ons betreft de vraag of een concreet beleidsvoornemen afdoende bekend is gemaakt, genuanceerd anders wordt beoordeeld bij

passieve risicoaanvaarding dan bij actieve risicoaanvaarding.⁵⁵ Een nuancering dus van de overzichtsuitspraak uit 2016 die ook wel te begrijpen is. Zoals gezegd, gaat het bij passieve risicoaanvaarding niet om een bepaald moment, namelijk de investeringsbeslissing, waarop de appellant beducht moet zijn voor potentiële ruimtelijke ontwikkelingen, maar om een willekeurig moment waarop het bestuursorgaan een voornemen kan uiten om bepaalde bouw- of gebruiksmogelijkheden te beperken. Van het bestuursorgaan mag dan worden verwacht dat het dat voornemen expliciet openbaar maakt, terwijl van de appellant niet hoeft te worden verwacht dat hij constant de website in de gaten houdt. Gelukkig heeft de wetgever dit ook laten vastleggen in de Omgevingswet. Artikel 15.6 Omgevingswet schrijft immers dwingend voor dat het bestuursorgaan van het betreffende concrete beleidsvoornemen minimaal een jaar voor invoering daarvan kennisgeeft op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze, hetgeen in dit geval dus zou betekenen publicatie in het *Provincieblad*.⁵⁶

Voor het aannemen van risicoaanvaarding is daarnaast niet noodzakelijk dat de schadeveroorzakende overheidsmaatregel volledig en onherroepelijk vaststaat, dat de maatregel tot in detail is uitgewerkt of dat de omvang van de nadelige gevolgen met nauwkeurigheid kan worden bepaald. Beslissend is of op het moment van investering de mogelijkheid van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel zodanig kenbaar is dat hiermee bij de beslissing tot investering rekening kan worden gehouden. Bij het bepalen van de voorzienbaarheid is de voor de aanvrager meest ongunstige uitwerking van de in een beleidsvoornemen bedoelde ontwikkelingsmogelijkheden beslissend. Dat de eigenaar met enige onzekerheid rekening moet houden, is echter niet onbegrensd. In een kwestie die werd beslist bij uitspraak van 16 april 2025 ging het om de voorgenomen bouw van windturbines. Toen appellant zijn woning kocht, lag er een beleidsdocument voor waarin zoekgebieden voor de turbines waren aangewezen. De uiteindelijke schadeveroorzakende turbines stonden echter buiten dat zoekgebied. Hier hoefde de eigenaar geen rekening mee te houden, ook al vermeldde het document dat de zoekgebieden globaal waren begrensd.⁵⁷

3.2.4 Schade en causaliteit

Schade komt niet voor vergoeding in aanmerking als deze reeds “anderszins is verzekerd”.⁵⁸ De wijze waarop die schadevergoeding anderszins is verzekerd, kan verschillen. Een goed voorbeeld is een reeds ontvangen vergoeding wegens onteigening.⁵⁹ Ook kan het zo zijn dat de benadeelde bij

⁵³ ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2314.

⁵⁴ Zie r.o. 11.2

⁵⁵ Zie bijv. ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:659, waar van de eigenaar wordt verwacht dat hij ten tijde van de aankoop van de woning het gemeentehuis bezoekt om het bestemmingsplan te raadplegen.

⁵⁶ Overigens verwijst de Afdeling nog naar de uitspraak van 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2102 waarin publicatie in een huis-aan-huisblad voldoende werd geacht. Onder artikel 15.6 Omgevingswet is een dergelijke publicatie dus niet langer afdoende.

⁵⁷ ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1684.

⁵⁸ Zie thans art. 4:126 lid 2 sub d Awb.

⁵⁹ Bijv.: ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:486.

de verkoop van zijn perceel al een dusdanige koopprijs heeft ontvangen dat de geleden planschade daarin verdisconteerd zat. Of dat het geval is, moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden. Het is voldoende dat het “anderszins verzekerd” zijn kan worden gebaseerd op objectieve gegevens, waarbij de bewijslast op het bestuursorgaan rust.⁶⁰ Een uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2025 gaat over de situatie dat na wijziging van de bestemming de exploitatie van de percelen als camping niet langer was toegestaan. De door het bestuursorgaan ingeschakelde deskundige taxeerde de schade op € 112.000, waarbij de waarde na de planologische wijziging nog € 451.000 bedroeg per peildatum maart 2015. Vervolgens verkocht appellant de percelen in 2020 voor € 650.000. Die prijs was veel hoger dan de in 2015 getaxeerde waarde en de stijging kon, aldus een andere door het bestuursorgaan ingeschakelde deskundige, niet worden verklaard door de marktontwikkelingen tussen 2015 en 2020. Bovendien stond in de leveringsakte dat de percelen werden verkocht als “mini-camping”. Op basis daarvan wees het bestuursorgaan de aanvraag af en de rechtbank liet dat besluit in stand. De Afdeling komt echter tot een andere conclusie. Uit de akte of anderszins blijkt namelijk niet dat de koper een prijs heeft betaald gebaseerd op de mogelijkheid om een camping te exploiteren, of dat de prijs een (gedeeltelijke) vergoeding behelst van de geleden planschade. Vervolgens kunnen er redenen zijn waarom een koper meer heeft betaald dan de marktwaarde, bijvoorbeeld, zoals appellant hier had gesteld, vanwege de noodzaak snel over de percelen te beschikken. Daarnaast was ook niet vast komen te staan dat het bestuursorgaan, zoals hij had gesteld, de kopers van de percelen had medegedeeld dat de bestemming weer zou worden gewijzigd. Het bestuursorgaan had dus onvoldoende aangetoond dat de planschade anderszins verzekerd was.⁶¹ Deze uitspraak laat daarmee zien dat de bewijslast die in dezen op het bestuursorgaan rust, niet eenvoudig valt in te vullen. Er waren wel allerlei aanwijzingen dat de betaalde koopprijs mogelijk mede was gebaseerd op de mogelijkheid de percelen te exploiteren als camping, maar het ontbrak aan voldoende objectief bepaalde gegevens, zodat het bestuursorgaan aan het kortste eind trekt.

Deze conclusie volgt ook uit een uitspraak van 5 februari 2025.⁶² Hier ging het om een geval van indirecte planschade, waarbij de projectontwikkelaar een vaststellings-overeenkomst met appellant had gesloten. Onderdeel van deze overeenkomst was een vergoeding van ca. € 10.000, opgenomen voor het treffen van geluidswerende voorzieningen vanwege toegenomen wegverkeer. Later bleek dat de werkelijke kosten slechts ca. € 3.000 bedroegen, maar het resterende bedrag was niet teruggevorderd. Appellant vorderde planschade vanwege de planologische verslechteringen die onder meer leidde tot toegenomen wegverkeer. Het

bestuursorgaan stelde vervolgens dat het te veel betaalde bedrag op de te vergoeden planschade in mindering moest worden gebracht, als “anderszins verzekerd”. Die vlieger ging niet op, omdat dit bedrag daarvoor nooit was bedoeld, zoals de projectontwikkelaar ook zelf verklaarde. Daarmee had ook hier het bestuursorgaan onvoldoende objectieve gegevens aangedragen op basis waarvan de conclusie gerechtvaardigd was dat de planschade deels anderszins verzekerd was.

Waar in de voorgaande uitspraken de bewijslast steeds op het bestuursorgaan rust, is dat anders bij het causale verband. Dat behoort appellant in beginsel aan te tonen en dat lukt niet altijd, zo laat de casus van eigenaar Fortaleza zien.⁶³ Zij was eigenaar van een aantal panden in de buurt waarvan de Noord/Zuidlijn werd aangelegd in Amsterdam. Gedurende de werkzaamheden kon Fortaleza de panden verhuren aan de projectorganisatie, maar, naar zij later claimde, niet voor de optimale markthuur. Het verschil tussen de ontvangen huur en die gestelde markthuur claimde Fortaleza nu als nadeelcompensatie. In een eerdere tussenuitspraak had Fortaleza nog succes gehad doordat zij aannemelijk had gemaakt dat de marktconforme huur hoger lag dan de huur die zij had ontvangen van de projectorganisatie.⁶⁴ Daarmee stond echter niet vast dat het ontvangen van die lagere huur ook het gevolg was van de werkzaamheden. En Fortaleza slaagde er niet in dat aan te tonen op basis van objectieve gegevens. Ook wees de Afdeling erop dat slechts gedurende een gedeelte van de huurperiode er daadwerkelijk werkzaamheden in de buurt waren geweest en dat die werkzaamheden (afsluiting van de straat) niet zonder meer maken dat de huur lager komt te liggen. Kortom, Fortaleza slaagde er niet in om het causale verband aan te tonen ondanks het feit dat de marktconforme huur hoger lag dan de huur die zij had ontvangen van de projectorganisatie. Slag gewonnen, oorlog verloren.

3.2.5 Abnormale en speciale last

Voor wat betreft de omvang van het normaal maatschappelijk risico bevat deze kroniekperiode, net zoals de vorige kroniekperiode, vooral uitspraken waarin de Afdeling de bekende indicatoren toepast.⁶⁵ Interessant om te vermelden zijn de uitspraken van 16 april en 17 mei 2025.⁶⁶ In beide gevallen ging het over de vraag of een bepaalde ontwikkeling binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid van de gemeente paste. In beide gevallen werd erop gewezen dat de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling al mogelijk was gemaakt in een eerder bestemmingsplan dat was vernietigd door de Afdeling. Daarmee paste de ontwikkeling volgens het bestuursorgaan binnen het al geruime tijd gevoerde beleid. Voor die redenering steekt de Afdeling een stokje. Als het schadeveroorzakende

60 Zie de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, onder r.o. 5.39, 5.40 en 8.5.

61 ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:867.

62 ECLI:NL:RVS:2025:441.

63 ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1181.

64 Zie: ABRvS 7 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3206.

65 Bijv.: ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:864; ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1696 of ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1933.

66 ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1690 en ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2092.

bestemmingsplan in direct verband staat met een eerder vernietigd bestemmingsplan, dan moet ten tijde van de vaststelling van het vernietigde bestemmingsplan worden beoordeeld of de ontwikkeling past binnen het ruimtelijke beleid. Dat lijkt ons een volkomen logische conclusie, omdat een ontwikkeling niet gaat passen binnen het ruimtelijke beleid enkel door vertraging in de planologische procedure om die ontwikkeling mogelijk te maken.

Tot slot wijzen wij nog op de hiervoor ook al genoemde uitspraak van 21 mei 2025 over het windpark Spui.⁶⁷ Hierin verduidelijkte de Afdeling ook het verschil tussen een “normale maatschappelijke ontwikkeling” en de vraag of een ontwikkeling in lijn der verwachting lag. Het bestuursorgaan had namelijk betoogd dat in dit geval de realisatie van een windpark geen normale maatschappelijke ontwikkeling was vanwege de omvang en de ligging. Daarom zou geen hoger normaal maatschappelijk risico dan 2% gerechtvaardigd zijn. Daar ging de Afdeling echter aan voorbij, omdat de vraag of iets een normale maatschappelijke ontwikkeling is in abstracto moet worden beoordeeld en los van de specifieke omstandigheden van het geval die aan de orde komen bij de vraag of de ontwikkeling binnen de ruimtelijke structuur past.⁶⁸

4. Onverplichte tegemoetkoming / overige

We noemden in de inleiding al dat de ontwikkelingen op het gebied van de onverplichte tegemoetkoming niet stil hebben gestaan.

Preadviezen jaarvergadering VAR. In dat verband kan in de eerste plaats gewezen worden op de jaarvergadering van de VAR: Vereniging voor bestuursrecht over de “Grenzen aan de compensatiemaatschappij”.⁶⁹ Ten behoeve van deze vergadering zijn vier preadviezen opgesteld.

Tjepkema trapt het boekwerk af met zijn preadvies over de “Compensatiereflex”. Daarin schetst hij eerst de achtergronden waar vanuit de zogenoemde compensatiemaatschappij ontstaat, daarna stelt hij de vraag of dat ontstaan zo erg is en formuleert hij vervolgens denkrichtingen op basis waarvan tot een begrenzing van de compensatiereflex zou kunnen worden gekomen. Onderdeel daarvan is een aantal gezichtspunten voor de beantwoording van de vraag of het daadwerkelijk opportuun is een tegemoetkoming te bieden. Wij komen daar dadelijk op terug. De recensie bij dit preadvies is van de hand van Hartlief.⁷⁰

In het tweede preadvies gaan Rijnhout en Van Tilburg in op “Betekenisvol compenseren: standaardisering van schadevergoeding en (schade)herstel in het civiele recht”. Zij schetsen daarin de mogelijkheden die het civiele recht biedt

voor standaardisering van de toe te kennen schadevergoedingen, met name omdat de praktijk van de onverplichte tegemoetkoming van overheidswege in een aantal gevallen onuitvoerbaar is gebleken.⁷¹ Ten tweede gaan Rijnhout en Van Tilburg in op de ontwikkelingen in de wetenschap rondom herstelgericht (schade)vergoedingsrecht. Daarbij staat met name de vraag centraal of het wel opportuun is om als doel steeds te hanteren dat de benadeelde in dezelfde financiële situatie moet worden gebracht als waarin hij zou hebben verkeerd indien het onheil dat hem is overkomen zou worden weggedacht. Er zijn daarnaast ook andere doelen voor een tegemoetkomingsregeling denkbaar. Akkermans schreef de recensie voor dit preadvies.⁷²

Het derde preadvies is van Van den Broek en geeft een schets van de lessen die zij zelf heeft getrokken in haar betrokkenheid bij een tweetal omvangrijke operaties van bestuursrechtelijke schadevergoeding: het Schadeschap Schiphol en het Instituut Mijnbouwschade Groningen. In totaal geeft Van den Broek een zevental uitgangspunten voor de afhandeling van massale schadeverzoeken via het bestuursrecht. Het gaat dan om (1) een preventieve en (2) proactieve aanpak, (3) onafhankelijke schadeafhandeling, (4) efficiënte en (5) uniforme inzet van onafhankelijke deskundigen, (6) standaardisering en (7) passende ondersteuning. Omdat – zoals Van den Broek in haar preadvies ook nadrukkelijk onderkent – deze kernwaarden overlap vertonen met de principes van vertrouwenwekkend schadebeleid, zoals geformuleerd in het proefschrift van Kuipers, heeft laatstgenoemde de recensie van dit preadvies geschreven.⁷³ In het vierde en laatste preadvies gaan Franssen en Heinrich in op de “Rechtsbescherming in en tegen de compensatiemaatschappij”. Bezien wordt hoe die rechtsbescherming nu is vormgegeven, afhankelijk van het privaat- of publiekrechtelijke karakter van de schaderegeling en welke knelpunten daarin bestaan. Daarbij springen twee knelpunten met name in het oog. Ten eerste het individuele karakter van die rechtsbescherming, waarin het aankomt op vaak willekeurige individuele belanghebbenden om de uitgangspunten van een schaderegeling ter discussie te stellen en waarin niet tot nauwelijks ruimte bestaat voor collectieve vertegenwoordiging door belangenorganisaties. Ten tweede is de rechtsbescherming beperkt effectief, doordat die pas in een heel laat stadium van de uitvoering opkomt. Dat levert uitvoeringsrisico's op voor de overheid, maar ook risico's voor de rechtsbescherming bij benadeelden. In het tweede deel van hun preadvies doen Franssen en Heinrich daarom verscheidene voorstellen waarmee deze knelpunten kunnen worden ondervangen, om te komen tot een meer tijdige en

67 ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2314.

68 ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2314, r.o. 13.7.

69 M.K.G. Tjepkema, R. Rijnhout & R. van Tilburg, G.M. van den Broek, T.W. Franssen & J.P. Heinrich, *Grenzen aan de compensatiemaatschappij (Reeks preadviezen VAR nr. 176)*, Den Haag: Boom juridisch 2025.

70 T. Hartlief, ‘De compensatiereflex. Bespreking VAR-preadvies M.K.G. Tjepkema, ‘De compensatiereflex’, NTB 2025/165.

71 De hersteloperatie van de Toeslagenaffaire is daarvan uiteraard het meest in het oog springende voorbeeld.

72 A.J. Akkermans, ‘Ook bij schadevergoeding en hersteloperaties ligt de weg naar een responsiever rechtssysteem wijd open. Bespreking van het preadvies van R. Rijnhout & R. van Tilburg, ‘Betekenisvol compenseren: standaardisering van schadevergoeding en (schade)herstel in het civiele recht’, NTB 2025/166.

73 G.M. Kuipers, ‘Kaders voor de compensatiemaatschappij? Bespreking van het preadvies van G.M. van den Broek, ‘Uitgangspunten voor de afhandeling van massale schadeverzoeken via het bestuursrecht’, NTB 2025/167.

meer collectieve vorm van rechtsbescherming. Dit preadvies is gerecenseerd door Schlössels.⁷⁴

Al met al vormen deze preadviezen – en de daarover gevoerde discussie – een waardevolle toevoeging aan de (snel in omvang toenemende) literatuur over de onverplichte tegemoetkoming. Wij denken dat twee kernproblemen daar als een rode draad doorheen lopen. Ten eerste de vraag wanneer het nu wel en niet gerechtvaardigd is een onverplichte tegemoetkoming in het leven te roepen. Ten tweede de moeilijkheden die de overheid regelmatig ervaart in het (effectief) uitvoeren van de eenmaal tot stand gebrachte schaderegelingen.

Wanneer het gerechtvaardigd is een regeling voor een onverplichte tegemoetkoming te treffen, blijkt een uiterst weerbarstig vraagstuk, juist omdat het recht daarvoor geen normatief kader biedt. Het is uiteindelijk de politiek die beslist wanneer een dergelijke tegemoetkoming is aangewezen. Dat is binnen een democratie uiteindelijk maar goed ook – alle terechte en begrijpelijke kritiek op de wijze waarop de politiek (soms) met die verantwoordelijkheid omgaat ten spijt.⁷⁵ De rol van het recht of de rechtswetenschap zou uiteindelijk beperkt moeten zijn tot het bieden van handvatten aan de politiek voor gevalstypen waarin een onverplichte tegemoetkoming bij uitstek wel of niet aangewezen zou behoren te zijn. Ons valt in dat verband op dat ondanks het grote aantal tegemoetkomingsregelingen dat het daglicht heeft gezien, er in de literatuur maar zelden regelingen worden aangewezen waarvan wordt geconcludeerd dat die achterwege hadden moeten blijven. In een recente bijdrage aan *JBplus* concludeert Sanders bijvoorbeeld dat er geen rechtsplicht zou bestaan tot compensatie voor frauderende studenten die voor een controle waren geselecteerd op basis van een discriminerend algoritme, maar wier controlebesluit onherroepelijk is geworden. Tegelijkertijd merkt hij ook op dat er best overtuigende praktische en politieke argumenten te bedenken zou zijn om die groep toch voor in totaal € 61 miljoen te compenseren.⁷⁶

Een systematische analyse van goede en slechte regelingen zou naar onze mening vrijwel automatisch inzicht kunnen bieden in wanneer in de toekomst een regeling wel of niet in het leven wordt geroepen. Voor haar bijdrage aan *RM-Themis* inventariseerde Den Boer-Adriaanse, zoals gezegd, in totaal 233 regelingen waarin een onverplichte tegemoetkoming werd geboden. In zoverre lijkt ons voldoende referentiemateriaal te bestaan – op een enorm uiteenlopend spectrum aan gevallen.⁷⁷ Wat zijn nu de (gemeenschappelijke)

kenmerken van de regelingen die opportuun worden geacht – en wanneer was de gemaakte keuze niet te rechtvaardigen? Er zijn vast uitersten te benoemen, waarmee het grijze gebied in ieder geval kleiner afgebakend zou kunnen worden.

Afwegingskader Raad van State. De Afdeling advisering heeft – wij signaleerden dat al in de inleiding – de handshoos opgepakt om de regering meer handvatten te geven bij de beslissing over het tot stand brengen van nieuwe tegemoetkomingsregelingen.⁷⁸ Het door de Afdeling advisering opgestelde afwegingskader biedt tien vragen en uitgangspunten voor de overheid bij de inrichting van regelingen voor onverplichte tegemoetkomingen. Onderdeel daarvan is ook de voorvraag *waarom* de overheid zich de situatie onverplicht zou moeten aantrekken. Dat de Afdeling die vraag stelt, mag niet verbazen, gelet op haar eerdere – en vaak geëchode – oproep tot terughoudendheid in het jaarverslag van 2022.⁷⁹ In dit afwegingskader geeft de Afdeling deze oproep meer handen en voeten, al onderkent ook zij dat er geen algemeen antwoord is te geven op deze vraag, omdat iedere situatie een individuele integrale afweging vergt, waarin ethische, sociale, economische en politieke overwegingen de basis voor de beslissing zullen vormen. Wel kunnen daarbij verschillende factoren een rol spelen – zoals het aandeel van de overheid in het ontstaan van de gebeurtenis, de reactie van de overheid, de niet-verhaalbaarheid van de schade, de mate van maatschappelijke ontwrichting, de onontkoombaarheid van het leed voor de betrokkene, de schrijnendheid van de situatie en de eigen rol van de betrokkene. Gezichtspunten die in zekere zin ook terugkomen in het preadvies van Tjepkema.⁸⁰

Het tweede kernprobleem, dat van de uitvoering van de schaderegelingen, is evengoed weerbarstig. In voornoemde bijdrage schetst Den Boer-Adriaanse ook een aantal hiermee samenhangende knelpunten: opgetreden ongelijkheid, onzekerheden en hooggespannen verwachtingen en haperende rechtsbescherming. Tegelijkertijd denken wij dat er in de rechtswetenschap in belangrijke mate consensus bestaat over hoe dat probleem moet worden geadresseerd: een doeltreffende uitvoeringsorganisatie, die een redelijke en eenvoudige – veelal forfaitaire – regeling met gezwinde spoed uitvoert, op een wijze waarop de benadeelde in kwestie zich ook gehoord en betrokken voelt.⁸¹ Dit beeld is dan ook duidelijk herkenbaar in het afwegingskader van de Afdeling advisering – dat wat ons betreft dan ook nuttige

74 R.J.N. Schlössels, 'Prikkelende gedachten over rechtsbescherming en schaderegelingen. Bespreking van het preadvies van T.W. Franssen & J.P. Heinrich, 'Effectieve rechtsbescherming in en tegen de compensatiemaatschappij', *NTB* 2025/168.

75 Zie bijv. M.K.G. Tjepkema, *De compensatiereflex, (VAR-preadvies 2025)*, p. 26.

76 T.N. Sanders, 'Het recht dwingt niet tot compensatie frauderende studenten', *JBplus* 2025/3.

77 M.E. den Boer-Adriaanse, 'De wettelijke grondslag van onverplichte tegemoetkomingen', *RMThemis* 2024 nr. 6, p. 202-215.

78 Afdeling advisering Raad van State, *Tegemoetkoming doe je niet zomaar. Een afwegingskader voor onverplicht handelen van de overheid bij klemmende situaties*, 2025.

79 Raad van State, 'Een slagvaardige overheid. Een beschouwing', *Jaarverslag 2022*, Den Haag 2023, p. 26-27.

80 M.K.G. Tjepkema, *De compensatiereflex, (VAR-preadvies)*, p. 77.

81 Zie naast de hiervoor genoemde preadviezen bijv. ook M.K.G. Tjepkema, *Schappelijk schadevergoedingsrecht. De afwikkeling van mijnbouw- en andere massaschade via het bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024 en C.N.J. Kortmann, *Égalité et justice. Enkele gedachten over rechtvaardigheid bij de afwikkeling van schadeclaims tegen de overheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

handvatten biedt voor de overheid bij beslissingen over het in leven roepen van een schaderegeling en de wijze van inrichting daarvan. Tegelijkertijd is de werkelijkheid natuurlijk vele malen complexer, vooral omdat het ideale recept voor een schaderegeling zich vooral *achteraf* goed laat vaststellen, maar veel minder makkelijk te voorspellen is.

Overige literatuur. Wij noemden in de inleiding al dat er in de afgelopen kroniekperiode allerlei literatuur is verschenen rondom dit onderwerp. Wij signaleren wat dat betreft nog de bespreking door Lindenbergh van de oratie van Kortmann⁸² in het tijdschrift *O&A*,⁸³ en het verslag van De Jong e.a. van het symposium over 50 jaar schadeafhandeling na de mijnsluiting in Limburg,⁸⁴ van welk symposium de oratie van Tjepkema deel uitmaakte.⁸⁵ Verder is nog noemenswaardig het verslag van een onderzoek dat Marseille e.a. deden naar de behandeling van mijnbouwschadezaken door de rechtbank Noord-Nederland, op verzoek van diezelfde rechtbank.⁸⁶ Belangrijkste conclusie hiervan was dat het onvoldoende zou lukken om deze zaken snel te behandelen. De gemiddelde doorlooptijd van dit soort zaken is door de jaren heen zelfs hoger komen te liggen dan andere bestuursrechtelijke zaken. De onderzoekers adviseren dan ook die snelheid te verhogen en om daarnaast kort na indiening van beroep op meer informele manier contact met de partijen op te nemen over hun behoeftes rondom de behandeling van de procedure. Hier stopt de literatuur echter niet. Genoemd kan ook nog worden een bijdrage van Verheij in het WPNR over de aandachtspunten bij de werking van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve acties (hierna: WAMCA), in welk kader hij ook een vergelijking maakt met de bestuursrechtelijke praktijk rondom onverplichte tegemoetkomingsregelingen, zoals de Tijdelijke wet Groningen.⁸⁷

Dan tot slot voor wat betreft de literatuur het onderzoek dat Engelhard, De Jong en Faure e.a. in opdracht van het WODC hebben gedaan naar de toekomstbestendigheid van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (hierna: Wts).⁸⁸ De Wts kan in Nederland gezien worden als de moeder aller onverplichte tegemoetkomingsregelingen, maar er

is toch al geruime tijd regelmatig kritiek op haar werking. Dat bleek niet in de laatste plaats bij de overstromingen in Limburg in 2021. Precies daarom hebben de onderzoekers de toekomstbestendigheid van de Wts onder de loep genomen. Deze kroniek leent zich niet voor een volwaardige bespreking van het zeer uitgebreide en doorwrochte onderzoek dat is gedaan: dat vergt een afzonderlijke bijdrage. Belangrijk om te signaleren is wel dat de onderzoekers de wetgever stellen voor een fundamentele keuze, tussen het ofwel behouden van de Wts – maar de inhoud daarvan aan te passen om die toekomstbestendig te maken – of om die te vervangen door een verplichte verzekering. In het eerste geval zien de onderzoekers drie concrete punten waarop de Wts aanpassing behoeft. Ten eerste zou een uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wts naar andere dan de nu genoemde oorzaken van zoetwateroverstromingen vereist zijn. Ten tweede zouden bepaalde schadevormen binnen het bereik van de Wts moeten worden gebracht, zoals dubbele woonlasten, verlies van arbeidsvermogen en het verlies van levensonderhoud voor nabestaanden bij overlijden. Ten derde zouden maatregelen vereist zijn om versnelde toepassing van de Wts direct na een ramp mogelijk te maken, zoals voorschotten, forfaitaire vergoedingen en tegemoetkomingspercentages. De onderzoekers achten bij dit alles – tot slot – “essentieel” dat de inzet en de toepassing van de Wts consistent en consequent zullen zijn, wat volgens hen betekent dat er prudent en terughoudend wordt omgegaan met (verzoeken tot) het bieden van ad-hoc-compensatie buiten de Wts om. Daarmee is de cirkel van dit onderwerp rondom de onverplichte tegemoetkoming weer rond: terughoudendheid is troef.

Toetsing buitenwettelijk beleid. We sluiten deze kroniek af met een korte bespreking van een uitspraak van de grote kamer van de CRvB van 15 mei 2025 die ook⁸⁹ van groot belang is voor de praktijk van de onverplichte tegemoetkoming.⁹⁰ In deze uitspraak gaat de Raad namelijk – eindelijk – om voor wat betreft de wijze waarop buitenwettelijk beleid moet worden getoetst door de bestuursrechter. Buitenwettelijk beleid vormt in het overgrote deel van de gevallen de grondslag voor de toekenning van onverplichte tegemoetkomingen. Jarenlang was het vaste rechtspraak dat in procedures over besluiten die op zulk beleid waren gebaseerd, de inhoud van het beleid als een gegeven werd beschouwd en slechts kon worden getoetst of dat consistent was toegepast en of fundamentele rechten waren geschon- den.⁹¹ Een toetsing van de inhoud van het buitenwettelijke beleid aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het evenredigheids- of gelijkheidsbeginsel, was bijvoorbeeld niet mogelijk. Een gegeven paard mocht niet in de bek gekeken worden. Deze rechtspraak heeft in de literatuur veel kritiek geoogst, van allerlei auteurs, in

82 C.N.J. Kortmann, *Égalité et justice. Enkele gedachten over rechtvaardigheid bij de afwikkeling van schadeclaims tegen de overheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2024. Besproken in de vorige kroniek: *NTB* 2025/41.

83 S.D. Lindenbergh, 'Rechtvaardigheid bij de afwikkeling van schadeclaims tegen de overheid? Bespreking van de oratie van C.N.J. Kortmann', *O&A* 2025/23.

84 E.R. de Jong, W. de Jong, J.A.A. Dikmans & U. Taflan, 'Verslag symposium 'Schadeafhandeling 50 jaar na de mijnsluiting'', *O&A* 2025/4.

85 M.K.G. Tjepkema, *Schappelijk schadevergoedingsrecht. De afwikkeling van mijnbouw- en andere massaschade via het bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

86 A.T. Marseille, M. Wever, C. Boxum, H.B. Winter & C.V.J. Bekkering, 'De behandeling van mijnbouwschadezaken door de Rechtbank Noord-Nederland. Maatschappelijk effectief?', *Nederlands Juristenblad* 2025/535.

87 A.J. Verheij, 'Naar een werkende WAMCA. Enkele algemene aandachtspunten', *Weekblad Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2025 nr. 7500, p. 348-353.

88 E. Engelhard, E.R. de Jong, M. Faure e.a., *Toekomstbestendigheid en werkingsgebied Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts)*, Den Haag: Boom 2025.

89 De uitspraak is ook voor andere situaties van belang, maar die laten wij hier onbesproken.

90 CRvB 15 mei 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:700 (*Den Haag*).

91 CRvB 8 maart 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV9383; CRvB 24 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3418; CBb 23 augustus 2022, ECLI:NL:CBb:2022:571 en ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2290 (*Afsluitingsregeling*).

het bijzonder van Bröring.⁹² In de nieuwe uitspraak van de CRvB wordt die kritiek ter harte genomen. De Raad kiest er daarom voor om buitenwettelijk beleid vanaf heden wel te toetsen aan hoger geschreven recht, algemene rechtsbeginselen en ongeschreven recht. Tegelijkertijd is het wel zo dat aangezien buitenwettelijk begunstigend beleid naar zijn aard berust op de beleidsvrijheid van de overheid, de toetsing door de bestuursrechter vaak een terughoudende zal zijn, zeker als het aankomt op de politiek-bestuurlijke beslissingen die daaraan ten grondslag liggen.⁹³

92 Zie bijv.: H.E. Bröring, 'Beleidswijziging: het spel, de regels en het vertrouwen', in: M.J. Jacobs, H.E. Bröring, C.W. Backes & M.R.T. Pauwels, *Tijd voor verandering. Over overgangsrecht (VAR-reeks 148)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 85-86; J.E. van den Brink, 'Publiek geld als pleister op de corona-wonde', in: J.P. Loof, J. Korzelius, J.E. van den Brink & M. van der Steen, *Bestuursrecht in crisistijd (VAR-reeks 166)*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 301 en T.W. Franssen & J.P. Heinrich, *Rechtsbescherming in en tegen de compensatiemaatschappij (VAR-preadvies 2025)*, p. 286 en 306-309.

93 CRvB 15 mei 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:700, r.o. 4.9.1.2 (*Den Haag*).