

# Overheidsaansprakelijkheid

NTB 2025/41

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
  - 3.3 Onverplichte tegemoetkoming/overige

*\*In de met een (\*) gemerkte (sub)paragrafen hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan. Deze paragrafen komen daarom in onderstaande kroniek niet aan de orde. Deze kroniek heeft betrekking op de periode van 1 juli 2024 tot 1 januari 2025.*

## 1. Algemeen

Het overheidsaansprakelijkheidsrecht mag zich gelukkig prijzen met het feit dat er in de afgelopen kroniekperiode twee oraties waren van nieuwbenoemde hoogleraren op het vakgebied: die van Tjepkema op 20 september 2024 aan de Open Universiteit en die van Kortmann op 6 december 2024 aan de Radboud Universiteit.

Tjepkema<sup>2</sup> beziet in zijn oratie of tot maatschappelijk aanvaardbare resultaten is gekomen bij de afhandeling van de mijnbouwschade in Groningen en de hersteloperatie Toeslagen. Hij besteedt daarbij bijzondere aandacht aan de balans tussen over- en ondercompensatie, het voorkomen van secundair slachtofferschap<sup>3</sup> en hoge transactiekosten. Hij constateert in dat verband dat, hoewel er in Groningen dramatische individuele gevallen van secundaire victimisatie zijn, de afhandeling over het algemeen juist op vrij grote tevredenheid van de aanvragers kan rekenen. Ook de Groningse transactiekosten acht hij – in vergelijking tot de kosten van andere schadeschappen – niet disproportioneel en de kritiek die de Algemene Rekenkamer daarop heeft geleverd, wat makkelijk. Bij de hersteloperatie Toeslagen ziet Tjepkema dat de hoge totale afhandelingskosten

vooral een gevolg zijn van gebrekkige keuzes in het materiële recht rondom de toe te kennen compensaties, waarin wordt gewerkt met hoge initiële forfaitaire bedragen en vervolgens grenzeloos kan worden doorgeprocedeerd om die bedragen op te hogen. In beide casus schuilen de problemen volgens Tjepkema vooral in het voorkomen van onder- en overcompensatie. Hij wijst er in dat verband op dat het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: het IMG) initieel werkte met forfaitaire vergoedingen in aanvulling op de maatwerkvergoeding voor de fysieke mijnbouwschade, waarbij de overcompensatie binnen redelijke marges bleef, niet per se problematisch was en begrijpelijk was dat meer belang werd gehecht aan de uitvoerbaarheid. Inmiddels is, als gevolg van de parlementaire enquête naar de gaswinning in Groningen, de balans naar de mening van Tjepkema evenwel doorgeslagen. Dit komt doordat de politiek (aanzienlijk) verder is gegaan in de versoepeling van de schadeafhandeling dan het IMG had aangeraden, door tot een bedrag van € 60.000 aan fysieke schade in het geheel geen causaliteitsonderzoek meer uit te voeren. Tjepkema stelt de – ook gelet op de plek waar hij zijn oratie hield: logische – vraag waarom de afhandeling van mijnbouwschade in Groningen op die manier is vormgegeven, maar in de afhandeling van *Limburgse* mijnbouwschade het causaliteitsvereiste overeind staat. Wat rechtvaardigt dat verschil? De hersteloperatie Toeslagen oogst op zijn beurt in het geheel geen lof, nu die volgens Tjepkema helemaal niet op gang is gekomen en daarmee een voedingsbodemp is gaan vormen voor de opkomst van de Stichting Gelijkwaardig Herstel, waar de teugels van het aansprakelijkheidsrecht veel minder strak in de hand worden gehouden. Het is volgens Tjepkema dan ook alleszins begrijpelijk dat ambtelijk Den Haag daarover aan de bel heeft getrokken, ook nu dat tot ongelijkheid zou leiden ten opzichte van gedupeerden wiens schade op andere wijze is afgehandeld. Tjepkema besluit zijn oratie met een drietal wenken en wensen voor betere bestuursrechtelijke afwikkeling van mijnbouwschade. Ten eerste bepleit Tjepkema – onder verwijzing naar een stortvloed aan Kamermoties voor ad-hocwijzigingen in de schadeafhandeling in Groningen en toeslagen – de depolitiseren van de schadeafhandeling als voorwaarde om te komen tot een maatschappelijk aanvaardbaar systeem. Hij suggereert ten tweede de mogelijkheid om te experimenteren met prejudiciële vragen door een bestuursorgaan, teneinde het risico te verlagen dat het na de uitvoering van de taak bakzeil haalt bij de bestuursrechter. Ten slotte bepleit Tjepkema een ontsnapping uit, wat hij in navolging van Bröring noemt, de BW-fuik; de (gevoelde) noodzaak om in verband met het schadevergoedingsrecht tot onuitvoerbare individuele concrete schadebegroting te komen.

De oratie van Kortmann scheert rakelings langs het onderwerp van die van Tjepkema.

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

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

3 Het gaat dan om hernieuwd slachtofferschap en een verergering van het oorspronkelijke leed als gevolg van het moeten doorlopen van juridische procedures.

Kortmann<sup>4</sup> neemt in zijn oratie namelijk ook het compensatiebeleid van de overheid bij massaschades onder de loep, maar dan vanuit twee basisprincipes. Ten eerste vanuit de *égalité*: het principe dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk naargelang van hun ongelijkheid. Kortmann vestigt – onzes inziens geheel terecht – ruim aandacht op dit principe, omdat schending van de *égalité* bij de afhandeling van massaschades door de overheid een belangrijke bron van ongenoegen rondom compensatiebeleid is. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de afhandeling van fysieke mijnbouwschade in Groningen, waar door uiteenlopende beoordelingen van individuele deskundigen soms verschillen zijn ontstaan in de behandeling van gelijke gevallen. Reden waarom het IMG een forfaitaire opplusregeling heeft opgetuigd om het onevenredige deel van die ongelijkheden op te heffen; door de initieel gegeven vergoeding aan te vullen tot eerst € 5.000 en (na de parlementaire enquête) nu € 10.000. Het tweede principe waar vanuit Kortmann het compensatiebeleid beschouwt, is *justice*: de individuele rechtvaardigheid van de compensatie. Kortmann beziet in dat verband het spanningsveld tussen de concrete individuele schadebegroting, als ideaaltype van de individuele gerechtvaardigheid, ten opzichte van de praktische noodzaak om bij de afhandeling van massaschades te werken met abstracties. Ultieme individuele gerechtvaardigheid kan de afhandeling stroperig en onuitvoerbaar maken, en aldus leiden tot secundaire victimisatie, terwijl te vergaande abstracties bij de schadebegroting op gespannen voet kunnen komen te staan met de noodzakelijke gelijkheid. Kortmann schetst hiermee treffend de uitdaging waarvoor de overheid gesteld staat bij het formuleren van compensatiebeleid. Aan de hand hiervan schetst Kortmann een zestal bondige lessen voor de afwikkeling van massaschade, waarlangs op conceptueel niveau een balans gevonden zou moeten kunnen worden tussen de principes van *justice* en *égalité*. Daarbij onderkent Kortmann de beperkingen die bij de rechter zouden bestaan (in o.m. informatiepositie) om aldus tot compensatiebeleid te komen. Hij signaleert dat het daarom aan de wetgever en/of partijen is om daarin het voortouw te nemen, in welk kader hij niet alleen naar de verschillende voornoemde forfaitaire regelingen van het IMG verwijst, maar ook naar de schaderegeling voor de Stint en het klassieke Audatax-systeem voor de abstracte vergoeding van autoschades.

Aldus zijn binnen een termijn van drie maanden twee oraties uitgesproken op één specifiek – maar belangrijk en grootschalig – onderdeel van het overheidsaansprakelijkheidsrecht: de afhandeling van massaschades via het bestuursrecht. Die oraties geven bovendien blijk van grote eensgezindheid rondom wat volgens de oratoren de essentie is van het probleem: de zoektocht naar een uitvoerbare schadeafhandeling, waarin secundaire victimisatie wordt voorkomen en hoge uitvoeringskosten worden vermeden,

en waarin een balans wordt gevonden tussen de belangen bij concrete en abstracte schadebegroting, zonder bovenmatige ongelijkheid, en onder- en overcompensatie.

## 2. Onrechtmatige overheidsdaad

### 2.1 Burgerlijke rechter

*Krimp Schiphol*. De luchthaven Schiphol is een goede bekende van deze kroniek, met name door de vele uitspraken over nadeelcompensatie in verband met de waardevermindering van woningen door wijzigingen van het juridische regime rondom de luchthaven, die door het Schadeschap Schiphol zijn afgehandeld. Het schap is echter niet meer en wat voorheen zijn taak was, wordt tegenwoordig door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) zelf gedaan.<sup>5</sup> De luchthaven Schiphol figureert dit keer echter om een heel andere reden in deze kroniek. Namelijk vanwege het arrest van de Hoge Raad in een kortgedingprocedure tussen de Staat en omwonenden als gevoegde partijen enerzijds en een groot aantal luchtvaartmaatschappijen anderzijds over de ‘*krimp*’ van Schiphol.<sup>6</sup> Centraal stond de vraag of een tweetal door de Minister van IenW aangekondigde maatregelen in strijd zou zijn met de Europese Geluidsverordening. Het ging hierbij ten eerste om de (voorgenomen) beslissing van de minister tot beëindiging van het beleid van het zogenoemd “anticiperende handhaven”. Dat wil zeggen: het opheffen van een gedoogbeleid dat ertoe strekte dat niet handhavend werd opgetreden tegen de overschrijding van geluidsgrenswaarden, mits die overschrijding een gevolg is van zogenoemd strikt preferentieel baangebruik (het opstijgen en landen vanaf de landingsbanen die per saldo tot de minste geluidshinder leiden). Ten tweede de (voorgenomen) beslissing tot het vaststellen van een experimenteerregeling waarmee geluidsgrenswaarden werden verruimd op basis van artikel 8.23a Wet luchtvaart. De luchtvaartmaatschappijen stelden dat deze maatregelen in strijd met de Geluidsverordening waren, omdat de minister deze maatregelen wilde treffen voordat de zogenoemde ‘gebalanceerde aanpak’ (*balanced approach*) was doorlopen. De Geluidsverordening schrijft deze aanpak voor indien – kort gezegd – een geluidsgerelateerde exploitatiebeperking wordt getroffen. De Hoge Raad concludeert dat die maatregelen inderdaad niet getroffen mochten worden voordat de gebalanceerde aanpak was doorlopen, omdat deze maatregelen tot *gevolg* zouden hebben dat de capaciteit van de luchthaven Schiphol wordt teruggebracht van 500.000 naar 460.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Daarmee is volgens de Hoge Raad sprake van een geluidsgerelateerde exploitatiebeperking.

*Toetsing van strafrechtspleging door de burgerlijk rechter*. Verder signaleren wij – naast enkele uitspraken over het overheidsaansprakelijkheidsrecht die met artikel 81 RO

4 C.N.J. Kortmann, *Égalité et justice. Enkele gedachten over rechtvaardigheid bij de afwikkeling van schadeclaims tegen de overheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

5 Zie bijv. de Beleidsregel nadeelcompensatie overschrijding grenswaarden geluid luchthaven Schiphol (*Stcrt.* 2023, 11316), welke beleidsregel per 31 december jl. weer is vervallen.

6 HR 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061 (*Schiphol*).

zijn afgedaan<sup>7</sup> – slechts twee andere inhoudelijke uitspraken van de Hoge Raad, beide over de rol van de burgerlijke rechter bij geschillen over strafrechtspleging. In de uitspraak van 11 oktober 2024<sup>8</sup> was een vordering aan de orde van een slachtoffer van belediging en bedreiging door haar buurman, om de Staat te bevelen in hoger beroep te gaan tegen een vonnis van de strafrechter waarin die buurman wegens een gebrek aan bewijs was vrijgesproken. In eerste aanleg had de voorzieningenrechter deze vordering toegewezen, ondanks het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie, omdat in de zitting van de strafzaak het spreekrecht van het slachtoffer zou zijn miskend. Haar was namelijk niet de mogelijkheid geboden om haar visie te geven op de feiten, het bewijs en de strafbaarheid van de dader, maar alleen op de impact op haarzelf. Het hof had de voorzieningenrechter in dit oordeel gevolgd, omdat het slachtoffer de mogelijkheid zou zijn ontnomen om binnen de kaders van het Nederlandse strafrechtstelsel invloed uit te oefenen op de uitkomst van het strafgeding, hetgeen indruist tegen haar rechten als slachtoffer. In cassatie oordeelt de Hoge Raad dat het hof heeft miskend dat de mogelijkheid om zogenoemde bewijselementen aan te voeren als slachtoffer beperkt is. Een verklaring van een slachtoffer ter terechtzitting kan niet worden gebruikt voor het bewijs van het tenlastegelegde. Bovendien heeft het hof, aldus de Hoge Raad, blijk gegeven van een onvoldoende terughoudende toetsing van de beslissing van het Openbaar Ministerie om geen hoger beroep in te stellen. Het Openbaar Ministerie geniet, aldus de Hoge Raad, gezien zijn plaats en taak in het Nederlands rechtsbestel, een grote mate van beleidsvrijheid en de burgerlijke rechter kan daarin slechts ingrijpen als de keuzes van het Openbaar Ministerie in redelijkheid niet navolgbaar zijn. De Hoge Raad oordeelde dat het onbegrijpelijk is dat het hof meende dat de beslissing om geen hoger beroep in te stellen in redelijkheid niet navolgbaar zou zijn, omdat die beslissing berustte op het oordeel dat onvoldoende wettig en overtuigend bewijs voorhanden was om tot een bewezenverklaring te komen en het hof niet heeft vastgesteld dat dit oordeel onjuist was.

Ten tweede wijzen wij op een uitspraak van 29 november 2024, waarin de Staat uit hoofde van onrechtmatige daad werd aangesproken omdat de Kroon geen gratie had verleend van een gevangenisstraf.<sup>9</sup> Dit verzoek om gratie was afgewezen, omdat het verlenen van gratie zou neerkomen op het doorkruisen van een bewuste keuze van de rechter. In dat verband was van belang dat het strafbare feit ten tijde van het veroordelende arrest van het hof in de strafzaak reeds was verjaard, maar dat de veroordeelde zich in cassatie niet op die verjaring had beroepen. De A-G bij de Hoge Raad had in zijn conclusie in de strafzaak op die verjaring gewezen, maar had ook overwogen dat de Hoge Raad eerder

had geoordeeld dat in een dergelijk geval geen aanleiding bestaat tot ambtshalve cassatie. De Hoge Raad heeft in de bewuste strafzaak vervolgens ook niet vanwege die verjaring ambtshalve gecasseerd. Aldus mocht bij de beoordeling van het gratieverzoek er ook van uitgegaan worden dat de Hoge Raad zulks bewust had besloten en kon dat verzoek, reeds om deze reden, worden afgewezen. Die afwijzende beslissing is daarmee ook niet onrechtmatig.

In de literatuur zijn nog enkele bijdragen verschenen naar aanleiding van rechtspraak die wij in onze vorige kroniek hebben besproken. Maes bespreekt in het *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade* de uitspraak van de Hoge Raad<sup>10</sup> over de aansprakelijkheid van de Staat voor falend toezicht op bemiddelaars bij interstatelijke adoptie.<sup>11</sup> In essentie kan Maes de inhoud van het arrest van de Hoge Raad volgen, maar zij bepleit aan het slot van haar bijdrage dat het hof na verwijzing, ondanks de terughoudende maatstaf die door de Hoge Raad is voorgeschreven, onder de concrete omstandigheden van het geval mogelijk toch tot een goed gemotiveerd oordeel zou kunnen komen dat de adoptiestichting en de Staat de op hun rustende taken (ook met de kennis van destijds) zouden hebben verzaakt. Het hof heeft dit arrest nog niet gewezen, zodat we dit oordeel afwachten. Signalerenswaardig is wel dat de rechtbank Den Haag op 16 oktober 2024 in een aantal soortgelijke gevallen, voortbouwend op het toetsingskader dat de Hoge Raad heeft gegeven, tot de conclusie is gekomen dat geen sprake was van falend toezicht.<sup>12</sup> Verder bespreekt Van der Hulle in het *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* het arrest van het hof Den Haag rondom het toestaan door de Minister van Buitenlandse Zaken van de levering van onderdelen van de F-35 straaljager aan Israël.<sup>13</sup> A-G Vlas heeft in zijn conclusie in de cassatieprocedure geoordeeld dat het arrest van het hof in stand kan blijven. Wij verwachten in onze volgende kroniek het arrest van de Hoge Raad te kunnen bespreken.

## 2.2 Bestuursrechter

*Titel 8.4 Awb – uitbreiding bevoegdheid.* In onze vorige kroniek besteedden wij aandacht aan het rapport *Verbreiding van bestuursrechtspraak* van de VAR-commissie Verruiming bevoegdheden bestuursrechter.<sup>14</sup> Daarin is een aantal voorstellen gedaan voor uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter, onder andere in schadezaken op grond van titel 8.4 van de Awb. In het novembernummer van *Overheid en Aansprakelijkheid* vraagt Polak, die in december afscheid heeft genomen als staatsraad in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) en hoogleraar Bestuursrecht in Leiden, aandacht vanuit “Den Haag” voor deze voorstellen. Die sluiten volgens hem goed aan bij

7 HR 6 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1136, over het rechtskarakter van een in een bestuursrechtelijke procedure gedane toezegging en HR 13 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1172, over schadevergoeding vanwege strafrechtelijk optreden.

8 HR 11 oktober 2024, ECLI:NL:HR:2024:1418.

9 HR 29 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1774.

10 HR 19 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:622 (*Adoptie Sri Lanka*).

11 K.L. Maes, ‘Fout of denkfout: aansprakelijkheidsvragen na adoptiemisstanden’, *TvVP* 2024, afl. 3, p. 49-64.

12 Rb. Den Haag 16 oktober 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:16503.

13 R. van der Hulle, ‘Overheidsaansprakelijkheid voor het buitenlands beleid: over politieke afwegingen, rechterlijke toetsingsmaatstaven en de levering van F-35-onderdelen’, *NTBR* 2024/26.

14 *Verbreiding van bestuursrechtspraak, Noodzaak en consequenties van een groeimodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming (VAR-reeks 171)*.

het gedachtegoed van Omtzigt om de positie van de burger die bij de rechter tegen overheidshandelen opkomt, te verbeteren. Polak doelt dan op het voorstel om de bevoegdheid van de bestuursrechter te verruimen met feitelijk overheidshandelen dat “in voldoende verband staat” tot een appellabel besluit, zoals waarschuwingen, toezichtshandelingen, het verstrekken van informatie, bestuurlijke rechtsoordelen, het verwerken van gegevens en feitelijke handelingen ter voorbereiding of uitvoering van een besluit. Deze verruiming zou volgens de VAR-commissie moeten doorwerken in de reikwijdte van de verzoekschriftprocedure van titel 8.4 Awb. Als men in Den Haag werk wil maken van de verbetering van de positie van de burger in zijn relatie tot het bestuur, zou men er goed aan doen de voorstellen van de VAR-commissie meer prioriteit te geven dan de voorstellen waar het kabinet in het regeerprogramma op inzet, aldus Polak.<sup>15</sup>

*Titel 8.4. Awb – schade door gegevensverwerking.* Op 17 juli 2024 heeft de Afdeling zich opnieuw uitgesproken over haar bevoegdheid ten aanzien van beweerdelijke onrechtmatige verstrekking of verwerking van gegevens door bestuursorganen. De uitspraak is een vervolg op de reeks van uitspraken van 1 april 2020 die in de voorjaarskroniek van 2020 zijn besproken.<sup>16</sup> In die uitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat dezelfde rechter die oordeelt over beslissingen van bestuursorganen op een verzoek als bedoeld in artikelen 15 tot en met 22 AVG, ook kan worden verzocht om vergoeding van daarmee in verband staande schade. Dat geldt ook als de beslissing op dat AVG-verzoek voor rechtmatig moet worden gehouden en het dus gaat om schade als gevolg van de gegevensverwerking zelf, dus alleen van feitelijk handelen. Deze lijn geldt echter wel alleen in zaken waarop titel 8.4 Awb van toepassing is. De Afdeling heeft in haar uitspraken van 1 april 2020 namelijk aangesloten bij de bedoeling van de wetgever bij de invoering van titel 8.4 Awb en artikel 34 Uitvoeringswet AVG.

De Afdeling trekt deze lijn door in haar uitspraak van 17 juli 2024. Daarin stond een gegevensverwerking door de Belastingdienst centraal, namelijk de opname van persoonsgegevens in de Fraude Signalerings Voorziening (hierna: de FSV). De appellant in deze zaak had de Belastingdienst verzocht om schadevergoeding voor de schade die hij vanaf 2012 had geleden door de registratie van zijn gegevens in de FSV. Dat verzoek kwam uiteindelijk bij de bestuursrechter terecht als een verzoek in de zin van titel 8.4 Awb. De rechtbank wees het verzoek op inhoudelijke gronden af. De Afdeling oordeelt in hoger beroep echter dat de bestuursrechter niet bevoegd is, omdat het hier gaat om handelingen van de Belastingdienst waarop volgens het overgangsrecht bij de Wns nog steeds het recht van vóór 1 juli 2013 van toepassing is.<sup>17</sup>

Ook de (oude) weg van artikel 8:73 Awb is afgesloten, omdat niet aan het vereiste van processuele connexiteit is voldaan. De bestuursrechter is immers niet bevoegd ten aanzien van zuiver feitelijke gegevensverwerking, maar alleen ten aanzien van een besluit op een AVG-verzoek. De verruiming die de Afdeling heeft ingezet met de uitspraken van 1 april 2020 blijft dus alleen gelden voor zaken waarop titel 8.4 Awb van toepassing is, dus op gegevensverwerkingen door andere bestuursorganen dan die van de Belastingdienst.

*Onzelfstandig schadebesluit.* Opnieuw een vervolg op onze vorige kroniek. Daarin wezen wij op de conclusie die de voorzitter van de Afdeling aan A-G Snijders had gevraagd over de gevolgen van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel, in het bijzonder over de situatie dat een toezegging of gerechtvaardigde verwachting niet kan worden gehonoreerd, maar een schadevergoeding in beeld komt. Die conclusie is verschenen op 21 augustus 2024.<sup>18</sup> Hierin adviseerde Snijders dat – bij de bestuursrechter – alleen de zogenoemde dispositieschade voor vergoeding in aanmerking komt, dus de schade die is geleden omdat is gehandeld naar het gewekte vertrouwen, zoals gemaakte kosten. Voor de vergoeding van het positieve belang, waarmee een persoon financieel in de positie zou worden gebracht waarin het vertrouwen of de toezegging was nagekomen, moet men zich tot de civiele rechter wenden.<sup>19</sup> De grondslag voor de vergoeding van de dispositieschade kan volgens Snijders alleen het vertrouwensbeginsel zelf zijn. Verder moet de schadevergoeding volgens hem worden opgenomen in het schadeveroorzakende besluit, dus het besluit waarbij het vertrouwen niet wordt gehonoreerd. De definitieve herinvoering van het onzelfstandige schadebesluit is dus waar Snijders voor pleit. Snijders acht het wel mogelijk dat het materiële (schadeveroorzakende) besluit rechtmatig wordt bevonden, los van het onderdeel van het besluit over de (hoogte van de) schadevergoeding. Wij vragen ons af of Snijders, met de door hem geopperde “knip” in het besluit, aanneemt dat het gaat om afzonderlijke besluitonderdelen waarop artikel 6:13 Awb van toepassing is en dat het daarom mogelijk is om alleen over de schadevergoeding (door) te procederen. In zaken waarin wel een schadevergoeding is vastgesteld, kunnen wij dat volgen. Dan kan de discussie over de hoogte van de schadevergoeding worden doorgeschoven zoals dat ook gebeurt bij schending van het égalitébeginsel. In zaken waarin juist geen schadevergoeding is vastgesteld, kan de rechter niet anders dan het materiële besluit geheel vernietigen, omdat daarbij niet is beslist over de vergoeding van (eventuele) dispositieschade. Dan pas begint de (discussie over) de begroting van de dispositieschade, die ook bij schending van het vertrouwensbeginsel bewerkelijk en tijdrovend kan zijn. Ook in zo'n geval zou volgens ons, net zo goed als bij schending van het égalitébeginsel, ruimte moeten bestaan om een en ander

15 J.E.M. Polak, ‘Haagse aandacht voor Verbreding van de bestuursrecht-spraak gevraagd!’, *O&A* 2024/61.

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

17 Art. V lid 2 Wns.

18 Concl. A-G Snijders 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420.

19 De ABRvS heeft dit bevestigd in een uitspraak van 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4384, rov. 13.2, maar heeft daarbij niet verwezen naar de conclusie.

door te schuiven naar een zelfstandig schadebesluit en om in het schadeveroorzakende besluit alleen te bepalen dát dispositieschade wordt vergoed. Als dat niet mogelijk zou zijn, verwachten wij dat het schadeveroorzakende besluit, waarmee (aangezien er reden is het vertrouwen te schenden) algemene belangen of belangen van derden zullen zijn gediend, onnodig zal vertragen. Over de conclusie van Sniijders is inmiddels ook een tweetal bijdragen verschenen, beide in *O&A*, van Kortmann en van Van Triet.<sup>20</sup> Kortmann ziet vanuit rechtseenheid problemen in de keuze voor het vertrouwensbeginsel als grondslag voor de schadeplichtigheid, terwijl het besluit waarmee het vertrouwen wordt geschonden na een belangenafweging voor rechtmatig wordt gehouden. Het zou volgens hem goed zijn om nog eens te kijken naar de onrechtmatige daad als grondslag voor schadevergoeding. We zijn wel opgeschoten, maar niet uitgedacht, zo sluit hij zijn bijdrage af.

Het is nog onduidelijk of de Afdeling de conclusie van Sniijders gaat volgen. In haar uitspraak van 22 januari 2025, in de zaak waarin de conclusie is gegeven, kwam de Afdeling aan dit alles niet toe, omdat er volgens de Afdeling maar in een heel korte periode gerechtvaardigd vertrouwen heeft bestaan, maar in die periode geen kosten zijn gemaakt.<sup>21</sup>

*Onrechtmatigheid – formele rechtskracht.* In onze vorige kronieken bespraken wij de conclusie van A-G Pauwels en het daaropvolgende arrest van de Hoge Raad van 17 november 2023, waaruit volgt dat de formele rechtskracht alleen wordt doorbroken als de onrechtmatigheid van een besluit is erkend vóórdat de bezwaar- of beroepstermijn is verstreken. Wij wezen in de voorjaarskroniek ook op een uitspraak van de Afdeling van 10 juli 2024, waarin de vraag speelde of de heroverweging van een onherroepelijk geworden besluit de formele rechtskracht ervan kan doorbreken. De Afdeling liet expliciet in het midden of zij de Hoge Raad hierin volgt, maar oordeelde dat het besluit niet was herroepen of ingetrokken en de onjuistheid of onrechtmatigheid van dat besluit expliciet noch impliciet was erkend. Er was dus überhaupt geen sprake van een erkenning van onrechtmatigheid, waardoor de vraag of een posterieure erkenning tot doorbreking van de formele rechtskracht kan leiden, niet wordt beantwoord. De Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) bewandelt dezelfde route in een uitspraak van 25 september 2024 over de herziening van een IVA-uitkering na een eerdere (onherroepelijke) weigering.<sup>22</sup> Omdat het herzieningsbesluit is gebaseerd op nieuwe medische informatie, is het oorspronkelijke besluit niet onrechtmatig. Ook de CRvB laat dus in het midden of een posterieure erkenning, in de vorm van een herziening, überhaupt tot doorbreking van de formele rechtskracht

kan leiden.<sup>23</sup> In de lijn van de Hoge Raad is alleen het tijdstip van de erkenning relevant. Omdat een herziening naar zijn aard na de bezwaar- en beroepstermijn plaatsvindt, zou ook zo'n herziening, waarbij de onrechtmatigheid dus wel wordt erkend, volgens de lijn van de Hoge Raad niet kunnen leiden tot doorbreking van de formele rechtskracht. De Afdeling en de CRvB laten zich daar vooralsnog dus niet over uit. Wellicht zijn zij er nog niet over uit of een herziening waaruit volgt dat het oorspronkelijke besluit "naar toen" onjuist was en een bezwaar of beroep daartegen destijds waarschijnlijk geslaagd was, wel tot doorbreking van de formele rechtskracht kan leiden. We zullen het antwoord op die vraag moeten afwachten.

Rondom de (doorbreking van de) formele rechtskracht signaleren wij ook nog een bijdrage van Sluysmans en Krijvenaer aan het *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht*.<sup>24</sup> Zij bespreken de prejudiciële antwoorden van de Hoge Raad uit 2019 over de Groningse mijnbouwschade<sup>25</sup> en een tweetal vonnissen van de rechtbank Rotterdam en de rechtbank Overijssel over de kinderopvangtoeslagenaffaire, in welke prejudiciële antwoorden en vonnissen de formele rechtskracht niet werd tegengeworpen.<sup>26</sup> Deze antwoorden en vonnissen hebben wij ook in eerdere kronieken besproken.<sup>27</sup> Uit deze voorbeelden concluderen Sluysmans en Krijvenaer dat vastgesteld kan worden dat de rechtspraak meebeweegt met een veranderend perspectief waarin er meer oog lijkt te zijn voor de potentieel onevenredige gevolgen van een besluit en dat het leerstuk van de formele rechtskracht burgervriendelijker wordt toegepast. Wij aarzelen of deze conclusie op basis van deze voorbeelden mag worden getrokken.<sup>28</sup> Het ging immers om formele rechtskracht inzake de gaswinning in Groningen en de kinderopvangtoeslagenaffaire, en dat zijn uitzonderlijke situaties. Uit de antwoorden van de Hoge Raad inzake Groningen blijkt ook niet dat algemene gelding was bedoeld, terwijl de vonnissen van de rechtbank Rotterdam en Overijssel in de literatuur scherp zijn bekritiseerd en daartegen ook geen hoger beroep is ingesteld.<sup>29</sup>

20 C.N.J. Kortmann, 'Het vertrouwensbeginsel als zelfstandige bron van verbintenissen. Een annotatie van de conclusie van staatsraad A-G Sniijders over schadevergoeding na schending van gerechtvaardigd vertrouwen', *O&A* 2024/41 en N. van Triet, 'Schadevergoeding bij schending van het vertrouwensbeginsel', *O&A* 2024/38.

21 ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213 (*B&W Bergen/X*).

22 CRvB 25 september 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1854 (*UWV/X*).

23 In het verleden achtte de CRvB een posterieure erkenning in ieder geval wel relevant, evenals het Cbb. Zie (o.a.) daarover de noot van J.A.F. van der Grinten bij het arrest van de HR van 17 november 2023, *O&A* 2024/26.

24 J.A.M.A. Sluysmans & D. Krijvenaer, 'Verzachting van de formele rechtskracht. Hoe de civiele rechter meer maatwerk lijkt te leveren', *NTBR* 2024/21.

25 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.8.2, *NJ* 2020/391, m.nt. J. Spier (*Groningse aardbevingsschade*).

26 Rb. Rotterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3475 en Rb. Overijssel 25 april 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:1459. Zie hierover ook M.K.G. Tjepkema & N. van Triet, 'De burgerlijke rechter en de toeslagenaffaire: de vonnissen van de rechtbanken Rotterdam en Overijssel onder de loep', *O&A* 2023/29, p. 122 en A.T. Marseille, 'De juridisering van de afwikkeling van de toeslagenaffaire', *AA* 2023, afl. 7/8, p. 663-669.

27 T.W. Franssen & S.A.L. van de Sande, 'Overheidsaansprakelijkheid', *NTB* 2020/4, p. 26 e.v. en T.W. Franssen, I.M. van der Heijden & J.S. Procee, 'Overheidsaansprakelijkheid', *NTB* 2024/45, p. 67 e.v.

28 Zie ook T.W. Franssen & S.A.L. van de Sande, 'Overheidsaansprakelijkheid', *NTB* 2020/4, p. 27.

29 Zie hierover ook M.K.G. Tjepkema & N. van Triet, 'De burgerlijke rechter en de toeslagenaffaire: de vonnissen van de rechtbanken Rotterdam en Overijssel onder de loep', *O&A* 2023/29, p. 122 en A.T. Marseille, 'De juridisering van de afwikkeling van de toeslagenaffaire', *AA* 2023, afl. 7/8, p. 663-669.

*Schade – immateriële schade, redelijke termijn.* Een nieuwe loot aan de stam over de schadevergoeding voor overschrijding van de redelijke termijn is de beslissing dat de bestuursrechter in boetezaken voortaan ambtshalve zal toetsen of de redelijke termijn is overschreden. Dit oordeelde de Afdeling in een uitspraak van 20 november 2024.<sup>30</sup> In boetezaken begint de redelijke termijn te lopen bij het voor-nemen tot boeteoplegging en mag deze procedure maximaal vier jaar duren.<sup>31</sup> Bij overschrijding van deze termijn wordt de boete gematigd. De bestuursrechter zal dit dus steeds uit eigen beweging moeten beoordelen en toepassen; partijen hoeven dus niet meer op zijn minst te stellen dat de procedure (te) lang duurt. Verder heeft de Hoge Raad op 27 september 2024 de prejudiciële vragen van het hof 's-Hertogenbosch beantwoord over de maximering van de schadevergoeding voor overschrijding van de redelijke termijn in WOZ-zaken.<sup>32</sup> Het gaat daarbij om zaken van vóór de wijziging van de Wet WOZ en Wet op de bpm per 1 januari 2024. De Hoge Raad houdt voor die "oude" zaken vast aan het tarief van € 500 per halfjaar waarmee de termijn is overschreden, ook als het financiële belang bij de procedure klein is. Aan dat laatste wordt al tegemoetgekomen door de verhoging van de bagatelgrens van € 15 naar € 1.000, die wij in de voorjaarskroniek bespraken. Daardoor wordt in zaken waarin de "inzet" maximaal € 1.000 bedraagt, volstaan met de constatering dat de redelijke termijn is overschreden en wordt dus geen vergoeding meer toegekend. Voor zaken waarin de redelijke termijn na 1 januari 2024 is overschreden, geldt de Wet herwaardering proceskostenvergoeding WOZ en bpm, die wij in onze vorige kronieken vermeldden. In die zaken geldt (wel) een gemaximeerde schadevergoeding van € 50 per halfjaar dat de termijn is overschreden.<sup>33</sup>

### 3. Rechtmatige overheidsdaad

#### 3.1 Schadeloosstelling wegens onteigening

Gedurende de kroniekperiode heeft de Hoge Raad geen arresten gewezen over het onteigeningsrecht. Voor de lagere rechtspraak verwijzen wij de geïnteresseerde lezer naar de kroniek van Hagelaars over de schadeloosstelling bij onteigening<sup>34</sup> en de kroniek van Van Delden over de Kroonbesluit-

ten.<sup>35</sup> Voorts blijft de Omgevingswet de pennen in beweging brengen. Zo verschenen deze kroniekperiode bijdragen van Sluysmans en Krijvenaar,<sup>36</sup> en van Valk<sup>37</sup> over onteigenen onder de Omgevingswet. Wij blijven de hoop uitspreken dat wij de komende (of die daarna) kroniekperiode de eerste rechtspraak kunnen bespreken.

#### 3.2 Nadeelcompensatie/tegemeetkoming in planschade

*Omgevingswet.* In de kroniek van februari 2024 signaleerden wij al dat de regering een besluit in voorbereiding had voor het heffen van leges als bedoeld in artikel 4:128 lid 1 Awb. Inmiddels kunnen wij melden dat per 1 januari 2025 het Besluit vaststelling recht nadeelcompensatie bestuursorganen centrale overheid in werking is getreden. Dit besluit maakt het voor bestuursorganen die tot de centrale overheid behoren mogelijk om leges van maximaal € 300 te heffen van een aanvrager om nadeelcompensatie. Die leges moeten binnen vier weken worden betaald. Wijst het bestuursorgaan het verzoek vervolgens toe, dan worden de leges terugbetaald. Anders in principe niet.<sup>38</sup>

*Doorschuiven.* Recent kwam in het nieuws dat in 2026 voorlopig de laatste Grand Prix in Zandvoort wordt verreden.<sup>39</sup> Dit evenement eindigt echter niet zonder ook relevante nadeelcompensatiejurisprudentie achter te laten en wel twee uitspraken van 6 november 2024.<sup>40</sup> Beide uitspraken gaan over de vraag wanneer het bestuursorgaan het al dan niet toekennen van nadeelcompensatie kan 'doorschuiven' naar een aparte nadeelcompensatieprocedure. De Afdeling overweegt dat dit kan, tenzij de besluiten zodanige schade bij de benadeelde veroorzaken dat het belang van de benadeelde zwaarder zou moeten wegen dan het belang dat is gediend bij het nemen van de verkeersbesluiten. Dat kan het geval zijn als de besluiten ertoe leiden dat het bedrijf niet meer rendabel kan worden geëxploiteerd of de continuïteit van de bedrijfsvoering onvoldoende is verzekerd, aldus de Afdeling.<sup>41</sup> In dit geval stelde Parnassia schade te lijden vanwege de voor de Grand Prix noodzakelijke verkeersbesluiten. De Afdeling constateert echter dat de gestelde jaarlijks terugkerende schade van ca. € 28.000 niet dusdanig is dat van Parnassia niet kan worden gevergd dat zij een apart schadeverzoek indient. Hieraan doet niet af dat de betreffende gemeenten geen aparte nadeelcompensatieverordening hebben, omdat Parnassia ook zonder zo'n regeling een zuiver schadebesluit kan uitlokken. Ook speelt mee dat de provincie de schadeverzoeken zal

30 ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4761 (*B&W Amsterdam/X*).

31 In andere zaken begint de termijn te lopen bij de ontvangst van het bezwaarschrift (ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2312).

32 HR 27 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1299 (*Heffingsambtenaar Vught/X*).

33 In de eerste zaak waarin deze wet van toepassing is die bij de Hoge Raad voorligt, is inmiddels een conclusie verschenen van A-G Wattel (PHR 25 oktober 2024, ECLI:NL:PHR:2024:1118). Wattel concludeert dat in hoger beroep, als de belanghebbende (alleen) verweer voert tegen een hoger beroep van de inspecteur of het college van B en W, en het dus niet de belanghebbende zelf is die doorprocedeert, niet de factor 0,1, maar een factor 0,25 moet worden toegepast op de proceskostenvergoeding, evenals in de situatie dat de belanghebbende (in eerste aanleg) materieel (op andere punten dan alleen de overschrijding van de redelijke termijn) in het gelijk wordt gesteld. De hoogte van de schadevergoeding komt in deze conclusie niet aan bod.

34 J. Hagelaars, 'Kroniek schadeloosstelling bij onteigening', *Praktijkblad Grondzaken en Gebiedsontwikkeling* 2024/63.

35 A.P. van Delden, 'Het administratieve onteigeningsrecht in het eerste halfjaar van 2024', *Praktijkblad Grondzaken en Gebiedsontwikkeling* 2024/53.

36 J.A.M.A. Sluysmans & D. Krijvenaar, 'Onteigenen en gedogen onder de Omgevingswet, over losse eindjes en (waarschijnlijk) onbedoelde consequenties', *TBR* 2024/161.

37 W.L. Valk, 'De elimineringsregel in de Omgevingswet', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2024/7/8.

38 Zie art. 4:129 lid 1 sub c Awb.

39 'De Dutch Grand Prix stopt: formule 1 verdwijnt na 2026 uit Zandvoort', *NOS* 4 december 2024.

40 ABRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4493 en ABRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4494.

41 De ABRvS verwijst hierbij naar haar uitspraken van 23 september 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA42210 en 3 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0427.

coördineren en elk jaar een nieuw verzoek kan worden ingediend voor de jaarlijks terugkerende schade.

*Vergewisplicht deskundigheid.* De afgelopen jaren heeft de Afdeling een aantal uitspraken gewezen over de vereiste onafhankelijkheid van in planschade- en nadeelcompensatiegeschillen in te schakelen deskundigen.<sup>42</sup> Dit onderwerp bespreken wij aan het slot van deze kroniek ook nog in het kader van de versterkingsoperatie in Groningen. Ook de vraag of de onafhankelijke deskundigen over voldoende deskundigheid beschikten, kwam vaak aan de orde. Duidelijke regels hieromtrent ontbraken echter. Een tweetal uitspraken van 24 juli 2024 brengt hierin verandering.<sup>43</sup> De overwegingen stellen bestuursorganen, zoals de Afdeling expliciet overweegt, in staat om zich voorafgaand aan de inschakeling van de deskundige te vergewissen van de deskundigheid. Een taxateur beschikt in ieder geval over voldoende deskundigheid indien hij lid is van een relevante beroepsorganisatie, te weten:

“(...) een organisatie met leden die beroepsmatig taxaties uitvoeren, ook in planschadezaken, voor het lidmaatschap eisen stelt aan opleiding en ervaring op het gebied van taxeren, vereist dat haar leden aantoonbaar hun taxatiekennis en -ervaring op peil houden en die voorziet in tuchtrecht voor haar leden.”<sup>44</sup>

Vervolgens is relevant of de taxateur in de juiste hoedanigheid lid is van de beroepsorganisatie. Dat is het geval als uit het lidmaatschap volgt dat de taxateur beschikt over de kennis, kunde en ervaring die nodig is om de onroerende zaak in de voorliggende planschadezaak te taxeren. Kwalificeert de taxateur niet als zodanig, dan kan de taxateur zijn deskundigheid onderbouwen met een deskundigheidsverklaring. Met die verklaring motiveert de taxateur waarom hij objectief en controleerbaar beschikt over de juiste ervaring en deskundigheid om de betrokken onroerende zaak te taxeren. Bij de voorgenomen inschakeling van de deskundige vermeldt het bestuursorgaan vervolgens of de deskundige in de juiste hoedanigheid lid is van een relevante beroepsorganisatie, dan wel voegt de deskundigheidsverklaring toe. Dit stelt de aanvrager in staat om eventuele kanttekeningen bij de deskundigheid gelijk naar voren te brengen. Doet hij dit niet, dan ligt voor de hand dat dit in een later stadium in beginsel niet meer kan. Wat ons betreft, schept de Afdeling hiermee een duidelijk kader voor bestuursorganen (en de rechter) om de deskundigheid van de in te schakelen taxateur te beoordelen. Dit voorkomt discussie hierover in een la(a)t(er) stadium van de procedure, hetgeen uiteindelijk alleen maar bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming. Overigens lijkt het erop dat de Afdeling hiermee de eisen wel aanscherpt ten opzichte van hetgeen gebruikelijk is in de praktijk, aangezien in beide uitspraken de ingeschakelde taxateur niet voldoet aan de gestelde vereisten.

42 Zie bijv. ABRvS 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:140. Zie ook ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, onder 8.2.

43 Zie ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3022, daarna ga ik in op ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2983.

44 Zie r.o. 24.

*Reformatio in peius.* Indiening van een bezwaar of beroep mag er in principe niet toe leiden dat men in een slechtere positie komt te verkeren ten opzichte van de situatie dat geen bezwaar zou zijn gemaakt; het verbod op reformatio in peius. Dit is alleen anders als het bestuursorgaan ook zonder het bezwaar bevoegd zou zijn tot een nadelige wijziging van het primaire besluit. In de procedure die leidde tot de uitspraak van 20 november 2024 concludeerde de Afdeling dat het college van B en W van de gemeente Leiden ten onrechte de eerder verleende tegemoetkoming in planschade weer had ingetrokken.<sup>45</sup> Daartoe toetst de Afdeling of het college, het bezwaar weggedacht, bevoegd zou zijn geweest om het besluit tot verlening van planschade weer in te trekken. Dat kan als achteraf blijkt dat de vergoeding onterecht is toegekend. Die bevoegdheid wordt echter begrensd door onder andere het rechtszekerheidsbeginsel. Van schending van dat beginsel is geen sprake indien de verzoeker onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt en het verstrekken van juiste informatie of gegevens tot een ander besluit had geleid.<sup>46</sup> Hier concludeert de Afdeling dat het niet aan appellant viel te verwijten dat het besluit berustte op onjuiste informatie, althans dat als appellant dit had moeten begrijpen, hetzelfde gold voor het college. Het college was dus zonder bezwaar niet bevoegd tot intrekking van de toegekende planschade, zodat hij dat ook niet in bezwaar was.

### 3.2.2 Vergelijking juridische regimes

Met een dertiental uitspraken heeft de Afdeling net voor kerst een eind gemaakt aan een groot aantal planschade-procedures vanwege de realisatie van de Zalmhaventoren in het centrum van Rotterdam.<sup>47</sup> Planschadeuitspraken vanwege grootschalige binnenstedelijke bouwprojecten zijn vrij zeldzaam, reden waarom wij een aantal relevante overwegingen bespreken. Allereerst betoogde de ontwikkelaar van de Zalmhaventoren, die de verschuldigde planschade moest betalen, dat op een bepaald moment een toename van bijvoorbeeld lichte hinder of extra aantasting van de privacy niet tot extra meetbaar planologisch nadeel leidt. De Afdeling gaat hieraan voorbij, omdat als vaststaat dat sprake is van een verslechtering van een bepaalde hinderfactor, er sprake is van een planologisch nadeel. Of dat vervolgens leidt tot een waardevermindering, moet uit de taxatie blijken. Verder betoogde de ontwikkelaar dat realisatie van wolkenkrabbers leidt tot een prijsopdrijvend effect van omliggende objecten, hetgeen de waardevermindering (deels) zou mitigeren. De Afdeling verwerpt dat betoog, althans de gestelde omvang van de waardevermeerdering,<sup>48</sup> omdat voor de verrekening van planologische voordelen met nadelen alleen plaats is

45 Zie ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4734.

46 De ABRvS verwijst hier naar de uitspraak van 3 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2720, r.o. 2.5.1. Zie bijv. ook ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4769, over de intrekking van een besluit tot betaling van wettelijke rente over toegekende planschade.

47 Zie ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5369, ECLI:NL:RVS:2024:5378, ECLI:NL:RVS:2024:5381, ECLI:NL:RVS:2024:5379, ECLI:NL:RVS:2024:5382, ECLI:NL:RVS:2024:5407, ECLI:NL:RVS:2024:5408, ECLI:NL:RVS:2024:5411, ECLI:NL:RVS:2024:5412, ECLI:NL:RVS:2024:5380, ECLI:NL:RVS:2024:5426, ECLI:NL:RVS:2024:5425 en ECLI:NL:RVS:2024:5424.

48 In deze zaak was de StAB ingeschakeld en die constateerde ook enige positieve waardeontwikkeling vanwege de realisatie van de Zalmhaventoren.

als dat voordeel door hetzelfde bestemmingsplan is veroorzaakt. In dit geval was niet vast komen te staan dat de door de ontwikkelaar gestelde positieve effecten niet al eerder dan door de vaststelling van het schadeveroorzakende bestemmingsplan waren ontstaan en dus niet (geheel) aan deze ontwikkeling konden worden toegeschreven.

Een andere uitspraak over de vergelijking van juridische regimes ging over een (buitenplanse) omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik om arbeidsmigranten te huisvesten in een loods in het buitengebied. Dit leidde tot discussie over het antwoord op de vraag of bij de bepaling van het planologisch nadeel ook rekening moest worden gehouden met het gebruik van de buitenruimte bij de loods. De vergunning zag alleen op het gebruik van de loods, maar de Afdeling overwoog dat de huisvesting van arbeidsmigranten in de loods logischerwijs ook tot een intensiever gebruik zal leiden van de daarbij behorende buitenruimte. Bij de bepaling van het planologisch nadeel moet dus ook rekening worden gehouden met nadeel voortvloeiend uit het gebruik van de buitenruimte, aldus de Afdeling.<sup>49</sup>

De herinrichting van de Sallandweg te Rotterdam en de daarmee verband houdende realisatie van een busbaan bracht een omwonende ertoe een planschadeverzoek in te dienen vanwege waardevermindering. Het college wees het verzoek af, omdat ter plaatse voorheen alleen de bouwverordening gold en die verordening amper beperkingen stelde aan bebouwing of gebruik. De Afdeling acht dat echter onterecht.<sup>50</sup> De raad van de gemeente had namelijk, in strijd met haar wettelijke plicht, verzuimd om na het vervallen van de voorheen geldende uitbreidingsplannen een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Had de raad dat wel gedaan, dan had een beperkter planologisch regime gegolden, of had de eigenaar bij vaststelling van het bestemmingsplan een planschadeverzoek kunnen indienen. Daarom mocht het college niet volstaan met een vergelijking met de bouwverordening. Interessant is daarbij dat de Afdeling onder meer verwijst naar de uitspraak van 9 april 2008 over een nadeelcompensatieverzoek bij Schiphol.<sup>51</sup> Ook daar was in strijd met een wettelijke plicht niet eerder een nieuw planologisch regime vastgesteld, zodat het Schadeschap Schiphol niet mocht volstaan met de gebruikelijke vergelijking tussen opvolgende regimes.<sup>52</sup>

De Afdeling geeft vervolgens geen aanwijzingen hoe het college de planologische vergelijking wel moet uitvoeren. Mogelijk ligt een vergelijking met de voorheen geldende uitbreidingsplannen in de rede. Het college zou ook kunnen volstaan met een vergelijking tussen de feitelijke situatie en het nieuwe planologische regime, zeker als vergelijking met de uitbreidingsplannen niet goed meer mogelijk is.

De afgelopen tijd heeft de Afdeling een aantal uitspraken gewezen over de relevantie van gezondheidsrisico's voor de planologische vergelijking.<sup>53</sup> De benadering van de Afdeling komt erop neer dat pas met mogelijke negatieve gezondheidseffecten rekening dient te worden gehouden als een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht bestaat op de peildatum dat die effecten zich (kunnen) voordoen. In de uitspraak van 24 juli 2024 overweegt de Afdeling dat een dergelijk inzicht (nog) niet bestaat waar het gaat om gezondheidseffecten voor omwonenden van geitenhouderijen.<sup>54</sup> Dit kan veranderen in de toekomst, maar op de betreffende peildatum kon hiermee nog geen rekening worden gehouden. Ook overweegt de Afdeling in deze uitspraak dat de voorlopige voorziening die in de hoofdzaak bij de vernietiging van het voorgaande bestemmingsplan was getroffen, geen deel uitmaakt van het voorheen geldende planologische regime.<sup>55</sup>

Bij de planologische vergelijking moet in principe worden uitgegaan van de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden van de gronden. Als het gaat om verschillende schadefactoren, zoals vermindering van privacy en een beperking van uitzicht, moet bij die meest ongunstige invulling steeds worden uitgegaan van dezelfde invulling. Wat dan de meest ongunstige invulling is, hangt af van het relatieve gewicht van de schadefactoren. In de uitspraak van 17 juli 2024 geeft de Afdeling aan de hand van een voorbeeld aan hoe een bestuursorgaan hieraan invulling moet geven.<sup>56</sup> Hier ging het concreet om een bestemmingsplan over de aansluiting op de A28. Daarbij was de meest ongunstige invulling dat op- en afritten kwamen te vervallen, terwijl het college had onderzocht of de op- en afritten onder het nieuwe plan nog mogelijk waren. Dat zou de meest gunstige invulling zijn, zodat die vergelijking onjuist is. Het college had moeten onderzoeken of de mogelijkheden van het verdwijnen van de op- en afritten in het oude en nieuwe regime van elkaar verschilden en dat verschil leidde tot een nadeligere situatie voor de aanvrager. Uiteindelijk baat dit de aanvrager niet, omdat het college vervolgens de juiste vergelijking maakt en constateert dat in beide gevallen de op- en afritten konden verdwijnen. Daarmee is dus geen planologisch nadeel ontstaan, ook niet omdat, zoals de Afdeling oordeelt, het vervallen van de op- en afrit weliswaar onwaarschijnlijk was, maar niet met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was uitgesloten.<sup>57</sup>

### 3.2.3 Risicoaanvaarding

In deze kroniekperiode verscheen een aantal uitspraken omtrent risicoaanvaarding die grotendeels een bevestiging inhouden van bestaande rechtspraak, maar niettemin het signaleren waard zijn. Zo oordeelt de Afdeling dat een verkoop onder bijzondere titel tussen familieleden niet zonder meer

49 ABRvS 28 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3483.

50 ABRvS 28 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3501. Zie hierover ook de noot van Nijmeijer in AB 2024/293.

51 ABRvS 9 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC9040.

52 Zie ook de uitspraken ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:572, r.o. 9.1 en 9.2, en ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1916, r.o. 4.1. Zie voor een onjuiste toepassing van dit uitgangspunt de uitspraak ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1314.

53 Zie o.m. ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2224 en de noot bij die uitspraak van Procee & Jager in *Bouwrecht* 2024/49.

54 Zie ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3002. Onder verwijzing naar de uitspraken van ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:581 en ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3555.

55 Zie r.o. 8.6.

56 Zie ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2904.

57 Zie ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2904, r.o. 14.1 en 14.2.



gelijk valt te stellen met een verkrijging onder algemene titel. Dat geldt zeker nu de transactie onder zakelijke voorwaarden en op vrijwillige basis heeft plaatsgevonden.<sup>58</sup> Ook doorbreekt een raadsnotie waarin het college wordt verzocht de ontwikkeling van een ontsluitingsweg te pauzeren de voorzienbaarheid niet, omdat uit de motie niet blijkt dat de raad afstand neemt van het voornemen zelf.<sup>59</sup> De Afdeling bevestigt in deze uitspraak ook dat het voornemen een groot infrastructureel werk te realiseren meebrengt dat daarmee samenhangende en logischerwijs te verwachten infrastructurele aanpassingen ook voorzienbaar zijn.<sup>60</sup> Een appellant die aan de reactienota op de ingediende zienswijze het vertrouwen ontleende dat zijn bouwvlak in het nieuwe bestemmingsplan niet zou worden verkleind, kwam van een koude kermis thuis. De gemeente zou juist het ontwerp aanpassen aan de laatst verleende vergunning. Dat gebeurde ook, maar dat liet onverlet dat vervolgens ook het bouwvlak werd aangepast aan de bestaande bebouwing zoals eerder was aangekondigd. De appellant had dus ten onrechte geen pogingen gedaan om de extra bouwmogelijkheden te realiseren, hetgeen ertoe leidde dat het college hem terecht passieve risicoaanvaarding had tegengeworpen.<sup>61</sup>

*Subjectieve voorzienbaarheid.* Tot slot nog een tweetal uitspraken waarin de Afdeling de term “subjectieve voorzienbaarheid” introduceert. Voor het aannemen van risicoaanvaarding is doorgaans vereist dat op basis van een openbaar gemaakt concreet beleidsvoornemen rekening gehouden moest worden met de nadelige ontwikkeling. Uitspraken van 24 juli 2024 en 31 december 2024 leren echter dat ook als er geen openbaar gepubliceerd beleidsvoornemen is, maar vaststaat dat de aanvrager toch wist van het beleidsvoornemen, er ruimte kan bestaan om risicoaanvaarding aan te nemen. De Afdeling noemt dit “subjectieve voorzienbaarheid”.<sup>62</sup> Overigens is dit wel een nieuwe term, maar niet per definitie een nieuw leerstuk. In eerdere jurisprudentie kwamen al sporadisch vergelijkbare casusposities voor waarin de discussie over risicoaanvaarding niet werd gevoerd aan de hand van gepubliceerde concrete beleidsvoornemens, maar aan de hand van persoonlijke kennis van de aanvrager.<sup>63</sup> Wat in die gevallen echter ontbrak, is een algemeen kader en dat biedt de Afdeling nu met deze uitspraken.

Beide uitspraken leren echter ook dat niet snel sprake is van subjectieve voorzienbaarheid. Onvoldoende is dat er aanwijzingen zijn dat de aanvrager wist van het voornemen. Het moet zelfs “buiten twijfel” staan dat hij over wetenschap

van het voornemen beschikte.<sup>64</sup> In beide uitspraken kwam dat niet vast te staan, ook al waren er wel aanwijzingen dat de aanvrager wist van de voorgenomen ontwikkeling toen hij zijn woning kocht. In dat opzicht doet de benadering denken aan de vereiste bekendheid voor het aannemen van de verjaringstermijn van vijf jaar. Onvoldoende is dat vast komt te staan dat de benadeelde bekend had kunnen zijn met de schade en de veroorzaker daarvan. Het is noodzakelijk dat vast komt te staan dat de benadeelde het ook daadwerkelijk wist.<sup>65</sup>

Op grond van voorheen artikel 6.1 Wet natuurbescherming en thans artikel 15.53 Omgevingswet kunnen agrariërs (of andere benadeelden) aanspraak maken op de vergoeding van schade aangericht door in het wild levende dieren, de zogenaamde faunaschade. Gedeputeerde Staten verlenen deze vergoeding op aanvraag en elke provincie hanteert beleidsregels waarin allerlei voorwaarden en uitsluitingsgronden staan vermeld.

In een uitspraak van 24 augustus 2024 staat een specifieke uitsluitingsgrond van de Noord-Hollandse beleidsregel centraal.<sup>66</sup> Het gaat om de uitsluitingsgrond dat in de (erf-)pachtovereenkomst, op grond waarvan de aanvrager zijn bedrijf exploiteert, landbouwkundige beperkingen zijn opgenomen vanwege de natuurdoelstelling die op de gepachte gronden rust. De Afdeling plaatst de discussie in het licht van risicoaanvaarding en overweegt dat landbouwkundige beperkingen niet betekenen dat de (erf)pachter er ook rekening mee moet houden dat hij geen aanspraak kan maken op faunaschade. Dat is anders als uit de overeenkomst ook beperkingen voor de bestrijding van dieren voortvloeien, maar dat is niet het geval. Wel geeft de Afdeling Gedeputeerde Staten mee dat de landbouwkundige beperkingen van invloed zijn op de hoogte van de schade.

Overigens is opvallend dat de Afdeling de discussie plaatst in het licht van de risicoaanvaarding. Het gaat immers niet om ‘klassieke’ risicoaanvaarding, waarbij een concreet beleidsvoornemen is gepubliceerd waarmee de (erf)pachter bij het aangaan van de overeenkomst rekening kan houden. Het is eerder vergelijkbaar met de hierboven al besproken ‘subjectieve’ risicoaanvaarding, waarbij de (erf)pachter kennis heeft van het vergrote risico op faunaschade doordat hij geen of minder maatregelen kan nemen om de schade te beperken. Wat daar verder ook van zij, de uitsluitingsgrond in de Noord-Hollandse beleidsregel kan in dit geval niet de toets der kritiek doorstaan. Daarvoor is noodzakelijk dat de (erf-)pachtovereenkomst beperkingen bevat om faunaschade te bestrijden.

58 Zie ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3384.

59 Zie ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3385.

60 Zie r.o. 9.2 en 9.3 van voornoemde uitspraak.

61 Zie ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3598.

62 Zie ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3023 en ABRvS 31 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5465.

63 Bijv.: ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:554. Zie ook al: B.P.M. van Ravel, ‘Grenzen aan voorzienbaarheid, oratie Nijmegen 2005, p. 70 onder verwijzing naar ABRvS 6 februari 2002’, BR 2002/1047 (Waardevermindering Leeuwarderadeel).

64 Zie r.o. 31 van de uitspraak van 31 december 2024 en r.o. 9.12 van de uitspraak van 24 juli 2024.

65 O.m.: HR 9 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ4850, NJ 2012/193; HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM1688, NJ 2012/194 en HR 14 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3240.6

66 ABRvS 24 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2381.

### 3.2.4 *Schade en causaliteit*

Bij de vergoeding van inkomensschade vanwege (bijv.) tijdelijke infrastructurele werkzaamheden draait het doorgaans om de schade die is geleden tijdens de uitvoering. Onder omstandigheden kunnen die werkzaamheden ook tot schade leiden nadat de uitvoering is afgerond. Dit wordt na-ijlschade genoemd.<sup>67</sup> Dergelijke schade wordt echter niet snel toegerekend aan de werkzaamheden, zo leert de uitspraak van 21 augustus 2024.<sup>68</sup> De kwestie draaide om een kapsalon die werd geconfronteerd met de herinrichting van een trambaan. Daardoor was de salon tijdelijk minder bereikbaar. De curator van de inmiddels failliete kapsalon maakt in de ogen van de Afdeling onvoldoende aannemelijk dat de werkzaamheden ook na afronding zorgden voor een lagere omzet. De Afdeling achtte daarbij relevant dat de werkzaamheden kort hadden geduurd en de salon niet onbereikbaar was. Daarbij komt dat (kennelijk) personeelsleden waren vertrokken en het niet onaanneemelijk was dat dit had geleid tot een omzetzaling.

Ook in de al langlopende discussie rondom recreatiepark Breebonne te Maasbree wees de Afdeling een nieuwe uitspraak.<sup>69</sup> In de uitspraak van december 2018 had de Afdeling het college de opdracht gegeven om de inkomensschade vanwege de inwerkingtreding van het bestemmingsplan inzichtelijk te maken en het normaal maatschappelijk risico vast te stellen. Hierin is het college niet volledig geslaagd, zo blijkt uit deze uitspraak. Voor de praktijk is vooral van belang dat de Afdeling het uitgangspunt lijkt te accepteren dat de indeling in planschade van licht, middelzwaar en zwaar<sup>70</sup> niet toepasselijk is bij de waardering van objecten die hun waarde ontlenen aan het inkomen dat daarmee kan worden gegenereerd. Dat heeft er waarschijnlijk mee te maken dat, bijvoorbeeld, een vermindering van privacy automatisch een omzetzaling tot gevolg heeft en in dezelfde mate impact heeft op de waarde als die vermindering zou hebben bij een woonhuis. Ook is relevant dat de Afdeling aanneemt dat een gerealiseerde groene buffer niet maakt dat de geleden schade deels “anderszins verzekerd” is, omdat de buffer niet tot doel had om de schade te beperken, maar diende als natuurcompensatie. Om het geschil definitief te kunnen beslechten, schakelt de Afdeling de StAB in om alleen te beoordelen of de uitgevoerde taxatie met het oog op de geconstateerde schadefactoren aanvaardbaar is. Gelet op de lange looptijd van de procedure kan de StAB afzien van onderzoek ter plaatse en contact met partijen. Ook kan zij direct een definitief verslag uitbrengen. Dit alles met het oog op de gewenste snelle afdoening van dit al langlopende geschil.

In een eerdere kroniek bespraken wij de uitspraak van de Afdeling van 26 april 2022,<sup>71</sup> waarin de Afdeling, kort gezegd,

bepaalde dat ook bij gebonden beschikkingen, in dit geval de vaststelling van de ernst en spoedeisendheid van een bodemsanering, ruimte bestond om een verzoek om nadeelcompensatie in te dienen.<sup>72</sup> Wij gaven in die kroniek al aan niet in te zien hoe in deze zaak vervolgens tot een causaal verband zou kunnen worden geconcludeerd, aangezien het perceel in kwestie zowel vóór als na de gestelde schadeoorzaak was gelegen naast verontreinigde percelen van de gemeente en duidelijk was dat die alleen gesaneerd zouden worden als dat noodzakelijk zou zijn. De beslissing dat er geen noodzaak tot sanering bestond, heeft de feitelijke situatie dus niet veranderd. In de uitspraak van 31 juli 2024 oordeelt de Afdeling over het antwoord op de vraag of een causaal verband bestaat tussen de vaststelling dat sanering niet noodzakelijk is en de gestelde waardevermindering van het perceel.<sup>73</sup> Niet geheel verrassend komt ook de Afdeling nu tot de conclusie dat dit causaal verband ontbreekt. De gestelde waardevermindering komt namelijk door de aanwezige bodemverontreiniging zelf, niet de vaststelling van de ernst van de bodemverontreiniging of saneringsnoodzaak door het bestuursorgaan. Uit het overgelegde taxatierapport bleek ook niet dat de waardevermindering, zoals appellant stelde, was veroorzaakt door de beschikking en niet de verontreiniging zelf. Van een *conditio sine qua non*-verband is derhalve geen sprake. Deze uitkomst ligt wat ons betreft ook voor de hand voor veel andere gevallen waarin nadeelcompensatie wordt gevorderd vanwege een gebonden beschikking. De schade zal dan doorgaans niet voortvloeien uit het besluit.

### 3.2.5 *Abnormale en speciale last*

Over de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico valt de afgelopen tijd weinig schokkends te melden, althans in de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters. De indicatoren om de hoogte van het normaal maatschappelijk risico bij planschade vast te stellen, worden geregeld toegepast, zonder verrassende uitkomsten.<sup>74</sup>

Dat toepassing van de indicatoren om de hoogte van het normaal maatschappelijk risico te bepalen niet altijd eenvoudig is, laat de uitspraak van 24 juli 2024 zien. Hier ging het om de vraag of de huisvesting van 24 arbeidsmigranten paste binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving. Het college maakte daarbij een vergelijking tussen de ruimtelijke effecten van de voorheen gevestigde kleinschalige camping en de huisvesting van arbeidsmigranten. De Afdeling wijst er terecht op dat deze vergelijking weinig zegt over de vraag of de ontwikkeling past binnen de ruimtelijke structuur. Om dat te bepalen, is dus alleen de verschijningsvorm van de nieuwe ontwikkeling relevant en hoe zich dat verhoudt tot de structuur van de omgeving.

67 Zie hierover bijv.: Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen, p. 103. Te raadplegen via: blg-851353.pdf.

68 Zie ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3414.

69 Zie ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2553 en ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4165. Zie ook: T.W. Franssen & S.A.L. van de Sande, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2018/17.

70 Zie daarover ABRvS 12 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1023.

71 ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1207.

72 T.W. Franssen & S.A.L. van de Sande, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2022/223, p. 64. Zie ook de noot van Procee & Nielen in *BR* 2022/60 en de noot van Ortlep in *AB* 2022/280.

73 ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3102.

74 Bijv. deze kroniekperiode: ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5103; ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3022; ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2983, r.o. 48 t/m 52; ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5369 (en andere uitspraken over de Zalmhaventoren) en ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3023.

### 3.3 Onverplichte tegemoetkoming/overige

#### *Versterkingsoperatie Groningen*

We hebben in deze kroniek al in ruime mate aandacht kunnen besteden aan de rechtspraak (i.h.b. van de Afdeling) over de schadeafhandeling in Groningen door het IMG. Over de andere pijler van dit dossier, de versterkingsoperatie die in naam van de staatssecretaris Herstel Groningen wordt uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen (hierna: NCG), was tot deze kroniek toe echter nauwelijks jurisprudentie voorhanden. Reeds om deze reden zijn de vijf uitspraken die de Afdeling hierover in de afgelopen kroniekperiode deed de moeite waard.<sup>75</sup> Dit is temeer zo omdat de Afdeling in deze eerste uitspraken een aantal belangrijke onderdelen van het versterkingstraject aanvaardbaar acht, maar tegelijkertijd fundamentele kritiek heeft op één specifiek aspect van de besluitvorming door de NCG: de borging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de onafhankelijke deskundige.

Voordat we daaraan toekomen, is het noodzakelijk te schetsen hoe de besluitvorming rond de versterkingsoperatie is georganiseerd. We doen dat sterk gesimplificeerd en laten dus de vele uitzonderingen achterwege die het aardbevingsdossier zo complex maken. De kern van de versterkingsoperatie betreft de taak van de staatssecretaris om woningen in het aardbevingsgebied te laten voldoen aan de zogenoemde Meijdam-norm.<sup>76</sup> Dit betreft de norm voor een jaarlijks individueel risico op overlijden van  $10^{-5}$ , oftewel 1 op 100.000, in verband met het risico dat bij een zware aardbeving een woning (deels) instort. De idee is dat in de rest van Nederland (normaliter) aan deze veiligheidsnorm wordt voldaan en dat dit daarom ook in het aardbevingsgebied zo moet zijn. Of daadwerkelijk aan de veiligheidsnorm wordt voldaan, wordt bepaald aan de hand van een individuele beoordeling van de veiligheid van het gebouw in kwestie. Daarvoor bestaan kort gezegd twee methodes: een individuele beoordeling van de veiligheid van de woning op basis van de daartoe ontworpen Nederlandse Praktijk Richtlijn van NEN, de "NPR:9888", ofwel een typologische beoordeling van de woning op basis van de door TNO ontwikkelde typologieaanpak.<sup>77</sup> De eerste vorm van beoordeling steunt op een bouwkundig advies van een onafhankelijke deskundige, waarin hij na een opname de rekenmethodes uit de NPR:9998 op het gebouw in kwestie heeft toegepast. Als de deskundige concludeert dat het gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm, neemt de NCG vervolgens een zogenoemd normbesluit: de beslissing dat het gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm.<sup>78</sup> Als het gebouw niet aan de norm voldoet, wordt gewerkt naar een versterkingsbesluit, waarin de maatregelen zijn vastgelegd die nodig zijn om het gebouw op norm te brengen.<sup>79</sup> Tegen een normbesluit en een versterkingsbesluit staat, na bezwaar, beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling.

75 ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3976; ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3958; ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3951; ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3946 en ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3007.

76 Art. 13h Tijdelijke wet Groningen.

77 Art. 10f lid 1 Besluit Tijdelijke wet Groningen.

78 Art. 13i lid 2 Tijdelijke wet Groningen.

79 Art. 13j Tijdelijke wet Groningen.

Of een gebouw moet worden beoordeeld, hangt ervan af of het in de scope van de versterkingsoperatie is opgenomen. In totaliteit is dat voor ongeveer 26.000 gebouwen het geval. Deze woningen worden daartoe geselecteerd door de NCG op basis van een algemeen model. Dit was in eerste instantie de Hazard Risk Assessment (hierna: HRA) van NAM en daarna de publieke variant, de Seismic Hazard en Risk Analysis van TNO. Daarmee wordt, kort gezegd, voor het gebied modelmatig het seismische risico ingeschat in verhouding tot abstracte typologen van de aldaar aanwezige gebouwen. Dat geeft een eerste indicatie voor de eventuele veiligheid van een gebouw, in de vorm van een risicoprofiel.<sup>80</sup> Aan de hand daarvan wordt bepaald of een gebouw individueel moet worden beoordeeld met de NPR:9998 of typologieaanpak, alsmede welke prioritering daarbij kan worden gebruikt, die uiteindelijk door gemeenten wordt bepaald. Naast deze vorm van selectie wordt de werkvoorraad van de NCG handmatig aangevuld. Dat laten wij hier verder onbesproken.

Dit is de essentie van het besluitvormingsproces. Wij keren terug naar de uitspraken van de Afdeling, waarin diverse interessante discussiepunten rondom dit proces aan de orde komen. Van de vijf uitspraken volstaan wij met bespreking van één uitspraak van 2 oktober 2024, omdat daarin eigenlijk alle relevante discussiepunten terugkomen (die vaak ook in een of meerdere van de andere uitspraken aan de orde zijn gesteld).<sup>81</sup>

#### *Beoordeling van de veiligheid*

Aan de orde was een normbesluit van de NCG met betrekking tot een – wat de Afdeling noemt – “villaboerderij” uit Midwolda. Voor die woning was op basis van een beoordeling met de NPR:9888 vastgesteld dat zij voldeed aan de veiligheidsnorm en dat dus geen versterkingsmaatregelen nodig waren. Tegen die beslissing, die is gehandhaafd in bezwaar, kwam de woningeigenaar in beroep bij de Afdeling.

In beroep is door de woningeigenaar in de eerste plaats het standpunt ingenomen dat zijn woning te laat is beoordeeld door de NCG, met als gevolg dat de versie van de NPR:9998 uit 2020 voor de beoordeling is gebruikt, terwijl bij tijdige beoordeling een versie uit 2015 had moeten worden gehanteerd. Zonder nadere toelichting, die in de uitspraak ook niet wordt gegeven, kan dit de vraag oproepen wat het achterliggende belang van de woningeigenaar bij dit standpunt is: het ligt immers in de rede om te denken dat de actuelere methode accurater is, omdat die op het huidige aardbevingsrisico is gebaseerd. Dat klopt. Dit standpunt is in zoverre oneigenlijk, aangezien daaraan de aanname ten grondslag ligt dat het gebruik van een oudere methode eerder zou uitwijzen dat versterkingsmaatregelen nodig waren. Het hangt nogal van de omstandigheden van het geval af of een woningeigenaar daar belang bij zou hebben, als zijn woning onder de meeste actuele methode veilig is. Qua veiligheid kan hij er niets mee opschieten, maar hij kan er mogelijk wel voordeel bij hebben als

80 Art. 13e Tijdelijke wet Groningen.

81 ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3951.

gebruik van de oude methode tegelijkertijd ook zou hebben genoopt tot grootschalige renovatie of zelfs nieuwbouw van de woning. De Afdeling laat dit issue onbesproken en concludeert dat de NCG terecht de ten tijde van de beoordeling geldende regelgeving en daarin aangewezen actuelere methode van de NPR:9888 heeft toegepast. Het proces van versterking vindt immers risicogestuurd plaats, op basis van actuele gegevens en inzichten, dus er is geen grond voor het oordeel dat een verouderde methode had moeten worden toegepast.<sup>82</sup> Hiermee slaat de Afdeling direct een belangrijk piketpaaltje voor de uitvoering, aangezien daarin vaak discussie is ontstaan over verschillen in beoordelingen als gevolg van het gebruik van geactualiseerde versies van de NPR:9998.

De woningeigenaar betoogde ten tweede dat de NCG niet de woning had moeten opnemen in de werkvoorraad, omdat die keuze was gebaseerd op het HRA-model dat door NAM was ontwikkeld. Ook voor dit standpunt is onduidelijk welk doel de woningeigenaar had, nu de woning, als die buiten de werkvoorraad zou zijn gelaten, überhaupt niet voor versterking in aanmerking kwam. Als de woningeigenaar niet wil dat wordt versterkt, dan kan hij daar ook gewoon van afzien; dat wordt hem niet verplicht.<sup>83</sup> Daar lijkt het hem echter niet om te doen, nu deze woningeigenaar eerder had betoogd dat juist een verouderde methodiek voor de beoordeling had moeten worden gehanteerd, zodat hij kennelijk op een versterking zat te wachten en zelfs een intensievere. De Afdeling buigt zich wederom niet over het achterliggende (proces)belang, maar overweegt dat er geen grond bestaat voor de conclusie dat het HRA-model niet gebruikt had mogen worden omdat het is ontwikkeld door NAM. De HRA wordt immers niet gebruikt om te beoordelen of een gebouw daadwerkelijk aan de veiligheidsnorm voldoet, maar alleen voor de opname in de werkvoorraad. Beoordeling kan, als gezegd, alleen plaatsvinden op basis van de NPR:9998 of de typologieaanpak. Dit standpunt faalt derhalve ook.

#### *Samenloop schade en versterking*

Ten derde is door de woningeigenaar betoogd dat de NCG het versterkingstraject had moeten afstemmen op en laten samenlopen met de schadeafhandeling door het IMG. Dit betreft kritiek die in den brede is geleverd op de organisatie van het Groningendossier, nu deze taken bij verschillende organisaties zijn belegd, maar in een aantal gevallen tegelijkertijd bij één gebouw aan de orde zijn. De woningeigenaar beriep zich ter onderbouwing van zijn standpunt op een tussen de NCG en IMG gesloten convenant,<sup>84</sup> waarin zij samenwerkingsafspraken hebben gemaakt. De Afdeling oordeelt dat er op basis van dit convenant geen noodzaak bestond voor de NCG om de versterking op de schadeafhandeling af te stemmen, in welk verband de Afdeling constateert dat er bij de woning geen sprake was van samenloop tussen een versterkings- en schadeafhandelingstaak.

#### *Onafhankelijkheid en onpartijdigheid deskundige*

Tot zover geeft de uitspraak een bevreemdend beeld van de discussies die gevoerd (kunnen) worden rondom de uitvoering van de versterkingsoperatie. Het wordt evenwel toch echt interessant bij het laatste betoog van de woningeigenaar; dat betreft de door hem geuite twijfel aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de deskundige die heeft beoordeeld of de woning in kwestie op basis van de NPR:9888 voldoet aan de veiligheidsnorm.<sup>85</sup> In dat verband heeft de woningeigenaar aangevoerd dat uit het beoordelingsrapport op basis waarvan zijn woning veilig is geacht, niet blijkt wie het advies heeft opgesteld en dat er daarmee geen duidelijkheid bestaat over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de persoon van de adviseur, en of die ook voor NAM werkt. De Afdeling volgt dit betoog. Daartoe overweegt de Afdeling dat de staatssecretaris zich moet vergewissen van de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een ingeschakelde deskundige en dat dit moet gebeuren op het niveau van de persoon van de deskundige. Als niet aan deze eisen wordt voldaan, mag het advies niet aan het besluit ten grondslag worden gelegd; de naam van de deskundige is dus van belang bij die beoordeling. De omstandigheid dat de deskundige behoort tot een onafhankelijke organisatie, betekent niet zonder meer dat dit geldt voor de personen die daar deel van uitmaken en in dit geval is niet duidelijk hoe de staatssecretaris zich van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid heeft vergewist. Niet duidelijk is welke eisen de staatssecretaris hiertoe hanteert en of deze adequaat zijn. Meer in het bijzonder moet een belanghebbende, het bestuursorgaan en de bestuursrechter kunnen nagaan of, en zo ja, wanneer en in welke hoedanigheid de opsteller een relatie heeft gehad met NAM, aldus de Afdeling. In dit verband verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 1 december 2021, waarin zij de eisen die het IMG hiervoor had geformuleerd heeft gesauveerd.<sup>86</sup> De Afdeling past vervolgens een bestuurlijke lus toe en draagt de staatssecretaris op om het gebrek te herstellen of een eventueel nieuw of gewijzigd besluit te nemen.

Vooropgesteld zij dat dit laatste oordeel vrij fundamenteel van aard is – en mogelijk de versterkingsoperatie in brede zin raakt, nu niet duidelijk is of, en zo ja, welke eisen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de deskundigen waren gesteld. Het is tegelijkertijd de vraag of dit gebrek – dat mogelijk dus aan meer besluiten kleeft – niet goed te herstellen valt, bijvoorbeeld door alsnog de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ingeschakelde deskundigen vast te stellen of de door hen verrichtte onderzoeken door een andere deskundige te laten toetsen die wel aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid voldoet.

82 ABRvS r.o. 27.

83 Art. 13k Tijdelijke wet Groningen.

84 [www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2021/03/10/samenwerkingsconvenant-ncg-en-img](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2021/03/10/samenwerkingsconvenant-ncg-en-img).

85 Zie ook ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3946, r.o. 43 e.v., waarin dezelfde betoog slaagt.

86 ABRvS 1 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2682 (IMG).