

Overheidsaansprakelijkheid

NTB 2026/236

1. Algemeen
2. Onrechtmatige overheidsdaad
 - 2.1 Burgerlijke rechter
 - 2.2 Bestuursrechter
3. Rechtmatige overheidsdaad
 - 3.1 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 2026 tot 1 juli 2026.

1. Algemeen

Voor u ligt de kroniek overheidsaansprakelijkheid over het eerste halfjaar van 2026. Deze periode bevat weinig fundamentele ontwikkelingen of rechtspraak, al blijft er genoeg te bespreken. Zo besteden wij aandacht aan de eerste uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in hoger beroep in onteigeningszaken en een groot aantal uitspraken over de afwikkeling van de toeslagenaffaire en de mijnbouwschade in Groningen. Alvorens daaraan toe te komen, verwijzen wij de geïnteresseerde lezer naar een bijdrage van Sluysmans en Van Triet waarin zij de schadevaststelling door de bestuursrechter en de burgerlijke rechter vergelijken.² Zij concluderen dat de bestuursrechter doorgaans aansluiting vindt bij de civielrechtelijke schadebegrotingsregels en dat geen verschil met het bestuursrecht zou moeten bestaan. Enige verschillen bestaan wel op het terrein van (de inrichting van) de procedure en het procesrecht. In het bijzonder wijzen wij op het ontbreken van (verplichte) rechtsbijstand, het ontbreken van eigen wettelijke regels van bewijsrecht en de beperkte(re) mogelijkheden voor rechterlijke regie in het bestuursrecht, aldus Sluysmans en Van Triet. In *RMThemis* bespreekt Steendam Visser de overheidsaansprakelijkheid van de krijgsmacht voor de Nederlandse rechter.³ Zij beperkt zich hier tot vorderingen uit onrechtmatige daad

wegens (internationaal) optreden van het Nederlandse leger in oorlogssituaties en bij vredesoperaties, maar ook de beëindiging van de treinkaping bij De Punt. Zij ontwaart een bereidheid bij de Nederlandse rechter om het handelen van de krijgsmacht aan een serieuze inhoudelijke toets te onderwerpen, hetgeen zij toejuicht. Tot slot noemen wij hier de dissertatie van De Groot over zorgschade.⁴ Zij onderzoekt de verhouding tussen publiekrechtelijke zorgvoorzieningen en aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad indien een derde aansprakelijk is voor de veroorzaakte schade en doet aanbevelingen voor de praktijk.

2. Onrechtmatige overheidsdaad

2.1 Burgerlijke rechter

De Hoge Raad heeft de afgelopen kroniekperiode geen stempel gedrukt op het overheidsaansprakelijkheidsrecht. Slechts drie arresten zijn het benoemen waard; waarbij bovendien geldt dat die inhoudelijk vrij specifiek van aard zijn.

Aansprakelijkheid voor strafvorderlijk optreden. Ten eerste een arrest van de Hoge Raad van 17 april 2026 over de aansprakelijkheid van de Staat voor strafvorderlijk optreden: specifiek een beslissing van een officier van justitie tot inverzekeringstelling van een 14-jarige verdachte op grond van artikel 57 lid 1 Wetboek van Strafvordering (oud) (hierna: Sv (oud)).⁵ Het hof had geoordeeld dat de officier bij die beslissing onvoldoende belang had toegekend aan de leeftijd van de verdachte. De Hoge Raad overweegt dat de officier bij de beslissing tot inverzekeringstelling beslissingsruimte toekomt en dat de burgerlijke rechter die beslissing daarom terughoudend moet toetsen, hetgeen betekent dat de burgerlijke rechter slechts kan ingrijpen indien de keuzes die de officier van justitie heeft gemaakt, in redelijkheid niet navolgbaar zijn. Die beoordeling dient bovendien *ex tunc* plaats te vinden, dus naar het moment waarop de beslissing is genomen. De Hoge Raad stelt vast dat het hof daarentegen een eigen oordeel heeft gegeven over de noodzaak van de inverzekeringstelling en daarmee dus niet de noodzakelijke terughoudendheid in acht heeft genomen. In het verlengde hiervan slagen ook verschillende motiveringsklachten. Dit arrest is ook van belang omdat de Hoge Raad meer helderheid geeft over de verhouding tussen de in een strafprocedure aan een benadeelde toegekende schadevergoeding en de ruimte van de burgerlijke rechter om die in aanvulling daarop toe te kennen. De Hoge Raad overweegt dat met de regeling van artikel 89 en 90 Sv (oud) niet meer was beoogd dan de rechter de mogelijkheid te geven om naar billijkheid een vergoeding toe te kennen. Die artikelen staan er dan ook niet aan in de weg dat de gewezen verdachte bij de

1 Mr. T.W. (Thijs) Franssen, mr. I.M. (Irene) van der Heijden en mr. J.S. (Jelmer) Procee zijn allen advocaat bij Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn.

2 J.A.M.A. Sluysmans & N. van Triet, 'Schadevaststelling door de civiele rechter en de bestuursrechter, een interne rechtsvergelijking', *NTBR* 2026/7.

3 E. Steendam Visser, 'Overheidsaansprakelijkheid voor schade door de krijgsmacht voor de Nederlandse rechter', *RMThemis* 2026/4.

4 M. de Groot, *Zorgschade: Over de verhouding tussen een civielrechtelijke vergoeding van zorgschade en publieke zorgvoorzieningen*, Erasmus Universiteit Rotterdam 2025.

5 HR 17 april 2026, ECLI:NL:HR:2026:679.

burgerlijke rechter een vordering instelt tegen de Staat op grond van artikel 6:162 BW. Een op de voet van artikel 89 Sv (oud) toegekende vergoeding strekt in mindering op het bedrag dat de burgerlijke rechter kan toewijzen. De burgerlijke rechter kan dus ook een hoger bedrag toekennen dan de strafrechter heeft gedaan en is daarbij ook niet gebonden aan de overwegingen van de strafrechter.

Ook het arrest van de Hoge Raad van 22 mei 2026 heeft betrekking op de gestelde onrechtmatigheid van strafvorderlijk optreden. Het ging in dat geval om zogenoemd 'anderbeslag' op basis van artikel 94a Sv.⁶ Dit biedt – kort gezegd – de bevoegdheid beslag te leggen op voorwerpen van een derde, indien voldoende aanwijzingen bestaan dat deze voorwerpen geheel of ten dele aan die ander zijn gaan toebehoren met het kennelijke doel de uitwinning ervan te bemoeilijken of te verhinderen, en die ander dit wist of redelijkerwijze kon vermoeden. De derde bij wie beslag was gelegd, beriep zich ten overstaan van de burgerlijke rechter op artikel 1 EP EVRM ter onderbouwing van de onrechtmatigheid van het anderbeslag. Aan dat beroep op artikel 1 EP EVRM legde de derde vooral ten grondslag dat de bevoegdheid uit artikel 94a Sv pas in het leven was geroepen nadat zij de eigendom van die voorwerpen had verworven. Het hof was er volgens de Hoge Raad echter terecht van uitgegaan dat het enkele feit dat nieuwe wetgeving reeds verworven eigendom beperkt, dat niet in strijd met artikel 1 EP EVRM maakt. Dat strookt aldus de Hoge Raad met het moment waarnaar moet worden beoordeeld of de op grond van artikel 1 EP EVRM vereiste basis in het recht voldoende voorzienbaar is in haar toepassing en gevolgen, te weten het moment waarop de inmenging plaatsvindt.

Het strafrecht heeft het overheidsaansprakelijkheidsrecht meer gebracht de afgelopen kroniekperiode. In dat verband signaleren wij kort een tweetal vonnissen van de rechtbank Den Haag: een over de aansprakelijkheid van de Staat voor de bescherming van familieleden van kroongetuigen⁷ en een over de aansprakelijkheid voor het niet sluiten van een kroongetuigenovereenkomst.⁸

Formele rechtskracht. Het derde te bespreken arrest van de Hoge Raad ziet op de formele rechtskracht van belastingaanslagen jegens een derde.⁹ De Ontvanger had in het faillissement van een onderneming een aantal vorderingen ingediend ter verificatie. Deze vorderingen vloeiden voort uit belastingaanslagen die waren opgelegd aan de failliet en die inmiddels onherroepelijk waren. De curator van de failliet als belastingsschuldige had de belastingsschuld voor rekening van een derde gebracht, op de grond dat de derde de gezamenlijke schuldeisers zou hebben benadeeld. Deze derde meende op zijn beurt dat de Ontvanger onrechtmatig jegens hem had gehandeld door de betreffende vorderingen

ter verificatie in te dienen, omdat de belastingaanslagen materieel niet verschuldigd zouden zijn.

De Hoge Raad stelt voorop dat voor het geval de Ontvanger een derde aansprakelijk stelt voor de belastingsschuld van een ander, de derde de mogelijkheid moet hebben de materiële verschuldigdheid van de belastingaanslag aan de orde te stellen bij de burgerlijke rechter en de formele rechtskracht van die aanslag niet aan hem kan worden tegengeworpen. De derde stond in die gevallen immers eerder niet een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang ter beschikking. Dit geldt ook indien de derde slechts een concurrerende schuldeiser van de Ontvanger is. Wat betreft dit laatste komt de Hoge Raad, hoewel dat niet het geval was dat voorlag in het arrest, blijkens het arrest nadrukkelijk terug op zijn eerdere rechtspraak, zoals vervat in het arrest *Dumatrust*.¹⁰ In dat arrest werd nog aangenomen dat de Ontvanger verhaal kon zoeken voor het bedrag van de opgelegde aanslagen en werd enkel ruimte gezien om te beoordelen of de Ontvanger zijn bevoegdheden als bevoorrechte crediteur van de aangeslagene zodanig gebruikt dat hij onrechtmatig handelt jegens de concurrente crediteuren.¹¹

Het geval dat in het onderhavige arrest voorlag, onderscheidt zich feitelijk van de twee hiervoor beschreven situaties. De Hoge Raad overweegt evenwel dat – vanwege het ontbreken van een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang voor de derde – ook aan hem niet de formele rechtskracht van de belastingaanslag kan worden tegengeworpen. Dat betekent echter nog niet dat die belastingaanslag volledig inhoudelijk opnieuw behoort te worden getoetst. De Hoge Raad overweegt dat niet uitgesloten is dat de Ontvanger in zijn verhouding tot de derde onrechtmatig handelt door de vorderingen uit belastingaanslagen in het faillissement van de belastingsschuldige in te dienen of te handhaven. Met het aannemen van dergelijke onrechtmatigheid moet echter behoedzaam worden omgegaan, aldus de Hoge Raad. Als uitgangspunt heeft immers te gelden dat het degene die meent een vordering op een ander te hebben, vrijstaat die vordering bij die ander, of in diens faillissement, in te dienen. De schuldeiser zal tegenover de derde slechts onder omstandigheden onrechtmatig handelen door te proberen de vordering op de schuldenaar geldend te maken. Daarvoor is niet voldoende dat achteraf de vordering geheel of gedeeltelijk ongegrond blijkt. Dat kan wel het geval zijn indien de Ontvanger wettelijk de mogelijkheid heeft de betrokken belastingvordering buiten invordering te stellen, hem daartoe tevergeefs een verzoek is gedaan en blijkt dat de Ontvanger ten tijde van het indienen dan wel het handhaven van de vordering in redelijkheid niet kon oordelen dat de belastingaanslagen materieel verschuldigd waren. Dat komt dus aan op een terughoudende toetsing van de verschuldigdheid van de belastingaanslag. In zoverre staat de maatstaf die de Hoge Raad in dit arrest aanlegt ook niet (heel) ver af van

6 HR 22 mei 2026, ECLI:NL:HR:2026:784 (*Staat*).

7 Rb. Den Haag 14 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:17185.

8 Rb. Den Haag 15 april 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:16654.

9 HR 29 mei 2026, ECLI:NL:HR:2026:817.

10 HR 9 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ7066 (*Dumatrust/Ontvanger*).

11 HR 9 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ7066, r.o. 4.3.1 en 4.3.3 (*Dumatrust/Ontvanger*).

het criterium dat is gehanteerd in *Dumatrust*, met uitzondering van het feit dat de onrechtmatigheid ook haar grond kan vinden in de (terughoudend beoordeelde) onjuistheid van de belastingaanslag. Dit terwijl die onrechtmatigheid blijkens *Dumatrust* dan gevonden had moeten worden in andere feiten of omstandigheden.

Tot slot nog een aantal signaleringen. In de eerste plaats het arrest van het gerechtshof Amsterdam over de aansprakelijkheid van de Staat voor interlandelijke adoptie. Dit volgde op een arrest van de Hoge Raad,¹² dat wij in een vorige kroniek bespraken,¹³ waarin een eerder arrest van het gerechtshof Den Haag was vernietigd, omdat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het handelen van de Staat als toezichthouder op interlandelijke adopties onvoldoende terughoudendheid was betracht. Het gerechtshof Amsterdam concludeert nu dat, met inachtneming van de benodigde terughoudendheid, geen sprake was van onrechtmatig handelen van de Staat.¹⁴

Ten tweede wijzen we op een uitgebreide bijdrage van Schutgens aan het tijdschrift *O&A* over het arrest van de Hoge Raad over de F-35.¹⁵ Schutgens stelt zich in de inleiding de vraag of het arrest verenigbaar is met de jurisprudentie van de Hoge Raad over de terughoudendheid die betracht moet worden bij de beoordeling van politieke beslissingen over buitenlands- en veiligheidsbeleid, maar hij beantwoordt die vraag vervolgens bevestigend. Schutgens wijst er in dat verband namelijk terecht op dat in het arrest alleen wordt vastgesteld dat de minister niet had getoetst aan een norm uit het Besluit strategische goederen en dat dit onrechtmatig is, maar niet wordt getreden in de vraag hoe die toetsing zou hebben moeten uitpakken. Die beoordeling wordt immers weer nadrukkelijk aan de minister overgelaten.

Tot slot signaleren wij literatuur en rechtspraak rondom de toeslagenaffaire. In de eerste plaats het preadvies van Tjepkema en Kuijpers voor de Nederlandse Juristenvereniging, waarin zij analyseren hoe de afhandeling van de schade als gevolg van de toeslagenaffaire heeft kunnen vastlopen.¹⁶ Daarnaast is er een heel aantal uitspraken van rechtbanken over vorderingen uit onrechtmatige daad in verband met de toeslagenaffaire. In eerdere uitspraken lieten de rechtbanken Rotterdam en Overijssel zich niet onbetuigd in hun beoordeling van het handelen van de Staat,¹⁷ waarbij zij wat ons betreft nogal de grenzen opzochten van wat juridisch

verdedigbaar is.¹⁸ In vonnissen uit de afgelopen kroniekperiode is de rechtspraak aanmerkelijk minder coulant richting de eisers die stelden gedupeerden te zijn door de toeslagenaffaire. Zo heeft de rechtbank Midden-Nederland geoordeeld dat eisers geen gedupeerden waren van de toeslagenaffaire, ondanks dat hun daarvoor – dus ten onrechte – reeds circa € 700.000,= aan schadevergoeding was toegekend.¹⁹ De rechtbank Den Haag oordeelde dat de Dienst Toeslagen niet onrechtmatig had gehandeld jegens een opvangorganisatie, omdat er daadwerkelijk signalen waren van onregelmatigheden.²⁰ Dezelfde rechtbank wees de vorderingen van een eiser jegens de Staat en Mark Rutte af, omdat ook als eiser inderdaad de vorderingen van tien gedupeerden gecedeerd zou hebben gekregen, niet duidelijk was gemaakt waaruit hun schade zou bestaan.²¹ Ook het beslag op het kunstwerk *De Monoliet*, voor het kantoor van het Ministerie van Financiën, werd opgeheven, omdat de gedupeerde van de toeslagenaffaire misbruik van recht zou maken, omdat zij de Staat reeds finale kwijting had verleend en dus niets meer te vorderen had.²² Dit laatste vonnis is ook beschreven in een bijdrage van Hanrath en Bruggeman aan *JBplus*.²³ Tot slot noemen wij een vonnis van de rechtbank Den Haag waarin is geoordeeld dat een schadevordering bij de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk is, omdat er voor de gedupeerde op basis van de Wet hersteloperatie toeslagen een specifieke en met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat om zijn schade vergoed te krijgen.²⁴ Als dat laatste vonnis staande rechtspraak wordt, zou dat ook een einde moeten betekenen aan de stroom van civiele rechtspraak over de afwikkeling van de toeslagenaffaire.

2.2 Bestuursrechter

Bevoegdheid van de bestuursrechter. In deze kroniekperiode verschenen twee uitspraken die laten zien dat de bevoegdheid van de bestuursrechter in schadezaken zoals die sinds 1 juli 2013 is, nog steeds niet voor iedereen helder is.

We beginnen met een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: Centrale Raad) van 14 januari 2026.²⁵ In deze zaak had de rechtbank aangenomen dat zij niet bevoegd was om uitspraak te doen over het verzoek om schadevergoeding dat in de beroepsprocedure was gedaan. De rechtbank had overwogen dat zij niet zal ingaan op de gronden van appellant voor zover deze zien op zijn verzoek

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

13 T.W. Franssen, I.M. van der Heijden & J.S. Procee, 'Overheidsaansprakelijkheid', *NTB* 2024/266.

14 Hof Amsterdam 7 april 2026, ECLI:NL:GHAMS:2026:925 (*Interlandelijke adoptie*).

15 Schutgens, 'Het F-35-arrest en de politieke beslissingsruimte bij buitenlands en veiligheidsbeleid', *O&A* 2026/3.

16 M.K.G. Tjepkema & dr. G. Kuipers, 'Herstel in uitvoering – Over de uitvoerbaarheid van hersteloperaties', in: *De uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving onder druk, Preadviezen* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, 155e jaargang), Deventer: Wolters Kluwer 2026, p. 11-104.

17 Rb. Overijssel 25 april 2023, ECLI:NL:ROVE:2023:1459 en Rb. Rotterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3475.

18 Rb. Overijssel 25 april 2023, ECLI:NL:ROVE:2023:1459 en Rb. Rotterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3475. Zie hierover ook: A.T. Mar-seille, 'De jurisdisering van de afwikkeling van de toeslagenaffaire', *AA* 2023/06663 en 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.

19 Rb. Midden-Nederland 24 juni 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:3705.

20 Rb. Den Haag 3 juni 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:14887.

21 Rb. Den Haag 15 april 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:8989.

22 Rb. Den Haag 6 maart 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:4898.

23 L.I.A. Hanrath & R.J.H. Bruggeman, 'Standbeeld, stilstand, schikken: over knelpunten en oplossingen in de afhandeling van de toeslagenaffaire', *JBplus* 2026/6.

24 Rb. Den Haag 11 maart 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:5088.

25 CRvB 14 januari 2026, ECLI:NL:CRVB:2026:80.

tot schadevergoeding, omdat het UWV dit verzoek bij besluit van 21 november 2023 had afgewezen en het verzoek daarom in de procedure niet aan de orde kon komen. Dat was duidelijk een omissie. In reactie daarop verwijst de Centrale Raad dan ook naar zijn vaste rechtspraak²⁶ die meebrengt dat de rechtbank hetzij een beslissing op het verzoek om schadevergoeding had moeten nemen, hetzij had moeten bepalen dat de zaak zal worden heropend om alsnog op dat verzoek te beslissen. Het “besluit” van het UWV van 21 november 2023 waar de rechtbank aan refereerde, was een reactie op het verzoek om schadevergoeding dat op grond van de wet altijd eerst moet worden voorgelegd aan het bestuursorgaan dat de schade zou hebben veroorzaakt (art 8:90 lid 2 Awb). Die reactie is weliswaar een besluit, maar geen besluit dat formele rechtskracht kan hebben verkregen, voor zover de rechtbank dat heeft aangenomen. Tegen zulke besluiten staat immers sinds 1 juli 2013 geen bezwaar en beroep meer open (art. 8:4 lid 1 sub f Awb). Hier ging de rechtbank dus de mist in. De Centrale Raad verwijst de zaak echter niet terug, maar behandelt het verzoek om schadevergoeding alsnog zelf. Dat baat de verzoeker echter niet. Hij claimde dat hij € 30.000,- aan schade had geleden door de beëindiging van zijn WAO-uitkering door het UWV. Dat besluit had het UWV nadien ingetrokken. In de tussentijd beschikte hij niet over een inkomen en was hij gedwongen om zijn woning te verlaten en zijn inboedel te verkopen, zo stelde verzoeker. Dat was volgens de Centrale Raad echter niet het gevolg van het besluit van het UWV om zijn uitkering te beëindigen. De oorzaak van de schade was namelijk dat verzoeker aan het UWV geen bankrekeningnummer had verstrekt waarop de uitkering kon worden uitbetaald, zoals het UWV ook had betoogd. Daarop strandt het verzoek.

Een andere uitspraak gaat over de competentiegrens van maximaal € 25.000,- aan gevraagde schadevergoeding (inclusief wettelijke rente), die geldt voor zaken waarin de Afdeling of het CBB (in eerste en enige aanleg of in hoogste instantie) bevoegd is. Deze competentiegrens biedt sinds de introductie ervan in 2013 voer voor discussie. Zo bespraken wij eerder in deze kroniek het voorstel van de VAR-commissie Verbreding van bestuursrechtspraak (Commissie-Schueler) om onder andere deze competentiegrens te laten vervallen. Dat zou menig rituele proceshandeling kunnen besparen, zo blijkt maar weer eens uit een uitspraak van de Afdeling van 17 juni 2026.²⁷ In die zaak was een schadevergoeding gevraagd van € 59.000,-. De rechtbank had over het hoofd gezien dat zij alleen bevoegd was als de verzoeker zijn aanspraak bij de bestuursrechter zou hebben beperkt tot € 25.000,-.²⁸ Dat heeft de rechtbank niet van de verzoeker gevraagd, terwijl zij niettemin alle voorgelegde schadeposten heeft beoordeeld. Daarmee heeft de rechtbank ten onrechte ook een oordeel gegeven over het bedrag van de vordering dat meer dan € 25.000,- bedraagt,

in plaats van zich onbevoegd te verklaren. De Afdeling lost dit op door de verzoeker in hoger beroep zijn vordering alsnog te laten beperken tot € 25.000,-. Een praktische benadering die wij goed kunnen volgen, maar die niet meer nodig zou zijn als deze competentiegrens zou vervallen. Daar zijn wij overigens ook voorstander van.

Schadevergoeding bij schending vertrouwensbeginsel. In deze kroniek bespraken wij al meermaals de ontwikkelingen rond (de wijze van schadebegroting bij) schending van het vertrouwensbeginsel.²⁹ Dat was allereerst de conclusie van staatsraad A-G Snijders van 21 augustus 2024 over de gevolgen van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel als het vertrouwen niet kan worden gehonoreerd. Daarin adviseerde hij 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 burgerlijke rechter wenden. 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.

Over deze aanbevelingen heeft de (grote kamer van de) Afdeling zich niet kunnen uitlaten in de zaak die tot de conclusie van 21 augustus 2024 leidde, omdat zij tot het oordeel kwam dat er geen sprake was van opgewekt vertrouwen. Daarom heeft de voorzitter van de Afdeling staatsraad A-G Snijders gevraagd om een aanvullende conclusie, die erop neerkomt dat hij zijn eerdere conclusie alsnog toepast op een andere zaak.

Het gaat om een langsepende handhavingskwestie waarin de Afdeling inmiddels twee tussenuitspraken heeft gedaan. In de eerste tussenuitspraak van 18 december 2024 oordeelde de Afdeling dat gerechtvaardigd vertrouwen was gewekt dat een binnenterrein als parkeerterrein mocht worden gebruikt en dat daartegen niet handhavend zou worden opgetreden. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag heeft vervolgens een nieuw besluit moeten nemen over het opleggen van een dwangsom. Als het college de last onder dwangsom zou handhaven, dan moest het in het nieuwe besluit nagaan of er aanleiding was om schade die het bedrijf als gevolg van het gewekte vertrouwen heeft geleden, te vergoeden.³⁰ Het college handhaafde het dwangsombesluit, maar liet zich niet uit over de aanspraak op schadevergoeding. Daarvoor moest het bedrijf volgens het college eerst nog een onderbouwd verzoek om schadevergoeding indienen. Dat besluit was volgens de tweede tussenuitspraak in deze zaak ook niet voldoende gemotiveerd. Het college had de belangen van omwonenden

26 CRvB 20 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:223.

27 ABRvS 17 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3486.

28 ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2081 (*Interbest*).

29 T.W. Franssen, I.M. van der Heijden & J.S. Procee, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, *NTB* 2025/41 en *NTB* 2024/266.

30 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5240 (*B&W Den Haag*).

die het binnenterrein als tuin wilden gebruiken, zwaarder laten wegen, maar had daarvoor eerst moeten inventariseren welk nadeel of welke schade het bedrijf lijdt als het gewekte vertrouwen niet gehonoreerd wordt, terwijl het op basis van het gewekte vertrouwen al wel handelingen heeft verricht of nagelaten. Zonder die inventarisatie heeft het college niet deugdelijk kunnen motiveren waarom het de belangen van de omwonenden zwaarder laat wegen. Vervolgens heeft de Afdeling het college voor de tweede maal opgedragen een nieuw besluit te nemen.³¹ Het college heeft het dwangsbesluit wederom in stand gelaten. Het college wil dus nog steeds dat het gebruik van het binnenterrein als parkeerterrein wordt beëindigd. Schadevergoeding is volgens het college niet aan de orde, omdat er geen causaal verband zou bestaan tussen de door het bedrijf gestelde schade en het gewekte vertrouwen.

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad A-G Snijders op 20 januari 2026 gevraagd om te beoordelen wat zijn conclusie van 21 augustus 2024 betekent voor de bepaling van de schadevergoeding in deze zaak. De zaak is, in zijn aanwezigheid, ter zitting behandeld op 23 maart 2026. Zijn conclusie was nog niet verschenen op het moment dat wij deze kroniek schreven. We verwachten dat wij de conclusie en de uitspraak van (de grote kamer van) de Afdeling kunnen bespreken in onze volgende kroniek.

Schadebegroting; concreet of abstract. Bijzondere aandacht verdient de uitspraak die de Afdeling op 3 juni 2026 heeft gewezen over een beroep niet tijdig beslissen bij de afhandeling van een aanvraag voor zogenoemde aanvullende of “werkelijke” schade in het kader van de hersteloperatie toeslagen.³² Om verschillende redenen is dit een belangwekkende uitspraak. De kernoverweging luidt dat de alternatieve hersteltrajecten die zijn geïntroduceerd als versnellingsmaatregelen, in het bijzonder de route via de Stichting (Gelijkwaardig) Herstel (SGH) en MijnHerstel, op gespannen voet staan met het doel en de strekking van de Wet hersteloperatie toeslagen. Dat komt volgens de Afdeling onder meer doordat de wettelijk verplichte adviescommissie, de Commissie Werkelijke Schade, nog maar beperkt wordt ingezet. Gedupeerde ouders worden in plaats daarvan via het digitale aanmeldportaal dwingend gestuurd naar een civielrechtelijke route. Daarbij wordt, anders dan volgt uit de Wet hersteloperatie toeslagen, gestuurd op een afdoening van hun werkelijke schade via forfaitaire standaardbedragen. Voor een dergelijke ingrijpende wijziging van het stelsel is een wetswijziging nodig, aldus de Afdeling.

Wij richten ons hier op de overweging over het werken met vaste (“forfaitaire”) bedragen. Dit onderdeel van de uitspraak van 3 juni 2026 doet ons namelijk denken aan de uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2025, over de compensatie van immateriële schade door registratie in de zogenoemde Fraude Signaleringsvoorziening (FSV), die wij

bespraken in de najaarskroniek van 2025.³³ Het ging ook in die uitspraak om een vaste (“forfaitaire”) vergoeding, in dat geval voor (veronderstelde) immateriële schade. Dat is volgens de Afdeling geen schadevergoeding in de zin van artikel 82 AVG, waarbij zij erop wees dat schade op grond van die bepaling *volledig* moet worden vergoed. In onze kroniek gaven wij al aan dat het algemene schadevergoedingsrecht, dat ook van toepassing is bij een recht op schadevergoeding als bedoeld in artikel 82 AVG, juist ruimte biedt voor een abstracte vorm van schadebegroting met vaste (“forfaitaire”) bedragen, als dat redelijk en doelmatig is. Dat geldt ook voor de vergoeding van (aanvullende) schade op grond van de Wet hersteloperatie toeslagen. Ook daarop is blijkens artikel 2.1 lid 3 Wet hersteloperatie toeslagen schadevergoedingsrecht van toepassing. Toch lijkt de Afdeling zich in algemene zin te verzetten tegen het werken met vaste bedragen. Die benadering lijkt ons – zo absoluut als het in deze uitspraak is overwogen – onjuist, omdat het civiele schadevergoedingsrecht onder omstandigheden ruimte biedt voor een meer abstracte begroting van de schadevergoeding, waar- onder onder bepaalde voorwaarden ook forfaitaire vergoedingen kunnen worden geschaard. Bepalend hoort te zijn of het in de omstandigheden van het geval redelijk en doelmatig is de werkelijke schade (of bepaalde onderdelen daarvan) abstract te begroten door middel van forfaitaire bedragen.

Mogelijk heeft de Afdeling in haar uitspraak van 18 juni 2025 iets anders bedoeld, namelijk dat de wet zelf een expliciete basis moet bieden om schade te vergoeden met vaste vergoedingen. Wellicht is dat wat de Afdeling bedoelde met de overweging dat artikel 82 AVG geen basis biedt voor een forfaitaire vergoeding. Dat zou ook kunnen verklaren waarom de Centrale Raad in zijn uitspraak van 13 november 2025 juist wel akkoord ging met een forfaitaire begroting van de schade.³⁴ Het ging in die zaak om een studente wier recht op studiefinanciering pas na een procedure kwam vast te staan, waardoor pas achteraf aan haar een reisrecht was toegekend. Als gevolg daarvan had zij een aantal maanden niet gratis of niet met korting kunnen reizen. Dit gemiste voordeel komt volgens de Centrale Raad ook voor vergoeding in aanmerking. Het is daarvoor echter moeilijker om de schade concreet te berekenen en dan kan een abstracte berekening meer voor de hand liggen, zo overweegt de Centrale Raad. Vervolgens overweegt de Centrale Raad dat hij hierin, “mede uit praktische overwegingen en gelet op de aard van het misgelopen reisrecht en de wettelijke systematiek”, aanleiding ziet voor toekenning van een redelijke forfaitaire vergoeding aan studenten die als gevolg van de onrechtmatige besluitvorming geen gebruik hebben kunnen maken van het reisrecht. De Centrale Raad voert hier een aantal argumenten voor aan, maar als eerste dat een dergelijke vergoeding past binnen de Wsf 2000, waarin in enkele andere gevallen door de wetgever ook is gekozen voor een specifieke schaderegeling in de vorm van een forfaitaire

31 ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3588 (B&W Den Haag).

32 ABRvS 3 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3192, NJB 2026/1150.

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

34 CRvB 13 november 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:1665, O&A 2026/10 (Studentenreisrecht).

vergoeding. Ook acht de Centrale Raad van belang dat met toekenning van een forfaitaire vergoeding wordt voorkomen dat een student bij de onderbouwing van zijn schade in bewijsproblemen komt en dat discussies over welke gemaakte en niet-gemaakte reizen wel en niet voor (gedeeltelijke) vergoeding in aanmerking komen, kunnen worden voorkomen. Bijkomend voordeel van forfaitaire vergoeding is dat de minister niet telkens een (soms ingewikkelde) berekening hoeft te maken van de geleden schade waarbij (zelfs geringe) fouten in die berekening tot procedures en daarmee gepaard gaande (proces-)kosten zouden kunnen leiden. De keuze voor een forfaitaire vergoeding voor de combinatie van de verschillende schades brengt volgens de Centrale Raad mee dat waarschijnlijk slechts bij hoge uitzondering aanleiding zal bestaan een hogere vergoeding toe te kennen, bijvoorbeeld als aantoonbaar aanmerkelijk meer schade is geleden dan wordt gedekt door de forfaitaire vergoeding. Voor de hoogte van de forfaitaire vergoeding kan volgens de Centrale Raad worden aangesloten bij de regeling in artikel 3.24 lid 2 Wsf 2000: een vast bedrag van ongeveer € 100,- per maand, dat studenten krijgen die tijdelijk in het buitenland studeren en daarom geen gebruik kunnen maken van het reisrecht. Gelet op de vele mogelijkheden om met abonnementen en/of kortingskaarten te reizen, zal dat bedrag in vrijwel alle gevallen voldoende zijn om schade te dekken, aldus de Centrale Raad. De Centrale Raad lijkt dus doorslaggevend te achten of het bedrag naar verwachting voldoende is om de schade te dekken (waarbij wellicht heeft geholpen dat de Wsf 2000 zelf al een forfaitaire schadevergoedingsregeling kent). Deze vraag heeft de Afdeling zich echter niet gesteld in de uitspraken van 18 juni 2025 en 3 juni 2026.

Een expliciete wettelijke basis is volgens ons in ieder geval niet nodig. Omdat het algemene schadevergoedingsrecht van toepassing is, is alleen de vraag of het redelijk en doelmatig is dat geen concrete individuele schadebegroting plaatsvindt, maar een abstracte begroting van de schade. Bij de afhandeling van massaschade, zoals bij de toeslagenhersteloperatie, is dat volgens ons zonder meer gerechtvaardigd en zelfs onvermijdelijk, zo erkennen Kortmann en Tjepkema ook in hun oraties die wij bespraken in de voorjaarskroniek van 2025.³⁵ Beiden wijzen erop dat individuele concrete schadebegroting de afhandeling van massaschade onuitvoerbaar kan maken. Wij vragen ons af of de Afdeling hier wel voldoende oog voor heeft gehad in haar uitspraken van 18 juni 2025 en 3 juni 2026.

Schadebegroting; toekomstige schade. In deze kroniekperiode verscheen nog een interessante uitspraak over de begroting van schade, namelijk van toekomstige, dus nog te lijden schade. Het gaat om de uitspraak van de Centrale

Raad van 7 januari 2026.³⁶ De zaak ging over een salesdirector met een salaris boven het maximumdagloon die na twee jaar ziekte een WIA-uitkering had aangevraagd. Volgens het UWV had de werkgever niet voldoende gedaan aan zijn re-integratie, waardoor het loon langer had moeten worden doorbetaald. Dat had het UWV de werkgever echter niet gemeld vóór het einde van de wachttijd van twee jaar. Daarom kon het UWV de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever na die twee jaar niet meer verlengen. Na twee jaar stopte dus de doorbetaling van loon en pensioenpremie en viel de werknemer toen al terug op de WIA-uitkering op basis van het maximumdagloon (die als gezegd lager was dan zijn voormalige salaris). Het niet tijdig informeren van de werkgever over het schenden van de re-integratieverplichtingen was onrechtmatig jegens de (voormalig) werknemer, zoveel stond vast, maar de voornaamste vraag was hoe de pensioenschade die hij als gevolg hiervan in de toekomst zou lijden, moest worden begroot.

De rechtbank had het door het UWV te vergoeden bedrag vastgesteld op alleen de door de werknemer misgelopen werkgeversbijdrage in de pensioenpremie in het derde ziektejaar; een bedrag van € 1.360,-. Volgens de voormalig werknemer was zijn schade groter, omdat hij een groter bedrag zou moeten inleggen om tot een vergelijkbaar pensioenbedrag te komen als in de situatie dat zijn loon en pensioenpremie in het derde ziektejaar wel zouden zijn doorbetaald door zijn werkgever. Daar ging de rechtbank niet in mee, omdat hij hiervoor een rekenmodel en berekening had gebruikt die volgens de rechtbank op te veel onzekerheden en aannames over toekomstige economische ontwikkelingen steunden. De Centrale Raad kwam tot een ander oordeel. Indien de werkgever in het derde ziektejaar de pensioenpremies had betaald, dan zou dat hebben geleid tot een bedrag aan pensioenopbouw van € 6.589,36. Waar de rechtbank kritisch was over de berekening, stelt de Centrale Raad vast dat het UWV de berekening niet had betwist. Wel had het UWV nog tegengeworpen dat de voormalig werknemer het door de rechtbank toegekende bedrag aan misgelopen pensioenpremie zelf had kunnen inleggen of beleggen, en dat de gemiste pensioenopbouw dus (deels) aan hemzelf kon worden toegerekend. Dat wijst de Centrale Raad echter van de hand, zonder daar overigens verdere woorden aan te wijden.

3. Rechtmatige overheidsdaad

3.1 Onteigening

Het onteigeningsrecht bevindt zich momenteel in een tussenperiode, waarbij jurisprudentie wordt gewezen op grond van de Onteigeningswet en de Omgevingswet (Ow). Zo slaat de Kroon nog steeds Kroonbesluiten,³⁷ maar timmert de bestuursrechter ook aan de weg met inmiddels negen uitspraken van diverse rechtbanken. Deze uitspraken mogen zich verheugen op brede aandacht in de literatuur, in

³⁵ C.N.J. Kortmann, *Égalité et justice. Enkele gedachten over rechtvaardigheid bij de afwikkeling van schadeclaims tegen de overheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2024 en M.K.G. Tjepkema, *Schappelijk schadevergoedingsrecht. De afwikkeling van mijnbouw- en andere massaschade via het bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

³⁶ CRvB 7 januari 2026, ECLI:NL:CRVB:2026:11, 06/A 2026/11.

³⁷ Bijv.: KB 22 januari 2026, nr. 2026000086, *Stcrt.* 2026, 2990.

de vorm van diverse noten³⁸ en onder meer een uitgebreid artikel over de bekrachtigingsprocedure.³⁹

Inmiddels heeft de Afdeling ook twee uitspraken in hoger beroep gewezen, bijzonder genoeg naar aanleiding van één onteigeningsbeschikking waarover later meer. Het betrof een onteigening voor de realisatie van een rondweg om Klundert. De rechtbank Zeeland-West-Brabant had bij uitspraak van 1 oktober 2025 de ingebrachte bedenkingen verworpen, maar de beschikking deels bekrachtigd. Reden hiervoor was dat de gemeente inmiddels met een eigenaar van een verpacht perceel tot overeenstemming was gekomen, maar nog niet met de pachter. De rechtbank zag, vanwege het bepaalde in artikel 11.7 lid 1 sub c Ow, daarin aanleiding om de bekrachtiging aan de beschikking te onthouden voor zover deze zag op het eigendomsrecht. De rechtbank bekrachtigde de beschikking wel voor wat betreft de onteigening van het pachtrecht, nu nog geen overeenstemming was bereikt met de pachter. Diverse schrijvers wezen er al op dat de Omgevingswet alleen voorziet in de onteigening van onroerende zaken en niet van afzonderlijke rechten, zoals een pachtrecht. Vanwege de titelzuiverende werking van de inschrijving van de onteigeningsakte komt het pachtrecht immers te vervallen.⁴⁰ De Afdeling deelde die mening en vernietigde de uitspraak van de rechtbank bij uitspraak van 4 februari 2026.⁴¹ Goed nieuws voor de rechtspraak was dat de Afdeling dit buiten zitting deed en binnen vier maanden na de uitspraak van de rechtbank.

Een van de andere belanghebbenden had echter ook hoger beroep ingesteld, en de gemeenteraad incidenteel hoger beroep. Dat leidde tot de uitspraak van 8 juli 2026.⁴² Hier stond de vraag centraal of het logboek waarin het gevoerde minnelijk overleg ter voorkoming van onteigening staat beschreven ook ter inzage moet worden gelegd. Diverse rechtbanken hadden geoordeeld dat dit inderdaad moet, zo ook de rechtbank Zeeland-West-Brabant, maar hadden dit gebrek gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 Awb. De Afdeling concludeert echter dat het logboek niet is genoemd in artikel 7.6 van het Omgevingsbesluit als stuk dat ter inzage moet worden gelegd. Ook artikel 3:11 lid 1 Awb, over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, noopt niet tot terinzagelegging. Het gaat immers niet om een “op het besluit betrekking hebbend stuk”.⁴³ Ten overvloede geeft de Afdeling aan de rechtspraak mee dat dit soort gebreken met toepassing van artikel 6:22 Awb door de rechter mogen worden gepasseerd. Het feit dat artikel 6:107

aanhef en onder a Ow bepaalt dat de rechter “in ieder geval” het verzoek tot bekrachtiging afwijst als de beschikking niet is voorbereid conform de wettelijke vormvoorschriften doet hieraan niet af, omdat de wetgever nu eenmaal ook artikel 6:22 Awb van overeenkomstige toepassing heeft verklaard.⁴⁴ Voor het overige bevestigt de uitspraak vaste Kroonjurisprudentie dat de onteigenaar niet verplicht is om vervangende grond aan te bieden, maar wel gehouden is te onderzoeken of vervangende grond beschikbaar is.⁴⁵ Hier had de gemeente dat evenwel voldoende onderzocht.

Meest relevant voor de rechtspraak is evenwel de wijze waarop de Afdeling deze hogerberoepsprocedures behandelt. Als gezegd, behandelden beide uitspraken hoger beroep tegen dezelfde uitspraak van de rechtbank waarbij de onteigeningsbeschikking was bekrachtigd. Dit suggereert sterk dat de Afdeling de onteigeningsbeschikking ziet als een bundel van beschikkingen waarbij individuele percelen ter onteigening worden aangewezen. Vervolgens bekrachtigt de rechtbank die bundel, waarbij het feit dat dit gebeurt in één uitspraak hieraan niet afdoet. Die lezing lijkt te worden bevestigd doordat de Afdeling twee uitspraken wijst en in de beschrijving van het procesverloop steeds aangeeft op welk perceel de beschikking zag en dus de uitspraak van de rechtbank. Nu kan de lezer zich afvragen waarom dit relevant is. Dat heeft vooral te maken met het feit dat een van de vereisten voor inschrijving van de onteigeningsakte is dat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is. Door de procedures in hoger beroep te splitsen, lijkt het ook logisch te veronderstellen dat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk wordt voor wat betreft de onteigening van de percelen die geen onderwerp zijn van een ingediend hoger beroep. Hierdoor vertraagt de eigendomsverkrijging van die percelen niet doordat nog een hoger beroep loopt tegen de onteigening van andere percelen die ook in dezelfde beschikking ter onteigening zijn aangewezen. Of dit daadwerkelijk zo is, zal moeten blijken doordat de griffier van de Raad van State overeenkomstig artikel 11.16 lid 3 sub b Ow in dit soort gevallen de verklaring afgeeft dat binnen de beroepstermijn geen hoger beroep is ingesteld. Wordt dus vervolgd.

Ook de Hoge Raad wees weer een mooi arrest over het eliminatiebeginsel deze kroniekperiode.⁴⁶ Anders dan de vorige twee arresten, besproken in de vorige kroniek en die daarvoor, gaat dit arrest (voornamelijk) over de vraag of moet worden geëlimineerd. Meer in het bijzonder verduidelijkt de Hoge Raad wanneer sprake is van een “concreet plan”. Het betrof de aanleg van een verbindingsweg nabij Eindhoven Airport, mogelijk gemaakt met het bestemmingsplan “Weginfrastructuur omgeving Eindhoven Noordwest, Oirschot en Best” van de gemeente Eindhoven. Het voorschot op de schadeloosstelling bedroeg € 648.774,=, terwijl de rechter

38 Bijv.: Rb. Limburg 24 maart 2026, ECLI:NL:RBLIM:2026:2754, *JB* 2026/131, m.nt. S. Schuïte & M.T. Pranger, *BR* 2026/40, m.nt. J.S. Procee & L.A. Jager, Rb. Zeeland-West-Brabant 1 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6581, *AB* 2025/316, m.nt. C.M.M. van Mil of Rb. Zeeland-West-Brabant 20 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2931, *O&A* 2025/54, m.nt. J.A.M.A. Sluysmans, *JB* 2025/125, m.nt. B. ten Kate, *TBR* 2025/121, m.nt. T. Pranger.

39 J.S. Procee, M.J.W. Timmer & L.A. Jager, ‘Het debuut van de bekrachtigingsprocedure’, *JBplus* 2026/2.

40 Zie bijv.: *AB* 2025/316, m.nt. C.M.M. van Mil.

41 *ABRvS* 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:629.

42 *ABRvS* 8 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3948.

43 R.o. 16.1.

44 Zie daarover verder: J.S. Procee e.a. 2026, par. 6. Zie ook: J.S. Procee, M.J.W. Timmer & L.A. Jager, ‘Onteigenen, de bestuursrechter en de Omgevingswet’, *TBR* 2021/68, par. 3.

45 R.o. 18.

46 *HR* 17 juli 2026, ECLI:NL:HR:2026:1303.

de schadeloosstelling vaststelde op € 40.546,= en de onteigende het perceel ooit kocht voor € 1.070.000,=. Dat verschil ontstond doordat de rechter uiteindelijk het vigerende bestemmingsplan met verkeersbestemming niet elimineerde. Met de in het voorgaande bestemmingsplan opgenomen bouwmogelijkheden mocht daarom geen rekening worden gehouden. Ook toepassing van artikel 40e Ow kon de eigenaar niet baten, omdat hij onvoldoende had gedaan om die bouwmogelijkheden te realiseren (passieve risicoaanvaarding). Kortom, de onteigende kwam er nogal bekaaid vanaf en stelde cassatieberoep in.

In cassatie krijgt hij over de volle breedte gelijk. Bij eliminatie ging het om de vraag of een concreet plan ten grondslag lag aan het bestemmingsplan en of het bestemmingsplan zijn “normale” rol in het planologisch proces heeft vervuld.⁴⁷ De rechtbank concludeerde van wel. Weliswaar was een bestuursovereenkomst tussen de betrokken overheden gesloten waaraan een tracé ten grondslag lag, maar daarna was het tracé nog gewijzigd en verder uitgewerkt in het planologische proces. Daarmee vervulde het bestemmingsplan zijn “normale” rol in het planologische proces.

De Hoge Raad overweegt dat het oordeel van de rechtbank of blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting of onvoldoende is gemotiveerd. De onjuiste rechtsopvatting zou erin gelegen zijn dat de rechtbank van belang achtte dat “als het gaat om een plan voor het werk, dan moet ook het hele werk uitgewerkt zijn”. Volgens de Hoge Raad is alleen de vraag relevant of *ter plaatse van het onteigende* sprake is van een concreet plan. Dat het plan op andere percelen nog moet worden uitgewerkt, is voor die vraag niet relevant. Als de rechtbank wel de juiste maatstaf hanteerde, dan is de stelling van de onteigende dat het werk ter plaatse van het onteigende niet meer is veranderd onvoldoende weerlegd.

De overwegingen van de Hoge Raad passen in zijn eerdere jurisprudentie, in het bijzonder de arresten over de A4 bij Steenberg.⁴⁸ Daarin overwoog de Hoge Raad dat van een “concreet plan” sprake is als het de aanleg van het werk op het perceel behelst. Wat echter niet zo uit de eerdere jurisprudentie bleek, is dat deze opvatting kan betekenen dat voor het ene perceel het bestemmingsplan wel moet worden geëlimineerd en voor het andere perceel niet. Uit de feiten blijkt immers dat de rechtbank in deze situatie zijn conclusie vooral had gebaseerd op de uitwerking en aanpassingen van andere delen van het tracé. De Hoge Raad laat die overwegingen ongemoeid, maar concentreert zich op het onteigende zelf en constateert dat het tracé daar ongewijzigd is gebleven.

Hoewel die conclusie logisch volgt uit de eerdere jurisprudentie en het in een onteigeningsprocedure nu eenmaal gaat om de waardering van het *onteigende* en niet van omliggende percelen, ontstaat hiermee een nieuwe dimensie

in een eliminatiediscussie. In de praktijk werd de eliminatievraag doorgaans beantwoord voor het project als geheel en niet per perceel, terwijl dat nu zal moeten veranderen. Hieronder ontstaat ook de mogelijkheid dat de ene eigenaar bij wie wordt geëlimineerd een waarde ontvangt gebaseerd op de voorheen geldende bouw- en gebruiksmogelijkheden of een verwachtingswaarde, terwijl de andere eigenaar bij wie niet wordt geëlimineerd hoogstens de gebruikswaarde ontvangt. Dat lijkt ons lastig uit te leggen, maar is evenwel in extremis de consequentie van dit arrest.

Ook besteedt de Hoge Raad een aantal overwegingen aan de toepassing van artikel 40e Ow door de rechtbank. De rechtbank had het beroep op dit artikel verworpen, omdat de eigenaar onvoldoende pogingen had ondernomen om de door de inwerkingtreding van het bestemmingsplan waarvoor werd onteigend vervallen bouw- en gebruiksmogelijkheden te realiseren. Dat de eigenaar dit niet had gedaan omdat hij in onderhandeling was met de gemeente over de verwerving ter voorkoming van onteigening, deed daaraan niet af. De Hoge Raad casseert ook dit oordeel. Hij stelt daarbij voorop dat de vergoeding overeenkomstig artikel 40e Ow in beginsel wordt bepaald met inachtneming van de jurisprudentie over de toepassing van artikel 6.1 e.v. Wro (thans art. 15.1 e.v. Ow). De bijzondere context van het onteigeningsrecht kan echter nopen tot een uitzondering.⁴⁹

Hier had de rechtbank ten onrechte geen kenbare aandacht besteed aan het argument dat gesprekken gaande waren, hetgeen (kennelijk) een uitzondering kan rechtvaardigen. De Hoge Raad geeft hierbij niet aan of dit een (mogelijke) uitzondering betreft vanwege het bijzondere karakter van de onteigeningsprocedure of dat het hier gaat om de toepassing van het planschaderecht in de onteigeningsprocedure. Dat laatste lijkt niet het geval, nu de Afdeling streng is in dit soort situaties en lopende onderhandelingen in beginsel geen reden vindt om een uitzondering te rechtvaardigen.⁵⁰ Of de Afdeling in een vergelijkbare casus eender zou oordelen, is dus afwachten.

3.2 *Nadeelcompensatie/tegemoetkoming in planschade*

3.2.1 *Grondslag en schadeoorzaak*

Bij het nemen van een (potentieel) schadeveroorzakend besluit, hoeft de vraag of de benadeelde in aanmerking komt voor nadeelcompensatie in beginsel niet te worden beantwoord. Dit wordt “doorschuiven” van de schadediscussie genoemd naar een aparte procedure.⁵¹ Dat is alleen anders als de benadeelde aannemelijk maakt dat het intrekingsbesluit onherstelbare schade tot gevolg heeft, in die zin dat de daardoor ontstane schade niet adequaat kan worden

47 Zie ook: HR 8 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1506, r.o. 3.4.3.

48 Zie i.h.b.: HR 26 mei 2023, ECLI:NL:HR:2023:777, r.o. 3.2.5.

49 Zie ook: HR 26 januari 2024, ECLI:NL:HR:2024:85, r.o. 4.5.

50 Bijv.: ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3878 of ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3093. Gesprekken met de gemeente kunnen wel aanleiding zijn voor een uitzondering. Bijv.: ABRvS 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2567.

51 Bijv.: ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2431.

gecompenseerd door toekenning van compensatie of vergoeding op een later tijdstip, aldus de Afdeling in een uitspraak van 22 april 2026.⁵² Het betrof een procedure over de intrekking van een toestemming voor het uitoefenen van pulsvisserij, omdat vissen door middel van pulsen is verboden door de Europese Unie. De rechtbank oordeelde dat de Minister van LNV de vergunning wegens een dwingendrechtelijke bepaling van Europees recht mocht (en moest) intrekken, maar dat hij in strijd handelde met het evenredigheidsbeginsel door zich in het intrekkingbesluit geen rekenschap te geven van de financiële gevolgen voor de vergunninghouders.

In hoger beroep concludeert de Afdeling echter dat de minister de discussie over de schade wel mocht “doorschuiven”. Daarbij was van belang dat de minister niet anders kon dan de vergunningen intrekken vanwege een dwingendrechtelijke Europese verplichting en dat de benadeelden niet aannemelijk hadden gemaakt dat de geleden schade zo groot was dat vergoeding achteraf hen onevenredig zou treffen. Hierbij acht de Afdeling niet alleen de eventuele omvang van de schade van belang, maar geeft ook een doorkijkje naar de vraag of überhaupt aanspraak bestaat op nadeelcompensatie. Mogelijk wisten de vergunninghouders namelijk al van de mogelijkheid tot intrekking. Opvallender is de verwijzing naar het *Satini-S*-arrest van het Hof van Justitie,⁵³ dat onder meer gaat over de vraag of schade die voortvloeit uit het voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen niet behoort tot het ondernemersrisico, hetgeen zou kunnen betekenen dat vergoeding daarvan staatssteun inhoudt. Over de interpretatie van dit arrest en de gevolgen voor de Nederlandse rechtspraak bestaat discussie en onduidelijkheid,⁵⁴ maar de Afdeling lijkt met deze verwijzing de discussie daarover te willen starten in eventuele nadeelcompensatieprocedures. Voor wat betreft de vraag wanneer een bestuursorgaan de schade wel of niet kan doorschuiven, bevestigt deze uitspraak in ieder geval de vaste jurisprudentie en laat daarbij zien dat niet alleen de omvang en ernst van de schade van belang zijn, maar ook de vraag naar de vergoedbaarheid van die schade. In dat verband verwijzen wij ook naar een uitspraak van 8 april 2026 over de verlegging van kabels en leidingen waarin de Afdeling deze lijn nogmaals bevestigt.⁵⁵ Tot slot wijst de rechter de benadeelde soms ook zelf op de mogelijkheid om in een aparte procedure om nadeelcompensatie te verzoeken. De uitspraak van het CBB van 28 mei 2026 biedt daar een mooi voorbeeld van.⁵⁶ Het betrof de aanwijzing van huis- en hobbydieren die door particulieren gehouden kunnen worden. Voor zover appellanten recht meenden te hebben

op nadeelcompensatie konden zij hiervoor een apart verzoek indienen op grond van artikel 4:126 Awb. Het CBB voegt hieraan toe dat de minister pas op dit verzoek hoeft te beslissen nadat de aanwijzing van een diersoort formele rechtskracht heeft verwezen. Dit naar analogie met de overzichtsuitspraak over planschade van de Afdeling.⁵⁷ Hierbij gaat het CBB eraan voorbij dat, anders dan bij planschade het geval was, de minister onder de vigeur van titel 4.5 Awb een verzoek om nadeelcompensatie *kan* aanhouden totdat het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is, maar hij is daartoe niet verplicht.⁵⁸

3.2.3 Risicoaanvaarding

Actieve risicoaanvaarding. Bij actieve risicoaanvaarding is het investeringsmoment doorslaggevend, althans dat is het moment waarop wordt beoordeeld of een redelijk handelend koper rekening zou hebben gehouden met het risico op schade.⁵⁹ In onze vorige kroniek memoreerden wij dat een overgang onder algemene titel niet kwalificeert als een “investeringsmoment”.⁶⁰ In de uitspraak van 1 april 2026 deed zich de situatie voor waarin een overgang onder bijzondere titel toch niet als investeringsmoment kon worden aangemerkt.⁶¹ Het achterliggende feitencomplex, in het bijzonder de diverse transacties, is (zeer) ingewikkeld. Het komt erop neer dat Persoon A de enige bestuurder en aandeelhouder is van twee ondernemingen: ‘Bedrijfsruimte BV’, de eigenaar van een bedrijfsruimte in het centrum van Valkenburg, en ‘HEMA Valkenburg BV’, de exploitant van de HEMA-vestiging in Valkenburg. Bedrijfsruimte BV verhuurt de bedrijfsruimte in het centrum van Valkenburg aan HEMA Valkenburg BV. Bedrijfsruimte BV en HEMA Valkenburg BV hebben een verzoek om nadeelcompensatie gedaan in verband met gedeelde huurinkomsten als gevolg van de herinrichting van het centrumgebied van Valkenburg.

De ouders van Persoon A waren aandeelhouders van de in 1977 opgerichte Onderneming BV, waarin de exploitatie van de HEMA-vestiging in Valkenburg was ondergebracht. Persoon A verkreeg in 1979 vier gewone aandelen en in 1993 één preferent aandeel in Onderneming BV. In 1991 trad Persoon A toe tot de directie van Onderneming BV. In 1996 richtte persoon A Bedrijfsruimte BV op. In 1997 is Bedrijfsruimte BV samen met Bedrijf B bestuurder geworden van Onderneming BV. In 2005 heeft persoon A HEMA Valkenburg BV opgericht. De exploitatie van de HEMA-vestiging in Valkenburg is van Onderneming BV ondergebracht in HEMA Valkenburg BV. Deze overdracht betreft een overgang onder bijzondere titel. Onderneming BV is vervolgens in 2010 door een zuivere splitsing als bedoeld in artikel 2:334a lid 2 BW opgeheven, waarbij Bedrijfsruimte BV de eigendom heeft verkregen van de bedrijfsruimte in het centrum van

52 ABRvS 22 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2035. Zie ook de zaken met nummer: 202101777/1/A3, 202106657/1/A3 en 202106660/1/A3. Zie over “doorschuiven” van de nadeelcompensatiediscussie naar een apart besluit ook: ABRvS 3 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3168 en de hierna nog te bespreken uitspraak CBB 19 februari 2026, ECLI:NL:CBB:2026:101.

53 HvJ EU 27 januari 2022, ECLI:EU:C:2022:57.

54 Wij verwijzen hier naar de besproken literatuur in onze kroniek in NTB 2024/2.

55 ABRvS 8 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1919.

56 CBB 28 mei 2026, ECLI:NL:CBB:2026:211.

57 ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, r.o. 139.

58 Zie: art. 4:130 lid 3 Awb.

59 Zie: ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690.

60 ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6123. Zie ook de overzichtsuitspraak: ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, r.o. 65-80, (*Overzichtsuitspraak planschade*).

61 ABRvS 1 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1844.

Valkenburg. Bij zuivere splitsing is sprake van rechtsopvolging onder algemene titel.

De peildatum van de voorzienbaarheid in dezen is 5 september 1995, dus voordat Bedrijfsruimte BV via een zuivere splitsing de eigendom heeft verkregen van de bedrijfsruimte en voordat de exploitatie van de HEMA-vestiging in HEMA Valkenburg BV was ondergebracht. Het college van B&W wees de aanvraag daarom af vanwege actieve risicoaanvaarding.

De Afdeling gaat hierin niet mee. Zij ziet allereerst geen reden om een uitzondering te maken op de regel dat een overgang onder algemene titel niet kwalificeert als een “investeringsmoment”, zodat aan Bedrijfsruimte BV geen risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen. Ten aanzien van HEMA Valkenburg BV overweegt de Afdeling dat zich bij een overdracht onder bijzondere titel bijzondere omstandigheden kunnen voordoen die maken dat het risico op een voorzienbare nadelige ontwikkeling niet in de koopprijs kan worden verdisconteerd. De Afdeling wijst daartoe op het feit dat Persoon A als enig aandeelhouder en bestuurder van HEMA Valkenburg BV al voor de peildatum intensief betrokken was bij de exploitatie van de HEMA-vestiging. Ook van belang geacht wordt dat de moeder vanwege haar hoge leeftijd is teruggetreden uit Onderneming BV en de zus een ander filiaal heeft gekregen. Indien Persoon A de exploitatie wel had voortgezet via Onderneming BV, zou Onderneming BV schade hebben geleden en zou Persoon A daarmee als uiteindelijk gerechtigde op dezelfde wijze in haar vermogenspositie zijn getroffen. Dat maakt dat de Afdeling hier oordeelt dat er geen mogelijkheid was om de voorzienbare nadelige ontwikkeling op betekenisvolle wijze te verdisconteren. Daarmee past de uitzondering ook goed bij de ratio achter actieve risicoaanvaarding, namelijk dat een koper het risico op de nadelige ontwikkeling kan verdisconteren in de koopprijs. Blijkens deze uitspraak moet het echter wel gaan om een uitzonderlijke situatie, waarbij de Afdeling in het bijzonder relevant acht dat ook zonder de overdracht onder bijzondere titel dezelfde persoon in zijn vermogen zou zijn aangetast door de vermeende schade.

Op het grensvlak tussen actieve risicoaanvaarding en normaal ondernemersrisico bevindt zich de hiervoor al gememoreerde uitspraak over de pulsvisserij.⁶² Het ging daarbij om drie groepen vissers, die zich onderscheidten door hun vergunningspositie. Groep 1 had een vergunning voor onbepaalde tijd en groep 2 een vergunning voor bepaalde tijd die werd verleend met het oog op meerjarig onderzoek naar de effecten van pulsvisserij. Ook groep 3 had een vergunning voor bepaalde tijd, maar in die vergunning was expliciet overwogen dat als er na ommekomst van de vergunningsduur geen generieke uitzondering zou zijn de vergunning niet zou worden verlengd. Onder die omstandigheden hoeft de minister bij de eventuele toekenning van nadeelcompensatie niet meer in te gaan op de positie van groep 3, omdat deze kon en moest weten

dat zijn vergunning niet zou worden verlengd als het visen met een puls op het niveau van de Europese Unie zou worden verboden. Hiermee is geen sprake van ‘klassieke’ risicoaanvaarding, omdat geen concreet voornemen bestond om de vergunning niet te verlengen. De minister had alleen gewaarschuwd dat *als* er een Europees verbod zou volgen, de vergunning niet zou worden verlengd. Of dit dan kwalificeert als een vorm van subjectieve voorzienbaarheid, waarbij de benadeelde ondanks het ontbreken van een beleidsvoornemen wel wist van het risico, of dat de schade vanwege voorzienbaarheid geheel behoort tot het normale ondernemersrisico wordt echter niet verduidelijkt. Voor de vissers in groep 3 maakt dit ook geen verschil; zij hebben geen aanspraak op nadeelcompensatie.

Passieve risicoaanvaarding. Bij discussies over passieve risicoaanvaarding draait het geregeld om de vraag of de eigenaar nu wel of niet voldoende pogingen heeft gedaan tussen het moment waarop het vervallen van de bouw- en gebruiksmogelijkheden bekend was of had moeten zijn en het moment waarop die mogelijkheden daadwerkelijk niet meer benut konden worden, de zogenoemde benuttingsperiode.⁶³ In de hier te bespreken uitspraak had appellant een bouwplan ingediend dat niet paste binnen het vigerende bestemmingsplan. Het college van B&W had de aanvraag ten onrechte niet in behandeling genomen. De rechtbank nam daarom aan dat ten onrechte passieve risicoaanvaarding was tegengeworpen, omdat als de aanvraag wel in behandeling was genomen in gesprekken met het college van B&W mogelijk tot een wel passend bouwplan was gekomen. De Afdeling acht dat niet relevant. Het gaat namelijk om de passendheid van het bouwplan zoals ingediend.⁶⁴ Gesprekken die voorafgaand aan de benuttingsperiode hebben plaatsgevonden over het realiseren van andere bouw- en gebruiksmogelijkheden dan die zijn komen te vervallen, doen niet ter zake.⁶⁵ Vervolgens beoordeelt de Afdeling het ingediende bouwplan en concludeert dat het inderdaad niet paste binnen het voorgaande bestemmingsplan, zodat geen concrete poging is gedaan.

Ook het object van voorzienbaarheid komt aan de orde in deze kroniekperiode. In de uitspraak van 11 maart 2026 bleek uit de plankaart behorend bij een voorontwerpbestemmingsplan dat een bouwvlak zou worden verkleind en bepaalde mogelijkheden zouden komen te vervallen.⁶⁶ In de tekst behorend bij het voorontwerp werd hieraan echter geen aandacht besteed. Volgens appellant had dit wel moeten om risicoaanvaarding aan te nemen. De Afdeling oordeelt anders; doorslaggevend is daarbij dat uit de kaart en bijbehorende legenda duidelijk blijkt dat de aanduiding agrarisch bebouwingsvlak niet terugkeert en dat het deel dat wel is aangeduid als bouwvlak wordt verkleind. In een dergelijke situatie is niet vereist dat ook de toelichting

62 ABRvS 22 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2036.

63 Zie: ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, r.o. 84.

64 Zie eerder: ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2541.

65 Zie eerder: ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2102.

66 Zie: ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1393.

aandacht besteedt aan dit voornemen. Appellant probeerde nog een nieuw openbaarmakingsvereiste te introduceren in dit soort situaties, namelijk dat het voorontwerp aan hem had moeten worden toegestuurd. Hier ziet de Afdeling geen aanleiding toe. Zij herhaalt het uitgangspunt dat een publicatie in een door het bestuursorgaan elektronisch uitgegeven publicatieblad, mits gebruikelijk, voldoende is, hetgeen ook niet mag verrassen gegeven het bepaalde in artikel 15.6 Ow over het aannemen van passieve risicoaanvaarding.

3.2.4 Schade en causaliteit

Voor het aannemen van causaal verband is minimaal vereist dat een oorzakelijk verband bestaat tussen het schadeveroorzakende handelen en de gestelde schade, het conditio sine qua non-verband. Bij nadeelcompensatie moet de benadeelde aannemelijk maken dat een dergelijk verband bestaat.⁶⁷ In situaties waarin de schade is veroorzaakt door wateroverlast, bijvoorbeeld door overvloedige regenval, kan dit lastig zijn. De benadeelde moet immers eerst de schadeveroorzakende maatregel identificeren, bijvoorbeeld de wijziging van de loop van een rivier of het aanleggen van een bypass, en moet daarna aannemelijk maken dat de schade vanwege de wateroverlast zich niet of in mindere mate had voorgedaan zonder die maatregel. Dat lukt vaak niet,⁶⁸ zo ook in de uitspraak van 27 mei 2026.⁶⁹ Hier speelde dat het waterschap (al) in 1995 een inrichtingsplan had aangenomen voor het beekherstelproject Keersop. Tot aan 2018 is het waterschap hiermee bezig geweest door de Keersop ter hoogte van de Vlieterdijk te laten meanderen. Ook is (onder meer) in 1995 een bypass aangelegd. In juni 2016 is extreme neerslag gevallen. Die neerslag leidde tot overstroming van de percelen van appellant en hij stelt dat die overstroming niet of in mindere mate had plaatsgevonden als de Keersop niet was aangepakt. Ter onderbouwing had appellant diverse rapporten overgelegd waaruit bleek dat de afvoercapaciteit van de Keersop onvoldoende was. Volgens de Afdeling was dat onvoldoende om oorzakelijk verband aan te nemen; de rapporten van appellant maakten namelijk geen vergelijking tussen de werkelijke situatie en de hypothetische situatie waarin het project door het waterschap niet was uitgevoerd. Hetzelfde lot trof het betoog van appellant dat onvoldoende was gemaakt. Voor het aannemen van causaal verband was immers nodig om aan te tonen dat het maaibeeld vanwege het project was gewijzigd. Deze uitspraak vormt daarmee een goed voorbeeld van het belang om een onderzoeksvraag zorgvuldig vorm te geven met het oog op hetgeen noodzakelijk is voor het aantonen van causaal verband bij nadeelcompensatie. Het is niet voldoende om aan te tonen dat de afvoercapaciteit onvoldoende is, hetgeen mogelijk relevant kan zijn in het kader van een onrechtmatigedaadactie; vereist is dat het onderzoek een zuivere vergelijking maakt tussen de feitelijke situatie en de hypothetische situatie zonder de rechtmatige maatregel.

Men zou hopen dat die scherpste niet alleen bij appellanten bestaat, maar vooral bij de personen die het onderzoek opstellen. Hopelijk draagt deze uitspraak daaraan bij.

3.2.5 Abnormale en speciale last

Tot slot een bijzondere casus die aanleiding gaf tot de uitspraak van het CBB van 19 februari 2026, inzake Odido.⁷⁰ Aan deze telecomprovider had de Minister van Economische Zaken de verplichting opgelegd om voor bepaalde kritieke onderdelen van haar mobiele netwerk binnen een bepaalde (vervangings)termijn uitsluitend gebruik te maken van apparatuur of programmatuur van zogenoemde vertrouwde leveranciers. Odido was het hiermee niet eens. Daarnaast verzocht zij om nadeelcompensatie, inclusief een voorschot. Dat verzoek om een voorschot wees de minister af, omdat: (1) naar verwachting geen recht bestond op nadeelcompensatie; en (2) Odido niet in financiële problemen is gekomen door het besluit. De aanvraag om nadeelcompensatie zelf hield de minister aan totdat de rechtmatigheid van het schadeveroorzakende besluit was vast komen te staan.

Ondanks die aanhouding toetst het CBB de reden voor afwijzing van het voorschot inhoudelijk, waarbij de overwegingen over het normaal maatschappelijk risico het meest in het oog springen. Allereerst betoogde Odido dat de minister geen drempel mocht hanteren als invulling van het normaal ondernemersrisico, maar alleen een korting op de geleden schade. Het CBB verwierpt dit betoog. Het wijst erop dat als alleen een korting wordt gehanteerd het verband tussen de omvang van het nadeel en het ondernemersrisico wordt losgelaten. Bij een korting komt immers altijd een deel van de geleden schade voor vergoeding in aanmerking, hoe klein die schade in absolute of relatieve zin ook is. Een korting is dus alleen geschikt als op voorhand duidelijk is dat iedere drempel onevenredig is en het te vergoeden nadeel niet in een relevante relatie staat tot de omvang van de kosten van de onderneming, aldus het CBB.⁷¹

Nu de minister terecht een drempel mocht hanteren, viel snel het doek voor Odido. Punt was namelijk dat hoewel de kosten die Odido moest maken vanwege het besluit in absolute zin omvangrijk waren en tientallen miljoenen beliepen, die kosten afgezet tegen de gemiddelde kosten gedurende de vervangingstermijn, zijnde vijf jaar (normkosten), relatief beperkt waren. Odido is immers een groot concern. De te maken kosten bedroegen dus minder dan 2% van de normkosten, zodat, aldus het CBB, niet relevant was of de minister al dan niet terecht een drempel van 4% had gehanteerd. Een drempel van 2% geldt immers als minimumforfait en mag dus altijd worden gehanteerd, ongeacht of de maatregel als een normale maatschappelijke ontwikkeling kwalificeert.⁷²

67 Bijv.: ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1199, r.o. 22.

68 Zie voor een ander voorbeeld vanwege dezelfde regenval: ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:504.

69 ABRvS 27 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3009.

70 CBB 19 februari 2026, ECLI:NL:CBB:2026:101.

71 Zie voor een vergelijkbare benadering: ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2052.

72 Zie: ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:336 en ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3327.

Hierbij speelde nog wel de discussie of de minister de normkosten juist had vastgesteld. Daarbij oordeelt het CBb dat de minister terecht heeft gekeken naar de kosten van (toen nog) de gehele Nederlandse T-Mobile-onderneming en niet alleen naar de kosten die worden gemaakt voor het mobiele netwerk, zoals Odido betoogde. De beoordeling van het normaal ondernemersrisico dient namelijk te geschieden op concernniveau. Dat is alleen anders als het bedrijfsonderdeel dat de kosten maakt een zelfstandige entiteit vormt en in zowel economische als in juridische zin geen onlosmakelijk deel uitmaakt van het moederbedrijf.⁷³ Daarnaast had de minister terecht de normkosten berekend over de geboden vervangingstermijn van vijf jaar, aangezien Odido ook die tijd kan benutten voor vervanging en dus ook in die periode de kosten kan maken. Het is daarom reëel om de kosten die zijn gemaakt gedurende die periode te vergelijken met de kosten die Odido gedurende een normale periode maakt, zoals het CBb overweegt.

Deze uitspraak is bijzonder bruikbaar voor de praktijk, nu het CBb in onomwonden termen de uitgangspunten formuleert: (1) voor wanneer een drempel mag worden gebruikt; en (2) wanneer de normkosten (of normomzet) mag worden berekend op het niveau van het moederbedrijf. Daarnaast benadrukt de uitspraak dat een discussie over de hoogte van de drempel pas relevant is als het minimumforfait van 2% van de normkosten (of normomzet) wordt overschreden. Tot slot is de uitspraak een mooi voorbeeld dat de absolute omvang van het nadeel niet bepalend is voor de vraag of het nadeel het normaal ondernemersrisico overstijgt. Bepalend is de ernst van dat nadeel in relatie tot de omvang van de onderneming en haar kosten of omzet.

4. Onverplichte tegemoetkoming/overige

De onverplichte tegemoetkoming houdt de aandacht van de literatuur ook in deze kroniekperiode vast. Wij noemen allereerst een bijdrage van Den Boer-Adriaanse aan *O&A* waarin zij empirisch onderzoek heeft gedaan naar de archetype normen die voorkomen in tegemoetkomingsregelingen.⁷⁴ Het artikel geeft een fraai overzicht van de uiteenlopende manieren waarop (de regels in) tegemoetkomingsregelingen zijn vormgegeven. Den Boer-Adriaanse concludeert dat er weliswaar verschillende archetype normen zijn, maar dat er weinig uniformiteit te vinden is. Zo er voor tegemoetkomingsregelingen al zou worden gekozen voor een wettelijke regeling, zou die volgens haar daarom een grote mate van flexibiliteit moeten geven om recht te kunnen doen aan de uiteenlopende situaties waarop de tegemoetkomingsregelingen zien.

Wij noemden eerder in deze kroniek al een tweetal bijdragen over de toeslagenaffaire. Eén daarvan, het preadvies

van Tjepkema en Kuijpers,⁷⁵ is ook gerecenseerd in het *NJB* door Schlössels.⁷⁶ In *O&A* is voorts een verslag opgenomen van een symposium van de UvA over historisch onrecht: procedurele rechtvaardigheid en wegen naar herstel.⁷⁷

De Afdeling wees deze kroniekperiode ook een aantal uitspraken in procedures over de vergoeding van schade als gevolg van de toeslagenaffaire. Het meest in het oog springt een uitspraak waarin de Afdeling toetst of appellant terecht niet was aangemerkt als gedupeerde van de toeslagenaffaire en daardoor – onder meer – niet voor de zogenoemde Catshuisregeling in aanmerking is gekomen.⁷⁸ In dat verband voerde appellant aan dat er in zijn geval sprake was geweest van institutionele vooringenomenheid. De Afdeling toetst de toepassing van dit begrip aan de hand van de toelichting die daarop bij de Wet hersteloperatie toeslagen is gegeven. Hier speelde dat appellant deel uitmaakte van het zogenoemde onderzoek Combiteam Aanpak Facilitators Lanai (CAF Lanai), waarbij bij ouders grote hoeveelheden stukken werden opgevraagd om te toetsen of zij terecht kinderopvangtoeslag hadden genoten. Het opvragen van die stukken wordt in de parlementaire geschiedenis genoemd als voorbeeld van institutionele vooringenomenheid, hetgeen appellant dan ook betoogt in zijn zaak. De Afdeling concludeert echter dat appellant zich in fase I bevond en pas in fase II grote hoeveelheden documenten werden opgevraagd en (dus) sprake was van institutionele vooringenomenheid. Nu dat hier niet is komen vast te staan, kan dergelijke vooringenomenheid niet worden vastgesteld.

Tot slot nog een aantal uitspraken over de afwikkeling van mijnbouwschade door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Meest in het oog springt een tweetal uitspraken van de rechtbank Noord-Nederland waarin voor het eerst inhoudelijk uitspraak werd gedaan over een beroep van de Nederlandse Aardolie Maatschappij over de aan haar opgelegde heffingen, waarmee de kosten van de afhandeling van mijnbouwschade door het IMG worden verhaald. In beroep voert NAM in de kern genomen aan dat het IMG te veel schade te ruimhartig zou hebben vergoed en dat zij daarom niet gehouden zou zijn de kosten daarvan te dragen. Omdat het uitspraken in eerste aanleg zijn, bespreken wij die hier niet uitgebreid inhoudelijk. Kern is dat de rechtbank het beroep van NAM tegen het heffingsbesluit over de afhandeling van fysieke schade door het IMG over 2020 in zijn geheel ongegrond verklaard.⁷⁹ Belangrijkste punt daarbij is dat de rechtbank, gegeven de bedoeling van

⁷³ Zie ook: ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:122; ABRvS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2677 en ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2382.

⁷⁴ M.E. den Boer-Adriaanse, 'Regels over tegemoetkomingen. Een onderzoek naar de archetype normen in tegemoetkomingsregelingen', *O&A* 2026/23.

⁷⁵ M.K.G. Tjepkema & dr. G. Kuipers, 'Herstel in uitvoering – Over de uitvoerbaarheid van hersteloperaties', in: *De uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving onder druk, Preadviezen* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, 155e jaargang), Deventer: Wolters Kluwer 2026, p. 11-104.

⁷⁶ R.J.N. Schlössels, 'Herstel in uitvoering, De weerbarstige secundaire rechtsstaat', *NJB* 2026/968.

⁷⁷ T.I. Oost & J.M.L. van Duin, 'Historisch onrecht: procedurele rechtvaardigheid en wegen naar herstel, verslag van symposium UvA d.d. 16 oktober 2025', *O&A* 2026/4.

⁷⁸ ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1397.

⁷⁹ Rb. Noord-Nederland 12 juni 2026, ECLI:NL:RBNNE:2026:2286 (*Heffing 2020 fysieke schade*).

de wetgever met het bewijsvermoeden uit artikel 6:177a BW, concludeert dat het IMG uit heeft kunnen gaan van de door hem gekozen afbakening van het effectgebied. Dat de statistische kans aan de rand van dat gebied relatief klein is, doet daar niet aan af, nu het juist de bedoeling van de wetgever was dat op iedereen met mijnbouwschade het bewijsvermoeden van toepassing zou zijn.⁸⁰ In het beroep over de afhandeling van waardedaling is eveneens het grootste deel van de beroepsgronden van NAM ongegrond verklaard.⁸¹ Het IMG heeft volgens de rechtbank de waardedaling van de verkochte woningen kunnen begroten zoals het dat heeft gedaan (inclusief de gebiedsafbakening en onzekerheidsopslag). Enige uitzondering is de keuze van het IMG dat de omvang van de waardedaling ook voor *onverkochte* woningen per 1 januari 2019 voldoende stabiel zou zijn om te begroten. De rechtbank overweegt dat de Hoge Raad in zijn prejudiciële beslissing van 19 juni 2019 geoordeeld zou hebben dat dat toen (nog) niet het geval was.⁸² De minister dient op dat punt een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen.

Als laatste noemen wij nog een uitspraak van de Afdeling over de toepassing van het gelijkheidsbeginsel door het IMG.⁸³ Aan appellant was, kort gezegd, geen vergoeding toegekend voor schades die bij de burens wel waren vergoed. Dat vond appellant in strijd met het gelijkheidsbeginsel. De Afdeling gaat hierin niet mee. Het IMG had namelijk toegelicht dat bij de toekenning aan de burens door de deskundige nog niet de autonome oorzaak van de trillingen inzichtelijk was gemaakt. Inmiddels wordt aan de hand van het door de Afdeling aanvaardbaar geachte geactualiseerde beoordelingskader gezien of aannemelijk is dat de schades waarvoor een autonome oorzaak is aangewezen, onder invloed van trillingen zijn ontstaan of verergerd, hetgeen reden was om in het geval van appellant geen vergoeding toe te kennen. Het gelijkheidsbeginsel voert niet zo ver dat het IMG gehouden is eerdere onjuiste toekenningen te herhalen. Dat het IMG schade ruimhartig vergoedt, maakt dit niet anders.

80 Zie hierover recent ook: J. Frederik, 'Hoe de Groningse gasbevingen ontaarden in een feitenvrij compensatiecircuit van miljarden euro's', De Correspondent, www.decorrespondent.nl/16856/hoede-groningse-gasbevingen-ontaarden-in-een-feitenvrij-compensatiecircuit-van-miljarden-euro-s.

De technische argumenten die Frederik in zijn artikel aanhaalt, waren gebaseerd op stellingen van de deskundigen die NAM ook in de procedure bij de rechtbank heeft opgevoerd. De rechtbank heeft die stellingen – onder verwijzing naar de tegenrapporten van de minister – naast zich neergelegd.

81 Rb. Noord-Nederland 12 juni 2026, ECLI:NL:RBNNE:2026:2290 (*Heffing 2020/2021 waardedaling*).

82 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 (*Prejudiciële beslissing Groningen*).

83 ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3684.