

Overheidsaansprakelijkheid

NTB 2026/54

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

Deze kroniek heeft betrekking op de periode van 1 juli 2025 tot 1 januari 2026.

1. Algemeen

De verhouding tussen de Nederlandse staatsmachten stond het afgelopen jaar opvallend veel in de aandacht.² Ook internationale ontwikkelingen, volop zichtbaar in de Verenigde Staten, onderstrepen dat wij in Nederland die verhoudingen niet als vanzelfsprekend moeten zien, maar ze moeten versterken en waarborgen. Tegen die achtergrond is het goed om te zien dat de rechtbank Den Haag begin vorig jaar expliciet het beginsel van de constitutionele hoffelijkheid erkende.³ Sillen en Uzman gaven in 2022 als ‘werkdefinitie’ voor dit beginsel dat het gaat om een “(doorgaans ongeschreven) norm die in de eerste plaats overheidsambten een plicht oplegt tot een minimum aan wederzijds respect, en in de tweede plaats een positieve verplichting in het leven roept voor die overheidsambten om loyaal samen te werken bij de gezamenlijke uitoefening van staatsgezag”.⁴ Het gaat hierbij dus om een breed werkend staatsrechtelijk beginsel, maar het heeft ook zijn weerslag op het overheidsaansprakelijkheidsrecht. Vaak wordt dit vooral expliciet gekoppeld aan het uitgangspunt dat de rechter aan een bevel aan de overheid geen dwangsom verbindt, omdat van de overheid mag worden verwacht dat zij een gerechtelijk vonnis uit zichzelf en loyaal nakomt. Dat is in de praktijk ook een te rechte verwachting. Toch blijkt er af en toe vrees voor het

tegendeel. De rechtbank kwam in de genoemde zaak namelijk tot de conclusie dat in dat bijzondere geval wel aanleiding bestond voor een dwangsom. Het ging hier om een veroordeling van de Staat op verzoek van Greenpeace om het wettelijke stikstofdoel voor 2030 na te komen. De rechtbank oordeelde dat de Staat in de eerste plaats de onrechtmatigheid van het Programma Aanpak Stikstof viel te verwijten. Daar kwam volgens de rechtbank in de tweede plaats bij dat verwijtbaar onvoldoende was gedaan om het wettelijke stikstofdoel voor 2025 te halen én – ten derde – dat de regering vervolgens belangrijke pijlers onder de reductie van stikstof heeft geschrapt. Dezelfde rechtbank legde 4 september 2025 opnieuw een dwangsom op aan de Staat, in dat geval om te verzekeren dat de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur tijdig uitvoering zou geven aan een onherroepelijk Woo-besluit om emissiegegevens over stikstofuitstoot van agrariërs openbaar te maken.⁵ Het stikstofdossier zet de staatsrechtelijke verhoudingen dan ook duidelijk op scherp. In een redactioneel voor het oktobernummer van *O&A* gaat Schutgens in op deze uitspraken.⁶ Hij ziet het als winst dat het beginsel van constitutionele hoffelijkheid in de eerstgenoemde uitspraak is erkend, maar als verlies dat het kennelijk nodig was, omdat het vertrouwen in de nakoming van een gerechtelijke uitspraak kennelijk niet meer vanzelfsprekend is. Hij hoopt vooral dat een volgend kabinet zich tot het uiterste zal inspannen om ervoor te zorgen dat de burgerlijke rechter weer (wij voegen daaraan toe: over de volle breedte) vertrouwen krijgt in de nakoming van gerechtelijke uitspraken. Het is duidelijk dat alle staatsmachten zijn gediend met het herstel van de hoffelijkheid. Om allerlei redenen, maar ook omdat het verbeuren van dit soort dwangsommen uit gemeenschapsgeleid ten faveure van individuele procespartijen ongerijmd hoort te zijn.

De constitutionele verhoudingen staan ook centraal in het mooie en uitgebreide proefschrift van Vetzo,⁷ genaamd *Constitutioneel procesrecht*, dat recent is gerecenseerd door Polak voor *RMThemis*.⁸ Het gaat er bij zogenoemd constitutioneel procesrecht om hoe de rechter moet handelen wanneer hij aan constitutionele rechtspraak doet; in het bijzonder hoe de rechter daarbij zijn positie ten opzichte van de andere twee staatsmachten afbakt. Het proefschrift – waarop Vetzo cum laude promoveerde – is veel te uitgebreid om in het kader van deze kroniek te bespreken, terwijl Polak dat

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 Zie ook J.L.W. Broeksteeg & L. Groen, ‘Ministeriële verantwoordelijkheid tussen controle en vertrouwen’, in: J.L.W. Broeksteeg e.a., *Vertrouwen is goed, controle is beter? (Preadvies NJV)*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.
 3 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (*Stikstof*).
 4 J.J.J. Sillen & J. Uzman, ‘Constitutionele hoffelijkheid als eis voor een weerbare rechtsstaat. Over loyale samenwerking, wederzijds respect en constitutionele conventies’, in: R.J.M. Schlössels, J.J.J. Sillen & R.B.J. Tinnevelt, *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 429. Zie ook G. Boogaard & R.J.B. Schutgens, ‘Na ons de zondvloed’, *O&A* 2019/21.

5 Rb. Den Haag 4 september 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:16439 (*Minister LVVN*).
 6 R.J.B. Schutgens, ‘Over constitutionele hoffelijkheid & een eenvoudige eerste stap’, *O&A* 2025/50.
 7 M.J. Vetzo, *Constitutioneel procesrecht – Over Nederlandse constitutionele rechtspraak, rechterlijke grensbepaling en procesrechtelijke modificatie* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2025.
 8 J.E.M. Polak, ‘M.J. Vetzo, Constitutioneel procesrecht – Over Nederlandse constitutionele rechtspraak, rechterlijke grensbepaling en procesrechtelijke modificatie’, *RMThemis* 2025/6, p. 347.

bovendien al op prachtige wijze heeft gedaan. Wij volstaan daarom met een bespreking van de drie procesrechtelijke modificaties die Vetzo in zijn proefschrift voorstelt, om de constitutionele verhoudingen te verbeteren en versterken. Ten eerste ziet Vetzo aanleiding om de wetgever gelegenheid te bieden te participeren in procedures waarin de verbindendheid van wetgeving ter discussie staat, ook al is de Staat daarin geen procespartij. Vetzo denkt daarbij vooral aan het creëren van de mogelijkheid voor de Minister van Justitie en Veiligheid, als eindverantwoordelijke voor de wetgevingskwaliteit, tot deelname aan de procedure via een institutionele amicus-regeling. Totdat een dergelijke regeling tot stand is gebracht, zou de bestuursrechter volgens Vetzo bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van de in artikel 8:45 Awb neergelegde mogelijkheid om inlichtingen aan een ander bestuursorgaan te vragen (en dat is ook al een aantal keer gedaan). Ten tweede bepleit Vetzo het gebruik van een declaratoir in uitspraken, bijvoorbeeld in een overweging ten overvloede, teneinde een niet-bindend oordeel te geven over de verenigbaarheid van wetgeving met de Grondwet of algemene rechtsbeginselen. Het toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet verzet zich daar niet tegen, aldus Vetzo.⁹ Tot slot bepleit Vetzo dat binding van de wetgever aan rechterlijke toetsingsoordelen is geboden met name voor wat betreft onherroepelijke uitspraken van nationale rechters over de uitleg van het EU-recht en het EVRM.

De verhouding tussen onze staatsmachten vormt óók een belangrijk thema in het proefschrift van Van der Werf.¹⁰ In dit mooie proefschrift staat de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm als onderdeel van de onrechtmatige daad centraal, toegepast op het overheidsaansprakelijkheidsrecht. Van der Werf behandelt hiermee iets wat – met wat toegeeflijkheid – zou kunnen worden aangeduid als het kloppend hart van het overheidsaansprakelijkheidsrecht – en daarmee ook van onze kroniek. Hij onderzoekt in zijn proefschrift in hoeverre en op welke manier de toetsing van overheidsoptreden aan de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm kan bijdragen aan het verstevigen van de democratische rechtsstaat, zonder dat dit ten koste gaat van de publiekrechtelijke beginselen van machtscheiding, democratische legitimiteit en het primaat van de wetgever. Het gaat daarmee dus om de balans tussen enerzijds de noodzaak dat de rechter de overheid dwingt tot naleving van waartoe hij rechtens verplicht is, ter verwezenlijking van de rechtsstaat, en anderzijds dat daarmee de niet-democratisch gelegitimeerde rechter de vrijheid van de wetgevende en/of uitvoerende macht inperkt. Van der Werf ziet dat spanningsveld niet als problematisch, maar als onderdeel van het democratische proces waarin geen van de staatsmachten het laatste woord

heeft.¹¹ Het is onderdeel van een gezonde constitutionele dialoog, waarin de rechter een belangrijke rol vervult, en de wetgever zo nodig kan bijsturen als de rechterlijke rechtsvorming hem niet aanstaat. In de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm ziet Van der Werf bovendien een bruikbaar middel om maatwerk te bereiken wanneer de algemenere regels ontoereikend zijn. Ook ziet Van der Werf daarin toegevoegde waarde voor de algemeenbelangactie, zeker wanneer dat kan leiden tot het meer proactief voorkomen van rechtsschendingen. Tegelijkertijd houdt Van der Werf oog voor het belang dat dergelijke rechterlijke oordeelvorming gepaard moet gaan met de nodige terughoudendheid en niet mag leiden tot allerlei eigen doelmatigheidsafwegingen. Van der Werf constateert, en dat lijkt ons terecht, dat de jurisprudentie op het onderwerp ook laat zien dat de rechter zich (in het algemeen, voegen wij daaraan toe) bewust is van zijn positie in ons staatsbestel. Interessant is voorts dat Van der Werf, in het geval van rechterlijk ingrijpen, een duidelijke voorkeur uitspreekt voor een grondslag in de ongeschreven onzorgvuldigheidsnorm, in plaats van op basis van het EVRM, met name omdat dan de correctiemogelijkheden van de wetgever blijven bestaan en een constitutionele dialoog gaande blijft.

Het is vanaf dit punt nog maar een kleine stap naar de belangrijkste uitspraak van de afgelopen kroniekperiode: die van de Hoge Raad van 3 oktober 2025 over de levering van F-35-onderdelen aan Israël. Die bespreken wij direct hierna.

2. Onrechtmatige overheidsdaad

2.1 Burgerlijke rechter

F-35-onderdelen. De zaak die sinds 2023 de meeste aandacht trekt in het overheidsaansprakelijkheidsrecht is het kort geding van Oxfam Novib e.a. tegen de Staat over de uit- en doorvoer van onderdelen van F-35-gevechtsvliegtuigen van Nederland naar Israël.¹² Aanleiding voor dit geschil is het feit dat in Woensdrecht één van de drie wereldwijde hubs voor onderdelen van de F-35 is gevestigd. In deze hub worden onderdelen voor de F-35 opgeslagen, die eigendom zijn van de Verenigde Staten, om vanuit deze hub te leveren aan andere landen die de F-35 gebruiken. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft in 2016 op basis van het Besluit strategische goederen de Regeling Algemene Vergunning NL009 vastgesteld, waarmee, kort gezegd, deze onderdelen zonder nadere toestemming konden worden doorgeleverd.

Oxfam Novib had in deze procedure gevorderd dat de Staat zou worden bevolen de uit- en doorvoer van F-35-onderdelen naar Israël te staken en niet meer toe te staan. Aanleiding voor deze vordering waren de aanvallen van de Israëlische staat op (doelen in) de Gazastrook, waarbij ten

⁹ Zie ook concl. staatsraden A-G Widdershoven & Wattel 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, par. 9.5, onder verwijzing naar R. Nehmelman & M. Vetzo, 'De verklaring van grondwettelijke onverenigbaarheid', in: R. Ortlep e.a. (red.), *De rechter onder vuur*, WLP: Oisterwijk 2016, p. 319-345.

¹⁰ E.G.A. van der Werf, *Overheid en maatschappelijke betamelijkheid. Over ongeschreven zorgvuldigheidsnormen in het delictuele overheidsaansprakelijkheidsrecht (Reeks Staat en Recht nr. 67)* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2025.

¹¹ E.G.A. van der Werf, *Overheid en maatschappelijke betamelijkheid. Over ongeschreven zorgvuldigheidsnormen in het delictuele overheidsaansprakelijkheidsrecht (Reeks Staat en Recht nr. 67)* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 403.

¹² HR 3 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1435 (F-35).

tijde van de uitspraak van het hof 19.000 personen om het leven zijn gekomen, onder wie 7.700 kinderen, en meer dan 52.000 personen gewond zijn geraakt. De rechtbank had de vorderingen van Oxfam Novib afgewezen, maar het hof had ze toegewezen. Aan dat laatste arrest lag ten grondslag dat er op de minister een rechtsplicht rustte om de op basis van het Besluit strategische goederen verleende vergunning opnieuw te beoordelen.¹³ Bij die herbeoordeling zou, aldus het hof, de minister moeten concluderen dat er een duidelijk risico bestaat dat de goederen worden gebruikt bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.¹⁴ Die conclusie dwingt ertoe dat de vergunning niet mag worden verleend.

In cassatie stond in de eerste plaats ter discussie of er daadwerkelijk een rechtsplicht bestond tot herbeoordeling van een eenmaal verleende vergunning. Het komt daarbij aan op de uitleg van het bepaalde in artikel 1 lid 1 bis van het EU Gemeenschappelijk Standpunt (hierna: EUGS). Op basis daarvan wordt elke lidstaat “aangemoedigd” reeds verleende uitvoervergunningen opnieuw te beoordelen, indien er nieuwe informatie beschikbaar komt. Een vergelijkbare tekst is opgenomen in artikel 7 lid 7 van het Wapenhandelsverdrag. De bewoordingen van deze bepalingen (“wordt aangemoedigd”) duiden volgens de Hoge Raad naar de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis op een bevoegdheid van de verdrags- of lidstaat en niet op een verplichting. Dat wordt ondersteund door de geschiedenis van totstandkoming, waarin zowel de vrijblijvende bewoording “*may*” als het dwingende “*shall*” van de hand is geweest. Het hof had daarom een onjuiste uitleg aan de genoemde bepalingen gegeven. Omdat de minister echter zelf al tot herbeoordeling was overgegaan, kan dat oordeel bij gebrek aan belang niet tot cassatie leiden.

In het kader van de herbeoordeling die de minister had uitgevoerd, en dat stond tussen partijen niet ter discussie, had op grond van artikel 2 lid 2 onder c EUGS in ieder geval moeten worden bezien of er een duidelijk risico bestaat op het gebruik van de goederen bij het begaan van ernstige schendingen van internationaal humanitair recht. Het hof had, zoals gezegd, ook die vraag bevestigend beantwoord voor de minister. De Staat voerde in cassatie aan dat het hof bij dat oordeel de beslissingsruimte van de minister zou hebben miskend. De Hoge Raad stelt voorop dat de burgerlijke rechter, zeker in kort geding, het handelen van de Staat op het gebied van buitenlands beleid en (nationale en internationale) veiligheid met grote terughoudendheid dient te toetsen. Het beleid van de Staat op deze gebieden hangt in sterke mate af van politieke en andere beleidsmatige afwegingen in verband met de omstandigheden van het geval, aldus de Hoge Raad. Dit betekent dat het niet aan de rechter is om deze afwegingen te maken en dat de rechter zich bovendien terughoudend moet opstellen met betrekking tot

de door de Staat gemaakte afwegingen.¹⁵ De Hoge Raad voegt daaraan toe dat de beslissingen van de Staat op dit terrein mede gebaseerd kunnen zijn op geheime of vertrouwelijke informatie van de inlichtingendiensten of diplomatieke kanalen en dat van de Staat niet kan worden gevergd dat hij ten overstaan van de rechter steeds nauwkeurig inzicht geeft in die informatie. De informatie kan immers dusdanig vertrouwelijk zijn dat de Staat die niet in een procedure naar voren kan brengen. Dit is een meer algemene formulering van het uitgangspunt dat de Hoge Raad op dit onderwerp hanteerde in het arrest over de IS-vrouwen.¹⁶ Op grond van dit toetsingskader komt de Hoge Raad tot toetsing van de herbeoordeling door de minister. Daarbij is van belang dat het hof had geoordeeld dat de minister die herbeoordeling niet zou hebben uitgevoerd op basis van het criterium van artikel 2 lid 2 onder c EUGS – het “duidelijk risico-criterium”. Dat is een feitelijk oordeel dat niet in cassatie kan worden getoetst en dat de Hoge Raad dus tot uitgangspunt neemt. De Hoge Raad vervolgt evenwel dat de door de burgerlijke rechter te betrachten terughoudendheid met zich brengt dat – anders dan het hof had gedaan – de rechter niet zélf oordeelt over de vraag of een duidelijk risico bestaat op ernstige schendingen. In plaats daarvan had het hof de minister in de gelegenheid moeten stellen om de herbeoordeling opnieuw uit te voeren. De uitkomst van die herbeoordeling kan wederom aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd, aldus de Hoge Raad. Daarmee vernietigt de Hoge Raad het arrest van het hof en gelast de Staat om de herbeoordeling opnieuw uit te voeren en een nieuwe beslissing te nemen. Die beslissing moet de minister ook aan Oxfam Novib bekendmaken.¹⁷

De inhoudelijke materie uit dit arrest is – gelukkig – niet alledaags. In bredere zin is dan ook misschien wel juist de wijze van afdoening door de Hoge Raad interessant. Hij kiest er zoals gezegd immers voor de minister op te dragen een nieuw besluit te nemen. Daarmee stelt de (civiele kamer van de) Hoge Raad zich in feite op dezelfde manier op als de bestuursrechter zou hebben gedaan, indien de uitvoervergunning bestuursrechtelijk appellabel zou zijn geweest. De bestuursrechter zou er in dit geval ook niet toe over zijn gegaan om op de voet van artikel 8:72 lid 3 onder b Awb zelf in de zaak te voorzien. Ook in dit geval is dat, gegeven het door de Hoge Raad geschetste toetsingskader rondom de vrijheid van de Staat bij buitenlands beleid, en anders dan het hof had geconcludeerd, kennelijk principieel niet denkbaar.¹⁸

13 Hof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191 (F-35).

14 Hof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191, r.o. 5.46 (F-35): “In dit geval had, zoals hiervoor overwogen, de Minister niet tot een andere beoordeling kunnen komen dan dat een duidelijk risico bestaat op ernstige schendingen van internationaal humanitair recht met de F-35.”

15 Onder verwijzing naar HR 21 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3693, r.o. 3.3 (*Miljoenen zijn tegen*); HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE5164, r.o. 3.3 (*Joegoslavië*); HR 6 februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN8071, r.o. 3.4 (*VJV*) en HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, r.o. 3.10.3 (*IS-vrouwen*).

16 HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, r.o. 3.15.2.

17 Dat laatste lijkt voor de hand te liggen, maar art. 5 Bmw dwingt daar niet toe.

18 Het hof had wel geconcludeerd dat de minister niet tot een andere beoordeling zou kunnen komen dan dat er een duidelijk risico bestaat op ernstige schendingen van internationaal humanitair recht met de F-35. Dat oordeel wordt door de HR niet specifiek besproken, maar had kennelijk dus niet getrokken mogen worden. Dit laatste zal vermoedelijk dus ook samenhangen met het uitgangspunt dat de minister die beoordeling van tevoren, aldus het hof, juist nog niet had uitgevoerd bij de herbeoordeling.

In zoverre lijkt dit arrest ons, ondanks de specifieke casuspositie, toch in bredere zin relevant voor het overheidsaansprakelijkheidsrecht.

2.2 Bestuursrechter

Bevoegdheid. In deze kroniekperiode verscheen een speciale editie van het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* waarin verschillende bijdragen zijn gewijd aan de aanbevelingen van de VAR-commissie Verbreding van bestuursrechtspraak (hierna: de Commissie-Schueler), onder andere over het uitbreiden van de bevoegdheid van de bestuursrechter in schadezaken op grond van Titel 8.4 van de Awb.¹⁹ Scheltema onderschrijft in zijn bijdrage dat de bevoegdheid van de bestuursrechter moet worden verbreed, en wel tot de gehele rechtsbetrekking tussen het bestuur en de burger, en hij kan zich ook vinden in de voorgestelde overlappende bevoegdheid van de bestuursrechter en de civiele rechter (in schadezaken). Hij is ook voorstander van een grotere inzet van de verzoekschriftprocedure, zodat de bestuursrechter meer instrumenten kan inzetten dan alleen het vernietigen van een besluit. Hij is tegelijkertijd kritisch over het rapport, omdat hij daarin onvoldoende burgerperspectief terugvindt. Het rapport geeft volgens hem ten onrechte geen antwoord op de vraag of de burger wel behoefte heeft aan ruimere toegang tot de bestuursrechter, en zo ja, in welk opzicht. Volgens Scheltema is meer nodig dan alleen denken over de bevoegdheid van de bestuursrechter, omdat de burger (ook) op andere vlakken problemen ervaart. Zo wijst hij op het opknippen van besluitvorming in delen en daarmee in afzonderlijke procedures, en de procedeedwang die dat veroorzaakt. Andere urgente problemen zijn volgens hem de uitvoering van besluiten door private partijen (zoals onder de Wmo 2015), gegevensverwerking en digitalisering.²⁰

Kortmann gaat in zijn bijdrage in op de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter ten aanzien van feitelijk handelen dat “in voldoende verband staat tot een appellabel besluit”: gegevensverwerking, waarschuwingen, gedoogbeslissingen, bestuurlijke rechtsoordelen, informatieverstrekking, toezichtshandelingen en uitvoeringshandelingen. De Commissie-Schueler stelt voor dat voor deze handelingen de verzoekschriftprocedure – gefaseerd – zou moeten worden opengesteld. Kortmann verwacht dat dit afbreuk zal doen aan de laagdrempeligheid van de procedure bij de bestuursrechter, omdat de burger zelf het object van de procedure zal moeten duiden, zoals het formuleren van een vordering bij de civiele rechter. Ook Kortmann meent dat de Commissie-Schueler niet de noden van de burger voorop heeft gesteld. De vormgeving van de verzoekschriftprocedure is volgens hem grondig uitgewerkt, maar de uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter in de eerste fase ziet hij als heel bescheiden. Kortmann verwacht dat deze beperkte uitbreiding de problemen van de burger,

en de fundamentele problemen waarmee het bestuursrecht volgens hem nu kampt, niet zal oplossen.²¹

Voor deze kroniek is de bijdrage van Tjepkema en Planken het meest relevant.²² Zij buigen zich over de voorstellen van de Commissie-Schueler voor uitbreiding van de rechtsbescherming in schadezaken: het vervallen van de competentiegrens van maximaal € 25.000 aan gevraagde schadevergoeding in zaken waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) of het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBB) bevoegd zijn, openstelling van de beroeps- of verzoekschriftprocedure voor schade door toepassing van (onrechtmatige) algemene regels en andere handelingen die volgens de Commissie-Schueler aan de bestuursrechter zouden moeten kunnen worden voorgelegd, en overlappende rechtsmacht van de bestuursrechter en de civiele rechter. Tjepkema en Planken beoordelen of de voorstellen van de Commissie-Schueler een oplossing bieden voor de knelpunten die zij zien bij de toepassing van de huidige schadeverzoekschriftprocedure. Zij zien er een aantal: het beperkte aantal schadeoorzaken waarop Titel 8.4 Awb van toepassing is, de complexiteit van het (materiële) overheidsaansprakelijkheidsrecht, onbekendheid met de bewijslast die op de verzoeker rust, de uitzondering van de werking van Titel 8.4 Awb voor de Belastingdienst (i.i.g. tot 1 januari 2029) en de lappendeken van rechtsbescherming bij AVG-schendingen.²³ Veel van deze knelpunten worden volgens Tjepkema en Planken weggenomen als de voorstellen van de Commissie-Schueler worden gevolgd. Zij pleiten er ook voor om de verzoekschriftprocedure open te stellen voor schade bij schending van gerechtvaardigde verwachtingen, in plaats van het construct van het onzelfstandig schadebesluit,²⁴ en voor schade door andere feitelijke handelingen of rechtshandelingen die samenhangen met een besluit. Tjepkema en Planken dragen hier zelfs een concreet tekstvoorstel aan.

Onrechtmatigheid. Een uitspraak van het CBB van 29 juli 2025 gaat over een verzoekschriftprocedure waarin de bestuursrechter eerst nog moet vaststellen of het schadeveroorzakende besluit onrechtmatig was.²⁵ Het ging om een besluit van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: de NVWA) tot opschorting van de vrijgave van mondkapjes, omdat die niet aan de daarvoor geldende eisen zouden voldoen. In bezwaar kwam de NVWA terug op dat besluit, naar aanleiding van eigen onderzoeksresultaten die het bedrijf had ingebracht, maar liet daarbij in het midden of het onderzoek van de NVWA en het daarop gebaseerde

19 Wij bespraken deze aanbevelingen in de najaarskroniek van 2024 (*NTB* 2024/266).

20 M. Scheltema, ‘Verbreding van bestuursrechtspraak. Dient het rapport de burger of de jurist?’, *NTB* 2025/322.

21 C.N.J. Kortmann, ‘De bestuursrechter en feitelijk handelen. Waartoe, waarheen?’, *NTB* 2025/323.

22 M.K.G. Tjepkema & M.A.E. Planken, ‘De Commissie-Schueler en schadevergoeding: een weg naar zinnige en reële rechtsbescherming?’, *NTB* 2025/324.

23 Waarbij er voor AVG-schendingen door de Belastingdienst geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, maar wel weer voor (compensatie voor) AVG-schendingen bij registratie in de Fraude Signalerings Voorziening van de Belastingdienst. De compensatieregeling daarvoor bespraken wij in de najaarskroniek van 2025 (*NTB* 2025/258).

24 Zie hierover de bespreking van de concl. staatsraad A-G Snijders van 30 april 2024 in onze najaarskroniek van 2024 (*NTB* 2024/266).

25 CBB 2 oktober 2025, ECLI:NL:CBB:2025:401.

primaire besluit “naar toen” juist was. De NVWA had de opschorting opgeheven omdat “er op zijn minst gereede twijfel bestaat omtrent de vraag of de uitkomsten van het eerder door het laboratorium van de NVWA uitgevoerde onderzoek, gelet op de (...) in bezwaar ingebrachte onderzoeksrapportages, nog voldoende zwaarwegend zijn”, waarna “het voordeel van de twijfel” is gegund. Omdat daarmee niet was komen vast te staan dat het besluit onrechtmatig was, had de rechtbank het verzoek om schadevergoeding afgewezen. Het CbB volgt die lijn niet, maar ziet aanleiding om alsnog de rechtmatigheid van het besluit te beoordelen.

Anders dan de rechtbank had aangenomen, kon het bedrijf niet worden tegengeworpen dat het geen beroep had ingesteld tegen het besluit op bezwaar. Er was volledig tegemoetgekomen aan de bezwaren tegen het opschortingsbesluit, de zending mondkapjes was vrijgegeven, er was een proceskostenvergoeding toegekend en voor het verzoek om schadevergoeding was verwezen naar het formulier voor aansprakelijkstelling op de website van de NVWA. Onder deze omstandigheden kon niet van de onderneming worden verwacht dat zij tegen het besluit tot vrijgave beroep zou instellen, aldus het CbB, met als gevolg dat niet van de rechtmatigheid van het besluit kon worden uitgegaan, zoals de rechtbank had gedaan. Vervolgens beoordeelt het CbB alsnog of dat besluit rechtmatig was. Dat is volgens het CbB niet het geval, kort gezegd omdat het onderzoek van de eigenaar van de mondkapjes had aangetoond dat het onderzoek van de NVWA onzorgvuldig was en daarop dus niet had mogen worden gebaseerd dat de mondkapjes een ernstig risico voor de gezondheid vormden. Het loonde dus niet om in het besluit op bezwaar te suggereren dat alleen nieuwe informatie aanleiding was voor herroeping van het besluit. Het CbB keek namelijk verder naar de onderbouwing van het primaire besluit (ook los van het nieuwe onderzoek dat in bezwaar was ingebracht). De schending van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel maakte overigens ook dat het beroep op het relativiteitsvereiste werd verworpen. Mede omdat het zorgvuldigheidsbeginsel strekt ter bescherming van de belangen van de onderneming, is volgens het CbB aan het relativiteitsvereiste voldaan.

Schadevergoeding bij schending vertrouwensbeginsel. In de voorjaarskroniek van 2025 bespraken wij 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. Volgens Snijders komt dan de dispositieschade voor vergoeding in aanmerking (in het schadeveroorzakende besluit zelf). Dat geldt volgens de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) ook in de situatie dat vertrouwen is gewekt in strijd met dwingend Unierecht.²⁶ Het Unierecht biedt in zo'n geval geen ruimte voor een belangenafweging zoals bedoeld in stap 3 van de uitspraak van de Afdeling over het Amsterdamse Dakterras en dus geen ruimte om het vertrouwen te honoreren. Hier is *contra legem* toepassing van

het vertrouwensbeginsel dus geen optie. Dat staat op zichzelf echter niet in de weg aan vergoeding van dispositieschade. Hierbij verwijst de CRvB naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) van 14 juli 2022 naar aanleiding van prejudiciële vragen van het CbB (in welke zaak het CbB nog geen uitspraak heeft gedaan).²⁷ Er gelden wel enkele voorwaarden: de schadevergoeding mag niet leiden tot toekenning van een voordeel, noch de begroting van de Europese Unie belasten en mag niet leiden tot een verstoring van de mededinging tussen de lidstaten. Kort gezegd moet het een zuivere schadevergoeding zijn, dus niet uitstijgen boven de daadwerkelijk geleden schade, die (daarom) geen verboden steun oplevert en “uit eigen zak” moet komen van de lidstaat waar de toezegging is gedaan.

In dezelfde categorie wijzen wij op een uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2025.²⁸ In deze zaak was het vertrouwen gewekt dat voor een verbouwing van panden geen woningvormingsvergunning in de zin van de lokale huisvestingsverordening nodig was. In de omgevingsvergunning die voor die verbouwing was verleend, was opgenomen dat zo'n vergunning niet zinvol was, omdat het aantal woningen niet toenam. Dat standpunt bleek niet te kloppen, waarna het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) een last onder dwangsom had opgelegd vanwege het ontbreken van die vergunning. Dat was volgens de Afdeling in strijd met het vertrouwensbeginsel en ook dat kan grond opleveren om een uitzondering te maken op de beginselplicht tot handhaving, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak *Schansbaan* van 5 maart 2025. Daarin had de Afdeling zich uitgesproken over de verhouding tussen de (rechtspraak over de) beginselplicht tot handhaving en de recentere rechtspraak over het evenredigheidsbeginsel. Naast concreet zicht op legalisatie kunnen andere redenen bestaan om van handhavend optreden af te zien. Waar in de standaardoverweging eerder alleen in algemene zin werd gesproken van bijzondere omstandigheden die maken dat handhavend optreden onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, overweegt de Afdeling nu ook dat bijvoorbeeld een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel een bijzonder geval kan opleveren. Die beginselen kunnen dus ook een rol spelen bij de belangenafweging en evenredigheidstoets bij handhaving. Over die band had het college bij de belangenafweging moeten betrekken dat de eigenaar op basis van de gewekte verwachtingen investeringen heeft gedaan en dat de eigenaar naar aanleiding van gesprekken met de gemeente en de omgevingsvergunning is begonnen met de verbouwing. Op het moment waarop het college haar liet weten dat zij toch een woningvormingsvergunning nodig had, had zij de woning al gesplitst. Deze werd ook al bewoond. Waarom het college hier weinig gewicht aan toekende en niettemin een last onder dwangsom had opgelegd, werd niet duidelijk uit het besluit noch ter zitting. Daarom moet het college een nieuw besluit nemen

26 CRvB 11 september 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:1382.

27 HvJ EU 14 juli 2022, ECLI:EU:C:2022:556, AB 2022/287.

28 ABRvS 1 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4646, JB 2025/202.

en daarin beoordelen of het de last handhaaft en daarbij de schade vergoedt, of dat het afziet van het opleggen van een last en alsnog een woningvormingsvergunning verleent. Komt het tot een schadevergoeding, dan zal het college die dus moeten toekennen in het nieuwe besluit, dat dan tevens een onzelfstandig schadebesluit is.

Immateriële schade. In een uitspraak van 2 juli 2025 boog de CRvB zich over de immateriële schade die zou zijn geleden doordat de toegang tot een opvanglocatie is ontzegd.²⁹ Dat besluit diende een legitiem doel, de bescherming van de veiligheid binnen de gezinsopvang, gold voor een beperkte periode en de appellante kon zijn vrouw en kinderen buiten de opvanglocatie blijven ontmoeten. Daarmee was de inbreuk op het gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM zeer beperkt geweest. Verder werd de verzoeker tegengeworpen dat geen concrete gegevens waren overgelegd waaruit kan volgen dat (door die zeer beperkte inbreuk dus) psychische schade is ontstaan. Daarmee bevestigt de CRvB impliciet dat niet voldoende is dat het hier gaat om schending van een mensenrecht. Onder omstandigheden kan worden aangenomen dat de nadelige gevolgen voor de benadeelde zo voor de hand liggen dat op basis van die normschending een aantasting in de persoon kan worden aangenomen, ook als er geen bewijs voor het bestaan van psychische schade is, zoals bedoeld in het *EBI*-arrest van de Hoge Raad van 15 maart 2019.³⁰ Daarvoor is volgens vaste rechtspraak meer nodig dan alleen een schending van een fundamenteel recht. De CRvB verwijst daar niet naar, vermoedelijk omdat dit niet uitdrukkelijk was gesteld.

3. Rechtmatige overheidsdaad

3.1 *Schadeloosstelling wegens onteigening*

Waar onze vorige kroniekperiode al een mooi arrest bood over het eliminatiebeginsel en gebeurtenissen voor de peildatum³¹ (hierna: het arrest uit mei 2025), stelt ook deze kroniekperiode niet teleur. Opvallend daarbij is dat ook dit arrest niet zozeer gaat over de vraag of het planologisch besluit dat ten grondslag lag aan de onteigening moest worden geëlimineerd, dat stond namelijk niet ter discussie, maar hoe de waardering moet plaatsvinden na die eliminatie en met welke omstandigheden wel en geen rekening mag worden gehouden. In dat opzicht past dit arrest naadloos in een traditie van de afgelopen jaren waarin de Hoge Raad zich vooral boog over de vraag wat er moet gebeuren nadat het planologische besluit waarvoor werd onteigend al was geëlimineerd bij de waardebeoordeling.³²

Terug naar het arrest zelf. Het gaat om het arrest van 17 oktober 2025,³³ dat net als het arrest uit mei 2025 ging over de uitvoering van het Tracébesluit 'Structurele verbreding A2 Het Vonderen-Kerensheide', ditmaal ter hoogte van het VDL-fabriekscomplex bij Born. Voor de verbreding van de bestaande snelweg was een deel van een tijdelijk parkeerterrein benodigd, waarvoor een tijdelijke omgevingsvergunning was verleend die per 1 januari 2024 zou expireren. De bestemming van de grond was agrarisch. Los van de onteigeningsprocedure was VDL voornemens het fabriekscomplex uit te breiden. Hiervoor was op 18 december 2020, voorafgaand aan de peildatum in de onteigeningsprocedure van 19 april 2022, een provinciaal inpassingsplan vastgesteld (hierna: PIP), dat op 1 februari 2022 onherroepelijk werd. Dat inpassingsplan voorzag onder meer in de bouw van een parkeergarage die ook een vervanging behelsde van de parkeerplekken die door de onteigening van het tijdelijke parkeerterrein verloren zouden gaan. Voor die parkeergarage was ook een omgevingsvergunning verleend op 22 december 2020.

De discussie bij de Hoge Raad concentreerde zich vervolgens op twee vragen. Allereerst de vraag hoe het onteigende moest worden gewaardeerd. De rechtbank bepaalde hierover dat de grond op tweemaal de agrarische waarde moest worden gewaardeerd en geen verwachting bestond op een lucratiever gebruik; de grond was immers juist niet in het PIP opgenomen. In cassatie betoogde VDL dat de rechtbank na eliminatie van het Tracébesluit ervan uit had moeten gaan dat de grond zou zijn inbegrepen in het PIP en dus een bestemming had gehad die parkeren toestond. De Hoge Raad ging hierin mee. Als aannemelijk is dat het onteigende, de onteigening en de plannen daarvoor weggedacht, een andere bestemming zou hebben gehad op de peildatum, dan brengt het uitgangspunt van een volledige schadeloosstelling met zich mee dat van die bestemming moet worden uitgegaan bij de waardering. De rechtbank heeft dit uitgangspunt miskend door geen rekening te houden met de stelling van VDL dat het onteigende zonder de onteigening zou zijn opgenomen in het PIP.

Daarnaast had VDL, zoals gezegd, al een omgevingsvergunning aangevraagd voor de realisatie van de parkeergarage voorafgaand aan de peildatum. Hierin zag de rechtbank aanleiding om de meerkosten verbonden aan de reconstructie van de te vervallen parkeerplaatsen op het onteigende in de parkeergarage niet te vergoeden. De keuze om de vervallen plaatsen te reconstrueren in de parkeergarage was immers vrijwillig door VDL voorafgaand aan de peildatum gemaakt, zonder overleg met de Staat. De kosten daarvan blijven dan voor rekening van de onteigende. Ook dit ziet de Hoge Raad anders. Hij overweegt dat VDL tot de reconstructie heeft besloten met het oog op de naderende onteigening, waarmee de onteigening "zijn schaduw vooruitgeworpen heeft". Dat VDL die keuze vrijwillig heeft gemaakt, doet daaraan niet af.

29 CRvB 2 juli 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:998.

30 HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:376.

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

32 O.m. HR 8 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1506 (*Waterdunen*); HR 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:691 (*A4 Steenberg I*) en HR 26 mei 2023, ECLI:NL:HR:2023:777 (*A4 Steenberg II*). Voor discussie over de vraag of het planologisch besluit zelf moet worden geëlimineerd, zie HR 26 september 2025, ECLI:NL:HR:2025:1387 (*Kennemerland/Haarlemmermeer*), welk arrest de HR m.t.v. art. 81 RO heeft afgedaan.

33 HR 17 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1567 (*VDL/Staat der Nederlanden*).

Net als in het arrest van mei 2025 overweegt de Hoge Raad dus dat de onteigening zijn schaduw vooruitwerpt. Nu is dat natuurlijk altijd zo, aangezien een onteigening niet uit de lucht komt vallen, zodat dit geen doorslaggevend element kan zijn om te beoordelen of rekening moet worden gehouden met handelingen voorafgaand aan de peildatum. Doorslaggevend blijft, zoals de Hoge Raad ook overweegt, of de gemaakte kosten of veroorzaakte schade het rechtstreekse (door niets anders veroorzaakt) gevolg zijn van de onteigening. In dat opzicht bieden beide arresten dus vooral een bevestiging van bestaande jurisprudentie over toerekening bij onteigening,³⁴ met dien verstande dat beide arresten benadrukken dat dit ook geldt voor schade geleden of kosten gemaakt voor de peildatum.

Opvallend is verder dat de Hoge Raad niet rept over het schadebeperkende karakter van het handelen van VDL. In de conclusie van de A-G kwam dit wel terug.³⁵ Ook in een eerder bekend arrest over schade geleden voorafgaand aan de peildatum, *Staat/Welles*,³⁶ komt het schadebeperkende karakter terug,³⁷ terwijl het handelen van de onteigende in het arrest van mei 2025 niet direct schadebeperkend was, althans zijn handelen er niet op gericht was om de schade door onteigening te beperken. Mogelijk heeft dit ermee te maken dat het in het arrest van mei 2025 gaat om de waardering van het onteigende en schadebeperking daar niet direct een rol speelde, terwijl de Hoge Raad in het voorliggende arrest tot uitgangspunt lijkt te nemen dat het onteigende een verkeersbestemming zou hebben gehad. Is dat het geval, dan is het vooral de vraag of een redelijk handelend eigenaar zou hebben besloten de parkeerplekken te reconstrueren in de parkeergarage en niet of dat schadebeperkend is. Wat daar verder ook van zij, in bepaalde situaties zal het schadebeperkende karakter van het handelen voorafgaand aan de peildatum ongetwijfeld relevant blijven, maar de crux lijkt te zitten in het rechtstreekse causale verband.

3.2 *Nadeelcompensatie/tegemeetkoming in planschade*

Overzichtsuitspraak. Het planschaderecht heeft soms wat weg van mandarijnenwetenschap, met voor de niet-ingevoerde jurist lastige leerstukken als planologische maximalisatie, hinderfactoren passieve en actieve risicoaanvaarding, en de rol van het onafhankelijke deskundigenadvies. In 2016 heeft de Afdeling geprobeerd om de toegankelijkheid van het planschaderecht te vergroten door er een overzichtsuitspraak aan te wijden, waar de praktijk, zo kunnen wij bevestigen, nog steeds dankbaar gebruik van maakt.³⁸ Inmiddels is negen jaar verstreken sinds die uitspraak en daarin zag de Afdeling (kennelijk) reden om de uitspraak van een update

te voorzien.³⁹ De uitspraak blijft betrekking hebben op het 'oude' planschaderecht en er wordt nog geen doorkijkje gegeven naar de situatie onder de Omgevingswet (hierna: *Ow*), bij gebrek aan uitspraken daarover. Hoewel negen jaar is verstreken, blijkt dat het planschaderecht niet fundamenteel is veranderd. Veel in de uitspraak is dan ook onveranderd, met een paar uitzonderingen. Denk daarbij aan de leer van het tijdelijk voordeel,⁴⁰ de toetsing van deskundigenadviezen en deskundigheid,⁴¹ subjectieve gevoelens en gezondheidsrisico's,⁴² subjectieve voorzienbaarheid,⁴³ de rol van overgangsrecht,⁴⁴ of verdere nuances van de planologische maximalisatie.⁴⁵ Wij verwijzen de geïnteresseerde lezer graag naar de uitspraak die een mooi overzicht biedt van de stand van zaken in het planschaderecht.

Nertsenhouders. In 2013 is de Wet verbod pelsdierhouderij in werking getreden, welke wet, kort gezegd, voorzag in een verbod op het houden, doden of doen doden van pelsdieren.⁴⁶ Tegelijkertijd voorzag de wet in een overgangstermijn voor bestaande pelsdierhouderijen tot 1 januari 2024. In 2016 oordeelde de Hoge Raad dat deze wet niet in strijd was met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: *EP EVRM*), ook al voorzag de wet niet in een financiële vergoeding van de ontstane schade door het verbod.⁴⁷ Tijdens de COVID-19-pandemie bleek echter dat pelsdieren het virus konden overdragen en bestond de vrees dat het virus via pelsdieren kon muteren in voor de mens nog gevaarlijkere varianten. Daarom werd de eerder toegekende overgangstermijn met bijna drie jaar ingekort, tot veertien dagen na inwerkingtreding van de wet van 16 december tot wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met een vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij.⁴⁸ De inkorting van de overgangstermijn leidde tot schade bij pelsdierhouderijen, reden waarom de wetswijziging met artikel 8 van de Wet verbod pelsdierhouderij voorzag in een recht op nadeelcompensatie.

Voor de bepaling van die vergoeding is de Beleidsregel compensatie vervroegde beëindiging pelsdierhouderij vastgesteld.⁴⁹ Die beleidsregel voorzag, kort gezegd, in een recht op vergoeding van schade die het rechtstreekse en noodzakelijke gevolg was van de inkorting van de overgangstermijn. De berekening van de schade geschiedde op een forfaitaire basis. Tegen de uiteindelijk toegekende nadeelcompensatie is door een groot aantal nertsenhouders beroep ingesteld bij het CBB. De uitspraak van 2 oktober 2025 bevat vervolgens

34 Bijv. HR 17 november 1965, NJ 1966/226 (*Van den Biggelaar/Helmond*); HR 26 november 1980, NJO 1981/2 (*Noord-Brabant/Claasen*); HR 24 april 1996, NJ 1996/641 (*Hartog/Zuidhorn*) en HR 16 juni 1999, NJ 1999/768 (*St. Selva/Amsterdam*).

35 Zie punt 3.39 van concl. staatsraad A-G Valk, ECLI:NL:PHR:2025:729.

36 HR 15 juli 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD2957, NJ 1999/427.

37 Zie hierover ook uitgebreid concl. staatsraad A-G Valk 10 mei 2025, ECLI:NL:PHR:2025:35, punt 3.7-3.13.

38 Zie ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

39 Zie ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690 (overzichtsuitspraak planschade).

40 R.o. 64. Zie bijv. ABRvS 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3295; indirecte planschade: ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:713.

41 Zie r.o. 51 e.v.

42 Zie ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2224.

43 R.o. 73.

44 R.o. 47-49, onder verwijzing naar ABRvS 3 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4608.

45 R.o. 20-33 van de uitspraak van 6 augustus 2025.

46 Zie *Stb.* 2013, 11.

47 Zie HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888.

48 *Stb.* 2020, 555.

49 *Stcrt.* 2021, 5472.

een mooi voorbeeld van hoe een rechter omgaat met een forfaitaire berekening van de schade.⁵⁰ Hierbij was vooral van belang dat uit het advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (hierna: STAB) bleek dat toepassing van de beleidsregel deels tot over- en deels tot ondercompensatie kon leiden. Het CbB zag daarin aanleiding om te overwegen dat de toegekende vergoeding als één geheel werd beoordeeld. Pas als vast kwam te staan dat de vergoeding in zijn geheel leidde tot ondercompensatie, bestond er reden om het bestreden besluit te vernietigen.⁵¹ De benadering waarin naar het geheel wordt gekeken, is welkom voor de praktijk. Kiest een overheidsorgaan immers voor een forfaitaire berekening van de schade, dan richten de beroepsgronden zich (logischerwijs) alleen tegen de delen van de berekening waarin de benadeelde zich tekortgedaan voelt, terwijl de punten waarop de berekening gunstig uitviel voor de benadeelde niet aan de orde worden gesteld. Met de benadering van het CbB wordt deze vorm van cherrypicking voorkomen. Overigens overweegt het CbB ook dat een mogelijke overcompensatie de vergoeding niet onrechtmatig maakt, omdat er geen rechtsregel is die overcompensatie verbiedt en belangen van derden niet worden geschaad. Het lijkt ons ook lastig om binnen het kader van de beroepsprocedure overcompensatie te adresseren; de beroepsgronden zien daar immers niet op. Tegelijkertijd is de eenvoudige constatering dat overcompensatie niet in strijd is met enige rechtsregel wellicht iets te kort door de bocht; onder omstandigheden kan immers sprake zijn van onrechtmatige staatssteun. Opvallend is verder dat het CbB er zonder nadere toelichting van uitgaat dat het onrechtmatig zou zijn als zou blijken dat de forfaitaire vergoeding tot “ondercompensatie” leidt. Het CbB gaat niet in op de mogelijkheden die het schadevergoedingsrecht (ook in nadeelcompensatiezaken) biedt om de omvang van de schade (min of meer) abstract te begroten, zoals bij een forfaitaire vergoeding gebeurt, als zo’n wijze van begroting redelijk en doelmatig is.⁵² In dat geval hoeft “ondercompensatie” ook niet per se tot onrechtmatigheid te leiden.⁵³

3.2.1 Grondslag en schadeoorzaak

Onroerende zaken. Recht op vergoeding van planschade bestaat alleen ten aanzien van onroerende zaken, zo leert het oude artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Doorgaans leidt de beperking tot onroerende zaken niet tot discussie, behalve dan waar het gaat om woonboten of -schepen. Dit zijn op grond van het Burgerlijk Wetboek in beginsel geen onroerende zaken, maar roerende zaken.⁵⁴

In een tweetal uitspraken van 24 september 2025 ziet de Afdeling aanleiding om haar jurisprudentie nader te preciseren, nadat appellants had aangevoerd dat het onderscheid tussen roerende en onroerende zaken voor de bepaling van planschade in strijd is met internationaal recht.⁵⁵ De Afdeling acht het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd en ziet ook geen reden om een eigenaar van een woonschip met een voor onbepaalde tijd verleende ligplaatsvergunning net zo te behandelen als een zakelijke gerechtigde. Een vergunning maakt immers geen inbreuk op het exclusieve eigendomsrecht en geeft de houder, anders dan een zakelijk recht, geen privaatrechtelijk recht om aldaar te liggen als de eigenaar zich daarmee niet kan verenigen. Daarmee lijkt de kous af, althans onder vigeur van de Wro. In de Ow komt de beperking tot schade aan *onroerende zaken* minder prominent terug. De term “onroerende zaak” komt wel geregeld terug in Afdeling 15.1, maar nergens is het recht op vergoeding beperkt tot waardevermindering van onroerende zaken zoals in artikel 6.1 Wro. Hoewel uit de parlementaire geschiedenis niet valt af te leiden dat de wetgever heeft voorzien in een trendbreuk en de vele verwijzingen naar waardevermindering van onroerende zaken in wetteksten en parlementaire geschiedenis het tegenovergestelde doen vermoeden,⁵⁶ is de vraag of de Afdeling haar jurisprudentie zal gaan handhaven onder de Ow, nu de reden daarvoor vooral lijkt gelegen te zijn in de formulering van artikel 6.1 Wro en de daaruit voortvloeiende keuze om bij waardevermindering de te vergoeden schade te beperken tot schade aan onroerende zaken.

Tijdelijk voordeel. Hiervoor memoreerden wij al dat in de overzichtsuitspraak ook aandacht wordt besteed aan het fenomeen ‘tijdelijk voordeel’; de situatie dat als een voordeel komt te vervallen dat nog niet bestond ten tijde van de verwerving van de onroerende zaak, de daaruit voortvloeiende schade in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking komt. Los van de praktische toepassing van dit leerstuk blijft het lastig het leerstuk in het juiste ‘hokje’ te plaatsen.⁵⁷ De overzichtsuitspraak lost dit op door het te plaatsen onder het algemene leerstuk van de vergoedbaarheid van de schade. Dit leerstuk kwam ook terug in een uitspraak van 26 november 2025. Hier speelde (o.m.) of ten tijde van de aankoop het wel of niet was toegestaan om de eerste verdieping voor detailhandel te gebruiken.⁵⁸ Uit de benadering van de Afdeling volgt in ieder geval dat het voor eigen rekening laten van tijdelijk voordeel geen vorm is van normaal

50 CbB 2 oktober 2025, ECLI:NL:CBB:2025:509.

51 Overigens toetste het CbB daarbij aan de norm vervat in art. 1 EP EVRM. Het lijkt onnodig om op die norm terug te vallen, nu art. 8 Wet verbod Pelsdierhouderijen (na wijziging) het recht op nadeelcompensatie bevatte en het CbB dus ook kon toetsen aan het nationaalrechtelijke *égalité*-beginsel.

52 HR 26 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0357 (*Reaal/Athlon*).

53 Zie ook expliciet Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618, r.o. 81.

54 Zie ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:32 en ABRvS 18 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3750.

55 ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4532 en ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4538.

56 *Kamerstukken II 2017/18*, 34986, nr. 3. In de MvT komt de term “onroerende zaak” 103 keer terug.

57 Bijv. de noot van Procee en Timmer in *BR 2020/59* of de noot van Procee en Schaeffer in *BR 2023/22*. Opties zijn de redelijkheid, het NMR of een planvergelijking tussen het geldende regime t.t.v. de aankoop en het schadeveroorzakende regime.

58 ABRvS 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5772. Deze uitspraak laat ook zien dat het enkele tijdsverloop tussen verwerving en vaststelling van het schadeveroorzakende bestemmingsplan niet ter zake doet en dat een verwerving binnen de familie niet automatisch betekent dat koper en verkoper moeten worden vereenzelvigd.

maatschappelijk risico (hierna: NMR), althans dat de omvang en ernst van de schade geen relevante omstandigheid is bij beantwoording van de vraag of tijdelijk voordeel voor eigen rekening blijft. Het al dan niet doen van investeringen om het tijdelijk voordeel te realiseren, kan (kennelijk) wel relevant zijn. Appellant had namelijk aangevoerd dat hij een huurovereenkomst had getekend om het tijdelijk gebruiksvoordeel te realiseren. De Afdeling achtte dat niet doorslaggevend, omdat niet was onderbouwd dat daarvoor kosten waren gemaakt of investeringen verricht.⁵⁹ Mocht appellant dat wel aannemelijk kunnen maken, dan kan het oordeel dus anders uitvallen, kennelijk vanuit de gedachte dat dan niet alleen sprake is van een tijdelijk voordeel maar dat voor het realiseren van dat voordeel ook kosten zijn gemaakt.

3.2.2 *Vergelijking juridische regimes*

Bij het maken van een vergelijking tussen opvolgende planologische regimes moet uit worden gegaan van de voor appellant meest ongunstige invulling.⁶⁰ In een tweetal uitspraken over het windpark Drentse Moeren maakt de Afdeling duidelijk dat daarmee wordt bedoeld de invulling die de meeste hinder veroorzaakt voor appellant; niet de invulling die de schade het meeste zou beperken voor appellant.⁶¹ In het voorliggende geval stond het bestemmingsplan het gebruik van tussen het perceel van appellant en de windturbines gelegen gronden als bos toe. Met het schadebeperkende effect daarvan (minder uitzichtsverlies) mocht echter geen rekening worden gehouden bij de planologische vergelijking, omdat de meest ongunstige invulling betekende dat die tussengelegen gronden als grasland werden gebruikt.

Verder wijzen wij nog op de uitspraak van 30 juli 2025 over het noodzakelijkheidsvereiste bij bedrijfswoningen.⁶² In het schadeveroorzakende bestemmingsplan was de bestemming van vrijstaande eengezinswoningen veranderd naar een bedrijf met de mogelijkheid een bedrijfswoning te realiseren. Dat laatste was echter alleen mogelijk als het “noodzakelijk” was om ter plekke te wonen vanwege de bedrijfsvoering. Volgens het bestuursorgaan was het daarom niet uitgesloten dat het mogelijk bleef om een bedrijfswoning te realiseren. De Afdeling dacht daar anders over, omdat uit jurisprudentie blijkt dat pas aan het “noodzakelijkheidsvereiste” wordt voldaan als de bedrijfsprocessen zoveel tijd en aandacht opeisen dat er een redelijk belang is om op het perceel te wonen. Daarvan was niet gebleken, ook omdat alleen bedrijven tot milieucategorie 2 toegestaan waren en

dergelijke bedrijfsprocessen doorgaans niet dusdanig veel tijd en aandacht opeisen dat bewoning noodzakelijk is.

De vergelijking tussen planologische regimes is op zichzelf vaak al ingewikkeld genoeg. Wanneer voor een ontwikkeling meerdere achtereenvolgende bestemmingsplannen worden vastgesteld die ook (deels) weer worden vernietigd, kan het, zeker voor de aanvrager, onnavolgbaar worden. Wij kunnen ons voorstellen dat die situatie aan de orde was in de uitspraak van 30 juli 2025.⁶³ Appellant claimde planschade vanwege de herontwikkeling van een naastgelegen camping tot het Landgoed Leudal. De gemeenteraad stelde hiervoor in 2014 het bestemmingsplan ‘Landgoed Leudal’ vast. De Afdeling vernietigde dat plan deels en de gemeenteraad repareerde de gebreken door een nieuw plan vast te stellen, genaamd ‘Landgoed Leudal 2016’. Ook dat plan bereikte de eindstreep niet en de gemeenteraad stelde uiteindelijk het bestemmingsplan ‘Landgoed Leudal 2018’ vast, dat wel onherroepelijk werd. Appellant stelde vervolgens dat een vergelijking moest worden gemaakt tussen dat laatste bestemmingsplan en het voor het bestemmingsplan ‘Landgoed Leudal’ geldende planologische regime. Als peildatum zou ook de inwerkingtreding van het bestemmingsplan uit 2018 moeten gelden. Onder verwijzing naar de uitspraak van 20 augustus 2014⁶⁴ gaat de Afdeling hierin niet mee. Als wordt gesteld dat meerdere opeenvolgende planologische regimes schade veroorzaken, dan moet steeds een vergelijking worden gemaakt tussen het betreffende planologische regime en het daarvoor geldende regime. Dat die voorgaande regimes deels zijn vernietigd, doet daaraan niet af, afgezien van dat bij de planologische vergelijking geen rekening wordt gehouden met de vernietigde plandelen. Verder bevat deze uitspraak een bevestiging van vaste jurisprudentie dat subjectieve gevoelens omtrent een bestemming, in dit geval de huisvesting van arbeidsmigranten, geen rol speelt bij de planvergelijking.⁶⁵

Tot slot kwam nog een bijzondere kwestie aan de orde in een uitspraak van 12 november 2025.⁶⁶ Bij de beoordeling van de aanvragen van twee eigenaars van appartementen in hetzelfde complex die schade stelden te lijden vanwege dezelfde oorzaak, had het college twee verschillende adviseurs ingeschakeld die de mate van hinder en daaruit voortvloeiende waardevermindering beperkt anders inschatten. De buurman die de lagere vergoeding ontving, ging hier tegen in beroep maar ving toch bot. Het bestuursorgaan kon kennelijk afdoende toelichten dat het eerdere advies van de

59 Hier lijkt de Afdeling een parallel te trekken met de jurisprudentie over het vergoeden van schade uit niet-aangevangen bedrijfsvoering. Ook daar geldt dat dergelijke schade in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking komt, tenzij onomkeerbare investeringen zijn verricht. Zie bijv. ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2952.

60 Zie r.o. 10 en 13 van de overzichtsuitspraak van 6 augustus 2025.

61 ABRvS 17 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4408 en ABRvS 17 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4410. Overigens bevestigt de Afdeling in deze uitspraken ook dat bij de bepaling van geluidsbelasting uit mag worden gegaan van gemiddelden. Zie daarover ook ABRvS 12 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5471. Zie over de meest ongunstige invulling van de bestemming ook ABRvS 1 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4662.

62 ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3589.

63 ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3584.

64 ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3126. Overigens ging die uitspraak over een situatie waarin een project werd gerealiseerd door meerdere planologische besluiten en de vraag of voor de toepassing van het NMR de verschillende besluiten als een schadeoorzaak moeten worden gezien. Hier was, zo blijkt uit de uitspraak, maar eenmaal NMR afgetrokken. Waarschijnlijk omdat de planologische maatregelen nauw met elkaar zijn verweven. Zie ABRvS 8 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:855 en de overzichtsuitspraak van 6 augustus 2025, r.o. 104.

65 Zie ook ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:625.

66 ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5483.

andere deskundige bij nader inzien onjuist was en de Afdeling concludeerde dat het gelijkheidsbeginsel niet dwingt om gemaakte fouten te herhalen.⁶⁷

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.⁶⁸ Een overgang onder algemene titel kwalificeert niet als een investeringsmoment, zoals de uitspraak van de Afdeling van 17 december 2025 bevestigt.⁶⁹ Dit geldt ook als, zoals hier, de appelland door vererving voor de peildatum voor de actieve risicoaanvaarding eigenaar is geworden van een vijfde deel van het perceel en de nalatenschap na die peildatum is verdeeld en hij volledig eigenaar is geworden. Die latere verdeling doet namelijk niet af aan het feit dat het perceel door erfopvolging onder algemene titel is verkregen voorafgaand aan de peildatum. Het bestuursorgaan was daarnaast ook voor het anker van passieve risicoaanvaarding gaan liggen, omdat de appelland onvoldoende had getracht de vervallen bouw- en gebruiksmogelijkheden te realiseren. Ook dat betoog slaagt niet, omdat de locatie op de peildatum voor de risicoaanvaarding tot aan het moment van terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan was verhuurd. In dat geval is de eigenaar in beginsel niet in staat om de bouw- en gebruiksmogelijkheden te verwezenlijken vanwege de bestaande huur.⁷⁰

Passieve risicoaanvaarding. Subjectieve voorzienbaarheid kwam hiervoor al ter sprake bij de bespreking van de overzichtsuitspraak. Ook bij passieve risicoaanvaarding kan hiervan sprake zijn, in die zin dat het object van voorzienbaarheid geen openbaar gepubliceerd beleidsvoornemen kan zijn, maar, in dit geval, een brief van het college over het voornemen bepaalde bouw- en gebruiksmogelijkheden te laten vervallen.⁷¹ Daarnaast laat deze uitspraak zien dat de Afdeling niet snel aanneemt dat van de eigenaar niet verwacht hoefde te worden dat hij de planologische mogelijkheden zou benutten.⁷² Het college had in dit geval alleen gevraagd om met de ontwikkeling van het gebied te wachten totdat duidelijkheid bestond over de herziening van het bestemmingsplan, zonder verdere intensieve onderhandelingen.⁷³ Bovendien had appelland het college eraan herinnerd om dit perceel als groen overgangsgebied te handhaven bij de bestemmingsherziening en aangegeven dat hij geen plannen had voor

herontwikkeling. Onder die omstandigheden kan appelland worden verweten dat hij heeft stilgezeten, aldus de Afdeling.

Faunaschade. De vergoeding van schade veroorzaakt door in het wild levende dieren, oftewel faunaschade, blijft een bijzondere loot aan de boom van het nadeelcompensatierecht.⁷⁴ Dat komt onder meer doordat de schade wordt veroorzaakt door dieren en niet direct door overheidshandelen. Ook de toepassing van (actieve) risicoaanvaarding is daardoor lastig, want wat is het concrete beleidsvoornemen in dezen? Dit is echter niet het hele verhaal, zo laat de uitspraak van 29 oktober 2025 zien.⁷⁵ Appelland had een kortdurende erfpachtovereenkomst gesloten met Brabant Water. In de overeenkomst stond ook dat een risico bestond op schade door wilde zwijnen en in verband hiermee was de pachtprijs verlaagd. Vervolgens verzocht appelland om de vergoeding van faunaschade vanwege die wilde zwijnen. Het bestuursorgaan wees die aanvraag af, omdat de erfpachter bij het aangaan van de overeenkomst het risico op schade had aanvaard. De Afdeling neemt de gelegenheid vervolgens te baat om uit te leggen dat voor 'klassieke' risicoaanvaarding een concreet beleidsvoornemen vereist is. Nu faunaschade niet wordt veroorzaakt door de overheid, is het beleidsvoornemen van die overheid doorgaans niet relevant. Dat zou anders kunnen zijn, zo suggereert de Afdeling, bij voorgenomen wijzigingen van de soortenbeschermingsregelgeving die maakt dat bepaalde diersoorten kunnen worden bestreden, maar dat speelt hier niet. De afspraken uit de (erf)pachtovereenkomst kunnen aldus de omvang van het NMR bepalen, waarbij relevant is of de schade, vanwege de verlaging van de pachtprijs, dusdanig in de lijn der verwachting lag dat de schade behoort tot dat NMR. Dat vindt de Afdeling niet, omdat de verlaging niet dusdanig was dat appelland moest voorzien dat alle schade voor eigen rekening bleef, hetgeen ook bleek uit e-mailwisselingen tussen eigenaar en pachter waaruit juist bleek dat de verlaging was bedoeld als tegemoetkoming voor het treffen van schadebeperkende maatregelen. Bovendien hanteert het bestuursorgaan in beginsel een korting van 5% als invulling van het NMR, hetgeen ook niet strookt met de gedachte om de schade volledig voor eigen rekening te laten. Appelland krijgt dus gelijk, maar tegelijkertijd sluit de benadering van de Afdeling een andere uitkomst niet uit, mits de pachtovereenkomst de vergoeding van faunaschade uitsluit en de pachtprijs dienovereenkomstig aanpast.

3.2.4 Schade en causaliteit

Schade. In paragraaf 3.2.2 noemden wij al de uitspraak van 12 november 2025. Deze uitspraak bevat ook een interessante algemeen geformuleerde overweging over het

67 Zie ook ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:293, r.o. 3.1 en ABRvS 12 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2411, r.o. 90.

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

69 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 t/m 80 (overzichtsuitspraak planschade).

70 Zie ook ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2541, onder 12.1 voor een situatie waarin de huurder de huur had opgezegd.

71 ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4542.

72 Het ging hier overigens om een uit te werken bestemming, maar dat is geen belemmering. Op het bestuursorgaan rust immers een uitwerkingsplicht. Zie ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:939.

73 Zoals wel speelde in ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:939.

74 Zie ook ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6987; *Kamerstukken II* 2017/18, 34985, par. 6.1 – MvT bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, met een beleidsneutrale omzetting van het toenmalige art. 6.1 Wnb. Ook in de Ow blijft faunaschade een aparte afdeling, separaat van de afdeling over nadeelcompensatie waarop het stelsel van Titel 4.5 Awb (de nadeelcompensatietitel) van toepassing zal zijn.

75 ABRvS 29 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5203.

benoemen van individuele schadefactoren en hun relatie tot de uiteindelijk getaxeerde waardevermindering. Bij planschade is gebruikelijk dat het nadelige effect van een planologische verslechtering per hinderfactor, zoals privacy, uitzicht, geluid en lichtinval, wordt gekwalificeerd als licht, middelzwaar of zwaar. Die gezamenlijke kwalificatie bepaalt vaak de uiteindelijk getaxeerde waardevermindering. De hoogte van die waardevermindering is vaak lastig te toetsen, omdat, anders dan bij de waarde voor de peildatum, referentietransacties die inzicht geven in de waarde na de peildatum (en dus de waardevermindering) niet of slechts sporadisch voorhanden zijn. In deze zaak was (kennelijk) aan de orde gekomen dat een taxateur de getaxeerde waardevermindering nader inzichtelijk kon maken door per hinderfactor een schadebedrag te vermelden. Dat zou volgens de Afdeling echter tot een schijnwerkelijkheid leiden, althans het taxeren van planschade is geen exacte wetenschap. Nu de taxatie mede is gebaseerd op de kennis, ervaring en intuïtie van de taxateur, kan van de taxateur niet worden verlangd dat hij elke schadefactor apart op geld waardeert.⁷⁶ Ook overweegt de Afdeling dat een verschil van circa 1% in getaxeerde waardevermindering tussen twee verschillende taxateurs valt binnen een aanvaardbare marge. Wij noemen in dat kader ook een andere uitspraak van 12 november 2025, waaruit volgt dat ter weerlegging van een taxatie het onvoldoende is om een rapport te overleggen met algemene tendensen over de waardeontwikkeling van woningen nabij windturbines.⁷⁷ Een dergelijk rapport biedt namelijk geen inzicht in locatiespecifieke eigenschappen van individuele objecten.⁷⁸

Vergoeding in natura. Zoals bekend mag worden verondersteld bij de trouwe lezer van deze kroniek, kan de vergoeding van planschade ook in natura geschieden. Vaak betekent dit bij directe planschade dat het bestuursorgaan toezegt de bestemming te wijzigen tegen een bepaalde datum of de aanvrager in de gelegenheid te stellen de vervallen bouw-mogelijkheden alsnog te realiseren. Lukt dat niet, dan volgt alsnog een financiële vergoeding. Hoe dergelijke discussies verder verlopen en of het daadwerkelijk lukt om de bestemming te wijzigen, blijft vaak aan het zicht onttrokken. Zo niet in de casus die leidde tot een andere uitspraak van 12 november 2025.⁷⁹ Het betrof een kwestie waarin het schadeveroorzakende bestemmingsplan, dat de mogelijkheid tot de realisatie van zomerhuizen op het perceel beperkte, dateert van 30 januari 2003. Bij uitspraak van 21 januari 2009 bepaalde de Afdeling dat hierdoor schade was ontstaan die voor vergoeding in aanmerking kwam,⁸⁰ waarna het

bestuursorgaan in december 2009 bepaalde dat de eigenaar binnen twee jaar, dan wel drie jaar als vaststelling van een projectbesluit nodig was, een aanvraag kon indienen om de vervallen bouw-mogelijkheden alsnog te realiseren. Dat besluit werd onherroepelijk bij uitspraak van 18 juli 2012.⁸¹ Vervolgens diende de eigenaar in 2014 een aanvraag in om het bestemmingsplan te wijzigen. Die aanvraag wees de raad, na door de Afdeling opgedragen te zijn een besluit te nemen,⁸² pas bij besluit van 20 juni 2024 (!) af. Inmiddels was de huidige eigenaar (kennelijk) klaar met de discussie en gaf te kennen alleen nog een planschadevergoeding te willen ontvangen. Daarom draagt de Afdeling in deze uitspraak de raad op alsnog op de hoogte van de financiële vergoeding te beslissen en dit snel te doen. Deze uitspraak laat volgens ons goed zien dat de Afdeling thans met recht vereist dat bij de compensatie in natura tegelijkertijd moet worden beslist over de hoogte van de vergoeding als de compensatie in natura niet slaagt.⁸³ Dit soort bizar lange trajecten zijn immers in niemands belang.

Een andere langlopende zaak is deze kroniekperiode wel tot een einde gekomen, namelijk de aan het recreatiepark Breebronne toekomstige planschade vanwege de ontwikkeling van het naastgelegen glastuinbouwgebied Siberië te Maasbree. Deze kwestie heeft al tot meerdere interessante uitspraken geleid, vooral omdat het ging om de vergoeding van inkomensschade als planschade.⁸⁴ In de laatste uitspraak van 18 december 2024 benoemde de Afdeling de STAB om te beoordelen of de door de planschadeadviseur gehanteerde uitgangspunten juist waren.⁸⁵ De STAB concludeert dat dit inderdaad het geval is, waarbij voor de praktijk vooral relevant is dat het hanteren van controlepercentages om de kwalificatie van hinderfactoren te vertalen naar waardevermindering niet goed bruikbaar is bij planschade in de vorm van inkomensderving of directe waardevermindering van een onroerende zaak of bij indirecte waardevermindering, waarbij de marktwaarde wordt bepaald aan de hand van een inkomsten- of kostenbenadering. Daarbij is vooral van belang dat een grote planologische ingreep niet automatisch betekent dat het verdienvermogen van een bedrijf wordt aangetast, terwijl een geringe aantasting van de omgeving juist grote gevolgen kan hebben. Dat laatste deed zich, aldus de Afdeling, hier voor nu de schadefactoren “gering” en “duidelijk” waren, maar toch tot een aanzienlijk schadepercentage leidden.

Anderszins verzekerd. Verder signaleren wij de bevestiging van de in de vorige kroniekperiode besproken uitspraak van 5 maart 2025 over het anderszins verzekerd zijn van planschade.⁸⁶ In die uitspraak overwoog de

76 Zie reeds ABRvS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:251.

77 ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5471.

78 Zie deze kroniekperiode over de toetsing en weging van het onafhankelijke deskundigenadvies verder ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5602; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5483; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5471; ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3395 en ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3548.

79 ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5462. Zie voor een andere uitspraak over vergoeding van planschade in natura ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6322.

80 ABRvS 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0457.

81 ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1866.

82 ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1832.

83 Zie ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, r.o. 115-122.

84 Zie ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2553; ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4165 en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5244.

85 Opvallend is overigens dat de rechtbank in een eerdere instantie de STAB al had ingeschakeld en de Afdeling dat advies terzijde had geschoven.

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

Afdeling dat een betaalde koopprijs boven de marktwaarde niet zonder meer een argument kan opleveren voor het standpunt dat met de betaalde koopprijs ook de planschade is vergoed. Die lijn, onder verwijzing naar de uitspraak van 6 maart 2025, herhaalt de Afdeling in de uitspraak van 5 november 2025.⁸⁷ Ook hier wees het bestuursorgaan op de betaalde prijs voor de percelen, terwijl ook andere redenen kunnen bestaan voor het betalen van een hogere koopprijs dan de marktwaarde. Dat gold hier temeer nu appellant de gronden leeg en gesaneerd zou opleveren. Het bestuursorgaan zal dus niet alleen op een hoge prijs moeten wijzen, maar ook onderbouwen waarom die prijs alleen kan worden verklaard als (gedeelte) vergoeding van de planschade. Dat lijkt ons een ingewikkelde exercitie.

Causaliteit. Uitgangspunt bij nadeelcompensatie is dat alleen schade die het rechtstreekse gevolg is van overheids-handelen voor vergoeding in aanmerking komt.⁸⁸ Bij planschade manifesteert die toerekeningler zich vooral in het uitgangspunt dat alleen ruimtelijk relevante gevolgen van de planologische wijziging relevant zijn en dat alleen de objectieve gevolgen ertoe doen.⁸⁹ De casus die leidde tot de uitspraak van 17 december 2025 biedt een mooi voorbeeld van de toepassing van die beperkingen. Appellant exploiteerde een opfok- en vermeerderingsbedrijf. Op ongeveer 1,1 kilometer van het bedrijf voorzag het bestemmingsplan ‘Vogelasiel Someren’ in de vestiging van een vogelasiel. Die vestiging was vanwege het risico op vogelgriep voor opfokorganisaties reden om geen kuikens meer te plaatsen op het bedrijf van appellant dat, zo lijkt uit de uitspraak te volgen, daardoor ten tijde van de uitspraak niet meer in bedrijf was.

De hieruit voortvloeiende schade claimde appellant als planschade. Het college wees de aanvraag af, omdat de beëindiging van de samenwerking niet het rechtstreekse en noodzakelijke gevolg was van het bestemmingsplan, maar de keuze van de opfokorganisaties. De rechtbank paste de leer van de redelijke toerekening toe en oordeelde dat het in dit specifieke geval niet redelijk was om de schade geheel aan de gemeente toe te rekenen, maar ook niet geheel voor eigen rekening te laten. De Afdeling brengt de kwestie weer terug tot waar het om gaat, namelijk een aanvraag om planschade. Daarvan uitgaande constateert de Afdeling dat op de datum van inwerkingtreding van het bestemmingsplan (de peildatum) geen objectieve wetenschappelijke kennis voorhanden was dat de vestiging van een vogelasiel op meer dan een kilometer afstand tot een groter risico op dierziekten zou leiden op het bedrijf van appellant. Of dit risico groter wordt door de handelswijze van het asiel om in de buurt vogels uit te zetten, is niet relevant. Dat risico is immers geen objectief te verwachten gevolg van de bestemmingswijziging. Appellant is daarom niet in een

nadeligere positie komen te verkeren door de bestemmingswijziging en blijft aldus met lege handen achter. Overigens lijkt het ons onwaarschijnlijk dat de conclusie anders zou zijn geweest in een nadeelcompensatieprocedure, omdat de schade primair werd veroorzaakt door de keuze van de opfokorganisaties om geen kuikens meer te plaatsen op het bedrijf, zodat ook in dat kader een rechtstreeks causaal verband zou ontbreken.⁹⁰ De benadering van de rechtbank zou ook in een nadeelcompensatieprocedure dus niet op genade kunnen rekenen.

3.2.5 *Abnormale en speciale last*

Schade vanwege tijdelijke (weg)werkzaamheden is bepaald geen zeldzaamheid in nadeelcompensatieland.⁹¹ Het gaat dan echter doorgaans om schade van ondernemers die door de maatregel tijdelijke omzetsderving ondervinden. Gaat het om (privé)woningen, dan komt dit weinig voor. Doorgaans zal de hinder immers niet dusdanig zijn dat daadwerkelijk schade ontstaat. Dat kan anders zijn als de hinder dusdanig ernstig is of lang duurt, dat hierdoor wel schade ontstaat. De schade wordt dan inzichtelijk gemaakt door te bepalen welke huur de eigenaar voor zijn woning had kunnen vragen zonder werkzaamheden en welke huur met. Het verschil is dan de schade.⁹²

Die schade komt niet volledig voor vergoeding in aanmerking, maar alleen het deel dat het NMR overstijgt. Dat NMR wordt vervolgens inzichtelijk gemaakt door te bepalen welke duur van de hinder appellant had moeten accepteren, gegeven alle omstandigheden van het geval (bijv. de voorzienbaarheid van de maatregel, de ernst van de hinder, afstand tot de woning etc.).⁹³ De realisatie van de N18 zorgde (kennelijk) voor forse overlast gedurende achttien maanden die, volgens appellant, ertoe zou moeten leiden dat hem een compensatie toekwam voor het gedeerde woongenot door de tijdelijke hinder. De minister kende daartoe een vergoeding toe, maar bepaalde het NMR op één jaar. Dat vond appellant te veel en hij verwees naar een eerdere uitspraak over de Betuweroute⁹⁴ waar een korte periode als NMR was gehanteerd,⁹⁵ terwijl de werkzaamheden ook (ca.) achttien maanden duurden. De Afdeling overwoog echter dat de minister afdoende had toegelicht dat de mate en ernst van de hinder niet vergelijkbaar waren, hetgeen een langere

87 ABRvS 5 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5307.

88 Bijv. ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2025, r.o. 42. Zie deze kroniekerperiode ook ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4536, r.o. 37.

89 Zie ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, r.o. 35 en 36.

90 Zie ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1102, r.o. 2.6.1 voor een situatie waarin de Afdeling ook overweegt dat de schade is veroorzaakt door de op de overheidsmaatregel volgende opzegging van de overeenkomst en niet de overheidsmaatregel zelf.

91 Het feit dat een hele handleiding is gewijd aan de bepaling van het NMR in dat soort situaties spreekt in dat opzicht boekdelen. Zie *Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen*, te raadplegen via: zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-855079.pdf.

92 Bijv. ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2055, r.o. 4.

93 Zie reeds ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0572, r.o. 2.7.3.

94 Zie reeds ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0572, r.o. 2.7.3.

95 Voor een ander voorbeeld, zie ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1222, welke situatie vooral ingegeven lijkt doordat de betreffende onderneming gedurende een extreem lange periode hinder had ondervonden en al eerder door andere wegwerkzaamheden hinder had ondervonden en hiervoor geen vergoeding had ontvangen.

periode als NMR in deze situatie rechtvaardigde.⁹⁶ Hiermee laat de Afdeling dus zien dat, anders dan bij de invulling van het NMR bij tijdelijke maatregelen of planschade, weinig ruimte bestaat voor het hanteren van vaste percentages.

Over die vaste percentages gesproken: binnen het stappenplan om te bepalen of het NMR bij indirecte planschade 2, 3, 4 of 5% van de waarde van de onroerende zaak bedraagt, bestaat geen ruimte om mee te wegen of de planologische ontwikkeling geheel nieuw is of een actualisatie van een bestaand plan.⁹⁷ Ook is niet relevant de aankondiging in de zienswijzennota dat een NMR van 2% zou worden gehanteerd, terwijl bij de beoordeling van het planschadeverzoek wordt uitgegaan van 3%.⁹⁸ Tot slot noemen wij nog een groot aantal uitspraken over de Zalmhaventoren in Rotterdam, waarin de Afdeling onder verwijzing naar haar eerdere uitspraken over dit project⁹⁹ concludeert dat terecht een NMR van 4% is gehanteerd.¹⁰⁰

Eerder noemden wij al de uitspraak van het CbB over de pelsdierhouderijen. Naast overwegingen over de forfaitaire berekening van de schade concludeert het CbB ook dat de minister ten onrechte een korting had gehanteerd van 15% op het schadebedrag als invulling van het NMR. Volgens het CbB was sprake van een dusdanig onvoorzienbare maatregel dat de schade volledig buiten het NMR van de pelsdierhouderijen valt.¹⁰¹ Dit motiveert het CbB door erop te wijzen dat een inkorting van een reeds toegekende overgangstermijn niet te verwachten viel, hetgeen

ook gold voor de COVID-19-pandemie en al helemaal dat die pandemie ook nertsen zou treffen met aanvullende risico's voor de volksgezondheid. Van een dierziekte waar een ondernemer rekening mee moet houden, was dan ook geen sprake. Dit nog los van het feit dat nertsen nog nooit waren geraakt door dierenziekten. Ook acht het CbB niet relevant dat nertsenhouders zonder korting een volledig inkomen uitgekeerd krijgen over de resterende overgangperiode zonder enig ondernemersrisico. Daarmee maakt het CbB een andere afweging dan de STAB, die een korting van 5% adviseerde, en is de uitspraak hiermee een van de weinige voorbeelden van een situatie waarin na-deelcompensatie geen tegemoetkoming, maar een volledige vergoeding behelst.

Voor wat betreft de omvang van het NMR bevat deze kroniekperiode, net zoals de vorige kroniekperiode, vooral uitspraken waarin de Afdeling de bekende indicatoren toepast.¹⁰² Interessant om te vermelden zijn de uitspraken van 16 april en 17 mei 2025.¹⁰³ In beide gevallen ging het over de vraag of een bepaalde ontwikkeling binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid van de gemeente paste. In beide gevallen werd erop gewezen dat de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling al mogelijk was gemaakt in een eerder bestemmingsplan dat was vernietigd door de Afdeling. Daarmee paste de ontwikkeling volgens het bestuursorgaan binnen het al geruime tijd gevoerde beleid. Voor die redenering steekt de Afdeling een stokje. Als het schadeveroorzakende bestemmingsplan in direct verband staat met een eerder vernietigd bestemmingsplan, dan moet ten tijde van het vernietigde bestemmingsplan worden beoordeeld of de ontwikkeling paste binnen het ruimtelijke beleid. Dat lijkt ons een volkomen logische conclusie, omdat een ontwikkeling niet gaat passen binnen het ruimtelijke beleid enkel door vertraging in de planologische procedure om die ontwikkeling mogelijk te maken.

Tot slot wijzen wij nog op de hiervoor ook al genoemde uitspraak van 21 mei 2025 over het windpark Spui.¹⁰⁴ Hierin verduidelijkte de Afdeling ook het verschil tussen een "normale maatschappelijke ontwikkeling" en de vraag of een ontwikkeling in de lijn der verwachting lag. Het bestuursorgaan had namelijk betoogd dat in dit geval de realisatie van een windpark geen normale maatschappelijke ontwikkeling was vanwege de omvang en de ligging. Daarom zou geen hoger NMR dan 2% gerechtvaardigd zijn. Daar ging de Afdeling echter aan voorbij, omdat de vraag of iets een normale maatschappelijke ontwikkeling is in abstracto moet worden beoordeeld en los van de specifieke omstandigheden van het geval die aan de orde komen bij de vraag of de ontwikkeling binnen de ruimtelijke structuur past.¹⁰⁵

96 De minister verwees daarbij naar de gevallen beslecht in ABRvS 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6794 en Rb. Amsterdam 21 april 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2741.

97 ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5483.

98 ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5471.

99 ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5382; ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5407; ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5408; ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5411 en ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5412.

100 ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5451; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5454; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5452; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5449; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5436; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5434; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5431; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5435; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5433; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5429; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5430; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5432; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5427; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5439; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5448; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5437; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5440; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5441; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5442; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5443; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5423; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5444; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5424; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5447; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5450; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5438; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5422 en ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5428.

101 CbB 2 oktober 2025, ECLI:NL:CBB:2025:509, r.o. 8.3.

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

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

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

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

4. Onverplichte tegemoetkoming/overige

Themanummer O&A over massaschade. De afgelopen kroniekperiode heeft veel relevante literatuur opgeleverd, met name doordat het tijdschrift *O&A* ervoor heeft gekozen een heel themanummer te wijden aan de ervaringen met de afwikkeling van massaschade. De redactie had hiermee tot doel om ervaringen uit de praktijk op te tekenen en samen te brengen, als inspiratie voor verder onderzoek. Die opzet is geslaagd. De bijdragen geven een rijke schakering van praktijkvoorbeelden. Wij bespreken de verschillende bijdragen kort, inclusief her en der enkele kanttekeningen vanuit onze eigen praktijkvoorbeelden.

Van Doorn geeft mede aan de hand van een Canadees praktijkvoorbeeld een tweetal lessen mee.¹⁰⁶ Ten eerste dat herstel meer is dan een geldbedrag. In het bijzonder dat ook oog moet zijn voor de immateriële belangen van de gedupeerden, die velerlei kunnen zijn. In de tweede plaats dat herstel op drie niveaus kan worden geboden: (1) het algemene niveau; (2) het groepsniveau; en (3) het individuele niveau. Het lijkt ons waardevol om bij de totstandkoming van toekomstige compensatieregelingen deze mogelijke gelaagdheid te verkennen, al gebeurt dat op groeps- en individueel niveau bijna altijd wel.

Wattel en Rijnhout gaan in hun bijdrage in op de Amerikaanse massaschadeafwikkelingspraktijk.¹⁰⁷ Zij bespreken in dat kader de Amerikaanse praktijk van *damage scheduling*, waarin bijvoorbeeld aan de hand van statistiek en steekproeven, categorieën van schadebedragen worden bepaald. Daarnaast zien ze in de Amerikaanse praktijk voorbeelden van afhandelingswijzen via confectie en maatwerk. De voorbeelden die de auteurs noemen, zijn zeker interessant en kunnen tot verdere inspiratie dienen voor de Nederlandse praktijk. Daarbinnen wordt her en der overigens ook al van dit soort methodieken gebruikgemaakt. Als het gaat om afhandeling op basis van statistiek kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de waardedalingregeling van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: IMG), waarin op basis van een statistisch prijsmodel de sterk uiteenlopende waardedaling in het aardbevingsgebied is gemodelleerd. Daarmee zijn meer dan 100.000 individuele gevallen afgehandeld.¹⁰⁸ Ook steekproeven zijn gehanteerd in de praktijk: een goed voorbeeld de schaderegeling voor de Stint.¹⁰⁹ Daarin is niet alleen gewerkt met een forfaitaire, gestaffelde vergoeding voor de vervroegde afschrijving van het voertuig, maar is ook op basis van steekproeven een generiek forfaitair bedrag aan gevolgschade bepaald, dat vervolgens voor de gehele groep gedupeerde kinderopvangbedrijven is toegekend. Verder zijn er inmiddels allerlei compensatieregelingen ontwikkeld

met confectie of maatwerk en vaak genuanceerde combinaties van beiden. De Nederlandse praktijk is – wellicht onder de motorkap en daarom niet altijd even zichtbaar – dus ook al vrij ver ontwikkeld op dit onderwerp.

Dat laatste blijkt ook wel uit de bijdrage van Witting, die ingaat op de regeling voor immateriële schade van het IMG.¹¹⁰ In die regeling wordt op basis van verschillende objectieve omstandigheden (bouwstenen) een inschatting gemaakt van (de mate van) persoonsaantasting van individuele gedupeerden. Daarbij wordt rekening gehouden met de omvang van de geleden fysieke schade, de doorlooptijd van de afhandeling, de locatie in het gebied en de veiligheidssituatie van de woning. Afhankelijk van de weging van die verschillende bouwstenen wordt een verzoek afgewezen of wordt een bedrag van € 1.500, € 3.000 of € 5.000 toegekend. Er is bovendien plaats voor individuele erkenning, met toepassing van een Persoonlijke Impact Analyse, die ertoe kan leiden dat de uitkomst van de beoordeling op basis van de objectieve bouwstenen wordt bijgesteld.

In de bijdrage van Schelfhout wordt een mooie schets gegeven van de (ontwikkeling van de) aanpak van het herstel van Utrechtse werfkelders.¹¹¹ Die komt er, kort gezegd, op neer dat de gemeente Utrecht het herstel van de werfkelder op zich neemt, waarbij de keldereigenaar een eigen bijdrage van circa 20% moet betalen. Gegeven het feit dat de oorzaak van de schade aan de werfkelders niet eenduidig valt vast te stellen en niet alleen aan de gemeente kan worden toegerekend, laat het zich raden dat de ervaringen hiermee positief zijn. Schelfhout maakt in zijn bijdrage vervolgens een vergelijking met de Groningse problematiek van mijnbouwschade, waarin de herstelaanpak voor de Utrechtse werfkelders positief uit de bus komt. Die vergelijking is ons echter veel te oppervlakkig. Schelfhout beschouwt bijvoorbeeld slechts één van de afhandelingsmodaliteiten in Groningen – het financiële maatwerk voor fysieke schade – maar niet de vaste forfaitaire schadevergoeding, het via maatwerk geboden herstel in natura of zelfs niet de afhandelingsvariant waarin de schade tot een bepaald maximum door het IMG wordt gerepareerd, ongeacht de oorzaak. Schelfhout besteedt bovendien geen aandacht aan het enorme verschil in schaal tussen de Groningse problematiek en de Utrechtse werfkelders,¹¹² alsmede het feit dat in Groningen geen sprake is van een stabiele situatie – maar er nog immer bodembeweging plaatsvindt. Onverkorte toepassing van de aanpak voor de Utrechtse werfkelders op Groningen is daarmee een stuk minder voor de hand liggend dan Schelfhout suggereert.

106 C.J.M. van Doorn, 'Massaschadeafwikkeling door de overheid: inspiratie vanuit het empirische benadeeldenperspectief in de civielrechtelijke context', *O&A* 2025/72.

107 B.A. Wattel & R. Rijnhout, 'Overheid en aansprakelijkheid: inspiratie uit de (civiele) Amerikaanse massaschadeafwikkelingspraktijk', *O&A* 2025/73.

108 Zie o.m. het onderzoek van J. Poort e.a., *Zeven bewogen jaren*, Atlas Research: 2019, waarop de procedure en werkwijze van het IMG is gebaseerd.

109 Beleidsregel compensatie eigenaren en gebruikers Stint, *Stcrt.* 2023, 27085.

110 M.E. Witting, 'Groninger aardbevingschade: de regeling voor vergoeding van immateriële schade', *O&A* 2025/74.

111 D. Schelfhout, 'Verbinden en vooruitkijken: leren van de herstelaanpak voor de Utrechtse werfkelders', *O&A* 2025/75.

112 In Groningen gaat het om ruimschoots meer dan 300.000 individuele woningen, nog los van alle openbare en bedrijfsgebouwen, terwijl het in Utrecht om 1.000 werfkelders gaat. Bij eerstgenoemde omvang is het praktisch gezien onmogelijk om de regie te houden op de feitelijke uitvoering van het herstel, maar is het onvermijdelijk dit mede aan de gedupeerden zelf over te laten.

Kuipers bespreekt in haar bijdrage de ervaringen van ondernemers in de schadeafhandeling voor de Noord/Zuidlijn en Groningen.¹¹³ In de laatste bijdrage gaat Overheul in op beroepsziektenregelingen.¹¹⁴ Zij geeft daarin een mooie vergelijking van de regelingen die voorhanden zijn en concentreert zich vervolgens op de ervaringen met de – heel verschillende – regelingen voor de afhandeling van schade door Chroom-X in Tilburg en Defensie. Slotsom is dat die regelingen beide – ondanks de grote inhoudelijke verschillen daartussen – overwegend negatief worden ervaren, hetgeen Overheul met name wijdt aan een gebrek aan procedurele rechtvaardigheid.

In de literatuur kan verder nog worden gewezen op een bijdrage van Den Boer-Adriaanse aan *JBplus*, waarin zij 67 onverplichte tegemoetkomingsregelingen heeft onderzocht die waren vormgegeven als subsidieregeling.¹¹⁵ Zij constateert allereerst dat het onderscheid tussen een tegemoetkoming en een subsidie, dat ogenschijnlijk een tegenstelling lijkt, niet zo strak te maken is, maar dat veeleer sprake is van een glijdende schaal. Dit is met name zo, omdat bij sommige regelingen wel bepaalde tegenprestaties worden verlangd. De indruk van Den Boer-Adriaanse is dat het subsidierecht eigenlijk goed past op en bruikbaar is voor tegemoetkomingsregelingen; hetgeen ook verklaart waarom zo vaak voor deze vorm wordt gekozen. Een en ander nuanceert ook de, soms in de literatuur bepleite, noodzaak voor een afzonderlijk wettelijk kader voor tegemoetkomingsregelingen. Den Boer-Adriaanse ziet daar slechts op enkele specifieke punten het nut van in. Hoe dat is voor andere typen tegemoetkomingsregelingen vergt vervolgonderzoek, waarvan we er wel op durven te vertrouwen dat zij dat gaat verrichten.

Erkenning en Herstel. Ook buiten de literatuur staat het onderwerp in de aandacht. In de eerste plaats verdient opmerking dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) – in navolging van een advies van de Nationale ombudsman – het programma *Erkenning en Herstel* is gestart.¹¹⁶ Dit betreft een onderzoeksprogramma binnen de Rijksoverheid dat toeziet op de ondersteuning van ambtenaren (en de politiek) bij het geven van een passende reactie aan burgers die in de knel dreigen te raken of al gedupeerd zijn. Door middel van kennisontwikkeling wil het programma bijdragen aan een mensgericht, voortvarend én zorgvuldig herstel. Daartoe zou moeten worden geleerd van eerdere hersteltrajecten, moet het erkenning in het hart van het werk van ambtenaren brengen en leiden tot feedbackloops, gericht op structurele verbetering in het systeem.

“De pechgeneratie”. Verder verdient opmerking dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) haar – in onze vorige kroniek besproken – afwegingskader voor onverplichte tegemoetkomsten¹¹⁷ al in de praktijk heeft gebracht en wel in haar advies over het voorstel tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000, om een aanvullende tegemoetkoming te geven aan studenten die onder het leenstelsel vielen.¹¹⁸ De Afdeling advisering overweegt dat zwaarwegende redenen moeten bestaan om te voorzien in een juridisch onverplichte tegemoetkoming en dat de daartoe verstrekte motivering van dit voorstel daarvoor onvoldoende is. Interessant is bovendien dat de Afdeling advisering ervoor waarschuwt dat moet worden voorkomen dat deze tegemoetkoming louter als een financiële meevaller wordt gezien, waarover blijvend kan worden onderhandeld, in plaats van als een betekenisvol gebaar waarmee een maatschappelijke kwestie wordt afgesloten. Het nader rapport over dit wetsvoorstel is nog niet gepubliceerd, zodat we moeten afwachten hoe het kabinet dit advies waardeert en oppakt.

Mijnbouwschade Limburg. De terughoudendheid van de Afdeling advisering heeft de stroom onverplichte tegemoetkomsten echter nog niet kunnen beteugelen, zo blijkt al wel uit de in oktober gepubliceerde regeling voor het vergoeden van Limburgse mijnbouwschade vanwege de steenkolenwinning die daar in het verleden heeft plaatsgevonden.¹¹⁹ Het voert wat ver voor deze kroniek om de uitgebreide regeling ten volle te bespreken. In institutionele zin doet het besluit direct denken aan de constructie die in januari 2018 was gekozen voor de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, te weten een vorm van buitenwettelijk beleid van de Minister van Klimaat en Groene Groei (destijds Economische Zaken en Klimaat) dat een commissie mandateert in zijn naam besluiten te nemen.¹²⁰ Ook meer inhoudelijk wordt in belangrijke mate inspiratie geput uit de – meer recente – ervaringen opgedaan bij het IMG. Zo wordt voor de afhandeling onderscheid gemaakt tussen kleine schades (< € 10.000), middelgrote schades (€ 10.000-20.000) en zware schades (> € 20.000), en wordt de wijze van afhandeling daarop afgestemd.¹²¹ Bij kleine schades wordt de schade financieel vergoed, bij middelgrote schade in natura of – na beoordeling – in geld, en bij zware schade altijd in natura. De schade aan de woning die geen mijnbouwschade is, kan ook worden hersteld bij middelgrote of zware schade, maar daar dient de eigenaar dan in beginsel zelf de kosten van te dragen, tenzij sprake is van een schrijnend geval. Dit levert op zichzelf begrijpelijke en uiteenlopende afdoeningsmodaliteiten op. Opvallend is wel dat het besluit ogenschijnlijk uitgaat van een specifieke causaliteitsmaatstaf, door te

113 G.M. Kuipers, 'Mens én ondernemer. Behoeften van gedupeerden in het midden- en kleinbedrijf bij schadeafhandeling en -herstel', *O&A* 2025/76.

114 A.M. Overheul, 'De overheid als opsteller van compensatieregelingen voor beroepsziekten: ervaringen van benadeelden', *O&A* 2025/77.

115 M.E. den Boer-Adriaanse, 'De normering van tegemoetkomingsregelingen door het subsidierecht', *JBplus* 2025/8.

116 Kamerbrief van de Minister van BZK van 16 juli 2025 (2025-0000426501).

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

118 Afdeling advisering Raad van State, 24 september 2025, W05.25.00188/1.

119 Besluit tegemoetkoming particuliere woningeigenaren mijnbouwschade steenkoolwinning Limburg, *Stcrt.* 16 oktober 2025, 35002.

120 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398.

121 Art. 1 en 3 Besluit tegemoetkoming mijnbouwschade steenkolenwinning Limburg.

eisen dat het causaal verband “voldoende aannemelijk” is.¹²² Daarmee wordt blijkens de toelichting een lichtere bewijsmaatstaf bedoeld,¹²³ maar de tegenstelling die in de toelichting aanwezig wordt geacht tussen “voldoende aannemelijk” enerzijds en “causaliteit” anderzijds, is, denken wij, een valse. Causaliteit wordt immers altijd vastgesteld aan de hand van de vraag of het oorzakelijk verband voldoende aannemelijk is.¹²⁴ Dat is dus geen tegenstelling. Wel kan natuurlijk, mede gelet op de aard van de aansprakelijkheid en de schade, een meer of minder grote mate van zekerheid omtrent dat causale verband worden geëist. Bij risicoaansprakelijkheden kan daar naar verhouding soepeler mee worden omgegaan. In zoverre geeft het besluit weliswaar enige duidelijkheid over wat de bedoeling is,¹²⁵ maar regelt het wat dat betreft niets dat niet sowieso al zou hebben moeten gelden in het kader van de causaliteitstoets. Tot slot verdient opmerking dat het besluit reeds het gebied afbakt waarin de mijnbouwschade kan zijn ontstaan (op basis van een afbakening van een gebied in de nabijheid van de voormalige kolenmijnen). Dit lijkt, als wij het goed zien, een substantieel gebied te zijn, met een groot aantal woningen. De toestroom van meldingen kan dus aanzienlijk zijn; hetgeen blijkens het besluit vooral beheersbaar wordt gehouden doordat de mogelijkheid een aanvraag in te dienen gefaseerd wordt opengesteld; een praktijk die in Groningen ook gebruikelijk is geworden.

Overige mijnbouwschade. Wij signaleren tot slot nog een ontwikkeling op het vlak van het *derde* regime voor de vergoeding van mijnbouwschade dat we kennen in Nederland (naast de specifieke regimes voor Groningen en Limburg): de regeling voor de Commissie Mijnbouwschade.¹²⁶ De Commissie Mijnbouwschade heeft namelijk verslag gedaan van de afhandeling van 67 schademeldingen in de Drentse dorpen Ekehaar en Hooghalen, waar in oktober 2023 aardbevingen waren opgetreden. De Commissie Mijnbouwschade concludeerde dat op 29 adressen daadwerkelijk schade was ontstaan, waarvoor zij ruim € 80.000 aan vergoeding heeft toegekend. De Commissie Mijnbouwschade signaleert evenwel dat de regeling op basis waarvan zij werkt niet voldoet aan de verwachtingen van de schademelders en de regio. Dat komt met name doordat de toegekende vergoedingen niet voldoende zouden zijn om de schade te herstellen, omdat die schade niet volledig maar slechts deels aan mijnbouw zou kunnen worden toegerekend. De Commissie Mijnbouwschade bepaalt in dat geval de schadevergoeding op de kosten van herstel van het door mijnbouw verergerde gedeelte van de totale schade. Ook zou er geen mogelijkheid zijn om de gehele ruimte op te knappen. Niet heel duidelijk is waarom de Commissie

Mijnbouwschade die ruimte niet ziet. Het schadebegrotingsrecht geeft immers een grote mate van vrijheid bij het begroten van de omvang van de schade en biedt daarnaast ook ruimte om vanwege redenen van redelijkheid en doelmatigheid de schade meer abstract te begroten en onnodig kostbare beoordelingen van individuele toerekenbaarheid achterwege te laten (voor zover dat al mogelijk is). Mogelijk komt dit doordat artikel 2 lid 2 onder iii Instellingsbesluit Commissie Mijnbouwschade bepaalt dat zij tot taak heeft een advies uit te brengen over “welk deel van de schade” aan de bodembeweging kan worden toegerekend.¹²⁷ Als dat zo is, kan de vraag gesteld worden of zo’n strakke inkadering van de taak wel wijsheid is, nu dat leidt tot lage uitkeringen en hoge onderzoekskosten (die bij dit onderzoek op ongeveer een vijfvoud lagen van de toegekende vergoedingen). Die vraag heeft de Minister van Klimaat en Groene Groei zich ook gesteld, maar het antwoord daarop laat zij over aan de volgende bewindspersoon.¹²⁸

122 Art. 1 definieert het begrip ‘mijnbouwschade’ als: “(...) fysieke schade aan woningen waarvan voldoende aannemelijk is dat deze het gevolg is van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van steenkoolwinning.”

123 *Stcr.* 2025, 35002, p. 12.

124 HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:182, r.o. 3.4.3.

125 Het begrip ‘voldoende aannemelijk’ is natuurlijk, ook inclusief de toelichting, nog steeds naar zijn aard vaag en dus multi-interpretabel.

126 Instellingsbesluit Commissie Mijnbouwschade.

127 In het evaluatieonderzoek van Ecorys, *Evaluatie Commissie Mijnbouwschade*, van 16 december 2025 wordt dit overigens geweten aan de aard van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, maar dat lijkt ons dus niet juist, althans te kort door te bocht.

128 Brief van de Minister van KGG van 26 januari 2016 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (KGG_DGRGG_TDO / 103735355).