

MASTER'S THESIS

De nadeelcompensatieregeling (afd. 15.1 Ow) in het licht van de responsieve rechtsstaat

van der Geest, L.Q.

Award date:

2023

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 15. Jun. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



De nadeelcompensatieregeling (afd. 15.1 Ow) in het licht van de responsieve rechtsstaat

Open Universiteit

Master thesis Staats- en bestuursrecht

Trefwoorden: nadeelcompensatie, planschade, responsieve rechtsstaat, schaduw schade, Wro, Omgevingswet

Cursuscode: RM9906

Naam: Loesanne (L.Q.) van der Geest

Studentnummer: 852137532

Begeleider: mr. dr. M.A.E. Planken

Examinator: mr. dr. S.D.P. Kole

Datum: 20 juni 2023

Aantal woorden: 13.710

Voorwoord

Een scriptieonderwerp vinden dat raakvlakken heeft met het staatsrecht, algemeen bestuursrecht en omgevingsrecht, wellicht met een rechtsfilosofische invalshoek en bij voorkeur een onderwerp in het kader van een rechtvaardige samenleving. Met die gedachte ging ik van start in oktober '22. Ik ging in gesprek met verschillende docenten, collega's en familie, stortte mijzelf in tal van artikelen, pitchte mijn ideeën, kwam er op terug, schaafde bij, schrapte, vond nieuwe ingevingen en ging aan de slag met het onderzoeksvoorstel. Het resultaat was een onderwerp waar ik mij met veel interesse een dik half jaar op kon storten. Of misschien nog wel langer, want over deze twee onderwerpen wordt ongetwijfeld nog veel geschreven.

Veel dank gaat uit naar Margaret Planken. Dat ik in de laatste fase van mijn master nog iemand mocht treffen zó deskundig op dit gebied, had ik niet durven hopen. Jouw goede suggesties hebben deze scriptie (en daarmee mij) duidelijk naar een hoger niveau getild. Bovendien had ik sommige handboeken en andere literatuur nooit gevonden zonder jou. Ook dank ik mijn collega's van de hogeschool van Leiden (opleiding hbo-rechten), voor de luisterende oren als het ging om scriptiestress, de bemoedigende woorden en de ruimte om deze master af te ronden. In het bijzonder verdient Gerdo Kuiper vermelding voor de support en begeleiding de afgelopen jaren als collega en lector van het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid.

*'Het zal ons, juristen, nog heel wat hoofdbrekens kosten om de overstap van een meer formele naar een meer responsieve rechtsstaat te maken. Onze opleiding, tradities en rechtscultuur zijn sterk vanuit het eerste perspectief vormgegeven.'*¹ – dr. M. (Michiel) Scheltema

Ik hoop dat ik mijzelf mag scharen onder de generatie responsief opgeleide juristen. En dat ik dit perspectief de komende jaren mag blijven doorgeven aan (nog) jonge(re) toekomstige juristen bij de opleiding hbo-rechten van de hogeschool van Leiden. Uiteraard met de gedachte dat de rechtsstaat nooit af is.

¹ Scheltema 2021, p. 12.

Samenvatting

In 2015 schreef Scheltema over de behoefte aan een responsieve rechtsstaat, waarin de overheid daadwerkelijk geïnteresseerd is in de belangen van de burger.² Hij beschreef een responsieve rechtsstaat als een rechtsstaat waarin de burger ervaart dat het bij de rechtsstaat om hem te doen is. Bij de vormgeving van wet- en regelgeving moet rekening worden gehouden met het doenvermogen van de burger. Ook als burgers de wet kennen, betekent dit niet automatisch dat zij daar ook naar handelen. In een recentelijk preadvies van de Vereniging voor Bestuursrecht (hierna: VAR) voegen Scheltema en Ippel nog een element aan toe aan de responsieve rechtsstaat: namelijk de rechtsstatelijke zorgplicht van de overheid om burgers te informeren.³

De Eerste Kamer heeft op 14 maart 2023 ingestemd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) op 1 januari 2024. In afd. 15.1 Ow is een bijzondere regeling voor nadeelcompensatie opgenomen. Deze regeling zet een streep door de eerdere keuze van de wetgever om een uniforme nadeelcompensatieregeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op te nemen. Gekozen wordt voor een bijzondere regeling van nadeelcompensatie in de Ow, die op belangrijke onderdelen afwijkt van de algemene regeling in de Awb. Ook wijkt het wetsvoorstel van de nadeelcompensatieregeling in de Ow op meerdere punten fors af van het huidige planschaderecht.

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre de beoogde nadeelcompensatieregeling past in de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat. Het onderzoek betreft een juridisch-dogmatisch onderzoek en ook rechtswetenschappelijk onderzoek, waarbij het geldende en toekomstig nadeelcompensatierecht in kaart wordt gebracht en geplaatst wordt in het licht van de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat. Om deze vraagstelling te onderzoeken, is vanuit drie elementen gereflecteerd op de nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet, namelijk (1) omgang van het bestuur met de burger, (2) constructie van wet- en regelgeving en (3) rechtsbescherming. Geconcludeerd kan worden dat er vanuit de wetenschap verschillende zorgen zijn wat deze drie elementen betreft. Zo zijn niet alle bepalingen in afd. 15.1 Ow even begrijpelijk, zoals de bepaling over immateriële schade. Daarnaast kunnen sommige inhoudelijke wijzigingen met recht 'burgeronvriendelijk' worden genoemd, zoals de regeling over schaduw schade. Ook zijn er nog veel vragen onbeantwoord die de komende jaren zorgen voor een verminderde rechtszekerheid en die ertoe leiden dat de druk op de rechtspraak zorgwekkend toeneemt. Wel kunnen bestuursorganen op lokaal niveau op een responsieve manier invulling geven aan de wijze van communicatie en omgang met de burger. Dat geeft de burger moed!

² Scheltema NTB 2015/37, p. 280.

³ VAR 2023, p. 17.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Lijst van afkortingen.....	5
Hoofdstuk 1: inleiding	6
1.1 Aanleiding en wetenschappelijke achtergrond.....	6
1.2 Maatschappelijke relevantie	8
1.3 Deelvragen	9
1.4 Verantwoording van de methodiek.....	9
1.5 Leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2: de responsieve rechtsstaat	12
2.1 De responsieve rechtsstaat.....	12
2.2 De ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat	13
2.3 Wet- en regelgeving overeenkomstig de responsieve rechtsstaat	15
2.4 Het spanningsveld tussen maatwerk, gelijkheid en rechtszekerheid	18
2.5 Tussenconclusie	19
Hoofdstuk 3: het nadeelcompensatiestelsel in Nederland	20
3.1 Wat is nadeelcompensatie?	20
3.2 De ontwikkeling van het nadeelcompensatierecht	21
3.3 Huidige schadevergoedingsregeling	22
3.4 De algemene grondslag voor nadeelcompensatie in de Awb	25
3.5 Nadeelcompensatie in de Ow	25
3.6 Tussenconclusie.....	29
Hoofdstuk 4: afd. 15.1 Ow en responsiviteit.....	30
4.1 Omgang van het bestuur met de burger	30
4.2 Constructie van wet- en regelgeving	32
4.3 Rechtsbescherming.....	35
4.4 Tussenconclusie.....	37
Hoofdstuk 5: conclusie	38
Literatuurlijst	40

Lijst van afkortingen

Afd.	Afdeling
Art.	Artikel
Afdeling	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	burgemeester en wethouders
Chw	Crisis- en herstelwet
e.a.	en anderen
ECLI	European Case Law Identifier
Handleiding	Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele Maatregelen
HR	Hoge Raad der Nederlanden
I&M	Infrastructuur & Milieu
Mvt	Memorie van Toelichting
NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Ow	Omgevingswet
O&A	Overheid & Aansprakelijkheid
p.	pagina('s)
par.	paragraaf
Stb.	Staatsblad
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
TO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
VAR	Vereniging voor Bestuursrecht
WABO	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wnb	Wet natuurbescherming
Wns	Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten

Hoofdstuk 1: inleiding

1.1 Aanleiding en wetenschappelijke achtergrond

Bij wet van 31 januari 2013 werd de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangevuld met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad)⁴. De invoering van titel 4.5 Awb zorgt voor één uniforme nadeelcompensatieregeling met een zeer ruime reikwijdte op basis van het égalitébeginsel en rechtsbescherming bij de bestuursrechter. Tot een daadwerkelijke invoering komt het echter niet: de ruime reikwijdte levert veel discussie op in de rechtswetenschap en ook juist in de rechtspraktijk, omdat men een stortvloed aan nadeelcompensatieclaims vreesde.⁵ Als gevolg daarvan liep de invoering van titel 4.5 Awb vertraging op en besloot de wetgever om in de Omgevingswet een limitatieve opsomming van schadeorzaken op te nemen.

De Eerste Kamer heeft op 14 maart 2023 ingestemd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Titel 4.5 Awb zal dan ook in werking treden. De regels over nadeelcompensatie in afdeling 15.1 van de Omgevingswet (Ow) zijn een aanvulling op de algemene regeling in de Awb. Art. 15.1 zet een streep door de eerdere keuze van de wetgever om een uniforme nadeelcompensatieregeling in de Awb op te nemen. Gekozen wordt voor een bijzondere regeling van nadeelcompensatie in de Omgevingswet, die op belangrijke onderdelen afwijkt van de algemene regeling in de Awb. De regels over nadeelcompensatie in de Ow hebben dus voorrang op de regels in de Awb, de Awb geldt als de Ow een onderwerp niet regelt. Enkele afwijkende punten betreffen het peilmoment, de vergoeding van immateriële schade, uitvoeringsschade en de omvang van het normaal maatschappelijk risico.⁶ Daarnaast blijft schaduw schade een lastig dossier. Ook de bijzondere regeling in de Ow heeft tot kritische reacties vanuit de praktijk en de rechtswetenschap geleid.

Synchroon aan deze discussies, is er in een andere hoek van het bestuursrecht een andere ontwikkeling gaande, namelijk de transitie van de bureaucratische rechtsstaat naar de responsieve rechtsstaat. Burgers ervaren onvrede omdat de rechtsstaat onbedoeld als bureaucratisch wordt ervaren en onvoldoende in staat is om rekening te houden met bijzondere omstandigheden van het geval.⁷ Scheltema schrijft in 2015 als een van de eerste over de roep om een meer responsieve overheid.⁸ Hij omschrijft een responsieve rechtsstaat als een rechtsstaat waarin de burger ervaart dat het bij de rechtsstaat om hem te doen is: de overheid is daadwerkelijk geïnteresseerd in de belangen van de burger. De publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2017, versterkt deze visie. Het klassieke beleidsperspectief dat een burger met de juiste kennis

⁴ *Stb* 2013/50.

⁵ Zie bijvoorbeeld J.C.R. Tieman, 'Regeling van nadeelcompensatie in de Awb: zwart-wit of full colour?' in: T. Barkhuysen e.a. (red), *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Kluwer Deventer 2012, p. 419-435.

⁶ Van den Broek & Tjepkema *NJB* 2016, afl. 38, p. 2818-2826.

⁷ Schuurmans, Leijten, & Esser 2020, p. 4.

⁸ Scheltema *NTB* 2015/37, p. 280.

automatisch de juiste acties onderneemt, is niet realistisch. In werkelijkheid mist de burger in veel gevallen al de kennis die nodig is om goed met regels om te gaan. En wanneer een burger wél over die kennis beschikt, is het nog geen vanzelfsprekendheid dat hij ook handelt naar die kennis. Zo kan onder meer stress afbreuk doen aan het zogenoemde doenvermogen van burgers, waardoor zij minder goed in staat zijn procedures te volgen en voorschriften na te leven. De burger moet de redzaamheid hebben om goed met regels te kunnen omgaan. Weten is nog geen doen: om in de rechtsstaat te kunnen functioneren zijn ook overzicht en doorzettingsvermogen nodig, en moet men zich niet door stress of tegenslag van de wijs laten brengen.⁹ Scheltema en de WRR betogen om bij de voorbereiding van beleid te toetsen of de inrichting van de regelgeving rekening houdt met verschillen in doenvermogen¹⁰. In een recent preadvies van de Vereniging voor Bestuursrecht (hierna: VAR) voegen Scheltema en Ippel hier nog een element aan toe: namelijk de rechtsstatelijke en informatie zorgplicht van de overheid.¹¹ Wanneer de overheid regels maakt met de bedoeling dat de burger zijn gedrag daarop afstemt, dan moet zij er ook voor zorgen dat de burger weet wat die regels voor zijn geval betekenen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de burger niet zelf kennis neemt van wetten en regels. De overheid moet er dus voor zorgen dat de burger op andere wijze die rechtszekerheid verkrijgt.¹²

De ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat roept de vraag op in hoeverre de beoogde nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet in overeenstemming is met die ontwikkeling. Het onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie over (gewenste) vormgeving van wet- en regelgeving en procedures die overeenkomstig het idee van de responsieve overheid is. De focus ligt niet alleen op de wettelijke procedures, maar ook op de informele procedures, wijze van communicatie en wijze van behandeling van schadevergoedingen in de praktijk. De toevoeging aan de stand van de wetenschap is de toetsing van (nieuwe) wet- en regelgeving (namelijk de nadeelcompensatieregeling) aan de aanbevelingen die zijn gedaan om de transitie richting een responsieve rechtsstaat te stimuleren.

Het doel van het onderzoek is, samengevat, inzicht krijgen in hoe de beoogde nadeelcompensatieregeling van afdeling 15.1 Omgevingswet zich verhoudt tot de responsieve rechtsstaat. De probleemstelling luidt als volgt:

“In hoeverre is de beoogde nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet (afd. 15.1 Ow) in overeenstemming met de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat?”

⁹ WRR 2017, p. 86.

¹⁰ WRR 2017, p. 15.

¹¹ VAR 2023, p. 17.

¹² VAR 2023, p. 17.

1.2 Maatschappelijke relevantie

De rechtsstaat is nooit 'af', maar permanent aan onderhoud onderhevig.¹³ De samenleving verandert voortdurend, met als gevolg dat de rechtsstaat ook verandert.¹⁴ De rechtsstaat is geen statisch gegeven maar de optelsom van de interactie tussen alle organisaties die gezamenlijk een rechtsstaat als uitkomst hebben. De transitie naar een responsieve rechtsstaat wordt van steeds groter belang. Niet alleen vanwege de kinderopvangtoeslagaffaire, ook in andere overheidslagen wordt het doenvermogen van burgers overschat.¹⁵ Andere voorbeelden kunnen gevonden worden in de Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet langdurige zorg.¹⁶ Burgers dienen bepaalde gegevens door te geven bij de overheid, maar vaak is deze weg voor burgers niet zo vanzelfsprekend als deze lijkt op papier (in de wet). Een responsieve rechtsstaat is nodig in een gecompliceerde samenleving nodig om goed te kunnen functioneren.¹⁷ De samenleving wordt steeds meer kennisintensief. Bij het nemen van besluiten is het daarom nodig dat de kennis waarover anderen in de samenleving beschikken, wordt aangeboord om tot de beste keuzes te komen. Het onderzoek gaat daarom niet alleen in op responsieve wetgeving, maar ook op de (informele) procedure bij schadevergoedingen op grond van de nadeelcompensatieregeling, zoals de wijze van communicatie tussen de overheid en de benadeelde en de wijze waarop de overheid aanvragen om nadeelcompensatie in de praktijk behandelt. De maatschappelijke relevantie van het onderzoek is daarmee aangetoond.

¹³ WRR 2002, p. 54.

¹⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur 2020, p. 22.

¹⁵ Oomkes & Broeksteeg 2023.

¹⁶ Oomkes & Broeksteeg 2023.

¹⁷ Scheltema NTB 2015/37, p. 281.

1.3 Deelvragen

Hoofdvraag: In hoeverre is de beoogde nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet in overeenstemming met de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat?

#	Deelvraag	Hoofdstuk
1.	Wat wordt in de literatuur verstaan onder de responsieve rechtsstaat?	Hoofdstuk 2
2.	Hoe kan de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat beschreven worden?	Hoofdstuk 2
3.	Op welke manier kan de wetgever wet- en regelgeving vaststellen overeenkomstig de idee van de responsieve rechtsstaat?	Hoofdstuk 2
4.	Hoe verhoudt responsiviteit tot het spanningsveld tussen maatwerk, het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel?	Hoofdstuk 2
5.	Hoe kan de ontwikkeling van het nadeelcompensatierecht in Nederland beschreven worden?	Hoofdstuk 3
6.	Wat is de werking van het huidige planschadestelsel in de Wro en de huidige nadeelcompensatieregeling in het algemeen en wat verandert er met de komst van titel 4.5 Awb en afd. 15.1 Ow?	Hoofdstuk 3
7.	Welke gevolgen hebben de wijzigingen van de nieuwe nadeelcompensatieregeling (afd. 15.1 Ow) op het gebied van responsiviteit als het gaat om de omgang van het bestuur met de burger, de constructie van de wet- en regelgeving en rechtsbescherming?	Hoofdstuk 4

1.4 Verantwoording van de methodiek

De verantwoording van de methodiek valt uiteen in drie sub paragrafen. Allereerst wordt toegelicht op welke manier het onderzoek beschreven kan worden op basis van 'Onderwerp, object, doel en theoretisch kader van rechtswetenschappelijk onderzoek', door M. IJzermans¹⁸ en 'Methoden van *rechtswetenschappelijk onderzoek*' door Van Dijck e.a.¹⁹. Vervolgens vindt een verantwoording plaats per deelvraag. Tot slot wordt op basis van de criteria uit het proefschrift van M. Snel 'Meesters over *bronnen*'²⁰ beschreven hoe de selectie van bronnen tot stand is gekomen.

1.4.1 Beschrijving onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een analyse, vergelijking en beoordeling van het toekomstig nadeelcompensatierecht in het licht van de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat. Het betreft een juridisch-dogmatisch en rechtswetenschappelijk onderzoek²¹, waarbij het geldende en toekomstig recht in kaart wordt gebracht en geplaatst wordt in het licht van een maatschappelijke ontwikkeling²².

¹⁸ IJzermans 2015.

¹⁹ Dijck e.a. 2018.

²⁰ Snel 2016, p. 189.

²¹ Zie voor een overzicht van de verschillende vormen van juridisch onderzoek IJzermans 2015, p. 6.

²² Dijck e.a. 2018, p. 84.

De analyse wordt gebaseerd op bestudering van bronnen, waaronder wetgeving, parlementaire stukken, jurisprudentie en literatuur zoals handboeken, proefschriften en wetenschappelijke artikelen, zoals diverse rapportages van de WRR en de VAR²³.

1.4.2 Verantwoording per deelvraag

Deelvraag 1 t/m 3 hebben betrekking op de idee van de responsieve rechtsstaat. Het betreft een literatuuronderzoek. Belangrijke auteurs voor beantwoording van deze deelvragen zijn Scheltema, Schlössels, Mein, Marseille, Van den Berge, Goosens, Damen, Ippel en Cramwinckel. Voor beantwoording van deelvraag 3 dienen handvatten gevonden te worden op welke manier wet- en regelgeving en procedures overeenkomstig de idee van de responsieve rechtstaat kunnen worden vastgesteld. Deze discussie is nog gaande. De meest recente publicaties op dit gebied worden meegenomen om de deelvraag te beantwoorden (t/m mei 2023).

Deelvraag 4 t/m 6 hebben betrekking op het huidig planschadestelsel en het toekomstig nadeelcompensatierecht. Deze deelvragen worden onderzocht middels wetsanalyse en literatuurstudie. Belangrijke bronnen voor beantwoording van deze deelvraag zijn Van den Broek, de Jongh, Van Ravels, Tjepkema en Van Heijst. Daarnaast wordt de Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2018 gebruikt als bron. Deze handleiding is tot stand gekomen door een breed samengestelde werkgroep (waar onder andere Tjepkema en Scheltema deel van uit maakten) en Scheltema benadrukte eerder in een artikel in NTB dat de handleiding 'past in de vormgeving van een meer responsieve rechtsstaat'²⁴.

Deelvraag 7 bestaat uit een reflectie. De toekomstige nadeelcompensatieregeling wordt geplaatst in het licht van de responsieve rechtsstaat. Hiervoor wordt gefocust op drie elementen van de responsieve rechtsstaat, welke na bestudering van onder andere Scheltema en Van den Berge vorm hebben gekregen. Het gaat om (1) de omgang van het bestuur met de burger, (2) de constructie van wet- en regelgeving en (3) rechtsbescherming.

1.4.3 Verantwoording bronnenonderzoek

Snel beschrijft dat de rechtswetenschapper bij de bronverzameling en -verwerking ter beantwoording van een juridisch-dogmatische onderzoeksvraag vier idealen zou moeten nastreven.²⁵ Op de eerste plaats zou het brongebruik (i) 'controleerbaar' moeten zijn. Dat betekent dat de onderzoeker 'precieze en correcte' bronvermeldingen opneemt wanneer zij interpretaties, argumenten of inzichten aan bronmateriaal ontleent. Op de tweede plaats moet de rechtswetenschapper streven naar (ii) een nauwkeurige én accurate fit tussen onderzoeksvraag en bronmateriaal. Op de derde plaats moet de rechtswetenschapper ernaar streven dat haar brongebruik (iii) gebalanceerd is. Ten slotte moeten ook

²³ WRR 2000, WRR 2002, WRR 2012, WRR 2017, VAR 2017, VAR 2023.

²⁴ Scheltema NTB 2018/57, p. 349-352.

²⁵ Snel 2016, p. 189.

op het bronmateriaal gebaseerde beweringen zo veel mogelijk (iv) 'geloofwaardig' zijn. Beschrijvingen moeten juist zijn en mogen geen fouten bevatten. Interpretaties van gebruikte bronnen moeten in beginsel zo veel mogelijk aansluiten bij bestaande niet controversiële interpretaties.²⁶ Tijdens het schrijven van de scriptie worden deze vier idealen als leidraad gebruikt. Hieronder wordt beschreven hoe tijdens het schrijven van het onderzoeksvorstel de vier richtlijnen van invloed zijn geweest op het selecteren van bronnen.

Het bronnenonderzoek is gestart op basis van een globale zoektocht en op basis van eerdere onderzoekservaring met behulp van Google, Google Scholar, de online bibliotheek van de Open Universiteit en Kluwer Navigator. Zoektermen als 'responsieve rechtsstaat', 'responsief', 'nadeelcompensatie', 'planschade' in combinatie met 'Wet ruimtelijke ordening' en 'Omgevingswet' leidde tot veel verschillende publicaties. Met dank aan afstudeerbegeleidster mr. dr. M.A.E. Planken is dit initiële onderzoek uitgebreid met andere relevante publicaties, zoals publicaties uit O&A, NTB, TO en de publicatie van de VAR over Maatwerk in het bestuursrecht en Zorgplichten in het bestuursrecht. Deze publicaties leidden vervolgens tot andere relevante literatuur (middels de sneeuwbalmethode). Om te voorkomen dat het hanteren van de sneeuwbalmethode leidde tot een te beperkte kring van auteurs, is het initiële bronnenonderzoek middels de genoemde zoekmachines herhaald.

1.5 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de idee van de responsieve rechtsstaat toegelicht. De ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat wordt beschreven, net als de manier hoe wet- en regelgeving conform die gedachte kan worden opgesteld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over het spanningsveld tussen maatwerk, gelijkheid en rechtszekerheid. In hoofdstuk 3 staat het nadeelcompensatiestelsel in Nederland centraal. De ontwikkeling van dit stelsel wordt beschreven, waarna de huidige regeling (onder andere art. 6.1 Wro) en toekomstige nadeelcompensatieregeling aan bod komen. In hoofdstuk 4 wordt, op basis van de resultaten uit hoofdstuk 2, de toekomstige nadeelcompensatieregeling gereflecteerd op drie elementen van de responsieve rechtsstaat, namelijk (1) omgang van het bestuur met de burger, (2), constructie van wet- en regelgeving en (3), rechtsbescherming. In hoofdstuk 5 volgt de conclusie.

²⁶ Snel 2016, p. 189.

Hoofdstuk 2: de responsieve rechtsstaat

In hoofdstuk 2 staat het concept ‘responsieve rechtsstaat’ centraal. Allereerst licht ik toe wat in de literatuur wordt verstaan onder de responsieve rechtstaat (par. 2.1). Daarna komen aan bod de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat (par. 2.2), het opstellen van wet- en regelgeving overeenkomstig de idee van de responsieve rechtsstaat (par. 2.3) en tot slot de verhouding tussen responsiviteit en maatwerk inclusief het spanningsveld tussen maatwerk, gelijkheid en rechtszekerheid (par. 2.4).

2.1 De responsieve rechtsstaat

Scheltema schrijft in 2015 als een van de eerste over de roep om meer responsiviteit.²⁷ Hij omschrijft een responsieve rechtsstaat als een rechtsstaat waarin de burger ervaart dat het om hem te doen is: de overheid is daadwerkelijk geïnteresseerd in de belangen van de burger. Het begrip ‘responsief’ ziet volgens Scheltema toe op verschillende aspecten, waaronder de inhoud van de regels, maar ook de evenredigheid die moet bestaan tussen het handelen van de burger en de reactie van de overheid daarop.²⁸ Koenraad omschrijft de responsieve rechtsstaat als volgt: ‘De burger moet (echt gaan) ervaren dat hij een waardevol lid van de ‘Vereniging Nederland’ is, met andere woorden: dat alle geledingen van de overheid oprechte belangstelling voor hem tonen, hem daadwerkelijk serieus nemen en ook overigens het beste met hem voorhebben. In dit verband worden diverse termen – zoals dienstbaar, responsief, empathisch en respectvol – *gehanteerd*.’²⁹

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) kwam eerder met een vergelijkbare visie³⁰. Volgens de WRR is het klassieke beleidsperspectief dat een burger met de juiste kennis van regels automatisch de juiste acties onderneemt, niet realistisch. In werkelijkheid mist de burger in veel gevallen al de kennis die nodig is om goed met regels om te gaan.³¹ En wanneer een burger wel die juiste kennis heeft, dan is het nog niet vanzelfsprekend dat die burger ook handelt naar die kennis. Zo kan onder meer stress afbreuk doen aan het zogenoemde doenvermogen van burgers, waardoor zij minder goed in staat zijn procedures te volgen en voorschriften na te leven. De burger moet de redzaamheid hebben om goed met regels te kunnen omgaan. Weten is nog geen doen: om in de rechtsstaat te kunnen functioneren zijn ook overzicht en doorzettingsvermogen nodig, en moet men zich niet door stress of tegenslag van de wijs laten brengen.³² Scheltema, Koenraad en de WRR betogen daarom om bij de voorbereiding van beleid te toetsen of de inrichting van de regelgeving rekening houdt met verschillen in doenvermogen³³. Scheltema houdt een pleidooi voor minder bureaucratie en minder werken volgens de regels, maar vóór het centraal stellen van de burger, voor

²⁷ Scheltema NTB 2015/37, p. 280.

²⁸ VAR 2023, p. 10.

²⁹ Koenraad NTB 2020/52, p. 121.

³⁰ WRR 2017, p. 12.

³¹ WRR 2017, p. 19.

³² WRR 2017, p. 12.

³³ WRR 2017, p. 15.

meer procedurele rechtvaardigheid en voor meer maatwerk in de benadering van de individuele burger. Die burger moet ook ervaren dat niet het systeem, maar de burger centraal staat. In een 'bureaucratische rechtsstaat', aldus Scheltema, staan formele procedures en algemene regels voorop en verdwijnen de concrete burgers waarop die procedures en regels betrekking hebben al snel uit beeld. In een 'responsieve rechtsstaat', daarentegen, maakt een onbuigzame juridische systeemlogica plaats voor maatwerk en flexibiliteit en ervaart de burger dat 'het bij de rechtsstaat uiteindelijk om hem gaat'³⁴.

In 2023 vult Scheltema zijn visie aan in de publicatie van de VAR met de 'rechtstatelijke zorgplicht'³⁵. Volgens Scheltema en Ippel heeft deze plicht tot doel om de burger zodanig te ondersteunen dat hij in de praktijk zijn gedrag kan afstemmen op regels van de overheid. Om in termen van de rechtsstaat te spreken: de rechtszekerheid die hij behoeft. De overheid heeft dus de plicht om burgers informatie te verschaffen over wet- en regelgeving, zodat een burger ook op basis van die informatie keuzes kan maken en kan handelen. De zorgplicht heeft tot doel 'de burger in staat te stellen in zijn verhouding tot de overheid te handelen zoals het model van de rechtsstaat veronderstelt'³⁶. Dat betekent dat hij goed op de hoogte is van het recht en het beleid van de overheid en in staat is om invulling te geven aan de keuzes die hij op grond daarvan wil maken.

Op het begrip 'responsief bestuursrecht' bestaat ook kritiek. De brede reikwijdte van het begrip wordt in literatuur aangegrepen om voor de meest uiteenlopende vernieuwingen en verbeteringen te pleiten.³⁷ Zo beschrijft Van den Berge dat het begrip door sommigen wordt geïnterpreteerd als een 'nieuw inhoudsloos juichwoord, want een bestuursrechtelijk stelsel dat voldoet aan de eisen van deze tijd, wie wil dat nou niet?' Het retorisch 'hoerabegrip', of 'schijnbaar grenzeloos begrip', leidt volgens Van den Berge af van de daadwerkelijke discussie over het vormgeven van responsief bestuur die een waardevolle bijdrage zou kunnen leveren aan de vorming van het concept van responsiviteit.³⁸

2.2 De ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat

Voor een beter begrip van de responsieve rechtsstaat, ga ik in deze paragraaf in op de totstandkoming van dit rechtstatelijk perspectief. De aan de responsieve rechtsstaat ten grondslag liggende waarden zijn al te vinden in de theorie van rechtssociologen Nonet en Selznick. In 'Law and society in transition. *Toward Responsive Law*'³⁹ werken zij het concept 'autonomous law' uit: een stijl van juridische ordening die sterk is gericht op formele gelijkheid, regelgebondenheid en strikte overheidsneutraliteit.⁴⁰ Recht is voor Nonet en Selznick geen losstaand pakket aan regels en beginselen, maar een sociale praktijk die staat of valt met het succes van een gezagsaanspraak die

³⁴ VAR 2020, p. 10.

³⁵ VAR 2023, p. 10.

³⁶ VAR 2023, p. 10.

³⁷ VAR 2020, p. 11.

³⁸ Van den Berge 2020.

³⁹ Nonet & Selznick 1978, p. 73-74.

⁴⁰ Van den Berge 2020, p. 2.

aan de gelding van regels en beginselen voorafgaat.⁴¹ Nonet en Selznick beschrijven drie typologieën van juridische ordening, namelijk ‘repressive law’, ‘autonomous law’ en ‘responsive law’. In onderstaande tabel worden deze drie stijlen beknopt toegelicht.

Repressive law	Het recht fungeert als instrument waarmee de politieke elite min of meer naar willekeur kan handelen. Het is meer een systeem om gehoorzaamheid af te dwingen en om het gezag van de machthebbers te bekrachtigen.
Autonomous law	Het recht fungeert als volledige tegenhanger van de politiek. Het tegengaan van machtsmisbruik is een belangrijk doel van het recht. Het publieke gezag is sterk gebonden aan vaste procedures en algemene regels.
Responsive law	Het doel van het recht is het vergroten van de maatschappelijke rechtvaardigheid.

Nonet en Selznick hanteren deze drie typologieën als een instrument om rechtssystemen kritisch te beschouwen. Daarnaast stellen Nonet en Selznick dat deze drie modellen samen een ontwikkelingsmodel vormen. Elke fase van het recht heeft daarin zijn krachten en tekortkomingen, waarbij zij de responsieve rechtsorde als het hoogste ontwikkelde stadium beschouwen. De tekortkomingen van elk type genereren een dynamiek die het recht van het ene type in de richting van het andere duwt. Ook het Nederlandse bestuursrecht kent deze ontwikkeling: in eerste instantie werden besluiten genomen door algemene regels toe te passen en de rechter toetste vervolgens of dat goed gebeurde. Volgens het jaarverslag van de Raad van State uit 2000 is ‘het bestuursrecht in geen geval uniek’.⁴² Als de bestuursrechter zich te veel zou bemoeien met de individuele aspecten van elke zaak, dan zou hij het praktisch onmogelijk maken om beleid te maken en dat beleid op stelselmatige manier uit te voeren. Deze autonome rechtsorde riep echter weerstand op door de combinatie tussen automatisme en digitalisering: de menselijke maat raakt op de achtergrond.⁴³ De regels worden namelijk wel goed nageleefd, maar de uitkomst wordt toch niet als rechtvaardig beschouwd.⁴⁴ Vanuit die weerstand ontstaat vervolgens de roep om een responsieve rechtsstaat.⁴⁵ In deze staat wordt geen genoegen meer genomen met rechtmatigheid, maar is het streven naar rechtvaardigheid het uitgangspunt. Het enkel toepassen van regels en procedures is niet meer toereikend voor het verwerven van gezag.⁴⁶ Het bestuursrecht verandert het afgelopen decennium van karakter: van objectieve, autonome wetstoepassing, naar een normering van relaties tussen individuele burgers en bestuursorganen.

⁴¹ VAR 2020, p. 15.

⁴² Raad van State 2020, p. 23.

⁴³ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 410, nr. 1 (Jaarverslag van de Nationale Ombudsman over 2015), p. 7.

⁴⁴ Allewijn 2018, p. 22.

⁴⁵ Schuurmans, Leijten & Esser 2020, p. 16.

⁴⁶ Allewijn 2018, p. 22.

2.3 Wet- en regelgeving overeenkomstig de responsieve rechtsstaat

Op welke manier kan responsiviteit nu concreet vorm krijgen? Van den Berge gaat hiernaar op zoek in zijn preadvies⁴⁷ van de Vereniging voor Bestuursrecht (VAR). Hij beschrijft wat meer responsief bestuursrecht zou betekenen en onderscheidt drie terreinen, namelijk responsiviteit op microniveau, responsiviteit op mesoniveau en responsiviteit op macroniveau. Deze niveaus worden hieronder beknopt toegelicht.

Responsiviteit op microniveau ziet op de wijze waarop de overheid zich opstelt richting burgers. In het autonome recht staat een onbevooroordeelde, onpartijdige, transparante overheid centraal. Draggers van overheidsgezag, zoals rechters en bestuurders, zouden neutraal moeten zijn en laten zich slechts leiden door algemene regels. Een responsieve gezagsdrager daarentegen, benadert de burger op meer persoonlijke wijze. Hij heeft voldoende oog voor bijzondere omstandigheden van het geval en de maatschappelijke context waarop zijn handelen betrekking heeft.⁴⁸ De gezagsdrager is communicatief vaardig en zoekt naar gemeenschappelijke belangen en behoeften. Kijkend naar de rol van de rechter, betekent dit eveneens 'meer oog voor maatwerk'.

Het tweede niveau is responsiviteit op mesoniveau. Dit niveau gaat over regelgeving en overheidssturing. Van den Berge maakt hiervoor de vergelijking met het sturingsmodel van NSOB. De overheid gaat in de huidige samenleving meer uit van een publiek-private samenwerkende overheid⁴⁹, die bij het stellen van beleidsdoelen ruimte overlaat om in te spelen op de actuele vraag vanuit de markt.

Het derde niveau betreft 'responsiviteit op macroniveau'. Hiermee wordt bedoeld op het systeem van rechtsbescherming. De vraag die Van den Berge hierbij stelt, luidt: 'Is het systeem van juridische tegenmacht nog wel voldoende tegen de nieuwe, meer responsieve wijze van overheidssturing *opgewassen?*' Op dit niveau gaat het om het systeem van rechtsbescherming dat bedoeld is om de burgers gereedschap te bieden om zich te kunnen weren tegen de overheid. Een vraagstuk dat hierbij past, betreft het besluitbegrip. Past het besluitbegrip nog wel bij een systeem van rechtsbescherming dat meer uitgaat van een responsieve wijze van overheidssturing?

⁴⁷ VAR 2020.

⁴⁸ Allewijn 2018, p. 28.

⁴⁹ De uiteenzetting van Van den Berge toont overeenkomsten met het begrip 'responsieve overheid' uit de bestuurskunde. In de bestuurskunde wordt met responsieve overheid bedoeld op een vorm van overheidssturing. In 2015 beschreef de NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) vier benaderingen van overheidssturing. Deze benaderingen hebben betrekking op de manier hoe de overheid doelen probeert te realiseren in interactie met de omgeving. In dit model gaat het perspectief van de responsieve overheid uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving, waarin partijen in de samenleving hun eigen randvoorwaarden en bedoelingen hebben en die in het publieke domein najagen. De overheid gaat niet naar buiten om zijn eigen plannen en doelen te verkopen, maar wordt geconfronteerd met een beweging die er buiten al is. In dit model geeft de overheid veel verantwoordelijkheid aan de burger en laat zij zich deels leiden door de initiatieven en ideeën die vanuit de samenleving komen. In deze scriptie wordt uitgegaan van het begrip 'responsieve rechtsstaat' zoals beschreven door onder andere Scheltema, Koenraad en de WRR.

Het tweede niveau van Van den Berge, gaat over de constructie van wet- en regelgeving. Want wanneer is wetgeving nu responsief? Om direct duidelijkheid te verschaffen: voor de verschuiving van autonoom recht naar responsief recht is geen checklist voorhanden. In de literatuur zijn wel diverse voorstellen gedaan om in de uitvoering van regels meer rekening te houden met het burgerperspectief.⁵⁰ De (mentale) belasting van burgers en ook de cumulatie van lasten als gevolg van verschillende regelingen, zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn. De WRR ziet daarbij ook veel in simulaties en experimenten voorafgaand aan de invoering van nieuwe regels om meer kennis over en ervaring met het doenvermogen van burgers op te doen.

Scheltema betoogt in zijn artikel 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat' dat burgers dermate verschillen van elkaar en dat een regel op een bepaald moment goed hanteerbaar kan zijn voor een burger, maar op een ander moment minder. Het verschilt per burger en per omstandigheid. Hoe kan een wetgever daar dan rekening mee houden? Volgens Scheltema zijn verschillende lagen van belang. Het gaat om de hanteerbaarheid van regels, differentiatie van regel(toepassing) en procedurele rechtvaardigheid. Deze lagen worden hieronder nader toegelicht.

2.3.1 Laag 1: hanteerbaarheid van de regels

De eerste laag gaat over de hanteerbaarheid van de regels voor de burger. Het doel van wetgeving is zo veel mogelijk regels zo op te stellen dat deze voor zoveel mogelijk mensen goed te hanteren zijn. Volgens Scheltema ontbreekt het daar soms aan. De vraag is wel in hoeverre dit toetsbaar is. Scheltema noemt als voorbeeld de OV-chipkaart waarmee studenten kunnen reizen. Omdat veel studenten vergeten hun kaart stop te zetten na afronding van hun studie, leidt dit soms tot hoge kosten en boetes. Een constructievere wijze zou zijn dat de overheid, die beschikt over de relevante gegevens, automatisch de kaart stopzet na afronding van de studie.

2.3.2 Laag 2: differentiatie van regel(toepassing)

Als tweede laag benoemt Scheltema de mogelijkheid voor differentiatie in de toepassing van regels en het toepassen van maatwerk. Wat moet er gebeuren wanneer een regel wel geschikt is voor de meeste burgers, maar voor een aantal niet of onder bepaalde omstandigheden niet? Ook hier komt, zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht, het spanningsveld tussen maatwerk, gelijkheid en rechtszekerheid om de hoek kijken. Volgens Scheltema kan een rechtsstaat niet zonder algemene regels, maar moet daaraan worden toegevoegd dat wanneer er tekens zijn die erop wijzen dat burgers niet goed met die regel om kunnen gaan, daarop moet worden ingespeeld vanuit de overheid. De burger moet dan niet worden gedwongen om alsnog die algemene regel na te komen, maar de overheid moet onderzoeken waarom de burger die algemene regel niet nakomt. Immers, het resultaat van het niet nakomen van die algemene regel is vaak negatief (bijvoorbeeld een boete), terwijl de burger die regel wel zou nakomen als hij over voldoende doenvermogen zou beschikken. Volgens Scheltema zou de wetgever hier meer bij stil moeten staan. Met andere woorden: wetgeving zou moeten voorzien in een mogelijkheid van maatwerk in afwijking van de algemene regel.

⁵⁰ Scheltema RegelMaat 2018/3, p. 124.

2.3.3 Laag 3, procedurele rechtvaardigheid

De derde laag ziet op de manier waarop de overheid omgaat met de burger, bijvoorbeeld in de communicatie met de burger, het luisteren naar de burger en het rekening houden met de belangen van de burger in de besluitvorming. Of de burger een overheid als responsief ervaart, hangt nauw samen met deze procedurele rechtvaardigheid. Volgens Scheltema is dit van groter belang naarmate regelgeving complexer wordt. Wanneer regelgeving voor een burger niet te begrijpen is, dan is hij afhankelijk van het contact met de overheid.⁵¹

Scheltema benadrukt dat een responsieve rechtsstaat niet automatisch voortvloeit uit goede wetgeving. Nodig is dat de wetten die rechtsstatelijke waarborgen bevatten, ook worden toegepast op een manier die toegesneden is op het verwezenlijken van die doelstelling. Dat vergt meer dan juridische vaardigheden alleen. Illustratief is dat in gemeentes waar de nieuwe benadering bij het behandelen van bezwaarschriften wordt toegepast, niet meer de beste juristen hiervoor selecteren, maar grote nadruk leggen op communicatieve vaardigheden en op een gedegen training in het oplossen van geschillen. Dit alles brengt met zich dat een overheid die meent klaar te zijn met het vormgeven van de rechtsstaat door adequate wetgeving tot stand te brengen, tekortschiet. Daarin moet de overheid dan ook investeren: het gaat niet vanzelf.⁵²

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre de nadeelcompensatieregeling in lijn is met de idee van de responsieve rechtsstaat. Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden, dient het begrip 'responsieve rechtsstaat' geoperationaliseerd te worden. Om hier invulling aan te geven, wordt in deze scriptie deels aangesloten bij de door Van den Berge beschreven niveaus van responsiviteit. Ten aanzien van responsiviteit op microniveau, gaat het om de vraag op welke manier het bestuur omgaat met de burger in schadeprocedures. Hoe (persoonlijk) is het contact, welke stappen worden ondernomen om de concrete situatie in kaart te brengen, toont het bestuur inlevingsvermogen? Op welke manier vervult het bestuur zijn rechtsstatelijke zorgplicht?⁵³ Ten aanzien van responsiviteit op mesoniveau, wordt gekeken naar de manier hoe het wettelijk stelsel van nadeelcompensatie is vormgegeven. Is dit stelsel begrijpelijk voor de burger en wat zijn de inhoudelijke gevolgen van de wijzigingen voor de burger? Responsiviteit op macroniveau ziet op het stelsel van rechtsbescherming. Wanneer een besluit wordt genomen op een aanvraag om nadeelcompensatie, wat is dan de procedure? Wat is in deze procedure de verhouding tussen de burger en de overheid (qua kennis en bijvoorbeeld financiële middelen)? In hoeverre sluit dit aan bij de idee van een responsieve rechtsstaat? Deze verschillende niveaus in relatie tot de nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet komen inhoudelijk aan bod in hoofdstuk 4.

⁵¹ Scheltema NTB 2015/37, p. 287.

⁵² Scheltema NTB 2015/37, p. 281.

⁵³ VAR 2023, p. 10.

2.4 Het spanningsveld tussen maatwerk, gelijkheid en rechtszekerheid

Maatwerk in het bestuursrecht is van belang als bijzondere omstandigheden van het geval vragen om afwijking van de regels. Zoals in paragraaf 2.1 is toegelicht, is een responsieve rechtsstaat een staat waarin de overheid de burger serieus neemt en zich inlaat met zijn belangen en standpunten.⁵⁴ In een responsieve rechtsstaat verschuift het accent van een strikte toepassing van de wet naar het behalen van de doelen die met die regel zijn gediend. Het perspectief van de burger staat voorop. Het gevolg is mogelijke ongelijke behandeling van burgers, omdat de uitkomst afhangt van de situatie en de omstandigheden van het geval. Dit levert ook spanningen op met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de burger de toepassing van een regel niet kan voorspellen. Tegelijkertijd zijn het gelijkheidsbeginsel en de gebondenheid aan het recht de fundamenteën van onze rechtsstaat. Want, zoals Sander Dekker in zijn afsluitende toespraak op het 25 jaar Algemene wet bestuursrecht (Awb) Congres toelichtte: *'Het beschermt de burger tegen willekeur en machtsmisbruik van de staat'*. Het leveren van maatwerk staat daarom soms op gespannen voet met rechtszekerheid en gelijkheid. Maar de begrippen kunnen ook niet zonder elkaar: responsiviteit vraagt namelijk om maatwerk. Dit licht ik hieronder nader toe.

Op basis van het gelijkheidsbeginsel moeten gelijke gevallen gelijk behandeld worden, terwijl ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden, in de mate van hun ongelijkheid.⁵⁵ Bij gelijke gevallen gaat het enkel om gelijkheid op juridisch relevante punten⁵⁶. Wanneer gevallen dermate ongelijk zijn dat zij gerechtvaardigd verhoudingsgewijs ongelijk behandeld kunnen worden, dan zal een beroep op het gelijkheidsbeginsel dus niet slagen. Om vast te stellen of situaties wel of niet gelijk zijn, hanteert de rechter gewoonlijk een zogeheten 'vergelijkingsmaatstaf': een achterliggende schaal of verzameling waarvan de te vergelijken situaties beide deel uitmaken.⁵⁷ Strijd met het gelijkheidsbeginsel is er alleen als er geen objectieve rechtvaardiging is voor de gestelde ongelijke behandeling.⁵⁸ Omdat bij het leveren van maatwerk de objectieve rechtvaardiging kan liggen in de onredelijke uitkomst van de regeltoepassing in een bepaald geval, doet maatwerk niet per definitie afbreuk aan het gelijkheidsbeginsel. Daarbij komt dat gelijkheid vanuit het perspectief van de overheid een andere vorm van gelijkheid kan zijn dan die de burger ervaart. Gelijke regeltoepassing vanuit het overheidsperspectief is geen waarborg voor gelijkheid vanuit het burgerperspectief. Dat laatste staat voorop in een responsieve rechtsstaat.⁵⁹

Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel moet een besluit zo geformuleerd zijn dat een burger weet waar hij aan toe is en ook kan vertrouwen op de naleving van een regel of beleid. Volgens Schlössels en Zijlstra is dit beginsel er vooral in het belang van de betrokken burgers. Het rechtszekerheidsbeginsel staat er mijns inziens niet aan de weg dat het bestuur maatwerk levert, mits

⁵⁴ Scheltema NTB 2015/37, p. 288.

⁵⁵ Schuurmans, Leijten & Esser 2020, p. 43.

⁵⁶ Michiels 2014, p. 165.

⁵⁷ Munneke 2016, p. 73.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 29 362, nr. 282, p. 3.

⁵⁹ Scheltema NTB 2015/37, p. 125.

het besluit altijd duidelijk en deugdelijk gemotiveerd is. Desalniettemin blijft de spanning tussen maatwerk, gelijkheid en rechtszekerheid voelbaar. Het is een illusie om te denken dat de idee van de responsieve rechtsstaat hieraan een einde kan maken.

2.5 Tussenconclusie

In voorgaande paragrafen zijn meerdere deelvragen die betrekking hebben op de responsieve rechtsstaat aan bod gekomen. In deze scriptie wordt met het begrip 'responsieve rechtsstaat' bedoeld een rechtsstaat waarin de burger ervaart dat het om hem te doen is. De overheid is in deze rechtsstaat daadwerkelijk geïnteresseerd in de belangen van de burger en gaat uit van een realistisch doenvermogen: namelijk dat wanneer burgers al de juist kennis hebben om goed met regels om te gaan, zij lang niet altijd handelen naar die kennis. Het bestuur heeft hierin ook een belangrijke taak: de rechtsstatelijke zorgplicht. In paragraaf 2.3 zijn de verschillende niveaus van responsiviteit volgens Van den Berge toegelicht. Van den Berge onderscheidt drie terreinen, namelijk responsiviteit op microniveau (omgang van het bestuur met de burger), responsiviteit op mesoniveau (constructie van wet- en regelgeving) en responsiviteit op macroniveau (rechtsbescherming). Vervolgens is toegelicht op welke manier wet- en regelgeving geconstrueerd kan worden overeenkomstig de responsieve rechtsstaat. Scheltema beschrijft dat hiervoor drie lagen van belang zijn: de hanteerbaarheid van de regels, differentiatie van regel(toepassing) en procedurele rechtvaardigheid. In hoofdstuk 4 wordt de koppeling gemaakt tussen de beoogde nadeelcompensatieregeling en responsiviteit. Om de nadeelcompensatieregeling te kunnen reflecteren aan responsiviteit, wordt gekeken naar drie elementen van responsiviteit, namelijk (1) de omgang van het bestuur met de burger, (2) de constructie van de wet- en regelgeving en (3) rechtsbescherming.

Hoofdstuk 3: het nadeelcompensatiestelsel in Nederland

Hoofdstuk 3 staat in het teken van het nadeelcompensatiestelsel in Nederland. In paragraaf 3.1 beschrijf ik wat nadeelcompensatie is. Vervolgens komt de ontwikkeling van het nadeelcompensatierecht in Nederland aan bod (par. 3.2). Paragraaf 3.3 gaat over de huidige planschaderegeling. In paragraaf 3.4 en 3.5 staat de toekomstige nadeelcompensatieregeling centraal: wat verandert er met de komst van titel 4.5 Awb en afd. 15.1 Ow? Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie.

3.1 Wat is nadeelcompensatie?

In deze scriptie wordt onder nadeelcompensatie verstaan de vergoeding die de overheid verschaft als onevenredig nadeel is ontstaan door rechtmatig handelen van de overheid. Er bestaan verschillende vormen van rechtmatig overheidshandelen die schade kunnen veroorzaken. Het kan gaan om feitelijke werkzaamheden van de overheid, zoals het afsluiten van een weg of brug, waardoor een onderneming omzetverlies leidt. Daarnaast kan het gaan om schade veroorzaakt door besluiten over individuele gevallen, zoals het wijzigen of intrekken van een vergunning, of besluiten met een algemeen karakter. De schade die als gevolg van rechtmatig handelen van de overheid ontstaat, kan bestaan in de vorm van omzetverlies, waardedalingen van woningen of bijvoorbeeld omrijschade.⁶⁰ De tegemoetkoming in planschade is een vorm van nadeelcompensatie. Planschade ontstaat als gevolg van een planologisch besluit van de overheid, zoals de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan of de verlening van een omgevingsvergunning. In tegenstelling tot nadeelcompensatie, gaat er bij planschade dus altijd een bestuursrechtelijk besluit aan vooraf. Nadeelcompensatie kan óók ontstaan als gevolg van een feitelijk handeling van de overheid. Beide vormen van aansprakelijkheid zijn gebaseerd op het beginsel van de gelijkheid van de openbare lasten: het égalitébeginsel. Dit beginsel vormt de belangrijkste rechtsgrond voor nadeelcompensatie.⁶¹

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft onder andere in de Van Vlodrop-uitspraak expliciet aangegeven dat de overheid de plicht heeft om onevenredige schade te vergoeden die voortvloeit uit de rechtmatige uitoefening van een publieke bevoegdheid.⁶² Een relevante vraag in dit kader, is: wanneer is schade onevenredig? Het begrip onevenredige schade bestaat uit twee componenten. De benadeelde dient allereerst aan te tonen dat hij zwaarder is getroffen door anderen en zich onderscheidt van de massa. Dit wordt ook wel de speciale last genoemd. Daarnaast moet de schade uitstijgen boven het normaal maatschappelijk risico of het normale ondernemers- of bedrijfsrisico, ook wel de abnormale last genoemd.⁶³ Naast de speciale en abnormale last, zijn nog een aantal andere criteria van belang om te komen tot toekenning van een schadevergoeding. Zo moet er voldoende causaal verband bestaan tussen het overheidshandelen en de schade, speelt voorzienbaarheid een rol, moet worden gekeken naar eventueel voordeel

⁶⁰ Tjepkema & Van der Velden 2018, p. 10.

⁶¹ Tjepkema & Van der Velden 2018, p. 37.

⁶² ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997, 229, m.nt. PvB (Van Vlodrop).

⁶³ Tjepkema & Van der Velden 2018, p. 36.

(voordeeltoerekening), dient onderzocht te worden of de benadeelde zich voldoende heeft ingespannen om de schade te voorkomen en speelt de vraag of de schade anderszins verzekerd is.⁶⁴

3.2 De ontwikkeling van het nadeelcompensatierecht

Hoewel compensatie van de overheid aan de burger op het eerste oog wellicht meer iets van de laatste tijd lijkt, is het tegendeel juist. Al in de Middeleeuwen werd in sommige gevallen een vorm van compensatie geboden na overheidsdaden. De redenen voor het toekennen van die compensatie liepen destijds uiteen. Soms werd de uitkering van de schadevergoeding gebruikt als middel om burgers te laten meewerken. Dat leidde ertoe dat vervolgens bij andere wetten óók een schadevergoedingsregeling werd opgenomen, om te voorkomen dat burgers in opstand zouden komen als zij zouden ontdekken dat de vergoeding zou verdwijnen of verlagen. De reden voor de regeling die werd opgenomen in de Zuiderzeewet was anders: door de Zuiderzeewerken zou een gedeelte van de bevolking werkloos worden. De schadevergoedingsregeling moest stimuleren dat mensen weer zo snel mogelijk aan het werk konden.⁶⁵

Het leerstuk van nadeelcompensatie begint vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw concretere vorm te krijgen. Het bestaan van een recht op schadevergoeding was in die tijd afhankelijk van de vraag of in een wet een dergelijk recht werd toegekend. De wetgever liet zich daarbij leiden door de vraag of er sprake was van een inbreuk op een eigendomsrecht.⁶⁶ Het égalitébeginsel was in deze periode dus wat naar de achtergrond verschoven.

In 1848 werd een nieuwe Grondwet vastgesteld. Door een strikte interpretatie van art. 147 van die Grondwet leek het recht op nadeelcompensatie vanaf dat moment slechts nog te bestaan als de overheid eigendom onttrok van een burger. Deze insteek leidde tot ongewenste uitkomsten. Op basis van dit artikel was de overheid verplicht tot volledige schadeloosstelling bij onteigening, terwijl dat niet in alle situaties passend was.⁶⁷ In de loop van de jaren vijftig van de negentiende eeuw werd bij de vaststelling van het recht op nadeelcompensatie daarom toch weer een beroep gedaan op de rechtsgrondslag die eerder ook gebruikt werd: het beginsel dat overeenkomsten vertoont met het égalitébeginsel. Ook werd als grondslag regelmatig verwezen naar het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb). Pas in 1997 werd het égalitébeginsel door de Van Vlodrop-uitspraak⁶⁸ expliciet door de bestuursrechter erkend.

In de uitspraak van 9 juni 2000 (Erkens Bakkerijen Brunssum⁶⁹) werd de juridische grond voor nadeelcompensatie nog scherper geformuleerd dan in Van Vlodrop het geval was.⁷⁰ In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat de juridische grond voor nadeelcompensatie 'uitsluitend' het égalitébeginsel

⁶⁴ Tjepkema & Van der Velden 2018, p. 13.

⁶⁵ De Jongh 2012, p. 188.

⁶⁶ De Jongh 2012, p. 462.

⁶⁷ De Jongh 2013, p. 396.

⁶⁸ ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997, 229, m.nt. PvB (Van Vlodrop).

⁶⁹ ABRvS 9 juni 2000, JB 2000, 243 m.nt. RJNS; AB 2001, 222 m.nt. GJ (Erkens Bakkerijen B.V. Brunssum).

⁷⁰ De Jongh 2012, p. 327.

is. Door de jaren heen is verschillende keren aangegeven dat een codificatie van deze grondslag door het toenemende maatschappelijke belang en meerdere ontwikkelingen op jurisprudentie-gebied, gewenst is. In 1993 gaf Peter van Buuren aan dat het idee van een wettelijke regeling van nadeelcompensatie in de Awb een 'aantrekkelijke gedachte is'⁷¹. Dit hing samen met een doolhof aan wettelijke en beleidsregelingen en de in de jurisprudentie ontwikkelde optie van het zuiver schadebesluit.⁷² Onder ander het idee van Van Buuren heeft in 2011 geleid tot het wetsvoorstel van de Wns.

3.3 Huidige schadevergoedingsregeling

Zoals in paragraaf 3.2 is besproken, heeft het nadeelcompensatierecht de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt. In veel verschillende wetten is een regeling voor schadevergoeding opgenomen. In de Omgevingswet, welke in paragraaf 3.4 verder wordt toegelicht, worden deze wetten samengevoegd tot een nieuwe regeling. De volgende schadevergoedingsregelingen gaan op in de Omgevingswet:

- Ontgrondingenwet (art. 26 t/m 28),
- Spoedwet wegverbreding (art. 17),
- Tracéwet (art. 22),
- Waterwet (art. 7.14),
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, art. 4.2),
- Wet ruimtelijke ordening (Wro, artikelen 6.1 t/m 6.7) (planschade),
- Mijnbouwwet (art. 40, elfde lid),
- Monumentenwet 1988 (art. 22 t/m 29 en 58).
- Wet luchtvaart (voor zover de daarin genoemde besluiten opgaan in de Omgevingswet), en
- Wet milieubeheer (artikelen 15.20 en 15.21, voor zover de daarin genoemde besluiten opgaan in de Omgevingswet).⁷³

Hieronder wordt de huidige planschaderegeling uit de Wet ruimtelijke ordening nader toegelicht.

3.3.1 Wet ruimtelijke ordening

In de Wet ruimtelijke ordening is in de artikelen 6.1 t/m 6.7 Wro een regeling opgenomen voor de tegemoetkoming van schade als gevolg van planologische besluiten. Ook wel genoemd: de planschaderegeling. Middels deze regeling kunnen burgers die schade ondervinden als gevolg van bijvoorbeeld het vaststellen van een bestemmingsplan, een planschadeverzoek indienen. De schadeveroorzakende besluiten staan limitatief genoemd in art. 6.1 lid 2 Wro. Door deze bepaling vindt er een afbakening plaats door uitsluitend schade die voortvloeit uit de genoemde schadeoorzaken voor een tegemoetkoming in aanmerking te laten komen.

⁷¹ Van den Broek 2011, p. 37.

⁷² Van Ravels 2009, p. 130.

⁷³ Van Sandick 2022, p. 5.

Volgens art. 6.1 lid 1 Wro dient de schade te bestaan uit inkomensderving of waardevermindering. Bij inkomensderving kan onder meer worden gedacht aan schade die ontstaat doordat een bedrijf niet meer goed bereikbaar is, omdat de bereikbaarheid vanwege een wijziging in het bestemmingsplan is veranderd. Bij waardevermindering kan gedacht worden aan vermogensschade. Dit is aan de orde wanneer bijvoorbeeld als gevolg van nieuwbouw, een woning minder zonuren ondervindt of het uitzicht wordt belemmerd.

Planologische vergelijking

Kenmerkend voor het stelsel in de Wro is de abstracte vergelijking van het oude en het nieuwe planologische regime om te bepalen of er een causaal verband is tussen de planologische wijziging en de gestelde schade. De planvergelijking is ook het uitgangspunt voor het vaststellen van de omvang van de schade. Daarbij wordt uitgegaan van een maximale theoretische invulling van zowel het oude als het nieuwe planologische regime.⁷⁴ Hierdoor staat de planvergelijking nu ver af van de belevingswereld van burgers.⁷⁵ Als er bijvoorbeeld een globaal bestemmingsplan wordt vastgesteld (met ruime planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden), dan kan door verzoekers een planschadeclaim worden ingediend als gevolg van 'theoretische' planologische gebruiks- of bebouwingmogelijkheden' waarvan het maar de vraag is of die ook daadwerkelijk in de praktijk worden benut. Onder de Wro vormt dit risico op planschade een van de belemmeringen voor het maken van globale bestemmingsplannen, volgens de MvT bij de Ow.⁷⁶

Normaal maatschappelijk risico

Een benadeelde kan op basis van art. 6.1 lid 3 Wro een aanvraag voor een tegemoetkoming indienen bij het college van burgemeester en wethouders. In art. 6.2 lid 1 Wro is bepaald dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager blijft.⁷⁷ In de jurisprudentie van de Afdeling wordt het begrip normaal maatschappelijk risico als volgt uitgelegd: "Bij het normaal maatschappelijk risico gaat om algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al bestaat geen zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze zich zal concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien."⁷⁸ Bij het vaststellen van de hoogte van het normaal maatschappelijk risico, dient volgens de Afdeling rekening gehouden te worden met 'alle van belang zijnde omstandigheden van het geval'. Van belang is of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen ligt. Bij dit criterium dient volgens de Afdeling gekeken te worden naar (1) de structuur van de omgeving, (2) of de ontwikkeling aansluit bij het ruimtelijke beleid van de gemeente en (3) of de schade het gevolg is

⁷⁴ Huijts & Tjepkema 2021, p. 220.

⁷⁵ Huijts & Tjepkema 2021, p. 217.

⁷⁶ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 18.

⁷⁷ Art. 6.2 lid 1 Wro.

⁷⁸ ABRvS 11 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK2907; ABRvS 16 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU4569.

van een 'normale maatschappelijke ontwikkeling'.⁷⁹ In de uitspraak van 3 november 2021⁸⁰ heeft de Afdeling voor het bepalen van de hoogte van het normale maatschappelijke risico de volgende handvatten gegeven. Indien de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past, mag het bestuursorgaan een drempel van 5% van de waarde van de onroerende zaak toepassen. Als aan één van beide indicatoren maar voor een deel wordt voldaan, is het hanteren van een drempel van 4% in beginsel aangewezen. Als aan één van beide indicatoren in zijn geheel niet wordt voldaan of als aan beide indicatoren deels wordt voldaan, is het hanteren van een drempel van 3% in beginsel aangewezen. Als maar aan één van beide indicatoren voor een deel wordt voldaan, of als aan beide indicatoren in het geheel niet wordt voldaan, is in beginsel het toepassen van het minimumforfait van 2%, zoals bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, Wro aangewezen.

Voorzienbaarheid

Wanneer na de planologische vergelijking vaststaat dat de benadeelde in een nadeligere positie is gekomen, en de schade boven het maatschappelijk risico uitkomt, dan moet worden beoordeeld of de schade voorzienbaar was. Dit volgt uit art. 6.3 Wro. De Afdeling geeft de volgende definitie aan voorzienbaarheid: "Een schade is voorzienbaar indien ten tijde van de aankoop van een onroerende zaak voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatste in ongunstige zin zou veranderen."⁸¹ Een koper dient daarom bij aankoop rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatste in (de meest) ongunstige zin kan veranderen. Of een schadeoorzaak voorzienbaar was, hangt ervan af of dit kenbaar is gemaakt in 'concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt'⁸². Deze beleidsvoornemens hoeven geen formele status te hebben.⁸³ Veelal volgt actieve risicoaanvaarding vanwege bekendheid bij aankoop door openbare publicatie van (een combinatie van) documenten of ruimtelijke beleidsstukken zoals bestemmingsplannen, een niet verwezenlijkte wijzigingsbevoegdheid of structuurvisies. Huijts en Tjepkema hebben een aantal situaties beschreven waaruit blijkt dat voorzienbaarheid in de praktijk een in hoge mate fictief of abstract karakter heeft.⁸⁴ Van de koper wordt verwacht dat hij bijvoorbeeld op de hoogte had kunnen zijn van (moeilijk vindbare) kaarten bij planologische kernbeslissingen en startnotities uit het verre verleden. De juridische werkelijkheid en de belevingswereld van de burger staan ver van elkaar vandaan.⁸⁵

⁷⁹ ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254; Van Zundert, BR 2015/47; ABRvS 21 november 2012, ECLI:NL:RVS: 39 2012:BY3737.

⁸⁰ ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2402 (onder 7.12-7.15), ABRvS 28 december 2022, ABRvS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3983, m.nt. S. Schuite.

⁸¹ ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2109, r.o. 5.1.

⁸² ABRvS 27 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0126.

⁸³ ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:757 en 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8135.

⁸⁴ ABRvS 6 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2016:1876 en ABRvS 16 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY6334.

⁸⁵ Huijts & Tjepkema 2021, p. 231.

3.4 De algemene grondslag voor nadeelcompensatie in de Awb

In 2011 werd het voorstel voor de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (hierna: Wns) bij de Tweede Kamer ingediend.⁸⁶ Twee jaar later aanvaarde ook de Eerste Kamer deze wet en volgde publicatie in het Staatsblad.⁸⁷ Het doel van de Awb-wetgever was drieledig, namelijk (1) het waarborgen van bestuursrechtelijke rechtsbescherming in de meeste deelcompensatiegeschillen, (2) het creëren van rechtseenheid door het zoveel mogelijk overbodig maken van bijzondere regelingen van nadeelcompensatie en (3) het codificeren van materieel- en procesrechtelijke bepalingen uit de jurisprudentie en bestaande regelingen.⁸⁸ Artikel 4:126 Awb is het kernartikel van de nadeelcompensatieregeling in de Awb. In lid 1 is opgenomen dat: “Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico, die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toekent.” De ruime werking/algemene grondslag van deze regeling wordt in de Omgevingswet door tóch weer een aparte regeling voor nadeelcompensatie op te nemen. De ruime reikwijdte van afd. 4.5 Awb in combinatie met het nieuwe karakter van het omgevingsplan, vormde een aanleiding.⁸⁹ Voor wetten die niet opgaan in de Omgevingswet blijft dus titel 4.5 Awb van toepassing, tenzij de specifieke wet een eigen schaderegeling bevat. Een voorbeeld hiervan is de Wegenwet: wanneer een bedrijf schade leidt als gevolg van een wegreconstructie die wordt uitgevoerd op grond van een verkeersbesluit, dan kan op grond van titel 4.5 Awb om nadeelcompensatie worden verzocht. Afdeling 15.1 is dan niet van toepassing.⁹⁰ In de volgende paragraaf wordt deze regeling op hoofdlijnen toegelicht.

3.5 Nadeelcompensatie in de Ow

Op 29 juni 2018 werd het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet aangeboden aan de Tweede Kamer, waarna de wet op 1 januari 2024 in werking gaat treden, samen met titel 4.5 van de Awb. Met de nieuwe regeling beoogt de wetgever een verdere integratie van het nadeelcompensatierecht en een zekere harmonisatie met het schadevergoedingsrecht in omliggende landen. Dit mede in het licht van de toenemende Europese integratie, ook op het gebied van het ruimtelijke ordeningsrecht.⁹¹ Omdat Nederland volgens de regering een vergaande nadeelcompensatieregeling kent, is het aldus de MvT gerechtvaardigd om deze regeling aan te passen om zo beter aan te sluiten bij omliggende landen. Doel daarbij is dan ook om het aantal aanvragen, de behandelkosten van aanvragen en de hoogte van tegemoetkomingen verder te beperken.⁹² De regeling in de Omgevingswet wijkt op een aantal punten af van de huidige regelingen. De belangrijkste wijzigingen voor de praktijk betreffen de lijst van schadeveroorzakende besluiten, het peilmoment, het maatschappelijk risico,

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 1.

⁸⁷ Stb. 2013, 50.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 11-12.

⁸⁹ Van den Broek & Tjepkema 2017, p. 21.

⁹⁰ Van Sandick 2022, p. 6.

⁹¹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 35.

⁹² Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 36.

uitvoeringsschade, actieve en passieve risicoaanvaarding en schaduwsschade. Deze wijzigingen worden hierna beknopt beschreven.⁹³

3.5.1 Schadeveroorzakende besluiten

De Omgevingswet gaat uit van uitnodigingsplanologie: de manier van plannen waarbij het bestuur op hoofdlijnen het ruimtelijke beleid bepaald en waarbij overheden zich uitnodigend en faciliterend opstellen. Hierdoor is het mogelijk dat een omgevingsplan meer toestaat dan daadwerkelijk wordt uitgevoerd of dat sommige ruimtelijke mogelijkheden niet maximaal zijn ingevuld. De wetgever vindt daarom de algemene regeling voor nadeelcompensatie (art. 4:126 Awb) niet voldoende voor toepassing in de fysieke leefomgeving en heeft in afwijking van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten in de Ow een bijzondere regeling voor nadeelcompensatie opgenomen (lex specialis). In de Ow is dus gekozen voor een limitatieve opsomming van schadeoorzaken. De lijst met schadeoorzaken van de Ow is langer en soms ook breder van strekking dan de lijst in de huidige Wro.⁹⁴ Deze lijst is bovendien exclusief. In de Ow is namelijk bepaald dat de regeling van titel 4.5 Awb alleen van toepassing is als de schadeoorzaak binnen de limitatieve opsomming van art. 15.1 Ow valt. Wanneer schade niet in deze lijst voorkomt, kan dus niet op grond van de Ow en ook niet op grond van de Awb vergoeding worden verkregen.

3.5.2 Doorschuiven peilmoment en planvergelijking

Voor de praktijk is dit onderwerp wellicht het meest impactvol. Het gaat om de in artikel 15.1 Ow geregelde doorschuiving van het schademoment. Met die verschuiving hangt een heel andere manier van schadevaststelling samen dan op grond van de huidige regeling. Naar huidig recht wordt de schade veroorzaakt door bijvoorbeeld een bestemmingsplan in beginsel in één keer vastgesteld aan de hand van de maximale planologische mogelijkheden onder het oude en nieuwe regime. Onder de Ow ligt de peildatum in geval van indirecte planschade⁹⁵ echter voor de vaststelling van de schade op het moment dat de schade daadwerkelijk optreedt. Dat kan het moment van vergunningverlening zijn, maar dat kan ook bij aanvang van de bouwwerkzaamheden zijn. Bij directe schade⁹⁶ zal naar verwachting worden vastgehouden aan de huidige systematiek van planvergelijking.⁹⁷ Voor deze wijziging is gekozen vanwege grofweg twee redenen. De eerste reden ziet toe op het hoge abstractieniveau waar het huidig planschaderecht mee te maken heeft. Door het verschuiven van het schademoment komt schade pas later voor vergoeding in aanmerking. De vergelijkingsmaatstaf verandert daardoor: van wat in theorie maximaal mogelijk was op basis van

⁹³ Het betreft derhalve geen volledige weergave van de nieuwe nadeelcompensatieregeling. Niet alle wijzigingen zijn relevant voor het beantwoorden van de hoofdvraag die in deze scriptie centraal staat.

⁹⁴ Zie voor een bespreking van de lijst J.W. van Zundert, 'Omgevingswet, van planschade naar nadeelcompensatie', Gst. 2021/86.

⁹⁵ Dit betreft schade door wijziging van bouw- en of gebruiksmogelijkheden die gelden ten aanzien van percelen gelegen nabij het perceel van de aanvrager.

⁹⁶ Dit betreft schade door wijziging van bouw- en of gebruiksmogelijkheden die gelden ten aanzien van het perceel van de aanvrager.

⁹⁷ Huijts 2020, p. 149.

het bestemmingsplan, naar de feitelijk waarneembare werkelijkheid.⁹⁸ Een andere reden van de wetgever voor het doorschuiven van het peilmoment, betreft de beoogde globalere omgevingsplannen onder de Ow en die daarom bij het vasthouden aan de huidige regeling in de visie van de wetgever tot onaanvaardbaar meer (omvangrijke) aanspraken op schadevergoeding zouden kunnen leiden. Het uitgangspunt van planmaximalisatie bij de planvergelijking is door de regering als een van de oorzaken aangewezen waarom uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling niet van de grond komen. De huidige planschaderegeling staat in de weg aan het opstellen van plannen met een globalere opzet, zo stelt de regering.⁹⁹ Een burger kan dus niet langer schadevergoeding vragen op het moment waarop een omgevingsplan onherroepelijk wordt, maar moet wachten totdat het omgevingsplan wordt uitgevoerd, door het verlenen van een omgevingsvergunning of het starten van een vergunningsvrije activiteit. Door deze verschuiving kan een langere periode verstrijken tussen de vaststelling van het plan en het moment dat een schadevergoeding kan worden aangevraagd. Hierdoor ontstaat naar verwachting meer schaduw schade, wat in paragraaf 3.5.5 en 4.2 nader wordt toegelicht.¹⁰⁰

3.5.3 Hoogte maatschappelijk risico

Zoals eerder besproken, komt niet alle schade voor vergoeding in aanmerking. Burgers mogen niet verwachten dat overheidsmaatregelen in geen enkel geval negatief voor hen zou kunnen uitpakken.¹⁰¹ Deze gedachte is gebaseerd op het idee dat iedere burger voor- en nadelen ondervindt van het leven in een geordende samenleving. Alleen schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en de schade die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, komt voor vergoeding in aanmerking. De Ow voorziet met art. 15.7, lid 1 in een vast percentage voor de hoogte van het normaal maatschappelijk risico. Op basis van dit artikel komt 4% van de waarde van de waarde die de onroerende zaak had voor de nadelige ontwikkeling niet voor vergoeding in aanmerking.¹⁰² Dit is opmerkelijk, omdat de laatste jaren een jurisprudentielijn was ontwikkeld om af te wijken van het wettelijk percentage van 2% in geval van indirecte planschade. De rechter achtte het acceptabel om in gebieden waar gelet op de structuur van de omgeving, een verhoogde kans bestaat op schadeveroorzakende overheidsmaatregelen, een drempelwaarde van 3% tot 5% te hanteren.¹⁰³ De wetgever lijkt aan deze vrijheid nu een einde aan te maken door te kiezen voor een vast percentage van 4%. Volgens de minister is een vast forfait belangrijk omdat het onzekerheid wegneemt.¹⁰⁴ Waar dit percentage exact op is gebaseerd, wordt in de MvT van de Ow niet verduidelijkt. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevatte een percentage van 5%, maar deze is na Kamerdebatten bijgesteld naar 4%. Daarin lijkt de geschiedenis zich te herhalen: in het voorontwerp

⁹⁸ Huijts & Tjepkema 2021, p. 241.

⁹⁹ Verwezen wordt naar A.G.A. Nijmeijer, *Van bestemmingsplan naar omgevingsplan. Een uitnodigende ontwikkeling?*, in: R.J. Cremers e.a. (red.), *Terecht Bouwrecht. Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk*, Deventer: Kluwer 2014, p. 233-249.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 52.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 23.

¹⁰² *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 234.

¹⁰³ Planken & Tjepkema O&A 2015/2, p. 13.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II*, 2018/19, 34 986, nr. 55, p. 2.

van de Wro was het maatschappelijk risico nog op tien procent gesteld. In het navolgende wetsvoorstel is deze gewijzigd naar vijf procent en tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is deze bijgesteld naar 'in ieder geval' twee procent. Daarover is destijds niet meer gezegd dan dat de meerderheid van de leden een drempel van vijf procent te hoog vond.¹⁰⁵ Wat voor gevolgen deze wijziging heeft voor de burger, wordt verder geëvalueerd in hoofdstuk 4, waar wordt onderzocht welke gevolgen deze wijziging heeft op het gebied van responsiviteit.

3.5.4 Uitvoeringsschade

Terwijl het doorschuiven van het peilmoment naar verwachting juist voor minder schadeclaims zorgt, wordt ten aanzien van uitvoeringsschade een uitbreiding verwacht van de mogelijkheden om tot een schadevergoeding te komen. In de MvT staat benoemd dat "schade die zich later manifesteert of openbaart", zoals schade als gevolg van de feitelijke uitvoering van de activiteit, zoals tijdelijke hinder als gevolg van bouwwerkzaamheden of een tijdelijke wegafsluiting, ook voor vergoeding op grond van afdeling 15.1 in aanmerking komt". Dat betekent dat bij een omgevingsvergunning voor bouwen schade als gevolg van de feitelijke uitvoering van de activiteit, zoals tijdelijke hinder als gevolg van bouwwerkzaamheden, voor vergoeding in aanmerking komt.¹⁰⁶ In de MvT is niet vermeld dat dit afwijkt van de huidige systematiek in artikel 6.1 Wro terwijl niet gemotiveerd wordt waarom onder de werking van afdeling 15.1 van de Ow een andere koers zou moeten worden gevaren. Voor burgers betekent dit een verruiming van de mogelijkheden om tot een schadevergoeding te komen.

3.5.5 Schaduwschade

Van Buuren omschrijft schaduwschade als 'schade die ontstaat als gevolg van een concreet bekendgemaakt beleidsvoornemen of als gevolg van de voorbereiding van een schadeveroorzakend besluit'. Eén van de knelpunten van de huidige planschaderegeling is het ontbreken van een wettelijke regeling voor vergoeding van zogenaamde schaduwschade. Volgens de minister is echter ook in de nieuwe regeling een aparte grondslag voor de vergoeding van deze schaduwschade niet nodig, zodat de discussie over de vergoeding van schaduwschade blijft voortduren.¹⁰⁷ Art. 15.1 Ow bevat de lijst van schadeveroorzakende besluiten die aanleiding kunnen geven tot een verzoek om nadeelcompensatie. Deze lijst is limitatief en exclusief, instrumenten als de omgevingsvisie of het programma zijn niet opgenomen. Projecten die in deze visies of programma's genoemd worden, kunnen als een zwaard van Damocles boven de waarde van woningen van burgers of eigenaren van bedrijven hangen. Voor bedrijven kan dit tot gevolg hebben dat zij lastig de financiering rond krijgen voor investeringen¹⁰⁸, voor burgers kan dit grote onzekerheid rondom de verkoop van hun woning teweeg brengen. Dit leidt ertoe dat de rechtsonzekerheid van de burger groter wordt, omdat de periode van onzekerheid toeneemt. De burger dient immers langer op het antwoord te wachten in hoeverre een planologische mogelijkheid van het omgevingsplan gerealiseerd wordt.¹⁰⁹ De

¹⁰⁵ Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 37.

¹⁰⁶ Van Sandick 2022, p. 17.

¹⁰⁷ Van Heijst O&A 2017/64, p. 155.

¹⁰⁸ Van den Broek & Tjepkema 2015.

¹⁰⁹ Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 38.

verwachting is dus dat het probleem van schaduw schade onder de toekomstige regeling alleen maar toeneemt.¹¹⁰ Wel heeft de wetgever een poging gedaan om het probleem van schaduw schade op te lossen. In art. 15.5 Ow is namelijk opgenomen dat een koper die in de periode tussen het vaststellen van een omgevingsplan en het verlenen van een omgevingsvergunning een woning koopt, geen voorzienbaarheid krijgt tegengeworpen.¹¹¹ In de MvT wordt de verwachting uitgesproken dat een koper geen lagere koopprijs bedingt vanwege de voor hem nadelige toekomstige ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt door het omgevingsplan, omdat hij de mogelijkheid behoudt om een aanvraag om nadeelcompensatie in te dienen. De vraag is of een koper ondanks deze ‘oplossing’, de mogelijke nadelige gevolgen van het omgevingsplan voor lief wil nemen met daarbij een onzeker vooruitzicht op mogelijke nadeelcompensatie in de toekomst, waarbij ook nog rekening gehouden dient te worden met het normaal maatschappelijk risico. Wat voor gevolgen deze oplossing heeft voor de burger, wordt verder geëvalueerd in hoofdstuk 4, waar wordt onderzocht welke gevolgen deze wijziging heeft vanuit het perspectief van de burger.

3.5.6 Voorzienbaarheid

Het leerstuk van voorzienbaarheid wordt in de Ow aangepast vanwege de ruimere regeling over schaduw schade. Door deze wijziging ten opzichte van de Wro, blijft het recht op nadeelcompensatie bestaan indien een koper een woning heeft gekocht nadat het omgevingsplan is vastgesteld. Daarnaast is in art. 15.5 Ow duidelijk geregeld wanneer passieve risicoaanvaarding mag worden tegengeworpen. Dit is het geval wanneer ten minste drie jaar geen gebruik is gemaakt van de bestaande (bouw)mogelijkheden en het voornemen om die mogelijkheden te wijzigen of te schrappen is ten minste een jaar lang kenbaar via het digitaal stelsel Omgevingswet.¹¹² Daarnaast wordt het leerstuk van passieve risicoaanvaarding in art. 15.6 Ow gecodificeerd.¹¹³

3.6 Tussenconclusie

In hoofdstuk 3 zijn verschillende deelvragen over de huidige en toekomstige nadeelcompensatieregeling aan bod gekomen. Gebleken is dat de nadeelcompensatieregeling de laatste decennia flink aan verandering onderhevig was. De huidige planschaderegeling onder de Wro is toegelicht, waarna de algemene schadevergoedingsregeling in de Awb is beschreven. Vervolgens is de toekomstige regeling onder de Omgevingswet op hoofdlijnen uiteengezet, waarbij de schadeveroorzakende besluiten, het doorschuiven van het peilmoment en de planvergelijking, het normaal maatschappelijk risico, uitvoeringsschade, schaduw schade en voorzienbaarheid aan bod zijn gekomen. In hoofdstuk 4 wordt de toekomstige regeling geplaatst in het licht van drie elementen van de responsieve rechtsstaat.

¹¹⁰ Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 38.

¹¹¹ Van Heijst O&A 2017/64, p. 155.

¹¹² Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 40.

¹¹³ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 33.

Hoofdstuk 4: afd. 15.1 Ow en responsiviteit

In hoofdstuk 2 is de idee van de responsieve rechtsstaat toegelicht. Volgens Van den Berge komt responsiviteit voor op drie verschillende niveaus, namelijk responsiviteit op macroniveau (omgang van het bestuur met burger), microniveau (constructie van wet- en regelgeving) en mesoniveau (rechtsbescherming).¹¹⁴ In dit hoofdstuk wordt vanuit deze drie niveaus gereflecteerd op de nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet. De deelvraag die dit hoofdstuk centraal staat, luidt als volgt: ‘Welke gevolgen hebben de wijzigingen die de nieuwe nadeelcompensatieregeling (afd. 15.1 Ow) met zich mee brengt op het gebied van responsiviteit als het gaat om de omgang van het bestuur met de burger, de constructie van de wet- en regelgeving en rechtsbescherming?’

4.1 Omgang van het bestuur met de burger

Bij responsiviteit op microniveau gaat het om de vraag op welke manier het bestuur de burger behandelt in procedures over schadevergoedingen op grond van de nadeelcompensatieregeling. Hoe is het contact, welke stappen worden ondernomen om de concrete situatie in kaart te brengen, toont het bestuur inlevingsvermogen? Hoe is de informatievoorziening van het bestuur richting de burger?

4.1.1 Contact met de burger

Afdeling 15.1 Ow bevat geen bepalingen over op wijze waarop de procedure moet verlopen of hoe de informatievoorziening tot stand moet komen. Een gemeente kan hiervoor in een verordening zelf regels opnemen die niet in strijd zijn met de Awb. Ook zijn er bij algemene maatregel van bestuur geen regels gesteld op basis van artikel 15.10 Ow. Gemeenten bepalen op welke manier wordt gezorgd dat de procedure duidelijk is voor burgers en bedrijven. Om hier richting aan te geven, is in 2018 een Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen gepubliceerd (hierna: handleiding).¹¹⁵ Volgens Scheltema kan deze niet juridische bindende handleiding ‘een essentiële bijdrage leveren aan een goede vorming en toepassing van het recht.’ De handleiding past volgens Scheltema in de vormgeving van een meer responsieve rechtsstaat. De werkgroep die de handleiding heeft samengesteld, beoogt met de handleiding een standaard te bieden aan het bevoegde gezag voor het afhandelen van schadeverzoeken op grond van de nadeelcompensatieregeling. Inhoudelijk is een belangrijk uitgangspunt van de handleiding dat vroegtijdig in contact wordt getreden met belanghebbenden (omwonenden, omliggende bedrijven, weggebruikers). Op deze manier kan samen bekeken hoe hinder en eventuele financiële schade zoveel mogelijk beperkt kunnen blijven. Ook als een verzoek om nadeelcompensatie wordt ingediend, is het belangrijk dat het bestuursorgaan bij de behandeling van dat verzoek op de juiste manier en op de juiste momenten communiceert. Het gaat hierbij om persoonlijk contact, heldere informatie, correcte bejegening en het afstemmen van verwachtingen. Het rapport van de Nationale ombudsman ‘Behoorlijk omgaan met schadeclaims door gemeenten’ sluit hierbij aan. De ombudsman benadrukt in het rapport dat persoonlijk contact met burgers onmisbaar is als een burger nadeel heeft ondervonden. ‘Veel schade valt immers te voorkomen wanneer men tijdig maatregelen neemt en in overleg treedt om de uitvoering te

¹¹⁴ VAR 2020, p. 12.

¹¹⁵ Tjepkema & Van der Velden 2018.

optimaliseren'. Het is dus van belang dat bestuursorganen die op lokaal niveau uitvoering geven aan afd. 15.1 Ow (dan wel via een lokale verordening), de ruimte nemen om per casus een inschatting te maken van hoe het beste om te gaan met het verzoek om nadeelcompensatie.

4.1.2 Rechtsstatelijke zorgplicht

Een ander element in dit kader, betreft de rechtsstatelijke zorgplicht. Wanneer de overheid regels maakt met de bedoeling dat de burger zijn gedrag daarop afstemt, dan moet zij er ook voor zorgen dat de burger weet wat die regels voor zijn geval betekenen. Die rechtszekerheid kan de burger niet altijd aan de wet ontleen. De overheid heeft hierin een belangrijke taak: voorlichting is een plicht die voortvloeit uit de beginselen van de rechtsstaat.¹¹⁶ Toegespitst op de nadeelcompensatieregeling betekent dit dat de overheid een inspanningsverplichting heeft om informatie te verschaffen over deze regeling. Welke schadeveroorzakende besluiten zijn er, wanneer kan indirecte schade worden verhaald, wat is de peildatum en hoe zit het met verjaring? Maar ook (juist) basisinformatie als hoe dien je een verzoek tot nadeelcompensatie in, welke gegevens zijn nodig en welke kosten komen daarbij kijken? Alleen wanneer een burger over deze informatie beschikt, kan hij ook een goede inschatting maken van wat een juiste manier is om met de regels of situaties om te gaan. Denk bijvoorbeeld aan de koop van een woning, maar ook het indienen van een bezwaarschrift. Deze informatie kan gevonden worden in de Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet van het Programma Aan de Slag met de Omgevingswet¹¹⁷, maar deze handreiking kent een hoog juridisch gehalte. Het is daarom zaak dat de belangrijkste informatie wordt vertaald naar begrijpelijke infographics en op lokaal niveau aan de juiste personen worden verstrekt op het juiste moment, bijvoorbeeld wanneer in een gebied veel ontwikkelingen plaatsvinden.

4.1.3 Vertrouwen

Een volgens de wetgever belangrijk thema binnen de Omgevingswet, is vertrouwen. De Omgevingswet gaat op drie manieren uit van vertrouwen: vertrouwen in initiatiefnemers (degene die activiteiten verricht in de fysieke leefomgeving), vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden onderling.¹¹⁸ In relatie tot schadebeleid, ligt dit mijns inziens gevoelig. Burgers zijn over het algemeen ontevreden over allerlei vormen van schadebeleid, zeker als het gaat om grootschalige projecten die op grote schaal schade hebben opgeleverd.¹¹⁹ Het vertrouwen brokkelt daardoor snel af. Bij de afhandeling van schadeverzoeken, is het daarom van belang dat de overheid zich realiseert dat vertrouwen geen vanzelfsprekendheid is – sterker nog, dat de overheid in eerste instantie moet werken aan het herstel van dat vertrouwen. Volgens Kuipers zijn hiervoor zes principes van belang: erkenning van het ontstaan van schade, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid.¹²⁰ Om tot deze principes te komen, heeft Kuipers onder andere casestudie gedaan naar de gaswinning in Groningen, de aanleg van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam

¹¹⁶ VAR 2023, p. 18.

¹¹⁷ Van Sandick 2022.

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 45–48.

¹¹⁹ Kuipers 2021, p. 28.

¹²⁰ Kuipers 2021, p. 532.

en de uitbreiding van luchthaven Schiphol. In alle drie de casussen ziet Kuipers een zelfde patroon van compensatie dat uitgaat boven wat juridisch noodzakelijk is, intensief en persoonlijk contact tussen overheid en getroffen burgers, en snelle en doeltreffende afhandeling van schadeclaims. Achteraf bezien wordt de Amsterdamse compensatiepraktijk¹²¹ gezien als een schoolvoorbeeld van hoe de overheid bij omstreden grootschalige infrastructurele projecten een schadebeleid kan voeren dat goedkeuring van burgers kan dragen.¹²² De houding van de gemeente was hierbij doorslaggevend: meer ruimhartigheid betrachten en verder gaan dan haar verplichtingen, een “faire behandeling die wordt gekenmerkt door welwillendheid, redelijkheid, snelheid, openheid en toewijding.”¹²³

4.2 Constructie van wet- en regelgeving

Bij responsiviteit op mesoniveau gaat het om de vraag hoe het wettelijk stelsel van nadeelcompensatie is vormgegeven. Is de wetgeving begrijpelijk voor de burger? Zijn de regels wel hanteerbaar? En welke inhoudelijke gevolgen hebben de wijzigingen die afd. 15.1 Ow met zich mee brengt voor de burger?

4.2.1 Begrijpelijke wet- en regelgeving

Een begrijpelijk stelsel is essentieel als het gaat om nadeelcompensatie, nu het juist aan de burger is om de eerste stap te zetten: namelijk het doen van een verzoek tot nadeelcompensatie. Dit kan enerzijds bereikt worden door goede informatievoorziening, zoals toegelicht in paragraaf 4.1, maar anderzijds dient de basis in orde te zijn, namelijk een begrijpelijk wettelijk stelsel. Voor een burger moet het duidelijk zijn hoe het wettelijk stelsel in elkaar steekt. Op dit gebied valt wel nog het één en ander op te merken, concludeert Van Heijst.¹²⁴ De voorrangsregeling in art. 15.1 Ow ten opzichte van titel 4.5 Awb is volgens Van Heijst ‘moeizaam (lees: voor burgers nauwelijks begrijpelijk) geregeld’. Van Heijst rijkt hiervoor de volgende oplossing aan. De wetgever had dit artikel kunnen versimpelen door op te nemen dat als een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening op grond van de Omgevingswet schade veroorzaakt ‘alleen aanspraak op vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid Awb bestaat indien die schade is veroorzaakt door (...)’.¹²⁵

In art. 15.2 Ow is bepaald dat immateriële schade niet voor vergoeding in aanmerking komt. Dit artikel bakent ten opzicht van artikel 4:126, eerste lid, Awb af wat onder schade moet worden verstaan. Van een begrijpelijk stelsel is wat dit artikel betreft mijns inziens geen sprake. Want wat verstaat de wetgever eigenlijk onder immateriële schade? De wettekst is vanwege de verwijzing naar de Awb alleen al lastig te begrijpen. Daarnaast valt uit de MvT bij de Omgevingswet af te leiden dat derving van woongenot onder immateriële schade valt.¹²⁶ Dit wijkt echter af van vaste jurisprudentie. Volgens de Hoge Raad is gederfd woongenot namelijk vermogensschade, op vergoeding waarvan een

¹²¹ Zie ook Planken & Glastra 2021.

¹²² Kuipers O&A 2021/2, p. 2.

¹²³ Kuipers O&A 2021/2, p. 12 en commissie Veerman 2009, p. 27.

¹²⁴ Van Heijst 2017, p. 8.

¹²⁵ Van Heijst 2017, p. 8.

¹²⁶ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 234.

bewoner aanspraak kan maken.¹²⁷ De Afdeling omschrijft derving van woongenot als 'gemis van een immaterieel voordeel (woongenot) dat kwalificeert als vermogensschade'¹²⁸. De MvT gaat daarom zonder verdere motivering uit van een opvatting die haaks staat op vaste rechtspraak.¹²⁹ Dit leidt in de praktijk tot de nodige vraagtekens, onder andere als het gaat om de consistentie met titel 4.5 Awb. Op basis van titel 4.5 Awb lijkt de vergoeding van immateriële schade bij nadeelcompensatie namelijk niet te worden uitgesloten. Onduidelijk is waarom voor deze afwijking in art. 15.2 Ow is gekozen en waarom deze bepaling bijvoorbeeld niet in titel 4.5 Awb is opgenomen.¹³⁰

Wél poogt de wetgever met afd. 15.1 Ow het abstractieniveau van het stelsel te verminderen, uit het oog van burgerperspectief. Dit doet hij door het doorschuiven van het schademoment. Hier kleven enkele nadelen aan, zoals meer schaduw schade (zie paragraaf 4.2.2) en fragmentatie van procedures (zie paragraaf 4.3.1). Toch sluit de verschuiving van het schademoment in theorie ook enigszins aan op het burgerperspectief. Bij toepassing van de nieuwe vergelijkingsmaatstaven dient immers gekeken te worden naar de feitelijk waarneembare werkelijkheid, in plaats van wat maximaal planologisch mogelijk is.¹³¹ Of aan het burgerperspectief ook in de praktijk daadwerkelijk meer recht zal worden gedaan, is vooralsnog lastig te voorspellen.

4.2.2 Inhoudelijke gevolgen voor de burger

Een inhoudelijk punt als het gaat om de constructie van wet- en regelgeving, betreft de regeling over schaduw schade. Zoals in paragraaf 3.5 is toegelicht, is de verwachting dat het probleem van schaduw schade onder de toekomstige regeling toeneemt.¹³² Wel heeft de wetgever een poging gedaan om het probleem van schaduw schade gedeeltelijk op te lossen. In art. 15.5 Ow is namelijk opgenomen dat een koper die in de periode tussen het vaststellen van een omgevingsplan en het verlenen van een omgevingsvergunning een woning koopt, geen voorzienbaarheid krijgt tegengeworpen.¹³³ In de MvT wordt de verwachting uitgesproken dat een koper geen lagere koopprijs bedingt vanwege de voor hem nadelige toekomstige ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt door het omgevingsplan, omdat hij de mogelijkheid behoudt om een aanvraag om nadeelcompensatie in te dienen. De vraag is of een koper ondanks deze 'oplossing', de mogelijke nadelige gevolgen van het omgevingsplan voor lief wil nemen met daarbij een onzeker vooruitzicht op mogelijke nadeelcompensatie in de toekomst, waarbij ook nog rekening gehouden dient te worden met het normaal maatschappelijk risico. De vraag daarbij is ook of kopers überhaupt op de hoogte zijn van de mogelijkheid tot het indienen van een schadeverzoek en als zij dat zijn, of zij tegen de tijd dat het omgevingsplan wordt vastgesteld, ook daadwerkelijk een verzoek indienen. Mijns inziens schat de wetgever het kennisniveau én doenvermogen van de burger hier verkeerd in en past deze bepaling niet in de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat. Hoeveel burgers bekijken voor de koop van

¹²⁷ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, ro. 2.12.5.

¹²⁸ ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1056, onder verwijzing naar HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

¹²⁹ Ravels & Tjepkema O&A 2022/28, p. 62.

¹³⁰ Ravels & Tjepkema O&A 2022/2, p. 2.

¹³¹ Huijts & Tjepkema 2021, p. 230.

¹³² Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 38.

¹³³ Van Heijst 2017, p. 6.

hun woning het geldende bestemmingsplan, of bekijken in beleid welke toekomstige ontwikkelingen plaatsvinden in de omgeving van het huis? De huidige (stressvolle) woningmarkt laat weinig ruimte over voor een dergelijk grondig onderzoek. Laat staan dat burgers zich van te voren verdiepen in de voorwaarden voor het indienen van een verzoek om nadeelcompensatie. De reacties in de literatuur op de regeling in art. 15.5, eerste lid, Ow zijn ook vrij duidelijk. Van Heijst, Sanderink, van den Broek en Tjepkema verwachten dat met deze oplossing de problematiek van de schaduwshade niet of slechts gedeeltelijk wordt weggenomen.¹³⁴ Van den Broek pleit daarom voor het toevoegen van een bepaling aan titel 4.5 van de Awb, waarin voorwaarden voor de vergoeding van schaduwshade kunnen worden omschreven.¹³⁵ De inhoudelijke criteria voor de toekenning van een vergoeding van schaduwshade zullen zijn gebaseerd op het égalitébeginsel, waarmee een te ruimhartige vergoeding van schaduwshade wordt voorkomen. Het uitgangspunt van het égalitébeginsel is immers dat alleen onevenredige schade voor vergoeding in aanmerking komt. Een bepaalde periode van onzekerheid is te rechtvaardigen in het kader van zorgvuldige besluitvorming door de overheid. Burgers zullen tot een bepaalde hoogte onzekerheid over de uitkomsten van een besluitvormingsprocedure moeten dulden. Schaduwshade behoort in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico. Slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin de maatstaven van redelijkheid en billijkheid daartoe nopen, zal de vergoeding van schaduwshade aan de orde kunnen zijn.¹³⁶ Door een bepaling op te nemen in titel 4.5 Awb kan kunnen deze uitzonderlijke gevallen worden ondervangen.

Een andere inhoudelijke wijziging met gevolgen voor de burger is de hoogte van het normaal maatschappelijk risico bij indirecte planschade. In hoofdstuk 3 is reeds beschreven dat de wetgever heeft gekozen om een vast percentage van 4% op te nemen, in afwijking van bestaande jurisprudentie. Op het eerste oog lijkt dit misschien een vereenvoudiging, nu direct duidelijk is wat de hoogte van het normaal maatschappelijk risico is bij indirecte planschade. Maar deze wijziging roept ook nieuwe vragen op. Door de verschuiving van het schademoment, kunnen rondom één project verschillende aanvragen om nadeelcompensatie worden gedaan. Dit komt de hanteerbaarheid van de nadeelcompensatieregeling niet ten goede, vanuit zowel het oogpunt van de burger als het bestuur. De wetgever heeft in art. 15.7 tweede en derde lid van de Ow wel een cumulatiereregeling opgenomen. Dit houdt in dat de 4% drempel enkel wordt toegepast op één aanvraag die betrekking heeft op verschillende besluiten die 'onderlinge samenhang' vertonen. Over de toepassing van deze cumulatiereregeling, bestaan echter nog verschillende vragen. Want wanneer is nu sprake van 'onderlinge samenhang'?¹³⁷

Mijn verwachting is dat dit vaste (hogere) forfait leidt tot een afname van het aantal aanvragen. Met name schades van burgers zullen veelal niet boven de drempelwaarde uitstijgen. Ook leidt deze wijziging naar verwachting tot een afname van de hoogte van tegemoetkomingen en tot een sterke vereenvoudiging van de beoordeling als de schade niet boven de drempel van vier procent uitkomt.¹³⁸

¹³⁴ Van Heijst 2017, Sanderink 2017, Van den Broek & Tjepkema 2017.

¹³⁵ Van den Broek 2018, p. 178.

¹³⁶ Van den Broek 2018, p. 178.

¹³⁷ Ravels & Tjepkema O&A 2022/2, p. 6.

¹³⁸ Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 37.

Projectontwikkelaars kunnen de kosten van planschadeclaims verrekenen in het project en doorschuiven naar de eigenaren en bedrijven van de te bouwen woningen en te ontwikkelen activiteiten, terwijl de rekening van de schade bij de burger komt te liggen.¹³⁹

De wetgever vaart ten opzichte van de Wro geen andere koers inzake het leerstuk van voorzienbaarheid, terwijl dit wel gewenst is. Zoals in par. 3.5 is toegelicht, leidt het huidige leerstuk van voorzienbaarheid ertoe dat de juridische werkelijkheid en de belevingswereld van de burger ver van elkaar af staan. Dit probleem wordt in de Ow niet opgelost. Vanuit de gedachte van de responsieve rechtsstaat is dit een gemiste kans voor de wetgever. Ook in het kader van de rechtsstatelijke zorgplicht, heeft de overheid mijns inziens een plicht om hier meer duidelijkheid in te verschaffen. Dit kan bijvoorbeeld bewerkstelligt worden door het opnemen van digitale registers, waarin planologische beleidsvoornemens worden opgenomen.¹⁴⁰ Juist met het oog op de toekomstig globale(re) omgevingsplannen, wordt het voor burgers nog lastiger in te schatten wanneer ontwikkelingen voorzienbaar zijn.

Het is tot slot de vraag hoe het doorschuiven naar een later schademoment zich verhoudt tot art. 1 Eerste Protocol Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Deze vraag kwam aan de orde in een zaak North Sea Port die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2020.¹⁴¹ Een wijzigingsbesluit wegens de wijziging van de begrenzing van het Natura 2000-gebied maakte het in die zaak onmogelijk om een perceel te ontwikkelen. Het recht op schadevergoeding was op grond van art. 6.3 Wet natuurbescherming expliciet uitgesloten. Volgens de Afdeling kon van North Sea Port niet verlangd worden om bij het aanvragen van een vergunning hoge kosten zou moeten maken. Volgens de Afdeling was hier sprake van een 'individual and excessive burden' door de (onevenredig) hoge lasten bij de vergunningaanvraag. Tjepkema en Van Ravels wijzen op een parallel: ook een aan een vergunning voorafgaand besluit kan tot omvangrijke schade leiden, maar dat voorafgaande besluit is door de wet uitgesloten als schadeoorzaak waarvoor compensatie kan worden gevraagd.¹⁴²

4.3 Rechtsbescherming

Wanneer een besluit wordt genomen op een aanvraag om nadeelcompensatie, dan staat daar vervolgens bezwaar en beroep in twee instanties tegenover bij de bestuursrechter. Welke vragen worden naar verwachting behandeld bij de rechter en wat is daarvan de impact op de burger? In hoeverre sluit dit aan bij de idee van een responsieve rechtsstaat?

4.3.1 Fragmentatie van procedures

Een relevant aspect in het kader van rechtsbescherming is de fragmentatie van het aantal aanvragen en procedures. In de literatuur wordt er op gewezen dat de verscheidenheid aan schadeoorzaken kan leiden tot veel verschillende aanvragen en dus procedures, nu iedere omgevingsvergunning een

¹³⁹ Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 37.

¹⁴⁰ Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 37.

¹⁴¹ ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020, m.nt. Huijts (North Sea Port).

¹⁴² Tjepkema & Ravels O&A 2022/2, p. 5.

reden kan zijn voor een nieuwe aanvraag.¹⁴³ Zelfs iedere vergunningsvrije activiteit kan aanleiding zijn voor een verzoek tot nadeelcompensatie. Volgens Nijmeijer staat het vast dat het herhaaldelijk indienen van een verzoek om nadeelcompensaties bij gelijkblijvende planologische regimes (met bijbehorende procedures en rechtsbescherming), een verzwaring van de lastendruk voor de benadeelde en het bestuursorgaan met zich mee brengt.¹⁴⁴ Ook voor de rechtspraak is deze fragmentatie extra belastend.

4.3.2 Vragen voor de rechter

Veel vragen rondom de nieuwe nadeelcompensatieregeling die nu nog onbeantwoord zijn, komen naar verwachting bij de rechter terecht. Uit eerdere paragrafen is al gebleken dat de nieuwe systematiek naar verwachting leidt tot meer schaduwshade. Een heldere oplossing heeft de wetgever hier niet voor geboden.¹⁴⁵ Wanneer deze procedures bij de rechter voorkomen, is het eveneens de vraag in hoeverre het evenredig is wanneer een burger voor langere tijd in onzekerheid verkeert. Andere vragen zien bijvoorbeeld toe op de raming van de schade of gederfd woongenot voor vergoeding in aanmerking komt en op welk moment uitvoeringsschade dient te worden vergoed¹⁴⁶. Deze vragen leiden op de eerste plaats tot een uitdaging voor de rechtspraak. Daarnaast is het door deze onduidelijkheid voor benadeelden lastig in te schatten wat hun rechtspositie is, omdat de vragen leiden tot verminderde rechtszekerheid. Dit vraagt om geduld van het bestuur en de burger. Het zal enige tijd duren voordat er weer houvast en voorspelbaarheid is in het systeem van nadeelcompensatie.

4.3.3 Rechtsbeschermingsperspectief

Een ander punt van zorg werd door Tjepkema & Van den Broek in 2016 aangehaald. Oorsprong van de zorg was de brief van minister Schultz van Haegen ter informatie over de invoeringsregeling van de Omgevingswet.¹⁴⁷ De voormalig minister stelde in de brief dat planschade een van de oorzaken is waarom uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling niet goed van de grond komen. Volgens Tjepkema & Van den Broek ademt er een 'Crisis- en Herstelwet-achtige dadendrang uit de brief, waarin burgers vooral worden weggezet als hindernissen in het bereiken van beleidsdoelen'¹⁴⁸. De minister lijkt vooral ruimte te willen bieden aan projectontwikkelaars.¹⁴⁹ De voornaamste wijzigingen, namelijk het doorschuiven van het moment om schade te kunnen claimen in geval van indirecte schade naar de uitvoeringsfase, een langere periode van schaduwshade en het hogere vaste forfait bij indirecte schade hebben naar verwachting tot gevolg dat veel gevallen van indirecte schade niet voor vergoeding in aanmerking komen.¹⁵⁰ Dit betreft een beperking ten opzichte van de

¹⁴³ Tjepkema & Ravels O&A 2022/2, p. 6.

¹⁴⁴ Nijmeijer 2017.

¹⁴⁵ Van den Broek 2018, p. 178.

¹⁴⁶ Tjepkema & Ravels O&A 2022/28, p. 62.

¹⁴⁷ Brief Invoeringswet Omgevingswet 19 mei 2016, p. 2.

¹⁴⁸ Van den Broek & Tjepkema NJB 2016, afl. 38, p. 2819.

¹⁴⁹ Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 36.

¹⁵⁰ Van den Broek 2018, Planken & Hazen O&A 2017/5, p. 35.

huidige regeling, die uiteindelijk voor rekening van de burger komt. Volgens Tjepkema en Van den Broek verdwijnt het rechtsbeschermingsperspectief zelfs naar de achtergrond, terwijl verbeteringen op het punt van de rechtsbescherming (door het égalitébeginsel algemene wettelijke status te geven, één loket bij de bestuursrechter te bieden en meer processuele en materiële rechtseenheid te creëren) juist een belangrijk doel van de wetgever was bij het vormgeven van de Wns.¹⁵¹

4.4 Tussenconclusie

In hoofdstuk 4 zijn de drie onderdelen van een responsieve rechtsstaat - (1) omgang van het bestuur met de burger, (2) de constructie van wet- en regelgeving en (3) rechtsbescherming - in relatie tot afd. 15.1 Ow besproken. Kijkende naar het eerste aspect, heeft de overheid een inspanningsverplichting om informatie te verschaffen over de werking van de nadeelcompensatieregeling. Welke schadeveroorzakende besluiten zijn er, wanneer kan indirecte schade worden verhaald, wat is de peildatum en hoe zit het met verjaring? Maar ook (juist) basisinformatie als; hoe dien je een verzoek tot nadeelcompensatie in, welke gegevens zijn benodigd en welke kosten komen daarbij kijken? Alleen wanneer een burger over deze informatie beschikt, dan kan hij ook een goede inschatting maken van wat een juiste manier is om met de regels of situaties om te gaan. Daarnaast is het bij de afhandeling van schadeverzoeken naar mijn mening van belang dat de overheid zich realiseert dat vertrouwen geen vanzelfsprekendheid is – sterker nog, dat de overheid in eerste instantie moet werken aan het herstel van dat vertrouwen.

In het kader van de constructie van wet- en regelgeving, is bekeken of het stelsel voor de burger begrijpelijk is en hoe de inhoudelijke uitwerking is van de wijzigingen vanuit het perspectief van de burger. Zo wordt onder andere geconcludeerd dat de wetgever het doenvermogen van de burger verkeerd inschat als het gaat om de regeling van schaduw schade (art. 15.5 Ow).

Tot slot is onderzocht welke gevolgen afd. 15.1 Ow heeft als het gaat om rechtsbescherming. Een zorg in dit kader betreffen de onbeantwoorde vragen rondom de nadeelcompensatieregeling. Veel van deze vragen zullen naar verwachting terecht komen bij de rechter. Daarnaast is het door deze onduidelijkheid voor benadeelden lastig in te schatten wat hun rechtspositie is en welke keuzes zij moeten maken, nu de vragen leiden tot verminderde rechtszekerheid.

¹⁵¹ Tjepkema & Van den Broek 2016.

Hoofdstuk 5: conclusie

“In hoeverre is de beoogde nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet (afd. 15.1 Ow) in overeenstemming met de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat?”

Het afgelopen decennia verandert het bestuursrecht van karakter: van objectieve, autonome wetstoepassing, naar een normering van relaties tussen individuele burgers en bestuursorganen. De rechtsstaat verschuift van bureaucratisch naar responsief, waar een onbuigzame juridische systeemlogica plaats maakt voor meer maatwerk en flexibiliteit en waar de burger ervaart dat het uiteindelijk om hem gaat¹⁵². In hoeverre is de nadeelcompensatieregeling van afd. 15.1 in lijn met deze ontwikkeling?

Om deze vraag te beantwoorden, heb ik onderzocht hoe de nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet zich verhoudt tot drie elementen van de responsieve rechtsstaat, de omgang van het bestuur met de burger, constructie van wet- en regelgeving en de rechtsbescherming. De conclusie is dat er vanuit de wetenschap verschillende zorgen zijn op deze drie niveaus, maar dat bestuursorganen op lokaal niveau wel deels in lijn met de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat kunnen handelen.

In de Ow ontbreken aanwijzingen over de omgang van het bestuur met de burger. Op lokaal niveau kan een gemeente zelf, bijvoorbeeld in een verordening, invulling geven aan de omgang met de burger op een zodanige manier dat deze wijze in lijn is met de ontwikkeling van de responsieve rechtsstaat. De Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen biedt hiervoor voldoende handvatten. Van belang is dat vroegtijdig in contact wordt getreden met belanghebbenden. Op deze manier kan samen bekeken hoe hinder en eventuele financiële schade zoveel mogelijk beperkt kunnen blijven. Ook als een verzoek om nadeelcompensatie wordt ingediend, is het belangrijk dat het bestuursorgaan bij de behandeling van dat verzoek op de juiste manier communiceert. De overheid heeft in zijn algemeenheid ook een inspanningsverplichting om informatie te verschaffen. Veel relevante informatie voor de burger kan gevonden worden in de Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet van het Programma Aan de Slag met de Omgevingswet¹⁵³, maar deze handreiking kent een hoog juridisch gehalte. Het is daarom zaak dat de belangrijkste informatie wordt vertaald naar bijvoorbeeld begrijpelijke infographics en op lokaal niveau aan de juiste personen worden verstrekt op het juiste moment, bijvoorbeeld wanneer in een gebied veel ontwikkelingen plaatsvinden. Bestuursorganen die op lokaal niveau uitvoering geven aan afd. 15.1 Ow moeten de ruimte nemen om per casus een inschatting te maken van hoe het beste om te gaan met een verzoek om nadeelcompensatie. Dit is per definitie maatwerk.

¹⁵² VAR 2020, p. 12.

¹⁵³ Van Sandick 2022.

Ten aanzien van de constructie van wet- en regelgeving, springen twee artikelen in het oog. De voorrangregeling in art. 15.1 Ow ten opzichte van titel 4.5 Awb is moeizaam geregeld. Daarnaast is de bepaling over immateriële schade (art. 15.2 Awb) voor burgers lastig te volgen, al helemaal nu de MvT allerm minst duidelijk is over de uitleg wat nu wordt verstaan onder immateriële schade. Ondanks verschillende geluiden uit de wetenschap, heeft de wetgever hier nog geen oplossing voor geboden. Wél poogt de wetgever met afd. 15.1 Ow het abstractieniveau van het stelsel te verminderen, wat positief is voor het burgerperspectief.

Wanneer we kijken welke gevolgen afd. 15.1 Ow heeft voor de burger, dan verdient de regeling over schaduw schade aandacht. De verwachting is dat onder de nieuwe regeling, het probleem van schaduw schade toeneemt. Wel heeft de wetgever met art. 15.5 Ow een poging gedaan om het probleem van schaduw schade gedeeltelijk op te lossen. Deze oplossing slaat echter de plank mis nu de wetgever het kennisniveau én doenvermogen van de burger verkeerd inschat. Het is mijns inziens onrealistisch om ervan uit te gaan dat een burger een huis koopt met de gedachte dat hij later een deel van de koopprijs terugkrijgt na het indienen van een nadeelcompensatieverzoek. Een andere inhoudelijke wijziging met gevolgen voor de burger, betreft de hoogte van het normaal maatschappelijk risico bij indirecte planschade. Op het eerste oog lijkt het vaste percentage van 4% wellicht een vereenvoudiging, maar deze wijziging roept ook nieuwe vragen op. Met name over de cumulatierегeling bestaat nog onduidelijkheid. Dit brengt ons ook bij het laatste punt over rechtsbescherming. De fragmentatie van het aantal aanvragen en procedures zorgt naar verwachting voor een verzwaring van de lastendruk voor de benadeelde, het bestuursorgaan en de rechtspraak. Deze extra belasting dient niet onderschat te worden. In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat er nog veel onbeantwoorde vragen zijn rondom de nieuwe nadeelcompensatieregeling. Veel van deze vragen komen uiteindelijk bij de rechter terecht. Door deze onduidelijkheid is het voor benadeelden lastig in te schatten wat hun rechtspositie is, nu de vragen leiden tot verminderde rechtszekerheid. Geduld aan de kant van het bestuur en de burger is dus nodig. Het zal enige tijd duren voordat er weer houvast en voorspelbaarheid is in het systeem van nadeelcompensatie. Daarbij hebben de voornaamste wijzigingen, namelijk het doorschuiven van het moment om schade te kunnen claimen in geval van indirecte schade naar de uitvoeringsfase, een langere periode van schaduw schade en het hogere vaste forfait bij indirecte schade naar verwachting tot gevolg dat veel gevallen van indirecte schade niet voor vergoeding in aanmerking komen. Dit is een beperking ten opzichte van de huidige regeling, die uiteindelijk voor rekening van de burger komt.

Literatuurlijst

Allewijn 2018

D. Allewijn, *Tussen recht en vrede: mediation in de responsieve rechtsstaat* (oratie Amsterdam VU), Den Haag: Sdu Uitgevers 2018.

Van den Berge 2016

L. van den Berge, *Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding. Naar een relationeel bestuursrecht (diss. Utrecht)*, Den Haag: Boom Juridisch 2016.

Van den Berge 2020

L. van den Berge, *Niets is zo praktisch als een goede theorie': pleidooi voor een multidimensionale bestuursrechtswetenschap*, NTB 2020/132, p. 301-306.

Besselink & Procee 2015

H.J.M. Besselink & J.S. Procee, *Een algemene nadeelcompensatieregeling, ook in het omgevingsrecht*, TO 2015/2, p. 76-83.

Van den Broek 2011

B. van den Broek, *Eén uniforme nadeelcompensatieregeling in de Awb?*, in: T. de Gier & G. Jurgens, *Goed verdedigbaar. Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Van den Broek & Tjepkema 2016

G.M. van den Broek & M.K.G. Tjepkema, *De regeling van planschadevergoeding in de Omgevingswet Ondoordachte voorstellen met rigoureuze gevolgen*, NJB 2016, afl. 38, p. 2818-2826.

Van den Broek & Tjepkema 2017

G.M. van den Broek & M.K.G. Tjepkema, *De nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet: geen aantrekkelijk alternatief voor het huidige planschadestelsel*, TO 2017/1, p. 21-33.

Cramwinckel 2022

T.A. Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context: een juridisch en communicatiewetenschappelijk onderzoek naar gewekt vertrouwen*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Damen 2019

L.J.A. Damen, 'Van Awb-mens naar responsieve burger?', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 113-122.

Damen 2020

L.J.A. Damen, *Op naar 2GST in het bestuursrecht*, NTB 2020/2, p. 3-18.

Damen 2020

L.J.A. Damen, *Op naar een dienende overheid (1DO)!. Naschrift*, NTB 2020/74, p. 196-197.

Dijck e.a. 2018

G. van Dijk, M. Snel, T. van Golen, *Methoden van rechtswetenschappelijk onderzoek*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

Van Gestel e.a. 2007

R.A.J. van Gestel e.a., *Rechtswetenschappelijke artikelen. Naar criteria voor methodologische verantwoording*, NJB 2007, p. 1448-1461.

Goosens 2018

J. Goosens, *De rijzende ster van responsieve bestuursrechtspraak in Nederland, Frankrijk en België*, NTB 2018/36, p. 207-209.

Hartog 1971

R.H. Hartog, *Onrechtmatige overheidsdaden in de republiek der Verenigde Nederlanden: een onderzoek naar de toenmalige rechtspraak*, Deventer: Kluwer 1971, p. 3 en p. 68-69.

Van Heijst 2015

I.P.A. van Heijst, *Reden tot discussie over het Nederlandse planschadestelsel?*, TO 2015/3, p. 133-142.

Van Heijst 2017

I.P.A. van Heijst, *Schadeorzaken en schaduwshade in de nieuwe Omgevingswet*, O&A 2017/64, p. 149-155.

Hillegers, Lam & Nijmeijer 2021

S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer, p. 81-103.

Hirsch Ballin 2015

E.M.H. Hirsch Ballin, *Dynamiek in de bestuursrechtspraak*, Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter (VAR-reeks 154), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 7-58.

Huijts 2015

J.H.M. Huijts, *Reden tot discussie over het Nederlandse planschadestelsel?*, TO 2015/3, p. 133-142.

Huijts & Tjepkema 2021

J.H.M. Huijts & M.K.G. Tjepkema, *Het planschaderecht als paradijs van ficties*, in: Bestuursrecht in het echt, L.W. Verboeket e.a. (red), Wolters Kluwer, Deventer 2021, p. 215-240.

De Jongh 2012

E.L. De Jongh, *De rechtsgronden voor nadeelcompensatie in rechtshistorisch perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2012.

De Jongh 2013

E.L. De Jongh, *De historische ontwikkeling van het leerstuk van nadeelcompensatie*, Ars Aequi AA20130393, p. 393-398.

Koenraad 2020

L.M. Koenraad, *De welwillende overheid*, NTB 2020/52, p. 121-124.

Kuipers 2021

G.M. Kuipers, *Van tunnelvisie naar een open blik*, O&A 2021/2, p. 2-13.

Kuipers 2021

G.M. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Kromhout en Marseille 2018

D.M. Kromhout en A.T. Marseille, *Responsief bestuursrecht in de veranderende publieke ruimte. Verslag van een op 15 juni 2018 gehouden VAR-studiemiddag*, NTB 2018, afl. 8, p. 374-381.

Marseille, Peters, Barkuysen, Den Ouden, Schlössels 2019

T. Barkhuysen, B. Marseille, W. den Ouden, H. Peters & R. Schlössels, *25 jaar Awb: in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Mein & Marseille 2019

A.G. Meijn & A.T. Marseille, *Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk*, NTB 2019/36, p. 365-371.

Michiels 2014

F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Kluwer: Deventer, 2014.

Munneke 2016

S. Munneke, *Maatwerk, gelijkheid en zeggenschap*, in: G.J. Vonk (red.), *Rechtstatelijke*

aspecten van de decentralisaties in het sociale domein, Groningen: Rijkuniversiteit Groningen 2016.

Nijmeijer 2017a

A.G.A. Nijmeijer, *Invoeringswet Omgevingswet: gefragmenteerde nadeelcompensatie omgevingsplan*, TBR 2017/18.

Nijmeijer 2017b

A.G.A. Nijmeijer, *Globale omgevingsplanregels en planschaderisico: een nieuwe planschaderegeling nodig?*, O&A 2017/63.

Nonet en Selznick 2001

Ph. Nonet en Ph. Selznick, *Law and society in transition. Toward responsive law*, New Brunswick: Transaction Publishers 2001 (eerste editie 1978), p. 73-74.

Oomkes & Broeksteeg 2023

M. Oomkes & H. Broeksteeg, *Doenvermogen: sleutel tot een responsieve overheid*, nederlandrechtsstaat.nl, 3 januari 2023.

Planken & Tjepkema 2015

M.A.E. Planken & M.K.G. Tjepkema, *Drempels en kortingen bij nadeelcompensatie na De Wouwse Tol*, O&A 2015/2, p. 2-14.

Planken & Glastra 2021

M.A.E. Planken & A.J. Glastra, *Acht jaar AVN: grootstedelijk pionieren in nadeelcompensatieland*, O&A 2021/3, p. 14-24.

Planken & Hazen 2017

M.A.E. Planken & R.J.R. Hazen, *De planschadevergoedingsregeling in de Omgevingswet. Oplossing of probleem?*, O&A 2017/5, p. 36-42.

Raad van State 2000

Raad van State, *Jaarverslag 2000; Raad van State, Jaarverslag 2000*, Den Haag: 2000, p. 23.

Raad voor het openbaar bestuur 2012

Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag 2012.

Raad voor het openbaar bestuur 2014

Raad voor het openbaar bestuur, *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact met de overheid*, Den Haag 2014.

Raad voor het openbaar bestuur 2020

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Een sterkere rechtsstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, nr 823, 2020.

Van Ravels 2014

B.P.M. van Ravels, *Hoe groot is het normale maatschappelijke risico?*, NTB 2014/2.

Van Ravels 2019

B.P.M. van Ravels, *Het nadeelcompensatiedoolhof*, JBplus, SDU Uitgevers, 2009.

Van Ravels & Tjepkema 2022

B.P.M. van Ravels & M.K.G. Tjepkema, *Vragen over de regeling van nadeelcompensatie in de Omgevingswet (1)*, O&A 2022/2, p. 2-9.

Van Ravels & Tjepkema 2022

B.P.M. van Ravels & M.K.G. Tjepkema, *Vragen over de regeling van nadeelcompensatie in de Omgevingswet (deel 2)*, O&A 2022/28, p. 62-68.

Sanderink 2017

D.G.J. Sanderink, *Schadevaststelling bij nadeelcompensatie onder de Omgevingswet: een deels nieuwe peildatum en vergelijkingsmaatstaf*, O&A 2017/62, p. 172-181.

Van Sandick 2022

H. van Sandick, *Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2022.

Scheltema 1989

M. Scheltema, *De rechtsstaat*, in: J.W.M. Engels, C. Lambers e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.

Scheltema 2015

M. Scheltema, *Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?*, NTB 2015/37, p. 278-281.

Scheltema 2016

M. Scheltema, *De burger in de rechtsstaat: Alice in Wonderland?*, NTB 2016/8, p. 267-270.

Scheltema 2017

M. Scheltema, *Schulden van de burger in de responsieve rechtsstaat: het regeerakkoord biedt perspectief*, NTB 2017, afl. 8, p. 253-257.

Scheltema 2018

M. Scheltema, *Handleiding nadeelcompensatie: best practices in de responsieve rechtsstaat*, NTB 2018/57, p. 349-352.

Scheltema 2018

M. Scheltema, *Wetgeving in de responsieve rechtsstaat*, RegelMaat 2018-3, p. 120-131.

Scheltema 2019

M. Scheltema, *De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief*, NTB 2019/24, p. 246-253.

Scheltema 2021

M. Scheltema, *Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten?*, Ars Aequi AA20210809, p. 809-820.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolter Kluwer 2017.

Schueler 2019

Schueler, *De Awb-rechter na 25 jaar: een karakterschets*, Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht, TREMA 2019, afl 1, 2019.

Schuurmans, Leijten & Esser 2020

Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat (in opdracht van BZK)*, Leiden: Universiteit Leiden 2020.

Snel 2016

M. Snel, *Meester(s) over bronnen*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

Tjepkema 2010

M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel: een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht*, Meijers-reeks, Deventer: Wolters Kluwer 2010.

Tjepkema 2014

M.K.G. Tjepkema, *Het normaal maatschappelijk risico: de allesreiniger van het nadeelcompensatierecht*, in: T.W. Franssen e.a. (red.), *Op het grensvlak, opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 115-133.

Tjepkema & Van der Velden 2018

M.K.G. Tjepkema & L. van der Velden, *Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

VAR-reeks 2020

Vereniging voor Bestuursrecht, *Maatwerk in het bestuursrecht*, VAR-reeks 164, Den Haag: Boom juridisch 2020.

VAR-reeks 2023

Vereniging voor Bestuursrecht, *Zorgplichten in het bestuursrecht*, VAR-reeks 170, Den Haag: Boom juridisch 2023.

Verboeket e.a. 2021

L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Vries 2013

H.J. de Vries, *Het optreden van planologische schaduw schade als gevolg van een lange planperiode zonder nadeelcompensatie te betalen: de overheid als grote profiteur!*, TO 2013/4, p. 131-133.

WRR 2000

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000.

WRR 2002

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

WRR 2012a

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012.

WRR 2012b

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012.

WRR 2017

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag 2017.

IJzermans 2015

M. IJzermans, *Lessen geleerd: onderwerp, object, en theoretisch kader van rechtswetenschappelijk onderzoek*, LaM 2015.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 39.

Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 1.

Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 11-12, p. 23.

Kamerstukken II 2015/16, 34 410, nr. 1 (Jaarverslag van de Nationale Ombudsman over 2015), p. 7.

Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 52, p. 234.

Kamerstukken II, 2018/19, 34 986, nr. 55, p. 2.

Kamerstukken II 2019/20, 29 362, nr. 282, p. 3.

Jurisprudentie

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997, 229, m.nt. PvB (Van Vlodrop).

ABRvS 9 juni 2000, JB 2000, 243 m.nt. RJNS; AB 2001, 222 m.nt. GJ (Erkens Bakkerijen B.V. Brunssum).

ABRvS 27 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0126.

ABRvS 6 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2016:1876.

ABRvS 16 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY6334.

ABRvS 11 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK2907.

ABRvS 16 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU4569.

ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254; Van Zundert, BR 2015/47.

ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8135.

ABRvS 21 november 2012, ECLI:NL:RVS: 39 2012:BY3737.

ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2109.

ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:757.

ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1056.

ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020, m.nt. Huijts (North Sea Port).

ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2402 (onder 7.12-7.15).

ABRvS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3983, m.nt. S. Schuite.

Hoge Raad der Nederlanden

HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, ro. 2.12.5.

Rechtbank

Rb. Noord-Nederland 15 juli 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3182.