



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Nadeelcompensatie, planschadetegemoetkoming, publiekrechtelijke taak, meervoudige causaliteit. Is gemeentelijke besluitvorming of handelen van de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van haar publiekrechtelijke taak de oorzaak van schade veroorzaakt door een geluidsschermer?

Huijts, J.H.M.; Tjepkema, M.K.G.

Citation

Huijts, J. H. M., & Tjepkema, M. K. G. (2017). Nadeelcompensatie, planschadetegemoetkoming, publiekrechtelijke taak, meervoudige causaliteit. Is gemeentelijke besluitvorming of handelen van de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van haar publiekrechtelijke taak de oorzaak van schade veroorzaakt door een geluidsschermer? *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2017(38), 2278-2285. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/58097>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/58097>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2017/331

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE
RAAD VAN STATE

16 november 2016, nr. 201507411/1/A2

(Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, N. Verheij,
B.J. Schueler)

m.nt. M.K.G Tjepkema en J.H.M. Huijts*

Art. 2 Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastruc-
tuur & Milieu 2014

O&A 2017/10

Gst. 2017/40

BA 2016/292

ECLI:NL:RVS:2016:3047

**Nadeelcompensatie, planschadetegemoet-
koming, publiekrechtelijke taak, meervoudige
causaliteit. Is gemeentelijke besluitvorming of
handelen van de Minister van Infrastructuur
en Milieu op grond van haar publiekrechtelij-
ke taak de oorzaak van schade veroorzaakt
door een geluidsscherm?**

*In geschil is of de minister het verzoek om vergoe-
ding van schade terecht heeft afgewezen op de
grond dat de gestelde schade alleen het gevolg is van
gemeentelijke besluiten op grond waarvan het ge-
luidsscherm is opgericht. Vraag is of de gestelde scha-
de mede het gevolg is van feitelijk handelen in het
kader van de uitoefening van een publiekrechtelijke
taak door de minister. (...) De minister heeft zich ten
onrechte op het standpunt gesteld dat de gestelde
schade alleen het directe gevolg is van de gemeente-
lijke besluiten. Schade kan meer dan één oorzaak
hebben. Dat de gemeentelijke besluiten hebben bij-
gedragen aan het ontstaan van de schade, sluit dus
niet uit dat het handelen van de minister dit even-
zeer heeft gedaan. (...) Door plaatsing van het ge-
luidsscherm ter hoogte van woonwijk 't Kalf was de
minister niet meer verplicht het wegaanpassingsbe-
sluit opnieuw aan te passen. Ter zitting heeft de mi-
nister erkend dat hij in zoverre belang had bij plaat-
sing van het geluidsscherm. Uit de aanvraag van 27
november 2009 en het projectbesluit van 4 augustus
2010 blijkt dat Rijkswaterstaat aanvrager is van
de vergunning voor het geluidsscherm. Uit de over-
eenkomst tussen de gemeente Zaanstad en Rijkswa-
terstaat blijkt dat het Rijk het geluidsscherm plaatst,
eigenaar wordt van het geluidsscherm en zorg
draagt voor beheer en onderhoud hiervan. Niet in
geschil is dat de minister het geluidsscherm voor het
grootste deel heeft gefinancierd. Onder deze om-
standigheden dienen deze handelingen te worden*

*begrepen als handelen op grond van een publiek-
rechtelijke taak. De minister heeft in zoverre aan de
afwijzing van het verzoek niet ten grondslag mogen
leggen dat de schade niet het gevolg is van de uitoe-
fening door hem van een publiekrechtelijke taak of
bevoegdheid.*

Uptown Advertising,
en
De Minister van I&M.

Procesverloop

Bij besluit van 23 februari 2014 heeft de minister
het verzoek om nadeelcompensatie van Uptown
Advertising afgewezen.

Bij besluit van 21 augustus 2014 heeft de mi-
nister het door Uptown Advertising daartegen ge-
maakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 augustus 2015 heeft de
rechtbank het door Uptown Advertising daarte-
gen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze
uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft Uptown Adver-
tising hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift inge-
diend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behan-
deld op 5 oktober 2016, waar Uptown Adver-
tising, vertegenwoordigd door mr. M.W. van der
Hulst en J.J. Kabel, en de minister, vertegenwoor-
digd door mr. ir. M.A. Drapers, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Uptown Advertising is eigenaar van een
reclamemast, geplaatst langs Rijksweg A7. Up-
town Advertising stelt schade te hebben geleden
als gevolg van een geluidsscherm dat na aanleg
van een spitsstrook is geplaatst tussen de recla-
memast en de A7. Het geluidsscherm met een
lengte van 800 m en een hoogte van 3 m belem-
mert het zicht op de reclamemast. In geschil is of
de minister het verzoek om vergoeding van scha-
de terecht heeft afgewezen op de grond dat de
gestelde schade alleen het gevolg is van gemeen-
telijke besluiten op grond waarvan het ge-
luidsscherm is opgericht. Vraag is of de gestelde
schade mede het gevolg is van feitelijk handelen
in het kader van de uitoefening van een publiek-
rechtelijke taak door de minister.

Standpunt van de minister

2. De minister heeft het verzoek om na-
deelcompensatie van 14 januari 2013 van Up-
town Advertising doorgezonden aan de colleges
van burgemeester en wethouders van Zaanstad
en Wormerland. De doorzending is in overleg

* J.H.M. Huijts is Docent aan de Afdeling Staats- en Bestuurs-
recht van de Universiteit Leiden.

met de colleges gebeurd. De minister heeft zich hierbij op het standpunt gesteld dat de gestelde schade is te herleiden tot gemeentelijke besluitvorming. Het geluidsschermbaan ligt op het grondgebied deels van de gemeente Wijdewormer en deels op dat van de gemeente Zaanstad.

Het college van burgemeester en wethouders van Wormerland heeft bij besluit van 19 april 2010 ontheffing en bij besluit van 23 maart 2011 bouwvergunning verleend voor de plaatsing van een geluidsschermbaan langs de A7 te Wijdewormer. Bij besluit van 4 augustus 2010 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad daartoe een projectbesluit genomen en bouwvergunning verleend.

3. Bij besluit van 23 juli 2013 heeft het college van burgemeester en wethouders van Wormerland het verzoek om nadeelcompensatie afgewezen. Uptown Advertising heeft beroep ingesteld tegen de na bezwaar gehandhaafde afwijzing. Het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad heeft nog geen beslissing genomen op het verzoek in afwachting van de uitkomst van de procedure bij de rechtbank. Volgens Uptown Advertising de minister verzocht alsnog zelf op het verzoek te beslissen. Aan de afwijzing van het verzoek heeft de minister ten grondslag gelegd dat het geluidsschermbaan niet is geplaatst op grond van het Wegaanpassingsbesluit Oostbaan A7 knooppunt Zaandam Purmerend-Zuid van 24 oktober 2006 (hierna: het wegaanpassingsbesluit). Dit besluit heeft de aanleg van de spitsstrook mogelijk gemaakt. De oprichting van het geluidsschermbaan kan niet als een rechtstreeks gevolg aan dat besluit worden toegerekend, aldus de minister, nu dit besluit expliciet vermeldt dat een geluidsschermbaan niet nodig is. Daaraan doet volgens de minister niet af dat Rijkswaterstaat het geluidsschermbaan heeft geplaatst na het sluiten van een overeenkomst op 3 maart 2008 met de gemeente Zaanstad. De feitelijke plaatsing heeft zijn basis in de besluiten van de colleges. Dat de minister de geluidsschermen mede heeft gefinancierd of daarbij belang zou hebben, betekent niet dat de gestelde schade daarmee het directe gevolg van het wegaanpassingsbesluit is.

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de gestelde schade niet of niet rechtstreeks het gevolg is van het wegaanpassingsbesluit. Evenmin is de gestelde schade het gevolg van uit dat besluit voortvloeiende besluitvorming of uitvoeringshandelingen. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat de overeenkomst van 3 maart 2008 daarvoor geen aanknopingspunten

biedt. Dat rijkswaterstaat bij de bouw van het scherm als adviseur en uitvoerder heeft gefundeerd is daarvoor onvoldoende. Dat vloeit niet voort uit het wegaanpassingsbesluit, maar rechtstreeks uit de besluitvorming en opdrachten van de gemeente Zaanstad.

Het hoger beroep

5. Uptown Advertising betoogt dat de rechtbank de strekking van de op 3 maart 2008 gesloten overeenkomst tussen de gemeente Zaanstad en Rijkswaterstaat heeft miskend. In die overeenkomst is niet alleen afgesproken dat Rijkswaterstaat langs de A7 een geluidsschermbaan plaatst. Ook blijkt dat Rijkswaterstaat aanvrager is van de bouwvergunning, eigenaar wordt van het geluidsschermbaan en zorgdraagt voor het beheer en onderhoud ervan. Rijkswaterstaat is als wegbeheerder ook verantwoordelijk voor het voorkomen van geluidhinder als gevolg van wegverkeer. Tot slot is volgens Uptown Advertising van belang dat de minister het geluidsschermbaan grotendeels heeft gefinancierd en ook belang had bij plaatsing van het geluidsschermbaan, omdat daarmee de noodzaak tot wijziging van het wegaanpassingsbesluit werd voorkomen.

Beoordeling van het hoger beroep

6. In artikel 2, eerste lid, van de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014 (hierna: de beleidsregel) is bepaald dat de minister degene die schade lijdt of zal lijden als gevolg van de rechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak, op verzoek een vergoeding toekent, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.

7. Op grond van deze beleidsregel is het mogelijk dat de minister op verzoek een vergoeding toekent voor schade als gevolg van de rechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende taak. Dat de gestelde schade mede is te herleiden tot de besluiten van de colleges van 19 april 2010, 4 augustus 2010 en 23 maart 2011, op grond waarvan de plaatsing van het geluidsschermbaan mogelijk is gemaakt, neemt niet weg dat Uptown Advertising ook het handelen de minister als schadeoorzaak heeft kunnen aanwijzen. De minister heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de gestelde schade alleen het directe gevolg is van de gemeentelijke besluiten. Schade kan meer dan één oorzaak hebben. Dat de gemeentelijke besluiten hebben bijgedragen aan het ontstaan van de schade, sluit dus niet uit dat het handelen van de minister dit evenzeer heeft gedaan.

Rijkswaterstaat ziet er als wegbeheerder bij het wijzigen, aanleggen en het dagelijks beheer van rijkswegen op toe dat het geluid binnen de wettelijk gestelde grenzen blijft. De Afdeling heeft in de uitspraak van 2 april 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BD0628) het besluit van 9 juli 2007, waarbij het wegaanpassingsbesluit is gewijzigd, vernietigd. Bij dit besluit had de minister hogere grenswaarden vastgesteld en het aantal woningen met een hogere geluidbelasting gewijzigd. Door plaatsing van het geluidsscherm ter hoogte van woonwijk 't Kalf was de minister niet meer verplicht het wegaanpassingsbesluit opnieuw aan te passen. Ter zitting heeft de minister erkend dat hij in zoverre belang had bij plaatsing van het geluidsscherm. Uit de aanvraag van 27 november 2009 en het projectbesluit van 4 augustus 2010 blijkt dat Rijkswaterstaat aanvrager is van de vergunning voor het geluidsscherm. Uit de overeenkomst tussen de gemeente Zaanstad en Rijkswaterstaat blijkt dat het Rijk het geluidsscherm plaatst, eigenaar wordt van het geluidsscherm en zorg draagt voor beheer en onderhoud hiervan. Niet in geschil is dat de minister het geluidsscherm voor het grootste deel heeft gefinancierd. Onder deze omstandigheden dienen deze handelingen te worden begrepen als handelen op grond van een publiekrechtelijke taak. De minister heeft in zoverre aan de afwijzing van het verzoek niet ten grondslag mogen leggen dat de schade niet het gevolg is van de uitoefening door hem van een publiekrechtelijke taak of bevoegdheid.

Conclusie

8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het tegen het besluit van 21 augustus 2014 ingestelde beroep gegrond verklaren en dat besluit, wegens strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht vernietigen. Dat betekent dat de minister opnieuw dient te beslissen op het door Uptown Advertising gemaakte bezwaar.

9. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

10. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. Verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 11 augustus 2015 in 14/4026;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 21 augustus 2014, kenmerk RWS-2014/35578;
- V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Uptown Advertising B.V. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.984 (zegge: negentienhonderdvierentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat de minister van Infrastructuur en Milieu aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Uptown Advertising B.V. het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 825 (zegge: achthonderdvijfentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. Deze Afdelingsuitspraak illustreert de problemen die zich bij de behandeling van een aanvraag om nadeelcompensatie kunnen voordoen bij een samenloop van (mogelijke) schadeoorzaken. Voorts illustreert deze uitspraak dat de in veel nadeelcompensatieregelingen genoemde schadeoorzaak van rechtmatig handelen op grond van een publiekrechtelijke taak, geen lege huls is. Voor zover beweerdelijk schadeveroorzakende handelingen van een bestuursorgaan – in dit geval de Minister van I&M – tot zijn publiekrechtelijke taak kunnen worden gerekend, kunnen deze onder omstandigheden als oorzaak van de schade worden aangemerkt, zelfs wanneer er alternatieve (tot een wettelijke bevoegdheid te herleiden) schadeoorzaken zijn aan te wijzen. In deze annotatie zal na een weergave van het procesverloop en de relevante feiten op de hierboven beschreven causaliteitsdiscussie worden ingegaan. De lezer is gewaarschuwd, want niet alleen de causaliteitskwestie is complex. Hoewel dat op het eerste oog niet uit de uitspraak valt af te leiden, speelt in casu ook nog de niet minder ingewikkelde problematiek van de samenloop van planschadetege-

moetkoming en nadeelcompensatie. Ten slotte zal nog enige aandacht worden geschonken aan het besluit dat de minister naar aanleiding van deze uitspraak zal moeten gaan nemen.

2. De A7 richting Purmerend vormde lange tijd een berucht knooppunt voor files, dat met de toename van het verkeer alleen maar voor meer problemen zou gaan zorgen. Daarom besluit de Minister van Infrastructuur & Milieu op basis van de Spoedwet wegverbreding een wegaanpassingsbesluit te nemen dat de realisatie van een spitsstrook mogelijk maakt, die tijdens de spitsuren als tijdelijke rijstrook dienst kan doen. Het 'Wegaanpassingsbesluit Oostbaan A7 knooppunt Zaandam – Purmerend-Zuid' (hierna: het wegaanpassingsbesluit) wordt genomen op 24 oktober 2006 en gewijzigd bij besluit van 9 juli 2007. De wijziging van het wegaanpassingsbesluit strekt tot de vaststelling van hogere grenswaarden en maakt het ook mogelijk dat meer woningen met een hogere geluidsbelasting te maken kunnen krijgen. De Afdeling vernietigt echter het besluit tot wijziging van het wegaanpassingsbesluit, nu dit besluit, in strijd met art. 7 van de Spoedwet wegverbreding, niet met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure was voorbereid (ABRvS 2 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0628). Omdat het pijnpunt van het primaire wegaanpassingsbesluit vooral schuilt in de daardoor toegestane geluidsbelasting, ziet de minister een uitweg: de plaatsing van een geluidsscherm, zodat een nieuwe wijziging van het wegaanpassingsbesluit niet nodig is. Aldus geschiedt: Rijkswaterstaat vraagt een bouwvergunning aan voor de aanleg van een geluidsscherm van 800 m lang en 3 m hoog, dat deels zal worden geplaatst op het grondgebied van de gemeente Wormerland en deels op dat van de gemeente Zaanstad. Tussen de gemeente Zaanstad en Rijkswaterstaat wordt voorts een overeenkomst gesloten over de eigendom en het beheer en onderhoud van het scherm – allemaal in handen van het Rijk en dus de verantwoordelijkheid van de minister.

3. De geluidsoverlast is door de aanleg van het scherm verminderd, maar nu stelt een exploitant van reclamemasten, Uptown Advertising B.V. (hierna: Uptown), schade te lijden doordat het geluidsscherm het zicht op haar aan de Rijksweg A7 gelegen reclamemast belemmert. De vraag is echter: tot welk bestuursorgaan moet Uptown zich met haar aanvraag om compensatie wenden: het college van B&W van Zaanstad en/of het college van B&W van Wormerland, of tot de minister? Uptown dient op 14 januari 2013 een aanvraag om nadeelcompensatie in bij de minister. De minister stuurt deze aanvraag op haar beurt door naar de colleges van B&W van voornoemde gemeentes,

stellend dat de schade is te herleiden tot gemeentelijke besluitvorming: een besluit tot ontheffing en een besluit tot verlening van bouwvergunning voor de plaatsing van het scherm genomen door het college van B&W van Wormerland, en een projectbesluit en een bouwvergunning voor hetzelfde doeleinde genomen door het college van B&W van Zaanstad. Bij deze colleges van B&W zijn door Uptown na de door de minister doorgezonden aanvraag om nadeelcompensatie ook nog aanvragen om planschadetelemoetkoming ingediend. Het college van Zaanstad wijst de aanvraag om planschadetelemoetkoming af en verklaart het hiertegen door Uptown ingestelde bezwaar ongegrond. De Rechtbank Noord-Holland doet op 26 januari 2017 (HAA 15/4697, niet gepubliceerd) – en dus kort nadat de onderhavige uitspraak werd gewezen – uitspraak in de daartegen door Uptown aangehangig gemaakte beroepsprocedure. Uit de uitspraak van de rechtbank volgt dat Uptown stelde inkomensschade in de vorm van ruim € 1 miljoen aan misgelopen huurinkomsten te hebben geleden, doordat een voor de duur van vijftien jaar gesloten overeenkomst tot verhuur van de reclamemast werd beëindigd vanwege de verslechterde zichtbaarheid van de mast. De beroepsprocedure levert Uptown niets op, nu de rechtbank oordeelt dat Uptown actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen op basis van het concept 'Actieplan omgevingslawaai gemeente Zaanstad' (gepubliceerd en ter inzage gelegd, en daarmee dus een concreet en kenbaar beleidsvoornemen), waarin het voornemen werd vermeld om op de desbetreffende locatie binnen een periode van vijf jaar een geluidsscherm te plaatsen. Bij het college van B&W van Wormerland, dat de bij de minister ingediende aanvraag doorgestuurd had gekregen, boekt Uptown evenmin succes. Een op 17 september 2014 door Uptown bij dit college ingediende aanvraag om planschadetelemoetkoming wordt – net als de aanvraag om planschadetelemoetkoming bij B&W van Zaanstad – afgewezen; het daartegen lopende bezwaar zal in september 2017 door de bezwaarschriftencommissie worden behandeld. Op aandringen van Uptown beslist de minister alsnog op de bij haar op 14 januari 2013 ingediende (en aanvankelijk naar colleges van B&W doorgestuurde) aanvraag om nadeelcompensatie. De minister geeft daarbij toepassing aan art. 2 Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur & Milieu 2014 (hierna: BnIM 2014) en kent noch in haar primaire besluit noch in het besluit op bezwaar nadeelcompensatie toe vanwege het ontbreken van causaal verband. In het hiertegen door Uptown ingestelde beroep oordeelt de rechtbank 'dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de gestelde schade niet of

niet rechtstreeks het gevolg is van het wegaanpassingsbesluit.’

4. Voordat we ingaan op het oordeel van de Afdeling over het causaliteitsvraagstuk, eerst enkele opmerkingen over een probleem dat uit de uitspraak van de Afdeling niet naar voren komt, maar wel degelijk van belang is. Dat probleem is gelegen in de vraag of de door Uptown geleden schade moet worden gezien als planschade die krachtens afdeling 6.1 Wro voor tegemoetkoming in aanmerking komt, of als schade die op grond van het ongeschreven *égalité*-beginsel, dan wel een codificatie daarvan in een nadeelcompensatieregeling (zoals de BnIM 2014) voor tegemoetkoming in aanmerking komt. Het is vaste jurisprudentie dat art. 6.1 Wro een uitputtende regeling geeft voor de tegemoetkoming in schade veroorzaakt door op de Wro gebaseerd bestuursoptreden, waardoor daardoor geleden schade slechts tot planschadetegemoetkoming en niet (ook) tot nadeelcompensatie kan leiden (ABRvS 17 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5401, r.o. 2.5; ABRvS 12 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7851, r.o. 2.6; ABRvS 18 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8265, r.o. 2.7). Ten Kate stelt in zijn noot bij de onderhavige uitspraak (*JB* 2017, 18) dat het oordeel van de Afdeling, dat de schade ook in causaal verband staat met het handelen van de minister, zich niet verdraagt met deze jurisprudentie. Als die veronderstelling klopt, dan had Uptown het naast de gemeentelijke planschadetetegemoetkomingsprocedure niet nog eens kunnen proberen met een aanvraag om nadeelcompensatie bij de minister. Heeft de minister dit ten onrechte over het hoofd gezien? De bovengenoemde jurisprudentie ziet naar ons idee alleen op de situatie dat nadeelcompensatie wordt aangevraagd bij het gemeentebestuur dat ook verantwoordelijk was voor het schadeveroorzakende planologische besluit. Daar is in dit geval geen sprake van. De in de onderhavige uitspraak centraal staande aanvraag om nadeelcompensatie is immers bij de minister ingediend en niet bij de colleges van B&W die verantwoordelijk waren voor de planologische besluitvorming. Deze jurisprudentie zou er ons inziens dan ook niet aan in de weg staan om de door Uptown geleden schade (deels) als gevolg van het handelen op grond van haar publieke taak aan de minister toe te rekenen (vgl. ook ABRvS 27 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR4607, r.o. 2.8.1, *AB* 2004/412, m.nt. A.A.J. de Gier, waarin de Afdeling overweegt dat ‘de omstandigheid dat de verlening van de Kaagbaan planologisch mogelijk werd gemaakt door het sinds januari 1987 van kracht zijnde bestemmingsplan “Schiphol en omgeving”, (...) niet weg[neemt] dat voor het gebruik door het vliegverkeer een aanwijzingsbesluit op grond van de Luchtvaartwet vereist was.’) Een aanvul-

lend argument om in dit geval niet te veel waarde te hechten aan de jurisprudentie over het uitputtende karakter van afdeling 6.1 Wro, is gelegen in de aard van de door Uptown geleden schade, namelijk inkomensschade. In tegenstelling tot schade in de vorm van de waardevermindering van een onroerende zaak, is enkel een wijziging van het toepasselijke planologische regime doorgaans niet voldoende om inkomensschade te laten ontstaan. Zo ontstond de inkomensschade van Uptown doordat de huurder van de reclamemast besloot de met Uptown gesloten huurovereenkomst op te zeggen vanwege het verminderde zicht op die mast. Dat verminderde zicht kon niet ontstaan zonder de feitelijke plaatsing van het geluidsscherm door de minister. Die feitelijke plaatsing was op zijn beurt echter niet mogelijk zonder de daartoe genomen planologische, gemeentelijke besluitvorming (zie in dit kader ook ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3819 (Einduitspraak *Urilift*) waarin de inkomensschade zelfs tijdelijk van aard was, omdat deze aanving met de feitelijke plaatsing van een zogenoemde ‘urilift’ en stopte door de feitelijke verplaatsing van de urilift naar een andere locatie). Gelet op de *Ruige Hoek*-uitspraak van 20 september 2017 (ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2553, r.o. 19.2 (De Ruige Hoek)) kan een planologische maatregel kennelijk ook inkomensschade veroorzaken zonder dat de door die maatregel in het leven geroepen bouw- en/of gebruiksmogelijkheden feitelijk worden benut. Het is ons onduidelijk wat voor gevallen van inkomensschade de Afdeling daarbij voor ogen staat. Op grond van de bovenstaande informatie moge echter duidelijk zijn dat van een dergelijke situatie in zowel de *Uptown*- als de *Urilift*-uitspraak geen sprake was.

5. In hoger beroep draait het enkel om de vraag of de schade van Uptown ook in causaal verband staat met het handelen van de minister. Volgens de civielrechtelijke theorie moet bij de beantwoording van de causaliteitsvraag een onderscheid worden gemaakt tussen de vraag naar het *condicio sine qua non*-verband (hierna: *csqn*-verband) en de in art. 6:98 BW geregelde toerekening naar redelijkheid. De *csqn*-toets ziet op de vraag of tussen de omstandigheid waarvoor iemand aansprakelijk wordt gesteld en de geleden schade een *feitelijk* causaal verband bestaat (Asser 6-II, *De verbintenis in het algemeen, tweede gedeelte*, 40). Voor vaststelling van een *csqn*-verband moet daarom een vergelijking worden gemaakt tussen de situatie (direct) na het wederzijds schadeveroorzakende handelen en de situatie zoals die zou zijn als dat handelen zich nooit had voorgedaan. Bij de daarop volgende vraag naar de toerekening naar redelijkheid komt het aan op de toepassing van art. 6:98 BW en (on-

der meer) de daar (niet limitatief) genoemde 'aard van de aansprakelijkheid en van de schade'. Dit artikel fungeert in nadeelcompensatieprocedures ook als inspiratiebron (zie bijv. ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2499, r.o. 4.2). Vaak verwijst de Afdeling – overigens in aansluiting op veel nadeelcompensatieregelingen – echter slechts impliciet naar de leer van de toerekening naar redelijkheid, die dan blijkt uit indicatoren als zou alleen schade die het 'rechtstreekse' gevolg (zie bijvoorbeeld ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1791, AB 2010/338, m.nt. Van Ravels, r.o. 2.4 en ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, AB 2016/399, m.nt. M.K.G. Tjepkema en G.M. van den Broek (Overzichtsuitspraak), r.o. 3) of 'directe' gevolg (zie bijvoorbeeld ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1222, r.o. 5.5 en ABRvS 14 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO1647, JB 2004/86, m.nt. RJNS, r.o. 2.4) is van een besluit voor compensatie in aanmerking komen. We zien dat ook in deze uitspraak weer terugkeren: volgens de Afdeling heeft de minister 'zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de gestelde schade alleen het directe gevolg is van de gemeentelijke besluiten'. Hierna zullen we nog stilstaan bij deze van het BW afwijkende terminologie.

6. In casu stelt de Afdeling dat op grond van de gemeentelijke besluitvorming 'plaatsing van het geluidsscherm mogelijk is gemaakt'. Daarmee doelt de Afdeling naar ons idee in elk geval op het csqn-verband: de schade zou, de *gemeentelijke* besluiten weggedacht, niet hebben kunnen ontstaan. De vraag is vervolgens of er ook een csqn- en een toerekeningsverband tussen de schade en het handelen van de *minister* bestaat. Dat is denkbaar, want – zoals de Afdeling terecht stelt: – schade kan meer dan één oorzaak hebben. De centrale rechtsoverweging 7 zou op deze vraag een antwoord moeten geven, maar doet dat niet op systematische wijze. Naar ons idee had de Afdeling drie vragen dienen te beantwoorden, die alle bevestigend moeten worden beantwoord om tot de aanneming van aansprakelijkheid te kunnen leiden: 1. kan het optreden van de minister in haar hoedanigheid van wegbeheerder worden gekwalificeerd als de uitvoering van een publiekrechtelijke taak en valt onder die taak ook het plaatsen van een geluidsscherm? Zo ja, 2. bestaat er een csqn-verband tussen het handelen van de minister op grond van haar publiekrechtelijke taak en de schade van Uptown? Als ook dat het geval is, volgt nog vraag 3. of de schade van Uptown ook naar redelijkheid deels of geheel als gevolg van het handelen op grond van haar publiekrechtelijke taak aan de minister kan worden toegerekend. In r.o. 7 noemt de Afdeling verschillende gezichtspunten die op elk van deze vragen een antwoord geven. Zo is de ver-

wijzing naar de taak van Rijkswaterstaat om als wegbeheerder bij het wijzigen, aanleggen en het dagelijks beheer van rijkswegen erop toe te zien dat het geluid binnen de wettelijk gestelde grenzen blijft, een antwoord op de vraag naar het bestaan van een publiekrechtelijke taak. (vraag 1) De verwijzing naar het bestaan van een privaatrechtelijke overeenkomst is in dit verband overigens minder sterk: het gaat immers om een contract dat niet ziet op het gebruik maken van bepaalde bevoegdheden maar dat zuiver privaatrechtelijke afspraken bevat inzake eigendom, onderhoud en beheer van een geluidsscherm. Hoe kan een dergelijke overeenkomst worden gezien als het bewijs van het bestaan van een *publiekrechtelijke* taak? Vervolgens (vraag 2) had de Afdeling kunnen wijzen op het feit dat de minister in casu ook verantwoordelijk was voor de feitelijke plaatsing en het hoofddeel van de financiering van het scherm, zodat er tussen haar handelen en de schade van Uptown ook een csqn-verband bestaat. Ter invulling van de leer van de toerekening naar redelijkheid (vraag 3) had de Afdeling vervolgens kunnen wijzen op de omstandigheid dat de minister niet alleen in algemene zin een publiekrechtelijke taak vervulde, maar in casu ook belang had bij de gemeentelijke besluitvorming (daardoor hoefde de minister haar wegaanpassingsbesluit niet aan te passen) en de daadwerkelijke plaatsing van het scherm, terwijl Rijkswaterstaat bovendien de aanvrager van de daarvoor benodigde vergunning was. Thans bereikt de Afdeling een conclusie ('Onder deze omstandigheden dienen deze handelingen te worden begrepen als handelen op grond van een publiekrechtelijke taak.') die niet duidelijk maakt of de Afdeling bedoelt te zeggen dat naast het csqn- ook het toerekeningsverband is gegeven. Deze onduidelijkheid blijkt ook uit de verschillende lezingen die deze uitspraak in de literatuur heeft gekregen (zie hierna onder 8).

7. Welk vervolg zal deze uitspraak krijgen? De minister zal een nieuw besluit op bezwaar moeten nemen aangaande de bij haar door Uptown ingediende aanvraag om compensatie. Wanneer r.o. 7.2, zoals wij vermoeden, dient te worden gelezen als een toerekening van (een deel van) de schade als gevolg van het handelen op grond van haar publiekrechtelijke taak aan de minister, zou bij het nemen van dat besluit nog discussie kunnen ontstaan over het toepasselijke beoordelingskader: afdeling 6.1 Wro of de BnIM 2014? Daarbij zou de jurisprudentie waarin is geoordeeld dat een aanvraag om compensatie dient te worden getoetst aan de criteria die gelden voor de beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade als (onderdelen van) een wegaanpassingsbesluit, gelet op de aard daarvan, voor de beoordeling van aanvragen om schade-

vergoeding op één lijn zijn te stellen met de in art. 6.1 lid 2 Wro vermelde oorzaken mogelijkerwijs nog een rol kunnen spelen. Op dat uitgangspunt behoort overigens 'een uitzondering te worden gemaakt wanneer de gestelde schade niet of niet uitsluitend kan worden aangemerkt als een rechtstreeks gevolg van het wegaanpassingsbesluit, maar wel aan daaruit voortvloeiende besluiten of uitvoeringshandelingen.' In die gevallen dient de aanvraag om compensatie namelijk (mede) te worden aangemerkt als een aanvraag om nadeelcompensatie (ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3168, r.o. 6.2 (*Wegafsluiting Hoevelaken*)). Het verschil tussen beide beoordelingskaders is onder meer gelegen in de afbakening van het normaal maatschappelijk risico. Alleen bij planschadetegevoetkoming geldt immers het wettelijke en dwingende minimumforfait van art. 6.2 lid 2 Wro van 2% van het *inkomen*, al wordt dit forfait onder omstandigheden analoog toegepast in besluitvorming inzake nadeelcompensatie (zie ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:336, r.o. 4.3). Art. 3a BnIM 2014 kent op zijn beurt een ingangsdrempel van 15% van de *normomzet* op jaarbasis. Waarschijnlijk zal bovengenoemde discussie echter niet veel vaart lopen. Onder 3 werd immers al vermeld dat Uptown door B&W van Zaanstad actieve risicoaanvaarding kon worden tegengeworpen, omdat de komst van het geluidsscherm op de peildatum in concreto was te voorzien. Het lijkt voor de hand te liggen dat de minister dezelfde voorzienbaarheid (die is gebaseerd op het gemeentelijke Actieplan) aan Uptown kan tegenwerpen, nu voorzienbaarheid ook kan worden tegengeworpen op grond van beleidsvoornemens die zijn vastgesteld en gepubliceerd door een ander bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van de besluitvorming die nodig is om die beleidsvoornemens te realiseren (ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2024, r.o. 5.3). Het is dan ook de vraag of Uptown daadwerkelijk zal zijn geholpen met de onderhavige Afdelingsuitspraak. In dat opzicht stemt het positief dat de Afdeling met toepassing van art. 8:113 lid 2 Awb bepaalt dat tegen het nieuwe door de minister te nemen besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld. Dat is in overeenstemming met de uit haar Overzichtsuitspraak (zie r.o. 8.13) blijkende streven naar meer definitieve geschilbeslechting.

8. Bij het schrijven van deze noot hebben wij ons verbaasd over alles wat in deze uitspraak *niet* staat maar wat een in de materie ingevoerde lezer (inclusief een procespartij) *wel* zou mogen verwachten. Dat draagt niet bij aan de ontwikkeling van een voor de praktijk zo belangrijk en bovendien nog weinig uitgekristalliseerd vraagstuk

als dat van de causaliteit bij samenloop van schadeoorzaken. Zo maakt de Afdeling ten onrechte niet duidelijk welke schade Uptown heeft geleden, terwijl dat voor het toepasselijke nadeelcompensatie- of planschaderegime – en dus voor de vergoedbaarheid van de schade – veel uitmaakt; zie ter illustratie hierboven onder 4 en de Overzichtsuitspraak, r.o. 3.1. Dat leidt tot verschillende lezingen van deze uitspraak, zoals die van Franssen en Van de Sande ('Kroniek overheidsaansprakelijkheid, *NTB* 2017/8) die de schade kwalificeren als waardevermindering en het niet begrijpelijk vinden dat tegemoetkoming in deze schade twee maal (een keer als planschadetegevoetkoming, en bij de uitvoering nog een keer als nadeelcompensatie) zou kunnen worden geclaimd. Wellicht dat zij daar anders tegen aankijken wanneer de Afdeling op voorhand duidelijk had gemaakt dat Uptown tegemoetkoming in inkomensschade claimde, nu dat soort schade (anders dan schade in de vorm van waardevermindering) pas ontstaat door de feitelijke plaatsing van een scherm (vgl. hiervoor onder 4). In zijn noot in *de Gemeentestem* (2017/40) betoogt West voorts dat de Afdeling zich slechts over het csqn-verband heeft willen uitlaten en niets stelt over het toerekeningsverband, nu dat niet ter discussie stond. Naar ons idee kunnen zeker niet alle in r.o. 7 genoemde factoren als een toepassing van het csqn-verband worden gezien – zo is het lastig in te zien dat het belang bij plaatsing van het geluidsscherm een noodzakelijke voorwaarde is voor het ontstaan van de door Uptown geleden schade. Deze onduidelijkheid had echter eenvoudig kunnen worden voorkomen als de Afdeling een expliciet onderscheid had gemaakt tussen de vaststelling van een publiekrechtelijke taak en de beide fasen in de causaliteitstoets. Ook het hantieren van een eigen, van het BW afwijkende terminologie, is niet gewenst. In de visie van de Afdeling moet de lezer kennelijk zelf maar begrijpen dat zij met de woorden van een 'direct' of 'rechtstreeks' oorzakelijk verband doelt op de in art. 6:98 BW vervatte leer van de redelijke toerekening. Waarom kiest de Afdeling niet voor een formulering die beter aansluit op art. 6:98 BW – de meest heldere bepaling over causaliteit waarover we beschikken? Ook ten aanzien van de stelling dat schade meer dan één oorzaak kan hebben, was een verwijzing naar het BW (art. 6:99) gepast. Meer duidelijkheid is vanzelfsprekend niet alleen van theoretisch maar ook van groot praktisch belang, al is het maar om nieuwe procedures (bijvoorbeeld over de vraag of het toerekeningsverband al dan niet is gegeven) te voorkomen. Hoewel de wetgever door de opname van een overname- en/of adoptiebevoegdheid in een wettelijke regeling – oorspronkelijk zou deze worden

opgenomen in titel 4.5 Awb, maar naar huidige verwachting zal dat geschieden in afdeling 15.1 Omgevingswet – beoogt problemen door samenloop van schadeorzaken het hoofd te bieden, zal het vermoedelijk nog jaren duren voordat deze regeling er is. Tot die tijd zal de bestuursrechter zich dus vooral op de onder het BW (meer specifiek art. 6:98 jo. 6:99 jo. 6:10 e.v. BW) gevonden oplossingen moeten verlaten. Ook daarom is duidelijke sturing vanuit de Afdeling in deze complexe materie geen overbodige luxe. M.K.G. Tjepkema en J.H.M. Huijts

AB 2017/332

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

11 april 2017, nr. 15/2911 WWB
(Mrs. A.B.J. van der Ham, M. Hillen, M. ter Brugge)
m.nt. A. Tollenaar

Art. 17 WWB; art. 1.1.1, 2.3.6 Wmo 2015

NJB 2017/1046
ECLI:NL:CRVB:2017:1448

Schending inlichtingenplicht door op geld waardeerbare arbeid in het kader van een pgb.

Omdat aan C voor de persoonlijke verzorging van D een pgb is toegekend, moet de door appellante aan D verleende zorg worden aangemerkt als op geld waardeerbare arbeid waartegenover een vergoeding staat dan wel behoort te staan. Het feit dat appellante deze zorg verleende (binnen de relatie moeder-dochter) als mantelzorg maakt dat, wat daarvan verder ook zij, in dit geval niet anders. Hierbij moeten in aanmerking worden genomen de omvang, de duur en het terugkerend karakter van de werkzaamheden van appellante, waardoor zij niet beschikbaar was voor arbeid. Dat de zorgovereenkomst met D niet op naam van appellante, maar op naam van C staat, doet hier niet aan af. Dat appellante, naar zij stelt, voor haar werkzaamheden geen enkele beloning van C ontving, maakt het vorenstaande evenmin anders.

Appellant en appellante,
en
Het college van B&W van Berg en Dal.

Procesverloop

Namens appellanten heeft mr. A. Sarkis, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 7 februari 2017. Appellanten zijn verschenen, bijgestaan door mr. Sarkis. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. A.W. van de Langemheen.

Overwegingen

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Appellanten ontvangen sinds 1 oktober 2005 bijstand ingevolge de Wet werk en bijstand (WWB) naar de norm voor gehuwden.

1.2. Naar aanleiding van een bij het college gerezen vermoeden van fraude, heeft de intergemeentelijke sociale recherche Gelderland-Zuid (sociale recherche) op verzoek van het college een onderzoek ingesteld naar de rechtmatigheid van de aan appellanten verleende bijstand. In dit kader is dossieronderzoek verricht. Blijkens informatie van het Zorgkantoor Regio Nijmegen (zorgkantoor) is aan de (schoon)moeder van appellanten (D), geboren in 1923, sinds 3 mei 2011 een persoonsgebonden budget (pgb) toegekend op basis van een indicatie voor persoonlijke verzorging. In de zorgovereenkomst van 4 mei 2011 is de meerderjarige zoon van appellanten, tevens kleinzoon van D, (C), aangewezen als zorgverlener. In de bijlage bij deze overeenkomst staat dat de geïndiceerde zorg, voor zover hier van belang, het wassen, aankleden en douchen inhoudt. Voorts heeft de sociale recherche C en appellanten op onderscheidenlijk 12 maart 2013 en 14 maart 2013 gehoord. De bevindingen van het onderzoek zijn neergelegd in een rapport van 10 april 2013.

1.3. De onderzoeksresultaten zijn voor het college aanleiding geweest om bij besluit van 4 september 2013, voor zover hier van belang, de bijstand van appellanten over de periode van 3 mei 2011–31 maart 2013 te herzien dan wel in te trekken en de gemaakte kosten van bijstand over deze periode tot een bedrag van € 16.632,26 terug te vorderen.

1.4. Bij besluit van 17 maart 2014 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 4 september 2013 ongegrond verklaard. Aan dit besluit ligt, voor zover hier van belang, ten grondslag dat appellante in de in 1.3 vermelde periode de persoonlijke verzorging van D voor haar rekening heeft genomen en dat zij, nu hiervoor een pgb beschikbaar was gesteld, op geld waardeerbare werkzaamheden heeft verricht. Appellanten hebben van de uit het pgb voortvloeiende inkomsten geen melding gemaakt aan het college. Hierdoor hebben zij de op hen rustende inlichtingenverplichting geschon-