

TBR 2025/110

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 21-5-2025, No. 202306606/1/A2, [ECLI:NL:RVS:2025:231](#)

8 (Voorzienbaarheid planschade Windpark Spui)

(Mr. B.P.M. van Ravels, mr. H. Benek en mr. M.M. Kaajan)

Wro: art. 6.1, art. 6.3 sub a; Awb: art. 4:126 lid 2 sub a; Ow: art. 15.5, art. 15.6

Planschade. Actieve risicoaanvaarding. Passieve risicoaanvaarding. Voorzienbaarheid. Windpark Spui Zuid-Holland:

Met noot F.A. Linssen, C.C. Corsten, Red.

Inleiding

1. [wederpartij] is sinds 26 augustus 2005 eigenaar van de woning aan de [locatie] in Nieuw-Beijerland (hierna: de woning).

2. Bij brief van 19 februari 2020 heeft [wederpartij] het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van het provinciaal inpassingsplan 'Windpark Spui' (hierna: het plan), dat op 7 november 2016 in werking is getreden en op 17 januari 2018 onherroepelijk is geworden. Met dit plan is de oprichting van windpark Spui, bestaande uit vijf in een lijnopstelling staande windturbines, mogelijk gemaakt langs het Spui, ten oosten van Nieuw-Beijerland en ten noorden van Piershil. De maximale bouwhoogte van de windturbines is 140 meter en de rotordiameter is maximaal 136 meter (de tiphoogte is dus maximaal 208 meter). De dichtstbijzijnde windturbine is gelegen op circa 620 meter van de woning. Volgens [wederpartij] leidt het windpark tot geluidhinder en horizonvervuiling en is zijn woning slechter te verkopen. De geleden planschade bedraagt volgens [wederpartij] € 70.000,-.

3. Het college heeft een overeenkomst met Klein Piershil, de initiatiefneemster van het windpark, gesloten op grond waarvan Klein Piershil eventueel uit te keren planschadevergoedingen voor haar rekening neemt. (...)

Bestreden besluitvorming

6. Het college heeft naar aanleiding van de aanvraag van [wederpartij] advies gevraagd aan Thorbecke B.V. (hierna: Thorbecke). Thorbecke heeft in haar advies van 29 juni 2020, voor zover thans van belang, uiteengezet dat voor [wederpartij] ten tijde van de aankoop van de woning op 6 augustus 2005 voorzienbaar was dat er windmolens zouden kunnen worden gerealiseerd op de locatie van het uiteindelijke windpark. Volgens Thorbecke was in de Nota Wervel 2003 (hierna: de Nota Wervel), die door provinciale staten van Zuid-Holland op 22 oktober 2003 is vastgesteld, de locatie al aangewezen als zoekgebied voor windmolens. Aangezien de Nota Wervel een beleidsvoornemen is dat openbaar is gemaakt, blijft het vastgestelde planologische nadeel wegens voorzienbaarheid voor rekening van [wederpartij]. Gelet hierop komt zij niet toe aan een schadewaardering, aldus Thorbecke. Thorbecke heeft zich in het advies evenmin uitgelaten over de omvang van het normaal maatschappelijk risico.

Het college heeft dit advies aan het besluit van 27 augustus 2020 ten grondslag gelegd en dit besluit, onder verwijzing naar het advies van de bezwarencommissie van 4 januari 2021, gehandhaafd bij besluit van 21 januari 2021.

Aangevallen uitspraak

7. De rechtbank heeft overwogen dat in de Nota Wervel zoekgebied 'Hoeksche Waard West' (locatie 50) als studielocatie/zoekgebied is aangemerkt, wat inhoudt dat de wenselijkheid van een windpark op die locatie nog afhangt van de uitkomsten van nader onderzoek. Het zoekgebied is volgens de rechtbank voldoende concreet aangeduid op kaart 3 bij de Nota Wervel en de locatie van het windpark valt binnen dit zoekgebied. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college evenwel niet aannemelijk gemaakt dat de Nota Wervel ten tijde van de aankoop van de woning door [wederpartij] openbaar was gemaakt. Ook het standpunt van het college dat voorzienbaarheid kan worden aangenomen op basis van de Ontwerpnota Wervel heeft de rechtbank, om dezelfde reden, niet gevolgd. Gelet hierop heeft de rechtbank het beroep van [wederpartij] gegrond verklaard en het college opgedragen opnieuw op diens bezwaar te beslissen.

Hoger beroep college

8. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de Nota Wervel voor eenieder te raadplegen was via het internet en dat op de desbetreffende webpagina duidelijk staat aangegeven waar de Nota Wervel over gaat en op welk gebied het beleidsvoornemen betrekking heeft. Volgens het college blijkt uit het digitaal archief 'De Wayback Machine' dat de Nota Wervel in ieder geval sinds 17 december 2003 te raadplegen was via de provinciale website. De Wayback Machine heeft op 18 september 2004 een screenshot gemaakt van de webpagina. Onderaan die webpagina staat aangegeven dat deze voor het laatst is gewijzigd op 17 december 2003, zodat kan worden aangenomen dat de webpagina sindsdien in die vorm op de website van de provincie te vinden was. Na doorklikken kon op een website worden gekomen waarin wordt aangegeven dat provinciale staten de locaties voor windturbines in Zuid-Holland definitief hebben vastgesteld en dat deze locaties zijn neergelegd in de Nota Wervel. Door op een link op de webpagina te klikken, kon de Nota Wervel vervolgens worden gedownload. Door het bezoeken van de website van provinciale staten en in totaal drie muisklikken, kon een redelijk denkend en handelend koper in dit geval op de hoogte zijn van de potentiële locaties van windturbines in Zuid-Holland. Dit is volgens het college voldoende om voorzienbaarheid aan te nemen.

Voor het geval wordt geoordeeld dat geen voorzienbaarheid kan worden aangenomen op basis van de Nota Wervel, betoogt het college dat de voorzienbaarheid kan worden gestoeld op de Ontwerpnota Wervel. In deze Ontwerpnota was de locatie voor windturbines al opgenomen. In een persbericht van 6 maart 2003 op de website van de provincie is aangegeven dat de Ontwerpnota ter inzage ligt bij de provincie-bibliotheek. Ook wordt daar aangegeven dat een exemplaar kan worden opgevraagd. Uit het digitaal archief van De Wayback Machine blijkt dat de Ontwerpnota in ieder geval sinds 29 maart 2003 digitaal te raadplegen was via de website van de provincie. De Ontwerpnota kon ook via die website worden gedownload. Op basis hiervan had een redelijk denkend en handelend koper de locatie van de windturbines redelijkerwijs kunnen weten. Ten overvloede wijst het college verder nog op een persbericht van 30 september 2003 op de website van de provincie, waarin staat dat de definitieve plaatsingsvisie voor windturbines in Zuid-Holland is vastgesteld door het college en dat de Nota Wervel zal worden voorgelegd aan provinciale staten. Ook wordt in het persbericht aangegeven dat er ongeveer 50 bedenkingen zijn binnengekomen op de Ontwerpnota. Hieruit blijkt dat het

ontwerp bij een breed publiek bekend was. Weliswaar kan de provincie niet meer aantonen dat het ontwerp is gepubliceerd in een (lokaal) nieuwsblad dat wordt verspreid in Nieuw-Beijerland, maar het college ziet niet waarom dat gegeven meer gewicht in de schaal zou moeten leggen dan een publicatie op de provinciale website. Een redelijk denkend en handelend koper zal immers eerder de website raadplegen dan het archief van een lokaal nieuwsblad, zeker als die koper elders woont voordat hij het desbetreffende perceel koopt, aldus het college.

8.1. De voorzienbaarheid van een planologische wijziging dient beoordeeld te worden aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing, bijvoorbeeld ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak, voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft.

Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, moet een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is, en is vereist dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen.

Bij het bepalen van de voorzienbaarheid van de schade komt geen betekenis toe aan de grootte van de ten tijde van de beslissing tot investering bestaande kans dat de schade niet zou ontstaan.

Voor het aannemen van voorzienbaarheid is niet vereist dat verwezenlijking van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel volledig en onherroepelijk vaststaat, of dat deze maatregel in detail is uitgewerkt of dat de omvang van de nadelige gevolgen met nauwkeurigheid kan worden bepaald. Beslissend is of op het moment van investering de mogelijkheid van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel zodanig kenbaar was, dat hiermee bij de beslissing tot investering rekening kon worden gehouden.

Vergelijk de overzichtsuitspraak planschade van de Afdeling van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#), r.o. 5.23, 5.26, 5.28 en 5.30.

8.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de Nota Wervel ten tijde van de investeringsbeslissing van [wederpartij] op 6 augustus 2005 openbaar is gemaakt. Het college heeft ook in hoger beroep geen stukken kunnen overleggen waaruit blijkt dat de Nota Wervel op de juiste wijze bekend is gemaakt en ter inzage is gelegd. Het college heeft in hoger beroep ter onderbouwing van zijn standpunt enkel verwezen naar de screenshot van de website van De Wayback Machine van 18 september 2004, waaruit volgens hem zou blijken dat de Nota Wervel sinds 17 december 2003 raadpleegbaar was op de website van de provincie. Het college heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat van [wederpartij] verwacht mocht worden dat hij ten tijde van de investeringsbeslissing kennis zou nemen van de gestelde publicatie van de Nota Wervel op de (algemene) website van de provincie. Bovendien heeft het college met de screenshot niet aannemelijk gemaakt dat [wederpartij] de Nota Wervel ten tijde van zijn investeringsbeslissing op 6 augustus 2005 ook daadwerkelijk op die website zou hebben aangetroffen. De screenshot is van een andere datum en bewijst niet dat de Nota Wervel toen voor [wederpartij] via de provinciale website raadpleegbaar was.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

8.3. Anders dan het college betoogt kan de voorzienbaarheid evenmin worden gestoeld op de Ontwerpnota Wervel. Voor zover het college ter onderbouwing van zijn standpunt verwijst naar de screenshot van De Wayback Machine van 29 maart 2003, verwijst de Afdeling naar wat hiervoor onder 8.2 is overwogen. Ook hier geldt dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat van [wederpartij] verwacht mocht worden dat hij ten tijde van de investeringsbeslissing kennis zou nemen van de gestelde publicatie van de Ontwerpnota Wervel op de (algemene) website van de provincie en dat [wederpartij] die Ontwerpnota op 6 augustus 2005 dan ook daadwerkelijk op die website zou hebben aangetroffen.

Ditzelfde geldt voor de twee persberichten waar het college naar heeft verwezen en die op de website van de provincie gepubliceerd zouden zijn geweest. Daar komt bij dat [wederpartij] uit deze persberichten niet had hoeven begrijpen dat er - mogelijk - windturbines in de omgeving van Nieuw-Beijerland zouden komen. In de persberichten wordt onder verwijzing naar de Ontwerpnota Wervel respectievelijk de Nota Wervel vermeld dat het college locaties voor windturbines in Zuid-Holland heeft vastgesteld en wordt een aantal locaties concreet genoemd. Uit deze persberichten blijkt niet dat de omgeving van Nieuw-Beijerland tot die locaties behoort of dat deze omgeving als zoek- of studielocatie voor windturbines is aangemerkt. Daarmee zijn deze publicaties niet concreet genoeg om [wederpartij] voorzienbaarheid tegen te werpen.

Het voorgaande betekent dat ook op basis van de persberichten geen voorzienbaarheid kan worden aangenomen. Het betoog van het college slaagt ook in zoverre niet.

Conclusie hoger beroep

9. Het hoger beroep van het college is ongegrond.

Besluit van 12 april 2024

10. Het college heeft, uitvoering gevend aan de uitspraak van de rechtbank, opnieuw op het bezwaar van [wederpartij] beslist. Aan dit besluit heeft het college een advies van Thorbecke van 8 maart 2024 ten grondslag gelegd. Voor zover hier van belang heeft Thorbecke daarin uiteengezet dat door de inwerkingtreding van het inpassingsplan een (middelzwaar) planologisch nadeel is ontstaan voor de woning van [wederpartij]. Volgens Thorbecke is sprake van een beperkte aantasting van het karakter van het uitzicht en verminderde situeringswaarde van de woning. Daarnaast is sprake van een middelzware toename van geluidhinder en enige slagschaduw. Door de taxateur is de woning voorafgaand aan de planologische wijziging op een waarde van € 490.000,- getaxeerd en na die wijziging op een waarde van € 460.000,-, zodat de geleden planschade € 30.000,- bedraagt. Thorbecke heeft geen aanleiding gezien voor een verhoogd normaal maatschappelijk risico en is ervan uitgegaan dat het normaal maatschappelijk risico 2% bedraagt. Dit betekent dat een bedrag van € 20.200,- voor vergoeding in aanmerking komt, aldus Thorbecke.

11. Het besluit van 12 april 2024 wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) gelezen in samenhang met artikel 6:19 eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

12. Klein Piershil kan zich met dit besluit niet verenigen en heeft daartegen gronden ingediend.

Gronden tegen nieuw besluit

Voorzienbaarheid

13. Klein Piershil betoogt, onder verwijzing naar het hoger beroepschrift dat zij in de zaak met nummer 202306601/1/A2 heeft ingediend, dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat [wederpartij] geen voorzienbaarheid kan worden tegengeworpen.

13.1. Voor zover Klein Piershil het niet eens is met de uitspraak van de rechtbank en deze had willen betwisten, had zij hoger beroep tegen die uitspraak moeten instellen. Klein Piershil heeft dat niet gedaan. Dit betekent dat aan een inhoudelijke beoordeling van dit betoog niet kan worden toegekomen.

14. Klein Piershil betoogt verder dat, nu de rechtbank alleen heeft geconcludeerd dat het college op basis van de door hem in beroep overgelegde stukken geen voorzienbaarheid had mogen tegenwerpen, het college nader onderzoek had moeten verrichten naar publicaties waaruit blijkt dat de ontwikkeling voorzienbaar was ten tijde van de aankoop van de woning door [wederpartij]. Uit het nadere advies van Thorbecke blijkt niet dat het college dit nadere onderzoek heeft verricht. Daarmee is het nieuwe besluit op bezwaar onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd, aldus Klein Piershil.

14.1. Uit het hoger beroep van het college in deze zaak blijkt dat het college nogmaals onderzoek heeft gedaan naar de openbaarmaking van zowel de Nota Wervel als de Ontwerpnota Wervel en dat het in dat kader nieuwe stukken heeft overgelegd waaruit volgens hem blijkt dat de ontwikkeling voor [wederpartij] voorzienbaar was. Gelet op de inhoud van het hoger beroep van het college, mist het betoog van Klein Piershil feitelijke grondslag.

Het betoog slaagt niet.

Normaal maatschappelijk risico

15. Klein Piershil betoogt ten slotte dat het college ten onrechte is uitgegaan van een normaal maatschappelijk risico van 2%, aangezien de rechtbank in de uitspraken die ter beoordeling voorliggen in de zaken met nummers 202306601/1/A2 en 202306621/1/A2 heeft geoordeeld dat het normaal maatschappelijk risico 3% bedraagt.

15.1. In - onder meer - de uitspraak van vandaag in zaak nummer 202306621/1/A2, [ECLI:NL:RVS:2025:2136](#), heeft de Afdeling het oordeel van de rechtbank bevestigd dat de ontwikkeling en realisatie van een windpark op agrarische gronden op zichzelf is aan te merken als een normale maatschappelijke ontwikkeling en dat deze ontwikkeling past in een reeks van jaren gevoerd ruimtelijk beleid, zodat het normaal maatschappelijk risico 3% bedraagt. Gelet hierop, had het college het advies van Thorbecke op het punt van het normaal maatschappelijk risico niet mogen volgen en had het het normaal maatschappelijk risico op 3% moeten stellen.

Het betoog slaagt.

Conclusie beroep

16. Het beroep van Klein Piershil is gegrond. Het besluit van 12 april 2024 moet worden vernietigd, voor zover daarin aan [wederpartij] een tegemoetkoming in planschade van € 20.200,-, exclusief wettelijke rente, is toegekend. De Afdeling zal, zelf in de zaak voorziend, bepalen dat [wederpartij] recht heeft op een tegemoetkoming in planschade van (€ 30.000,- -/- € 14.700,- =) € 15.300,-, exclusief wettelijke rente. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

1. Op 21 mei 2025 heeft de Afdeling acht planschade-uitspraken gewezen in relatie tot Windpark Spui in de provincie Zuid-Holland.^[1] In een aantal van deze uitspraken speelt het leerstuk 'voorzienbaarheid' een belangrijke rol. De onderhavige uitspraak is daarvan een voorbeeld.

2. Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden, maar op grond van het overgangsrecht was in deze zaak nog de Wet ruimtelijke ordening (Wro) van toepassing. Voor de leesbaarheid zullen wij hierna eerst het leerstuk 'voorzienbaarheid' onder de Wro bespreken. Daarna bespreken we dit leerstuk onder het nieuwe recht (de Awb en Omgevingswet), alwaar het 'risicoaanvaarding' wordt genoemd.

Voorzienbaarheid onder de Wet ruimtelijke ordening

3. In art. 6.3 onder a Wro was bepaald dat het bevoegd gezag bij een verzoek om tegemoetkoming in planschade de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak moet beoordelen. Indien de schadeoorzaak voorzienbaar is, blijft de schade geheel of gedeeltelijk voor rekening van de verzoeker. Art. 6.3 onder a Wro is ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet op grond van het overgangsrecht nog van toepassing op 'oude' gevallen.

4. *Actieve risicoaanvaarding* wordt gezien als de klassieke vorm van voorzienbaarheid. Voorzienbaarheid van de schadeoorzaak speelt echter ook een rol bij *passieve risicoaanvaarding*. Hierna bespreken we beide leerstukken.

Actieve risicoaanvaarding

5. Bij actieve risicoaanvaarding gaat het om de vraag of een negatieve ontwikkeling ten tijde van de investeringsbeslissing, bijvoorbeeld de aankoop van een woning, voor een redelijk denkend en handelend koper voorzienbaar was. Indien de planschade voorzienbaar was, blijft deze voor rekening van de verzoeker, omdat hij in dat geval wordt geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak te hebben aanvaard.

6. Bij de beoordeling of sprake is van actieve risicoaanvaarding moet rekening worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, moet een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is, en is vereist dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen.

7. Het is niet vereist dat de schadeveroorzakende overheidsmaatregel onherroepelijk vaststaat of dat deze al in detail is uitgewerkt. Beslissend is of op het moment van investering de mogelijkheid van die maatregel zodanig kenbaar was, dat hiermee bij de investeringsbeslissing rekening kon worden gehouden.

Passieve risicoaanvaarding

8. Bij passieve risicoaanvaarding gaat het om de vraag of een verzoeker om tegemoetkoming in planschade het risico op het vervallen van de onder het oude planologische regime bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden van zijn onroerende zaak heeft aanvaard. Daarbij moet worden beoordeeld of er voor een redelijk denkend en handelend eigenaar aanleiding bestond om rekening te houden met de ongunstige planologische wijziging.

Daarbij moet rekening worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Passieve risicoaanvaarding wordt ook wel 'verwijtbaar stilzitten' of 'riskant stilzitten' genoemd.

9. Indien wordt geoordeeld dat de nadelige planologische wijziging voorzienbaar was, moet vervolgens de vraag worden beantwoord of onder het oude planologische regime concrete pogingen tot realisering van de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden zijn ondernomen. Het risico op verwezenlijking van planologisch nadeel wordt geacht passief te zijn aanvaard als er voorzienbaarheid is en er geen concrete pogingen zijn gedaan tot realisering van de bouw- of gebruiksmogelijkheden die onder het nieuwe planologische regime zijn komen te vervallen, terwijl dit van een redelijk denkende en handelende eigenaar, vanaf de peildatum voor voorzienbaarheid, kon worden verlangd.

10. Voor de vraag of passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen, is de periode tussen het moment waarop de planologische wijziging redelijkerwijs voorzienbaar was en het moment waarop de voorheen bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden zijn komen te vervallen, bepalend. Dit wordt ook wel de 'benuttingsperiode' genoemd. Daarover schreven wij reeds een annotatie bij ABRvS 31 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2102](#), [TBR 2023/93](#).

Voorzienbaarheid (risicoaanvaarding) onder de Awb en de Omgevingswet

11. Op grond van art. 4:126 lid 2 onder a Awb blijft schade voor eigen rekening indien de aanvrager om nadeelcompensatie het risico van het ontstaan van schade heeft aanvaard. De Omgevingswet bevat nog specifieke bepalingen over actieve risicoaanvaarding (art. 15.5 Omgevingswet) en passieve risicoaanvaarding (art. 15.6 Omgevingswet).

12. Materieel is de inhoud van het leerstuk risicoaanvaarding onder het oude en nieuwe recht hetzelfde. De Omgevingswet stelt voor bepaalde gevallen wel nadere vereisten c.q. beperkingen.

Actieve risicoaanvaarding

13. In art. 15.5 van de Omgevingswet zijn beperkingen gesteld aan het aannemen van actieve risicoaanvaarding bij consumentenkoop ter voorkoming van zogenoemde schaduw schade. Bepaald is dat de consumentkoper van een woning, die de woning koopt ná de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan, maar vóór de verlening van de op die wijziging gebaseerde omgevingsvergunning of start van de activiteit, bij het indienen van een verzoek om nadeelcompensatie geen actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen.

Passieve risicoaanvaarding

14. In art. 15.6 van de Omgevingswet is bepaald dat bij schade als gevolg van de wijziging van een regel in een omgevingsplan of omgevingsverordening, die ertoe strekt dat het verrichten van bepaalde activiteiten niet meer is toegestaan, sprake is van passieve risicoaanvaarding als:

a) het bevoegd gezag het voornemen tot de nadelige wijziging ten minste één jaar voorafgaand aan de wijziging van de regel bekend heeft gemaakt overeenkomstig art. 12 van de Bekendmakingswet. Dat betekent dat de kennisgeving van het voornemen moet worden gepubliceerd in het Gemeenteblad, Provinciaal blad of de Staatscourant. In de kennisgeving moet ook een zakelijke weergave staan van de inhoud, met vermelding van de wijze waarop de stukken ter inzage worden gelegd;

- b) er gedurende drie jaar voorafgaand aan die kennisgeving geen gebruik is gemaakt van de bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden, en;
- c) vanaf het tijdstip van de kennisgeving tot het tijdstip van de nadelige wijziging, de bestaande mogelijkheden niet zijn benut en daartoe ook geen voorbereidingen zijn getroffen.

De casus tot aan de Afdeling

15. Het provinciaal inpassingsplan 'Windpark Spui' maakt de oprichting van een windturbinepark mogelijk, bestaande uit vijf windturbines in een lijnopstelling langs het Spui, ten oosten van Nieuw-Beijerland en ten noorden van Piershil. De windturbines hebben een tiphoogte van maximaal 208 meter. De dichtstbijzijnde windturbine is gelegen op circa 620 meter van de woning van de verzoeker om tegemoetkoming in planschade. Klein Piershil is de initiatiefneemster van het windpark. Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college) heeft een overeenkomst met Klein Piershil gesloten, op grond waarvan Klein Piershil eventueel uit te keren planschadevergoedingen voor haar rekening neemt.

16. Bij primair besluit heeft het college het verzoek om tegemoetkoming in planschade afgewezen. Het college baseerde zich op een advies van Thorbecke, waarin werd geadviseerd dat het planologisch nadeel voor rekening van verzoeker zou moeten blijven wegens voorzienbaarheid. Volgens Thorbecke was in de Nota Wervel, vastgesteld door de provinciale staten van Zuid-Holland op 22 oktober 2003, de locatie al aangewezen als zoekgebied voor windmolens. Deze Nota Wervel zou onder andere openbaar zijn gemaakt door publicatie op de website van de provincie. Ten tijde van de aankoop van de woning door verzoeker op 6 augustus 2005 was daarom voorzienbaar dat er windmolens zouden kunnen worden gerealiseerd op de locatie van het uiteindelijke windpark. Het vastgestelde planologische nadeel moest volgens Thorbecke daarom voor rekening van de verzoeker blijven. Gelet hierop, is Thorbecke in het advies niet meer ingegaan op de schadebegroting en de omvang van het normaal maatschappelijk risico.

17. In de bezwaarfase heeft het college het bezwaar van de verzoeker ongegrond verklaard en het primaire besluit in stand gelaten.

18. In beroep heeft de rechtbank geoordeeld dat het college onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de Nota Wervel ten tijde van de aankoop van de woning door verzoeker op 6 augustus 2005 openbaar was gemaakt. De rechtbank stelde vast dat het zoekgebied 'Hoeksche Waard West' weliswaar concreet was aangeduid in de Nota Wervel, maar dat het college niet had aangetoond dat deze nota destijds toegankelijk was voor een redelijk denkend en handelend koper. Ook het standpunt dat voorzienbaarheid kon worden gebaseerd op de Ontwerpnota Wervel werd door de rechtbank om dezelfde reden verworpen. De rechtbank verklaarde het beroep gegrond, vernietigde het besluit en droeg het college op om opnieuw op het bezwaar te beslissen.

19. Het college heeft hoger beroep ingesteld en, alvast uitvoering gevend aan de uitspraak van de rechtbank, een nieuw besluit op bezwaar genomen. Daarvoor heeft het college opnieuw advies gevraagd aan Thorbecke, die adviseerde dat door de inwerkingtreding van het inpassingsplan sprake is van een middelzware planologische verslechtering. Thorbecke taxeerde de planschade (waardevermindering van de woning) op € 30.000,- en stelde het normaal maatschappelijk risico op 2%, wat resulteerde in een tegemoetkoming in planschade van € 20.200,- exclusief wettelijke rente.

20. In hoger beroep heeft het college betoogd dat wel degelijk voorzienbaarheid kan worden aangenomen. Het college voerde hiervoor de volgende argumenten aan:

- a) De Nota Wervel was weliswaar niet (aantoonbaar) gepubliceerd in een lokaal nieuwsblad, maar wel op de website van de provincie;
- b) De Ontwerpnota Wervel was vanaf 2003 op de website van de provincie gepubliceerd;
- c) Er zijn in 2003 twee persberichten op de website van de provincie gepubliceerd: één over de plaatsingsvisie windturbines en één waarin aangegeven is dat de Ontwerpnota Wervel ter inzage is gelegd.

Oordeel Afdeling over voorzienbaarheid

21. De Afdeling volgt de standpunten van het college niet en verklaart het hoger beroep ongegrond. De Afdeling loopt de argumenten van het college af. In de eerste plaats constateert de Afdeling dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de Nota Wervel ten tijde van de aankoop van de woning op 6 augustus 2005 op de juiste wijze openbaar is gemaakt.

22. Het betoog van het college dat de Nota Wervel op de website van de provincie te vinden was, met een screenshot van de website uit 2004 als bewijs daarvan, volgt de Afdeling ook niet. Het screenshot was door het college achterhaald via de website De Wayback Machine, een digitaal archief waarin screenshots van oude websites worden opgeslagen. Volgens de Afdeling heeft het college evenwel niet aannemelijk gemaakt dat van de verzoeker verwacht mocht worden dat hij ten tijde van de investeringsbeslissing kennis zou nemen van de gestelde publicatie van de Nota Wervel op de (algemene) website van de provincie. Bovendien heeft het college met de screenshot volgens de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat verzoeker de Nota Wervel ten tijde van zijn investeringsbeslissing op 6 augustus 2005 ook daadwerkelijk op die website zou hebben aangetroffen. De screenshot is van een andere datum en bewijst niet dat de Nota Wervel toen voor verzoeker via de provinciale website raadpleegbaar was, aldus de Afdeling.

23. Daarnaast oordeelt de Afdeling dat de voorzienbaarheid evenmin kan worden gestoeld op de Ontwerpnota Wervel. Ook ten aanzien van de Ontwerpnota Wervel geldt dat het college volgens de Afdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat van de verzoeker verwacht mocht worden dat hij ten tijde van de investeringsbeslissing kennis zou nemen van de gestelde publicatie van de Ontwerpnota Wervel op de (algemene) website van de provincie en dat verzoeker die Ontwerpnota op 6 augustus 2005 dan ook daadwerkelijk op die website zou hebben aangetroffen.

24. Ditzelfde geldt volgens de Afdeling voor de twee persberichten waarnaar het college heeft verwezen. De verzoeker had uit deze persberichten niet hoeven begrijpen dat er - mogelijk - windturbines in de omgeving van Nieuw-Beijerland zouden komen. In de persberichten wordt onder verwijzing naar de Ontwerpnota Wervel respectievelijk de Nota Wervel vermeld dat het college locaties voor windturbines in Zuid-Holland heeft vastgesteld en wordt een aantal locaties concreet genoemd. Uit deze persberichten blijkt niet dat de omgeving van Nieuw-Beijerland tot die locaties behoort of dat deze omgeving als zoek- of studielocatie voor windturbines is aangemerkt. Daarmee zijn deze publicaties naar het oordeel van de Afdeling niet concreet genoeg om voorzienbaarheid tegen te werpen.

Wat betekent de uitspraak voor de praktijk?

Actieve risicoaanvaarding

25. De uitspraak is een voorbeeld waarin de Afdeling kritisch is in het aannemen van actieve risicoaanvaarding. Uit de uitspraak volgt dat voor het kunnen aannemen van actieve risicoaanvaarding, het bestuursorgaan allereerst aannemelijk moet maken dat het beleidsvoornemen ten tijde van de investeringsbeslissing op de juiste wijze openbaar is gemaakt. Een bestuursorgaan kan zich niet zomaar met succes baseren op een beleidsvoornemen dat is gepubliceerd op haar eigen (algemene) website. In dat geval zal het bestuursorgaan aannemelijk moeten maken dat van de verzoeker om tegemoetkoming in planschade verwacht mocht worden dat hij ten tijde van de investeringsbeslissing kennis zou nemen van de gestelde publicatie en dat hij die publicatie *op de investeringsdatum* ook *daadwerkelijk* zou hebben aangetroffen.

26. Dit is een behoorlijke bewijs- en motiveringslast. Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland slaagde er in dit geval niet in daaraan te voldoen.

27. Voor wat betreft de inhoud van de publicatie, benadrukt de Afdeling nog dat een redelijk handelend koper daaruit moet kunnen begrijpen dat het beleidsvoornemen specifiek betrekking heeft op zijn (beoogde) locatie. In dit geval betrof het twee persberichten waaruit de verzoeker volgens de Afdeling niet had hoeven begrijpen dat er - mogelijk - windturbines in de omgeving van zijn woning (Nieuw-Beijerland) zouden komen. Deze locatie werd in de persberichten niet genoemd.

28. Dit oordeel van de Afdeling is een bevestiging van een bestendige lijn in de rechtspraak. Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, moet een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft.

Passieve risicoaanvaarding

29. In dit verband wijzen wij nog op twee recente uitspraken over de wijze van openbaarmaking van concrete beleidsvoornemens in relatie tot passieve risicoaanvaarding, waarin de Afdeling en de rechtbank Gelderland eveneens kritisch waren. In beide uitspraken werd tot het oordeel gekomen dat ten onrechte een beroep was gedaan op passieve risicoaanvaarding.

30. In de uitspraak van 12 februari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:552](#), oordeelde de Afdeling dat ten onrechte passieve risicoaanvaarding aan de verzoeker om tegemoetkoming in planschade was tegengeworpen. In die zaak baseerde het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant zich op een Statenmededeling aan de Provinciale Staten. De Statenmededeling was gepubliceerd op de website van de provincie Noord-Brabant met een bijbehorend persbericht.

31. De Afdeling oordeelde dat de wijze van openbaarmaking van een concreet beleidsvoornemen, wil deze relevant zijn voor het aannemen van voorzienbaarheid, moet voldoen aan het vereiste dat verwacht mag worden dat een redelijk denkende en handelende eigenaar van die wijze van openbaarmaking zou kennisnemen. Dit zou volgens de Afdeling bijvoorbeeld het geval zijn als de publicatie van het concrete beleidsvoornemen heeft plaatsgevonden in een door het bestuursorgaan elektronisch uitgegeven publicatieblad en deze publicatiewijze ten tijde van belang voor beleidsvoornemens ook gebruikelijk was. Als algemeen uitgangspunt kan volgens de Afdeling niet worden aanvaard dat van een redelijk denkend en handelend eigenaar verwacht mag worden dat

hij de algemene website van het bestuursorgaan regelmatig raadpleegt vanwege de enkele mogelijkheid dat daarop voor hem relevante informatie wordt gepubliceerd.

32. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant had volgens de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat ten tijde van belang van de verzoeker verwacht mocht worden dat hij de website van de provincie zou raadplegen. De enkele stelling van het college dat het de Statenmededeling op de gebruikelijke wijze heeft gepubliceerd op de website, en dat dit ten tijde van belang een gebruikelijke publicatiewijze was, was daarvoor volgens de Afdeling niet voldoende. Daarbij was ook relevant dat de verzoeker onbetwist had gesteld dat de provincie voor officiële bekendmakingen normaal gesproken gebruik maakte van het elektronisch uitgegeven publicatieblad, waarop een belanghebbende zich kan abonneren.

33. De Rechtbank Gelderland vatte in haar uitspraak van 28 mei 2025, [ECLI:NL:RBGEL:2025:4109](#), de overwegingen van de Afdeling kernachtig samen door vast te stellen dat voor het aannemen van passieve risicoaanvaarding, publicatie op een gemeentelijke website in principe niet voldoende is als wijze van openbaarmaking.

Afsluiting

34. Uit de onderhavige uitspraak volgt dat een bestuursorgaan dat een beroep op actieve risicoaanvaarding baseert op een beleidsvoornemen dat is gepubliceerd op de eigen website, niet alleen aannemelijk moet maken dat van de verzoeker verwacht mocht worden dat hij ten tijde van de investeringsbeslissing kennis zou nemen van de gestelde publicatie, maar óók dat hij die publicatie *op de investeringsdatumdaadwerkelijk* zou hebben aangetroffen.

35. Bestuursorganen doen er goed aan om hiermee rekening te houden en kritisch te bezien of een beroep op voorzienbaarheid de hiervoor beschreven toets van de Afdeling kan doorstaan.

F.A. Linssen en C.C. Corsten

1 Zie, naast de hier afgedrukte uitspraak: ABRvS 21 mei 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2311](#); [ECLI:NL:RVS:2025:2312](#); [ECLI:NL:RVS:2025:2314](#); [ECLI:NL:RVS:2025:2316](#); [ECLI:NL:RVS:2025:2317](#); [ECLI:NL:RVS:2025:2319](#); [ECLI:NL:RVS:2025:2320](#).