



**NADEELCOMPENSATIE
HERINRICHTING
AMSTERDAMSESTRAATWEG:
BEANTWOORDING AANVULLENDE
VRAGEN VOORZIENBAARHEID**

Auteur: mw. mr. I.M.C. van Leeuwen
advocaat ZYPP advocaten
Datum: 11 juni 2025



Inleiding en aanvullende vragen

Op 9 april 2025 is aan de gemeenteraad van Utrecht schriftelijk advies gegeven over een aantal vragen met betrekking tot nadeelcompensatie. Deze vragen zijn gesteld in het kader van het project voor de herinrichting van de Amsterdamsestraatweg.

Op 22 mei 2025 heeft de gemeenteraad (Commissie Volksgezondheid, Onderwijs, Werk en Economie) hierover gedebatteerd. Naar aanleiding daarvan zijn aanvullende vragen ontstaan over het bepalen van de peildatum voor voorzienbaarheid. Er is gevraagd om in een aanvullend advies in te gaan op deze vragen. Hierna zijn de vragen vermeld.

Vragen

1. In hoeverre is de vaststelling van de peildatum voor de voorzienbaarheid een politieke keuze?
2. Zou een keuze voor een andere peildatum in rechte ook stand kunnen houden?
3. Is er een ander peilmoment dan de datum in 2016 (terinzagelegging ontwerpbestemmingsplan met ontwikkelstrategie), die juridisch navolgbaar is en welke argumenten zouden dat kunnen onderbouwen?

Voorafgaand: Voorzienbaarheid

1. Op deze plaats wordt allereerst teruggegrepen op wat het criterium voorzienbaarheid inhoudt in de sfeer van nadeelcompensatie. Kort samengevat komt schade niet voor een tegemoetkoming in aanmerking, als de schade voor de benadeelde voorzienbaar is. Dit is bepaald in de rechtspraak en ook, sinds 1 januari 2024, in de Algemene wet bestuursrecht.¹
2. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) hanteert als uitgangspunt dat voorzienbaarheid kan worden vastgesteld op basis van:

concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt

Er wordt regelmatig gediscussieerd over de vraag (i) of een beleidsvoornemen voldoende concreet is en (ii) wanneer een beleidsvoornemen daadwerkelijk openbaar is gemaakt. In de rechtspraak zijn daarvan een groot aantal voorbeelden te vinden.² Hierna zijn enkele handvatten uit de rechtspraak weergegeven:

¹ Zie onderdeel 2 van het advies van 9 april 2025.

² Zie onderdeel 2 van het advies van 9 april 2025.

- Met voorzienbaarheid wordt in beginsel bedoeld op objectieve voorzienbaarheid. Dat wil zeggen: voorzienbaarheid op basis van een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt. Niet vereist is dat de benadeelde ook daadwerkelijk wist, dat de schadeoorzaak zich zou kunnen voordoen. De vraag is of hij het had kunnen weten.³
- Voor het aannemen van voorzienbaarheid is niet vereist dat de uitvoering van de schadeveroorzakende maatregel volledig en onherroepelijk vaststaat; ook is niet vereist dat de 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 mogelijke schadeveroorzakende maatregel zodanig kenbaar was, dat hiermee bij de investeringsbeslissing rekening kon worden gehouden.⁴
- Met een openbare behandeling in de gemeenteraad is geen sprake van openbaarmaking van het beleidsvoornemen. Ook het vermelden van een ontwikkeling in de notulen van de raadsvergadering leidt niet tot openbaarmaking van een concreet beleidsvoornemen. Van een belanghebbende mag niet worden verwacht dat hij op zoek gaat naar documenten die niet actief openbaar zijn gemaakt en waarvan hij het bestaan niet kent.⁵

Vraag 1: In hoeverre is de vaststelling van de peildatum voor de voorzienbaarheid een politieke keuze?

3. De vaststelling van de peildatum voor voorzienbaarheid is een beslissing van het bevoegd gezag. Deze beslissing dient tot stand te komen door allereerst een grondige analyse te maken van de totstandkomingsgeschiedenis van de schadeveroorzakende maatregel. Vervolgens dient beoordeeld te worden wanneer – gedurende deze totstandkomingsgeschiedenis – sprake is van een (eerste) concreet beleidsvoornemen, dat openbaar is gemaakt. Op basis van deze analyse dient de peildatum te worden vastgesteld. Daarmee is het geen politieke keuze, maar een juridisch-bestuurlijke beslissing.

Vraag 2: Zou een keuze voor een andere peildatum in rechte ook stand kunnen houden?

4. Ja, dat is voorstelbaar. De vaststelling van de peildatum van voorzienbaarheid is veelal geen exacte wetenschap. De invulling van het criterium ‘concreet beleidsvoornemen dat

³ ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3023 (Ooststellingwerf).

⁴ ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:763 (Minister van Infrastructuur en Milieu).

⁵ ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:387 (Castricum).

openbaar is gemaakt' laat in diverse gevallen ruimte voor interpretatie en discussie. Dit maakt ook dat het voorstelbaar is dat een andere peildatum in rechte stand kan houden.

Vraag 3: Mogelijkheid van andere peildatum dan 2016?

5. Door raadsleden is de vraag gesteld of de mogelijkheid bestaat om een andere peildatum voor voorzienbaarheid te hanteren dan 18 mei 2016. Dat is het moment van terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan Amsterdamsestraatweg en de daarbij gevoegde Ontwikkelstrategie.
6. De aanleiding hiervoor is dat (een aantal) raadsleden het ontwerpbestemmingsplan en de Ontwikkelstrategie als onvoldoende concreet aanmerken om op basis daarvan de herinrichtingswerkzaamheden aan de Amsterdamsestraatweg te kunnen voorzien.
7. Zoals in het advies van 9 april 2025 is opgemerkt, is het juridisch een bepleitbaar standpunt dat de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan als peildatum voor de voorzienbaarheid wordt gehanteerd. Het ontwerpbestemmingsplan en de Ontwikkelstrategie maken duidelijk dat er ingrepen aan de Amsterdamsestraatweg verwacht kunnen worden. De rechtspraak vereist ook niet dat een maatregel al tot in detail moet vaststaan om voorzienbaarheid aan te nemen. Tegelijkertijd moet worden toegegeven, dat zowel het ontwerpbestemmingsplan als de Ontwikkelstrategie weinig concrete handvatten geven voor de herinrichting van de Amsterdamsestraatweg zelf. Beide documenten concentreren zich met name op het gebied van en rond de Amsterdamsestraatweg. Dat betekent dus dat er discussie mogelijk is over de vraag of het ontwerpbestemmingsplan en de Ontwikkelstrategie *een voldoende concreet beleidsvoornemen* bevat om op basis daarvan de herinrichtingswerkzaamheden van de Amsterdamsestraatweg te kunnen voorzien.
8. Gevraagd is of er een alternatieve peildatum voor de voorzienbaarheid kan worden aangewezen. In het kader van dit aanvullend advies is daar een eerste korte verkenning naar uitgevoerd. Hieruit blijkt dat er vanaf 2016 tot op heden een groot aantal documenten, notities en raadsbrieven zijn verschenen over de herinrichting van de Amsterdamsestraatweg. Het gaat het bestek van deze notitie te buiten om daar diepgaand onderzoek naar te doen om een precieze peildatum vast te stellen. Op deze plaats kunnen wel een aantal opmerkingen worden gemaakt, die mogelijk enige richting geven:
 - a. Het bespreken van (beleids)documenten in de gemeenteraad en het plaatsen van (beleids)documenten op de (openbaar raadpleegbare) agenda van de gemeenteraad kan niet worden aangemerkt als openbaarmaking van een concreet beleidsvoornemen in het kader van de vaststelling van voorzienbaarheid (zie randnummer 2 van deze notitie). Dit geldt ook voor de verzending van raadsbrieven door het college aan de gemeenteraad. Ook die verzending wordt niet aangemerkt als openbaarmaking, op basis waarvan voorzienbaarheid kan

worden tegengeworpen. Om voorzienbaarheid op basis van deze documenten aan te nemen, is dus een actief publicatiemoment vereist.

- b. Bij de eerste verkenning is aangetroffen een document genaamd 'Op weg naar een aantrekkelijke Straatweg, Inrichtingsvoorstel & uitvoeringstrategie'. Dit document dateert van 19 juni 2017 en is in opdracht van de gemeente Utrecht opgesteld door adviesbureau Goudappel Coffeng. Dit document maakt duidelijk dat het voornemen bestaat om de Amsterdamsestraatweg op het traject Paardenveld – Marnixlaan volledig opnieuw in te richten. In het document worden drie inrichtingsalternatieven beschreven. Daarmee is het document aanzienlijk concreter dan het bestemmingsplan en de Ontwikkelstrategie. Overigens blijkt uit dit document ook dat inrichtingsvarianten in oktober 2016 (zie p. 13) en in het voorjaar van 2017 (zie p. 24) zijn besproken met belanghebbenden (burgers en ondernemers). Het ligt daarmee in de rede dat herinrichtingsvoorstellen van de Amsterdamsestraatweg ook al eerder openbaar zijn gemaakt. Wanneer die openbaarmaking heeft plaatsgevonden is mij niet bekend. Dit is echter wel van groot belang bij de vaststelling van een mogelijke alternatieve peildatum.
9. U heeft gevraagd om uw vragen kort te beantwoorden. Zoals aangegeven, gaat een nader onderzoek naar een mogelijke alternatieve peildatum deze korte beantwoording te buiten. Om dat zorgvuldig te doen, vergt dat een afzonderlijke studie die de meer tijd in beslag zal nemen. Voor een het vaststellen van een mogelijke alternatieve peildatum zijn twee aspecten van doorslaggevend belang:
 1. Een voldoende concreet beleidsvoornemen;
 2. De actieve openbaarmaking daarvan (anders dan de enkele toezending aan de gemeenteraad).
10. Ik hoop met deze aanvullende notitie uw vragen zoveel mogelijk beantwoord te hebben.
