**De compensatiemaatschappij**

Rede

Uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt

van hoogleraar Bestuursrecht

aan de Universiteit van Amsterdam

op woensdag 19 april 2023

door

Jacobine van den Brink

Mijnheer de Rector Magnificus,  
Mijnheer de decaan,  
Geachte toehoorders,

1. Inleiding

Nederland is de afgelopen jaren veranderd in een “compensatiemaatschappij”, zo valt vandaag de dag in diverse media terug te lezen. Het calvinistische adagium “een ieder draagt zijn eigen schade” lijkt voorgoed ten grave gedragen en ingewisseld voor de slogan ‘pech moet weg’. Een exemplarisch voorbeeld biedt de coronacrisis: de overheid tuigde een indrukwekkend coronasteunpakket op om ondernemers en burgers financieel te ondersteunen toen een deel van de inkomsten wegviel door het coronavirus en de daaropvolgende lockdowns. Alleen al aan de NOW-regeling, een ‘subsidieregeling’ op grond waarvan werkgevers werden betaald voor het in dienst houden van hun werknemers, en de TVL, een ‘subsidieregeling’, op grond waarvan ondernemers werden gecompenseerd voor hun omzetverlies, werd bijna 35 miljard euro uitgegeven. Maar er is veel meer. Ik noem de compensatie voor de gaswinning in Groningen, de energiecompensatie, de compensatie van de getroffenen door de watersnood in Limburg en Noord-Brabant en de compensatie van de toeslagenouders. Ook voor het Nederlandse slavernijverleden is compensatie gekomen in de vorm van een breed toegankelijk fonds om onder meer maatschappelijke initiatieven te subsidiëren.

De compensatie van de toeslagenouders laat zien dat het opzetten en bevredigend uitvoeren van een compensatieregeling niet bepaald eenvoudig is. Waar de commissie Donner aanvankelijk nog een relatief beperkte regeling voorstelde op grond waarvan een specifieke groep ouders een onverplichte tegemoetkoming zou moeten krijgen, heeft de politiek inmiddels gekozen voor een veelkoppig monster dat bestaat uit maar liefst dertien compensatieregelingen. Dit woud aan regelingen is te danken aan onze Tweede Kamer; niet alleen de toeslagenouders moesten worden gecompenseerd, maar ook hun kinderen, pleegkinderen en ex-partners. De totale verwachte kosten zijn inmiddels opgelopen tot 5,8 miljard euro en maar liefst 60.000 getroffenen hebben een beroep op de compensatieregelingen gedaan. In combinatie met de politieke keuze om maatwerk te leveren, is het dan ook niet verwonderlijk dat de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen, afgekort de UHT, inmiddels maar liefst 1500 personen sterk, er niet in slaagt om de aanvragen tijdig af te handelen. Dit leidt tot vele procedures bij de bestuursrechter waarin de UHT vrijwel zonder uitzondering tot het betalen van dwangsommen wordt veroordeeld. De verwachting is nu dat de laatste aanvragen in de tweede helft van 2025 zullen zijn afgewikkeld.

Het voorbeeld van de toeslagencompensatie laat dus helaas zien dat een goedbedoelde compensatieregeling zomaar kan ontaarden in een fijnmazige en al snel onuitvoerbare regeling op basis waarvan burgers weliswaar recht hebben op compensatie, maar daar heel lang op moeten wachten en daardoor steeds wanhopiger en gefrustreerder raken.

De compensatie van de Groningers voor de gaswinning laat ook een weinig rooskleurig beeld zien. Het oordeel van de parlementaire enquêtecommissie afgelopen februari was snoeihard: gebrekkige schadeafhandeling brengt schade toe aan Groningers. Het duurt eindeloos voordat de compensatie wordt uitgekeerd en de procedure om compensatie te verkrijgen wordt – tegen de bedoeling van de wetgever in – niet als ruimhartig ervaren. Integendeel: schademelders worden met wantrouwen bejegend en komen in een langdurig en complex schadeproces terecht. Bovendien kost het **uitvoeren** van de compensatie voor de gaswinningsschade bakken met geld: in 2021 stond tegenover elke uitgekeerde euro schadevergoeding maar liefst 74 cent aan uitvoeringskosten.

Kortom: veel compensatieregelingen ontaarden in een drama in drie bedrijven. Toch gaan er ongetwijfeld nog veel compensatieregelingen volgen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de boeren die compensatie eisen voor de gevolgen die zij ondervinden van de stikstofcrisis en burgers die in de toekomst zullen worden geconfronteerd met klimaatschade omdat zij onder de zeespiegel wonen.

Het feit dat Nederland zich lijkt te ontwikkelen tot een compensatiemaatschappij is best opvallend. Als gezegd: in dit land vormde lange tijd het adagium ‘een ieder draagt zijn eigen schade’ het uitgangspunt. De overheid benadrukt – ook nu nog – dat terughoudendheid moet worden betracht met het verstrekken van schadevergoeding voor de gevolgen van rampen en crises, al dan niet mede veroorzaakt door de overheid. De angst voor precedentwerking speelt daarin een belangrijke rol: burgers mogen niet van de overheid gaan verwachten dat deze hen uit elke benarde situatie gaat redden. Bovendien worden de compensaties door de overheid uiteindelijk door de belastingbetaler betaald.

Desondanks roept de overheid op grote schaal compensatieregelingen in het leven naar aanleiding van allerlei schadeveroorzakende gebeurtenissen, zonder dat daarvoor een duidelijke rechtsgrondslag valt aan te wijzen. Het gaat daarbij ook om schadegevallen waaraan de overheid part noch deel had of waarbij dat op zijn minst discutabel is. Burgers lijken steeds vaker te verwachten dat zij worden gecompenseerd wanneer zij worden geconfronteerd met tegenslagen. Dit past bij het verschijnsel van ‘risicocollectivering’: compensatie is het uitgangspunt en wordt omgeslagen over en gedragen door de gemeenschap.

Economen waarschuwen al enige tijd voor de gevaren van een compensatiemaatschappij. Zo betoogt Pieter Hasekamp, directeur van het Centraal Planbureau, dat structureel compenseren peperduur is en de economische dynamiek remt. Economen vinden dus iets van het verschijnsel de compensatiemaatschappij, maar hoe zit dat eigenlijk met de juristen?

Vandaag komt de vraag aan de orde hoe de staats- en bestuursrechtjurist deze compensatiemaatschappij en haar compensatieregelingen zou moeten waarderen in het licht van de beginselen en eisen van de democratische rechtsstaat.

In het vervolg van deze oratie ga ik in op de volgende drie vragen:

* Ten eerste: Waarom deelt de overheid compensaties uit?
* Ten tweede: Hoe zijn compensaties van de overheid juridisch te duiden en in hoeverre zijn zij wettelijk geregeld?
* En ten slotte: hoe moet de compensatiemaatschappij en de vele compensatieregelingen worden gewaardeerd in het licht van de beginselen en eisen van de democratische rechtsstaat, moet het anders en zo ja, hoe dan?

Deze oratie vormt slechts een aanzet voor de beantwoording van deze vragen. Ik kijk ernaar uit om de komende jaren hierover verder na te denken samen met collega’s binnen en buiten de UvA, promovendi en uiteraard ook onze studenten.

2. Waarom deelt de overheid regelmatig compensaties uit?

Voor het verstrekken van compensaties bestaan vaak verschillende aanleidingen. Ik onderscheid drie categorieën. In de eerste plaats de compensaties die worden verstrekt in gevallen waarin niet-menselijk handelen tot schade leidt, de zogenoemde *act of God*. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om schade ten gevolge van rampen, zoals de watersnood in Limburg en Noord-Brabant in juli 2021, die wordt vergoed op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen, de WTS. Ook de tegemoetkomingen die zijn uitgekeerd aan slachtoffers van de Q-koorts vallen in deze categorie.

De tweede categorie compensaties zijn de compensaties die worden verstrekt naar aanleiding van schade die (mede) is veroorzaakt door de *overheid*. Soms gaat het daarbij om situaties waarin de overheid onrechtmatig lijkt te hebben gehandeld, maar niet wil afwachten totdat een rechter uitspraak heeft gedaan over de aansprakelijkheid. In deze categorie valt bijvoorbeeld de 30.000,00 euro die is toegekend aan ouders die slachtoffer zijn geworden van de toeslagenaffaire. De overheid stelt daarnaast soms onverplichte nadeelcompensatieregelingen op in situaties waarin de oorzaak van de schade ligt in *weloverwogen, rechtmatig* overheidshandelen. In dat geval is weliswaar in beginsel een beroep op het égalitébeginsel mogelijk, maar de drempels om voor nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel in aanmerking te komen blijken in de praktijk hoog. Met het vaststellen van compensatieregelingen hoopt de overheid eindeloze juridische procedures te voorkomen. In deze categorie vallen ook de zogenoemde coulancebetalingen. In dat geval is de overheid niet aansprakelijk op grond van rechtmatige of onrechtmatige daad, maar heeft de overheid de schade wel (deels) veroorzaakt. Hieronder valt de tegemoetkoming die het kabinet wil verstrekken aan studenten die de basisbeurs zijn misgelopen.

Ten slotte, de derde categorie compensaties. Dat zijn de compensaties die worden verstrekt voor schade die wel door menselijk handelen is veroorzaakt, maar niet door de overheid. Denk hierbij aan de energiecompensatie en de compensaties die worden verstrekt op grond van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven.

Wat zijn nu de motieven voor de overheid om voor deze drie categorieën compensatieregelingen vast te stellen? Deze motieven zijn niet gemakkelijk te achterhalen. Soms zijn de motieven voor het vaststellen van een compensatieregeling neergelegd in de toelichting op een compensatieregeling, maar heel vaak ook niet. Ook spelen vaak meerdere motieven een rol. Welke motieven zijn er te onderscheiden?

In de eerste plaats stelt de overheid compensatieregelingen vast uit sociaal oogpunt. Zij wil, bijvoorbeeld met de energiecompensatie, voorkomen dat grote groepen burgers in financiële problemen komen.

Met andere compensatieregelingen toont de overheid haar solidariteit en medeleven of erkent zij het leed van slachtoffers. Denk hierbij aan de verschillende compensatieregelingen die zijn vastgesteld voor slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog en de compensaties die werden verstrekt aan de nabestaanden van oud-mijnwerkers die overleden aan silicose.

Bij compensatieregelingen die zijn opgesteld naar aanleiding van schade die (deels) door de overheid is veroorzaakt, zoals de coronasteun, speelt het voorkomen van eindeloze en kostbare juridische procedures tegen het schadeveroorzakend handelen zelf. Dit wordt ook wel het ‘smeerolie’-motief genoemd.

Soms beoogt de overheid met het vaststellen van compensatieregelingen wenselijk beleid gemakkelijker te realiseren. De verschillende regelingen die beogen de boeren te compenseren voor het feit dat zij minder stikstof mogen uitstoten vallen in deze categorie.

Bij een aantal compensatieregelingen speelt ook een economisch motief. De overheid wil de koopkracht van burgers in stand houden of economische ontwrichting voorkomen.

In sommige gevallen voelt de overheid de morele verplichting om een compensatieregeling vast te stellen. Een voorbeeld hiervan vormt de tegemoetkoming die zal worden verstrekt aan zorgmedewerkers die tijdens de coronapandemie long COVID hebben opgelopen. Ook de toeslagencompensatie kan in dit licht worden gezien: de overheid heeft meerdere keren gesteld dat de toeslagenouders ongekend onrecht is aangedaan dat gecompenseerd moet worden.

Met name in gevallen waarin de overheid zelf de schade deels heeft veroorzaakt speelt nog een ander motief, namelijk het herstellen van het vertrouwen in de overheid. Dit motief heeft onder meer een rol gespeeld bij de totstandkoming van de compensatieregeling voor eigenaren in Groningen die tussen 2013 en 2019 van de NAM een vergoeding hebben ontvangen voor schade door waardedaling van hun woning als gevolg van de gaswinning, terwijl zij volgens de berekeningen van het Instituut Mijnbouwschade Groningen voor een hogere schadevergoeding in aanmerking zouden zijn gekomen.

Ten slotte spelen bij vrijwel alle compensatieregelingen ook overwegingen van politieke opportuniteit. Het bieden van compensatie vormt voor bewindslieden soms de enige manier om politiek te overleven. In gevallen waarin politieke overwegingen de enige reden voor de compensatieregeling vormen, kan de compensatie niet anders worden gezien dan als het spreekwoordelijke doekje voor het bloeden.

3. Hoe zijn de compensaties van de overheid juridisch te duiden en in hoeverre zijn zij wettelijk geregeld?

De genoemde voorbeelden van compensaties door de overheid passen in juridische zin in de mal van de zogenoemde onverplichte tegemoetkoming. De onverplichte tegemoetkoming kent in Nederland geen wettelijke definitie. In de literatuur is op basis van de geanalyseerde tegemoetkomingenpraktijk wel tot een definitie van de onverplichte tegemoetkoming gekomen. Volgens Michiel Tjepkema is een onverplichte tegemoetkoming een financiële verstrekking die de overheid op onverplichte gronden aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon kan toekennen naar aanleiding van een schadeveroorzakende gebeurtenis. Aangenomen wordt dus dat voor de overheid geen aanwijsbare rechtsplicht bestaat om de tegemoetkoming te verstrekken. Dit ligt anders bij nadeelcompensatie en schadevergoeding uit hoofde van een onrechtmatige daad.

In de praktijk blijkt de grens tussen de onverplichte tegemoetkoming en andersoortige financiële verstrekkingen door de overheid, zoals de subsidie, niet eenvoudig te trekken. Zo zijn de bekendste coronasteunregelingen, de NOW en de TVL (ik noemde ze al), vormgegeven als een subsidieregeling. Bestudering van deze regelingen leert echter dat zij vooral gericht zijn op compensatie van ondernemers voor de door de coronacrisis geleden schade en niet zozeer op het stimuleren van door de overheid wenselijk geachte activiteiten. En dit laatste is nu net één van de beslissende elementen uit de subsidiedefinitie. Kortom, de scheidslijn tussen de onverplichte tegemoetkomingen en andersoortige financiële verstrekkingen door de overheid is vaak flinterdun, wat tot gevolg heeft dat de overheid voor die rechtsvorm kan kiezen die haar het best uitkomt.

Veel compensaties worden uitgekeerd op grond van een *ad hoc* regeling zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Andere onverplichte tegemoetkomingsregelingen zijn wel gebaseerd op een bijzondere wet in formele zin. Bekende voorbeelden zijn de al genoemde WTS, de Wet schadefonds geweldsmisdrijven en sinds kort ook de Wet hersteloperatie toeslagen, hoewel deze laatste wet eerder een berucht voorbeeld is.

Voor het verstrekken van onverplichte tegemoetkomingen bestaat in Nederland echter geen *algemene* wettelijke regeling, vergelijkbaar met de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht. Ook ontbreken generieke uitgangspunten op grond waarvan de overheid een onverplichte tegemoetkoming kan of moet toekennen. De gedachte van de Nederlandse overheid is immers dat met het verstrekken van onverplichte tegemoetkomingen zeer terughoudend moet worden omgegaan en dat – in geval van rampen en zware ongevallen – alleen wordt gecompenseerd indien de WTS daarvoor een grondslag biedt.

Ook de Afdeling advisering van de Raad van State laat zich steevast kritisch uit over de tegemoetkomingsregelingen die aan haar zijn voorgelegd. Volgens de Afdeling advisering dient een onverplichte tegemoetkoming beperkt te blijven tot bijzondere gevallen, mede met het oog op het voorkomen van precedentwerking. Wanneer de onverplichte tegemoetkoming in een algemene wettelijke regeling zou worden neergelegd, raakt het uitzonderlijke karakter van zo’n tegemoetkoming wel heel erg op de achtergrond.

Nu ik ben ingegaan op de aanleidingen en motieven voor het opstellen van compensatieregelingen en op de juridische kwalificatie van compensaties door de overheid, is het hoog tijd voor de volgende vraag: hoe moeten de compensatiemaatschappij en de vele compensatieregelingen worden gewaardeerd in het licht van de beginselen en eisen van de democratische rechtsstaat, moet het anders en, zo ja, hoe dan?

4. De compensatiemaatschappij in het licht van de beginselen en eisen van de democratische rechtsstaat: moet het anders?

Over deze vraag is de afgelopen jaren al het nodige gezegd en geschreven. Juristen, waaronder Michiel Tjepkema, hebben vooral gewaarschuwd voor ondoorzichtig en ongeregeld bestuur dat ontstaat bij het vaststellen van allerlei ad hoc compensatieregelingen. Een algemeen wettelijk kader voor compensatieregelingen ontbreekt immers.

Dit leidt tot spanning met de beginselen van de democratische rechtsstaat en de daaruit voorvloeiende eisen. In de eerste plaats verschillen compensatieregelingen van elkaar zonder dat daar een afdoende verklaring voor bestaat. Zo verkregen getroffenen van de vuurwerkramp Enschede bij functionele invaliditeit in 2002 een percentage van de vaste som van 120.000 euro en de slachtoffers van de nieuwjaarsbrand in Volendam een jaar later, bij functionele invaliditeit een percentage van de vaste som van 150.000 euro. Hoezo ontvangt een meerderjarig kind van een ouder die is getroffen door de toeslagenaffaire 10.000 euro, terwijl slachtoffers van geweld in de jeugdzorg het moeten doen met 5.000 euro? En waarom ontvangen nabestaanden van Q-koorts-patiënten ten hoogste 15.000 euro, terwijl aan nabestaanden van werknemers van Defensie die met Chroom-6 in aanraking zijn gekomen iets meer dan 8000 euro wordt uitgekeerd?

Het resultaat is in de laatste gevallen immers hetzelfde: je moet zonder je partner verder.

De genoemde verschillen staan op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel (waarom ontvangt de ene door min of meer vergelijkbaar leed getroffen burger meer dan de andere zonder redelijke rechtvaardigingsgrond?) en het rechtszekerheidsbeginsel (op hoeveel compensatie van de overheid kan de door leed getroffen burger rekenen?). Zoals Roel Schutgens in zijn preadvies voor de Vereniging voor Burgerlijk Recht terecht opmerkt kunnen gemakkelijk zichtbare maar moeilijk te verklaren verschillen de onderlinge maatschappelijke solidariteit ondergraven.

Het ontbreken van een algemene wettelijke regeling zorgt er verder voor dat de overheid oneigenlijk andere rechtsgrondslagen inzet waarvoor **wél** een wettelijk kader geldt. Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij coronasteunmaatregelen die zijn vormgegeven als een subsidieregeling, maar meer het karakter hebben van een compensatie voor geleden schade. Dit leidt ertoe dat in de bijzondere subsidieregelingen regels worden neergelegd die op gespannen voet staan met de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht of daarmee zelfs in strijd zijn. De subsidietitel van de Awb is nu eenmaal niet geschreven voor het verstrekken van compensaties. Het risico is dat de subsidietitel van de Awb steeds meer wordt opgerekt met het oog op financiële verstrekkingen door de overheid waarvoor de subsidietitel niet is bedoeld. Dit staat op gespannen voet met de eis van wetmatigheid van bestuur.

In de derde plaats, maar zeker niet de minst belangrijke, is de consequentie van het ontbreken van een algemene wettelijke regeling dat compensatieregelingen vaak zijn neergelegd in zogenoemd buitenwettelijk begunstigend beleid. Dit heeft tot gevolg dat de bestuursrechter tot nu toe slechts toetst of dit buitenwettelijk begunstigend beleid consistent wordt toegepast en of strijd bestaat met fundamentele rechten. Het heeft voor de burger in de praktijk nauwelijks zin om tegen besluiten die zijn gebaseerd op buitenwettelijk begunstigend beleid te procederen. Consistent onrechtmatig beleid is immers ook consistent beleid.

Deze summiere rechterlijke toetsing roept vragen op in het licht van de eis van effectieve rechtsbescherming. Overigens blijkt gelukkig uit een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat ook de Afdeling zich ongemakkelijk voelt bij deze wijze van toetsing.

Het ontbreken van een algemeen wettelijk kader staat ten slotte ook op gespannen voet met het beginsel van de dienende overheid. Uit dit beginsel volgt onder meer dat compensatieregelingen zo moeten worden vormgegeven dat zij uitvoerbaar zijn, dat burgers snel worden geholpen en dat publiek geld niet onnodig wordt verspild, maar doelmatig en doeltreffend wordt uitgegeven. Met de toeslagencompensatie in het achterhoofd is het niet lastig te bedenken dat het voldoen aan deze eisen makkelijker is gezegd dan gedaan.

Het mag weinig verrassend heten dat onder meer door Willemien den Ouden, Michiel Tjepkema en Sjoerd Zijlstra ervoor is gepleit om het verstrekken van compensaties wettelijk te regelen. Vandaag onderstreep ik die oproep: het is tijd om de “onverplichte tegemoetkoming” niet langer als de uitzondering te zien, maar te beschouwen als een volwaardig overheidsinstrument.

En daarbij past een wettelijke regeling.

Een wettelijke regeling is ook nodig omdat de gedachte dat de overheid alleen tot het bieden van compensatie overgaat wanneer zij aansprakelijk is uit onrechtmatige dan wel rechtmatige daad, niet langer aansluit bij de compensatiepraktijk. Die praktijk vraagt immers om ruimhartige compensatie, terwijl de criteria die gelden voor het toekennen van schadevergoeding op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek en het égalitébeginsel daarvoor niet geschikt zijn. Het blijkt juist vaak een lastige route voor burgers om hun schade op de overheid of op een derde partij te verhalen.

5. Naar een wettelijke regeling over compensaties door de overheid

Het voordeel van een wettelijke regeling is in de eerste plaats dat wordt voorkomen dat compensatieregelingen in de vorm van een subsidieregeling worden gewrongen. In de praktijk zien we namelijk dat de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht niet goed past. Zo is de verplichting dat een bedrijf dat een subsidie ontvangt geen bonussen mag uitkeren op grond van de subsidietitel al snel niet toegestaan, terwijl ik me kan voorstellen dat zo’n verplichting juist wel goed past wanneer tijdens de coronacrisis aan een bedrijf compensatie is verstrekt om een faillissement te voorkomen. Ook was het bij de coronasubsidieregelingen mogelijk dat de subsidie hoger werd vastgesteld dan de subsidieverlening, terwijl dit op grond van de subsidietitel strikt genomen niet is toegestaan.

In de tweede plaats heeft een wettelijke regeling tot gevolg dat compensatieregelingen niet langer hoeven te worden aangemerkt als buitenwettelijk begunstigend beleid. Dit zou ertoe leiden dat de bestuursrechter volwaardige rechtsbescherming kan bieden en niet volstaat met de onbevredigende toetsing of het beleid consistent is toegepast.

Ten slotte kan goed worden doordacht hoe een compensatieregeling op hoofdlijnen eruit zou moeten zien. We hebben inmiddels immers genoeg ervaring opgedaan 😉. Daarbij zou met name op zoek moeten worden gegaan naar een balans tussen uitvoerbaarheid, snelheid, de menselijke maat, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Sta mij toe alvast een voorzet voor een wettelijke regeling te doen. U zit hier nu toch 😉.

In de eerste plaats verdient het aanbeveling om in een algemene wettelijke regeling een afzonderlijk uitvoeringsinstituut aan te wijzen dat in Nederland wordt belast met het verstrekken van alle compensaties. Daarmee wordt ervoor gezorgd dat de benodigde capaciteit om compensatieregelingen uit te voeren beschikbaar is en burgers niet jarenlang op compensatie hoeven te wachten. In de tweede plaats zou in de algemene wettelijke regeling moeten worden vastgelegd welke compensatie passend is bij de schadeoorzaak waarvoor wordt gecompenseerd. Daarmee kan een einde worden gemaakt aan niet te verklaren verschillen tussen de hoogte van compensaties voor soortgelijke schadeoorzaken.

Om in de toekomst te voorkomen dat 1 euro aan schadevergoeding gepaard gaat met 74 cent aan uitvoeringskosten, zou bovendien zoveel mogelijk standaardisatie moeten plaatsvinden. Dit betekent wel dat de gedachte dat een compensatie zoveel mogelijk de werkelijke schade moet vergoeden, moet worden losgelaten. Juist een koppeling tussen de compensatie en de werkelijke schade leidt ertoe dat burgers eindeloos op hun compensatie moeten wachten. Bij de compensatie voor de gaswinning in Groningen werkt de maatwerk-compensatie bovendien jaloezie in de hand want: “waarom krijgt de buurvrouw meer dan ik?”. Uiteindelijk blijken de Groningers het meest tevreden over de vaste vergoeding van 5.000euro die standaard kan worden verkregen voor kleine schades. Wanneer een burger meer schadevergoeding wil dan de gestandaardiseerde bedragen dan dient dat te verlopen via het reguliere aansprakelijkheidsrecht.

Maar… het vaststellen van een wettelijke regeling waarin de hoofdlijnen van een compensatieregeling worden vastgelegd is niet voldoende om te voldoen aan de beginselen en eisen van de democratische rechtsstaat. De beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid eisen ook – en dat is niet onomstreden – dat in wetgeving wordt vastgelegd in *welke* situaties de overheid compensaties verstrekt. Daarmee wordt voorkomen dat de vraag of een burger al dan niet wordt gecompenseerd voor het leed dat hem trof afhankelijk wordt van het antwoord op de vraag of het lukt om de aandacht van een politicus of journalist te trekken.

Het uitgangspunt van staats- en bestuursrechtjuristen is tot nu toe geweest dat het niet mogelijk is om in wetgeving vast te leggen in welke situaties de overheid compenseert. Volgens hen staat het de overheid vrij ervoor te kiezen bepaalde schade wel door middel van een onverplichte tegemoetkoming te compenseren, en andere niet, vergelijkbaar met de keuze om al dan niet te subsidiëren. Het gaat immers om een *onverplichte* tegemoetkoming.

Naar mijn mening moet dit standpunt worden heroverwogen. Uit de compensatiepraktijk blijkt immers dat de overheid zich in heel veel gevallen wél verplicht voelt om compensaties te verstrekken, los van de vraag of de overheid ook aansprakelijk is op grond van onrechtmatige of rechtmatige daad. Om te voorkomen dat de keuze om al dan niet compensatie te bieden wordt bepaald door de politieke waan van de dag, zouden wij als staats- en bestuursrechtjuristen in de beginselen en eisen van de democratische rechtsstaat op zoek moeten naar een legitimatie voor een verplichting tot het verstrekken van compensaties door de overheid. En niet, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State, moeten blijven benadrukken dat het bij compensatie om een uitzondering gaat en precedentwerking moet worden voorkomen.

De legitimatie van een plicht tot compenseren kan naar mijn idee worden gevonden in het al genoemde beginsel van de dienende overheid. Dit beginsel betekent volgens Michiel Scheltema dat de overheid zich moet richten op het zo goed mogelijk bevorderen van het belang van de leden van de samenleving. Uit dit beginsel kan de eis worden afgeleid dat de burger in bepaalde gevallen erop moet kunnen vertrouwen dat de overheid hem te hulp schiet wanneer hem buiten zijn schuld leed overkomt, zeker als dat leed deels door de overheid wordt veroorzaakt.

Kortom, uit het beginsel van de dienende overheid en de daaruit voortvloeiende eisen kan worden afgeleid dat de overheid in sommige gevallen verplicht is om in ieder geval deels te compenseren. En die gevallen zouden in een algemene wet moeten worden neergelegd. Ik denk in de eerste plaats aan schade door natuurrampen en schade door geweldsmisdrijven. Hiervoor bestaat immers al een wettelijke regeling. Daaraan zouden kunnen worden toegevoegd:

* schade door toedoen van de overheid – zoals het ten onrechte vaststellen van harde wetgeving dan wel een spijkerharde uitvoering van wetgeving – ,
* schade waarvoor op grond van een morele verplichting rechtsherstel wordt geboden,
* schade die leidt tot economische ontwrichting en
* schade ten gevolge van gevaarlijke arbeids- en leefomstandigheden.

Of deze schadeoorzaken in het concrete geval daadwerkelijk moeten leiden tot een compensatieregeling, zou moeten worden beoordeeld aan de hand van de wegingsfactoren die zijn neergelegd in de in 2014 door het ministerie van Justitie en Veiligheid vastgestelde handreiking Onverplichte tegemoetkoming die overigens niet is gepubliceerd. Het gaat daarbij achtereenvolgens om het aandeel van de Staat in het ontstaan van de schadeveroorzakende gebeurtenis, de behoorlijkheid van het optreden van de Staat in het vervolg op die gebeurtenis, de voorzienbaarheid van de schadeveroorzakende gebeurtenis, de schrijnendheid van de situatie, de maatschappelijke ontwrichting en maatschappelijke onrust en de eigen rol van de gedupeerde. Ook kan in een wettelijke regeling worden neergelegd dat geen schade wordt gecompenseerd die redelijkerwijs verzekerbaar is.

Nu hoor ik sommigen van u denken: een wettelijke regeling waarin ook nog wordt neergelegd in welke gevallen de overheid compenseert? Dan is de geest uit de fles. Het zal leiden tot nog meer compensatieregelingen die vanuit de schatkist worden bekostigd.

Realiteit is echter dat overheden ook zonder algemene wettelijke regeling heel veel compensatieregelingen optuigen die ook heel veel publiek geld kosten. Het gaat hier echt niet om een compensatiegeitenpaadje, maar om een compensatiesnelweg. De door de Afdeling advisering zo gevreesde precedentwerking is dus al werkelijkheid geworden. Het lijkt mij daarom verstandig om het verstrekken van compensaties netjes wettelijk te regelen. Een wettelijke regeling betekent bovendien niet **per definitie** dat het compenseren ons ook meer geld gaat kosten.

Een algemene wettelijke regeling over compensaties zou laten zien dat wij in Nederland het bij de beginselen en eisen van de democratische rechtsstaat vinden passen dat de overheid de burger in bepaalde gevallen compenseert voor het leed dat de burger treft en dat wij dat ook in wetgeving willen vastleggen. Hopelijk draagt doordachte compensatiewetgeving bij aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Zowel de compensatie voor de gaswinning in Groningen als de toeslagencompensatie, met recht drama’s in drie bedrijven, laten zien dat dit herstel heel hard nodig is! Als er eenmaal een algemene wettelijke regeling bestaat, hebben we alleen nog politici nodig die zich daadwerkelijk aan die wet zullen houden en niet opnieuw buitenwettelijke regelingen in het leven zullen roepen. Dat wordt, zo vrees ik, nog de grootste uitdaging.

6. Dankwoord

*Mijnheer de Rector Magnificus,   
Mijnheer de decaan,   
Beste collega’s, familie en vrienden,*

Het is tijd om af te ronden met de gebruikelijke dankwoorden.

Om te beginnen bedank ik het College van Bestuur, de decaan en de benoemingsadviescommissie voor het in mij gestelde vertrouwen. In deze benoemingsadviescommissie zat ook Ben Schueler, een van mijn voorgangers op deze leerstoel, die helaas aan het begin van dit jaar onverwacht overleed. Wat is het verdrietig dat we hem ook vandaag moeten missen.

Verder bedank ik Leonard Besselink. Hij maakte mij snel wegwijs in de faculteit en gunde mij bovendien al snel het voorzitterschap van de afdeling Publiekrecht 😉. Ook veel dank aan mijn collega’s van de rechtenfaculteit; dankzij jullie is de UvA een fijne werkomgeving.

Dan de sectie Staats- en bestuursrecht aan de UvA. Ik ben ontzettend blij om iedere dag met zo’n enthousiaste en betrokken groep docenten en onderzoekers samen te werken! Jerfi: ook jij mag niet in mijn dankwoord ontbreken. Ik kijk ernaar uit om samen met jou het staats- en bestuursrecht aan de UvA toonaangevend op de kaart te zetten. Deze dubbeloratie is daarvan slechts het begin!

Een bijzonder woord van dank aan mijn promovendi: Louise Verboeket, Veerle van Waarde, Demy Jongkind, Chantal van Mil en Elsemarie Adriaanse. Jullie houden mij scherp en geven mij ongezouten feedback 😉.

Beste studenten. De afgelopen jaren heb ik met veel plezier aan jullie lesgegeven en ik hoop dat de komende jaren nog heel vaak te mogen doen, en dan ook heel graag live en niet via Zoom 😉.

Een afzonderlijk woord van dank aan de dames die zich bezighouden met het publieke geld. Elke twee weken bespreken we de recente ontwikkelingen binnen het financieel bestuursrecht. Dat is niet alleen ontzettend leerzaam, maar ook heel gezellig!

Het liefst zou ik natuurlijk nog heel veel mensen afzonderlijk noemen, maar daar is geen tijd voor bij een dubbeloratie. Een uitzondering maak ik voor mijn promotor Willemien den Ouden. Ik heb van jou zoveel geleerd en ben dankbaar dat jij ooit bedacht dat ik wel een proefschrift zou kunnen schrijven.

Verder zie ik veel vrienden en familie in de zaal, waaronder mijn ouders, broer en zus. Ook het afgelopen jaar heb ik jullie weer schandalig verwaarloosd, maar ooit gaat het me hopelijk lukken om werk en privé in balans te krijgen!

Ten slotte: lieve Hilco, Anne-Sophie, Marie-Helene, Eva-Julie en Ella-Noor. Zonder jullie steun en afleiding stond ik hier niet. Ik voel mij zeer gezegend met jullie!

Ik heb gezegd.