

TBR 2021/144

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 3-11-2021, No. 202007110/1/A2, [ECLI:NL:RVS:2021:240](#)

2 (Planschade Zundert)

(Mr. C.H.M. van Altena, mr. J.E.M. Polak en mr. B.P.M. van Ravels)

Wro: art. 6.1, art. 6.2, art. 6.3 ; Ow: art. 15.7 lid 1

Planschade. Normaal maatschappelijk risico:

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

Overwegingen

Achtergrond

1. Appellanten) zijn eigenaar van een woning aan de (locatie) in Rijsbergen. Zij hebben het college verzocht om een tegemoetkoming in de planschade die zij in de vorm van waardevermindering van die woning hebben geleden als gevolg van, voor zover thans nog van belang, de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 'Wonen Werken Waterman' (hierna: het nieuwe bestemmingsplan) op 30 januari 2014. Met dit plan is aan drie zijden van hun perceel woningbouw mogelijk gemaakt.

2. Bij besluit van 19 juni 2018 heeft het college op basis van een advies van Thorbecke aan (appellanten) een tegemoetkoming in planschade van € 4.450,00 toegekend. Het hiertegen door hen gemaakte bezwaar heeft het college bij besluit van 21 mei 2019 ongegrond verklaard. Hiertegen hebben (appellanten) beroep ingesteld.

3. De rechtbank heeft in de verschillende visies van partijen aanleiding gezien om de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) te benoemen als deskundige. De STAB heeft op 26 mei 2020 een verslag uitgebracht. Daarin is geconcludeerd dat (appellanten) als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan in een planologisch nadelige situatie zijn komen te verkeren. Dit plan heeft geleid tot een gebruiksintensivering van de gronden aan drie zijden van hun woning en tot een verandering van het karakter van de omgeving.

Vervolgens heeft taxateur drs. K.F.J.P. de Bont ten behoeve van de advisering door de STAB op 7 mei 2020 een taxatie opgesteld. De waarde van de onroerende zaak voorafgaand aan de planologische wijziging is getaxeerd op een bedrag van € 470.000,00. De waarde na de planologische wijziging is vastgesteld op een bedrag van € 410.000,000. De inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan heeft daarmee geleid tot een waardedaling van € 60.000,00.

Volgens het verslag is 50 procent van deze schade voorzienbaar en komt daarmee niet voor vergoeding in aanmerking. Verder is het normale maatschappelijke risico, dat wil zeggen het deel van de schade dat redelijkerwijs ten laste van de aanvrager moet blijven, vastgesteld op 4 procent van de waarde van de

onroerende zaak voorafgaand aan de inwerkingtreding van het plan. De aan (appellanten) uit te keren tegemoetkoming in planschade bedraagt daarmee volgens het verslag € 11.200,00.

Aangevallen uitspraak

4. Naar het oordeel van de rechtbank bestaat er geen aanleiding om aan de juistheid van het verslag of het taxatierapport te twijfelen. In hoger beroep bestrijden (appellanten) dit oordeel van de rechtbank voor wat betreft de voorzienbaarheid, de taxatie en het gehanteerde percentage voor het vaststellen van het normale maatschappelijke risico.

Het hoger beroep

Actieve risicoaanvaarding

5. Appellantenbetwisten het oordeel van de rechtbank dat de STAB de planologische wijziging voor 50 procent voorzienbaar heeft kunnen achten. Bovendien heeft de rechtbank het verslag van de STAB op het punt van de voorzienbaarheid ten onrechte als een deskundigenoordeel getoetst. (appellanten) betogen dat op basis van de inrichtingsschets, zoals opgenomen in de plantoelichting van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein' dat gold op het moment dat zij hun woning kochten, zij alleen woningbouw aan de noordwestzijde van hun perceel hoefden te verwachten en dat zij op grond daarvan er van uit mochten gaan dat een groot deel van het gebied vrij zou blijven van bebouwing. Slechts een klein deel van de schade wordt veroorzaakt door de woningbouw aan de noordwestzijde, zodat het gehanteerde percentage van 50 procent volgens (appellanten) te hoog is. Bovendien is de voorzienbaarheid volgens hen doorbroken met het bestemmingsplan 'Waterman' uit 2000. Daarbij wijzen zij op de uitspraak van de Afdeling van 1 november 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2928](#). Ten slotte heeft Thorbecke in diens advisering aan het college slechts een voorzienbaarheidspercentage van 15 procent gehanteerd. De STAB heeft volgens (appellanten) niet gemotiveerd op grond van welke argumenten daarvan is afgeweken.

5.1. In artikel 6.3, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is bepaald dat burgemeester en wethouders bij hun beslissing op de aanvraag met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade in ieder geval de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak betrekken.

5.2. De voorzienbaarheid van een planologische wijziging moet beoordeeld worden aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing, bijvoorbeeld op het moment 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 moet rekening worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft.

Indien de planschade voorzienbaar is, blijft deze voor rekening van de koper, omdat hij in dat geval wordt geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling op het moment van de aankoop van de onroerende zaak te hebben aanvaard. Zie de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#), overweging 5.23 en 5.24.

5.3. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, dient de bestuursrechter het antwoord op de vraag of de planologische verandering ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak voor de aanvrager voorzienbaar was zonder terughoudendheid te toetsen. Voor het geven van een antwoord op deze vraag, is in beginsel geen specialistische kennis of ervaring vereist, waarover slechts een deskundige beschikt (zie de overzichtsuitspraak

onder 8.9). Dit leidt er echter niet toe dat het betoog slaagt, omdat de STAB de planologische wijziging terecht voor 50 procent voorzienbaar heeft geacht. Wat betreft de gronden ten noorden van het perceel van (appellanten) wijzen zij er op zichzelf terecht op dat op deze gronden in de inrichtingsschets, die is opgenomen in de plantoelichting van het bestemmingsplan 'Buitengebied' en waarmee een doorkijk is gegeven naar de invulling van het toekomstige woongebied, geen woningbouw is voorzien maar dat daar groen is ingetekend. Op de plankaart van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein', dat gold ten tijde van de investeringsbeslissing, was aan deze gronden evenwel de bestemming "Agrarisch gebied/toekomstig woongebied" toegekend, waarmee het gebied is aangewezen als toekomstige woningbouwlocatie. Een redelijk denkend en handelend koper had er op basis hiervan, uitgaande van de meest ongunstige uitwerking van het concrete beleidsvoornemen, rekening mee moeten houden dat woningbouw ook gerealiseerd zou kunnen gaan worden op de gronden waarop in de inrichtingsschets groen is ingetekend. Voor het oordeel dat dit beleidsvoornemen ten tijde van de aankoop van de percelen door (appellanten) niet meer gold bestaat geen aanleiding, omdat het niet inwerkingtreden van het bestemmingsplan 'Waterman', waarop zij wijzen, tot gevolg heeft gehad dat de bestemming "Agrarisch gebied/toekomstig woongebied", op grond waarvan de woningbouw voorzienbaar was, voor het gebied is blijven gelden en ten tijde van de investeringsbeslissing nog steeds gold, wat er ook zij van de reden dat dit plan uiteindelijk niet tot stand is gekomen. Daarmee verschilt deze situatie dan ook van de situatie zoals aan de orde in de uitspraak van 1 november 2017 waarop (appellanten) wijzen.

Op de gronden direct grenzend aan het perceel van (appellanten) aan de westzijde, zijn de woningen in het nieuwe bestemmingsplan voorzien op een kleinere afstand van hun perceel dan voorzien in het beleidsvoornemen. Uit het verslag volgt dat de STAB dit aspect bij de beoordeling van de voorzienbaarheid van de planologische wijziging heeft betrokken. Dit heeft er, samen met de intensieve wijze van verkaveling, toe geleid dat de schade volgens de STAB niet voor twee derde maar voor 50 procent voorzienbaar was, welke redenering de Afdeling tot de hare maakt. Dat Thorbecke en de STAB beide tot een andere conclusie komen, maakt voorts niet dat de conclusie van de STAB niet gevolgd kan worden, alleen al omdat het in het rapport van Thorbecke gehanteerde percentage niet is gemotiveerd.

Het betoog slaagt niet.

Taxatie

6. Appellanten bestrijden verder het aan het oordeel van de rechtbank ten grondslag gelegde taxatierapport. Zij betwisten de in het taxatierapport vastgestelde waardedaling. Ter onderbouwing daarvan wijzen zij op de waarde van hun woning die in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: WOZ) is vastgesteld. In die procedure is de waarde van de woning als gevolg van de gewijzigde omgeving met € 51.000,00 naar beneden bijgesteld. Bovendien verschilt de in het kader van de WOZ vastgestelde waarde € 83.000,00 met de in het taxatierapport vastgestelde waarde.

6.1. In het taxatierapport heeft taxateur De Bont de waarde van de woning van (appellanten) voorafgaand en na de planologische wijziging vastgesteld op basis van hetgeen maximaal op grond van het oude planologische regime kon worden gerealiseerd en de voor hen meest ongunstige uitwerking van het nieuwe planologische regime. Als peildatum geldt daarbij 30 januari 2014. De waarde van de woning is vastgesteld op basis van een eigen inspectie van de woning, de marktinformatie op de waardepeildatum en een analyse van vergelijkbare transacties. Op basis daarvan heeft De Bont de waarde van de woning voorafgaand aan de planologische

wijziging vastgesteld op een bedrag van € 470.000,00 en na de planologische wijziging op € 410.000,00.

6.2. Het betoog van (appellanten) biedt geen grond voor het oordeel dat de taxatie onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of onvoldoende is gemotiveerd. In het rapport is op inzichtelijke wijze uiteengezet op welke wijze de waarden zijn vastgesteld. Weliswaar is de WOZ-waarde waarop (appellanten) wijzen beduidend lager dan de waarde van de woning na de planologische wijziging die De Bont heeft vastgesteld, maar uit de door hen overgelegde gegevens volgt dat de waardedaling die in het kader van de WOZ is vastgesteld als gevolg van de gewijzigde ligging van hun woning nagenoeg overeenkomt met de door De Bont vastgestelde waardedaling van € 60.000. De rechtbank heeft daarom terecht geen aanleiding gezien om aan de juistheid van het taxatierapport te twijfelen, zodat het betoog niet slaagt.

Het normale maatschappelijke risico

7. Het hoger beroep van (appellanten) ziet verder op de toegepaste drempel van 4 procent vanwege het normale maatschappelijke risico. Voordat dit betoog inhoudelijk wordt beoordeeld, ziet de Afdeling, gelet op de in de rechtspraak levende behoefte daaraan, aanleiding een overzicht op hoofdlijnen te geven van haar oordelen over de toepassing van het normale maatschappelijke risico zoals opgenomen in artikel 6.2 van de Wro. Daarbij gaat het in het bijzonder om haar oordelen in gevallen waarin is verzocht om tegemoetkoming in planschade als gevolg van een wijziging van het planologische regime van percelen van een derde (de zogenoemde indirecte planschade). Het overzicht pretendeert geen volledigheid, maar bevat een weergave van eerder in de jurisprudentie neergelegde oordelen. Hiermee wordt in zoverre voortgebouwd op het overzicht dat is gegeven in de overzichtsuitpraak van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#).

wettelijk kader

7.1. In artikel 6.2, eerste lid, van de Wro is bepaald dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager blijft.

7.2. In het tweede lid is bepaald dat in ieder geval voor rekening van de aanvrager blijft:

- a. van schade in de vorm van een inkomensderving: een gedeelte gelijk aan twee procent van het inkomen onmiddellijk voor het ontstaan van de schade;
- b. van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, tenzij de vermindering het gevolg is van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond, of van op de onroerende zaak betrekking hebbende regels als bedoeld in artikel 3.1.

7.3. De drempel van 2 procent is een minimumforfait dat geldt bij indirecte planschade in de vorm van waardevermindering of inkomensderving, ongeacht de vraag of de schadeveroorzakende planologische maatregel als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt (uitspraak van 1 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2071](#)).

7.4. Artikel 6.2, tweede lid, van de Wro is een dwingendrechtelijke bepaling. Een bestuursorgaan heeft niet de vrijheid om het minimumforfait niet toe te passen (uitspraak van 27 juni 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW9537](#)).

7.5. Er is geen grond voor het oordeel dat de toepassing van artikel 6.2, tweede lid, van de Wro in het algemeen in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (uitspraak van 12 juni 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA2858](#)).

toetsing door de bestuursrechter

7.6. De vaststelling van de omvang van het normale maatschappelijke risico is in de eerste plaats aan het bestuursorgaan, dat daarbij beoordelingsruimte toekomt (uitspraak van 24 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4668](#)).

7.7. Het bestuursorgaan dient deze vaststelling naar behoren te motiveren. Indien de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, toetst de rechter deze motivering en kan hij, indien de gegeven motivering niet volstaat, in het kader van de definitieve beslechting van het geschil op grond van artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) de omvang van het normale maatschappelijke risico zelf vaststellen door in een concreet geval zelf te bepalen welke drempel of korting redelijk is, met inachtneming van het bepaalde in het tweede lid van artikel 6.2 van de Wro (uitspraak van 21 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2502](#)).

motivering van het normale maatschappelijke risico

7.8. Artikel 6.2, eerste lid, van de Wro heeft zelfstandige betekenis. Niet mag worden volstaan met een beoordeling of bijzondere omstandigheden zijn gebleken op grond waarvan een groter deel dan 2 procent van de waarde van de onroerende zaak als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro voor rekening van de aanvrager blijft (uitspraak van 5 september 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX6492](#)).

7.9. Het bestuursorgaan dient de beantwoording van de vraag of de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt naar behoren te motiveren. Het is in beginsel met het oog op de uniformiteit en de voorspelbaarheid van de eventuele tegemoetkoming in schade aanvaardbaar dat het bestuursorgaan ten aanzien van het normale maatschappelijke risico of normaal ondernemersrisico werkt met een vaste drempel. Dat komt de rechtszekerheid ten goede, aangezien de vraag of schade buiten het normale maatschappelijke risico of normaal ondernemersrisico valt daarmee eenvoudig kan worden beantwoord. Het bestuursorgaan zal, als daartoe op grond van de door de benadeelde verschaftte gegevens aanleiding bestaat, moeten beoordelen of deze drempel ook onverkort toepassing kan vinden in de omstandigheden van het geval (uitspraak van 1 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2071](#)).

7.10. Naarmate een bestuursorgaan een hoger percentage als normaal maatschappelijk risico als drempel hanteert dan wel op een tegemoetkoming in mindering brengt, geldt dat er zwaardere eisen aan de motivering worden gesteld (uitspraak van 1 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2071](#)).

Artikel 6.2, eerste lid: toetsingsmaatstaf

7.11. De vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval (uitspraak van 29 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV7254](#)).

Vaststellen drempel

7.12. Voor het antwoord op de vraag of schade binnen het normale maatschappelijke risico valt, is onder meer van belang of de desbetreffende planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd, waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die zin dat die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkeling zich zou voordoen (uitspraak van 29 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV7254](#)).

De omstandigheid dat een bepaalde planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling is aan te merken, betekent op zichzelf nog niet dat deze planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag (uitspraak van 29 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3851](#)). Of sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling, wordt namelijk los van de omstandigheden van het geval beoordeeld. Of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag wordt beoordeeld met inachtneming van de omstandigheden van het geval.

7.13. Bij de beantwoording van de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, komt in ieder geval betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past (uitspraak van 13 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:986](#)).

7.14. Bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern, waarbij die woningbouw in de lijn der verwachtingen lag, is een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak, in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, substantieel, maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten. Dit betekent dat een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak in deze categorie gevallen in beginsel tot het normale maatschappelijke risico van de aanvrager behoort (uitspraak van 2 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:530](#)).

7.15. De Afdeling zal voor het bepalen voor de hoogte van de drempel de volgende handvatten geven. Indien de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past, mag het bestuursorgaan een drempel van 5 procent van de waarde van de onroerende zaak toepassen. Indien aan één van beide indicatoren maar voor een deel wordt voldaan, is het hanteren van een drempel van 4 procent in beginsel aangewezen. Indien aan één van beide indicatoren in zijn geheel niet wordt voldaan of indien aan beide indicatoren deels wordt voldaan, is het hanteren van een drempel van 3 procent in beginsel aangewezen. Indien slechts aan één van beide indicatoren voor een deel wordt voldaan, of indien aan beide indicatoren in het geheel niet wordt voldaan, is in beginsel het toepassen van het minimumforfait van 2 procent, zoals bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro aangewezen.

andere omstandigheden

7.16. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel. De afstand is alleen relevant bij het beantwoorden van de vraag of de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving past en/of past binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid. Aan die afstand komt geen zelfstandige betekenis toe omdat de omvang van de waardevermindering van onroerende zaken wordt bepaald door de afstand van de onroerende zaak tot de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden, zodat het ervoor dient te worden gehouden dat die afstand al in de waardevermindering van de onroerende zaak is verdisconteerd (uitspraak van de Afdeling van 8 augustus 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2620](#), onder 9.8).

Normaal maatschappelijk risico in mindering brengen per planologische maatregel

7.17. Wanneer verzocht is om tegemoetkoming in schade die het gevolg is van verscheidene planologische besluiten dient in beginsel voor iedere planologische maatregel een vergelijking te worden gemaakt met het

daarvoor heersende planologische regime en dient in beginsel op elk schadebedrag, dat volgt uit die vergelijkingen, het normale maatschappelijke risico in mindering te worden gebracht (uitspraak van 20 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3126](#)).

7.18. Op deze regel wordt een uitzondering gemaakt ingeval de elkaar opvolgende planologische maatregelen zo nauw met elkaar verweven zijn dat de voor- en nadelen die uit de maatregelen voortvloeien moeten worden geacht voort te vloeien uit één en dezelfde maatregel (uitspraak van 18 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:855](#)).

Normaal maatschappelijk risico en risicoaanvaarding/voorzienbaarheid

7.19. Normaal maatschappelijk risico en risicoaanvaarding/voorzienbaarheid zijn zelfstandige criteria voor de beoordeling van de vergoedbaarheid van schade. Indien een planologische ontwikkeling geheel voorzienbaar is, hoeft de omvang van de schade niet te worden bepaald en hoeft de vraag of de eventuele schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort, niet beantwoord te worden (uitspraak van 8 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2109](#)).

7.20. Voor het antwoord op de vraag of, en zo ja, in hoeverre de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt, is - anders dan bij de beoordeling of risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen - de situatie ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak niet van belang (uitspraak van 2 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1381](#)).

7.21. De omstandigheid dat de schade ten tijde van de aankoop niet voorzienbaar was laat onverlet dat de planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen kan liggen en dat de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt (uitspraak van 28 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:875](#)).

7.22. Wanneer de planologische ontwikkeling gedeeltelijk voorzienbaar was, dient voor de beantwoording van de vraag of de schade geheel of gedeeltelijk binnen het normaal maatschappelijk risico valt, te worden uitgegaan van het schadebedrag dat resteert na aftrek van dat deel van de schade dat voorzienbaar was ten tijde van de aankoop (uitspraak van 8 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2109](#)).

Beoordeling van het betoog

8. Appellanten betogen dat de rechtbank ten onrechte hun beroepsgrond over het toegepaste percentage voor het normale maatschappelijke risico niet bij haar oordeel heeft betrokken. Ook bestrijden zij dat het toepassen een drempel van 4 procent in dit geval gerechtvaardigd is. (appellanten) betwisten dat de ontwikkeling die mogelijk is gemaakt met het nieuwe bestemmingsplan in de lijn der verwachtingen lag. Daarbij wijzen zij er op dat het meer dan 20 jaar heeft geduurd voordat de bestemming van de gronden is gewijzigd. Ook verschilt de invulling van het gebied zoals deze mogelijk is gemaakt met het nieuwe plan, volgens hen wezenlijk van de invulling zoals die eerder was voorzien. Daarbij wijzen zij met name op de intensiteit van de toegestane bebouwing en de korte afstand tussen de nieuwe woningen en hun woning. Bovendien zouden zij door het hoge percentage dat is gehanteerd bij de voorzienbaarheid en het verhoogde normale maatschappelijke risico dubbel geraakt worden door het feit dat de woningbouw voorzienbaar was.

8.1. Over de beantwoording van de vraag of de ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, is in het advies gesteld dat de planlocatie als een inbreidingslocatie is aan te merken. Het college heeft zich, in navolging van het advies, terecht op het standpunt gesteld dat woningbouwontwikkelingen op een inbreidingslocatie als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt. Dit betekent, zoals hiervoor overwogen, dat als de ontwikkeling ook in de lijn der verwachtingen lag, een waardevermindering tot 5 procent van de waarde van de onroerende zaak in deze categorie gevallen in beginsel tot het normale

maatschappelijke risico van de aanvrager behoort.

8.2. Bij de beantwoording van de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, heeft de STAB betrokken dat de ontwikkeling van woningbouw op deze locatie past binnen het langjarig gevoerde planologische beleid. Daarbij heeft de STAB gewezen op het op 24 maart 1994 vastgestelde bestemmingsplan 'Bedrijventerrein', de op 14 februari 2002 vastgestelde StructuurvisiePlus en de op 15 maart 2011 vastgestelde Structuurvisie Rijsbergen 2020. Uit deze documenten volgt dat het plangebied al lange tijd in beeld was als inbreidingslocatie voor woningbouw. Dat de invulling van het gebied, zoals deze mogelijk is gemaakt met het plan, wezenlijk hiervan afwijkt, kan de Afdeling niet volgen. In de StructuurvisiePlus en de Structuurvisie Rijsbergen 2020 is het hele gebied rondom de woning van (appellanten) aangewezen als inbreidingslocatie voor toekomstige woningbouw. De planologische ontwikkeling sluit daarmee aan op het eerder gevoerde beleid, zodat zij in ieder geval sinds de bekendmaking van deze planologische documenten rekening dienden te houden met de daarin beoogde invulling van de inbreidingslocatie.

Dat sinds de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein' en daarmee de toekenning van de bestemming "Agrarisch gebied/toekomstig woongebied" aan een deel van de omliggende gronden, ten tijde van de planologische wijziging een lange periode was verstreken waarin geen uitvoering is gegeven aan het daarin opgenomen beleidsvoornemen, maakt niet dat de STAB het ten onrechte heeft aangemerkt als een ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen lag. Uit de hiervoor vermelde beleidsdocumenten valt niet af te leiden dat dit beleidsvoornemen in die periode is prijsgegeven. Uit het vorenstaande volgt dan ook dat de planologische ontwikkeling past binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerd beleid.

8.3. Dat de STAB het feit dat de nieuwe woningen al in het beleid waren voorzien zowel in het kader van de voorzienbaarheid als bij de vaststelling van het normale maatschappelijke risico heeft betrokken, maakt voorts niet dat dit aspect hen ten onrechte twee keer wordt tegengeworpen. Bij de voorzienbaarheid is de vraag aan orde of ten tijde van de investeringsbeslissing 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, in welk geval hij geacht wordt de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling bij de aankoop te hebben aanvaard. Voor schade als gevolg van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling wordt dan geen tegemoetkoming toegekend. Los van de kwestie van de voorzienbaarheid geldt bij planschade dat dat deel van de schade dat vanwege het normale maatschappelijke risico niet voor vergoeding in aanmerking komt redelijkerwijs ten laste van de aanvrager behoort te blijven. Het zijn daarmee zelfstandige criteria voor de beoordeling van de vergoedbaarheid van de schade. Zoals hiervoor overwogen onder 7.19 tot en met 7.22 moet, wanneer een planologische ontwikkeling gedeeltelijk voorzienbaar was, voor de beantwoording van de vraag of de schade geheel of gedeeltelijk binnen het normale maatschappelijke risico valt, worden uitgegaan van het schadebedrag dat resteert na aftrek van dat deel van de schade dat voorzienbaar was ten tijde van de aankoop.

8.4. In het STAB-advies is verder geconcludeerd dat de ontwikkeling niet binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving past omdat de structuur nabij de woning van (appellanten) van solitaire lintbebouwing is vervangen door een aaneengesloten lint en omdat achter hun woning in de nieuwe situatie sprake is van een geheel nieuw stratenplan op voormalige agrarische gronden. Dit maakt dat de ontwikkeling niet geheel in de lijn der verwachting lag, aangezien aan een van de daarvoor geldende indicatoren in zijn geheel niet is voldaan. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee de toegepaste drempel van 4 procent vanwege het normale

maatschappelijke risico onvoldoende gemotiveerd. Door deze beroepsgrond niet in de beoordeling te betrekken, heeft de rechtbank dit niet onderkend, zodat het betoog in zoverre slaagt.

Conclusie

9. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de rechtbank het advies van de STAB op een onderdeel ten onrechte heeft gevolgd en op basis daarvan zelf in de zaak heeft voorzien door te bepalen dat aan (appellanten) een tegemoetkoming in planschade van € 11.200,00 moet worden toegekend.

10. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd, voor zover de rechtbank zelf in de zaak heeft voorzien. De uitspraak wordt voor het overige bevestigd. Dit betekent dat de uitspraak in stand blijft voor zover daarmee het beroep van (appellanten) gegrond is verklaard.

11. Het college moet de proceskosten in hoger beroep vergoeden.

Definitieve beslechting van het geschil

12. Met het oog op de finale beslechting van het geschil, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. Dit betekent dat het college geen nieuw besluit op bezwaar hoeft te nemen.

13. De woning had op de peildatum een waarde van € 470.000,00 onder het oude planologische regime en van € 410.000,00 onder het nieuwe planologische regime. (appellanten) hebben als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan dus een schade in de vorm van een waardevermindering van de woning van € 60.000,00 geleden. Van deze schade is 50 procent voorzienbaar, zodat een bedrag van € 30.000,00 resteert. Op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Wro wordt met in achtneming van hetgeen onder 7.15 is overwogen een drempel van drie procent van de waarde van de woning onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade toegepast en dus niet een drempel van 4 procent zoals de rechtbank in navolging van de STAB heeft gedaan. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het gaat om een normale maatschappelijke ontwikkeling, die past in het gedurende een reeks van jaren gevoerde beleid, maar die niet past in de bestaande ruimtelijke structuur van de omgeving. De drempel van 3 procent is gelijk aan € 14.100,00. Dit is het bedrag dat voor rekening van aanvrager blijft. De schade is evenwel hoger namelijk € 30.000,00. De Afdeling zal de tegemoetkoming daarom vaststellen op een bedrag van € 15.900,00, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de datum van ontvangst van de aanvraag. Dit brengt met zich dat het college, gelet op artikel 6.4, vierde lid, van de Wro, het door (appellanten) betaalde recht ook moet terugstorten.

14. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 21 mei 2019.

Beslissing

15. Het hoger beroep van het college is gegrond. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

1. In de onderhavige uitspraak heeft de Afdeling opnieuw een overzichtsuitspraak gewezen over planschade. Na de algemene overzichtsuitspraak van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#) (geannoteerd in [TBR 2016/173](#)), die alle onderdelen van het planschaderecht omvatte, bevat de onderhavige uitspraak een overzicht over specifiek het normaal maatschappelijk risico als bedoeld in artikel 6.2 Wro. De Afdeling zet daarbij per

onderwerp binnen het normaal maatschappelijk risico het juridisch kader uiteen, waarbij uiteraard ook de na 28 september 2016 gewezen uitspraken worden meegenomen. Nieuw is dat de Afdeling een aantal duidelijke extra handvatten geeft voor het bepalen van de hoogte van de drempel (percentage) voor het normaal maatschappelijk risico bij indirecte planschade (schade als gevolg van een wijziging van het planologisch regime op percelen van een derde). Deze handvatten zijn zonder meer van belang voor de huidige planschadepraktijk, omdat op basis daarvan in beginsel bij elke situatie een passend percentage voor het normaal maatschappelijk risico kan worden bepaald. Daarmee worden de te hanteren percentages voorspelbaarder, hetgeen uiteraard is toe te juichen.

De casus

2. Verzoekers om planschade zijn eigenaar van een woning in Rijsbergen. Zij hebben verzocht om een tegemoetkoming in planschade die zij hebben geleden in de vorm van waardevermindering van hun woning, als gevolg van de inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan. Dit nieuwe bestemmingsplan maakt aan drie zijden van het perceel van verzoekers woningbouw mogelijk, hetgeen leidt tot een gebruiksintensivering van deze nabijgelegen gronden en tot een verandering van het karakter van de omgeving.

3. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zundert heeft op basis van een advies van haar planschadeadviseur een bedrag van € 4.450,- aan planschade toegekend, welk bedrag in de beslissing op bezwaar is gehandhaafd. In de door verzoekers aanhangig gemaakte beroepsprocedure schakelt de rechtbank de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB) in. De STAB komt, mede op basis van een taxatierapport van een door haar ingeschakelde taxateur, tot een waardevermindering van € 60.000,-. Vanwege gedeeltelijke voorzienbaarheid (50%) van de schade blijft een bedrag van € 30.000,- voor rekening van verzoekers. Vervolgens past de STAB een normaal maatschappelijk risico toe van 4%, hetgeen resulteert in een planschadevergoeding van € 11.200,-.

4. De rechtbank volgt het verslag van de STAB en wijst het bedrag van € 11.200,- toe.

5. In hoger beroep stellen verzoekers de voorzienbaarheid, de taxatie en de hoogte van het normaal maatschappelijk risico aan de orde. De beroepsgronden over de voorzienbaarheid en de taxatie worden door de Afdeling verworpen. De overwegingen van de Afdeling over de indringendheid van de rechterlijke toets van de voorzienbaarheid en over de verhouding tussen de voorzienbaarheid en het normaal maatschappelijk risico zijn lezenwaardig, maar niet nieuw. De derde beroepsgrond van verzoekers, over het normaal maatschappelijk risico, slaagt. De Afdeling verlaagt de drempel voor het normaal maatschappelijk risico van 4% naar 3% en kent een bedrag van € 15.900,- aan planschadevergoeding toe.

Hoofdpijnen juridisch kader normaal maatschappelijk risico

6. De Afdeling grijpt de zaak aan om eerst een overzicht op hoofdpijnen te geven voor de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico. Dat doet zij per onderwerp: het wettelijk kader (r.o. 7.2 t/m 7.5), de toetsing door de bestuurserchter (r.o. 7.6 en 7.7), de eisen aan de motivering door het bestuursorgaan (r.o. 7.8 t/m 7.20), de toetsingsmaatstaf van artikel 6.2 lid 1 Wro (r.o. 7.11), de handvatten voor de vaststelling van de drempel bij indirecte planschade, (r.o. 7.12 t/m 7.15, waarbij overweging 7.15 de genoemde nieuwe handvatten bevat), andere omstandigheden die voor de bepaling van het normaal maatschappelijk risico van belang zijn, zoals de

afstand van de locatie van de ontwikkeling tot aan de onroerende zaak (r.o. 7.16), de vaststelling van het normaal maatschappelijk risico bij meerdere planologische maatregelen (r.o. 7.17 en 7.18) en tot slot de combinatie normaal maatschappelijk risico en voorzienbaarheid (r.o. 7.19 t/m 7.22).

7. Wij zullen in deze annotatie niet alle bovengenoemde onderwerpen behandelen, maar wij raden juristen in de planschadepraktijk zeker aan om kennis te nemen van het overzicht. In deze annotatie richten wij ons op de extra handvatten die de Afdeling heeft gegeven voor de vaststelling van de hoogte van de drempel (percentage) voor het normaal maatschappelijk risico bij indirecte planschade.

Handvatten vaststelling drempel bij indirecte planschade

8. In artikel 6.2, lid 1, Wro is bepaald dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager blijft. In artikel 6.2, lid 2, Wro is bepaald dat in ieder geval voor rekening van de aanvrager blijft: een gedeelte van 2% van het inkomen onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade (bij schade in de vorm van inkomensderiving) of 2% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade (bij indirecte planschade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak). Deze drempels van 2% worden ook wel het minimumforfait genoemd. De drempel voor het normaal maatschappelijk risico kan echter ook hoger zijn dan het minimumforfait. Zo is bijvoorbeeld bij waardevermindering een drempel van 5% van de waarde van de onroerende zaak onder bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern) niet ongebruikelijk. Maar hoe wordt de hoogte van de drempel voor het normaal maatschappelijk risico dan bepaald?

9. Voor het antwoord op de vraag of schade binnen het normale maatschappelijke risico valt, is onder meer van belang of de desbetreffende planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd, waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die zin dat die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkeling zich zou voordoen (ABRvS 29 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV7254](#)). Voor de bepaling van de hoogte van de drempel voor het normaal maatschappelijk risico, moeten daarom de volgende vragen worden beantwoord: (1) is sprake van een normale maatschappelijke ontwikkeling, en (2) lag die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen?

10. De Afdeling heeft al eerder geoordeeld dat het feit dat een bepaalde planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling valt aan te merken (1), op zichzelf nog niet betekent niet dat deze planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag (2). (ABRvS 29 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3851](#)). Het zijn dus twee zelfstandige criteria. Of sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling, wordt los van de omstandigheden van het geval beoordeeld. Beoordeeld wordt dus of de ontwikkeling in algemene zin kan worden beschouwd als een normale maatschappelijke ontwikkeling. Daarentegen vindt de beoordeling van de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, wel plaats met inachtneming van de omstandigheden van het geval.

11. Bij de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag (2), komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang past binnen: (a) de ruimtelijke structuur van de omgeving, en (b) het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid (ABRvS 13 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:986](#)). Dat vergt een casuïstische beoordeling. In de onderhavige uitspraak geeft de Afdeling nadere duiding aan hoe deze

zogenoemde indicatoren (a) en (b) van invloed zijn op de hoogte van de drempel voor het normaal maatschappelijk risico.

Handvatten voor drempel voor het normaal maatschappelijk risico

12. In rechtsoverweging 7.15 van de onderhavige uitspraak geeft de Afdeling handvatten mee voor het bepalen van de hoogte van de drempel voor het normaal maatschappelijk risico voor indirecte schade in de vorm van waardevermindering. Dit doet zij aan de hand van de twee eerder genoemde indicatoren die bepalen of een ontwikkeling in de lijn der verwachting ligt, te weten (a) past de ontwikkeling naar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving?; en (b) past de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid? De drempels (percentages) kunnen dan in beginsel als volgt worden bepaald:

5% indien aan beide indicatoren geheel wordt voldaan: de ontwikkeling past naar haar aard en omvang geheel binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving én het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid;

4% indien aan één van beide indicatoren maar voor een deel wordt voldaan;

3% indien aan één van beide indicatoren in zijn geheel niet wordt voldaan of indien aan beide indicatoren deels wordt voldaan; en

2% indien slechts aan één van beide indicatoren voor een deel wordt voldaan, of indien aan beide indicatoren in het geheel niet wordt voldaan.

Toepassing in de aan de orde zijnde casus

13. In de in deze uitspraak aan de orde zijnde zaak past de Afdeling haar eigen handvatten direct toe. Uit het STAB-advies blijkt dat de ontwikkeling niet binnen de structuur van de omgeving past, omdat de structuur nabij de woning van verzoekers van solitaire lintbebouwing is vervangen door een aaneengesloten lint en omdat achter de woning van verzoekers in de nieuwe situatie sprake is van een geheel nieuw stratenplan op voormalige agrarische gronden. Dit maakt dat aan één van de indicatoren voor de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachting lag, in het geheel niet is voldaan. Conform de hiervoor onder 12 genoemde handvatten is dus een drempel van 3% in plaats van 4% op z'n plaats. De Afdeling laat ook direct zien welke consequenties zij verbindt aan het niet volgen van de handvatten: de toegepaste drempel is onvoldoende gemotiveerd. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank het onvoldoende gemotiveerde advies van de STAB niet had mogen volgen. De Afdeling voorziet zelf in de zaak en past een drempel van 3% toe, hetgeen leidt tot een hogere planschadevergoeding van € 15.900, -.

Commentaar

14. Wij juichen deze richtinggevende uitspraak van de Afdeling toe. De handvatten helpen bestuursorganen en planschadedeskundigen ongetwijfeld bij het vaststellen van de drempelpercentages voor het normaal maatschappelijk risico, bij indirecte planschade in de vorm van waardevermindering, die voortvloeit uit ontwikkelingen die op zichzelf kunnen worden beschouwd als normale maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld woningbouw op inbreidingslocaties). Het feit dat op zichzelf sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling betekent immers niet automatisch dat het wettelijk minimumforfait van 2% dient te worden opgehoogd naar 5%. Onderzocht moet worden in welke mate de ontwikkeling in de algemene lijn der

verwachting lag. Afhankelijk daarvan, kan een drempelpercentage worden toegepast variërend van 2-5%. Dit stappenplan en de daarmee samenhangende glijdende schaal van drempelpercentages van 5% naar 2% bij normale maatschappelijke ontwikkelingen, is op zichzelf oud nieuws en bespreken wij onder andere ook al naar aanleiding van de uitspraak Mook en Middelaar (ABRvS 1 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2071](#))(geannoteerd in [TBR 2015/132](#)) en de uitspraak Rijsbergen (ABRvS 2 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:530](#))(geannoteerd in [TBR 2016/113](#)).

15. Nieuw zijn echter de concretere handvatten van de Afdeling om tot een passend drempelpercentage te komen aan de hand van de twee indicatoren voor de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen ligt (te weten: (a) past de ontwikkeling naar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving?; en (b) past de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid?). In zoverre heeft de Afdeling met de onderhavige uitspraak haar stappenplan verder uitgebreid. De handvatten zijn nu duidelijk en blijken bovendien van groot belang te zijn: indien deze niet worden gevolgd, zal de Afdeling al gauw oordelen dat het drempelpercentage onvoldoende is gemotiveerd. In zoverre lijkt er steeds minder beoordelingsruimte voor het bestuursorgaan over te blijven. Anderzijds komt het de eenvormigheid en voorspelbaarheid van de toe te passen drempels voor het normaal maatschappelijk risico zonder meer ten goede.

16. Desalniettemin blijft er – ook bij woningbouw op inbreidingslocaties – nog genoeg te beoordelen over. De vraag of aan één van de twee indicatoren geheel of deels is voldaan, zal in de praktijk ongetwijfeld voer blijven voor discussies. In zoverre zullen de gegeven handvatten in de praktijk ook kunnen worden gebruikt om de drempelpercentages te bestrijden, omdat de weging van de indicatoren door deskundigen en/of bestuursorganen (nog steeds) kan worden bestreden.

17. De uitspraak heeft bovendien geen betekenis voor indirecte planschade voortvloeiend uit ontwikkelingen die niet als een normale maatschappelijke ontwikkeling kunnen worden beschouwd. Het is vaste jurisprudentie dat in gevallen waarin sprake is van een niet-normale maatschappelijke ontwikkeling, met het minimumforfait van 2% kan worden volstaan (ABRvS 11 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:349](#)). De onderhavige uitspraak is evenmin van belang voor directe planschade.

18. De uitspraak zal na de inwerkingtreding van de Omgevingswet (thans nog voorzien per 1 juli 2022) aan betekenis verliezen. Artikel 15.7 van de Omgevingswet regelt immers dat bij waardedaling van onroerende zaken als gevolg van indirecte planschade een vast drempelpercentage van 4% wordt. Niettemin kan het nog wel even duren voordat de praktijk met de nieuwe regeling van de Omgevingswet wordt geconfronteerd. Nog los van de onzekerheid over het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, zal ook onder het overgangsrecht nog vele jaren met de huidige planschaderegeling worden gewerkt. Uit het overgangsrecht volgt immers als hoofdregel dat het oude recht van toepassing blijft op een verzoek om schadevergoeding dat wordt ingediend binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, als vóór de inwerkingtreding van die wet de schade is veroorzaakt door een onherroepelijke omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan of het van kracht worden van een bestemmingsplan. Indien het oude recht van toepassing is op het verzoek om schadevergoeding, dan blijft dit oude recht van toepassing tot het besluit op het verzoek om schadevergoeding onherroepelijk wordt en, bij toewijzing van het verzoek, de toegewezen schadevergoeding volledig is betaald.

Het ziet er dan ook naar uit dat de planschadep praktijk nog vele jaren van de door de Afdeling geboden handvatten kan profiteren.

F.A. Mulder en C.C. Corsten