

TBR 2023/49

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 1-2-2023, No. 202200304/1/A2, [ECLI:NL:RVS:2023:40](#)

6 (Planschade, gelijkheidsbeginsel)

(Mr. E.J. Daalder)

Wro: art. 6.1, 6.2, 6.3 ; Ow: art. 15.1, 15.7 lid 1

Planschade. Normaal maatschappelijk risico. Gelijkheidsbeginsel:

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

Overwegingen

1. Appellant is eigenaar van de onroerende zaak aan de [locatie 1] in Oud Gastel (hierna: de onroerende zaak). Bij brief van 27 januari 2020, ontvangen op 7 februari 2020, heeft hij het college verzocht om tegemoetkoming in de planschade die hij heeft geleden in verband met de inwerkingtreding van het bij besluit van 6 augustus 2019 vastgestelde uitwerkingsplan Oud Gastel Noord fase 3 (hierna: het uitwerkingsplan). Het uitwerkingsplan is de planologische basis voor het bouwen van 21 woningen in een ten zuidoosten van de onroerende zaak gelegen plangebied. Volgens [appellant] heeft dat tot waardevermindering van de onroerende zaak geleid.

Standpunt van het college

2. Aan het besluit van 28 januari 2021 is een advies van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ) ten grondslag gelegd. In dat advies is onder meer het volgende vermeld.

Planologische verslechtering

2.1. Uit een vergelijking tussen de bebouwingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden in het plangebied onder het uitwerkingsplan en het daaraan voorafgaande planologische regime blijkt dat de inwerkingtreding van het uitwerkingsplan voor [appellant] een planologische verslechtering betekent. Het planologische nadeel bestaat uit een aantasting van het uitzicht, een verminderde zonlichttoetreding of toename aan schaduw hinder, een aantasting van de privacy, een toename van de aan het woongebied inherent vormen van hinder en verkeershinder en een verminderde situeringswaarde van de onroerende zaak.

schadetaxatie

2.2. Op basis van de conclusies van de planologische vergelijking heeft een taxatie van de waarde van de onroerende zaak plaatsgevonden. Volgens de taxatie is de waarde van de onroerende zaak als gevolg van de planologische verslechtering op de peildatum van de inwerkingtreding van het uitwerkingsplan op 3 november 2019 gedaald van € 350.000,00 naar € 325.000,00 en heeft [appellant] een schade van € 25.000,00 geleden.

omvang van het normale maatschappelijke risico

2.3. Gelet op de in het plangebied gelegen woningen aan de Rijpersweg en Oudendijk, die zijn opgericht in het kader van het bestemmingsplan Oud Gastel Noord en de uitwerkingsplannen voor fase 1 en fase 2, is de

ontwikkeling te kwalificeren als woningbouw op een inbreidingslocatie. Dit is in beginsel een normale maatschappelijke ontwikkeling.

Gelet op de structuur van de omgeving, zijnde een dorpsgebied met lintbebouwing en een relatief lage bebouwingsdichtheid, paste de ontwikkeling, gezien de aard en omvang ervan, ter plaatse bij de bestaande woonomgeving. De ontwikkeling paste ook binnen het langjarig door de gemeente vastgestelde beleid.

Bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern, waarbij die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, is een waardevermindering tot 5 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 5 procent van de waarde van de onroerende zaak in deze categorie gevallen in beginsel tot het normale maatschappelijke risico van de aanvrager behoort.

Dat de schadeveroorzakende planologische ontwikkeling in de lijn der verwachting lag, betekent op zichzelf nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vallen. In dit verband komt tevens betekenis toe aan het antwoord op de vraag of de schade in de vorm van waardevermindering onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Dit zijn verschillende aspecten die bij de beoordeling van het normale maatschappelijke risico worden betrokken en elkaar niet uitsluiten.

In dit geval bestaat, gelet op alle relevante feiten en omstandigheden, aanleiding om een deel van de schade, gelijk aan 5 procent van de waarde van de onroerende zaak op de peildatum onder het oude planologische regime, voor rekening van [appellant] te laten.

tegemoetkoming in planschade

2.4. De drempel van 5 procent is gelijk aan € 17.500,00. Daardoor resteert voor [appellant] een tegemoetkoming in planschade van € 7.500,00.

vergoeding van kosten van rechtsbijstand in de aanvraagfase

2.5. In artikel 6.5, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) is bepaald dat indien burgemeester en wethouders een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 6.1 toekennen, zij daarbij tevens de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand vergoeden.

Uit de rechtspraak blijkt dat burgemeester en wethouders een vergoeding kunnen toekennen voor het indienen van een zienswijze op het conceptadvies van de door burgemeester en wethouders geraadpleegde deskundige en dat daarbij niet van belang is of de zienswijze tot inhoudelijke wijzigingen van het conceptadvies heeft geleid. Voor iemand die geen kennis heeft van het planschaderecht is het niet goed mogelijk de juistheid van de in het conceptadvies neergelegde bevindingen te beoordelen. Daarom is het redelijk dat [appellant] het conceptadvies ter beoordeling aan de gemachtigde heeft voorgelegd.

Volgens het door de gemachtigde overgelegde kostenoverzicht heeft hij 3 uur besteed aan het bestuderen van het conceptadvies, 3 uur aan het opstellen van een reactie daarop en 1 uur aan overleg met [appellant].

Naar het oordeel van de SAOZ is 3 uur voor het lezen en beoordelen van het conceptadvies niet reëel. Hierbij is mede van belang dat uit de aanvraag valt af te leiden dat de gemachtigde bekend was met de oude en nieuwe planologie en dat hij in de aanvraag een planvergelijking had gemaakt. Verder is 3 uur voor het opstellen van de zienswijze, gezien de inhoud daarvan, evenmin reëel. Het geheel overziende, is een tijdsbesteding van maximaal 3 uur in dit geval redelijk, ook omdat de reactie een zeer grote gelijkenis vertoont met de eerder verstrekte reactie met betrekking tot de onroerende zaak aan de [locatie 2] in Oud Gastel.

Het uurtarief van € 115,00 (exclusief BTW) is niet onredelijk. Dit betekent dat aan [appellant] een vergoeding van € 345,00 (driemaal € 115,00, vermeerderd met 21 procent BTW) toekomt, aldus de SAOZ.

aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft vastgesteld dat tussen partijen uitsluitend de omvang van het normale maatschappelijke risico en de hoogte van de vergoeding voor kosten van rechtsbijstand in de aanvraagfase in geschil is. Over deze geschilpunten heeft zij het volgende overwogen.

omvang van het normale maatschappelijke risico

3.1. Dat een bestemmingsplan met een daarin nog niet uitgewerkte bestemming een negatieve invloed heeft gehad op de vast te stellen planschade, kan niet leiden tot het oordeel dat het college onterecht een drempel van 5 procent van de waarde van de onroerende zaak, onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, heeft gehanteerd. Beleidsvoornemens in de aanloop naar een concreet besluit, als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro, kunnen hun schaduw vooruitwerpen en al schade veroorzaken. In dit geval heeft het bestemmingsplan Oud Gastel Noord zijn schaduw vooruit geworpen met als gevolg dat [appellant] een hoger percentage wegens het normale maatschappelijke risico moet dulden. Volgens vaste rechtspraak kan schaduwshade, geleden als gevolg van omstandigheden voorafgaande aan de inwerkingtreding van de schadeveroorzakende planologische verandering, niet voor vergoeding in aanmerking komen. Het college mocht uitgaan van de situatie die is ontstaan na het uitwerkingsplan en de drempel vaststellen op 5 procent.

vergoeding van kosten van rechtsbijstand in de aanvraagfase

3.2. Niet in geschil is dat het inroepen van bijstand voor het opstellen van de reactie naar aanleiding van het conceptadvies van SAOZ en het indienen van de zienswijze redelijk was. Het uurtarief is evenmin in geschil. In geschil is het aantal uren dat de gemachtigde heeft besteed aan het lezen en beoordelen van het conceptadvies en het opstellen van de zienswijze. Het college mag rekening houden met het feit dat de gemachtigde bekend is met de planologische situatie. Dat neemt niet weg dat een tijdsbesteding van 3 uur niet toereikend is voor het beschreven werk. De rechtbank acht een vergoeding voor 5 uur redelijk. Zij zal op dit punt zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat [appellant] 5 uur aan kosten voor rechtsbijstand vergoed krijgt.

beoordeling van de hogerberoepsgronden

4. Appellant is het niet eens met het oordeel van de rechtbank over de omvang van het normale maatschappelijke risico en met de hoogte van de door de rechtbank toegekende vergoeding voor de kosten van rechtsbijstand in de aanvraagfase. De Afdeling zal de hogerberoepsgronden hierna bespreken en afsluiten met een conclusie.

omvang van het normale maatschappelijke risico

5. Appellant betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zich in dit geval geen omstandigheden

voordoen die het rechtvaardigen om een drempel van 5 procent te hanteren en dat het college ten onrechte niet met het toepassen van een drempel van 3 procent heeft volstaan. Hij voert daartoe het volgende aan.

De schadeveroorzakende ontwikkeling is een uitvloeisel van het bestemmingsplan Oud Gastel Noord. Het bestemmingsplan heeft betrekking op de bouw van 150 woningen. In het bestemmingsplan is echter niet voor de bouw van alle woningen meteen in een eindbestemming voorzien. Slechts voor enkele delen van het plangebied is, verspreid over het plangebied, voorzien in een eindbestemming, terwijl aan de overige delen van het gebied een uit te werken woonbestemming is gegeven.

In het kader van de realisering van de eindbestemming op delen van het plangebied hebben meerdere eigenaren van aangrenzende percelen aanvragen om tegemoetkoming in planschade ingediend. In het kader van de behandeling van die aanvragen heeft de SAOZ adviezen uitgebracht. In die adviezen is overwogen dat het om uitbreiding gaat en is een drempel van 3 procent toegepast. Het college heeft in de besluitvorming op de aanvragen de adviezen van de SAOZ gevolgd. In dit verband verwijst [appellant] naar de gevoerde planschadeprocedures voor de locaties [locatie 3], [locatie 4], [locatie 5] en [locatie 6] (hierna: de andere procedures).

In het kader van de realisering van de uit te werken woonbestemming op delen van het plangebied heeft het college in meerdere fasen uitwerkingsplannen vastgesteld. De realisering van woningbouw aangrenzend aan het perceel van [appellant] is mogelijk gemaakt in fase 3.

In het kader van de beoordeling van de door [appellant] ingediende aanvraag om tegemoetkoming in planschade heeft de SAOZ het advies gegeven om een drempel van 5 procent te hanteren. Zij heeft daarbij betrokken dat, gelet op de woningbouw binnen de in het bestemmingsplan Oud Gastel Noord opgenomen eindbestemmingen en binnen de uitwerkingsplannen voor fase 1 en fase 2, sprake is van inbreiding van woningbouw die, mede door de al gerealiseerde woningen, in zijn algemeenheid is aan te merken als normale maatschappelijke ontwikkeling. Dit is geen rechtvaardige benadering. Indien woningbouw aangrenzend aan het perceel van [appellant] eveneens als eindbestemming was opgenomen in het bestemmingsplan, dan was, in het kader van een daarop in te dienen aanvraag om tegemoetkoming in planschade, de ontwikkeling aangemerkt als uitbreiding en had het in de lijn der verwachting gelegen dat het college een drempel van 3 procent had toegepast. [appellant] wordt nu geconfronteerd met de al gerealiseerde woningen in de directe omgeving op basis waarvan een andere beoordeling van het normale maatschappelijke risico heeft plaatsgevonden.

5.1. Voor het antwoord op de vraag of schade binnen het normale maatschappelijke risico valt, als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Wro, is onder meer van belang of de desbetreffende planologische ontwikkeling een normale maatschappelijke ontwikkeling is, waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in de zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Hierbij 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 en aan de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

5.2. Indien de desbetreffende planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, betekent dat op zichzelf nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vallen. In dit verband komt tevens betekenis toe aan het antwoord op de vraag of de schade in de vorm van

waardevermindering onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Dit zijn verschillende aspecten die bij de beoordeling van het normale maatschappelijke risico worden betrokken en elkaar niet uitsluiten.

5.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de overzichtsuitspraak van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#), onder 8.10), is de vaststelling van de omvang van het normale maatschappelijke risico in de eerste plaats aan het bestuursorgaan, dat daarbij beoordelingsruimte toekomt. Het bestuursorgaan dient deze vaststelling naar behoren te motiveren. Indien de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, toetst de rechter deze motivering en kan hij, indien deze motivering niet volstaat, in het kader van de definitieve beslechting van het geschil met toepassing van artikel 8:41a van 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.

5.4. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat de hoogte van de drempel primair wordt bepaald door het antwoord op de vraag of en zo ja, in hoeverre de desbetreffende planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, met dien verstande dat, gelet op artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro, de drempel bij indirecte planschade - planschade door een planologische verandering op de gronden van derden - minstens 2 procent van de waarde van de onroerende zaak is. Voor het antwoord op voormelde vraag is in ieder geval van belang of en zo ja, in hoeverre de planologische ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past.

Indien geheel aan beide indicatoren wordt voldaan, 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 het 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. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 november 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:2402](#)) onder 7.15.

5.5. In dit geval gaat het om woningbouw op een inbreidingslocatie. Dit is een normale maatschappelijke ontwikkeling. Verder is niet in geschil dat de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid paste. Dat betekent dat het college, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 3 november 2021, in beginsel een drempel van 5 procent mag hanteren. Partijen zijn verdeeld over het antwoord op de vraag of de besluitvorming in de andere procedures tot het toepassen van een lagere drempel kan leiden.

5.6. In de zienswijze van 27 januari 2021 naar aanleiding van het conceptadvies van de SAOZ heeft [appellant] onder verwijzing naar de besluitvorming in de andere procedures een beroep op het gelijkheidsbeginsel gedaan. In het advies heeft de SAOZ daarop de volgende reactie gegeven.

In de andere gevallen is de schade veroorzaakt door het bestemmingsplan Oud Gastel Noord dat woningbouw op een uitbreidingslocatie mogelijk heeft gemaakt. In het geval van [appellant] is de schade een gevolg van het uitwerkingsplan en is de ontwikkeling als inbreiding te kwalificeren, gelet op de om het plangebied gelegen woningen aan de Rijpersweg en Oudendijk, die zijn opgericht in het kader van het bestemmingsplan Oud Gastel

Noord en de uitwerkingsplannen voor fase 1 en fase 2. De beoordeling in de andere procedures wijkt daarmee op essentiële punten af van de beoordeling bij [appellant], zodat geen sprake is van gelijke of vergelijkbare gevallen, aldus de SAOZ.

5.7. Op de zitting van de Afdeling heeft het college te kennen gegeven dat het verschil in de toegepaste drempel wordt gerechtvaardigd door het onderscheid in de aard van de schadeveroorzakende ontwikkeling - uitbreiding bij de andere gevallen en of inbreiding bij [appellant] - en dat in de andere procedures geen onjuiste besluiten zijn genomen.

5.8. Dat een schadeveroorzakende ontwikkeling is te kwalificeren als uitbreiding, brengt, gelet op de rechtspraak van de Afdeling (onder meer uitspraak 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:280](#), onder 10.4), op zichzelf niet met zich dat het niet gerechtvaardigd is om een drempel van 5 procent van de waarde van de desbetreffende onroerende zaak te hanteren. Indien de ontwikkeling, naar haar aard en omvang, geheel binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en geheel binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past, mag het bestuursorgaan die drempel toepassen. De rechtspraak van de Afdeling brengt dus met zich dat die drempel ook aan de orde kan zijn bij uitbreiding. In dat opzicht is er geen verschil met inbreiding. Het door de SAOZ en het college gemaakte onderscheid tussen uitbreiding en inbreiding is op zichzelf geen rechtvaardiging om bij [appellant] een hogere drempel te hanteren dan in de andere procedures is gedaan.

5.9. In de adviezen van de SAOZ in de andere procedures is uiteengezet dat de aard van de ontwikkeling - uitbreiding van woningen buiten de bebouwde kom - in zijn algemeenheid een normale maatschappelijke ontwikkeling is, waarmee de aanvrager in abstracto rekening had kunnen houden. Gelet op de structuur van de omgeving, zijnde een dorpsgebied met lintbebouwing en een relatief lage bebouwingsdichtheid, paste de ontwikkeling, gezien de aard en omvang ervan, daarin. De ontwikkeling paste volgens de SAOZ ook binnen het langjarig door de gemeente vastgestelde beleid.

5.10. Uit de adviezen van de SAOZ valt af te leiden dat in de andere procedures op grond van de onder 5.4 bedoelde indicatoren dezelfde conclusie is getrokken als bij [appellant]: de desbetreffende planologische ontwikkeling lag geheel in de lijn der verwachtingen. Desgevraagd heeft het college zich op de zitting van de Afdeling op het standpunt gesteld dat in de andere procedures geen fout is gemaakt bij het vaststellen van de drempel. Dat de schade in de andere procedures een direct gevolg is van het bestemmingsplan Oud Gastel Noord, terwijl de schade in het geval van [appellant] is veroorzaakt door het uitwerkingsplan, is geen rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid en het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling. Het uitwerkingsplan is vastgesteld op grond van een uit te werken bestemming in het bestemmingsplan. Bij [appellant] is de schade dus een indirect gevolg van het bestemmingsplan. Verder heeft het college niet weersproken dat ook in dit geval een drempel van 3 procent zou zijn toegepast, indien de voor [appellant] nadelige ontwikkeling - het realiseren van 21 woningen in het plangebied - meteen in het bestemmingsplan mogelijk was gemaakt en [appellant], naar aanleiding daarvan, een aanvraag om tegemoetkoming in planschade had ingediend.

Dit betekent dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door in het geval van appellant een hogere drempel te hanteren dan het in de andere procedures heeft gedaan.

Het betoog slaagt.

vergoeding van kosten van rechtsbijstand in de aanvraagfase

6. Appellant betoogt dat met een vergoeding voor de kosten van rechtsbijstand tot een bedrag van € 676,46, gebaseerd op een tijdsbesteding van 5 uur, geen recht is gedaan aan zijn belangen. De gemachtigde heeft met de daarvoor ingediende factuur voldoende onderbouwd dat het gedeclareerde aantal uren reëel is. Daaraan doet niet af dat de gemachtigde eerder een planschadeprocedure heeft gevoerd die op een aantal vlakken gelijkenis vertoont met de planschadeprocedure van [appellant]. Dit kan namelijk alleen betrekking hebben op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de planvergelijking. Voor de beoordeling van de schadefactoren kon de gemachtigde geen aansluiting zoeken bij de eerder gevoerde planschadeprocedure, ook al vertoont die procedure op een aantal vlakken gelijkenissen, omdat de beoordeling individueel en afgestemd op de specifieke situatie moest geschieden. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van de schade en de in dat kader uitgevoerde waardebeoordeling van de onroerende zaak. Verder speelt in dit geval een juridische discussie over de hoogte van het normale maatschappelijke risico. Van een willekeurige burger kan niet te worden verwacht dat hij deze discussie zelf voert.

6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de overzichtsuitspraak over planschade van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#), onder 6.5), kunnen kosten die de aanvrager heeft gemaakt vanaf het moment dat de door het bestuursorgaan ingeschakelde deskundige een conceptadvies dan wel advies over de aanvraag aan het bestuursorgaan heeft uitgebracht tot het moment dat het bestuursorgaan op de aanvraag een besluit heeft genomen waartegen rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld, voor vergoeding in aanmerking komen, indien het inroepen van bijstand redelijk was en de kosten van het opstellen van een zienswijze redelijk zijn.

De tarieven van het Besluit proceskosten bestuursrecht zijn niet van toepassing op de bepaling van de omvang van de voor vergoeding in aanmerking komende kosten als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder a, van de Wro. Bepalend voor de redelijkheid van de omvang van deze kosten is of deze in verhouding tot de verrichte werkzaamheden staan en redelijk zijn.

6.2. De gemachtigde heeft bij brief van 27 januari 2021 een aanvraag om tegemoetkoming in planschade ingediend. In die brief heeft hij een vergelijking tussen de bebouwingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden in het plangebied onder het uitwerkingsplan en het daaraan voorafgaande planologische regime gemaakt. Uit deze vergelijking heeft hij de conclusie getrokken dat [appellant] in een nadeliger planologische positie is komen te verkeren en dat de waarde van de onroerende zaak op de peildatum is gedaald van € 360.000,00 naar € 334.800,00.

De gemachtigde heeft bij brief van 25 oktober 2020 een zienswijze ingediend naar aanleiding van het conceptadvies van de SAOZ. In de zienswijze is vermeld dat [appellant] kan instemmen met de door de SAOZ getrokken conclusie dat hij als gevolg van de inwerkingtreding van het uitwerkingsplan wordt geconfronteerd met een planologische verslechtering en dat hij eveneens kan instemmen met de door de SAOZ vastgestelde waarde van de onroerende zaak van € 350.000,00 en waardevermindering van € 25.000,00. Verder is in de zienswijze vermeld dat [appellant] zich niet kan vinden in het toepassen van een drempel van 5 procent van de waarde van de onroerende zaak in het kader van het normale maatschappelijke risico.

6.3. In het kader van het beoordelen van de redelijkheid van de gedeclareerde kosten is van belang dat uit de aanvraag valt af te leiden dat de gemachtigde al bekend was met het oude en nieuwe planologische regime en in staat was om een planologische vergelijking te maken. Verder is van belang dat de gemachtigde in de

zienswijze geen aanleiding heeft gezien om de in het conceptadvies gemaakte planologische vergelijking en schadetaxatie te bestrijden. Wel heeft hij zich, met een uitvoerige toelichting, op het standpunt gesteld dat het college in het kader van het normale maatschappelijke risico geen hogere drempel van 3 procent van de waarde van de onroerende zaak mag toepassen. In dit verband is echter in het advies van de SAOZ gesteld dat de zienswijze een zeer grote gelijkenis vertoont met de door de gemachtigde eerder verstrekte reactie met betrekking tot het object aan de [locatie 2] in Oud Gastel. Van de zijde van [appellant] is dat niet weersproken.

6.4. Uit het voorgaande volgt dat de door de gemachtigde gedeclareerde uren voor het indienen van een zienswijze naar aanleiding van het conceptadvies niet in verhouding staan tot de verrichte werkzaamheden. De door de gemachtigde gestelde tijdsbesteding van 7 uur is, in relatie tot de omvang en zwaarte van de zaak, onevenredig hoog. In dit geval zou een tijdsbesteding van 5 uur niet onredelijk zijn geweest. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

7. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, wordt vernietigd, voor zover het beroep tegen de toegekende tegemoetkoming in planschade niet gegrond is verklaard en het besluit van 28 januari 2021 in zoverre niet is vernietigd. De uitspraak wordt voor het overige bevestigd. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

1. Deze uitspraak gaat onder meer over het gelijkheidsbeginsel bij planschade. In planschadezaken kan een beroep op het gelijkheidsbeginsel aan de orde zijn wanneer het gaat om de hoogte van de drempel van het normaal maatschappelijk risico. Door een verzoeker om planschade wordt dan aangevoerd dat in eerdere, gelijke, gevallen een lager normaal maatschappelijk risico is toegepast. Bovenstaande uitspraak is een voorbeeld waarin het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt. De uitspraak is het annoteren waard, omdat de Afdeling hierin heeft bepaald dat toepassing van het gelijkheidsbeginsel ook gerechtvaardigd kan zijn, indien de schade niet *direct*, maar *indirect* het gevolg is van dezelfde planologische maatregel.

2. Verzoeker om planschade (hierna ook: verzoeker) is eigenaar van een woning in de gemeente Halderberge. Verzoeker heeft een aanvraag om tegemoetkoming in planschade ingediend vanwege de inwerkingtreding van het uitwerkingsplan 'Oud Gastel Noord fase 3', dat de bouw van 21 woningen nabij de woning van verzoeker toestaat. Het uitwerkingsplan is een uitvloeisel van het eerder vastgestelde bestemmingsplan 'Oud Gastel Noord', dat de bouw van 150 woningen in het plangebied mogelijk maakt. In het bestemmingsplan is slechts voor enkele delen van het plangebied voorzien in een eindbestemming, terwijl aan de overige delen van het gebied een uit te werken woonbestemming is gegeven. Met het uitwerkingsplan worden de woonbestemmingen alsnog uitgewerkt.

3. Verzoeker heeft een tegemoetkoming in planschade ontvangen van € 7.500,00. Het college heeft - in navolging van een advies van de SAOZ - een drempel van 5% toegepast voor het normaal maatschappelijk risico, omdat sprake zou zijn van een normale maatschappelijke ontwikkeling (woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern) die naar haar aard en omvang in de lijn der verwachtingen lag. De ontwikkeling paste namelijk

volgens de SAOZ volledig in de structuur van de omgeving en binnen langjarig ruimtelijk beleid van de gemeente.

4. Verzoeker kan zich echter niet verenigen met de drempel van 5% en doet een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Bij de tegemoetkomingen om planschade die zijn uitgekeerd naar aanleiding van het bestemmingsplan 'Oud Gastel Noord' (hierna ook: de andere procedures') heeft het college - in navolging van adviezen van de SAOZ - een drempel van 3% toegepast. Verzoeker meent dat ook in dit geval een drempel van 3% zou moeten worden toegepast.

5. Het college en de SAOZ zagen geen aanleiding om in het geval van verzoeker ook een drempel van 3% toe te passen. In het definitieve advies heeft de SAOZ toegelicht dat in de andere procedures de schade is veroorzaakt door het bestemmingsplan, dat woningbouw op een uitbreidingslocatie mogelijk maakte. In het geval van verzoeker is de schade het gevolg van het uitwerkingsplan en is de ontwikkeling volgens de SAOZ te kwalificeren als inbreiding. De SAOZ meent dan ook dat geen sprake is van gelijke of vergelijkbare gevallen.

6. In bezwaar en beroep wordt verzoeker in het ongelijk gesteld. In hoger beroep krijgt verzoeker wel gelijk. De Afdeling overweegt allereerst dat woningbouw op een inbreidingslocatie inderdaad een normale maatschappelijke ontwikkeling is en dat die ontwikkeling in casu in de lijn der verwachtingen lag. Het college mocht dus in beginsel een drempel van 5% hanteren, gelet op de uitspraak van 3 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2402](#), waarin de Afdeling handvatten heeft gegeven voor de bepaling van de hoogte van het normaal maatschappelijk risico (bij normale maatschappelijke ontwikkelingen en in geval van indirecte planschade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak).

7. Vervolgens komt de Afdeling toe aan het beroep op het gelijkheidsbeginsel. De Afdeling overweegt dat een drempel van 5% óók aan de orde kan zijn bij een uitbreiding en dat er in zoverre geen verschil is met een inbreiding. Het door de SAOZ en het college gemaakte onderscheid tussen een uitbreiding en een inbreiding is op zichzelf dan ook geen rechtvaardiging om bij verzoeker om planschade een hogere drempel te hanteren dan in de andere procedures is gedaan.

8. Vervolgens overweegt de Afdeling uit de adviezen van de SAOZ blijkt dat zowel de vroegere uitbreiding als de inbreiding geheel in de lijn der verwachtingen lag. Toepassing van de 'handvatten' uit de uitspraak van 3 november 2021 leidt in beide gevallen dan ook tot dezelfde uitkomst. Ook daarin bestaat dus ook geen rechtvaardiging voor het verschil in toegepaste drempels. Het college heeft desgevraagd ter zitting aangegeven dat er in de andere procedures geen fout is gemaakt bij het vaststellen van de drempel.

9. De Afdeling oordeelt dat het feit dat schade in de andere procedures een direct gevolg is van het bestemmingsplan 'Oud Gastel Noord', terwijl de schade in het geval van verzoeker is veroorzaakt door het uitwerkingsplan, geen rechtvaardiging is voor het gemaakte onderscheid en het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling. Het uitwerkingsplan is vastgesteld op grond van een uit te werken bestemming in het bestemmingsplan. Bij verzoeker is de schade dus een *indirect* gevolg van het bestemmingsplan. Verder heeft het college niet weersproken dat ook in dit geval een drempel van 3 procent zou zijn toegepast, indien de voor verzoeker nadelige ontwikkeling - het realiseren van 21 woningen in het plangebied - meteen in het bestemmingsplan mogelijk was gemaakt en verzoeker naar aanleiding daarvan een aanvraag om tegemoetkoming in planschade had ingediend.

10. De Afdeling komt tot de slotsom dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door in het geval van verzoeker een hogere drempel te hanteren dan het in de andere procedures heeft gedaan. De Afdeling voorziet zelf in de zaak door de drempel vast te stellen op 3% en te bepalen dat verzoeker een tegemoetkoming in planschade ontvangt van € 14.500,00, met wettelijke rente met ingang van de dag van ontvangst van het verzoek om planschade tot aan de dag van algehele voldoening.

11. Wat ons betreft is de uitspraak goed te volgen. De Afdeling zet terecht een streep door het onderscheid dat de SAOZ en het college maakten in de behandeling van de verzoeken om planschade die waren ingediend als gevolg van het bestemmingsplan en het verzoek om planschade dat was ingediend naar aanleiding van het uitwerkingsplan. Een bestuursorgaan doet er dan ook goed aan om kritisch te beoordelen of sprake is van gelijke gevallen, ook als de schade niet direct voortvloeit uit hetzelfde schadeveroorzakende besluit. Uit bovenstaande uitspraak volgt immers dat óók sprake kan zijn van gelijke gevallen als de schade indirect het gevolg is van hetzelfde schadeveroorzakende besluit en dat toepassing van het gelijkheidsbeginsel in zo'n geval gerechtvaardigd is.

12. Tot slot valt op dat de Afdeling in de uitspraak twee keer benadrukt dat het college desgevraagd heeft aangegeven dat in de eerdere procedures geen fouten zijn gemaakt bij het vaststellen van de drempel. De Afdeling benadrukt dit met een reden, namelijk omdat uit vaste jurisprudentie volgt dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet zo ver strekt dat het bestuursorgaan in een gemaakte fout moet volharden. Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3200](#) en ABRvS 4 mei 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1290](#). In de laatstgenoemde uitspraak voerde de verzoeker om planschade aan dat latere ontwikkelingen in de jurisprudentie, die aanleiding kunnen geven tot het toepassen van een hogere drempel, geen grond vormen om aan het gelijkheidsbeginsel voorbij te gaan. Dit is een interessant argument in het licht van de hierboven genoemde uitspraak van 3 november 2021 over de handvatten voor het normaal maatschappelijk risico. De Afdeling kwam echter niet toe aan de beoordeling van dat argument, omdat zij van oordeel was dat er - om een andere reden - wel sprake was van een fout in de eerder genomen besluiten, die het bestuursorgaan niet hoefde te herhalen. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagde reeds daarom niet.

13. In de onderhavige zaak wordt niet aangevoerd dat het verschil in toegepaste drempels (5% in plaats van 3%) wordt gerechtvaardigd door inmiddels gewijzigde jurisprudentie. Wellicht is de reden daarvan dat alle planschadebesluiten in casu zijn genomen vóór de uitspraak van 3 november 2021. Bovendien is het nog maar de vraag of dit argument kans van slagen zou hebben, gelet op het feit dat de Afdeling in deze uitspraak expliciet oordeelt dat sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel en een drempel van 3% had moeten worden toegepast, ondanks het feit dat een drempel van 5% in lijn zou zijn met de uitspraak van 3 november 2021.

F.A. Mulder en C.C. Corsten