

TBR 2025/145

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 6-8-2025, No. 202305028/1/A2, [ECLI:NL:RVS:2025:369](#)

[0](#) (Overzichtsuitspraak planschade II)

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

Wro: art. 6.1

Overzichtsuitspraak. Planschade. Nadeelcompensatie. Schadeoorzaak. Causaal verband. Normaal maatschappelijk risico. Risicoaanvaarding:

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

Overwegingen

1. Bij uitspraak van 28 september 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:2582](#)) heeft de Afdeling aanleiding gezien om, gelet op de in de rechtspraak levende behoefte daaraan, een overzicht op hoofdlijnen te geven van haar rechtspraak over tegemoetkoming in planschade, als bedoeld in afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

2. Op 1 januari 2024 is de Wro ingetrokken en is de Omgevingswet in werking getreden. Op grond van het overgangsrecht van de artikelen 4.17 tot en met 4.20 van de Invoeringswet Omgevingsrecht ligt het in de lijn der verwachtingen dat het oude planschaderecht de komende jaren van groot belang zal blijven voor de rechtspraak van het omgevingsrechtelijk nadeelcompensatierecht. Daarom ziet de Afdeling, mede gelet op het tijdsverloop sinds de uitspraak van 28 september 2016, aanleiding het in die uitspraak gegeven overzicht van haar rechtspraak te actualiseren. Het hierna te geven overzicht pretendeert geen volledigheid, maar bevat een selectie van in eerdere uitspraken neergelegde oordelen over kwesties die zich in de praktijk van het planschaderecht veelvuldig voordoen. (...)

4. De beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade als bedoeld in artikel 6.1, eerste lid, van de Wro komt, kort samengevat, op het volgende neer.

Indien een bestuursorgaan bevoegd is een besluit te nemen over een aanvraag om tegemoetkoming in planschade (zie verder onder 7) en is voldaan aan de vereisten voor het in behandeling nemen van deze aanvraag, wordt nagegaan of de gestelde schadeoorzaak een oorzaak is als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro (zie verder onder 8 en 9).

Zo ja, dan wordt vervolgens beoordeeld of de aanvrager als gevolg daarvan in vergelijking met het voorafgaande planologische regime in een nadeliger planologische positie is komen te verkeren (zie verder onder 10 tot en met 38), of hij ten gevolge daarvan schade lijdt of zal lijden (zie verder onder 39 tot en met 60) en of aanleiding bestaat voor het toekennen van een tegemoetkoming in deze schade. In dat laatste kader wordt onder meer onderzocht of en zo ja in hoeverre de aanvrager het risico op de schade heeft aanvaard (zie verder

onder 65 tot en met 88), of en zo ja in hoeverre de schade binnen het normale maatschappelijke risico blijft (zie verder onder 89 tot en met 110) en of en zo ja in hoeverre de tegemoetkoming anderszins is verzekerd (zie verder onder 112 tot en met 122).

5. Indien een tegemoetkoming wordt toegekend, vergoedt het bestuursorgaan tevens de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand (zie verder onder 123 tot en met 133), alsmede de wettelijke rente, te rekenen met ingang van de datum van ontvangst van de aanvraag (zie verder onder 134 tot en met 136).

6. Tot slot wordt aandacht besteed aan procedurele aspecten, zoals advisering door deskundigen, bewijs, toetsing door de bestuursrechter en definitieve beslechting van het geschil (zie verder onder 137 tot en met 160).

Bevoegdheid bestuursorgaan

7. Voor het antwoord op de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is een besluit te nemen over een aanvraag om tegemoetkoming in planschade, is van belang welke planologische maatregel in die aanvraag is aangeduid als oorzaak van die schade. Indien dat bijvoorbeeld een bepaling van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, derde lid, van de Wro is, is het college van gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie bevoegd (uitspraak van 21 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:719](#)). Indien dat een bepaling van een bestemmingsplan is, is het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente bevoegd (uitspraak van 11 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:5104](#)).

Limitatieve opsomming schadeoorzaken

8. Voor tegemoetkoming in schade op grond van artikel 6.1, eerste lid, van de Wro buiten de in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro limitatief opgesomde gevallen, is geen plaats (uitspraak van 23 mei 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1682](#)).

In artikel 6.1, tweede lid, van de Wro is bijvoorbeeld artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht niet genoemd. De daarin bedoelde mogelijkheid om vergunningsvrij te bouwen, is een gevolg van de destijds gemaakte keuze van de wetgever en kan niet aan het nieuwe bestemmingsplan worden toegerekend. Dit betekent dat de mogelijkheid om vergunningsvrij te bouwen niet bij de planologische vergelijking mag worden betrokken (uitspraak van 15 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1017](#)).

9. Uit artikel 6.1, tweede lid, van de Wro volgt dat de planschaderegeling per definitie niet van toepassing is op de gevolgen van beweerdelijk onrechtmatig handelen of nalaten. Hetzelfde geldt voor privaatrechtelijke transacties en afspraken tussen de gemeente en derden, bijvoorbeeld over de verkoop of het gebruik van die gronden en gebouwen (uitspraak van 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:550](#)).

Planologische vergelijking

10. Voor de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade wordt onderzocht of de aanvrager als gevolg van de wijziging van het planologische regime, die door de aanvrager als oorzaak van de schade is gesteld, in een nadeliger positie is komen te verkeren en ten gevolge daarvan schade lijdt of zal lijden. Hiertoe wordt voor de desbetreffende gronden een vergelijking gemaakt tussen deze wijziging en het onmiddellijk daaraan voorafgaande planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar

wat op grond van het oude en nieuwe planologische regime is toegestaan, ongeacht of, en zo ja in hoeverre, deze planologische mogelijkheden zijn benut.

11. Slechts indien en voor zover realisering van de planologische mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken (uitspraak van 29 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV7254](#)).

12. In de rechtspraak wordt een onderscheid gemaakt tussen gevallen van directe planschade, dat wil zeggen: planschade als gevolg van een planologische ontwikkeling op de gronden van de aanvrager om een tegemoetkoming in planschade, en gevallen van indirecte planschade, dat wil zeggen: planschade als gevolg van een planologische ontwikkeling op gronden van derden.

indirecte planschade

13. Bij de beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in indirecte planschade wordt uitgegaan van de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden van de gronden van derden (uitspraak van 22 januari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:208](#)).

De meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden kan voor de ene schadefactor, bijvoorbeeld voor de aantasting van privacy, een andere invulling zijn dan voor een andere schadefactor, bijvoorbeeld aantasting van het uitzicht (uitspraak van 3 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:112](#)).

Voor iedere relevante schadefactor wordt dezelfde invulling aan het in de vergelijking te betrekken planologische regime gegeven. Indien bijvoorbeeld voor het oude planologische regime bij de ene schadefactor van een bouwhoogte van geluidschermen van 15 m wordt uitgegaan, mag in het oude planologische regime bij een andere schadefactor niet van een andere bouwhoogte van geluidschermen worden uitgaan, maar moet diezelfde bouwhoogte ook voor die andere schadefactor aangehouden worden. Voor het nieuwe planologische regime mag van een andere bouwhoogte uitgegaan worden dan bij het oude planologische regime. Indien voor de ene schadefactor van een bouwhoogte van geluidschermen van bijvoorbeeld 6 m wordt uitgegaan, mag ook hier voor een andere schadefactor niet van een andere bouwhoogte van geluidschermen worden uitgegaan, maar moet diezelfde bouwhoogte ook voor die andere schadefactor worden aangehouden (uitspraak van 17 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2904](#)).

14. Wanneer de door de aanvrager gestelde indirecte planschade is te herleiden tot een wijziging van de gebruiksmogelijkheden, wordt in de planvergelijking, in het kader van de meest ongunstige invulling van het oude en nieuwe planologische regime op de peildatum, een reële prognose gemaakt van het gebruik van de desbetreffende gronden met de daaruit voortvloeiende redelijkerwijs te verwachten nadelen voor de aanvrager. Dit onderzoek moet uitwijzen of die wijziging van dien aard is, dat het nieuwe planologische regime een nadelijker positie van de aanvrager, met daaruit voortvloeiende schade in de vorm van waardevermindering van zijn onroerende zaak, tot gevolg heeft gehad (uitspraken van 24 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3480](#), en 16 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1292](#)). In de rechtspraak is geaccepteerd dat bij geluidoverlast in relatie tot planschade wordt uitgegaan van gemiddelden (uitspraken van 19 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4193](#), en 29 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1242](#)).

directe planschade

15. Bij het bepalen van de omvang van directe planschade moet een vergelijking worden gemaakt tussen de invulling van het oude planologische regime waaraan de onroerende zaak de hoogste waarde ontleent en de invulling waaraan de onroerende zaak onder het nieuwe planologische regime de hoogste waarde ontleent.

vergelijking per planologische maatregel

16. Indien wordt gesteld dat opeenvolgende planologische maatregelen schade hebben veroorzaakt, moet per planologische maatregel een vergelijking worden gemaakt tussen het planologische regime zoals dat gold onmiddellijk vóór en na de planologische maatregel, waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt (uitspraak van 20 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3126](#)).

betekenis overgangsrecht

17. De hoofdregel is dat het bij een bestemmingsplan behorend overgangsrecht bij de beantwoording van de vraag of het nieuwe regime een planologische verslechtering voor de aanvrager oplevert buiten beschouwing wordt gelaten. Dit geldt ongeacht of verzocht wordt om een tegemoetkoming in indirecte of directe planschade. Onder omstandigheden kan er reden zijn een uitzondering op deze hoofdregel te maken, op grond van de aard en de omvang van het overgangsrecht.

18. Hetzelfde geldt, in beginsel, voor de schadetaxatie, omdat deze plaatsvindt op basis van de planvergelijking. Het overgangsrecht speelt echter wel een rol in de schadetaxatie wanneer dit overgangsrecht direct betrekking of invloed heeft op de schade in de vorm van een inkomensderving (uitspraken van 9 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1213](#), 18 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:793](#), en 25 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:856](#)).

19. De achterliggende gedachte van de hoofdregel is dat het bij een bestemmingsplan behorende overgangsrecht van een andere orde is dan de overige planregels. Dit overgangsrecht strekt tot bescherming van een op grond van het oude planologische regime bestaande situatie die afwijkt van de nieuwe bestemmingsregeling voor de desbetreffende gronden. Dat die situatie niet past binnen de nieuwe bestemmingsregeling, betekent dat wordt beoogd om aan deze situatie een einde te maken binnen de planperiode. Die situatie mag dan voorlopig blijven bestaan. De bescherming van een overgangsregeling reikt echter minder ver dan de mogelijkheden die een positieve bestemming geeft (uitspraken van 20 maart 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ4970](#), en 27 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3980](#)).

flexibiliteitsbepalingen in bestemmingsplannen

- wijzigingsbevoegdheid

20. Een in een bestemmingsplan opgenomen, niet gebruikte wijzigingsbevoegdheid moet bij de maximale invulling van dat bestemmingsplan buiten beschouwing worden gelaten (uitspraak van 17 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3441](#)).

21. Indien aan de aanvraag ten grondslag is gelegd dat planschade wordt geleden ten gevolge van een krachtens artikel 6.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro vastgestelde wijziging, moet het daaruit voortvloeiende planologische regime vergeleken worden met het bestemmingsplan, waarin de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, zonder dat die bevoegdheid bij de planvergelijking wordt betrokken (uitspraak van 11 april 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA2670](#)).

- *ontheffingsmogelijkheid*

22. Een in een bestemmingsplan opgenomen ontheffingsmogelijkheid moet bij de invulling van dat bestemmingsplan buiten beschouwing worden gelaten (uitspraak van 1 augustus 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX3316](#)).

- *afwijkingsmogelijkheid*

23. Hetzelfde geldt voor een in een bestemmingsplan opgenomen mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van regels van het bestemmingsplan (uitspraak van 22 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2114](#)). Hoewel de onder 22 en 23 bedoelde rechtspraak betrekking heeft op een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade door een planologische wijziging op de gronden van derden, is er geen aanleiding om daarover anders te oordelen in het geval waarin de gestelde schade door een planologische wijziging op de gronden van de desbetreffende aanvrager is veroorzaakt (uitspraken van 22 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2114](#), en 14 juni 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2333](#)).

- *uit te werken bestemming*

24. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van het zesde lid van artikel 6.1 van de Wro valt af te leiden dat de wetgever heeft beoogd dat een uit te werken bestemming niet in de vergelijking tussen het oude en het nieuwe planologische regime mag worden betrokken en geen grond is voor tegemoetkoming in planschade, zolang geen uitwerkingsplan is vastgesteld en in werking getreden (uitspraak van 24 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3485](#)).

25. Een bepaling als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro, dat wil zeggen een planregel die burgemeester en wethouders verplicht het plan uit te werken, is in artikel 6.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wro uitdrukkelijk niet aangemerkt als een oorzaak als bedoeld in het eerste lid van artikel 6.1 van de Wro.

26. Omdat artikel 6.1, tweede lid, van de Wro een limitatieve opsomming bevat van oorzaken waarvoor artikel 6.1, eerste lid, van de Wro voorziet in tegemoetkoming van de daardoor veroorzaakte schade, komt schade veroorzaakt door een in een planregel opgenomen uitwerkingsplicht niet voor tegemoetkoming in aanmerking. Dat laat onverlet dat na de inwerkingtreding van een bestemmingsplan, met daarin een uitwerkingsplicht, aannemelijk is dat de uit te werken bestemming vroeg of laat zal worden uitgewerkt. Als gevolg van de uitwerkingsplicht is immers het vaststellen van een uitwerkingsplan niet slechts een toekomstige onzekere gebeurtenis. Dit heeft in de rechtspraak de vraag opgeroepen of en zo ja in hoeverre in de planvergelijking rekening mag worden gehouden met een uit te werken bestemming en welke betekenis daarbij toekomt aan de regel dat een vergelijking wordt gemaakt tussen de planologische maatregel, waarvan is gesteld dat deze planschade heeft veroorzaakt, en het onmiddellijk daaraan voorafgaande planologische regime.

27. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6.1, zesde lid, van de Wro (Kamerstukken II, 2011-2012, 33 135, nr. 3) valt af te leiden dat de wetgever, ook met de regeling van art. 6.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wro, slechts oog heeft gehad voor de uitgewerkte bestemming als onderdeel van het nieuwe planologische regime. Uit de memorie van toelichting valt verder af te leiden dat de wetgever het buiten beschouwing laten van een uit te werken bestemming niet als zelfstandig doel ziet, maar als middel om te bewerkstelligen dat geen tegemoetkoming wordt verstrekt voor planschade die de aanvrager niet in die omvang

zal lijden, indien de uitwerking van de uit te werken bestemming minder ongunstig uitvalt dan bij het benutten van de maximale mogelijkheden van de uit te werken bestemming. De wetgever heeft derhalve beoogd dat slechts voor werkelijke planschade en niet voor theoretische planschade een tegemoetkoming wordt toegekend.

28. Omdat een uitwerkingsplan een oorzaak van planschade is, als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro, wordt bij een vergelijking tussen een bestemmingsplan met een uit te werken bestemming en een uitwerkingsplan niet van de maximale mogelijkheden van de uitwerkingsregels van dat bestemmingsplan uitgegaan. Indien van de maximale mogelijkheden van die uitwerkingsregels wordt uitgegaan, zou dat tot de ongewenste situatie leiden dat een uitwerkingsplan nimmer tot een planologische verslechtering kan leiden, omdat dat uitwerkingsplan als oorzaak van planschade dan wegvalt tegen de maximale invulling van het bestemmingsplan met de uit te werken bestemming (uitspraak van 7 november 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY2475](#)).

29. In het geval dat een bestemmingsplan met een uit te werken bestemming door een uitwerkingsplan wordt gevolgd, wordt een uitzondering gemaakt op de regel dat een vergelijking wordt gemaakt tussen de planologische maatregel, waarvan is gesteld dat deze planschade heeft veroorzaakt, en het onmiddellijk daaraan voorafgaande planologische regime (uitspraak van 8 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:326](#)). Indien een uitwerkingsplan is vastgesteld en onherroepelijk is geworden, kan degene die stelt dat hij schade lijdt of zal lijden als gevolg van het uitwerkingsplan een aanvraag om tegemoetkoming in planschade indienen. In het kader van de beoordeling van die aanvraag wordt in beginsel een vergelijking gemaakt tussen de maximale mogelijkheden van het uitwerkingsplan en de maximale mogelijkheden van de aan de uit te werken bestemming voorafgaande bestemming. De uit te werken bestemming wordt dan niet als het oude planologische regime in de vergelijking betrokken.

30. In het geval dat een bestemmingsplan met een uit te werken bestemming voor nabij de onroerende zaak van de aanvrager gelegen gronden niet wordt gevolgd door een uitwerkingsplan, maar door een andere planologische maatregel die voor de aanvrager nadeliger is dan het planologische regime vóór de inwerkingtreding van het bestemmingsplan met de uit te werken bestemming, wordt - om een onredelijke uitkomst te voorkomen - eveneens afgeweken van de hoofdregel dat een vergelijking wordt gemaakt tussen de planologische maatregel, waarvan is gesteld dat deze planschade heeft veroorzaakt, en het onmiddellijk daaraan voorafgaande planologische regime. Het bestuursorgaan moet, in afwijking van de hoofdregel, de uit te werken bestemming buiten beschouwing laten en een vergelijking maken tussen de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de mogelijkheden van de daaraan voorafgaande bestemming en de mogelijkheden van de andere planologische maatregel (uitspraak van 26 augustus 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2030](#)).

31. In het geval dat de aanvrager de eigendom van een onroerende zaak heeft verworven na de inwerkingtreding van een bestemmingsplan dat voor deze onroerende zaak een uit te werken bestemming bevat die een positieve invloed heeft op de waarde daarvan, en dit bestemmingsplan wordt gevolgd door een uitwerkingsplan, moet het bestuursorgaan - conform de onder 30 bedoelde hoofdregel - een vergelijking maken tussen de redelijke verwachting van de invulling van de uit te werken bestemming en de maximale mogelijkheden van het uitwerkingsplan. Dat is niet in strijd met de bedoeling van de wetgever. In deze situatie bestaat immers niet het risico dat een tegemoetkoming voor theoretische planschade wordt verstrekt. Indien uit de vergelijking zou blijken dat de maximale mogelijkheden van het uitwerkingsplan voor de aanvrager groter zijn dan de redelijke verwachting van de invulling van de uit te werken bestemming, is de aanvrager niet in een

nadeliger planologische positie komen te verkeren en heeft hij geen planschade geleden. Indien de maximale mogelijkheden van het uitwerkingsplan voor de aanvrager kleiner zouden zijn, is hij in een nadeliger planologische positie komen te verkeren (uitspraak van 8 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:326](#)).

32. Ook in het geval waarin de aanvrager de eigendom van een onroerende zaak heeft verworven na de inwerkingtreding van een bestemmingsplan dat voor deze onroerende zaak een uit te werken bestemming bevat die een positieve invloed heeft op de waarde daarvan, en dit bestemmingsplan niet wordt gevolgd door een uitwerkingsplan, maar door een andere planologische maatregel die voor de aanvrager nadeliger is dan de uit te werken bestemming, verzet de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6.1, zesde lid, van de Wro zich niet tegen het betrekken van de uit te werken bestemming, als onderdeel van het oude planologische regime, in de vergelijking met het nieuwe planologische regime (uitspraak van 8 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:326](#)).

33. Voor het antwoord op de vraag of artikel 6.1, zesde lid, van de Wro van toepassing is, is bepalend of de aanvraag al dan niet dateert van vóór de inwerkingtreding op 25 april 2013 van artikel 6.1, zesde lid, van de Wro. Bij de beoordeling van aanvragen die dateren vanaf 25 april 2013 mag de uit te werken bestemming niet in de planvergelijking worden betrokken (uitspraak van 9 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:593](#)). Voor de wijze van planvergelijking bij de beoordeling van aanvragen die dateren van vóór 25 april 2013, wordt verwezen naar de uitspraak van 17 april 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:3387](#).

verbod behoudens omgevingsvergunning voor aanleggen of slopen

34. Een aanvraag om tegemoetkoming in schade die het gestelde gevolg is van een bepaling als bedoeld in artikel 3.3 van de Wro, komt op grond van artikel 6.1, zesde lid, van de Wro pas voor toewijzing in aanmerking, nadat een besluit is genomen over een aanvraag om een omgevingsvergunning die als gevolg van zo'n bepaling vereist is voor realisering van een bepaald project en dit besluit vervolgens onherroepelijk is geworden en ook aan de overige vereisten voor toewijzing daarvan is voldaan. Dit betekent dat in beginsel geen grondslag bestaat voor toekenning van een tegemoetkoming in planschade voordat een nader besluit, als in de vorige zin vermeld, is genomen en onherroepelijk is geworden. Dit kan bijvoorbeeld anders zijn als van een aanvrager niet gevegd kan worden om een aanvraag om een omgevingsvergunning in te dienen en de beslissing daarop af te wachten (uitspraken van 16 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3302](#), en 29 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1166](#)).

Nadeliger planologische situatie

enkel ruimtelijke gevolgen

35. Bij de beoordeling of sprake is van een nadeliger situatie ten gevolge van een planologische wijziging, zijn slechts ruimtelijke gevolgen relevant (uitspraak van 10 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3337](#)). Toegenomen concurrentie kan onder omstandigheden weliswaar worden aangemerkt als een gevolg van een planologische verandering, maar dit is geen ruimtelijk relevant gevolg daarvan (uitspraak van 10 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3337](#)).

enkel objectief te verwachten gevolgen

36. Alleen de ten tijde van de inwerkingtreding van de desbetreffende planologische maatregel objectief te verwachten gevolgen van het nieuwe planologische regime zijn van belang. Subjectieve elementen spelen daarbij geen rol. In de planologische vergelijking wordt slechts rekening gehouden met zorgen over gezondheidsrisico's als gevolg van een planologische maatregel, indien voor die zorgen aanwijzingen zijn te

vinden in wetenschappelijke informatie die op de peildatum beschikbaar was (uitspraak van 29 mei 2024, [ECLI:N L:RVS:2024:2224](#)).

overlast

37. Voor de beantwoording van de vraag of het nieuwe planologische regime overlast tot gevolg heeft, is slechts de overlast die inherent is aan het planologisch mogelijk gemaakte gebruik van belang (uitspraak van 28 januari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:214](#)). Uitgegaan moet worden van het gebruik van het gebouw of de gronden door de doelgroep waarop het nieuwe planologische regime betrekking heeft (uitspraak van 13 februari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ1251](#)).

38. Artikel 6.1 van de Wro biedt geen grondslag voor tegemoetkoming in schade die het gevolg is van het mogelijk niet naleven van gebruikers van geldende wettelijke voorschriften of mogelijke uitwassen van hun gedrag (uitspraak van 13 februari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ1251](#)).

Causaal verband

geen tegemoetkoming in geval van planologische schaduwshade

39. Afdeling 6.1 van de Wro biedt uitsluitend grondslag voor tegemoetkoming in schade ten gevolge van een planologische maatregel nadat die maatregel rechtskracht heeft gekregen. De schade die is geleden voordat de schade toebrennende planologische verandering rechtskracht heeft gekregen, komt dan ook op grond van die bepaling niet voor tegemoetkoming in aanmerking (uitspraak van 10 mei 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AX0751](#)).

rechtstreeks oorzakelijk verband

40. Voor het toekennen van een tegemoetkoming in planschade is een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen die schade en het nieuwe planologische regime vereist (uitspraken van 5 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2462](#), en 1 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:397](#)).

Daarvoor is een noodzakelijke voorwaarde (condicio sine qua non) dat de schade niet zou zijn ontstaan zonder de nieuwe planologische maatregel. Daarnaast moet de schade in zodanig verband staan met die maatregel, dat deze schade het betrokken bestuursorgaan, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, de strekking van het schadeveroorzakende handelen en de mate van verwijdering tussen de schade en de gestelde schadeoorzaak, als een gevolg daarvan kan worden toegerekend en daarom voor tegemoetkoming in aanmerking komt. Daarbij is van belang dat het bij tegemoetkoming in planschade gaat om aansprakelijkheid op grond van (uiteindelijk) het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten en dat de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade als zuivere vermogensschade kan worden gekwalificeerd, terwijl het schadeveroorzakende handelen kan worden aangemerkt als rechtmatig handelen van een bestuursorgaan, welk handelen met het oog op de behartiging van het algemeen belang is verricht (uitspraak van 26 juni 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2025](#)).

41. Bepalingen van een nieuwe planologische maatregel waarbij bestaand illegaal gebruik positief wordt bestemd, vormen in beginsel geen basis voor het toekennen van een tegemoetkoming in planschade. De schade wordt in dat geval niet geacht voort te vloeien uit bepalingen van de nieuwe planologische maatregel, maar uit het eerdere illegale gebruik. Dit beginsel lijdt slechts uitzondering als de aanvrager de bezwaren tegen de illegale situatie in voldoende mate heeft geuit jegens het bevoegd gezag (uitspraken van 27 december 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4845](#), en 7 november 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BB7332](#)).

geen tegemoetkoming bij schade als gevolg van feitelijke uitvoering

42. Tijdelijke hinder als gevolg van werkzaamheden ter uitvoering van een bestemmingsplan is niet het rechtstreekse gevolg van een planologische wijziging, maar van feitelijke werkzaamheden ter uitvoering van de planologische mogelijkheden die het bestemmingplan bood. De daaruit voortvloeiende schade kan daarom niet als planschade voor een tegemoetkoming in aanmerking komen (uitspraak van 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3736](#)).

toetsing door de bestuursrechter

43. De bestuursrechter moet het antwoord op de vraag of een oorzakelijk verband bestaat tussen de planologische verandering en de gestelde schade zonder terughoudendheid toetsen. Voor het geven van een antwoord op deze vraag, is geen specialistische kennis of ervaring vereist, waarover slechts een deskundige beschikt (uitspraak van 5 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2462](#)).

Schade

44. Afdeling 6.1 van de Wro biedt slechts grondslag voor een tegemoetkoming in schade in de vorm van inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak.

45. Een waardebepaling kan pas aan de orde komen nadat is vastgesteld dat een bestemmingsplan of een andere in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro genoemde planologische maatregel daadwerkelijk tot een verslechtering heeft geleid ten opzichte van de mogelijkheden onder het daarvoor vigerende regime (uitspraak van 8 november 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AZ1727](#)).

46. Een begroting van de waardevermindering is niet nodig, indien de schade veroorzakende planologische ontwikkeling geheel voorzienbaar is, of de conclusie dat per saldo geen schade wordt geleden ook zonder die begroting voldoende inzichtelijk en overtuigend is (uitspraak van 3 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4335](#)).

peildatum schade

47. In het planschaderecht geldt, om redenen die zijn ontleend aan de bijzondere wettelijke regeling van het planschaderecht in de Wro, een vaste peildatum voor de begroting voor het vaststellen van de waardevermindering van een onroerende zaak (vermogensschade) en voor de vaststelling van inkomensderving. Dit is het moment van de inwerkingtreding van de gestelde schadeveroorzakende planologische maatregel.

48. De Wro biedt geen aanknopingspunten voor de veronderstelling dat dit anders zou zijn voor schade in de vorm van inkomensderving dan voor schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak en dat alleen sprake kan zijn van inkomensderving in geval van een feitelijke wijziging van de situatie. Een dergelijke lezing is ook niet te verenigen met artikel 6.1, eerste lid, van de Wro, op basis waarvan niet alleen geleden, maar ook nog te lijden schade voor tegemoetkoming in aanmerking komt, noch met het vierde lid van deze bepaling, waarin is neergelegd dat een aanvraag om een tegemoetkoming in schade binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van de gestelde schadeoorzaak moet zijn ingediend. Bovendien past een dergelijke lezing niet bij het in de rechtspraak van de Afdeling geformuleerde uitgangspunt dat bij de berekening van de omvang van de inkomensschade mag worden betrokken dat een onderneming na de inwerkingtreding van de schadeveroorzakende planologische maatregel nog geruime tijd op dezelfde wijze geëxploiteerd kon worden en daarmee eenzelfde inkomen genereerd kon worden als voorafgaand aan de inwerkingtreding van die maatregel (uitspraak van 20 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2553](#)).

49. Vanaf de datum waarop een planologisch besluit in werking is getreden, kan planschade in de vorm van inkomensderving worden geleden. Bij het bepalen van de hoogte van de schade, bestaande uit inkomensderving, is van belang of, en zo ja hoe lang, de onderneming na de peildatum nog kon worden voortgezet met dezelfde inkomsten als voor de inwerkingtreding van het nieuwe planologische besluit (uitspraken van 20 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2553](#), 7 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3602](#), en 13 december 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4608](#)).

onroerende zaak

50. In de Wro is geen definitie gegeven van een onroerende zaak, als bedoeld in artikel 6.1, eerste lid, van die wet. Voor de uitleg van dat begrip wordt verwezen naar artikel 3:3, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek en in aansluiting daarop naar de rechtspraak van de Hoge Raad (uitspraak van 14 januari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:32](#)).

planologische wijziging zonder duurzaam karakter

51. De waardevermindering van een onroerende zaak moet voortvloeien uit een oorzaak met een duurzaam karakter om voor een tegemoetkoming in aanmerking te kunnen komen (uitspraak van 23 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1621](#)).

52. Ingevolge artikel 6.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wro is een bepaling van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, derde lid, een oorzaak van planschade. Dat, zoals in artikel 4.1, tweede lid, is bepaald, in beginsel binnen een jaar na de inwerkingtreding van die verordening een bestemmingsplan wordt vastgesteld, betekent niet dat in die verordening opgenomen planologische beperkingen van tijdelijke aard zijn. Een aanvrager kan dan ook als gevolg van die beperkingen permanente schade lijden in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak. De planschade wordt in dat geval aan de verordening toegerekend (uitspraak van 18 mei 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1439](#)). De schade ontstaat op het moment van de inwerkingtreding van de verordening en wordt niet weggenomen door de inwerkingtreding van een bestemmingsplan. Dat bestemmingsplan wordt ingevolge artikel 4.1, tweede lid, immers vastgesteld met inachtneming van de verordening. In zoverre is dan ook sprake van een schadeoorzaak met een duurzaam karakter. Indien dat bestemmingsplan voor het desbetreffende perceel in overeenstemming is met de verordening, kan de inwerkingtreding van dat bestemmingsplan in beginsel niet tot aanvullende planschade leiden (uitspraak van 21 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:719](#)).

geobjectiveerde bepaling waardevermindering

53. Bij de bepaling van de waardevermindering is maatgevend welke prijs een redelijk denkend en handelend koper voor de onroerende zaak zou hebben geboden onmiddellijk voor de inwerkingtreding van het nieuwe planologische regime en op het tijdstip direct daarna, uitgaande van de planologische mogelijkheden onder het oude en nieuwe regime (uitspraken van 25 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1439](#), en 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1337](#)).

54. Artikel 6.1 van de Wro dwingt niet tot het hanteren van de ene dan wel de andere taxatiemethode (uitspraak van 20 december 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4775](#)). Welke methode in een concreet geval wordt gebruikt, staat ter beoordeling van de onafhankelijke taxateur. Indien en voor zover toepassing van de ter beschikking staande methoden naar diens deskundig oordeel niet mogelijk is of op zichzelf niet tot een juiste waardering leidt, zal de taxateur diens taxatie (mede) mogen baseren op zijn kennis, ervaring en intuïtie.

55. Wanneer het betoog ziet op een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur, kan de juistheid van (dat aspect van) het taxatierapport in beginsel slechts met vrucht worden bestreden met een onderbouwd tegenrapport van een onafhankelijke taxateur, waaruit blijkt dat het taxatierapport onjuist is. Voorbeelden van betogen die zien op een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur, zijn betogen die er toe strekken dat in aanmerking genomen vergelijkingstransacties niet representatief zijn, dat andere vergelijkingstransacties ten onrechte buiten beschouwing zijn gelaten of dat ten onrechte al dan niet is gecorrigeerd vanwege gewijzigde economische omstandigheden. Ter onderbouwing van een betoog dat een taxatierapport onjuist is, is het niet voldoende dat het tegenrapport uitsluitend een andere zelfstandige taxatie stelt tegenover de taxatie die is vervat in het aan het besluit van het bestuursorgaan ten grondslag gelegde taxatierapport. Uit een in een tegenrapport vervatte zelfstandige taxatie blijkt nog niet waarom de in het taxatierapport vervatte taxatie onjuist is. Wanneer de taxateur die het taxatierapport heeft opgesteld en de taxateur die het tegenrapport heeft opgesteld verschillende uitgangspunten hanteren en daarom tot verschillende conclusies over de waarde van het te taxeren object zijn gekomen, is de vraag niet of de in het taxatierapport gehanteerde uitgangspunten verdedigbaar zijn, maar of in het tegenrapport aannemelijk is gemaakt dat de in het taxatierapport gehanteerde uitgangspunten dat niet zijn. Ook onvoldoende is een - niet met een tegenrapport onderbouwd - betoog van de betrokkene of diens gemachtigde dat ziet op een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur. De betrokkene zelf, of diens gemachtigde in zijn hoedanigheid van gemachtigde, kunnen immers niet als onafhankelijke taxateur worden aangemerkt (uitspraak van 2 oktober 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3940](#)).

betekenis WOZ-waarde

56. In de regel komt bij een planschadetaxatie geen betekenis toe aan de in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: WOZ) vastgestelde waarde van een onroerende zaak, omdat die waarde op basis van de feitelijke situatie wordt vastgesteld, terwijl bij een planschadetaxatie bij indirecte planschade (waardevermindering door een planologische verandering op de gronden van derden) de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden van het plangebied als uitgangspunt wordt genomen. Dat neemt niet weg dat de WOZ-waarde bij uitzondering van belang kan zijn voor een planschadetaxatie. Dat is bijvoorbeeld het geval als aannemelijk wordt gemaakt dat bij het vaststellen van de WOZ-waarde rekening is gehouden met de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden van het plangebied. Uit de motivering van een beschikking van de heffingsambtenaar kan blijken dat die situatie zich voordoet (uitspraak van 20 december 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4775](#)).

57. Van het bestuursorgaan kan worden verlangd dat het zijn besluit van een nadere motivering voorziet in geval een aanzienlijk verschil tussen de WOZ-waarde en de taxatie in het kader van planschade bestaat (uitspraak van 16 juni 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BM7718](#)).

toetsing door de bestuursrechter

58. Bij de waardering van onroerende zaken spelen niet alleen de taxatiemethode, maar ook de kennis en ervaring van de deskundige een rol. De bestuursrechter beoordeelt of het bestuursorgaan de taxatie redelijkerwijs aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Verder moet de besluitvorming voldoen aan de

eisen die het recht aan de zorgvuldigheid en de motivering stelt en moet de rechter toetsen of de besluitvorming aan die eisen voldoet. Zie verder onder 146 tot en met 154.

inkomensderving

- niet aangevangen bedrijfsvoering

59. Gemist voordeel uit op de peildatum niet aangevangen bedrijfsvoering komt in beginsel niet voor tegemoetkoming op de voet van afdeling 6.1 van de Wro in aanmerking (uitspraak van 5 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3968](#)).

Wanneer het enkel gaat om plannen van de aanvrager voor een bepaalde bedrijfsvoering die door de planologische maatregel zijn verhinderd, is geen sprake van een aangevangen bedrijfsvoering (uitspraak van 23 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1621](#)).

Het ligt op de weg van de aanvrager om met uit objectieve bronnen afkomstige stukken of anderszins aannemelijk te maken dat hij op de peildatum ter plaatse de betreffende onderneming exploiteerde om er voordeel uit te trekken (uitspraken van 19 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:521](#), en 23 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1621](#)).

Van dit uitgangspunt wordt afgeweken in gevallen waarin de aanvrager op de peildatum onomkeerbare investeringen heeft gedaan (uitspraak van 23 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1621](#)), of waarin bijzondere omstandigheden daartoe nopen (uitspraak van 9 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1238](#)).

- belastingschade

60. Indien belastingschade rechtstreeks het gevolg is van de nieuwe planologische maatregel, kan aanleiding bestaan om daarvoor een tegemoetkoming toe te kennen (vergelijk de uitspraak van 3 februari 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BL1791](#)). Bij de vaststelling van de op grond van artikel 6.1 van de Wro voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade in de vorm van inkomensderving wordt ook met fiscale voor- en nadelen rekening gehouden. Daarbij moeten deze voor- en nadelen in onderling verband worden gezien en in rekening worden gebracht. Hieruit volgt dat belastingschade niet zozeer een afzonderlijke schadesoort is, maar een bij de vaststelling van de volgens artikel 6.1 van de Wro voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade in de vorm van inkomensderving in aanmerking te nemen nadeel (uitspraak van 3 februari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:207](#)).

Verrekening voordelen

61. Verrekening van planologische voor- en nadelen kan alleen plaatsvinden, indien die voor- en nadelen voor een bepaald perceel door hetzelfde planologische regime worden veroorzaakt (uitspraak van 26 juni 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:51](#)).

62. Onder omstandigheden kan worden geoordeeld dat twee verschillende planologische maatregelen zo nauw met elkaar verweven zijn, dat de voordelen veroorzaakt door de ene maatregel mogen worden betrokken bij de beoordeling van de door het andere besluit veroorzaakte schade (uitspraak van 24 december 2003, [ECLI:NL:RVS:2003:AO0820](#)).

Vergoedbaarheid van planschade

uitgangspunt

63. Ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van de Wro komt slechts schade die redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd voor tegemoetkoming in aanmerking.

ongedaan maken van na verwerving van een onroerende zaak genoten planologisch voordeel

64. Bij het bepalen van de tegemoetkoming in planschade wordt in beginsel geen rekening gehouden met een voor de aanvrager, in vergelijking met het ten tijde van de verkrijging van de onroerende zaak geldende planologische regime, voordelige, na de datum van verwerving daarvan door de aanvrager in werking getreden, wijziging van het planologisch regime, die ongedaan wordt gemaakt door het beweerdelijk schade veroorzakende besluit. Dit geldt zowel voor directe planschade (uitspraak van 16 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3295](#)), als voor indirecte planschade (uitspraak van 22 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:713](#)).

Risicoaanvaarding

65. Bij de beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade wordt op grond van artikel 6.3 van de Wro ook de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak betrokken. De schadeoorzaak is voorzienbaar als voor de aanvrager aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse zou gaan veranderen in een voor hem ongunstige zin. Als de schadeoorzaak voorzienbaar was, kan het bestuursorgaan mogelijk risicoaanvaarding aan de aanvrager tegenwerpen. Dat betekent dat de schade voor zijn rekening blijft. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve risicoaanvaarding.

Van actieve risicoaanvaarding kan sprake zijn als de aanvrager een investeringsbeslissing heeft genomen, bijvoorbeeld door een onroerende zaak te kopen, terwijl de schadeoorzaak voor een redelijk denkend en handelend koper ten tijde van deze investeringsbeslissing voorzienbaar was. Van passieve risicoaanvaarding kan sprake zijn als de aanvrager, als eigenaar van een onroerende zaak, geen poging heeft ondernomen om de bestaande planologische mogelijkheden van deze onroerende zaak te benutten, terwijl voorzienbaar was dat deze mogelijkheden zouden kunnen vervallen.

66. Met voorzienbaarheid wordt in beginsel bedoeld op objectieve voorzienbaarheid, dat wil zeggen: voorzienbaarheid op basis van een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt. Niet vereist is dat het bewustzijn van het risico ook daadwerkelijk bij de aanvrager aanwezig was. Indien geen sprake is van een openbaar gemaakt concreet beleidsvoornemen, dan is in beginsel geen sprake van voorzienbaarheid. Dat neemt niet weg dat specifieke persoonlijke omstandigheden, waardoor de aanvrager feitelijk op de hoogte was van de komende planologische ontwikkeling en dus sprake was van subjectieve voorzienbaarheid, in voorkomende gevallen een rol kunnen spelen (uitspraak van 24 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3023](#)).

67. Wanneer het bestuursorgaan zich beroept op voorzienbaarheid van de schadeoorzaak, moet het aannemelijk maken vanaf welk moment de schadeoorzaak voorzienbaar was (uitspraak van 27 september 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AY8930](#)).

68. De bestuursrechter moet het antwoord op de vraag of de planologische verandering voorzienbaar was, zonder terughoudendheid toetsen. Voor het geven van een antwoord op deze vraag, is geen specialistische kennis of ervaring vereist, waarover slechts een deskundige beschikt (uitspraak van 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3715](#)).

Actieve risicoaanvaarding

69. De voorzienbaarheid wordt vastgesteld op het moment van de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak, en dus niet op het moment van levering (uitspraak van 18 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1179](#)).

70. Het is, in geval van een beroep door het bestuursorgaan op actieve risicoaanvaarding, aan de aanvrager om aannemelijk te maken dat hij zich vóór het moment waarop de schadeoorzaak voorzienbaar werd definitief tot aankoop van de betreffende onroerende zaak had verplicht (uitspraak van 6 februari 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BC3624](#)).

71. De omstandigheid dat een koopovereenkomst niet is geregistreerd, betekent niet dat de aanvrager zich daarop niet kan beroepen. Registratie van een overeenkomst is immers geen vereiste voor de geldigheid daarvan (uitspraak van 18 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1179](#)).

bronnen van voorzienbaarheid

72. Bij de beantwoording van de vraag of een planologische wijziging voorzienbaar was, wordt rekening gehouden met een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft (uitspraak van 23 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:757](#)).

73. Bij afwezigheid van een openbaar gemaakt concreet beleidsvoornemen kunnen in voorkomende gevallen specifieke persoonlijke omstandigheden, waardoor de koper feitelijk op de hoogte was van de komende planologische ontwikkeling en dus sprake was van subjectieve voorzienbaarheid, een rol spelen (uitspraak van 24 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3023](#)).

74. Bij de beantwoording van de vraag of een planologische wijziging voorzienbaar was, kan ook betekenis toekomen aan ten tijde van de investeringsbeslissing bestaande, (nog) niet gebruikte flexibiliteitsbepalingen (uitspraken van 23 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3596](#) en 16 maart 2005, [ECLI:NL:RVS:2005:AT0521](#)).

openbaarmaking

75. Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, moet een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is, en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen (uitspraak van 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3715](#)).

vergelijking ruimtelijke gevolgen

76. Met het oog op de beoordeling van de voorzienbaarheid moet het bestuursorgaan een vergelijking maken tussen de ruimtelijke gevolgen van het planologische regime waarvan gesteld wordt dat het planschade heeft veroorzaakt en de ruimtelijke gevolgen van de voor de aanvrager meest ongunstige uitwerking van de in het beleidsvoornemen bedoelde ontwikkelingsmogelijkheden (uitspraak van 30 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:4047](#)).

77. Bij het bepalen van de voorzienbaarheid van de schade komt geen betekenis toe aan de grootte van de ten tijde van de beslissing tot investering bestaande kans dat de schade niet zou ontstaan (uitspraak van 20 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1049](#)).

78. Voor het antwoord op de vraag of een planologische verandering buiten het eigen perceel voor de aanvrager voorzienbaar was, is alleen de planologische situatie ten tijde van de aankoop van het eigen perceel van belang (uitspraak van 21 december 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BU8882](#)).

niet vereist dat verwezenlijking volledig en onherroepelijk vaststaat en in detail is uitgewerkt

79. Voor het aannemen van voorzienbaarheid is niet vereist dat verwezenlijking van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel volledig en onherroepelijk vaststaat, dat deze maatregel in detail is uitgewerkt of dat de omvang van de nadelige gevolgen met nauwkeurigheid kan worden bepaald. Beslissend is of op het moment van investering de mogelijkheid van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel zodanig kenbaar was, dat hiermee bij de beslissing tot investering rekening kon worden gehouden (uitspraak van 11 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:763](#)).

uitzondering: rechtsopvolging onder algemene titel of daarmee gelijk te stellen gevallen

80. Actieve risicoaanvaarding mag niet worden tegengeworpen bij rechtsopvolging onder algemene titel of daarmee gelijk te stellen wijzen van verkrijging (uitspraak van 10 oktober 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX9702](#)).

Passieve risicoaanvaarding

zichtbaarheid voortekenen nadelige planologische wijziging

81. Voor de beantwoording van de vraag of de aanvrager het risico dat de onder het oude planologische regime bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden op diens perceel zouden vervallen passief heeft aanvaard, is van belang of de voortekenen van de nadelige planologische wijziging al enige tijd zichtbaar waren (uitspraak van 28 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:923](#)).

82. Voor de bevestigende beantwoording van die vraag is voldoende dat, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, aanleiding bestond rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse zou gaan veranderen in een voor hem ongunstige zin. Daarbij moet rekening worden gehouden met een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft (uitspraak van 28 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:923](#)).

openbaarmaking

83. Verder moet de wijze van openbaarmaking van een concreet beleidsvoornemen, wil deze relevant zijn voor het aannemen van voorzienbaarheid, voldoen aan het vereiste dat verwacht mag worden dat een redelijk denkende en handelende eigenaar van die wijze van openbaarmaking zou kennisnemen. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als de publicatie van het concrete beleidsvoornemen heeft plaatsgevonden in een door het bestuursorgaan elektronisch uitgegeven publicatieblad en deze publicatiewijze ten tijde van belang voor beleidsvoornemens ook gebruikelijk was. Als algemeen uitgangspunt kan niet worden aanvaard dat van een redelijk denkende en handelende eigenaar verwacht mag worden dat hij de algemene website van het bestuursorgaan regelmatig raadpleegt vanwege de enkele mogelijkheid dat daarop voor hem relevante informatie wordt gepubliceerd (uitspraak van 12 februari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:552](#)).

concrete poging tot realisering van vervallen mogelijkheden

84. Indien wordt geoordeeld dat de nadelige planologische wijziging voorzienbaar was, moet vervolgens de vraag beantwoord worden of onder het oude planologische regime een concrete poging tot realisering van de

bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden is ondernomen (uitspraak van 21 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:811](#)). Het risico op verwezenlijking van planologisch nadeel wordt geacht passief te zijn aanvaard als er voorzienbaarheid is en geen concrete poging is gedaan tot realisering van de bouw- en gebruiksmogelijkheden die onder het nieuwe planologische regime zijn komen te vervallen, terwijl dit van een redelijk denkende en handelende eigenaar, vanaf de peildatum voor voorzienbaarheid, kon worden verlangd (uitspraak van 12 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2567](#)).

85. In geval van vervallen bouwmogelijkheden bestaat een concrete poging in vorenbedoelde zin in het indienen van een bouwplan dat zodanig is uitgewerkt, dat het zich laat beoordelen op passendheid binnen het bestemmingsplan en dat in beginsel past binnen de bestaande mogelijkheden van het bestemmingsplan (uitspraak van 12 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2567](#)).

86. Indien de vervallen bouwmogelijkheden ruimer waren dan de mogelijkheden die in het ingediende bouwplan zijn benut, wordt het vervallen van de ruimere bouwmogelijkheden geacht passief te zijn aanvaard (uitspraak van 19 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4184](#)).

87. Het is, in geval van een beroep door het bestuursorgaan op passieve risicoaanvaarding, aan de aanvrager om aannemelijk te maken dat hij op de peildatum de bij de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan vervallen planologische mogelijkheden van het perceel had benut dan wel een concrete poging daartoe had gedaan, indien het bestuursorgaan gemotiveerd heeft aangevoerd dat dit niet het geval is geweest (uitspraak van 17 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4598](#)).

88. Van een redelijk denkende en handelende eigenaar kan niet worden verwacht een bouwplan op te stellen en in te dienen, wetende dat een besluit op een aanvraag om bouwvergunning moet worden aangehouden en dat er een grote kans bestaat op voortzetting van de voorbereidingsbescherming (uitspraak van 2 december 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BK5083](#)).

Normaal maatschappelijke risico drempel van 2 procent

89. De drempel van 2 procent van artikel 6.2, tweede lid, van de Wro is een minimum forfait, dat geldt voor alle gevallen waarin is verzocht om tegemoetkoming in planschade ten gevolge van een wijziging van het planologische regime van percelen van een derde (de zogenoemde 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](#)).

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

91. 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](#)).

motivering normaal maatschappelijk risico

92. 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](#)).

93. Het bestuursorgaan moet de beantwoording van de vraag of de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt naar behoren 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 normale ondernemersrisico werkt met een vaste drempel. Dat komt de rechtszekerheid ten goede, aangezien de vraag of schade buiten het normale maatschappelijke risico of normale 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](#)).

94. Naarmate een bestuursorgaan een hogere drempel of korting hanteert, 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

95. De vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.2, eerste 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

96. 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](#)).

97. De omstandigheid dat een bepaalde planologische ontwikkeling een normale maatschappelijke ontwikkeling is, 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 wel beoordeeld met inachtneming van de omstandigheden van het geval.

98. 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](#)).

99. Bij de beantwoording van de vraag wat de ruimtelijke structuur van de omgeving in een concreet geval inhoudt, geldt als uitgangspunt dat deze bepaald wordt door het planologische regime dat, onmiddellijk vóór de inwerkingtreding van de schadeveroorzakende planologische maatregel, gold voor de directe omgeving van het

plangebied van de beweerdelijk schadeveroorzakende planologische maatregel (uitspraak van 26 augustus 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2032](#)). Aan de feitelijke inrichting van het plangebied of de directe omgeving daarvan, onmiddellijk vóór de inwerkingtreding van de schadeveroorzakende planologische maatregel, komt dus in beginsel geen betekenis toe. Verder is de nieuwe ruimtelijke structuur, die is ontstaan onder het regime van de beweerdelijk schadeveroorzakende maatregel, niet van belang (uitspraak van 2 oktober 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3945](#)).

100. De Afdeling heeft voor het bepalen van de hoogte van de drempel de volgende handvatten gegeven. 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 (uitspraak van 3 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2402](#)).

andere omstandigheden

101. 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 wordt gehouden dat die afstand al in de waardevermindering van de onroerende zaak is verdisconteerd (uitspraak van 8 augustus 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2620](#)).

102. De bijzondere omstandigheid dat het om een zeer ingrijpende planologische ontwikkeling gaat die tot een uitzonderlijk hoge schade heeft geleid in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak, kan, onder omstandigheden, leiden tot een verlaging van de drempel van het normale maatschappelijke risico (uitspraak van 22 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:214](#)). Bij indirecte planschade kan de drempel niet lager zijn dan het minimumforfait van 2 procent.

normale maatschappelijke risico in mindering per planologische maatregel

103. Wanneer verzocht is om tegemoetkoming in schade die het gevolg is van verscheidene planologische besluiten, moet in beginsel voor iedere planologische maatregel een vergelijking worden gemaakt met het daarvoor heersende planologische regime en moet in beginsel op elk schadebedrag, dat volgt uit die vergelijkingen, het normale maatschappelijke risico in mindering worden gebracht (uitspraak van 20 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3126](#)).

104. 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](#)).

normale maatschappelijke risico en risicoaanvaarding

105. Het normale maatschappelijke risico en risicoaanvaarding 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 normale maatschappelijke risico behoort, niet beantwoord te worden (uitspraak van 8 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2109](#)).

106. 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](#)).

107. 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](#)).

108. Wanneer de planologische ontwikkeling gedeeltelijk voorzienbaar was, wordt bij de beantwoording van de vraag of de schade geheel of gedeeltelijk binnen het normale maatschappelijke risico valt, 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](#)).

toetsing door de bestuursrechter

109. 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](#)).

110. Het bestuursorgaan moet deze vaststelling naar behoren 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](#)).

Schadebeperking

111. De plicht om de schade te beperken als bedoeld in artikel 6.3, aanhef en onder b, van de Wro gaat niet zo ver, dat de benadeelde zijn keuze uitsluitend moet laten bepalen door wat het minst nadelig is voor het bestuursorgaan (uitspraak van 3 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4413](#)). Mede daarom kan niet zonder meer worden aangenomen dat van een aanvrager redelijkerwijs gevergd kan worden dat hij afziet van verkoop en overdracht van een onroerende zaak, omdat daardoor compensatie in natura van planschade die de aanvrager ten aanzien van deze onroerende zaak heeft geleden onmogelijk zou worden gemaakt (uitspraak van 17 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:554](#)).

Tegemoetkoming anderszins verzekerd

112. Planschade komt ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van de Wro slechts voor tegemoetkoming in aanmerking, voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

rekening houden met alle relevante feiten en omstandigheden

113. Bij de beantwoording van de vraag of de tegemoetkoming in schade voldoende anderszins is verzekerd, moet rekening worden gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden (uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:182](#)). Voldoende voor de conclusie dat op andere wijze in tegemoetkoming in de geleden planschade is voorzien, is dat deze conclusie op grond van objectieve gegevens gerechtvaardigd is (uitspraak van 19 juli 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AY4221](#)).

compensatie door derden

114. Tegemoetkoming in planschade kan in voorkomende gevallen ook door een van een derde ontvangen vergoeding voldoende verzekerd worden geacht (uitspraak van 15 maart 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AV5061](#)).

compensatie in natura

115. Tegemoetkoming in planschade kan in voorkomende gevallen bestaan uit compensatie in natura, in welk geval schadevergoeding in geld achterwege kan blijven, omdat tegemoetkoming in de schade anderszins is verzekerd (uitspraak van 1 mei 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ9072](#)). De voorkeur van degene die schade lijdt voor een bepaalde wijze van compenseren is daarbij niet doorslaggevend (uitspraak van 9 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3767](#)). Het bestuursorgaan mag bij het tegemoetkomen in de schade uitgaan van de wijze van compenseren die de laagste kosten met zich brengt (uitspraak van 9 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3767](#)).

116. Het is niet noodzakelijk dat de schade al ten tijde van het ontstaan daarvan in natura is gecompenseerd. Het gaat er om of ten tijde van de beslissing op de aanvraag om tegemoetkoming in planschade die tegemoetkoming voldoende anderszins is verzekerd (uitspraak van 5 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:305](#)).

117. Bij compensatie in natura is voorafgaande vaststelling van de schade in geld niet noodzakelijk (uitspraak van 18 juli 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX1866](#)).

- compensatie in natura bij directe planschade

118. Compensatie in natura kan bij planschade in de vorm van waardevermindering ten gevolge van een wijziging van het planologische regime van de onroerende zaak van de aanvrager onder meer bestaan uit een herstel van de door een wijziging van het planologische regime weggevalLEN bouwmogelijkheid. In dat geval kan tegemoetkoming in geld achterwege blijven, omdat de (tegemoetkoming in) schade anderszins is verzekerd (uitspraak van 27 april 2005, [ECLI:NL:RVS:2005:AT4747](#)).

- compensatie in natura bij indirecte planschade

119. Het wegnemen van schade kan bij indirecte planschade onder meer bestaan uit herstel van de door een wijziging van het planologische regime verruimde bouw- of gebruiksmogelijkheden van gronden van derden, of door het alsnog verbinden van beperkende bouw- of gebruiksvorschriften aan het nieuwe planologische regime (uitspraak van 1 mei 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ9072](#)).

- geen afhankelijkheid van toekomstige onzekere gebeurtenis

120. Tegemoetkoming in schade door compensatie in natura is niet voldoende anderszins verzekerd, wanneer

deze afhankelijk is van een toekomstige, onzekere gebeurtenis (uitspraak van 5 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:305](#)).

121. Wanneer het, gelet op de planologische procedures die moeten worden gevoerd ten behoeve van het planologische regime dat voorziet in compensatie in natura, niet geheel zeker is of dit planologische regime in werking zal treden, betekent dit niet zonder meer dat compensatie in natura zinledig is, indien het bestuursorgaan een zodanige toezegging heeft gedaan dat de onzekerheid over de planologische procedures voldoende is ondervangen (uitspraak van 9 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3767](#)).

122. Daarbij komt in voorkomende gevallen betekenis toe aan de omstandigheid of met deze toezegging met voldoende zekerheid vaststaat dat, mocht blijken dat compensatie in natura niet tot stand kan worden gebracht, de hoogte van het alsnog uit te betalen bedrag na inwinning van advies bij een ter zake kundige, onafhankelijke planschadeadviseur, zal worden vastgesteld en dat dit bedrag zal worden vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de dag van de ontvangst van de aanvraag. Voorts komt in voorkomende gevallen ook betekenis toe aan de omstandigheid of de compenserende voorziening, gedurende een voldoende lange periode, ook wordt geboden aan rechtsopvolgers onder algemene en bijzondere titel (uitspraak van 18 juli 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX1863](#)).

Kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand

123. Indien het bestuursorgaan een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 6.1 van de Wro toekent, vergoedt het op grond van artikel 6.5, aanhef en onder a, van de Wro daarbij tevens de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand.

geen plicht ambtshalve te vergoeden

124. Het bestuursorgaan is niet gehouden om de in verband met de behandeling van de aanvraag opgekomen kosten ambtshalve te vergoeden (uitspraak van 12 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:450](#)).

geen vergoeding als geen tegemoetkoming wordt toegekend

125. Wanneer geen tegemoetkoming wordt toegekend, komen de in verband met de behandeling van de aanvraag opgekomen kosten niet voor vergoeding in aanmerking (uitspraak van 19 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:529](#)).

geen vergoeding kosten verband houdend met indiening aanvraag

126. In de regel komen de kosten die de aanvrager met betrekking tot de indiening van de aanvraag heeft gemaakt niet voor vergoeding in aanmerking, omdat de aanvrager kan weten dat het bestuursorgaan gehouden is advies te vragen aan een onafhankelijke deskundige en het in de hiervoor vermelde zin niet redelijk is, zonder dat advies af te wachten, een eigen adviseur in te schakelen (uitspraak van 24 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4690](#)).

dubbele redelijkheidstoets bij kosten vanaf (concept)advies

127. 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, kunnen voor vergoeding in aanmerking komen, indien het inroepen van bijstand redelijk was en de daarmee gemoeide kosten redelijk zijn (uitspraak van 12 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:450](#)).

maatstaf redelijkheid inroepen deskundige

128. Voor het antwoord op de vraag of het inroepen van niet-juridische deskundige bijstand redelijk was, kan in het algemeen als maatstaf worden gehanteerd of de aanvrager, gezien de feiten en omstandigheden zoals die bestonden ten tijde van de inroeping, ervan mocht uitgaan dat de deskundige een relevante bijdrage zou leveren aan een voor hem gunstige beantwoording door het bestuursorgaan van een voor de beslissing op de aanvraag mogelijk relevante vraag (uitspraak van 12 december 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY5895](#)). Voor een vergoeding van deze kosten is geen plaats, indien het ingebrachte rapport weliswaar afkomstig is van een persoon of instantie die als deskundig is aan te merken ter zake van de specifieke vragen die in de procedure aan de orde zijn, maar het door die deskundige uitgebrachte rapport op geen van die specifieke vragen betrekking heeft (uitspraak van 9 mei 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW5293](#)).

129. Niet van belang is of het commentaar van de door de aanvrager ingeschakelde deskundige heeft geleid tot aanpassing van het advies van de door het bestuursorgaan ingeschakelde deskundige (uitspraak van 12 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:450](#)).

rechtsbijstand en andere deskundige bijstand

130. Kosten van rechtsbijstand kunnen niet worden aangemerkt als deskundigenkosten (uitspraak van 26 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:599](#)).

131. Een deskundige wordt, in tegenstelling tot een gemachtigde, in beginsel geacht onpartijdig te adviseren. De kosten voor de gemachtigde van de aanvrager kunnen daarom niet als deskundigenkosten worden vergoed voor zover deze het optreden als deskundige betreffen (uitspraak van 8 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2148](#)).

omvang kosten

132. 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 (uitspraak van 12 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:450](#)). Bepalend voor de redelijkheid van de omvang van de kosten als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder a, van de Wro, is of deze in verhouding tot de verrichte werkzaamheden staan en redelijk zijn (uitspraak van 12 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:450](#)).

133. Onder omstandigheden, onder meer wanneer de aanvrager de kosten niet inzichtelijk heeft gemaakt, wordt aanvaard dat bij de tarieven van het Besluit proceskosten bestuursrecht aansluiting wordt gezocht (uitspraak van 26 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4272](#)).

Wettelijke rente

134. Indien het bestuursorgaan een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 6.1 van de Wro toekent, vergoedt het daarbij tevens de wettelijke rente, te rekenen met ingang van de datum van ontvangst van de aanvraag. In geval de aanvraag is ingediend voordat het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden, geldt de datum van onherroepelijk worden als begindatum (uitspraak van 27 juni 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW9562](#)).

135. Voor de berekening van de hoogte van de wettelijke rente wordt aansluiting gezocht bij de regeling van de gewone wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 van het Burgerlijk Wetboek en niet bij de artikelen 6:119a en

6:119b van het Burgerlijk Wetboek, betreffende de wettelijke rente die voortvloeit uit een handelsovereenkomst. Van een handelsovereenkomst als bedoeld in de artikelen 6:119a en 6:119b van het Burgerlijk Wetboek is alleen sprake bij een overeenkomst naar burgerlijk recht. Met de toekenning op aanvraag van een tegemoetkoming in de planschade wordt een publiekrechtelijk rechtsgevolg in het leven geroepen. Dit rechtsgevolg houdt in dat het bestuursorgaan verplicht is die vergoeding aan de aanvrager uit te keren. Die uitkering vloeit niet voort uit een handelsovereenkomst naar burgerlijk recht, maar uit een publiekrechtelijke rechtsbetrekking (uitspraak van 13 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:777](#)).

136. Het bestuursorgaan is niet gehouden tot het betalen van wettelijke rente over het eventueel, op grond van artikel 6.4, vierde lid, van de Wro, terug te storten drempelbedrag. De verplichting tot terugbetaling van het drempelbedrag ontstaat immers pas indien de aanvraag om vergoeding van planschade geheel of gedeeltelijk is toegewezen, zodat voor een rentevergoeding wegens vertraging in de betaling geen grond is (uitspraak van 19 april 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1057](#)).

Procedurale aspecten

belanghebbende

137. Indien een verzoeker gemotiveerd stelt dat hij zelf schade als bedoeld in artikel 6.1, eerste lid, van de Wro lijdt of zal lijden en dat hij zelf aanspraak maakt op tegemoetkoming hierin, is die stelling in beginsel voldoende voor het oordeel dat die verzoeker belanghebbende als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb is. Of deze verzoeker zich terecht op het standpunt stelt dat hij zelf als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan schade lijdt of zal lijden, is een kwestie die wordt betrokken bij de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag (uitspraak van 28 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3968](#)).

138. Uit de tekst en geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6.4a, tweede lid, van de Wro valt niet af te leiden dat de verzoeker die een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid heeft gesloten, slechts belanghebbende in de zin van deze bepaling is bij een besluit tot toekenning van een tegemoetkoming in planschade. Dat een bestuursorgaan niet heeft besloten tot het toekennen van een tegemoetkoming in planschade, maar bijvoorbeeld slechts heeft bepaald dat een besluit tot het niet in behandeling nemen van een aanvraag wordt herroepen en een aanvraag alsnog in behandeling wordt genomen, betekent dus niet dat een verzoeker als bedoeld in artikel 6.4a, tweede lid, van de Wro geen belanghebbende bij zo'n besluit is (uitspraak van 28 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3968](#)).

beslissing eerst na onherroepelijk worden schadeoorzaak

139. Op een aanvraag om tegemoetkoming in planschade kan eerst inhoudelijk worden beslist na de datum van onherroepelijk worden van het schadeveroorzakende besluit. Een dergelijke aanvraag moet dus na laatstgenoemde datum worden ingediend. Het bestuursorgaan kan een voordien ingediende aanvraag aanhouden, dan wel - als voortijdig gedaan - afwijzen. Een dergelijke afwijzende beslissing staat niet in de weg aan toepassing van artikel 6.1 van de Wro nadat het gestelde schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden (uitspraak van 15 januari 2003, [ECLI:NL:RVS:2003:AF2905](#)).

140. Indien het besluit dat de door de aanvrager gestelde schade heeft veroorzaakt, door de bestuursrechter is vernietigd, mag het bestuursorgaan alleen al daarom de aanvraag om tegemoetkoming in planschade afwijzen (uitspraak van 3 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2225](#)).

verjaring

141. In artikel 6.1, vierde lid, van de Wro is bepaald dat een aanvraag voor een tegemoetkoming in schade ten gevolge van een oorzaak als bedoeld in het tweede lid, onder a, b, c, e, f of g, moet worden ingediend binnen vijf jaar na het moment waarop die oorzaak onherroepelijk is geworden.

142. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 65) blijkt dat de wetgever bij het stellen van deze termijn aansluiting heeft gezocht bij artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek. Ingevolge het eerste lid van dat artikel verjaart een rechtsvordering tot vergoeding van schade of tot betaling van een bedongen boete door verloop van vijf jaren na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de benadeelde zowel met de schade of de opeisbaarheid van de boete als met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geworden, en in ieder geval door verloop van twintig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt of de boete opeisbaar is geworden.

143. Uit de rechtspraak van de Hoge Raad (onder meer het arrest van 28 april 2000, [ECLI:NL:HR:2000:AA5635](#)) over artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek blijkt dat een beroep op verjaring in uitzonderlijke gevallen onaanvaardbaar kan zijn. In lijn daarmee kan ook een beroep op de vijfjaarstermijn van artikel 6.1, vierde lid, van de Wro in uitzonderlijke gevallen onaanvaardbaar zijn en zal deze termijn daarom niet aan de aanvrager mogen worden tegengeworpen (uitspraak van 22 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:714](#)).

144. De dag na het onherroepelijk worden van het schadeveroorzakende besluit is de eerste dag van de vijfjaarstermijn.

145. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6.1, vierde lid, van de Wro valt niet af te leiden dat in die bepaling een andere termijn dan in artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek beoogd is (uitspraak van 18 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:792](#)). Verder is in artikel 4:131 van de Awb - de opvolger van artikel 6.1, vierde lid, van de Wro - eveneens bepaald dat de termijn pas begint te lopen op de volgende dag.

aanwijzing adviseur

146. Uit artikel 6.1.3.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) volgt dat het bestuursorgaan in planschadezaken in beginsel verplicht is een adviseur aan te wijzen die een advies uitbrengt over de op de aanvraag om tegemoetkoming in planschade te nemen beslissing. In andere nadeelcompensatiezaken kan deze verplichting volgen uit artikel 3:2 van de Awb, bijvoorbeeld in zaken waarin beantwoording nodig is van een of meer vragen, waarvoor specialistische kennis of ervaring is vereist waarover alleen een deskundige beschikt.

Daarbij rust op het bestuursorgaan een vergewisplicht over de kwaliteiten van de aangewezen adviseur, te weten diens onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid. Deze vergewisplicht is voor de wettelijk adviseur neergelegd in artikel 3:9 van de Awb en volgt voor andere adviseurs uit artikel 3:2 van de Awb.

Verder volgt uit artikel 6.1.3.3, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bro dat het bestuursorgaan zich in planschadezaken, voorafgaand aan de aanwijzing van een adviseur, ervan moet vergewissen of deze voldoet aan de aan een adviseur te stellen kwaliteitseisen. Voor andere nadeelcompensatiezaken kan deze verplichting besloten liggen in artikel 3:2 van de Awb, voor zover daarin een vraag aan de orde is voor de beantwoording waarvan specialistische kennis of ervaring is vereist, waarover slechts een deskundige beschikt (vergelijk uitspraak van 12 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2405](#)).

- *onafhankelijkheid adviseur*

147. Een persoon of commissie is, mede gelet op wat is bepaald in artikel 6.1.1.1, aanhef en onder c, van het Bro en in artikel 3:5 van de Awb, onafhankelijk wanneer die geen deel uitmaakt van of werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan waaraan wordt geadviseerd.

- *onpartijdigheid adviseur*

148. Wanneer de schijn is gewekt dat de door het bestuursorgaan benoemde adviseur niet onpartijdig is, mag het bestuursorgaan het advies van deze adviseur niet aan zijn besluitvorming ten grondslag leggen.

149. De schijn van partijdigheid kan worden gewekt door een deskundige die in het ene geval door een bestuursorgaan wordt ingeschakeld om een onafhankelijk advies uit te brengen, terwijl deze deskundige of anderen die van hetzelfde samenwerkingsverband deel uitmaken, gelijktijdig of betrekkelijk kort voorafgaande aan de verlening van de opdracht tot advisering als deskundige, in een of meer andere gevallen hetzelfde bestuursorgaan, de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort of andere organen die deel uitmaken van dezelfde rechtspersoon, als advocaat of gemachtigde heeft, respectievelijk hebben bijgestaan of geadviseerd.

150. Indien een bestuursorgaan zich, ter onderbouwing van een besluit over een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade, beroept op een advies van een onafhankelijke deskundige, ligt het op de weg van dit bestuursorgaan zich te vergewissen van de onpartijdigheid van de geraadpleegde deskundige. Een aanvrager mag er in beginsel op vertrouwen dat een bestuursorgaan hieraan voldoet. Hierbij is van belang dat een bestuursorgaan beter in staat is dan een aanvrager om na te gaan of de (beoogde) adviseur en/of zijn kantoorgenoten het bestuursorgaan, de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan deel uit maakt en/of een ander bestuursorgaan dat deel uitmaakt van dezelfde rechtspersoon in het nabije verleden hebben geadviseerd en/of bijgestaan in juridische procedures (uitspraak van 13 juli 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1970](#)).

- *deskundigheid taxateur*

151. Voor de wijze waarop een bestuursorgaan zich kan vergewissen van de deskundigheid van een te benoemen taxateur van onroerende zaken in planschadezaken en in andere nadeelcompensatiezaken, is het volgende van belang (uitspraak 24 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2016:1970](#)).

Een bestuursorgaan mag in beginsel op voorhand uitgaan van de deskundigheid van een taxateur die in de juiste hoedanigheid volwaardig lid is van een relevante beroepsorganisatie. Een relevante beroepsorganisatie is: een organisatie met leden die beroepsmatig taxaties uitvoeren, ook in planschadezaken, voor het lidmaatschap eisen stelt aan opleiding en ervaring op het gebied van taxeren, vereist dat haar leden aantoonbaar hun taxatiekennis en -ervaring op peil houden en die voorziet in tuchtrecht voor haar leden. Een taxateur is in de juiste hoedanigheid lid van een relevante beroepsorganisatie als uit het lidmaatschap volgt dat die taxateur beschikt over de kennis, kunde en ervaring die nodig is om de onroerende zaak in de voorliggende planschadezaak te taxeren.

Het is mogelijk dat een taxateur die niet of niet in de juiste hoedanigheid lid is van een relevante beroepsorganisatie wel beschikt over de kennis, kunde en ervaring die nodig is om onroerende zaken in een voorliggende planschadezaak te taxeren. Zo kan een taxateur lid zijn van een relevante beroepsorganisatie, maar niet in de juiste hoedanigheid. Of een taxateur is weliswaar in de juiste hoedanigheid volwaardig lid van een

beroepsorganisatie, maar deze organisatie voldoet niet aan alle voorwaarden om als relevant te worden aangemerkt. Als een bestuursorgaan het voornemen heeft om in een concrete planschadezaak een dergelijke taxateur te benoemen, dan ligt het in de rede dat het de te benoemen taxateur verzoekt een (eventueel aanvullende) deskundigheidsverklaring over te leggen. In een deskundigheidsverklaring motiveert een taxateur, voor zover het zijn deskundigheid betreft, waarom hij objectief gezien en controleerbaar kan worden aangemerkt als deskundige ter zake van het taxeren van een object als in de betreffende zaak aan de orde, door informatie te verstrekken over zijn eventuele lidmaatschappen van (relevante) beroepsorganisaties, in welke hoedanigheid hij daarvan lid is, (daaruit blijkende) relevante opleiding, gevolgde permanente educatie en ervaring met het taxeren van onroerende zaken in planschadezaken. Een deskundigheidsverklaring kan deel uitmaken van een verklaring van een adviseur (in dit geval: een taxateur) die informatie bevat op grond waarvan het bestuursorgaan zich kan vergewissen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de adviseur in de betreffende zaak. Vergelijk de uitspraak van 24 februari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:374](#).

Als een taxateur in de juiste hoedanigheid lid is van een relevante beroepsorganisatie, vermeldt het bestuursorgaan in de kennisgeving over de voorgenomen benoeming aan partijen, als bedoeld in artikel 6.1.3.3, tweede lid, onder d, van het Bro, het lidmaatschap van die relevante beroepsorganisatie en die hoedanigheid van de taxateur. In het andere geval voegt het bestuursorgaan de deskundigheidsverklaring van de te benoemen taxateur bij deze kennisgeving. Partijen hebben dan de mogelijkheid om zich voorafgaand aan het uitbrengen van een advies uit te laten over onder meer de deskundigheid van een aan te wijzen taxateur. Hierdoor kunnen procedures hierover worden voorkomen, dan wel kan al in een vroegtijdig stadium van de procedure duidelijkheid worden verkregen over de vraag of, en zo ja, waarom op dit punt is voldaan aan de vergewisplicht.

- bestuursorgaan mag op advies van deskundige afgaan

152. Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijk adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Indien een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het bestuursorgaan de adviseur een reactie op wat over het advies is aangevoerd (uitspraak van 16 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3302](#)).

- zorgvuldigheid advisering

153. Het is van belang dat de deskundige zich in zijn advies rekenschap geeft van de verschillende factoren die hij bij zijn beoordeling heeft betrokken, zodat kan worden nagegaan of er geen factoren zijn die hij ten onrechte buiten beschouwing heeft gelaten. Het begroten van planologisch nadeel is echter geen exacte wetenschap. Net als bij het taxeren van onroerende zaken, spelen ook bij de begroting van planschade kennis, ervaring en intuïtie van de deskundige een rol. Van een deskundige kan daarom niet worden verlangd dat hij elke schadefactor op geld waardeert en de bedragen die de verschillende factoren zouden vertegenwoordigen bij elkaar optelt of van elkaar aftrekt (uitspraak van 26 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:251](#)).

154. Een concreet aanknopingspunt voor twijfel aan de zorgvuldigheid van een advies kan bijvoorbeeld worden aangenomen wanneer de waardedaling van een onroerende zaak ten gevolge van een planologische wijziging

op basis van louter percentages is bepaald. Dergelijke percentages kunnen in beginsel slechts worden gebruikt ter controle van een waardebepaling die op basis van taxatie is bepaald (uitspraak van 24 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:5412](#)). Als zonder goede reden bij een taxatie wordt afgezien van zowel een binnen- als buitenopname, is geen sprake van een zorgvuldige werkwijze (uitspraken van 1 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1436](#), en 24 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:5412](#)).

bewijslast

155. Op de aanvrager rust in beginsel de bewijslast, indien hij een op een advies van een onafhankelijke en onpartijdige deskundige gebaseerd oordeel van het bestuursorgaan omtrent het bestaan van schade als bedoeld in artikel 6.1 van de Wro (uitspraak van 14 maart 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV8773](#)), omtrent de omvang van deze schade, of omtrent het oorzakelijk verband tussen de gestelde schadeveroorzakende planologische wijziging en de gestelde schade (uitspraak van 23 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1621](#)), bestrijdt.

156. In beginsel draagt het bestuursorgaan de bewijslast van de feiten op grond waarvan geoordeeld wordt dat de schade redelijkerwijs, geheel of gedeeltelijk, voor rekening van de aanvrager behoort te blijven, of op grond waarvan geoordeeld wordt dat de tegemoetkoming voldoende anderszins verzekerd is.

geen grondentrichter

157. In beginsel kan een belanghebbende een grond voor het eerst in hoger beroep aanvoeren. Dat die belanghebbende die grond redelijkerwijs al bij de rechtbank naar voren had kunnen brengen, is, op zichzelf, voor de Afdeling geen reden om die grond buiten beschouwing te laten. De zogenoemde grondentrichter wordt dus niet tussen beroep en hoger beroep gehanteerd. Dat neemt niet weg dat er wel enige beperkingen gelden voor het aanvoeren van nieuwe gronden in hoger beroep. Zo zullen gronden die uitdrukkelijk zijn prijsgegeven, buiten beschouwing worden gelaten, indien zij in hoger beroep (opnieuw) worden aangevoerd. Verder kan op een gegeven instemming met een door de rechter in eerste aanleg gekozen werkwijze in hoger beroep niet worden teruggekomen (uitspraak van 9 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:693](#)).

inschakeling deskundige door rechter

158. Op grond van artikel 8:47 van de Awb kan de bestuursrechter een deskundige benoemen voor het instellen van een onderzoek. Dat kan hij bijvoorbeeld doen wanneer, op basis van de door een partij aangevoerde concrete aanknopingspunten voor twijfel, gegronde twijfel bestaat over de juistheid van het advies dat het bestuursorgaan aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd. De bestuursrechter mag in beginsel afgaan op de inhoud van het verslag van een deskundige als bedoeld in artikel 8:47 van de Awb. Dat is slechts anders indien dat verslag onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat, dat het niet aan de oordeelsvorming ten grondslag mag worden gelegd (uitspraak van 22 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2287](#)).

definitieve beslechting van het geschil

159. Ingeval een besluit wordt vernietigd, moet de bestuursrechter de mogelijkheden van definitieve beslechting van het geschil onderzoeken, waarbij onder meer aan de orde is of er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten dan wel met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. Daarvoor is niet vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is.

160. Zelf in de zaak voorzien is evenwel niet mogelijk, indien dat de rechter noopt tot het geven van een oordeel over een aangelegenheid waarover partijen zich in de procedure niet of onvoldoende hebben uitgelaten en daartoe ook geen aanleiding bestond (uitspraken van 9 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP3670](#), en 23 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1621](#)). (Enz., enz., Red.)

noot

1. Deze overzichtsuitspraak biedt een actualisatie van de eerste planschade-overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:2582](#), [TBR 2016/173](#), m.nt. F.A. Linssen & F.A. Mulder). Hoewel in de Omgevingswet afscheid is genomen van de term 'planschade' en het bijbehorende stelsel behoorlijk op de schop is gegaan, blijft de oude planschaderechtspraak relevant. Dat geldt niet alleen vanwege het overgangsrecht, maar ook vanwege de vereisten die van overeenkomstige toepassing zijn op nadeelcompensatie onder de Omgevingswet en de Awb.

2. Sinds de vorige overzichtsuitspraak is bijna negen jaar verstreken. De rechtspraak over planschade is zich sindsdien blijven ontwikkelen, zo illustreert de onderhavige uitspraak.

3. De volgende thema's komen in de overzichtsuitspraak van 6 augustus 2025 aan bod:

- Bevoegdheid bestuursorgaan (rechtsoverweging 7);
- Limitatieve opsomming schadeoorzaken (rechtsoverweging 8 en 9);
- Planologische vergelijking (rechtsoverweging 10 t/m 38);
- Causaal verband (rechtsoverweging 39 t/m 43);
- Schade (rechtsoverweging 44 t/m 60);
- Verrekening voordelen (rechtsoverweging 61 en 62);
- Vergoedbaarheid van planschade (rechtsoverweging 63 en 64);
- Risicoaanvaarding (rechtsoverweging 65 t/m 88);
- Normaal maatschappelijke risico (rechtsoverweging 89 t/m 110);
- Schadebeperking (rechtsoverweging 111);
- Tegemoetkoming anderszins verzekerd (rechtsoverweging 112 t/m 120);
- Kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand (rechtsoverweging 123 t/m 133);
- Wettelijke rente (rechtsoverweging 134 t/m 136);
- Procedurele aspecten zoals advisering door deskundigen, bewijs, toetsing door de bestuursrechter en definitieve beslechting van het geschil (rechtsoverweging 137 t/m 160).

4. Wij lichten enkele onderwerpen eruit die opvallen ten opzichte van de vorige overzichtsuitspraak. Waar nodig gaan wij ook in op de vraag hoe die onderwerpen zich verhouden tot het nadeelcompensatiestelsel onder de Omgevingswet.

Planologische vergelijking

5. Ten opzichte van de vorige overzichtsuitspraak staat de Afdeling in deze uitspraak uitgebreider stil bij de planologische vergelijking. De Afdeling bespreekt in hoeverre flexibiliteitsbepalingen in bestemmingsplannen (wijzigingsbevoegdheden, afwijkingsmogelijkheden en ontheffingsmogelijkheden) moeten worden betrokken in de planvergelijking. De hoofdregel is dat flexibiliteitsbepalingen bij de planvergelijking buiten beschouwing

worden gelaten. Op die hoofdregel bestaan enkele uitzonderingen, namelijk bij uit te werken bestemmingen (uitwerkingsplannen) en bij sloop- en aanlegvergunningplichten in bestemmingsplannen. De Afdeling bespreekt in de overzichtsuitspraak uitvoerig wanneer deze uitzonderingen al dan niet aan de orde zijn.

6. Wij brengen in herinnering dat onder de Omgevingswet bij indirecte schade afscheid is genomen van de planologische vergelijking. Bij indirecte schade wordt voortaan de schade beoordeeld aan de hand van een feitelijke vergelijking. Het planologische besluit wordt ook niet langer aangemerkt als de schadeoorzaak, maar de verlening van de daarop gebaseerde omgevingsvergunning of, als geen omgevingsvergunning is vereist, de start van de activiteit. De peildatum voor het vaststellen van de schade is dan ook niet langer de datum van inwerkingtreding van het planologische besluit, maar de datum van kennisgeving van de verleende omgevingsvergunning door het bevoegd gezag of het tijdstip waarop met de activiteit is begonnen (zie art. 15.1, 15.3 en 15.4 Omgevingswet). Bij directe schade blijft het systeem grotendeels vergelijkbaar met het stelsel onder de Wro.

7. De Afdeling overweegt verder dat in de planologische vergelijking enkel rekening wordt gehouden met objectief te verwachten gevolgen. Als door het nieuwe planologische regime zorgen over gezondheidsrisico's ontstaan, dan wordt daar alleen rekening mee gehouden als daarvoor aanwijzingen zijn te vinden in wetenschappelijke informatie die op de peildatum beschikbaar was. De Afdeling verwijst daarbij naar haar uitspraak van 29 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:224](#). In die uitspraak volgde de Afdeling het advies van de StAB dat er onvoldoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar was voor een directe relatie tussen gezondheidsrisico's en het geluid van windturbines. Deze discussie kwam aan de orde in het kader van de vaststelling van de waardvermindering. De Afdeling overwoog dat bij de schadetaxatie niet de subjectieve beleving van appellant van (de gevolgen van) de planologische ontwikkeling bepalend is, maar het antwoord op de vraag of, gezien vanuit de positie van een redelijk denkend en handelend koper, de waarde van de woning is gedaald als gevolg van de in de planvergelijking vastgestelde planologische nadelen van de windturbines in het plangebied. Wij verwachten dat deze rechtspraak onder de Omgevingswet van toepassing blijft, zij het dat de planologische vergelijking enkel nog bij directe schade wordt gehandhaafd.

Causaal verband

8. De Afdeling besteedt ook meer aandacht aan het vereiste van causaal verband dan in haar vorige overzichtsuitspraak. In het planschade- en nadeelcompensatierecht wordt voor de beoordeling van het causaal verband aangesloten bij het civiele recht. Bekend is dat voor het toekennen van een tegemoetkoming in planschade allereerst een rechtstreeks oorzakelijk verband is vereist tussen de schade en het nieuwe planologische regime. Een noodzakelijke voorwaarde is dat de schade niet zou zijn ontstaan zonder de nieuwe planologische maatregel (het *condicio sine qua non*-verband).

9. Daarnaast moet de schade in zodanig verband staan met die maatregel, dat deze schade het betrokken bestuursorgaan, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, de strekking van het schadeveroorzakende handelen en de mate van verwijdering tussen de schade en de gestelde schadeoorzaak, als een gevolg daarvan kan worden toegerekend en daarom voor tegemoetkoming in aanmerking komt. Daarbij is van belang dat het bij tegemoetkoming in planschade gaat om aansprakelijkheid op grond van (uiteindelijk) het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten. De voor tegemoetkoming in aanmerking komende

schade kwalificeert doorgaans als zuivere vermogensschade, terwijl het schadeveroorzakende handelen kan worden aangemerkt als rechtmatig handelen van een bestuursorgaan, welk handelen met het oog op de behartiging van het algemeen belang is verricht. Dat betekent dat er relatief sneller geoordeeld zal worden dat de schade niet in zodanig verband staat met het besluit of het handelen van het bestuursorgaan, dat deze schade als een gevolg daarvan aan het bestuursorgaan kan worden toegerekend. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak over tankstation De Lucht van 26 juni 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2025](#). In die uitspraak oordeelde de Afdeling dat de inkomensschade die het tankstation leed door de opzegging van de exploitatieovereenkomst door Shell wel het gevolg was van het Tracébesluit (het *csqn*-verband), maar dat die schade niet aan de minister kon worden toegerekend omdat deze in een te ver verwijderd verband stond met dat Tracébesluit. Daarbij speelden de aard van de aansprakelijkheid (rechtmatig overheidshandelen), de strekking van het schadeveroorzakende handelen (het nemen van een Tracébesluit) en de aard van de schade (zuivere vermogensschade) een rol.

10. Wij verwachten dat de rechtspraak over het causaal verband onder de Omgevingswet onverkort relevant zal blijven.

Schade

11. Ook op het aspect schade gaat de Afdeling uitgebreid in. De Afdeling overweegt dat op grond van de Wro een vaste peildatum geldt voor de begroting van waardevermindering van een onroerende zaak en voor de vaststelling van inkomensderving. Dit is het moment van de inwerkingtreding van de gestelde schadeveroorzakende planologische maatregel. Bij het bepalen van de hoogte van inkomensschade is van belang of, en zo ja hoe lang, de onderneming na de peildatum nog kon worden voortgezet met dezelfde inkomsten als vóór de inwerkingtreding van het nieuwe planologische besluit.

12. Verder overweegt de Afdeling dat geen rekening wordt gehouden met tijdelijk voordeel dat is verkregen na de datum van verwerving en door het beweerdelijk schadeveroorzakend besluit ongedaan wordt gemaakt. Dit geldt zowel bij directe als indirecte schade.

13. Zoals toegelicht, gelden op grond van de Omgevingswet andere schadeoorzaken en is de peildatum bij indirecte schade afhankelijk van de concrete schadeoorzaak. Voor de gevallen van indirecte schade verschuift de peildatum naar achteren, namelijk naar de datum van kennisgeving van de omgevingsvergunning of start van de activiteit, in plaats van de datum van inwerkingtreding van het planologische besluit. Het ligt voor de hand dat in die gevallen het voortgezet gebruik na de peildatum korter zal zijn dan het geval zou zijn geweest onder het Wro-stelsel. Dit geldt zeker wanneer de peildatum de start van de activiteit betreft.

Risicoaanvaarding

14. Bij het onderwerp risicoaanvaarding verwijst de Afdeling vooral naar oudere rechtspraak. Een nieuwe toevoeging ten opzichte van de vorige overzichtsuitspraak is het leerstuk van de 'subjectieve voorzienbaarheid'. Met voorzienbaarheid wordt in beginsel bedoeld op objectieve voorzienbaarheid, dat wil zeggen: voorzienbaarheid op basis van een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt. Niet vereist is dat het bewustzijn van het risico ook daadwerkelijk bij de aanvrager aanwezig was. Indien geen sprake is van een openbaar gemaakt concreet beleidsvoornemen, dan is in beginsel geen sprake van voorzienbaarheid. Echter

kunnen specifieke persoonlijke omstandigheden, waardoor de aanvrager feitelijk op de hoogte was van de komende planologische ontwikkeling, leiden tot de conclusie dat er sprake is van 'subjectieve voorzienbaarheid'. Als sprake is van subjectieve voorzienbaarheid, kan het oordeel zijn dat (een deel van) de schade voor eigen rekening moet blijven.

15. Het leerstuk van de risicoaanvaarding blijft onder de Omgevingswet onverkort relevant. De basis voor dit leerstuk betreft art. 4:126 lid 2 onder a Awb. In de Omgevingswet zijn daaraan specifieke bepalingen toegevoegd voor actieve risicoaanvaarding (art. 15.5 Omgevingswet) en passieve risicoaanvaarding (art. 15.6 Omgevingswet). Zie daarover meer in onze annotatie bij ABRvS 21 mei 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2318](#) in [TBR 2025/110](#).

Normaal maatschappelijk risico

16. Vanzelfsprekend kan het leerstuk van het normaal maatschappelijk risico niet ontbreken in de uitspraak. Logischerwijs heeft de Afdeling onder andere verwezen naar haar uitspraak over de handvatten voor het bepalen van de hoogte van de drempel voor het normaal maatschappelijk risico bij indirecte schade van 3 november 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:2402](#), [TBR 2021/144](#), m.nt. F.A. Mulder & C.C. Corsten).

17. Ook interessant is de toevoeging van de Afdeling dat een zeer ingrijpende planologische ontwikkeling die tot een uitzonderlijk hoge schade heeft geleid in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak, onder omstandigheden kan leiden tot een verlaging van de drempel van het normale maatschappelijke risico (ABRvS 22 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:214](#)). De Afdeling benadrukt dat bij indirecte planschade de drempel niet lager kan zijn dan het wettelijk minimumforfait van twee procent.

18. Wij merken op dat het wettelijk minimumforfait voor indirecte schade van twee procent uit de Wro in de Omgevingswet is vervangen door een vast forfait van vier procent (art. 15.7 lid 1 Omgevingswet). Voor de gevallen van indirecte schade waarop het nieuwe recht van toepassing is, zullen de handvatten van de Afdeling dus niet meer nodig zijn.

19. Voor directe schade geldt het vaste wettelijke forfait van vier procent uit de Omgevingswet niet en gelden evenmin de door de Afdeling ontwikkelde handvatten. Het valt ons op dat de Afdeling in de overzichtsuitspraak niet specifiek ingaat op rechtspraak over de hoogte van de drempel voor directe schade. Hopelijk ziet de Afdeling in de toekomst aanleiding om daarover nog meer duidelijkheid te verschaffen. Wij kunnen ons voorstellen dat daaraan in de praktijk ook behoefte bestaat.

Procedurale aspecten

20. Tot slot gaat de Afdeling uitgebreid in op procedurele aspecten, zoals de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de door het bestuursorgaan ingeschakelde planschadeadviseur en -taxateur. Daarbij rust op het bestuursorgaan een vergewisplicht ten aanzien van de kwaliteiten van de aangewezen adviseur en/of taxateur, diens onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid. Ook onderwerpen zoals de bewijslast en het ontbreken van een grondentrichter tussen beroep en hoger beroep passeren de revue.

21. Materieel brengt de Omgevingswet geen veranderingen in deze procedurele onderwerpen. Wel signaleren wij dat een bestuursorgaan in planschadezaken op grond van art. 6.1.3.2 Besluit ruimtelijke ordening in beginsel verplicht is om een adviseur aan te wijzen die advies uitbrengt over het te nemen besluit over de

tegemoetkoming in planschade. In andere nadeelcompensatiezaken kan deze verplichting volgen uit art. 3:2 Awb, bijvoorbeeld in zaken waarin specialistische kennis of ervaring is vereist waarover alleen een deskundige beschikt. De Awb en Omgevingswet bevatten geen wettelijke bepaling die de aanwijzing van een adviseur verplicht, ook niet in omgevingsrechtelijke nadeelcompensatiezaken. Onder het nieuwe recht heeft een bestuursorgaan voor de 'klassieke planschadegevallen' dus de mogelijkheid om zelf te beoordelen of de aanwijzing van een adviseur, gelet op de zorgvuldige voorbereiding van het besluit, nodig is.

Conclusie

22. De overzichtsuitspraak is van grote waarde voor iedereen die zich bezighoudt met planschade. Het betreft een actualisatie van de vorige planschade-overzichtsuitspraak van 28 september 2016. In de bijna negen jaren die sindsdien zijn verstreken, heeft de Afdeling weer genoeg rechtspraak gegenereerd om de rechtspraktijk over voor te lichten. De uitspraak draagt bij aan de rechtszekerheid en harmonisatie van het planschaderecht. Gelet op het ruime overgangsrecht, zal het oude planschaderecht de komende jaren nog van groot belang blijven. Bovendien zal de uitspraak ook onder het nieuwe nadeelcompensatierecht op onderdelen als belangrijke leidraad blijven dienen.

F.A. Linssen en C.C. Corsten