

AB 2013/78: Indirecte planschade. Normaal maatschappelijk risico. Criterium van 'de lijn der verwachtingen'.

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

| | | | |
|------------------------|--|------------------|------------------|
| Instantie: | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State | Datum: | 29 februari 2012 |
| Magistraten: | Mrs. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, P.A. Offers, N.S.J. Koeman | Zaaknr: | 201104750/1/A2. |
| Conclusie: | - | LJN: | BV7254 |
| Noot: | M.K.G. Tjepkema | Roepnaam: | - |
| Brondocumenten: | ECLI:NL:RVS:2012:BV7254, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 29-02-2012 | | |

Wetgeving: Wro art. 6.2

Brondocument: ABRvS, 29-02-2012, nr 201104750/1/A2.

Essentie

Indirecte planschade. Normaal maatschappelijk risico. Criterium van 'de lijn der verwachtingen'.

Samenvatting

De vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in art. 6.1 lid 2 Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde 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. Omstandigheden die in acht worden genomen zijn verder de aard van de maatregel en de aard en de omvang van het daardoor veroorzaakte nadeel.

(...) In de in zoverre niet bestreden ruimtelijke onderbouwning, behorende bij het besluit van 9 juni 2008, is vermeld dat in de directe omgeving van de bouwlocatie uitsluitend sprake is van percelen met een woonbestemming, dat het bouwplan zich goed voegt in het karakter van de buurt, dat de locatie tot het (centrum)dorpse woonmilieu behoort, dat de conclusie is dat de ontwikkeling aansluit op de plaatselijke situatie en dat het bouwplan in overeenstemming is met het ruimtelijke beleid van de gemeente. Gezien voorts de afmetingen van het object, de onder de ter plaatse geldende bestemmingsplannen reeds bestaande bouw mogelijkheden en de afstand tot de woning, zal ter plaatse geen grote aantasting van de bestaande stedenbouwkundige structuur en van het woonklimaat plaatsvinden. Daarnaast is inbreiding van woningen in een bestaande woonkern een normale maatschappelijke ontwikkeling. Onder deze omstandigheden lag de planologische wijziging in de lijn der verwachtingen. Daarbij komt dat de gestelde schade, gezien de door de SAOZ verrichte taxatie, relatief gering van omvang is. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat de gestelde schade binnen het normale maatschappelijke risico valt.

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. appellant sub 1,
 2. appellant sub 2A en appellant sub 2B,
 3. het college van burgemeester en wethouders van Tilburg, appellanten,
- tegen de uitspraak van de Rechtbank Breda van 16 maart 2011 in zaak nr. 10/2835 in het geding tussen:
appellanten sub 2
en
het college.

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2009 heeft het college appellant sub 1 een bedrag van € 6000, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 1 december 2008 tot de dag van uitbetaling, ter tegemoetkoming in planschade toegekend.

Bij besluit van 29 april 2010 heeft het college het door appellanten sub 2 daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 maart 2011, verzonden op 21 maart 2011, heeft de rechtbank het door appellanten sub 2 daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, de tegemoetkoming in planschade op een bedrag van € 3.000 vastgesteld en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben appellant sub 1 bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 21 april 2011, appellanten sub 2 bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 mei 2011, en het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 mei 2011, hoger beroep ingesteld. Appellant sub 1 heeft haar hoger beroep aangevuld bij brief van 20 mei 2011. Appellanten sub 2 hebben hun hoger beroep aangevuld bij brief van 30 mei 2011. Appellanten sub 2 hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 november 2011, waar appellant sub 1, vertegenwoordigd door mr. J.W.H.M. van Iersel, juridisch adviseur te Zeist, appellant sub 2A in persoon, bijgestaan door mr. A. van Diermen, juridisch adviseur te Ede, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.L. van de Wiel, werkzaam bij de gemeente Tilburg, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) kennen burgemeester en wethouders degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

Ingevolge artikel 6.2, eerste lid, blijft binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, blijft van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak in ieder geval voor rekening van de aanvrager: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade.

Ingevolge artikel 6.3 betrekken burgemeester en wethouders met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade bij hun beslissing op de aanvraag in ieder geval:

- a. de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak;
- b. de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken.

Ingevolge artikel 9.1.18, eerste lid, van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening blijft het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing ten aanzien van aanvragen om schadevergoeding ingevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening die zijn ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet of die ingevolge artikel II, tweede en derde lid, van de wet van 8

juni 2005, *Stb.* 305, tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verjaring van en heffing bij planschadevergoedingsaanspraken, alsmede planschadevergoedingsovereenkomsten), nog tot 1 september 2010 kunnen worden ingediend.

Ingevolge het tweede lid geldt artikel 6.2, tweede lid, van de Wro tot 1 september 2010 niet voor aanvragen ingevolge artikel 6.1 van die wet om tegemoetkoming in schade die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is ontstaan.

- 2.2. Voor de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade dient te worden onderzocht of de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en ten gevolge daarvan schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient de desbetreffende wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt, te worden vergeleken met het oude planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen maximaal op grond van het oude planologische regime kon worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden. Slechts ingeval realisering van de maximale mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken.
- 2.3. Op 21 februari 1985 heeft appellant sub 1 de eigendom verkregen van de tussenwoning (hierna: de woning) met bijbehorend perceel, plaatselijk bekend locatie 1 te Berkel-Enschot en kadastraal bekend gemeente Berkel, sectie A, nr. 1999.
- 2.4. Bij besluit van 9 juni 2008 heeft het college appellant sub 2A ten behoeve van de bouw van een vrijstaande woning met garage/berging (hierna: het object) op het perceel, plaatselijk bekend locatie 2 te Berkel-Enschot en kadastraal bekend gemeente Berkel, sectie A, nr. 4301, (hierna: het perceel) met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vrijstelling verleend van de bepalingen van de ter plaatse geldende bestemmingsplannen.
Aan de aanvraag om een tegemoetkoming in planschade heeft appellant sub 1 ten grondslag gelegd dat de bouw van het object op het aan de achterzijde van de woning gelegen perceel ertoe heeft geleid dat de situeringswaarde van de woning is gedaald en dat haar woongenot door het verlies aan privacy, uitzicht en zonlichttoetreding is afgenomen.
- 2.5. Het college heeft advies gevraagd aan de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ). In een advies van september 2009 heeft de SAOZ uiteengezet dat het uitzicht van appellant sub 1 in westelijke richting, vergeleken met de vroegere bebouwingmogelijkheden, door de bouw van het object op een afstand van ongeveer 19 m van de woning is verslechterd, maar dat de situeringswaarde van de woning daardoor niet is gedaald, gezien de situering van verschillende bestaande woningen in de directe omgeving van de woning. Voorts is in dat advies uiteengezet dat de gebruiksmogelijkheden van het perceel zijn gewijzigd en dat de toegenomen gebruikintensiteit, vergeleken met de oude planologische situatie, zal leiden tot een grotere belasting voor de directe omgeving als gevolg van een extra aantasting van de privacy in de woning en achtertuin van appellant sub 1 en andere vormen van aan het permanent woongebouw gerelateerde hinder, zoals geluidsoverlast. Volgens de SAOZ heeft het besluit van 9 juni 2008 ertoe geleid dat appellant sub 1 in een nadeliger positie is komen te verkeren en dat de waarde van de woning ten tijde van de inwerkingtreding van dat besluit van een bedrag in de orde van grootte van € 242.000 naar een bedrag in de orde van grootte van € 236.000 is gedaald.
Het college heeft het advies van de SAOZ van september 2009 aan het besluit van 25 november 2009 ten grondslag gelegd.
- 2.6. Het college heeft naar aanleiding van het door appellanten sub 2 daartegen gemaakte bezwaar nader advies aan de SAOZ gevraagd. In een aanvullend advies van 29 maart 2010 heeft de SAOZ vermeld dat de schade niet voorzienbaar was en dat, nu artikel 6.2 van de Wro niet op de aanvraag van toepassing is, niet is onderzocht of de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt. Wat betreft de gestelde verslechtering van het uitzicht is hierin voorts uiteengezet dat krachtens het bestemmingsplan weliswaar ten westen van de woning vrijstaande bijgebouwen met een goothoogte van 3,3 m en een oppervlakte van 50 m² mochten worden opgericht en de omvang van dergelijke bijgebouwen een bijbehorende kapconstructie mogelijk maakt, maar de nokhoogte daarvan niet onbepikt is en het door het besluit van 9 juni 2008 te realiseren object een grotere hoogte en bebouwingmassa heeft, zodat niet kan worden gezegd

dat het object het uitzicht in westelijke richting niet verder beperkt dan onder het oude planologische regime mogelijk was. Wat betreft de gestelde toename van de gebruiksintensiteit door een permanent gebruik voor wonen is hierin voorts benadrukt dat de geluidshinder volgens vaste jurisprudentie grond voor planschadevergoeding kan zijn.

Het college heeft het aanvullend advies van de SAOZ van 29 maart 2010 aan het besluit van 31 mei 2010 ten grondslag gelegd.

- 2.7.** De rechtbank heeft overwogen dat het besluit van 9 juni 2008 slechts tot toename van de gebruiksintensiteit door permanent gebruik voor wonen heeft geleid en niet tot verslechtering van het uitzicht. Zij heeft daarin, zelf in de zaak voorzien, aanleiding gezien de door het college aan appellant sub 1 toegekende tegemoetkoming in planschade te halveren.
- 2.8.** Appellanten sub 2 betogen allereerst dat appellant sub 1 geen belang bij haar hoger beroep heeft en dat dit derhalve niet-ontvankelijk is. Daartoe voeren zij aan dat het belang van appellant sub 1 parallel loopt aan dat van het college en dat haar belang door het college zal worden behartigd. Voorts voeren zij aan dat niet vaststaat dat het college de helft van het aanvankelijk aan appellant sub 1 toegekende bedrag van haar zal terugvorderen.
- 2.8.1.** Dit betoog faalt. Dat het college hoger beroep heeft ingesteld en daarbij opkomt voor een belang dat parallel aan dat van appellant sub 1 is, laat onverlet dat zij, los van het college, een eigen belang heeft dat rechtstreeks bij de aangevallen uitspraak betrokken is. Die uitspraak brengt met zich dat het college bevoegd is om de helft van de aan appellant sub 1 toegekende tegemoetkoming in planschade als zijnde onverschuldigd betaald van haar terug te vorderen.
- 2.9.** Appellant sub 1 betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 6.2, eerste lid, van de Wro op de aanvraag van toepassing is, zodat eventuele binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor haar rekening blijft. Daartoe voert zij aan dat de rechtbank aldus de betekenis van het overgangsrecht van artikel II, tweede en derde lid, van de wet van 8 juni 2005, Stb. 305, heeft miskend.
- 2.9.1.** Dit overgangsrecht, dat ziet op aanvragen om vergoeding van planschade als gevolg van planologische wijzigingen die vóór 1 september 2005 onherroepelijk zijn geworden, is hier niet van toepassing. Omdat het besluit dat de door appellant sub 1 gestelde schade zou hebben veroorzaakt in de periode tussen 1 september 2005 en 1 juli 2008 in werking is getreden en de aanvraag om tegemoetkoming in planschade in de periode tussen 1 juli 2008 en 1 september 2010 is ingediend, brengt artikel 9.1.18 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening met zich dat artikel 6.2, eerste lid, van de Wro op de aanvraag van toepassing is. Derhalve blijft binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van appellant sub 1. Dat artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro niet op de aanvraag van toepassing is, doet daaraan niet af.
- Het betoog faalt.
- 2.10.** Appellanten sub 2 betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het voor appellant sub 1 ten tijde van de aankoop van de woning niet voorzienbaar was dat het college vrijstelling van de bepalingen van het bestemmingsplan zou verlenen om het oprichten van een vrijstaande woning met garage/berging in twee achtertuinen mogelijk te maken. Daartoe voeren zij aan dat inbreiding was te verwachten, ook gezien de situering van het perceel in een bestaande woonkern en het feit dat destijds in de gemeentelijke huisnummering ruimte voor zelfstandige woningbouw ter plaatse was gereserveerd.
- 2.10.1.** Indien ten tijde van de aankoop van een onroerende zaak voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen, is de planschade voorzienbaar en blijft deze voor rekening van de koper, omdat hij in dat geval wordt geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling actief te hebben aanvaard. Om voorzienbaarheid te kunnen aannemen, is vereist dat er een concreet beleidsvoornemen is dat openbaar is gemaakt, niet dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft.
- 2.10.2.** Appellant sub 1 is sinds 21 februari 1985 eigenaar van de woning. Niet in geschil is dat ten tijde van de aankoop ervan geen concreet beleidsvoornemen, als hiervoor bedoeld, ter openbare kennis was gebracht. Wat betreft de door appellanten sub 2 vermelde kenmerken van het perceel is van belang dat voor voorzienbaarheid van planschade meer is vereist dan dat de planologische ontwikkeling niet onwaarschijnlijk was en belemmerende omstandigheden daarvoor ontbraken. Derhalve bestaat geen

grond voor het oordeel dat de door appellant sub 1 gestelde schade voor haar voorzienbaar was.

Het betoog faalt.

2.11. Appellanten sub 2 betogen voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de schade niet tot het normale maatschappelijke risico behoort, omdat vrijstelling van de bepalingen van een bestemmingsplan om het oprichten van een vrijstaande woning met garage in twee achtertuinen mogelijk te maken, niet kan worden beschouwd als een normale maatschappelijke ontwikkeling, die voor rekening van appellant sub 1 blijft. Daartoe voeren zij onder meer aan dat gelet op de structuur en het karakter van de omgeving ter plaatse sprake is van een centrumgebied waar bebouwing kan worden verwacht en dat uitzichtschade in een bestaande woonkern tot het normale maatschappelijke risico behoort.

2.11.1. De vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde 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. Omstandigheden die in acht worden genomen zijn verder de aard van de maatregel en de aard en de omvang van het daardoor veroorzaakte nadeel.

2.11.2. In de in zoverre niet bestreden ruimtelijke onderbouwing, behorende bij het besluit van 9 juni 2008, is vermeld dat in de directe omgeving van de bouwlocatie uitsluitend sprake is van percelen met een woonbestemming, dat het bouwplan zich goed voegt in het karakter van de buurt, dat de locatie tot het (centrum)dorpse woonmilieu behoort, dat de conclusie is dat de ontwikkeling aansluit op de plaatselijke situatie en dat het bouwplan in overeenstemming is met het ruimtelijke beleid van de gemeente. Gezien voorts de afmetingen van het object, de onder de ter plaatse geldende bestemmingsplannen reeds bestaande bouwmogelijkheden en de afstand tot de woning, zal ter plaatse geen grote aantasting van de bestaande stedenbouwkundige structuur en van het woonklimaat plaatsvinden. Daarnaast is inbreiding van woningen in een bestaande woonkern een normale maatschappelijke ontwikkeling. Onder deze omstandigheden lag de planologische wijziging in de lijn der verwachtingen. Daarbij komt dat de gestelde schade, gezien de door de SAOZ verrichte taxatie, relatief gering van omvang is. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat de gestelde schade binnen het normale maatschappelijke risico valt. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Het betoog slaagt.

2.12. Het hoger beroep van appellanten sub 2 is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door appellanten sub 2 tegen het besluit van het college van 31 mei 2010 ingestelde beroep gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met artikel 6:2, eerste lid, van de Wro vernietigen, omdat het college in dat besluit niet heeft onderkend dat de door appellant sub 1 gestelde schade binnen het normale maatschappelijke risico valt en voor haar rekening blijft. De Afdeling zal op na te melden wijze zelf in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

2.13. Gelet op het voorgaande heeft appellant sub 1 geen belang bij beoordeling van de overige door haar aangevoerde gronden en heeft het college geen belang bij hetgeen door hem in hoger beroep is aangevoerd.

Het hoger beroep van appellant sub 1 is ongegrond. Het hoger beroep van het college is niet-ontvankelijk.

2.14. Het college dient ten aanzien van appellanten sub 2 op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

recht doende:

- I. verklaart het hoger beroep van appellant sub 2A en appellant sub 2B gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Breda van 16 maart 2011 in zaak nr. 10/2835;
- III. verklaart het door appellant sub 2A en appellant sub 2B bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Tilburg van 29 april 2010, kenmerk BZR.10.0011.001;
- V. verklaart het door appellant sub 2A en appellant sub 2B gemaakte bezwaar gegrond;
- VI. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Tilburg van 25 november 2009, kenmerk PU10331883 WB;
- VII. wijst het verzoek van appellant sub 1 om een tegemoetkoming in planschade af;
- VIII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- IX. verklaart het hoger beroep van appellant sub 1 ongegrond;
- X. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Tilburg niet-ontvankelijk;
- XI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Tilburg tot vergoeding van bij appellant sub 2A en appellant sub 2B in verband met de behandeling van het bezwaar, het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2185 (zegge: eenentwintighonderdvijfentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- XII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Tilburg aan appellant sub 2A en appellant sub 2B het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 377 (zegge: driehonderdzevenenzeventig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

Auteur: M.K.G. Tjepkema

1. Deze belangrijke uitspraak over de toepassing van art. 6.2 Wro was ten onrechte nog niet eerder in de *AB* gepubliceerd. Het is ruim een jaar na haar publicatie wat aan de late kant, maar er is geen reden om de uitspraak niet alsnog op te nemen. De uitspraak is namelijk van groot principieel belang voor het planschaderecht, nu de Afdeling voor het eerst duidelijkheid geeft over de gezichtspunten die bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico in het planschaderecht van belang zijn. Het ruime tijdsverloop rechtvaardigt dat ik ook inga op enkele recente ontwikkelingen in de wetgeving en de rechtspraak van na de publicatie van deze uitspraak.
De uitspraak zegt niets over de wijze waarop moet worden omgegaan met het forfait uit art. 6.2 lid 2 Wro, nu dat artikellid in deze zaak (die viel onder het overgangsrecht) nog niet van toepassing was. Over de wijze waarop de Afdeling omgaat met het forfait gaat wel de hierna opgenomen uitspraak inzake *Heiloo*. De *Heiloo*-zaak komt ook in deze noot aan de orde, maar alleen voor zover zij gaat over de invulling van het normaal maatschappelijk risico anders dan door middel van het forfait. Over het forfait gaat mijn hierna opgenomen annotatie bij *Heiloo*.
2. Aan de introductie van het normaal maatschappelijk risico in het planschaderecht is de nodige discussie vooraf gegaan. Kort gezegd kan men de oude lijn in planschadezaken kenschetsen als één waarbij belanghebbenden, bestuursorganen en rechters aan de hand van tamelijk 'harde' jurisprudentiële regels konden bepalen of en zo ja in hoeverre een recht op planschadevergoeding bestond. Kenmerkend voor deze lijn was dat alleen een concreet beleidsvoornemen als bron van 'voorzienbaarheid' werd aanvaard. De bestuursrechter zag geen ruimte voor de criteria die bij de toepassing van het égalitébeginsel normaal gesproken relevant zijn om te beoordelen of een compensatieplicht bestaat: de speciale last en het normaal maatschappelijk risico (of normaal ondernemersrisico). De keerzijde van de rechtszekerheid die deze lijn in de rechtspraak bood was dat de drempel voor aansprakelijkheid laag was. De keuze van de wetgever om het égalitébeginsel in het planschaderecht te (her)introduceren was dan ook deels ingegeven door de wens om te bezuinigen op schadevergoedingen, althans om de toename van het aantal claims en de groei van de totale som van toegekende vergoedingen tegen te gaan (P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 284). Maar ook los van dat motief viel er voor de keuze van de wetgever vanuit een rechtssystematisch perspectief veel te zeggen. Met de opkomst van het nadeelcompensatierecht en de prominente rol die het normaal maatschappelijk risico daarbij speelde viel het hoe langer hoe moeilijker te rechtvaardigen dat dit begrip in het planschaderecht geheel geen rol zou mogen

spelen. In het bijzonder bij het beroep van de Afdeling op de 'wil van de wetgever', waaruit zou blijken dat het planschaderecht niet zou wortelen in het égalitébeginsel, kunnen de nodige kanttekeningen worden geplaatst (zie recentelijk, met verwijzingen, B.P.M. van Ravels, 'Planschaderechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In eenheid. Over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu, p. 168).

De keuze van de wetgever om de oude art. 49 WRO-rechtspraak 'om te buigen' is op zichzelf dus alleszins te rechtvaardigen en te billijken. Een belangrijke vraag was hoe deze overgang precies vorm zou moeten krijgen. De wetgever zelf heeft daarbij weinig sturing gegeven. Hij codificeerde het normaal maatschappelijk risico in art. 6.2 Wro, spitste dit tevens toe in de vorm van een forfait, maar liet de verdere rechtsontwikkeling over aan de rechter. Uit deze uitspraak, in combinatie met ABRvS 5 september 2012, *LJN BX6492 (Heiloo)*, blijkt dat de Afdeling de handschoen heeft opgepakt en een aantal maatstaven heeft ontwikkeld waarlangs de rechtsontwikkeling rond het normaal maatschappelijk risico (mede) vorm moet krijgen. De Afdeling laat daarmee duidelijk zien dat — wat er ook zij van alle ontwikkelingen in de wetgeving — nadeelcompensatierecht uiteindelijk vooral rechtersrecht is.

3. De feiten waren als volgt. Vugts is sinds 1985 eigenaar van een woning in het centrum van Berkel-Enschot. Vanuit deze woning en de bijbehorende tuin heeft hij een tot op grote hoogte vrij uitzicht, dat teniet wordt gedaan als de gemeente op 9 juni 2008 een vrijstelling ex art. 19 WRO verleent voor de bouw van een woonhuis met garage, juist aan de westzijde van het perceel van Vugts. Deze vrijstelling was nodig omdat krachtens het vigerende bestemmingsplan op het perceel de bestemming 'Tuin – bebouwing toegestaan' rustte. Krachtens deze bestemming konden op het perceel alleen garages, bergingen en terrassen en vergelijkbare objecten worden gebouwd, maar geen woonhuizen. De bouw van de woning bezorgt Vugts planschade in de vorm van verlies van uitzicht, lichtinval en bezonning en een inbreuk op de privacy. Volgens de Stichting Advisering Onroerende Zaken (SAOZ) bedroeg de waardedaling € 6000. De gemeente had bedongen dat de achterburen ten behoeve van wie de woning werd gebouwd, eventuele planschade zouden moeten vergoeden, waarmee ook een verklaring is gegeven voor hun betrokkenheid in deze zaak als derde-belanghebbende. De SAOZ adviseerde B&W de € 6000 waardedaling volledig te vergoeden, nu Vugts de bouw van de woning op de peildatum van aankoop van de woning, in 1985, niet had kunnen voorzien en er dus geen sprake was van risicoaanvaarding. In een 'traditionele' art. 49 WRO-benadering zou de schade waarschijnlijk dus volledig moeten zijn vergoed. Partijen waren zich bewust van het feit dat in casu ook het normaal maatschappelijk risico in acht moest worden genomen, maar volgens SAOZ zou daaraan geen betekenis toekomen in de lezing die zij gaf aan het overgangsrecht en die door B&W werd overgenomen. Deze lezing was evident onjuist (zie nader: G.M. van den Broek, 'De overgangsregeling voor planschade in de Invoeringswet Wro', *O&A* 2010/60, p. 116-117), zodat het niet verbaast dat zij geen stand hield bij de rechtbank, waar de procedure zich voortzette nadat B&W het bezwaar van de achterburen tegen het planschadebesluit hadden verworpen. De rechtbank constateerde dat het forfait weliswaar niet van toepassing was, maar het normaal maatschappelijk risico zoals neergelegd in art. 6.2 lid 1 Wro wel degelijk. Volgens de rechtbank zou de schade echter niet kunnen worden beschouwd als een normale maatschappelijke ontwikkeling, zodat een aftrek op grond van het normaal maatschappelijk risico niet aan de orde zou zijn.
4. Met dat oordeel zat de rechtbank nog op het spoor van de art. 49 WRO-rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, op grond waarvan indirecte planschade in beginsel voor vergoeding in aanmerking komt. Zo oordeelde de Afdeling eens dat de vestiging van horeca voor inwoners van het centrumgebied niet tot het normaal maatschappelijk risico behoort (ABRvS 13 juni 1994, *BR* 1995/244, m.nt. PCEvW). De uitspraak Vugts markeert een duidelijke breuk met die lijn in de rechtspraak. Van belang is vooral rechtsoverweging 2.11. Daar legt de Afdeling een link tussen haar rechtspraak in nadeelcompensatiezaken door voorop te stellen dat schade niet voor vergoeding in aanmerking komt als de planologische ontwikkeling "als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden". Die maatstaf kennen we uit vaste nadeelcompensatiejurisprudentie (zie bijv. ABRvS 11 november 2009, *AB* 2010/6, m.nt. Van Ravels, ABRvS 30 mei 2012, *LJN* BW6926) en wordt door de Afdeling dus 'geïncorporeerd' in de planschaderechtspraak. In dezelfde passage (r.o. 2.11.1) noemt de Afdeling nog een criterium: het moet namelijk gaan om een normale

maatschappelijke ontwikkeling waarmee de benadeelde rekening kon houden *in die zin dat die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag*. Met het noemen van dit criterium, de ‘lijn der verwachtingen’, legt de Afdeling tevens een verband met planschaderechtspraak van voor de ‘koerswijziging’. In die oudere rechtspraak, vooral van de Kroon, kwam namelijk relevantie toe aan de meer abstracte gezichtspunten die we tegenwoordig onder het normaal maatschappelijk risico zouden scharen (zie bijv. KB 26 november 1976, BR 1977/89). Helemaal nieuw is dit criterium dus niet, al moeten rechters, bestuursorganen en planschadeadviseurs nog vertrouwd raken met de concrete invulling ervan: zij zijn soms zeer terughoudend bij het rekenen van schade tot het normaal maatschappelijk risico, zoals in de Vugts-zaak niet alleen bleek uit de opstelling van de SAOZ maar ook uit de uitspraak van de rechtbank.

In het laatste deel van het citaat in r.o. 2.11.1 stelt de Afdeling dat het bij de ‘lijn der verwachtingen’ niet gaat om de (concrete) voorzienbaarheid die aan de orde is bij (actieve) risicoaanvaarding. Het gaat er juist om dat burgers en ondernemers bij hun investeringsbeslissingen ook dienen te verdisconteren dat zij kunnen worden geconfronteerd met planologische ontwikkelingen die *niet* zijn uitgewerkt in een concreet beleidsvoornemen en waarin dus “geen concreet zicht [bestaat] op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkeling zich zou voordoen”. Een vergelijking van r.o. 2.10 met r.o. 2.11 leert dat de Afdeling haar woorden zorgvuldig kiest. Zij spreekt van ‘voorzienbaarheid’ wanneer het leerstuk van de risicoaanvaarding aan de orde is. Gaat het om de meer abstracte overwegingen die van belang zijn bij het normaal maatschappelijk risico, dan wordt dit aangeduid met het criterium van de ‘lijn der verwachtingen’. Daarmee wijkt de Afdeling qua terminologie enigszins af van bekende omschrijvingen van het normaal maatschappelijk risico, waarin de voorzienbaarheid ook als een in acht te nemen maatstaf wordt genoemd (zie bijv. HR 17 september 2004, AB 2006/41, m.nt. Van Ravels). Die afwijking is echter alleszins gerechtvaardigd in het licht van de ruime ervaring die in planschadezaken is opgedaan met het specifieke type voorzienbaarheid dat aan de orde is bij risicoaanvaarding. Ook de regering heeft onlangs nog de relevantie van dit onderscheid benadrukt: bij risicoaanvaarding wordt gezien of degene die stelt benadeeld te zijn door een maatregel, bewust een risico heeft genomen; de nadruk ligt derhalve op specifieke aan de verzoeker toe te rekenen omstandigheden. Bij het criterium ‘normaal maatschappelijk’ risico gaat het niet om dergelijke specifieke of kenbare overheidsmaatregelen, maar om een voorzienbaarheid die wordt gerelateerd aan “meer abstracte ervaringsregels; was het redelijkerwijs voorzienbaar dat zich in de toekomst bepaalde ontwikkelingen zouden voordoen?” (*Kamerstukken I 2012/13*, 32 621, C, p. 8-9; zie ook M.K.G. Tjepkema, ‘Tussen rechtszekerheid en flexibiliteit: contouren van het nieuwe planschaderecht’, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema, *Coulant compenseren?*, Deventer: Kluwer 2012, p. 392-395).

Ik stelde al dat aanvullend de uitspraak van 5 september 2012 inzake *Heiloo* van belang is. Daarin haalt de Afdeling letterlijk de voornoemde passage uit *Vugts* aan, maar zij voegt daaraan toe dat bij de vraag of een planologische ontwikkeling ‘in de lijn der verwachtingen’ ligt ook betekenis toekomt aan “de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past”. Ook moet worden gelet op de *afstand* van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaats gevonden tot de onroerende zaak en de *aard* en de *omvang* van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel. De Afdeling lijkt nog enigszins zoekend naar een standaardformulering (zo wordt in *Heiloo* de factor ‘aard van de maatregel’ niet genoemd), maar dat neemt niet weg dat deze toevoeging zeer welkom is, nu zij het normaal maatschappelijk risico verder toesnijdt op de specifieke context van de ruimtelijke ordening.

5. In *Heiloo* laat de Afdeling zich niet uit over de vraag of zij van oordeel is dat de schadeveroorzakende maatregel (een vrijstelling voor de bouw van een drie etages hoog gebouw voor minder validen) in de ruimtelijke structuur van de omgeving paste en over de vraag hoe een toets aan de andere gezichtspunten zou moeten uitvallen. Die wat afstandelijke houding past goed in ons stelsel van nadeelcompensatie: de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico is, zoals de Afdeling onlangs nog heeft onderstreept, in de eerste plaats aan het bestuursorgaan, dat daarbij beoordelingsvrijheid toekomt (ABRvS 5 december 2012, LJB BY5105 (*Wouwse Tol*)). De uitspraak *Vugts* laat echter goed zien dat de bestuursrechter in dezen uiteindelijk het laatste woord heeft, precies zoals ook de wetgever het heeft beoogd (*Kamerstukken I 2012/13*, 32 621, C, p. 8). Het oordeel van de rechtbank dat de schade niet tot het normaal maatschappelijk risico kan worden gerekend, houdt bij de

Afdeling geen stand, en daarbij grijpt de Afdeling terug op — in het bijzonder — de criteria van de structuur van de omgeving, het ruimtelijk beleid en de omvang van het veroorzaakte nadeel. Uit de uitspraak valt op te maken dat de schade in de visie van de Afdeling op grond van vijf factoren ‘in de lijn der verwachtingen’ lag: (a) de planologische ontwikkeling sloot aan op de plaatselijke situatie (nu ter plekke uitsluitend sprake was van percelen met een woonbestemming en het bouwplan zich goed voegde in het karakter van de buurt (het (centrum)dorpse woonmilieu)), (b) het bouwplan was in overeenstemming met het ruimtelijke beleid van de gemeente, (c) de planologische ontwikkeling leidde niet tot een grote aantasting van de bestaande stedenbouwkundige structuur en van het woonklimaat (gezien de afmetingen van het object en de onder de ter plaatse geldende bestemmingsplannen reeds bestaande bouw mogelijkheden), (d) inbreiding van woningen in een bestaande woonkern is een normale maatschappelijke ontwikkeling en (e) de schade was relatief gering van omvang. Uit de uitspraak wordt niet goed duidelijk of deze factoren nu alleen in onderlinge samenhang tot het oordeel leiden dat er geen recht op een tegemoetkoming bestond, of dat (sommige, of wellicht elk van) deze factoren ook op zichzelf al voldoende zijn om tot dat oordeel te komen. Dat stoort echter niet; ook in nadeelcompensatiezaken zien we dat soms meerdere gezichtspunten worden genoemd om te rechtvaardigen dat van onevenredig nadeel geen sprake is (M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel* (diss. UL), Deventer: Kluwer 2010, p. 434-435). Ook is nog van belang dat de Afdeling onderkent dat bij de invulling van het normaal maatschappelijk risico oog moet zijn voor individuele omstandigheden. Zo ontbreekt bij de overweging dat inbreiding van woningen een normale maatschappelijke ontwikkeling is de nuancering die de Afdeling wel aanbrengt in haar jurisprudentie over verkeersmaatregelen, namelijk dat “zich feiten en omstandigheden kunnen voordoen waardoor een individueel belang ten gevolge van een dergelijke maatregel zodanig zwaar wordt getroffen dat het uit die maatregel voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van betrokkenen dient te blijven” (zie bijv. ABRvS 18 mei 2011, *LJN BQ4893*, ABRvS 14 juli 2004, *AB 2005/214*, m.nt. Bitter). Het ligt bijvoorbeeld niet voor de hand dit argument tegen te werpen als het al jarenlang beleid van de gemeente was om verdichting van het centrum te voorkomen en in dat verband al verschillende aanvragen om een bouwvergunning waren geweigerd. Ik neem aan dat de Afdeling ook in het planschaderecht ruimte voor dit soort nuances wil laten.

6. In de literatuur is over het algemeen positief geoordeeld over de wijze waarop de Afdeling haar nieuwe koers in planschadezaken heeft bepaald (zie bijv. B.P.M. van Ravels’ bespreking van de uitspraak *Vugts, O&A 2012/89*, p. 212). Ook ik onderschrijf de wijze waarop de Afdeling aan haar koerswijziging vorm heeft gegeven en meen dat de factoren die de Afdeling noemt goede aanknopingspunten bieden om maatwerk te kunnen leveren. Ik heb daartoe reeds een voorzet gedaan (Tjepkema 2012); zie recentelijk ook G.M. van den Broek, ‘De toekomst van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2012, i.h.b. p. 103-106. De sindsdien gewezen jurisprudentie laat zien dat ook de rechtbanken goed uit de voeten kunnen met de door de Afdeling genoemde criteria. Een voorzichtige eerste conclusie zou kunnen zijn dat planologische ontwikkelingen in druk bevolkte en dicht bebouwde binnensteden wel zeer uitzonderlijk en ingrijpend moeten zijn, willen zij niet in de lijn der verwachtingen liggen. Zo oordeelde de Rechtbank Almelo (13 december 2010, *LJN BO7723*) dat de bouw van de HTS-toren met een hoogte van ca. 100 meter in het centrum van Enschede geen buiten het normale maatschappelijke risico vallende ontwikkeling betrof. Het is immers, aldus de rechtbank, een algemeen bekend gegeven dat de schaarse ruimte en de dure grondprijs in het binnenstedelijk milieu reeds langere tijd noopt tot efficiënt en intensiever grondgebruik. Ook had verweerder er terecht op gewezen dat hoogbouw in het centrum reeds vanaf de jaren zestig aanwezig is, zodat deze nieuwe ontwikkeling paste in de structuur van de omgeving. In dat licht verbaast het niet dat ook voor de bouw van een relatief geringe uitbreiding van het stadskantoor van Vianen geen vergoedingsplicht werd aanvaard (Rb Utrecht 20 juli 2012, *LJN BX5445*). De rechtbank hechtte daarbij onder meer waarde aan het gegeven dat bij de vormgeving van het nieuwe gebouw uitdrukkelijk aansluiting was gezocht bij bestaande gebouwen in de omgeving en dat het nieuwe gebouw daarbij qua vormgeving, materialisatie en schaal goed paste. Het oordeel zou mogelijk anders hebben geluid, aldus de rechtbank, wanneer de ontwikkeling in een woonwijk zou hebben plaatsgevonden, waar uitbreiding van centrumfuncties minder voor de hand ligt.
7. Deze uitspraak is ook verschenen in *JB 2012/90*, m.nt. Lam, *Gst. 2012/62*, m.nt. Van Zundert, *TBR 2012/69*, m.nt. Tjepkema en *O&A 2012/89*, m.nt. Van Ravels.

