



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Planschade, normaal maatschappelijk risico, schadevergoeding, tweede overzichtsuitspraak planschade**

Huijts, J.H.M.

### **Citation**

Huijts, J. H. M. (2022). Planschade, normaal maatschappelijk risico, schadevergoeding, tweede overzichtsuitspraak planschade. *Overheid & Aansprakelijkheid*, 2022(1), 18-23. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3567384>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3567384>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## O&amp;A 2022/4

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 3 november 2021, nr. 202007110/1/A2  
(C.H.M. van Altena (voorzitter), J.E.M. Polak en B.P.M. van Ravels)  
m.nt. J.H.M. Huijts<sup>1</sup>

ECLI:NL:RVS:2021:2402

**Planschade, schadevergoeding, normaal maatschappelijk risico, overzichtsuitspraak, afdeling 6.1 Wet ruimtelijke ordening**

*Op 3 november 2021 wees de Afdeling een tweede overzichtsuitspraak inzake het planschaderecht. Waar de eerste overzichtsuitspraak algemeen van aard is en het hele planschaderecht bestrijkt, ziet deze tweede overzichtsuitspraak enkel op het normaal maatschappelijk risico, vooral bij indirecte planschade in de vorm van permanente waardedaling van onroerende zaken. J.H.M. (Jonathan) Huijts plaatst deze tweede overzichtsuitspraak in historisch perspectief en bespreekt de belangrijkste lessen die zij de praktijk en wetenschap leert.*

**Overwegingen uit de uitspraak**

**Het normale maatschappelijke risico**

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

**Wettelijk kader**

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

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

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

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

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

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

**Toetsing door de bestuursrechter**

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

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

**Motivering van het normale maatschappelijke risico**

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

7.9 Het bestuursorgaan dient de beantwoording van de vraag of de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt naar behoren te motiveren. Het is in beginsel met het oog op de uniformiteit en de voorspelbaarheid van de

<sup>1</sup> J.H.M. (Jonathan) Huijts is universitair docent aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en onafhankelijk wetenschappelijk adviseur bij Corten De Geer Advocaten. Hij promoveerde 20 mei 2020 op het proefschrift: *Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade. Titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Omgevingswet: tussen eenheid en verscheidenheid* (diss. UM), Den Haag: IBR 2020.

eventuele tegemoetkoming in schade aanvaardbaar dat het bestuursorgaan ten aanzien van het normale maatschappelijke risico of normaal ondernemersrisico werkt met een vaste drempel. Dat komt de rechtszekerheid ten goede, aangezien de vraag of schade buiten het normale maatschappelijke risico of normaal ondernemersrisico valt daarmee eenvoudig kan worden beantwoord. Het bestuursorgaan zal, als daartoe op grond van de door de benadeelde verschafte gegevens aanleiding bestaat, moeten beoordelen of deze drempel ook onverkort toepassing kan vinden in de omstandigheden van het geval (uitspraak van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071).

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

#### **Artikel 6.2, eerste lid: toetsingsmaatstaf**

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

#### **Vaststellen drempel**

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

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

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

7.14 Bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern, waarbij die woningbouw in de lijn der verwachtingen

lag, is een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak, in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, substantieel, maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten. Dit betekent dat een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak in deze categorie gevallen in beginsel tot het normale maatschappelijke risico van de aanvrager behoort (uitspraak van 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530).

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

#### **Andere omstandigheden**

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

#### **Normaal maatschappelijk risico in mindering brengen per planologische maatregel**

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

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

#### **Normaal maatschappelijk risico en risicoaanvaarding/voorzienbaarheid**

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

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

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

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

#### **Noot**

1. Op 28 september 2016 wees de Afdeling haar overzichtsuitpraak omtrent het planschaderecht (ECLI:NL:RVS:2016:2582). Van Ravels opperde in 2017 al dat het “denkbaar” was dat deze overzichtsuitpraak “na verloop van tijd [zou worden] geactualiseerd” (B.P.M. van Ravels, ‘Jaap en de (overzichts-) uitspraak’, in: M. Bosma e.a. (red.), *De conclusie voorbij. Liber amicorum aangeboden aan Jaap Polak*, Nijmegen: AAL 2017, p. 246). Een kleine vijf jaar later blijkt die profetie uit te komen door deze tweede overzichtsuitpraak over het normaal maatschappelijk risico bij (vooral) indirecte planschade in de vorm van permanente waardedaling van onroerende zaken. In deze annotatie zal ik eerst ingaan op de aanloop naar deze uitspraak en de vraag waarom überhaupt behoefte bestond aan een tweede overzichtsuitpraak (onderdelen 2 t/m 6). Vervolgens sta ik stil bij de precieze lessen die zij prijsgeeft omtrent de afbakening van het normaal maatschappelijk risico (onderdelen 7 t/m 11). Ten slotte besteed ik nog aandacht aan de vraag wat de rol van deze uitspraak zal zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet, die op het moment van schrijven gepland staat voor 1 juli

2022, maar tevens onder druk staat (onderdeel 12). In deze annotatie zal ik niet ingaan op het geschil dat centraal staat in deze uitspraak. Dat kent namelijk geen bijzondere wendingen en de Afdeling beslist geheel conform de lijnen die zij uitzet met deze uitspraak.

2. Op 1 juli 2008 werd de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vervangen door de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Onder de planschaderegeling van art. 49 WRO speelde het normaal maatschappelijk risico geen rol. Het betrof vaste jurisprudentie dat de “(...) maatstaf, dat voor vergoeding van planschade noodzakelijk is dat sprake is van overschrijding van het normaal maatschappelijk risico, niet juist [is]. Naar de Afdeling meermalen heeft overwogen, heeft de wetgever met artikel 49 van de WRO de schade die een belanghebbende lijdt ten gevolge van een planologische wijziging die hem in een nadeliger positie brengt, in beginsel niet voor diens rekening willen laten” (ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8857, r.o. 2). Dit kan worden verklaard doordat de Afdeling de materiële rechtszekerheid als de grondslag van art. 49 WRO zag. Daaronder verstaat zij “(...) dat de koper van een onroerende zaak ervan mag uitgaan dat de bestemming die ten tijde van de aankoop op zijn zaak rust, maar ook de bestemmingen die op nabijgelegen onroerende zaken rusten, niet zullen wijzigen. Ingeval een bestemming toch wordt gewijzigd, dan moet de schending van de rechtszekerheid worden gecompenseerd door middel van een volledige vergoeding van de schade” (ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4203, r.o. 7.1).

3. Dat het normaal maatschappelijk risico geen rol speelde onder de WRO betekende praktisch dat schade volledig moest worden vergoed wanneer zij het gevolg was van een schadeoorzaak uit art. 49, eerste lid, WRO, geen sprake was van risicoaanvaarding of een andere vorm van eigen schuld, en de vergoeding van de schade niet reeds voldoende anderszins was verzekerd. Dit uitgangspunt van volledige vergoeding lijkt een belangrijke reden te zijn geweest voor de wetgever om afd. 6.1 Wro vast te stellen (J.H.M. Huijts, *Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade. Titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Omgevingswet: tussen eenheid en verscheidenheid* (diss. UM), Den Haag: IBR 2020, p. 36-37). Het verbaasde dan ook niet dat afd. 6.1 Wro – anders dan art. 49 WRO – niet werd gebaseerd op de materiële rechtszekerheid, maar op het égalitébeginsel. Kenmerkend voor dat beginsel is namelijk dat het twee aanvullende eisen stelt aan de toekenning van schadevergoeding: de abnormale en speciale last. De speciale last heeft nooit een rol (van betekenis) gespeeld in het planschaderecht en doet dat ook niet onder afd. 6.1 Wro (Huijts 2020, p. 333-336). De abnormale last speelt echter wel een belangrijke rol onder deze afdeling. Art. 6.2, eerste lid, Wro bepaalt namelijk dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager blijft. Het tweede lid van dit artikel bepaalt bovendien onder b dat bij indirecte planschade bestaande uit permanente waardevermindering van een onroerende zaak in ieder geval een gedeelte van de schade gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade voor rekening van de aanvrager blijft.

4. Op het tweede lid van art. 6.2 Wro na, heeft de wetgever nauwelijks sturing geboden omtrent de wijze waarop het normaal maatschappelijk risico onder afd. 6.1 Wro dient te worden ingevuld. De onzekerheid die dit met zich bracht, leidde er in de praktijk aanvankelijk toe dat het bestuur – veelal op advies van een deskundige – het normaal maatschappelijk risico onder verwijzing naar art. 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, Wro op 2% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade vaststelde, zonder daarbij in te gaan op de omstandigheden van het concrete schadegeval. Deze praktijk werd op 5 september 2012 een halt toegeeroepen in de *Heiloo*-uitspraak. Op grond van een wetshistorische interpretatie kwam de Afdeling daarin namelijk tot de conclusie dat het eerste lid van art. 6.2 Wro “zelfstandige betekenis” heeft: niet kan worden volstaan met de toets of bijzondere omstandigheden zijn gebleken op grond waarvan meer dan 2% van de waarde van diens onroerende zaak voor rekening van de aanvrager zou moeten blijven (ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6492, r.o. 10.1). Ook introduceerde de Afdeling enkele factoren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld wat de precieze hoogte van de aftrek wegens normaal maatschappelijk risico dient te zijn – waarbij het wettelijk minimum van 2% de absolute ondergrens vormt en in de jurisprudentie een bovengrens van 5% is ontstaan (ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530, r.o. 5.7 (*Rijsbergen*) en ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198, r.o. 3.3.3 en 4 (*Kustversterking Noordwijk*)). Deze zogenoemde *Heiloo*-factoren en hun onderlinge verhouding hebben het afgelopen decennium enige ontwikkeling doorgemaakt. Inmiddels zijn zij relatief ver uitgekristalliseerd en is duidelijk dat de omvang van het normaal maatschappelijk risico dient te worden vastgesteld aan de hand van twee vragen.

5. De eerste vraag is of de schade wordt veroorzaakt door een normale maatschappelijke ontwikkeling. Mij zijn geen voorbeelden van indirecte planschade geschillen bekend waarin de Afdeling met zoveel woorden oordeelde dat de schade werd veroorzaakt door een niet-normale maatschappelijke ontwikkeling (zie voor potentiële verklaringen daarvoor Huijts 2020, p. 265). Wel trekt de door het bestuur ingeschakelde deskundige soms die conclusie, zonder dat dit in geschil is tussen partijen. Een dergelijke situatie deed zich bijvoorbeeld voor bij een bestemmingsplanwijziging die de realisering van een uitvaartcentrum in de kern van het dorp Budschop (gemeente Nederweert) mogelijk maakte. De deskundige in kwestie verbond hieraan de conclusie dat het normaal maatschappelijk risico niet groter moest zijn dan het 2%-minimumforfait van art. 6.2, tweede lid, Wro (ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2253, r.o. 2). Dat lijkt geen onredelijke conclusie gelet op de strengere benadering die de Afdeling in het algemene nadeelcompensatierecht hanteert ten aanzien van schade veroorzaakt door abnormale ontwikkelingen (ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2052, r.o. 7.2 (*Hollandse Brug*, tussenuitspraak)). Wordt de schade wel veroorzaakt door een normale maatschappelijke ontwikkeling, dan dient als tweede te worden vastgesteld of deze schadeveroorzakende ontwikkeling ook ter plaatse in de lijn der verwachtingen lag. Bij

beantwoording van deze vraag is doorslaggevend of de ontwikkeling naar haar aard en omvang past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving van het plangebied, en het in een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid. Bij beantwoording van beide vragen kunnen een rol spelen de afstand van de locatie van de ontwikkeling tot de onroerende zaak van de aanvrager, en de aard en omvang van de schade. Deze factoren kwamen eerst “zelfstandige betekenis” toe bij de afbakening van het normaal maatschappelijk risico, maar sinds 2016 heeft de Afdeling meermaals op principiële wijze geoordeeld dat dit niet langer het geval is (zie ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530, r.o. 5.7 (*Rijsbergen*), ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2620, r.o. 9.8 (*Stolwijk*), en ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1438, r.o. 7.5). De achterliggende gedachte is dat deze factoren doorwerken in de hoogte van het schadebedrag, en dus op die manier reeds van invloed zijn op de beantwoording van de vraag of de schade het in casu van toepassing zijnde drempelpercentage al dan niet overschrijdt.

6. De wijze waarop de *Heiloo*-factoren moeten worden getoetst, en zeker ook de wijze waarop hun onderlinge samenspel moet worden vertaald in een concreet drempelpercentage, is veelvuldig de inzet van geschillen die aan de Afdeling worden voorgelegd. Dat is op zichzelf niet verwonderlijk. Doordat de wetgever nauwelijks sturing bood omtrent de wijze waarop het normaal maatschappelijk risico moest worden afgebakend, bestond veel onduidelijkheid. De Afdeling probeerde deze onduidelijkheid zoveel mogelijk weg te nemen door in relatief korte tijd te komen tot de *Heiloo*-factoren. Die factoren namen echter niet vanaf hun introductie alle onduidelijkheid weg: er rezen vragen over de wijze waarop zij dienen te worden toegepast, terwijl de Afdeling afhankelijk was van de door partijen aangevoerde beroepsgronden voor de mate waarin zij de praktijk feedback en sturing kon geven ten aanzien van de toepassing van deze factoren. Bovendien bleek onder 5 al dat deze factoren zelf ook enige ontwikkeling hebben doorgemaakt. Hoewel zeker de laatste jaren relatief veel rechtszekerheid kon worden ontleend aan het geheel van jurisprudentie over dit onderwerp – hetgeen wordt geïllustreerd door verschillende (gevalsvergelijkende) analyses van deze jurisprudentie in de literatuur (zie o.a. Huijts 2020, p. 268-269 en B.J. van Ettekooven e.a., ‘Overheidsaansprakelijkheid anno 2018: de stand van de rechtsontwikkeling’, *O&A* 2018/23, p. 78 e.v.) – constateert de Afdeling in de onderhavige uitspraak toch dat gelet op de in de rechtspraktijk levende behoefte daaraan, aanleiding bestond een overzicht op hoofdlijnen te geven van haar oordelen over de toepassing van het normale maatschappelijke risico bij met name indirecte planschade.

7. Voor de praktijk is het zonder enige twijfel fijn dat praktisch alles wat relevant is om te weten met betrekking tot de afbakening van het normaal maatschappelijk risico bij indirecte planschade bondig is samengevat in 22 alinea’s. Ook is het nuttig dat hier en daar een zin ter verduidelijking van eerdere standaardoverwegingen is geplaatst. Zo wordt in r.o. 7.12 verduidelijkt wat het onderscheid is tussen de eerste en tweede in onderdeel 5 van deze noot beschreven

vragen: of sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling, wordt los van de omstandigheden van het geval beoordeeld, terwijl de vraag of de ontwikkeling ter plekke in de lijn der verwachtingen lag juist wordt beoordeeld met inachtneming van de omstandigheden van het geval. Het valt echter op dat in deze tweede overzichtsuitspraak relatief weinig valt te lezen wat nog niet in de eerste overzichtsuitspraak viel te lezen of anderszins ruimschoots uit eerder gewezen jurisprudentie bleek. De wel nieuwe informatie is – op voornoemde verduidelijkingen na – geheel te vinden in r.o. 7.15. Hierin geeft de Afdeling handvatten voor de wijze waarop een bepaald samenspel tussen *Heiloo*-factoren moet worden vertaald in een concreet drempelpercentage. Kennelijk acht de Afdeling deze handvatten dus zo belangrijk dat zij op zichzelf een tweede overzichtsuitspraak in het planschaderecht rechtvaardigen. Wat houden deze handvatten dan in? 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, Wro aangewezen. Het behoeft mijns inziens geen twijfel dat deze handvatten slechts opgaan als de schade is veroorzaakt door een normale maatschappelijke ontwikkeling. Zoals betoogd in onderdeel 5 van deze noot, is het immers aannemelijk dat de Afdeling bij schade door abnormale planologische ontwikkelingen doorgaans zal gaan voor een aftrek van 2%. Bovendien is het moeilijk voor te stellen dat een ontwikkeling die in abstracte zin als abnormaal moet worden gekwalificeerd, ter plekke toch in de lijn der verwachtingen kan liggen wanneer wordt gekeken naar de omstandigheden ter plaatse.

8. Het lijkt geen twijfel dat de door de Afdeling geformuleerde handvatten bijzonder nuttig kunnen – en waarschijnlijk ook zullen – zijn voor de praktijk. Dat roept natuurlijk altijd de vraag op of deze handvatten niet eerder hadden kunnen worden gegeven. Gelet op de onder 6 aangehaalde, sinds 2018 in de literatuur verschenen jurisprudentieanalyses kan deze vraag strikt inhoudelijk bezien waarschijnlijk positief worden beantwoord. Waarom heeft de Afdeling dan toch nog tot nu gewacht om deze handvatten te geven? Zij zal zich ongetwijfeld bewust zijn geweest van de risico's die inherent zijn aan een overzichtsuitspraak. Zo kan een overzichtsuitspraak – naast al zijn voordelen – bijvoorbeeld ook een “verstarrend effect” hebben op de rechtsontwikkeling, of het bemoeilijken om in een geschil met een wat ongebruikelijk feitencomplex tot een redelijke uitkomst te komen zonder te hoeven afwijken

van de in de overzichtsuitspraak gegeven hoofdregels (Van Ravels 2017, p. 245-246). Ik kan me daarom voorstellen dat de Afdeling nog even heeft willen wachten met deze tweede overzichtsuitspraak tot ook in de praktijk was gebleken dat de jurisprudentie op dit punt daadwerkelijk grotendeels was uitgekristalliseerd.

9. Het valt op dat de Afdeling in het verleden wel eens anders heeft geoordeeld dan conform de in deze tweede overzichtsuitspraak gegeven handvatten. In de zaak *Oirschot* sanctioneerde zij bijvoorbeeld een aftrek van 2% bij indirecte schade door een normale maatschappelijke ontwikkeling die wel in de structuur van de omgeving van het plangebied paste maar niet aansloot op het gevoerde ruimtelijke beleid, terwijl de handvatten in een dergelijk geval eerder voor een aftrek van 3% zouden pleiten (ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3608, r.o. 6-7.2). Ook in een uitspraak van 7 maart 2018 oordeelde de Afdeling niet in lijn met de nu gegeven handvatten. Zij kwam daarin namelijk tot een aftrek van 3,5% bij indirecte schade door een normale maatschappelijke ontwikkeling die aansloot op de ruimtelijke structuur van de omgeving, terwijl niet in geschil was dat deze ontwikkeling ook paste in het gevoerde ruimtelijke beleid (ECLI:NL:RVS:2018:772, r.o. 8.3-8.4). In een dergelijke situatie, waarin de normale maatschappelijke ontwikkeling dus geheel in de lijn der verwachtingen ligt, zouden de handvatten echter een aftrek van 5% voorschrijven. Het is mijns inziens dan ook aannemelijk dat de Afdeling met deze overzichtsuitspraak niet louter een *overzicht* heeft willen geven van haar voorheen gewezen jurisprudentie over dit onderwerp, maar ook enigszins heeft willen *sturen*. Dat laat onverlet dat de door de Afdeling gegeven handvatten in algemene zin een goede samenvatting van de tot op heden gewezen jurisprudentie vormen – waarbij het geheel meer is dan de som der delen (vgl. Van Ravels 2017, p. 246) – zeker wat betreft de geschillen die zij besloot door zelf in de zaak voorzien een bepaald drempelpercentage vast te stellen.

10. Qua formulering van de handvatten valt nog op dat de Afdeling bij het 5%-handvat spreekt van “mag toepassen” en bij de overige handvatten steevast de formulering “is in beginsel aangewezen” bezigt. De formulering “mag toepassen” is opmerkelijk, omdat zij – mijns inziens ten onrechte – suggereert dat een lagere aftrek wegens normaal maatschappelijk risico ook toegestaan zou zijn, terwijl het bestuur op grond van art. 6.2, eerste lid, Wro wettelijk verplicht is het deel van de schade dat behoort tot het normaal maatschappelijk risico voor rekening van de aanvrager te laten. In een uitspraak van 1 juli 2020 – waarin de Afdeling eveneens sprak van “mag toepassen” – oordeelde de Afdeling daarom nog naar aanleiding van een beroepsgrond van een draagplichtige derde, dat een drempelpercentage van 4% onvoldoende draagkrachtig was gemotiveerd en moest worden bijgesteld naar 5% – de schade werd namelijk veroorzaakt door een normale maatschappelijke ontwikkeling op een inbreidingslocatie die geheel in de lijn der verwachtingen lag en niet tot een uitzonderlijk hoge schade had geleid in verhouding tot de waarde van de woning van aanvrager (ECLI:NL:RVS:2020:1535, r.o. 8 en 11). De

formulering “is in beginsel aangewezen” valt op, omdat zij niet (snel) wordt gebezigd bij iets dat in steen is gebeiteld. Haar gebruik roept dus de vraag op hoe groot de beoordelingsruimte is die het bestuur nog toekomt na deze tweede overzichtsuitspraak. De toekomst zal dat moeten uitwijzen, maar het ligt uiteraard voor de hand dat de Afdeling zoveel mogelijk zal oordelen conform de daarin gegeven handvatten. Dat neemt niet weg dat ik me kan voorstellen dat bijvoorbeeld bij schade door een normale maatschappelijke ontwikkeling die geenszins past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en slechts zeer beperkt afwijkt van het in een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid (de planologisch mogelijk gemaakte woonwijk zal niet zoals steeds aangekondigd 100, maar 105 woningen omvatten) toch ruimte zou kunnen bestaan om niet een drempelpercentage van 2% – zoals de handvatten strikt gezien zouden voorschrijven – maar 3% te hanteren. Het zou me bovendien niet verbazen als in dat soort ‘twijfelgevallen’ ook met halve percentages mag worden gewerkt.

11. Een laatste kanttekening, die niet ziet op de handvatten, is dat de Afdeling in r.o. 7.16 uitdrukkelijk herhaalt dat de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager geen zelfstandige betekenis toekomt bij de vaststelling van het normaal maatschappelijk risico – en dus slechts een rol kan spelen bij beantwoording 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. De Afdeling oordeelde o.a. in 2019 op overeenkomstige en principiële wijze over de rol die de aard en omvang van de schade mag spelen bij de afbakening van het normaal maatschappelijk risico (ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1438, r.o. 7.5). Onduidelijk is waarom de Afdeling in deze tweede overzichtsuitspraak niet net zo nadrukkelijk ingaat op de aard en omvang van de schade. Heeft de Afdeling sindsdien wellicht haar mening ten aanzien van de rol van deze subfactor bijgesteld? Al sinds 2016 heeft de Afdeling een haat-liefdeverhouding met deze jurisprudentielijn: ze ‘zondigde’ meermaals zelf (Huijts 2020, p. 266-267, onder verwijzing naar T.W. Franssen & S.A.L. van de Sande, ‘Overheidsaansprakelijkheid’ (Kroniek), *NTB* 2019/9, p. 91-92). Zo oordeelde zij in 2020 nog dat een rechtbank ten onrechte buiten beschouwing had gelaten dat de schade in kwestie werd veroorzaakt door een “zeer ingrijpende planologische ontwikkeling die tot een uitzonderlijk hoge schade” had geleid in verhouding tot de waarde van de getroffen onroerende zaak, hetgeen voor haar reden vormde om de aftrek wegens normaal maatschappelijk risico bij te stellen van 4% naar 3% (ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:214, r.o. 8.4 en 11 – waarnaar o.a. wordt verwezen in ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:876, r.o. 16, ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1535, r.o. 8.11 en ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3002, r.o. 14.8). Hoewel ik begrijp dat er beperkingen zijn aan de mate van (nieuwe) sturing die in een overzichtsuitspraak kan worden geboden, vind ik het – mede gelet op de in de rechtspraak bestaande behoefte aan duidelijkheid die de Afdeling zelf als

aanleiding zag voor deze overzichtsuitspraak – onwenselijk dat over een dermate principiële vraag onduidelijkheid zal blijven bestaan na deze tweede overzichtsuitspraak. Bezien vanuit die aanleiding had deze tweede overzichtsuitspraak mijns inziens bijvoorbeeld ook best enige sturing mogen bieden omtrent de wijze waarop moet worden vastgesteld of een ontwikkeling al dan niet aansluit op de ruimtelijke structuur van de omgeving van het plangebied. Op wat voor soort lokale omstandigheden moet daarbij nou specifiek worden gelet? Moet bijvoorbeeld alleen rekening worden gehouden met wat daadwerkelijk feitelijk in de omgeving van het plangebied is gebouwd, of ook met wat in die omgeving mag worden gebouwd volgens de geldende planologische voorschriften?

12. De hiervoor geplaatste kanttekeningen laten onverlet dat de praktijk veel profijt zal hebben van deze tweede overzichtsuitspraak. Tot slot werp ik daarom de vraag op hoe lang dat nog het geval zal zijn. Zie ik het goed, dan behoudt deze tweede overzichtsuitspraak in ieder geval haar waarde tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Die staat op het moment van schrijven nog gepland tegen 1 juli 2022, maar het heeft er inmiddels veel van weg dat deze datum niet zal worden gehaald. Gepaard met dit nieuwe (dreigende) uitstel gaan uiteraard ook weer pleidooien om de stelselwijziging van de Omgevingswet geheel van tafel te vegen. Ervan uitgaande dat de Omgevingswet desondanks ooit in werking zal treden, zal deze tweede overzichtsuitspraak ook daarna nog relevantie kennen. Wanneer het overgangsrecht ongewijzigd blijft, zal immers een groot deel van de voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet veroorzaakte schades nog de vijf op die inwerkingtreding volgende jaren worden afgedaan conform het recht van afd. 6.1 Wro. Voor alle schades die onder het toekomstige recht van afd. 15.1 Ow moeten worden afgedaan, is deze tweede overzichtsuitspraak uiteraard niet relevant. In art. 15.7, eerste lid, Ow wordt immers bepaald dat het normaal maatschappelijk risico bij indirecte schades in de vorm van permanente waardedaling van onroerende zaken altijd 4% van de waarde van de getroffen onroerende zaak direct voorafgaand aan het ontstaan van de schade betreft.

*J.H.M. Huijts*