

ANNOTATIE

van den Berthy Broek

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 24-12-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4668 (OGR-2015-0015)

1. Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat de vraag of de schade ten gevolge van een planologische ontwikkeling tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet worden beantwoord aan de hand van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang zijn onder meer de criteria die de Afdeling heeft bepaald in haar uitspraak van 5 september 2012 (zaak nr. 201113115/1/T1/A2, ECLI:NL:RVS:2012:BX6492). De Afdeling verwijst standaard naar deze zogenoemde 'Heiloo-criteria' die kort samengevat het volgende inhouden:

- Van belang is of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee benadeelde rekening had kunnen houden in de zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachting lag.
- Daarbij komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur en het gevoerde planologische beleid past.
- 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.

In de onderhavige situatie bestaat de nadelige planologische ontwikkeling uit de bouw van acht eengezinswoningen met garage op een inbreidingslocatie die deel uitmaakt van het centrumgebied van Lisse. De hierboven opgesomde criteria worden keurig behandeld in het advies van de SAOZ dat aan het bestreden besluit ten grondslag ligt maar er is discussie over het resultaat van de beoordeling. Eerder had de Afdeling al geoordeeld dat inbreiding in een bestaande woonkern een normale maatschappelijke ontwikkeling betreft (ABRvS 29 februari 2012, *StAB* 2012, nr. 12-68). Dat sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling, is

echter slechts een van de mee te wegen factoren. Andere factoren kunnen uiteindelijk toch tot het oordeel leiden dat schade (deels) uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico, ondanks het feit dat sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling. De Afdeling citeert een overweging uit haar uitspraak van 4 juni 2014 in zaak nr. 201303708/1/A2, ECLI:NL:RVS:2014:2009:

‘Dat de planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, betekent niet dat, naar [wederpartij] heeft aangevoerd, de gevolgen van de ontwikkeling volledig onder het normale maatschappelijke risico vallen. In dit verband komt tevens betekenis toe aan de vraag of de schade tengevolge van een normale maatschappelijke ontwikkeling onevenredig is. Dit zijn verschillende aspecten die bij de beoordeling van het normale maatschappelijke risico kunnen worden betrokken en elkaar niet uitsluiten.’

In de onderhavige uitspraak is in geschil of de schade geheel of gedeeltelijk onder het normale maatschappelijke risico valt. De SAOZ had geadviseerd dat een korting van 25% op het schadebedrag redelijk was, omdat het beleid zoals neergelegd in de Centrumvisie Lisse verschillende ontwikkelingsmogelijkheden bood die ook binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving zouden passen, zoals stedelijke groene ruimte of een parkeervunctie, de woningbouw op relatief korte afstand plaatsvindt en bovendien sprake is van betrekkelijk zware schade van ongeveer 5% van de waarde van de onroerende zaak. Het is overigens opmerkelijk dat de SAOZ zelf een korting van 25% redelijk acht en vervolgens overweegt dat de verplichte toepassing van het in artikel 6.2 lid 2 van de Wro neergelegde forfait van 2% van de waarde van de onroerende zaak neerkomt op een hogere korting van ruim 40% van het schadebedrag. Bedoelt de SAOZ hiermee dat het wettelijke minimumforfait van 2% van de waarde niet, althans niet in alle gevallen, redelijk is? De SAOZ had toch ook aan de hand van de Heiloo-criteria kunnen beargumenteren dat het in casu niet redelijk is om een hogere drempel dan het wettelijke forfait van 2% van de waarde te hanteren?

2. De rechtbank is het met het oordeel van de SAOZ niet eens, en oordeelt dat de vastgestelde planschade geheel binnen het normale maatschappelijke risico valt. Appellanten betogen dat de rechtbank zich onvoldoende terughoudend heeft opgesteld bij het beoordelen van de adviezen van de SAOZ en bovendien het begrip ‘normaal maatschappelijk risico’ onjuist heeft uitgelegd.

Kennelijk refereren appellanten aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 december 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY5105) waarin de Afdeling heeft overwogen dat de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico in de eerste plaats aan het bestuursorgaan is en dat een bestuursorgaan daarbij beoordelingsvrijheid toekomt. Wanneer sprake is van beoordelingsvrijheid, is een terughoudende toetsing door de

bestuursrechter van het oordeel van het bestuursorgaan inderdaad passend. In een planschade-uitspraak van 10 december 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4467) oordeelde de Afdeling onder verwijzing naar de bovengenoemde nadeelcompensatie-uitspraak van 5 december 2012 nog dat het bestuursorgaan bij de vaststelling van het normaal maatschappelijk risico beoordelingsvrijheid toekomt. In de onderhavige uitspraak oordeelt de Afdeling daarentegen dat een bestuursorgaan bij de vaststelling van het normale maatschappelijke risico *beoordelingsruimte* toekomt. Dat de Afdeling thans het begrip 'beoordelingsruimte' gebruikt, in plaats van 'beoordelingsvrijheid', zegt iets over de mate van indringendheid van de toetsing van de vaststelling van het normale maatschappelijke risico door het bestuursorgaan. Wanneer (slechts) sprake is van beoordelingsruimte hoeft dit niet per definitie te betekenen dat de vaststelling van het normale maatschappelijke risico door de bestuursrechter terughoudend zal worden getoetst. De bestuursrechter mag het oordeel van het bestuursorgaan indringender toetsen en eventueel een eigen oordeel daarvoor in de plaats stellen. In de literatuur is veel gediscussieerd over de wijze waarop de bestuursrechter het oordeel van het bestuursorgaan ten aanzien van het normale maatschappelijke risico behoort te toetsen. Naar mijn mening is een indringender toetsing door de bestuursrechter, waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijke piketpalen uitzet, wenselijk om de rechtseenheid bij de vaststelling van het normale maatschappelijke risico te bevorderen. Daarbij moet men niet uit het oog verliezen dat de vaststelling van het normale maatschappelijke risico bepalend is voor (de omvang van) de aansprakelijkheid van een bestuursorgaan op grond van het *égalité*beginsel. Het lijkt mij dat de bestuursrechter daaromtrent uiteindelijk het laatste woord behoort te hebben.

Dat laatste blijkt ook uit de onderhavige uitspraak, waarin de Afdeling oordeelt dat de rechtbank het begrip 'normaal maatschappelijk risico' niet onjuist heeft uitgelegd, nu zij aan de hand van de hiervoor genoemde Heiloo-criteria heeft onderbouwd dat de schade geheel onder het normale maatschappelijke risico valt. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank op goede gronden tot het oordeel is gekomen dat het college de vaststelling van het normale maatschappelijke risico onder verwijzing naar het advies van de SAOZ niet naar behoren heeft gemotiveerd. De rechtbank baseerde haar conclusie op een contra-expertise die is aangeleverd door de uitvoerder van het bouwproject. Op basis van de contra-expertise oordeelt de rechtbank aan de hand van de Heiloo-criteria dat de schade geheel onder het normale maatschappelijke risico valt. Uiteindelijk wordt het oordeel van de rechtbank in de plaats gesteld van het oordeel van het college; naar mijn mening is hier sprake van een tamelijk indringende toetsing van het standpunt van het college omtrent het normale maatschappelijke risico, via de motivering aan de hand van de Heiloo-criteria.