

ANNOTATIE

G.M. van den Broek*Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 28-09-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2543 (OGR-2016-0175)*

1. Het geschil dat aan de orde is in ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2543 betreft de hoogte van de drempel die het college hanteerde voor de vaststelling van het normaal maatschappelijk risico. De Afdeling bestendigt haar eerdere jurisprudentie inzake de 5%-drempel en laat zien dat de bestuursrechter de omvang van het normale maatschappelijke risico niet terughoudend toetst.
2. Verzoeker heeft om schadevergoeding gevraagd in verband met het bestemmingsplan op een tegenover zijn woning gelegen perceel, dat de bouw van één woning mogelijk maakt van 8 meter hoog, op een kortste afstand van 20 meter van het perceel en 45 meter van de woning van verzoeker. Voorheen had het perceel wel een woonbestemming maar mochten daarop geen gebouwen worden opgericht. De SAOZ concludeert dat sprake is van een beperkt planologisch nadeel en begroot de waardevermindering op € 15.000 (3,94% van de waarde).
3. De SAOZ overweegt in het advies dat de nieuwe woning wordt gebouwd op een inbreidingslocatie en dus een normale maatschappelijke ontwikkeling betreft, dat de planologische ontwikkeling past binnen de structuur van de omgeving en binnen het gemeentelijke beleid. Gelet op de (korte) afstand zullen de nadelige gevolgen van de planologische verandering voor verzoeker duidelijk merkbaar zijn, maar de door de planologische verandering ontstane schade acht de SAOZ beperkt. Op grond van deze overwegingen heeft de SAOZ geadviseerd om een korting van 60% toe te passen op het schadebedrag, zodat aan verzoeker een bedrag van € 6.000 aan schadevergoeding wordt toegekend. Een korting van 60% lijkt fors, maar komt overeen met een forfait van ongeveer 2,4% van de waarde van de woning direct voorafgaand aan de planologische wijziging. Het hanteren van kortingspercentages door de SAOZ werkt verhullend, het zou duidelijker en transparanter zijn wanneer de SAOZ uitlegt waarom in een bepaald geval gekozen wordt voor

het wettelijke forfait en waarom in andere gevallen aanleiding bestaat voor de hantering van een hogere drempel.

4. In het advies dat werd uitgebracht op 4 juni 2014 past de SAOZ de 'Heiloo-criteria' (vernoemd naar ABRvS 15 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6492) toe. De SAOZ overweegt immers dat in de onderhavige zaak sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen ligt, omdat de nieuwe woning past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het door de gemeente gevoerde planologische beleid. Desondanks wordt een forfait gehanteerd dat niet veel hoger ligt dan het wettelijke forfait van 2%. Kennelijk heeft de SAOZ veel gewicht toegekend aan de korte afstand tussen de nieuwbouw en de woning van verzoeker.

5. Na de datum waarop het eerste SAOZ-advies werd uitgebracht, heeft de Afdeling de Heiloo-criteria in een reeks van uitspraken verfijnd. In een uitspraak van 9 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2828) heeft de Afdeling nadrukkelijk bepaald dat inbreiding van woningen in een bestaande woonkern in beginsel een normale ontwikkeling is. Dat betekent echter nog niet dat een dergelijke ontwikkeling ook op een specifieke locatie in de lijn der verwachtingen ligt, gelet op de ruimtelijke structuur en het ter plaatse gevoerde planologische beleid (ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3851). In een uitspraak van 4 juni 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2009) heeft de Afdeling overwogen dat de omstandigheid dat een planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen ligt, nog niet betekent dat de gevolgen volledig onder het normaal maatschappelijk risico vallen. De Afdeling oordeelde dat bij de beoordeling of de schade onder het normaal maatschappelijk risico valt, betekenis toekomt aan de vraag of de schade onevenredig is. De vraag of sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen ligt en de vraag of sprake is van onevenredige schade zijn verschillende aspecten die bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico worden betrokken en die elkaar niet uitsluiten.

6. In de uitspraak Mook en Middelaar van 1 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2071) oordeelde de Afdeling voor het eerst dat 'in een zaak als deze, waarin de vraag voorligt in hoeverre de waardevermindering van een woning als gevolg van woningbouw op een inbreidingslocatie voor vergoeding in aanmerking komt' een drempel van 5% van de waarde van de woning voorafgaande aan de schadeveroorzakende gebeurtenis kan worden gehanteerd. Dit werd bevestigd in de uitspraak Rijsbergen van 2 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:530), waarnaar de Afdeling in de onderhavige uitspraak verwijst. Wanneer sprake is van schade ten gevolge van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals woningbouw op een inbreidingslocatie, die in de lijn der verwachtingen ligt, is een waardevermindering tot 5% van de waarde van een onroerende zaak niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten. In deze categorie van gevallen behoort een waardevermindering tot 5% van de

waarde van de onroerende zaak in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico van de aanvrager. De aanvrager kan bijzondere omstandigheden aanvoeren die rechtvaardigen dat een uitzondering op de 5%-drempel wordt gemaakt, maar daarvan is in de onderhavige zaak geen sprake.

7. In de onderhavige zaak heeft verzoeker geen bijzondere omstandigheden aangevoerd die een uitzondering rechtvaardigen. De nieuwbouw is naar het oordeel van de Afdeling niet op korte afstand van de woning van verzoeker gelegen en bovendien is het planologische nadeel slechts beperkt.

8. In de onderhavige zaak was overigens discussie over de vraag of de situatie vergelijkbaar was met de situatie die aan de orde was in de zaak Mook en Middelaar. Daar ging het – net als overigens in de zaak Rijsbergen – om nieuwbouw in de dorpskern, terwijl het bouwperceel in de onderhavige zaak aan de rand van het dorp ligt en alleen in het zuiden en westen grenst aan bestaande woonbebouwing. De Afdeling hecht aan dit verschil geen doorslaggevende betekenis, waaruit naar mijn mening kan worden afgeleid dat de jurisprudentie inzake de hantering van de 5%-drempel niet te beperkt mag worden opgevat.

9. Aan de andere kant is de hoge 5%-drempel ook niet voor alle categorieën van indirecte schade de nieuwe standaard. De Afdeling maakt immers duidelijk dat (slechts) in een specifieke categorie van gevallen, namelijk gevallen waarin sprake is van waardevermindering die het gevolg is van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen ligt, gelet op de ruimtelijke structuur en het planologische beleid, een drempel van 5% van de waarde van de onroerende zaak als uitgangspunt moet worden gehanteerd.

10. Het lijkt mij aannemelijk dat ook in andere gevallen dan nieuwe woningbouw op een inbreidingslocatie een 5%-drempel kan worden gehanteerd. Dat blijkt immers uit de nadeelcompensatiejurisprudentie, waar de 5%-drempel al eerder werd aanvaard in gebieden waarin eigenaren in verband met de ligging van hun woning een verhoogd risico hebben op bepaalde nadelige ontwikkelingen, zoals een toename van de geluidoverlast in de omgeving van de luchthaven Schiphol of kustversterkingsmaatregelen in de gebieden langs de kust (ABRvS 19 februari 2014, AB 2015/183 en ABRvS 9 april 2014, AB 2015/184).

11. Uit de onderhavige uitspraak kan worden afgeleid dat de Afdeling de hoogte van het normale maatschappelijke risico vol toetst. De Afdeling geeft duidelijk aan welke aspecten moeten worden betrokken bij de vaststelling van de hoogte van de het normaal maatschappelijk risico. Weliswaar heeft het bestuursorgaan beoordelingsruimte bij de vaststelling van de hoogte van het normale maatschappelijke risico (ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4668) maar de rechter toetst de motivering van het bestuursorgaan.

Wanneer de motivering niet volstaat, kan de bestuursrechter zelf de omvang van het normale maatschappelijke risico vaststellen door in een concreet geval zelf te bepalen welke drempel of korting redelijk is (ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530 en ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2502). Uit de onderhavige zaak blijkt dat de Afdeling de motivering van de omvang van het normaal maatschappelijk risico niet slechts marginaal toetst en zelfs bereid is om naar aanleiding van het hoger beroep van de draagplichtige derde een eerder toegekende schadevergoeding te herroepen en het verzoek om planschadevergoeding af te wijzen.