

ANNOTATIE

Het normaal maatschappelijk risico bij indirecte planschade: een bandbreedte van 2% tot 5% van de waarde van een onroerende zaak

van den Berthy Broek

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 01-05-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1434 (OGR-2019-0085)

1. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1434, gaat over zes aanvragen om een tegemoetkoming in planschade als gevolg van het bestemmingsplan 'Woningbouwlocatie Lindenlaan Uffelte'. Dit bestemmingsplan maakt de bouw van 22 woningen mogelijk op gronden die direct grenzen aan de achtertuinen van vijf woningen aan de Lindenlaan. Volgens het oude bestemmingsplan rustte op de gronden de bestemming 'Agrarische doeleinden'. De gronden mochten worden gebruikt voor het weiden van vee en/of het verbouwen van gewassen. Onder het nieuwe bestemmingsplan wordt op de gronden een kleine woonwijk opgericht met in totaal 22 woningen, bijbehorende verkeersontsluiting en parkeergelegenheid. De verandering leidt tot een planologisch nadeliger situatie, omdat sprake is van een wezenlijke intensivering van het gebruik van de gronden, en een woonfunctie nu eenmaal gepaard gaat met hinder door aanwezigheid van mensen, geluid door vervoersbewegingen, lichthinder en aantasting van privacy. Het karakter van de omgeving verandert van een rustige agrarische omgeving naar een woonomgeving die gepaard gaat met een aanzienlijke mate van versterking.
2. De deskundige heeft de schade begroot op bedragen tussen de 9000 en 17.500 euro. Voor indirecte schade, dat wil zeggen, schade die niet het gevolg is van nadelige planologische ontwikkelingen op het perceel van de aanvrager zelf maar op het perceel van een derde, bevat

artikel 6.2 lid 2 Wro een minimumforfait. In ieder geval blijft een gedeelte van de schade dat gelijk is aan 2% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, voor rekening van de aanvrager. Dit wettelijke minimumforfait kan worden verhoogd, aan de hand van een in de jurisprudentie ontwikkeld beoordelingskader (zie ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.9 e.v.). De deskundige ziet geen aanleiding voor een hoger normaal maatschappelijk risico dan het wettelijk forfait van 2%. De draagplichtige derde, met wie de gemeente een planschadeverhaalsovereenkomst als bedoeld in artikel 6.4a Wro heeft gesloten, stelt zich op het standpunt dat de deskundige het normaal maatschappelijk risico te laag heeft vastgesteld. 3. De deskundige heeft aansluiting gezocht bij de criteria voor de vaststelling van de hoogte van het normaal maatschappelijk risico die in de jurisprudentie van de Afdeling zijn ontwikkeld (weergegeven in r.o. 8.2 van de onderhavige uitspraak). Het beoordelingskader kan in drie stappen worden weergegeven:

- a. Kan de planologische ontwikkeling worden beschouwd als een normale maatschappelijke ontwikkeling,
- b. die in de lijn der verwachtingen lag. Bij de beoordeling of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, komt betekenis toe aan:
 - de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving;
 - het door de gemeente in een reeks van jaren gevoerde planologische beleid;
 - 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 nadeel.
- c. Wanneer aan de criteria onder (a) en (b) is voldaan, en er dus sprake is van waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen lag, betekent dat nog niet dat de *gevolgen van de ontwikkeling* geheel onder het normale maatschappelijk risico vallen (ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:2014:2009). Daarbij komt betekenis toe aan de aard en omvang van de schade, zie het tussenkopje in de overzichtsuitspraak ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, boven r.o. 5.13 en 5.14. In dat verband moet de vraag worden beantwoord of de schade in de vorm van waardevermindering onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Volgens vaste jurisprudentie is bij indirecte schade in de vorm van waardevermindering die is veroorzaakt door woningbouw op een inbreidingslocatie van een bestaande woonkern, waarbij de woningbouw in de lijn der verwachtingen lag, een waardevermindering tot 5% van de waarde van de onroerende zaak substantieel maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten (ABRvS 2 maart 2016,

ECLI:NL:RVS:2016:530, Rijsbergen).

4. Bij indirecte schade in de vorm van waardevermindering door woningbouw op een inbreidingslocatie die geheel in de lijn der verwachtingen lag, is een verhoogd normaal maatschappelijk risico van 5% van de waarde van de onroerende zaak het uitgangspunt. Hoe wordt dit verhoogde forfait van 5% in de jurisprudentie toegepast?

Bij uitspraak van 8 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2620) heeft de Afdeling overwogen dat de 5%-drempel zoals die is aanvaard in de uitspraak Rijsbergen van 2 maart 2016, ook als uitgangspunt moet worden genomen indien het plangebied geen zuivere inbreidingslocatie is, maar tevens de kenmerken van een uitbreidingslocatie vertoont. Dat betekent dat ook in een dergelijke situatie een waardevermindering tot 5% van de waarde van de onroerende zaak tot het normale maatschappelijk risico behoort, wanneer de woningbouw in de lijn der verwachtingen lag en dus aan het criterium onder (a) en (b) is voldaan.

Wanneer sprake is van een uitbreidingslocatie geldt de drempel van 5%, zoals die is aanvaard in de uitspraak Rijsbergen van 2 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:530), niet als een uitgangspunt bij de vaststelling van de omvang van het normale maatschappelijke risico. De Afdeling overwoog in een uitspraak van 28 maart 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1050):

‘Appellant 2 heeft met juistheid aangevoerd dat de locatie waar de nieuwe woonwijk is gesitueerd geen inbreidingslocatie maar een uitbreidingslocatie is. Een vergelijking met de uitspraak van de Afdeling van 2 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:530) gaat niet op, omdat die uitspraak een situatie betrof waarin nieuwe woningen op een inbreidingslocatie waren geprojecteerd. Gloudemans heeft in zijn nader advies van 6 december 2016 dan ook ten onrechte, onder verwijzing naar deze uitspraak, het voor appellant 2 te gelden normaal maatschappelijk risico afgeleid van een normaal maatschappelijk risico van 5% dat in beginsel heeft te gelden in geval van een inbreiding.’

Hetzelfde geldt voor gevallen van directe schade: ook dan geldt de 5%-drempel niet als een uitgangspunt bij de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico. In de uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1293 (Winkelcentrum De Lunet) overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak dat een normaal maatschappelijk risico van 5% van de waarde betrekkelijk hoog is voor een geval van directe planschade, mede gelet op de omstandigheid dat de wetgever voor directe planschade geen forfaitaire drempel heeft gesteld. In de einduitspraak van 3 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3192) in de casus Winkelcentrum De Lunet werd het normaal maatschappelijk risico vastgesteld op 3% van de waarde. Hoewel een verhoogd normaal maatschappelijk risico van 5% van de waarde voor directe schade niet expliciet door de Afdeling wordt uitgesloten, kan het niet als een standaard worden

beschouwd. Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:776, waarin de Afdeling een normaal maatschappelijk risico van 3% van de waarde van de percelen onder het oude planologische regime redelijk achtte, mede gelet op het feit dat het in deze zaak om directe planschade ging.

Een verhoogd normaal maatschappelijk risico van 5% van de waarde geldt voor een inbreidingslocatie, wanneer de ontwikkeling volledig in de lijn der verwachtingen lag, gelet op de criteria die hiervoor zijn genoemd onder (b). Wanneer de planologische ontwikkeling niet geheel in de lijn der verwachtingen lag, bijvoorbeeld omdat de woningbouw niet of niet geheel past binnen de bestaande ruimtelijke structuur en/of het planologische beleid, of omdat de ontwikkeling niet geheel in de lijn der verwachtingen lag vanwege de aard en omvang van het woningbouwproject, dan wel de korte afstand tot de woningen van aanvragers, kan een lager normaal maatschappelijk risico worden vastgesteld dan 5% van de waarde van de onroerende zaak. In verschillende uitspraken, waarin de situatie min of meer vergelijkbaar is met de situatie in de onderhavige casus, werd gekozen voor een forfait van 3% van de waarde van de woning van aanvrager. Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2828; ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1602, OGR Updates 2016-0122 en ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2502, AB 2016/440. Het ging in de genoemde uitspraken om woningbouw die op zichzelf als een normale maatschappelijke ontwikkeling moet worden beschouwd. In alle drie de uitspraken is de eindconclusie dat de op zichzelf normale maatschappelijke ontwikkeling toch niet geheel in de lijn der verwachtingen lag, gelet op het grootschalige karakter van de betreffende woningbouwprojecten, namelijk een nieuwe woonwijk met bijbehorende infrastructurele voorzieningen, alsmede de korte afstand tot de woningen van aanvragers. Er is dan geen aanleiding om een hoog normaal maatschappelijk risico van 5% van de waarde te hanteren. Dat het gaat om een grootschalige ontwikkeling op korte afstand van de woning van verzoekers is in de bovengenoemde drie uitspraken relevant voor de beoordeling dat de planologische ontwikkeling niet geheel in de lijn der verwachtingen lag. Kort samengevat, is een normaal maatschappelijk risico van 5% van de waarde te hoog, wanneer de nadelige planologische ontwikkeling niet geheel in de lijn der verwachtingen lag.

5. De deskundige adviseert in de onderhavige casus om geen hoger normaal maatschappelijk risico te hanteren dan het wettelijke forfait van 2%, dat in ieder geval moet worden toegepast. De deskundige heeft laten meewegen dat de ontwikkeling van de gronden aan de achterzijde van woningen van aanvragers weliswaar een normale maatschappelijke ontwikkeling betreft die past binnen het door de gemeente gevoerde planologische beleid, maar dat de ontwikkeling niet past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving, dat deze op korte afstand van de achtertuinten van verzoekers kan worden gerealiseerd en dat de ontwikkeling

ingrijpend van aard is en het nadeel matig tot zwaar. De Afdeling volgt de deskundige niet in de conclusie dat in de onderhavige casus geen aanleiding bestaat voor het toepassen van een verhoogd forfait. Omdat woningbouw in een woonkern als Uffelte in beginsel een normale maatschappelijke ontwikkeling is en deze ontwikkeling past binnen het door de gemeente gevoerde beleid, lag de ontwikkeling naar het oordeel van de Afdeling in ieder geval deels in de lijn der verwachtingen. In zo'n geval bestaat aanleiding om een hoger normaal maatschappelijk risico aan te nemen dan het wettelijk minimumforfait van 2%. Althans, de conclusie van de deskundige dat er geen aanleiding bestaat om een verhoogd forfait te hanteren, kan naar het oordeel van de Afdeling geen stand houden.

6. De Afdeling bepaalt vervolgens zelf de omvang van het normaal maatschappelijk risico. Allereerst oordeelt de Afdeling dat het in de onderhavige casus grotendeels gaat om een uitbreidingslocatie, zodat de uitspraak Rijsbergen van 2 maart 2016 niet onverkort van toepassing is en dat een normaal maatschappelijk risico van 5% te hoog is. Dit oordeel stemt overeen met de hiervoor vermelde uitspraak van 28 maart 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1050). De Afdeling overweegt voorts dat de woningbouw in een woonkern als Uffelte in beginsel moet worden beschouwd als een normale maatschappelijke ontwikkeling die past binnen het door de gemeente gevoerde beleid en wat betreft de aard van de bebouwing grotendeels past binnen de bestaande ruimtelijke structuur van de omgeving. Echter, het mogelijk maken van 22 extra woningen paste naar het oordeel van de Afdeling wat betreft de omvang, de lage bebouwingsdichtheid rondom de gronden en het relatief kleine oppervlakte van de gronden niet binnen de bestaande ruimtelijke structuur. De planologische ontwikkeling lag in verband met de locatie, de omvang en de afstand tot de achterperceelgrenzen van de woningen van aanvrager niet geheel in de lijn der verwachtingen. Om die reden acht de Afdeling een normaal maatschappelijk risico van 3% aangewezen. Dit oordeel sluit aan bij de uitspraken die ik hierboven als voorbeeld heb genoemd van situaties waarin sprake was van een planologische ontwikkeling die niet geheel in de lijn der verwachtingen lag. In al deze situaties, waarin sprake was van een planologische ontwikkeling die niet geheel in de lijn der verwachtingen lag, werd een verhoogd normaal maatschappelijk risico van 3% van de waarde aangenomen.