

ANNOTATIE

Berthy van den Broek

Annotatie bij Raad van State, 08-06-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1602 (OGR-2016-0122)

1. Aan de achterkant van de woning van appellant in Boskoop wordt een nieuwe woonwijk met 390 woningen en bijbehorende voorzieningen gerealiseerd. Daartoe is een wijzigingsplan vastgesteld, waardoor de waarde van de woning van appellant aanzienlijk in waarde daalt (de waardevermindering is begroot op 7,9 procent).
2. Het is de vraag in hoeverre deze schade redelijkerwijs ten laste van appellant behoort te blijven. Het college heeft – op basis van een deskundigenadvies – de omvang van het normaal maatschappelijk risico vastgesteld op 3 procent van de waarde van de woning. Appellant is het daar niet mee eens en vraagt zich af waarom een drempel van 3 procent is toegepast in plaats van – bijvoorbeeld – 2,1 procent.
3. Artikel 6.2, eerste lid, Wro bepaalt, dat binnen het normaal maatschappelijk risico vallende schade voor rekening blijft van de aanvrager. Omdat het normaal maatschappelijk risico een vaag begrip is, heeft de wetgever aan de praktijk enig houvast willen bieden, door in artikel 6.2, tweede lid, Wro een forfait op te nemen. De forfaitregeling komt erop neer, dat in ieder geval een deel van de schade, gelijk aan 2 procent van de waarde of het inkomen, onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe planologische regime, niet voor vergoeding in aanmerking komt. Het is inmiddels vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, dat deze drempel van 2 procent een minimumforfait is, dat geldt voor alle gevallen waarin is verzocht om een tegemoetkoming van indirecte planschade in de vorm van waardevermindering, ongeacht de vraag of de schadeveroorzakende planologische maatregel als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd (zie r.o. 23).
4. Wanneer de schade de 2 procent-drempel niet overschrijdt, dient de aanvraag te worden

afgewezen.[1] Wanneer de schade de 2 procent-drempel overschrijdt, kan een bestuursorgaan een verhoogde drempel hanteren, maar dit moet goed worden gemotiveerd aan de hand van de zogenoemde 'Heiloo-criteria'. In de Heiloo-uitspraak van 5 september 2012 bepaalde de Afdeling bestuursrechtspraak dat artikel 6.2, eerste lid, Wro een zelfstandige betekenis heeft en gaf zij enkele criteria aan de hand waarvan een bestuursorgaan de omvang van het normaal maatschappelijk risico dient te beoordelen.[2] Deze Heiloo-criteria zijn als standaardoverweging van de Afdeling bestuursrechtspraak terug te vinden in vrijwel iedere planschade-uitspraak die betrekking heeft op de omvang van het normaal maatschappelijk risico (zie r.o. 22).

In de praktijk komt het geregeld voor dat een drempel van 3 procent wordt gehanteerd. In enkele uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zelfs een nog hogere drempel van 5 procent aanvaard. In de planschadejurisprudentie zijn dat de uitspraken Mook en Middelaar en Rijsbergen.[3] Deze – tamelijk hoge – drempel werd in de uitspraak Mook en Middelaar uitvoerig gemotiveerd aan de hand van de Heiloo-criteria. De Afdeling gaf in voornoemde uitspraak duidelijk aan welke omstandigheden aanleiding kunnen geven tot de toepassing van een verhoogde drempel. De Afdeling gaf echter geen inzicht in de onderlinge verhouding en het gewicht van de genoemde factoren. Een jaar later verschaftte de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak Rijsbergen daaromtrent meer duidelijkheid met een soort stappenplan, aan de hand waarvan de omvang van het normaal maatschappelijk risico wordt bepaald:

Is er sprake van een normale maatschappelijke ontwikkeling die bovendien in de lijn der verwachtingen lag, omdat
de ontwikkeling naar haar aard en omvang past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving van het plangebied;
de ontwikkeling past binnen het gemeentelijk en provinciaal beleid.

Dat sprak is van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen lag, betekent op zichzelf nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vallen. In dit verband komt betekenis toe aan het antwoord op de vraag of de schade onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak.[4]

5. In de zaak Rijsbergen maakte de Afdeling duidelijk dat 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, een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaken substantieel is, maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten. De Afdeling benadrukte dat een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak *in deze categorie gevallen* (dat wil zeggen, gevallen waarin sprake is van waardevermindering van woningen door aantasting van woongenot, veroorzaakt door een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen ligt gelet op de structuur van het gebied en het beleid van de overheid) in beginsel tot het normale maatschappelijk risico behoort. Het is aan benadeelde om bijzondere omstandigheden aan te voeren die een uitzondering op dit uitgangspunt rechtvaardigen.[5]

6. In de onderhavige uitspraak wordt een verhoogde drempel van 3 procent toegepast. In de motivering zijn de elementen van het hierboven weergegeven stappenplan te herkennen maar eerst benadrukt de Afdeling nog eens het onderscheid tussen de risicoaanvaarding ten tijde van de aankoop en het normale maatschappelijke risico. Voor de toepassing van het normale maatschappelijke risico is niet relevant dat de nadelige planologische ontwikkeling niet voorzienbaar was ten tijde van aankoop van de woning.[6] Wel is relevant dat de bouw van de woonwijk een normale maatschappelijke ontwikkeling betreft, die in het gemeentelijke beleid van Boskoop past en aansluit bij de plaatselijke situatie (Stap 1 en 2 van het stappenplan). Uit r.o. 25 is af te leiden dat de realisatie van de nieuwe woonwijk Waterrijk-West, op een locatie in het centrumgebied van Boskoop en aansluitend aan de reeds bestaande wijk Waterrijk-Oost, moet worden beschouwd als een normale ontwikkeling:

‘De locatie maakt (...) deel uit van het centrumgebied van Boskoop en het is, vooral gezien de realisatie van de wijk Waterrijk-Oost in het naastgelegen gebied, niet ongebruikelijk dat die locatie op enig moment voor woningbouw wordt aangesproken en daar verdichting plaatsvindt. De locatie is daarmee niet op een lijn te stellen met een buitengebied waar geen enkele stedelijke ontwikkeling te verwachten viel.’

7. De planologische ontwikkeling past bovendien binnen de al meer dan 20 jaar bestaande planologische visie van de gemeente. Desondanks stemt de Afdeling in met een verhoogd forfait van (slechts) 3 procent in plaats van 5 procent. De reden dat de hoge drempel van 5 procent in de onderhavige zaak Boskoop niet wordt toegepast, is gelegen in de omstandigheden die worden meegewogen bij de derde stap. Dat sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen lag, betekent op zichzelf nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vallen. De Afdeling kent gewicht toe aan het antwoord op de vraag of de schade onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat het hier gaat om verschillende aspecten, die bij de beoordeling van het normale maatschappelijke risico worden betrokken en elkaar niet uitsluiten.[7] In de onderhavige zaak

wordt de schade van 7,9 procent door de deskundige gekwalificeerd als ‘ernstig’. De realisatie van een woongebied met in totaal 390 woningen is van ingrijpende aard: het karakter van de buurt verandert en het woonklimaat en stedenbouwkundige structuur worden aanzienlijk aangetast omdat het woongebied op korte afstand van de woning van appellant is geprojecteerd. Daarmee heeft de deskundige naar het oordeel van de Afdeling alle van belang zijnde aspecten deugdelijk gewogen en mocht het college het advies in de besluitvorming overnemen. De Afdeling acht in casu een drempel van 3 procent redelijk en aanvaardbaar.

8. De uitspraak Boskoop past in een reeks van uitspraken die duidelijk maken welke omstandigheden bepalend zijn voor het toepassen van een verhoogde drempel. Bovendien wordt duidelijk dat de 5 procent-drempel niet de nieuwe standaard is in het planschaderecht.

[1] ABRvS 28 augustus 2013 (Raalte), ECLI:NL:RVS:2013:957; ABRvS 19 februari 2014 (Roermond) ECLI:NL:RVS:2014:518.

[2] ABRvS 5 september 2012 (Heiloo), AB 2013/79 m.nt. M.K.G. Tjepkema.

[3] ABRvS 1 juli 2015 (Mook en Middelaar), StAB 2015, nr. 119.

[4] ABRvS 2 maart 2016 (Rijsbergen), AB 2016, 215 m.nt. G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema.

[5] ABRvS 2 maart 2016 (Rijsbergen), AB 2016, 215 m.nt. G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema.

[6] Zie ook ABRvS 2 oktober 2013, StAB 2014, nr. 25.

[7] ABRvS 4 juni 2014 (Bodegraven-Reeuwijk), ECLI:NL:RVS:2014:2009.