

Planschade. Overzichtsuitspraak.

ABRvS 28-09-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, m.nt. G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	28 september 2016
Magistraten	Mrs. J.E.M. Polak, C.H.M. van Altena, B.P.M. van Ravels
Zaaknummer	201604566/1/A2
Noot	G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema
Folio weergave	Download gedrukte versie (PDF)
Vakgebied(en)	Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2016:2582, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 28-09-2016;
Wetingang	Art. 6.1 Wro e.v.

Essentie

Planschade. Overzichtsuitspraak.

Samenvatting

De Afdeling ziet, gelet op de in de rechtspraktijk levende behoefte daaraan, aanleiding een overzicht op hoofdlijnen te geven van haar oordelen met betrekking tot de tegemoetkoming in planschade op grond van art. 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Het hierna in de onderdelen 1.1 tot en met 8.14 te geven overzicht pretendeert geen volledigheid, maar bevat een selectie van in eerdere uitspraken neergelegde oordelen over kwesties die zich in de praktijk van het planschaderecht veelvuldig voordoen.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, wonend te Zutphen, tegen de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 12 mei 2016 in zaak nr. 15/7610 in het geding tussen:
appellante
en

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 28 juli 2015 heeft het college een aanvraag van appellante om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluit van 10 november 2015 heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 mei 2016 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Desgevraagd hebben partijen toestemming verleend om in het geding uitspraak te doen zonder zitting.

Vervolgens heeft de Afdeling bepaald dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft.

Overwegingen

Inleiding

1.

De Afdeling ziet, gelet op de in de rechtspraak levende behoefte daaraan, aanleiding een overzicht op hoofdlijnen te geven van haar oordelen met betrekking tot de tegemoetkoming in planschade op grond van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Het hierna in de onderdelen 1.1 tot en met 8.14 te geven overzicht pretendeert geen volledigheid, maar bevat een selectie van in eerdere uitspraken neergelegde oordelen over kwesties die zich in de praktijk van het planschaderecht veelvuldig voordoen.

1.1.

Ingevolge artikel 6.1, lid 1, van de Wro kent het bestuursorgaan degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid vermelde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

1.2.

Kort samengevat komt een beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade op het volgende neer.

Indien aan de vereisten voor het in behandeling nemen van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade is voldaan, dient bij de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag te worden nagegaan of de gestelde schadeoorzaak een oorzaak is als bedoeld in artikel 6.1 van de Wro (zie verder onder 2).

Zo ja, dan dient vervolgens te worden beoordeeld of de aanvrager als gevolg daarvan in een

planologisch nadeliger positie is komen te verkeren dan onder het voorafgaande planologische regime, en of hij ten gevolge daarvan schade lijdt of zal lijden (zie verder onder 2.1 tot en met 4.10). Indien wordt geconcludeerd dat de aanvrager schade lijdt als gevolg van de door de aanvrager als schadeoorzaak gestelde planologische maatregel, dan dient vervolgens de vergoedbaarheid van de planschade onderzocht te worden.

Daartoe dient onder meer te worden onderzocht, of en zo ja in hoeverre de schade binnen het normale maatschappelijke risico blijft (zie verder onder 5 tot en met 5.19), of aan de aanvrager risicoaanvaarding/voorzienbaarheid kan worden tegengeworpen (zie verder onder 5.20 tot en met 5.37) en, of en zo ja in hoeverre de tegemoetkoming voldoende anderszins is verzekerd (zie verder onder 5.38 tot en met 5.47).

Indien een tegemoetkoming wordt toegekend, vergoedt het bestuursorgaan tevens de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand (zie verder onder 6 tot en met 6.10), alsmede de wettelijke rente, te rekenen met ingang van de datum van ontvangst van de aanvraag (zie verder onder 7).

Ten slotte worden hierna enige oordelen weergegeven over procedurele aspecten, zoals advisering door deskundigen, bewijs, toetsing door de bestuursrechter en definitieve geschilbeslechting (zie verder onder 8 tot en met 8.13).

Limitatieve opsomming schadeorzaken

2.

Voor tegemoetkoming in schade op grond van artikel 6.1, lid 1, van de Wro, buiten de in artikel 6.1, lid 2, van de Wro limitatief opgesomde gevallen, is geen plaats (uitspraak van 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3111).

Planvergelijking: maximale invulling

2.1.

Voor de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade dient te worden onderzocht of de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en ten gevolge daarvan schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient de desbetreffende wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt, te worden vergeleken met het oude planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen maximaal op grond van het oude planologische regime kon worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden (uitspraak van 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254).

2.2.

Bij de beoordeling van een verzoek om tegemoetkoming in planschade als gevolg van planologische ontwikkelingen op gronden van derden, moet worden uitgegaan van de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden van die gronden. Dat kan voor de ene schadefactor, bijvoorbeeld voor de aantasting van privacy, een andere invulling zijn dan voor een andere schadefactor, bijvoorbeeld aantasting van het uitzicht (uitspraak van 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:112).

Uitzondering

2.3.

Slechts ingeval realisering van de maximale mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken (uitspraak van 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254).

2.4.

Wanneer de door de aanvrager gestelde schade is te herleiden tot een gestelde toename van de geluidbelasting onder het nieuwe planologische regime, dient bij de planvergelijking in het kader van het onderzoek naar hetgeen op grond van het nieuwe planologische regime op de peildatum maximaal kan worden gerealiseerd een reële prognose te worden gemaakt van het gebruik van de bewuste gronden met de daaruit voortvloeiende redelijkerwijs te verwachten geluidbelasting. Dit onderzoek zal moeten uitwijzen of de geluidbelasting van dien aard is dat het nieuwe planologische regime een nadeliger positie van aanvrager, met daaruit voortvloeiende schade in de vorm van waardevermindering van zijn onroerende zaak, tot gevolg heeft gehad (uitspraak van 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3480). Op dezelfde wijze dient te worden onderzocht of de gestelde verslechtering van de luchtkwaliteit zich voordoet en leidt tot schade (uitspraak van 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1292).

Vergelijken per planologische maatregel

2.5.

Indien wordt gesteld dat verschillende planologische maatregelen schade hebben veroorzaakt, moet per planologische maatregel een vergelijking worden gemaakt tussen het planologische regime zoals dat gold onmiddellijk vóór en na de planologische maatregel waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt (uitspraak van 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3126).

Flexibiliteitsbepalingen in bestemmingsplannen

2.6.

Ingevolge artikel 3.6, lid 1, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels:

- a.** burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen;
- b.** burgemeester en wethouders het plan moeten uitwerken;
- c.** bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels;
- d.** burgemeester en wethouders ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen kunnen stellen.

Ingevolge artikel 6.1, lid 2, aanhef onder a, is een bepaling van een bestemmingsplan, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.6, lid 1, een oorzaak van schade als bedoeld in het lid 1 van artikel 6.1. Ingevolge die aanhef en onder b, voor zover thans van belang, is een bepaling van een wijziging krachtens artikel 3.6, lid 1, onder a, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.6, lid 2, of van een uitwerking krachtens artikel 3.6, lid 1, onder b, of een nadere eis krachtens artikel 3.6, lid 1, onder d, een oorzaak, als bedoeld in het lid 1.

Ingevolge die aanhef en onder c is een besluit omtrent een omgevingsvergunning voor een activiteit als

bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder b, c of g, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een oorzaak, als bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge het zesde lid, in werking getreden op 25 april 2013, wordt schade als gevolg van een bepaling als bedoeld in artikel 3.3 of artikel 3.6, lid 1, onder c, of artikel 3.38, lid 3 of 4, eerst vastgesteld op grond van een krachtens die bepalingen genomen besluit.

2.7.

Een in een bestemmingsplan opgenomen, niet gebruikte wijzigingsbevoegdheid moet bij de maximale invulling van dat bestemmingsplan buiten beschouwing worden gelaten (uitspraak van 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3441).

Indien aan de aanvraag ten grondslag is gelegd dat planschade wordt geleden ten gevolge van een krachtens artikel 6.1, lid 2, aanhef en onder b van de Wro vastgestelde wijziging, moet het daaruit voortvloeiende planologische regime vergeleken worden met het bestemmingsplan, waarin de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, zonder dat die bevoegdheid bij de planvergelijking wordt betrokken (uitspraak van 11 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2670).

2.8.

Een in een bestemmingsplan opgenomen vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheid moet bij de maximale invulling van dat bestemmingsplan buiten beschouwing worden gelaten. Er is geen aanleiding hierover anders te oordelen als zowel het oude als het nieuwe planologisch regime onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening tot stand zijn gekomen (uitspraak van 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3316).

Het ligt voor de hand aan te nemen dat hetzelfde geldt voor een in een bestemmingsplan opgenomen mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van regels van het bestemmingsplan.

2.9.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van het lid 6 van artikel 6.1 van de Wro valt af te leiden, dat de wetgever heeft beoogd dat een uit te werken bestemming niet in de vergelijking tussen het oude en het nieuwe planologische regime mag worden betrokken en geen grond is voor tegemoetkoming in planschade, zolang geen uitwerkingsplan is vastgesteld en in werking getreden (uitspraak van 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3485).

2.10.

Voor het antwoord op de vraag of artikel 6.1, lid 6, van de Wro van toepassing is, is bepalend of de aanvraag al dan niet dateert van vóór de inwerkingtreding op 25 april 2013 van artikel 6.1, lid 6, van de Wro. Bij de beoordeling van aanvragen die dateren vanaf 25 april 2013 mag de uit te werken bestemming niet in de planvergelijking worden betrokken (uitspraak van 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:593; voor de wijze van planvergelijking bij de beoordeling van aanvragen die dateren van voor 25 april 2013 wordt verwezen naar de uitspraak van 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3387).

Planologisch nadeliger situatie

Enkel ruimtelijke gevolgen

2.11.

Bij de beoordeling of sprake is van een planologisch nadeliger situatie ten gevolge van een planologische wijziging, zijn slechts ruimtelijke gevolgen relevant (uitspraak van 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3337). Toegenomen concurrentie kan onder omstandigheden weliswaar worden aangemerkt als een gevolg van een planologische mutatie, maar dit is geen ruimtelijk relevant gevolg daarvan (uitspraak van 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3337).

Enkel objectief te verwachten gevolgen

2.12.

Alleen de objectief te verwachten gevolgen van het nieuwe planologische regime zijn van belang. Subjectieve elementen spelen daarbij geen rol (uitspraak van 21 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0823). Zo speelt onbestemde angst van toekomstige kopers voor gezondheidsrisico's als gevolg van een planologische maatregel geen rol in de planologische vergelijking (uitspraak van 21 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0823).

Overlast

2.13.

Voor de beantwoording van de vraag of het nieuwe planologische regime overlast tot gevolg heeft, is slechts de overlast die inherent is aan het planologisch mogelijk gemaakte gebruik van belang (uitspraak van 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:214). Uitgegaan moet worden van het gebruik van het gebouw of de gronden door de doelgroep waarop het nieuwe planologische regime betrekking heeft (uitspraak van 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1251).

2.14.

Artikel 6.1 van de Wro biedt geen grondslag voor tegemoetkoming in schade die het gevolg is van het mogelijk niet naleven van gebruikers van geldende wettelijke voorschriften of mogelijke uitwassen van hun gedrag (uitspraak van 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1251).

Causaal verband

Rechtstreeks oorzakelijk verband

3.

Vereist is een rechtstreeks oorzakelijk verband met het nieuwe planologische regime (uitspraak van 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2462).

Geen tegemoetkoming in geval van schade als gevolg van feitelijke uitvoering

3.1.

Tijdelijke hinder als gevolg van werkzaamheden ter uitvoering van een bestemmingsplan is niet het

rechtstreekse gevolg van een planologische wijziging, maar van feitelijke werkzaamheden ter uitvoering van de planologische mogelijkheden die het bestemmingplan bood. De daaruit voortvloeiende schade kan daarom niet als planschade voor een tegemoetkoming in aanmerking komen (uitspraak van 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3736).

Geen tegemoetkoming in geval van planologische schaduw schade

3.2.

Afdeling 6.1. van de Wro biedt uitsluitend grondslag voor tegemoetkoming in schade ten gevolge van een planologische maatregel nadat die maatregel rechtskracht heeft gekregen. De schade geleden voordat de schade toebrennende planologische verandering rechtskracht heeft gekregen komt dan ook op grond van dat artikel niet voor tegemoetkoming in aanmerking (uitspraak van 10 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX0751).

Schade

4.

Afdeling 6.1 van de Wro biedt slechts grondslag voor een tegemoetkoming in schade in de vorm van inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak. Bij het begroten van schades moeten altijd keuzes worden gemaakt. Het gaat erom dat die keuzes redelijk en aanvaardbaar zijn (uitspraak van 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3819).

Onroerende zaak

4.1.

In de Wro is geen definitie gegeven van een onroerende zaak, als bedoeld in artikel 6.1, lid 1, van die wet. Voor de uitleg van dat begrip kan worden verwezen naar artikel 3:3, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek en in aansluiting daarop naar de jurisprudentie van de Hoge Raad (uitspraak van 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:32).

Peildatum schade

4.2.

De datum waarop het gestelde schadeveroorzakend besluit in werking is getreden, heeft te gelden als peildatum voor het antwoord op de vraag of ten gevolge van een onherroepelijk geworden besluit als bedoeld in artikel 6.1, lid 2, van de Wro, schade is geleden (uitspraak van 1 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV2434).

Waardebepaling

4.3.

Een waardebeoordeling kan eerst aan de orde komen nadat is vastgesteld dat een bestemmingsplan of een andere in artikel 6.1, lid 2, van de Wro genoemde planologische maatregel daadwerkelijk tot een verslechtering heeft geleid ten opzichte van de mogelijkheden onder het daarvoor vigerende regime (uitspraak van 8 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1727).

4.4.

Een begroting van de waardevermindering is niet nodig, indien de schade veroorzakende planologische ontwikkeling geheel voorzienbaar is, of de conclusie dat per saldo geen schade wordt geleden ook zonder die begroting voldoende inzichtelijk en overtuigend is (uitspraak van 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4335).

Planologische wijziging zonder duurzaam karakter

4.5.

De waardevermindering van een onroerende zaak moet voortvloeien uit een oorzaak met een duurzaam karakter om voor een tegemoetkoming in aanmerking te kunnen komen (uitspraak van 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1621).

Geobjectiverde bepaling waardevermindering

4.6.

Bij de bepaling van de waardevermindering is maatgevend welke prijs een redelijk denkend en handelend koper voor de onroerende zaak zou hebben geboden onmiddellijk voor de inwerkingtreding van het nieuwe planologische regime en op het tijdstip direct daarna, uitgaande van hetgeen maximaal op grond van het oude en nieuwe planologische regime kon worden gerealiseerd (uitspraak van 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1439).

Betekenis WOZ-waarde

4.7.

Een verschil met de in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: WOZ) vastgestelde waarde van een onroerende zaak vormt niet zonder meer aanleiding om een taxatie in het kader van de bepaling van de omvang van planschade onjuist te achten. Bij de vaststelling van de WOZ-waarde is doorgaans de feitelijke situatie bepalend en wordt geen rekening gehouden met de maximale mogelijkheden van het planologisch regime vóór en na de peildatum. Dit neemt evenwel niet weg dat van het bestuursorgaan kan worden verlangd dat het zijn besluit van een nadere motivering voorziet in geval een aanzienlijk verschil tussen de WOZ-waarde en de taxatie in het kader van planschade bestaat (uitspraak van 16 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM7718).

Inkomensderving

Niet aangevangen bedrijfsvoering

4.8.

Gemist voordeel uit op de peildatum niet aangevangen bedrijfsvoering komt niet voor tegemoetkoming op de voet van afdeling 6.1. van de Wro in aanmerking (uitspraak van 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3968).

In gevallen waarin de aanvrager op de peildatum onomkeerbare investeringen heeft gedaan en de planologische maatregel de exploitatie niet onmogelijk maakt, geldt deze regel niet (uitspraak van 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1621).

Verrekening voordelen

4.9.

Verrekening van planologische voor- en nadelen kan alleen plaatsvinden, indien het voor- en nadeel voor een bepaald perceel door hetzelfde planologische regime worden veroorzaakt (uitspraak van 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:51).

4.10.

Onder omstandigheden kan worden geoordeeld dat twee verschillende planologische maatregelen zo nauw met elkaar verweven zijn, dat de voordelen veroorzaakt door de ene maatregel mogen worden betrokken bij de beoordeling van de door het andere besluit veroorzaakte schade (uitspraak van 24 december 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AO0820).

Vergoedbaarheid van planschade

Uitgangspunt

5.

Ingevolge artikel 6.1, lid 1, van de Wro, komt slechts schade die redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd voor tegemoetkoming in aanmerking.

Normaal maatschappelijk risico

5.1.

Ingevolge artikel 6.2, lid 1, van de Wro blijft binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager. Schade die behoort tot het normaal maatschappelijk risico moet redelijkerwijs ten laste blijven van de aanvrager (uitspraak van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071).

5.2.

Ingevolge het lid 2 van artikel 6.2. van de Wro blijft in ieder geval voor rekening van de aanvrager:

- 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.

Drempel van twee procent

5.3.

De drempel van twee procent is een minimum forfait, dat geldt voor alle gevallen waarin is verzocht om tegemoetkoming in planschade ten gevolge van een wijziging van het planologische regime van percelen van een derde (de zogenoemde 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).

5.4.

Artikel 6.2, lid 2, van de Wro is een dwingendrechtelijke bepaling. Een bestuursorgaan heeft niet de vrijheid om het minimum forfait niet toe te passen (uitspraak van 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9537).

5.5.

Er is geen grond voor het oordeel dat de toepassing van artikel 6.2, lid 2, 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 (hierna: het Eerste Protocol) (uitspraak van 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2858).

Motivering normaal maatschappelijk risico

5.6.

Artikel 6.2, lid 1, 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 twee procent van de waarde van de onroerende zaak als bedoeld in artikel 6.2, lid 2, aanhef en onder b, van de Wro voor rekening van de aanvrager blijft (uitspraak van 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6492).

5.7.

Het bestuursorgaan dient de beantwoording van de vraag of de schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt naar behoren te motiveren. Het is in beginsel met het oog op de uniformiteit en de voorspelbaarheid van de eventuele tegemoetkoming in schade aanvaardbaar dat het bestuursorgaan ten aanzien van het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico werkt met een vaste drempel. Dat komt de rechtszekerheid ten goede, aangezien de vraag of schade buiten het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico valt daarmee eenvoudig kan worden beantwoord. Het bestuursorgaan zal, als daartoe op grond van de door de benadeelde verschaftte 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).

5.8.

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, lid 1: toetsingsmaatstaf

5.9.

De vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, lid 2, 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).

In de lijn der verwachting liggende normale maatschappelijke ontwikkeling

5.10.

Van belang is onder meer of de 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).

In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het in een reeks van jaren gevoerde planologische beleid past (uitspraak van 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:986).

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 (uitspraak van 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254).

5.11.

De omstandigheid dat een bepaalde functie in een bepaald gebied thuis hoort betekent op zichzelf nog niet dat als uitgangspunt heeft te gelden dat nieuwvestiging van deze functie in dat gebied als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd (uitspraak van 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:986).

5.12.

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).

Overige omstandigheden waaronder aard en omvang van de schade

5.13.

De omstandigheid dat de schadeveroorzakende planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, betekent op zichzelf nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vallen (uitspraak van 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2009).

In dit verband komt tevens betekenis toe aan het antwoord op de vraag of de schade in de vorm van waardevermindering onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Dit zijn verschillende aspecten die bij de beoordeling van het normale maatschappelijke risico worden betrokken en elkaar niet uitsluiten (uitspraak van 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2009).

5.14.

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).

Normaal maatschappelijk risico in mindering brengen per planologische maatregel

5.15.

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).

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

5.16.

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).

5.17.

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).

5.18.

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).

5.19.

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).

Risicoaanvaarding/voorzienbaarheid

5.20.

Ingevolge artikel 6.3, aanhef en onder a, van de Wro betreft het bestuursorgaan met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade bij zijn beslissing op de aanvraag in ieder geval de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak.

5.21.

Voor het aannemen van voorzienbaarheid is niet vereist dat het bewustzijn van het risico daadwerkelijk bij de aanvrager aanwezig was (uitspraak van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2091).

5.22.

Uit artikel 1 van het Eerste Protocol volgt niet dat, bij het reguleren van het gebruik van de eigendom, in de in artikel 6.3 van de Wro bedoelde gevallen een tegemoetkoming in de schade als gevolg van de in een bestemmingsplan neergelegde beperkingen aan de eigenaar dient te worden toegekend (uitspraak van 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2401).

Actieve risicoaanvaarding

5.23.

De voorzienbaarheid van een planologische wijziging dient beoordeeld te worden aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing, bijvoorbeeld ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak, voor een redelijk denkend en handelend koper, aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft (uitspraak van 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:757).

5.24.

Indien de planschade voorzienbaar is, blijft deze voor rekening van de koper, omdat hij in dat geval wordt geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak te hebben aanvaard (uitspraak van 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8135).

5.25.

De voorzienbaarheid dient te worden vastgesteld op het moment van de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak, en dus niet op het moment van levering (uitspraak van 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1179). Aan het oordeel dat de aanvrager op het moment dat hij akkoord ging met de koopprijs van de onroerende zaak geen rekening kon houden met planologische ontwikkelingen die nadien voorzienbaar zijn geworden doet niet af, dat de aanvrager op grond van artikel 7:2, lid 2, van het Burgerlijk Wetboek de mogelijkheid van ontbinding had en dat de koopovereenkomst eerst bindend was nadat ook de verkoper had getekend (uitspraak 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2512).

Concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt

5.26.

Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, moet een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is, en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen (uitspraak van 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3715).

Vergelijking ruimtelijke gevolgen

5.27.

Met het oog op de beoordeling van de voorzienbaarheid dient het bestuursorgaan een vergelijking te maken tussen de ruimtelijke gevolgen van het planologische regime waarvan gesteld wordt dat het planschade heeft veroorzaakt en de ruimtelijke gevolgen van de voor de aanvrager meest ongunstige uitwerking van de in het beleidsvoornemen bedoelde ontwikkelingsmogelijkheden (uitspraak van 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4047).

Meest ongunstige uitwerking van concreet beleidsvoornemen is beslissend

5.28.

Bij het bepalen van de voorzienbaarheid van de schade komt geen betekenis toe aan de grootte van de ten tijde van de beslissing tot investering bestaande kans dat de schade niet zou ontstaan (uitspraak van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1049).

Alleen de planologische situatie ten tijde van de aankoop is beslissend

5.29.

Voor het antwoord op de vraag of een planologische verandering buiten het eigen perceel voor de aanvrager voorzienbaar was, is alleen de planologische situatie ten tijde van de aankoop van het eigen

perceel van belang (uitspraak van 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8882).

Niet vereist dat verwezenlijking volledig en onherroepelijk vaststaat en in detail is uitgewerkt

5.30.

Voor het aannemen van voorzienbaarheid is niet vereist dat verwezenlijking van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel volledig en onherroepelijk vaststaat, of dat deze maatregel in detail is uitgewerkt of dat de omvang van de nadelige gevolgen met nauwkeurigheid kan worden bepaald. Beslissend is of op het moment van investering de mogelijkheid van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel zodanig kenbaar was, dat hiermee bij de beslissing tot investering rekening kon worden gehouden (uitspraak van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:763).

Uitzondering: rechtsopvolging onder algemene titel of daarmee gelijk te stellen gevallen

5.31.

Actieve risicoaanvaarding mag niet worden tegengeworpen bij rechtsopvolging onder algemene titel of daarmee gelijk te stellen wijzen van verkrijging (uitspraak van 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9702).

Passieve risicoaanvaarding

Zichtbaarheid van de voortekenen van de nadelige planologische wijziging

5.32.

Voor de beantwoording van de vraag of de aanvrager het risico dat de onder het oude planologische regime bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden op diens perceel zouden vervallen passief heeft aanvaard, is van belang of de voortekenen van de nadelige planologische wijziging reeds enige tijd zichtbaar waren (uitspraak van 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:923).

5.33.

Voor de bevestigende beantwoording van de vraag of de aanvrager het risico dat de onder het oude planologische regime bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden van zijn onroerende zaak zouden vervallen passief heeft aanvaard, is voldoende dat, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, aanleiding bestond rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse zou gaan veranderen in een voor hem ongunstige zin. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft (uitspraak van 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:923).

Concrete pogingen tot realisering van vervallen bouw- en gebruiksmogelijkheden

5.34.

Indien wordt geoordeeld dat de nadelige planologische wijziging voorzienbaar was, dient vervolgens de vraag beantwoord te worden of onder het oude planologische regime concrete pogingen tot realisering

van de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden zijn ondernomen (uitspraak van 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:811). Het risico op verwezenlijking van planologisch nadeel wordt geacht passief te zijn aanvaard als er voorzienbaarheid is en indien geen concrete pogingen zijn gedaan tot realisering van de bouw- en gebruiksmogelijkheden die onder het nieuwe planologische regime zijn komen te vervallen, terwijl dit van een redelijk denkende en handelende eigenaar, vanaf de peildatum voor voorzienbaarheid, kon worden verlangd (uitspraak van 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2567).

5.35.

In geval van vervallen bouwmogelijkheden bestaat een concrete poging in vorenbedoelde zin in het indienen van een bouwplan dat zodanig is uitgewerkt dat het zich laat beoordelen op passendheid binnen het bestemmingsplan en dat in beginsel past binnen de bestaande mogelijkheden van het bestemmingsplan (uitspraak van 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2567).

5.36.

Indien de vervallen bouwmogelijkheden ruimer waren dan de mogelijkheden die in het ingediende bouwplan zijn benut, wordt het vervallen van de ruimere bouwmogelijkheden geacht passief te zijn aanvaard (uitspraak van 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1448).

5.37.

Van een redelijk denkende en handelende eigenaar kan niet worden verwacht een bouwplan op te stellen en in te dienen, wetende dat een besluit op een aanvraag om bouwvergunning moet worden aangehouden en dat er een grote kans bestaat op voortzetting van de voorbereidingsbescherming (uitspraak van 2 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5083).

Tegemoetkoming anderszins verzekerd

5.38.

Planschade komt, ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van de Wro slechts voor tegemoetkoming in aanmerking voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

Rekening houden met alle relevante feiten en omstandigheden

5.39.

Bij de beantwoording van de vraag of de tegemoetkoming in schade voldoende anderszins is verzekerd moet rekening worden gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden (uitspraak van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:182). Voldoende voor de conclusie dat op andere wijze in tegemoetkoming in de geleden planschade is voorzien, is dat deze op grond van objectieve gegevens gerechtvaardigd is (uitspraak van 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4221).

Compensatie door derden

5.40.

Tegemoetkoming in planschade kan in voorkomende gevallen ook door van derden ontvangen

vergoedingen voldoende verzekerd worden geacht (uitspraak van 15 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV5061).

Compensatie in natura

5.41.

Tegemoetkoming in planschade kan in voorkomende gevallen bestaan uit compensatie in natura, in welk geval schadevergoeding in geld achterwege kan blijven, omdat tegemoetkoming in de schade anderszins is verzekerd (uitspraak van 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9072). De voorkeur van degene die schade lijdt voor een bepaalde wijze van compenseren is daarbij niet doorslaggevend (uitspraak van 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3767). Het bestuursorgaan mag bij het tegemoetkomen in de schade uitgaan van de wijze van compenseren die de laagste kosten met zich brengt (uitspraak van 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3767).

5.42.

Het is niet noodzakelijk dat de schade reeds ten tijde van het ontstaan daarvan in natura is gecompenseerd. Het gaat er om of ten tijde van de beslissing op het verzoek om tegemoetkoming in planschade die tegemoetkoming voldoende anderszins is verzekerd (uitspraak van 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:305).

5.43.

Bij compensatie in natura is voorafgaande vaststelling van de schade in geld niet noodzakelijk (uitspraak van 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1866).

Compensatie in natura bij directe planschade

5.44.

Compensatie in natura kan bij planschade in de vorm van waardevermindering ten gevolge van een wijziging van het planologische regime van de onroerende zaak van de aanvrager (de zogenoemde directe planschade) onder meer bestaan uit een herstel van de door een wijziging van het planologische regime weggevallen bouw- of gebruiksmogelijkheid. In dat geval kan tegemoetkoming in geld achterwege blijven omdat de (tegemeetkoming in) schade anderszins is verzekerd (uitspraak van 27 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT4747).

Compensatie in natura bij indirecte planschade

5.45.

Het wegnemen van schade kan bij indirecte planschade onder meer bestaan uit herstel van de door een wijziging van het planologische regime verruimde bouw- of gebruiksmogelijkheden van gronden van derden, of door het alsnog verbinden van beperkende bouw- of gebruiksvorschriften aan het nieuwe planologische regime (uitspraak van 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9072).

Geen afhankelijkheid van toekomstige onzekere gebeurtenis

5.46.

Tegemoetkoming in schade door compensatie in natura is niet voldoende anderszins verzekerd, wanneer deze afhankelijk is van een toekomstige, onzekere gebeurtenis (uitspraak van 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:305).

5.47.

Wanneer het gelet op de planologische procedures die moeten worden gevoerd ten behoeve van het planologische regime dat voorziet in compensatie in natura niet geheel zeker is of dit planologische regime in werking zal treden, betekent dit niet zonder meer dat compensatie in natura zinledig is, indien het bestuursorgaan zodanige toezeggingen heeft gedaan dat de onzekerheid over de planologische procedures voldoende is ondervangen (uitspraak van 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3767). Daarbij komt in voorkomende gevallen betekenis toe aan de omstandigheid of met deze toezeggingen met voldoende zekerheid vaststaat dat, mocht blijken dat compensatie in natura niet tot stand kan worden gebracht, de hoogte van het alsnog uit te betalen bedrag na inwinning van advies bij ter zake kundige, onafhankelijke planschadeadviseurs, zal worden vastgesteld en dat dit bedrag zal worden vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de dag van de ontvangst van de aanvraag. Voorts komt in voorkomende gevallen ook betekenis toe aan de omstandigheid of de compenserende voorziening, gedurende een voldoende lange periode, ook wordt geboden aan rechtsopvolgers onder algemene en bijzondere titel (uitspraak van 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1863).

Kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand

6.

Ingevolge artikel 6.5, onder a, van de Wro vergoedt het bestuursorgaan, indien het een tegemoetkoming, als bedoeld in artikel 6.1 toekent, daarbij tevens de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand.

Geen plicht ambtshalve te vergoeden

6.1.

Het bestuursorgaan is niet gehouden om de in verband met de behandeling van de aanvraag opgekomen kosten ambtshalve te vergoeden (uitspraak van 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:450).

Geen vergoeding, indien geen tegemoetkoming is toegekend

6.2.

Wanneer geen tegemoetkoming wordt toegekend, komen de in verband met de behandeling van de aanvraag opgekomen kosten niet voor vergoeding in aanmerking (uitspraak van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:529).

Redelijkerwijs gemaakte kosten

6.3.

Indien een tegemoetkoming in planschade wordt toegekend, worden aan de aanvrager, op diens verzoek, de kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand vergoed, voor zover die kosten redelijkerwijs zijn gemaakt (uitspraak van 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:450).

Geen vergoeding van kosten verband houdende met indiening aanvraag

6.4.

In de regel komen de kosten die de aanvrager met betrekking tot de indiening van de aanvraag heeft gemaakt niet voor vergoeding in aanmerking, omdat de aanvrager kan weten dat het bestuursorgaan gehouden is advies te vragen aan een onafhankelijke deskundige en het in de hiervoor vermelde zin niet redelijk is, zonder dat advies af te wachten, een eigen adviseur in te schakelen (uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4690).

Dubbele redelijkheidstoets bij kosten vanaf (concept-)advies

6.5.

Kosten die de aanvrager heeft gemaakt vanaf het moment dat de door het bestuursorgaan ingeschakelde deskundige een conceptadvies dan wel advies over de aanvraag aan het bestuursorgaan heeft uitgebracht tot het moment dat het bestuursorgaan op de aanvraag een besluit heeft genomen waartegen rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld, kunnen voor vergoeding in aanmerking komen, indien het inroepen van bijstand redelijk was en de kosten van het opstellen van een zienswijze redelijk zijn (uitspraak van 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:450).

Maatstaf redelijkheid inroepen deskundige

6.6.

Voor het antwoord op de vraag of het inroepen van niet-juridische deskundige bijstand redelijk was, kan in het algemeen als maatstaf worden gehanteerd of de aanvrager, gezien de feiten en omstandigheden zoals die bestonden ten tijde van de inroeping, ervan mocht uitgaan dat de deskundige een relevante bijdrage zou leveren aan een voor hem gunstige beantwoording door het bestuursorgaan van een voor de beslissing op de aanvraag mogelijk relevante vraag (uitspraak van 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5895). Voor een vergoeding van deze kosten is geen plaats indien het ingebrachte advies weliswaar afkomstig is van een persoon of instantie die als deskundig is aan te merken ter zake van de specifieke vragen die in de procedure aan de orde zijn, maar het door die deskundige uitgebrachte advies op geen van die specifieke vragen betrekking heeft (uitspraak van 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5293).

6.7.

Daarbij is niet van belang of het commentaar van de door de aanvrager ingeschakelde deskundige heeft geleid tot aanpassing van het advies (uitspraak van 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:450).

Rechtsbijstand en andere deskundige bijstand

6.8.

Kosten van rechtsbijstand kunnen niet worden aangemerkt als deskundigenkosten (uitspraak van 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:599).

6.9.

Een deskundige wordt in tegenstelling tot een gemachtigde in beginsel geacht onpartijdig te adviseren. De kosten voor de gemachtigde van de aanvrager kunnen daarom niet als deskundigenkosten worden vergoed voor zover deze het optreden als deskundige betreffen (uitspraak van 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2148).

Omvang kosten

6.10.

De tarieven van het Besluit proceskosten bestuursrecht zijn niet van toepassing op de bepaling van de omvang van de voor vergoeding in aanmerking komende kosten als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder a, van de Wro (uitspraak van 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:450). Bepalend voor de redelijkheid van de omvang van de kosten als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder a, van de Wro, is of deze in verhouding tot de verrichte werkzaamheden staan en redelijk zijn (uitspraak van 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:450).

Onder omstandigheden, onder meer wanneer de aanvrager de kosten niet inzichtelijk heeft gemaakt, wordt aanvaard dat bij de tarieven van het Besluit proceskosten bestuursrecht aansluiting wordt gezocht (uitspraak van 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4272).

Wettelijke rente

7.

Indien het bestuursorgaan een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 6.1 van de Wro toekent, vergoedt het daarbij tevens de wettelijke rente, te rekenen met ingang van de datum van ontvangst van de aanvraag. In geval de aanvraag is ingediend voordat het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden geldt de datum van onherroepelijk worden als begindatum (uitspraak van 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9562).

Procedurele aspecten

Beslissing omtrent compensatie eerst na onherroepelijk worden schadeoorzaak

8.

Op een verzoek om tegemoetkoming in planschade kan eerst inhoudelijk worden beslist na de datum van onherroepelijk worden van het schadeveroorzakende besluit. Een dergelijk verzoek dient derhalve na laatstgenoemde datum te worden ingediend. Het bestuursorgaan kan een voordien ingediend verzoek aanhouden, dan wel — als voortijdig gedaan — afwijzen. Een dergelijke afwijzende beslissing staat niet in de weg aan toepassing van artikel 6.1. van de Wro nadat het gestelde schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden (uitspraak van 15 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF2905).

Aanwijzing adviseur

8.1.

Artikel 6.1.3.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) verplicht het bestuursorgaan in beginsel tot aanwijzing van een adviseur die advies uitbrengt over de op de aanvraag te nemen beslissing.

Ingevolge artikel 6.1.1.1, aanhef en onder c, van het Bro wordt onder adviseur verstaan: een persoon of commissie, die geen deel uitmaakt van of werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan waaraan wordt geadviseerd, en die belast is met de advisering over de op de aanvraag te nemen beschikking.

Ingevolge artikel 6.1.3.4, lid 1, van het Bro betreft de adviseur in zijn onderzoek in ieder geval:

- a. de vraag of de door de aanvrager in zijn aanvraag gestelde schade een gevolg is of zal zijn van de in de aanvraag aangeduide schadeoorzaak;
- b. de omvang van de schade, bedoeld onder a;
- c. de vraag of deze schade redelijkerwijs geheel of gedeeltelijk ten laste van de benadeelde behoort te blijven, zulks met inachtneming van de artikelen 6.1, lid 1, 6.2 en 6.3. van de Wro.

Schijn van partijdigheid adviseur

8.2.

Indien een bestuursorgaan zich ter onderbouwing van een besluit op een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade beroept op een advies van een onafhankelijke deskundige, ligt het op de weg van dit bestuursorgaan zich te vergewissen van de onpartijdigheid van de geraadpleegde deskundige. Een aanvrager mag er in beginsel op vertrouwen dat een bestuursorgaan hieraan voldoet. Hierbij is van belang dat een bestuursorgaan beter in staat is dan een aanvrager om na te gaan of de (beoogde) adviseur en/of zijn kantoorgenoten het bestuursorgaan, de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan deel uit maakt en/of een ander bestuursorgaan dat deel uitmaakt van dezelfde rechtspersoon in het nabije verleden hebben geadviseerd en/of bijgestaan in juridische procedures. Wanneer de schijn is gewekt dat de door het bestuursorgaan benoemde planschadeadviseur niet onpartijdig is, mag het bestuursorgaan het advies van deze adviseur niet aan zijn besluitvorming ten grondslag leggen.

De schijn van partijdigheid kan worden gewekt door een deskundige die in het ene geval door een bestuursorgaan wordt ingeschakeld om een onafhankelijk advies uit te brengen, terwijl deze deskundige of anderen die van hetzelfde samenwerkingsverband deel uitmaken, gelijktijdig of betrekkelijk kort voorafgaande aan de verlening van de opdracht tot advisering als deskundige, in een of meer andere gevallen hetzelfde bestuursorgaan, de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort of andere organen die deel uitmaken van dezelfde rechtspersoon, als advocaat of gemachtigde heeft, respectievelijk hebben bijgestaan of geadviseerd (uitspraak van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1970).

Bewijs: bestuursorgaan mag in beginsel van advies uitgaan

8.3.

Indien in een advies van een door een bestuursorgaan benoemde onafhankelijke en onpartijdige deskundige op objectieve wijze verslag is gedaan van het door deze deskundige verrichte onderzoek en daarin op inzichtelijke wijze is aangegeven welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ervan ten

grondslag zijn gelegd en deze conclusies niet onbegrijpelijk zijn, mag dat bestuursorgaan bij het nemen van een besluit op een verzoek om tegemoetkoming in planschade van dat advies uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan naar voren zijn gebracht (uitspraak van 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2398).

8.4.

Op de aanvrager rust in beginsel de bewijslast, indien hij een op een advies van een onafhankelijke en onpartijdige deskundige gebaseerd oordeel van het bestuursorgaan omtrent het bestaan van schade als bedoeld in artikel 6.1 van de Wro (uitspraak van 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8773), omtrent de omvang van deze schade, of omtrent het oorzakelijk verband tussen de gestelde schadeveroorzakende planologische wijziging en de gestelde schade (uitspraak van 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1621), bestrijdt.

8.5.

In beginsel draagt het bestuursorgaan de bewijslast van de feiten op grond waarvan geoordeeld wordt dat de schade redelijkerwijs, geheel of gedeeltelijk, voor rekening van de aanvrager behoort te blijven, of op grond waarvan geoordeeld wordt dat de tegemoetkoming voldoende anderszins verzekerd is. Wanneer het bestuursorgaan zich beroept op voorzienbaarheid van de schadeoorzaak dient het aannemelijk te maken vanaf welk moment de schadeoorzaak voorzienbaar was (uitspraak van 27 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8930).

8.6.

Het is, in geval van een beroep door het bestuursorgaan op actieve risicoaanvaarding, aan de aanvrager om aannemelijk te maken dat hij zich vóór het moment waarop de schadeoorzaak voorzienbaar werd definitief tot aankoop van de betreffende onroerende zaak had verplicht (uitspraak van 6 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3624).

De omstandigheid dat een koopovereenkomst niet is geregistreerd betekent niet dat de aanvrager zich daarop niet kan beroepen. Registratie van een overeenkomst is immers geen vereiste voor de geldigheid daarvan (uitspraak van 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1179).

8.7.

Het is, in geval van een beroep door het bestuursorgaan op passieve risicoaanvaarding, aan de aanvrager om aannemelijk te maken dat hij op de peildatum de bij de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan vervallen planologische mogelijkheden van het perceel had benut dan wel concrete pogingen daartoe had gedaan, indien het bestuursorgaan gemotiveerd heeft aangevoerd dat dit niet het geval is geweest (uitspraak van 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4598).

Toetsing door de bestuursrechter

8.8.

De bestuursrechter dient het antwoord op de vraag of een oorzakelijk verband bestaat tussen de planologische verandering en de gestelde schade zonder terughoudendheid te toetsen. Voor het geven

van een antwoord op deze vraag, is geen specialistische kennis of ervaring vereist, waarover slechts een deskundige beschikt (uitspraak van 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2462).

8.9.

Hetzelfde geldt voor het toetsen van het antwoord op de vraag of de planologische verandering ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak voor de aanvrager voorzienbaar was (uitspraak van 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3715).

8.10.

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

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 lid 2 van artikel 6.2 van de Wro (uitspraak van 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2502).

8.11.

De bestuursrechter kan een taxatie slechts terughoudend toetsen. Daarbij is van belang dat de waardering van onroerende zaken niet slechts door het toepassen van een taxatiemethode plaatsvindt, maar daarbij ook de kennis, ervaring en intuïtie van de desbetreffende deskundige een rol spelen (uitspraak van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2939).

De maatstaf bij de te verrichten toetsing is niet de eigen waardering door de rechter van de nadelen van de planologische wijziging, maar de vraag of grond bestaat voor het oordeel dat het bestuursorgaan, gelet op de motivering van het advies van de door het bestuursorgaan ingeschakelde deskundige, zich bij de besluitvorming niet in redelijkheid op dat deskundigenoordeel heeft kunnen baseren. Dit laat onverlet dat de besluitvorming dient te voldoen aan de eisen die het recht aan de zorgvuldigheid en de motivering stelt en dat de rechter de besluitvorming daaraan dient te toetsen (uitspraak van 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3052).

Inschakeling deskundige door rechter

8.12.

Wanneer, op basis van de door een partij aangevoerde concrete aanknopingspunten voor twijfel, gegronde twijfel bestaat over de juistheid van het advies dat het bestuursorgaan aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, mag de rechter met toepassing van artikel 8:47 van de Awb een deskundige benoemen voor het instellen van een onderzoek. Een bestuursrechter mag in beginsel afgaan op de inhoud van het verslag van een deskundige als bedoeld in artikel 8:47 van de Awb. Dat is slechts anders indien dat verslag onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat, dat het niet aan de oordeelsvorming ten grondslag mag worden gelegd (uitspraak van

Definitieve geschilbeslechting

8.13.

Ingeval een besluit wordt vernietigd, dient de bestuursrechter de mogelijkheden van definitieve beslechting van het geschil te onderzoeken, waarbij onder meer aan de orde is of er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, lid 3, van de Awb de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten dan wel met toepassing van artikel 8:72, lid 4, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. Daarvoor is niet vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is.

Zelf in de zaak voorzien is evenwel niet mogelijk, indien dat de rechter noopt tot een oordeel over een aangelegenheid waarover partijen zich in de procedure niet of onvoldoende hebben uitgelaten en daartoe ook geen aanleiding bestond (uitspraken van 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3670 en 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1621).

Beoordeling van het hoger beroep in deze zaak

9.

Op 31 december 2003 heeft appellante het perceel met opstal aan de Rijksstraatweg 49 te Warnsveld (hierna: de onroerende zaak), gekocht. In het bestemmingsplan Warnsveld — Oude Kom 1985 van 12 november 1985 (hierna: het oude bestemmingsplan) was het perceel grotendeels voor gemengde bebouwing bestemd en was het toegestaan de bovenverdieping van deze bebouwing voor woondoeleinden te gebruiken.

Bij brief van 24 juni 2015 heeft appellante het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan Warnsveld Kom Noord 2008 van 28 juni 2010 (hierna: het nieuwe bestemmingsplan). In het nieuwe bestemmingsplan is het perceel voor horecadoeleinden bestemd en is het gebruik als bovenwoning slechts toegestaan als dat gebruik op het moment van de terinzagelegging van het ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan bestaat. Omdat de bovenverdieping op dat moment niet als woning in gebruik was, is de gebruiksmogelijkheid voor woondoeleinden bij de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan komen te vervallen. In geschil is of het college appellante terecht heeft tegengeworpen dat zij het risico heeft aanvaard dat de bij de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan vervallen gebruiksmogelijkheid van de onroerende zaak als woning zou komen te vervallen. Daarbij is van belang of voor risico van appellante komt dat zij deze gebruiksmogelijkheid ten tijde van het oude planologische regime niet heeft benut.

10.

Aan het besluit van 28 juli 2015 is een advies van Hoogstate Taxateurs o/z en Rentmeesters B.V. van 22 juni 2015 ten grondslag gelegd. In dat advies is onder meer het volgende vermeld.

Bij brief van 5 januari 2004 heeft de rechtsvoorganger van het college appellante medegedeeld dat de bestemming van het pand bij de komende herziening van de bestemmingsplannen voor het dorp in horeca zal worden gewijzigd. Dit is, mede gelet op de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1159), voldoende om voorzienbaarheid van de voor appellante nadeliger planologische verandering aan te nemen. Appellante had in de periode tot de terinzagelegging van het

ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan op 28 mei 2009 nog een concrete poging kunnen doen om de bij de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan vervallen gebruiksmogelijkheid voor woondoeleinden alsnog te benutten. Door dat niet te doen, ook nadat zij kon zien aankomen dat de planologische situatie ter plaatse in voor haar ongunstige zin zou veranderen, heeft zij het risico van de bestemmingswijziging aanvaard. De schade die zij daardoor heeft geleden, behoort daarom voor haar rekening te blijven.

11.

Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de brief van 5 januari 2004 voor geen andere uitleg vatbaar is dan dat wonen in het pand in de toekomst niet meer is toegestaan en dat zij derhalve rekening moest houden met de kans dat de gebruiksmogelijkheden van het pand zouden wijzigen en het door haar gestelde beoogde gebruik van de bovenverdieping van het pand als woning zou vervallen. Daartoe voert zij aan dat de rechtbank de strekking van de brief van 5 januari 2004 ten onrechte niet aan het gemeentelijk beleid heeft getoetst en dat het geen gemeentelijk beleid was om woningen in het oude centrum van Warnsveld weg te bestemmen.

11.1.

Ingevolge artikel 6.3 van de Wro betrekken burgemeester en wethouders met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade bij hun beslissing op de aanvraag in ieder geval:

- a. de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak;
- b. de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken.

11.2.

In de aan appellante gerichte brief van 5 januari 2004 is vermeld dat het pand op grond van het oude bestemmingsplan een bestemming voor wonen heeft en dat bij de komende bestemmingsplanherziening de bestemming voor dit pand wordt gewijzigd in een horecabestemming. Op grond van de inhoud van deze brief diende appellante rekening te houden met de kans dat de onder het oude bestemmingsplan nog bestaande gebruiksmogelijkheid voor woondoeleinden zou komen te vervallen. Dat er, zoals zij heeft gesteld, ten tijde van belang geen gemeentelijk beleid was om woningen in het oude centrum van Warnsveld weg te bestemmen, leidt reeds niet tot een ander oordeel, omdat de brief van 5 januari 2004 een concreet beleidsvoornemen bevat dat in het bijzonder betrekking heeft op de onroerende zaak van appellante.

Uit het vorenstaande volgt dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de door appellante als schadeoorzaak aangewezen planologische verandering op grond van de brief van 5 januari 2004 voorzienbaar was. Niet in geschil is dat appellante in de daaropvolgende periode tot de terinzagelegging van het ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan op 28 mei 2009 geen concrete poging heeft gedaan om de bij de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan vervallen gebruiksmogelijkheid voor woondoeleinden alsnog te benutten.

De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat appellante, door geen gebruik te maken van de mogelijkheid om de schade te voorkomen of te beperken, het risico van de voor haar nadelige planologische verandering heeft aanvaard. De schade is, gelet op artikel 6.3 van de Wro, terecht voor haar rekening gelaten.

Het betoog faalt.

Conclusie

12.

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

13.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema

1.

Het planschaderecht valt de eer te beurt het eerste terrein te zijn waarop de Afdeling een overzichtsuitpraak heeft gewezen. De Afdeling geeft een overzicht op hoofdlijnen van haar jurisprudentie over kwesties die zich in de praktijk van het planschaderecht veelvuldig voordoen. Gelet op het overkoepelende karakter van de uitspraak is het niet zinvol om in deze noot alle door de Afdeling behandelde deelonderwerpen te bespreken, te meer omdat deze uitspraak over veel van die deelonderwerpen weinig nieuwe informatie verschaft. Wel willen wij bespreken welke doelen de Afdeling met deze uitspraak heeft beoogd na te streven en nagaan in welk opzicht de onderhavige uitspraak aansluit op eerdere overzichtsarresten en daarbij enkele kanttekeningen plaatsen (punten 2, 3 en 4). Vervolgens gaan wij na op welke punten de uitspraak (enigszins) nieuwe inzichten verschaft (5) om af te sluiten met de vraag welke in de praktijk levende vragen de uitspraak onbeantwoord laat (6) en een korte conclusie (7).

2.

In de uitspraak wordt summier toegelicht waarom nu juist het planschaderecht is gekozen als een terrein waarop een overzichtsuitpraak nodig werd geacht. De Afdeling ziet daartoe aanleiding 'gelet op de in de rechtspraktijk levende behoefte [aan] een overzicht op hoofdlijnen (...) van haar oordelen met betrekking tot de tegemoetkoming in planschade' (r.o. 1). Een mailing van 28 september van de afdeling Communicatie van de Raad van State voegt daaraan toe dat het doen van een overzichtsuitpraak past in de rol van de Afdeling bestuursrechtspraak als hoogste bestuursrechter en aansluit op het gegeven dat ook de Hoge Raad (als hoogste rechter in straf- en civiele zaken) soms overzichtsarresten wijst. In dezelfde mailing wordt ook gewezen op de Klankbordgroep rechtsvorming bestuursrecht, die sinds 2015 is ingesteld en waarin leden van de rechterlijke macht, wetenschappers en advocaten zitting hebben. De Klankbordgroep kan de Afdeling voorlichten over de vraag 'ten aanzien van welke rechtsvragen er in de

praktijk behoefte bestaat aan een richtinggevende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak' (Jaarverslag van de Raad van State over 2015, p. 71). De Klankbordgroep is voor het eerst in de eerste helft van 2016 bijeengekomen en vermoedelijk is meteen al op die bijeenkomst het planschaderecht benoemd als een terrein waarop behoefte bestaat aan een overzichtsuitspraak. De Afdeling heeft dit geluid uit de rechtspraktijk serieus genomen en heeft een zwaar bezette kamer ingesteld die onder voorzitterschap staat van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak zelf (J.E.M. Polak) en verder bestaat uit de staatsraden Van Altena en Van Ravels, die het planschaderecht door en door kennen.

3.

Waarom zou nu juist voor het planschaderecht behoefte bestaan aan een overzicht op hoofdlijnen? Dat is gissen, maar het is zeker dat sommige onderdelen uit de planschadepraktijk als lastig worden ervaren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de planvergelijking, die dient om te beoordelen of er sprake is van een planologische verslechtering die tot waardevermindering leidt. Van dit leerstuk is bekend dat het een in hoge mate abstract karakter heeft en vaak niet aansluit op de manier waarop nadelen ten gevolge van planologische besluiten in de praktijk worden ervaren. In de praktijk bestaat ook behoefte aan duidelijke maatstaven voor de toepassing van het normaal maatschappelijk risico. Dit criterium speelde voor de vergoedbaarheid van planschade onder art. 49 WRO geen rol, maar onder het regime van art. 6.1 Wro is dat veranderd. Sinds de uitspraak *Planschade Vugts* van 29 februari 2012 (AB 2013/78, m.nt. Tjepkema) is er in toenemende mate planschadejurisprudentie over het normaal maatschappelijk risico beschikbaar. Daarin laten zich weliswaar steeds duidelijker lijnen aftekenen maar de toepassing van dit criterium blijft weerbarstig en ook zijn verhouding tot het al onder art. 49 WRO courante criterium van de voorzienbaarheid is lastig gebleken. Een laatste verklaring voor de behoefte aan een overzichtsuitspraak kan worden gezocht in de jurisprudentiële ontwikkelingen ten aanzien van de toetsing door de bestuursrechter. De verschillende onderdelen van het 'systeem' van planschade worden niet altijd met dezelfde mate van indringendheid getoetst, zodat het ook ten aanzien van dit aspect loont dat de Afdeling enkele algemene lijnen trekt (zie r.o. 8.8 e.v.). Meer in het algemeen valt over het planschaderecht te stellen dat de Wet op de ruimtelijke ordening ten aanzien van voornoemde en tal van andere vragen wel enig houvast geeft, maar het planschaderecht toch voornamelijk rechtersrecht is, zodat een uitspraak waarin de Afdeling zelf haar belangrijkste jurisprudentie op een rij zet, geen overbodige luxe is.

4.

Een positief aspect van een overzichtsuitspraak als deze is dat de Afdeling laat zien dat zij niet vanuit een ivoren toren opereert en daadwerkelijk naar geluiden vanuit de praktijk luistert. Ook is het positief dat we nu beschikken over een uitvoerige uitspraak waarin de Afdeling zelf de relevante thema's heeft geselecteerd, deze heeft geordend en gekoppeld aan de uitspraken die in de visie van de Afdeling zelf het belangrijkste zijn van de afgelopen jaren. In vele blogs van advocaten en andere personen die werkzaam zijn in de planschadepraktijk is deze uitspraak dan ook zeer positief onthaald. Zonder daaraan te willen afdoen, verbaast ons de insteek van deze uitspraak toch ook enigszins. De Afdeling heeft er niet voor gekozen om ten aanzien van één of meer van voornoemde of andere deelthema's een oordeel te geven over kwesties waarover zij zich nog niet eerder had uitgesproken. In plaats daarvan heeft deze uitspraak veel weg van een soort rechterlijke kroniek planschaderecht, waarin alle belangrijke thema's van het planschaderecht kort aan bod komen. Handzaam als zo'n overzicht voor de praktijk is, feit is ook dat de uitspraak in dit opzicht minder verder gaat dan overzichtsarresten van de

Hoge Raad in enkele straf- en civiele zaken. Zo beoogde de Hoge Raad met zijn overzichtsarrest over schending van de redelijke termijn in belastingzaken ook te oordelen 'over een aantal kwesties die zich met regelmaat in de praktijk voordoen, maar waarover de Hoge Raad zich nog niet heeft uitgesproken' (HR 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:252) en stelde hij in een arrest over het oproepen van getuigen dat 'waar nodig de jurisprudentiële uitleg in dit arrest [zal worden herijkt]' (HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496). Op dit laatste type overzichtsuitpraak doelt de Raad van State waarschijnlijk wanneer hij in zijn jaarverslag (t.a.p.) stelt dat de Klankbordgroep 'kan bijdragen aan het versterken van de instrumenten die de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak in staat stellen kennis te nemen van kwesties die zich lenen voor een *rechtsvormende* uitspraak' (onze curs.). Eerdere overzichtsarresten droegen daadwerkelijk bij aan rechtsvorming en werden ook gewezen naar aanleiding van een zaak waarin echt iets te beslissen viel. In de onderhavige uitspraak zien wij die toegevoegde waarde voor de rechtsvorming nauwelijks. Dat is jammer, want het is niet zo dat er geen behoefte zou zijn aan een uitspraak waarin de Afdeling ten aanzien van een aantal deelonderwerpen op het terrein van het planschaderecht nadere lijnen uitzet, zoals hierna onder 6 zal blijken.

5.

Over naar de inhoud. Zoals gesteld: voor de in het planschaderecht geverseerde jurist biedt de uitspraak weinig nieuwe informatie. Enkele overwegingen zijn het echter waard apart belicht te worden. Winstpunt is, dat de Afdeling in r.o. 2.9 expliciet aangeeft dat bij de beoordeling van aanvragen die dateren vanaf 25 april 2013 (de datum van inwerkingtreding van art. 6.1 lid 6 Wro) een uit te werken bestemming niet in de planvergelijking mag worden betrokken. De Afdeling stelt voorts met zoveel woorden dat een waardevermindering duurzaam van aard moet zijn om voor tegemoetkoming in aanmerking te komen (r.o. 4.5), terwijl in de daar genoemde uitspraak nog werd gesteld dat dit *in beginnel* het geval moet zijn. Andere winstpunten voor de praktijk zijn de heldere overzichten van de jurisprudentie op het punt van de compensatie in natura, de vergoeding van kosten voor rechtsbijstand en andere deskundige bijstand en het bewijs. In het bijzonder ten aanzien van de bewijslastverdeling bevat de uitspraak weliswaar op zichzelf geen nieuwe informatie, maar wel een zinvolle 'samenvatting op hoofdlijnen' van eerdere, op een concreet geval toegespitste jurisprudentie. Zie r.o. 8.4 e.v., waarin de Afdeling in meer algemene bewoordingen inzicht geeft in de vraag ten aanzien van welke feiten het bestuursorgaan c.q. de aanvrager de bewijslast draagt. De algemene overweging in r.o. 8.5 (het bestuursorgaan draagt de bewijslast van de feiten die met zich brengen dat schade (deels) voor rekening van de aanvrager behoort te blijven) is niet wereldschokkend maar kwam in eerdere rechtspraak nog niet zo duidelijk naar voren. Ook de overwegingen ten aanzien van de toetsing door de bestuursrechter geven ten aanzien van verschillende deelaspecten duidelijk aan wanneer wel en niet terughoudend moet worden getoetst (r.o. 8.8 e.v.). Voor personen die werkzaam zijn in de planschadepraktijk zijn dit echt nuttige overwegingen.

6.

De uitspraak geeft helaas geen richting ten aanzien van enkele lastige inhoudelijke vragen, hoewel daaraan in de praktijk wel behoefte bestaat. Zo beantwoordt de Afdeling niet de vraag of en zo ja in hoeverre een bepaling in een bestemmingsplan die aan het college de (discretionaire) bevoegdheid toekent om bij omgevingsvergunning af te wijken van het bestemmingsplan leidt tot voorzienbaarheid ten tijde van de aankoop. Ook geeft zij niet aan in welke categorieën van gevallen bouw- en gebruiksmogelijkheden buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de planvergelijking omdat

verwezenlijking 'met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is uitgesloten'. Dit criterium speelt in zeer veel planschadeprocedures een belangrijke rol, zodat het ene zinnetje dat de Afdeling hieraan wijdt in r.o. 2.3 erg summier is. En, zoals hiervoor werd vermeld, weliswaar geeft de Afdeling duidelijk aan dat bij de beoordeling van aanvragen die dateren vanaf 25 april 2013 een uit te werken bestemming niet in de planvergelijking mag worden betrokken, maar hoe het dan wel moet, maakt de Afdeling niet duidelijk. Hoe moet bijvoorbeeld de planvergelijking worden uitgevoerd wanneer nimmer een uitwerkingsplan wordt vastgesteld maar een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan wordt verleend? Valt de uit te werken bestemming er bij de planvergelijking tussenuit en moet worden vergeleken tussen het direct aan de uit te werken bestemming voorafgaande en het direct daarop volgende planologische regime? Dat zijn nu juist de antwoorden waar de planschadepraktijk op zit te wachten! Een meer algemeen kritiekpunt is dat de Afdeling het planschaderecht nogal geïsoleerd benadert en nergens uitdrukkelijk een link legt met het stelsel van nadeelcompensatie. Zowel in de rechtspraak over nadeelcompensatie als over planschade is duidelijk zichtbaar dat beide stelsels voor wat betreft de vraag naar de vergoedbaarheid van het nadeel naar elkaar zijn toegegroeid. De Afdeling verwijst echter niet naar nadeelcompensatierechtspraak waarin is aanvaard dat bestuursorganen — uitdrukkelijk geïnspireerd door het planschaderecht — ook bij nadeelcompensatie een minimumforfait van twee procent mogen toepassen (ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2513). De Afdeling acht dit gerechtvaardigd omdat de drempel van art. 6.2 Wro, net als in het nadeelcompensatierecht gehanteerde drempels, gebaseerd zijn op het beginsel van de gelijkheid voor de publieke lasten (zie bijv. ABRvS 31 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:558). Enige verwijzing naar deze rechtspraak, die zo mooi een link legt tussen beide stelsels, ontbreekt in deze uitspraak, net als een verwijzing naar het égalitébeginsel als dragende grondslag van zowel nadeelcompensatie als planschade. Dat rechtsoverwegingen als 5.7 en 5.8 voor het nadeelcompensatierecht evenzeer gelden en dat ook daar een 5%-drempel is aanvaard (ABRvS 19 februari 2014, AB 2015/183, m.nt. Tjepkema) laat de Afdeling onvermeld. Een uitzondering op deze wat 'verkokerde' insteek is de verwijzing naar de nadeelcompensatie-uitspraak ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3670 in r.o. 8.13. Wij hadden meer van dit soort verwijzingen en meer algemene overwegingen gepast geacht om de rechtseenheid tussen beide terreinen nog eens te benadrukken. Die wat verkokerde insteek zien we niet alleen terug bij de overwegingen over het normaal maatschappelijk risico maar ook in r.o. 2. Daar stelt dat de Afdeling voorop dat voor tegemoetkomingen op grond van de Wro geen plaats is buiten de limitatief in de Wro opgesomde gevallen. Er is de nodige rechtspraak die laat zien dat een zelfstandig schadebesluit op grond van het ongeschreven égalitébeginsel kan worden aangevraagd in aanvulling op wettelijke schaderegelingen, maar in het planschaderecht biedt de Afdeling op dit punt nog steeds geen duidelijkheid (zie G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema, *De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht*, VBR preadvies nr. 43, Instituut voor *Bouwrecht*, 2015, § 2.1.2).

7.

De waardering van deze uitspraak hangt uiteindelijk af van het perspectief. Zeker voor juristen (rechters, advocaten, ambtenaren) die niet erg vertrouwd zijn met het planschaderechtspraak is deze overzichtsuitpraak een ideaal vertrekpunt om met dit complexe gebied op hoofdlijnen vertrouwd te raken. Voor meer in het planschaderecht geverseerde juristen biedt de uitspraak weinig nieuws; zij zullen de uitspraak vooral lezen als een overzicht op hoofdlijnen over kwesties waaromtrent reeds duidelijkheid bestond. Wij willen tot slot van deze noot nog de vraag opwerpen waar de Afdeling met deze vorm van 'dienende rechtspraak' precies aan begonnen is. Het is immers niet moeilijk tal van

andere bestuursrechtelijke rechtsvragen te bedenken waarbij de praktijk behoefte zou kunnen hebben aan een handzaam overzicht. Dat is op zichzelf geen probleem, maar wij menen dat het beter bij de rol van de Afdeling als hoogste bestuursrechter past als zij met overzichtsuitspraken tracht de rechtsontwikkeling daadwerkelijk verder te brengen. Juist in deze kwesties, waarvan wij onder 6 enkele voorbeelden gaven, is het wenselijk dat de Afdeling in haar rol als hoogste bestuursrechter inhoudelijk richting geeft. Een gevaar van een zeer algemene overzichtsuitspraak als deze is dat zij de rechtsontwikkeling juist zou kunnen verstarren en de afwijking van een aantal geformuleerde hoofdregels in zaken met een net wat andere feitenconstellatie mogelijk bemoeilijkt. Hoe reëel dat gevaar is, zal de toekomst moeten uitwijzen.