

Onzekerheid over kosten die aanvrager planschadeclaim moet betalen

Is het *normaal* *maatschappelijk risico* wel zo normaal?

Wanneer als gevolg van de realisatie van bijvoorbeeld een woontoren voor omliggende woningen een inbreuk op de privacy ontstaat of het uitzicht wordt belemmerd, dan kan dit leiden tot waardevermindering van de omliggende woningen.¹ Een gedeelte van deze waardevermindering komt voor risico van de aanvrager van de planschadeclaim, wat ook wel het ‘normaal maatschappelijk risico’ wordt genoemd. Uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) blijkt een duidelijk percentage dat voor rekening komt voor de aanvrager, namelijk twee procent. Echter wordt in jurisprudentie regelmatig een hoger percentage rechtvaardig geacht, wat in de praktijk leidt tot onzekerheid en onduidelijkheid.

De planschaderegeling is niet iets van de laatste jaren. De regeling werd in de WRO (Wet op de Ruimtelijke Ordening) in 1960 geïntroduceerd. Het uitgangspunt van de regeling is altijd geweest dat een rechtspersoon bij planologische besluiten tegemoet wordt gekomen bij overschrijding van de normaal te accepteren schade. Het betreft dus geen volledige vergoeding van de schade. De wetgever gaf destijds aan dat alleen aanspraak kan worden gemaakt op een tegemoetkoming als de schadeveroorzakende maatregel verder gaat dan de vrijheidsbeperking die voortvloeit uit het leven in

een drukke gemeenschap.² We hebben dus met elkaar geaccepteerd dat er een bepaald risico is dat zich in een samenleving omstandigheden voordoen waardoor bijvoorbeeld een woning minder waard wordt. Dát risico nemen we voor lief. Waar de grens ligt voor een acceptabele schade was onder de WRO niet duidelijk, maar daar is met de inwerkingtreding van de Wro in 2008 verandering in gekomen. Met de invoering van artikel 6.2 Wro is aan het ‘normaal maatschappelijk risico’ een duidelijk percentage verbonden: twee procent van de waarde van het onroerend goed blijft voor rekening van de aanvrager zelf.

Onzekerheid door afwijking

Duidelijke taal, zoals het staat omschreven in de wet. In de jurisprudentie wordt echter regelmatig afgeweken van de wettelijke drempel van twee procent.³ Dit leidt veelal tot onzekerheid, want het roept de vraag op wanneer het gerechtvaardigd is om een hoger percentage van de schade als normaal maatschappelijk risico aan te merken.⁴

De Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State (ABRvS, of ‘de Afdeling’) zegt dat bij de beoordeling om af te wijken van de wettelijke drempel van twee procent alle van belang zijnde omstandigheden moeten

Tabel 1 Een verkorte versie van de jurisprudentietabel op basis van het onderzoek van M.L. Baboeram

Uitspraak	Normale maatschappelijke ontwikkeling	Ruimtelijke structuur	Planologisch beleid	NMR %
ECLI:NL:RBZWB:2015:2087	Inbreidingslocatie dus normale maatschappelijke ontwikkeling	Passend binnen ruimtelijke structuur	Passend binnen het beleid	4 - 5%
ECLI:NL:RBGEL:2017:4285	Inbreidingslocatie dus normale maatschappelijke ontwikkeling	Onduidelijk	Passend binnen het beleid	3%
ECLI:NL:RBOBR:2017:5843	De rechtbank vindt de kwalificatie van het gebied als 'pure' inbreidingslocatie of inbreidings-uitbreidingslocatie minder relevant	Passend binnen de ruimtelijke structuur	Niet passend binnen het beleid	4%
ECLI:NL:RBMNE:2017:3707	Inbreidingslocatie dus normale maatschappelijke ontwikkeling	Passend binnen de ruimtelijke structuur	Passend binnen het beleid	5%
ECLI:NL:RBOBR:2018:499	Uitbreidingslocatie	Niet passend binnen de ruimtelijke structuur	Passend binnen het beleid	2%
ECLI:NL:RVS:2015:2828	Inbreidingslocatie dus normale maatschappelijke ontwikkeling	Passend binnen de ruimtelijke structuur	Niet passend binnen het beleid	3%
ECLI:NL:RVS:2016:530	Inbreidingslocatie dus normale maatschappelijke ontwikkeling	Passend binnen de ruimtelijke structuur	Passend binnen het beleid	5%
ECLI:NL:RVS:2017:2889	Inbreidingslocatie dus normale maatschappelijke ontwikkeling	Passend binnen de ruimtelijke structuur	Passend binnen het beleid	5%
ECLI:NL:RVS:2018:3272	Inbreidingslocatie dus normale maatschappelijke ontwikkeling	Passend binnen de ruimtelijke structuur	Passend binnen het beleid	5%
ECLI:NL:RVS:2019:1892	Grotendeels is de locatie aan te merken als een uitbreidingslocatie	Niet passend binnen de ruimtelijke structuur	Past ten dele binnen het planologisch gevoerde beleid	3%
ECLI:NL:RVS:2019:1660	Inbreidingslocatie dus normale maatschappelijke ontwikkeling	Passend binnen de ruimtelijke structuur	Passend binnen het beleid	5%

meewegen.⁵ In ieder geval dient er sprake te zijn van een normale maatschappelijke ontwikkeling. Een inbreiding van woningen in een bestaande woonkern wordt in beginsel aangemerkt als een normale maatschappelijke ontwikkeling.⁶ Inbreiding houdt in dat sprake is van woningbouw op een grondgebied dat reeds omsloten is door woningen. Een geval waarin een gebied slechts aan één zijde werd begrensd door een sportcomplex, werd door de ABRvS aangemerkt als een inbreiding en daarmee als een normale maatschappelijke ontwikkeling.^{7,8}

Vervolgens staat de vraag centraal of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen ligt. Hierbij is het niet van belang dat er concreet zicht op de omvang van de ontwikkeling bestond, de plaats

waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. De volgende voorwaarden spelen wel een rol:

1. Past de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving?
2. Past de ontwikkeling binnen het gevoerde planologische beleid?
3. Wat is de afstand van de locatie waar de ontwikkeling plaatsvindt tot de onroerende zaak van de aanvrager?
4. Wat is de aard en omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel?

We lichten deze criteria nader toe

Duidelijke criteria

Om vast te stellen of sprake is van een ontwikkeling die naar aard en omvang binnen

de ruimtelijke structuur van de omgeving past, is de voorheen geldende bestemming van de binnen het plangebied gelegen gronden niet doorslaggevend. De vraag is eerder of de nieuwe planologische situatie aansluit bij hetgeen dat feitelijk in de directe omgeving aanwezig is.⁹ Bij de beoordeling van dit criterium wordt dus gekeken naar de stedenbouwkundige inpassing van de ontwikkeling in het gebied. Zo passen woningen in principe binnen de ruimtelijke structuur van een woonomgeving.

Ten tweede is van belang dat de ontwikkeling past binnen het door de gemeente gevoerde planologische beleid. Als uit het gemeentelijk beleid blijkt dat de ontwikkeling niet past op de betreffende locatie, kan dit met zich meebrengen dat de »

ontwikkeling op die plaats niet in de lijn der verwachtingen ligt.¹⁰ Hiervoor wordt gekeken naar het gevoerde provinciaal en gemeentelijk beleid, zoals een hoogbouwvisie en een structuurvisie. Ook de toelichting van het voorgaande bestemmingsplan kan van belang zijn.

De Afdeling stelt dat aan de afstand (criterium 3) geen zelfstandige betekenis mag toekomen.¹¹ Omdat de afstand al in de waardevermindering is opgenomen, moet dit tot gevolg hebben dat de afstand geen invloed meer heeft op de hoogte van het normaal maatschappelijk risico.

Ook aan het vierde criterium – de aard en omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel – komt volgens de Afdeling geen zelfstandige betekenis toe. Het argument dat de ontwikkeling veel schadefactoren tot gevolg heeft, en dat daarmee een lager maatschappelijk risico gerechtvaardigd is, wordt niet gevolgd.¹² Omdat de Afdeling aan het afstandscriterium en het criterium ‘aard en omvang van de schade’ geen zelfstandige betekenis toekent, nemen we deze niet mee in de jurisprudentietabel in dit artikel.

Uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat wanneer wordt afgeweken van de wettelijk bepaalde drempel van twee procent, dit vaak gebeurt door het maatschappelijk risico vast te stellen op drie of vijf procent.¹³ Wanneer sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling die passend is binnen de ruimtelijke structuur *of* binnen het planologisch beleid, dan wordt een normaal maatschappelijk risico van drie procent redelijk geacht.

Als sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling die passend is binnen de ruimtelijke structuur *en* binnen het planologisch beleid, dan wordt veelal een normaal maatschappelijk risico van vijf procent vastgesteld.

3 of 5 procent

Hoewel in art. 6.2 Wro de drempel van het maatschappelijk risico op twee procent is vastgesteld, lijkt steeds vaker te worden afgeweken van deze drempel, waarna een hoger percentage gerechtvaardigd wordt geacht. Er kan dus worden afgeweken van het normaal maatschappelijk risico van twee procent als de betreffende ontwikkeling in de lijn der verwachtingen ligt. Om te beoordelen of dit het geval is, kijkt men naar de ruimtelijke structuur van de omgeving en of de ontwikkeling

past binnen het gevoerde planologische beleid. Is aan beide voorwaarden voldaan, dan acht de Afdeling een percentage van vijf procent gerechtvaardigd. Wordt aan één voorwaarde voldaan, dan hanteert de Afdeling een percentage van drie procent.

Er lijkt dus een heldere lijn van jurisprudentie te zijn ontstaan. Echter laten de van belang zijnde criteria nog voldoende ruimte voor interpretatie over. Het is aan het bestuursorgaan om deze criteria te interpreteren nu de beslissing over de hoogte van het normaal maatschappelijk risico in de eerste plaats bij deze partij ligt. Het bestuursorgaan komt daarbij beoordelingsvrijheid toe, maar zal zijn vaststelling naar behoren moeten onderbouwen. Kortom: hoe normaal is het *normaal* maatschappelijk risico eigenlijk? «

01 | Andere voorbeelden van schadefactoren zijn verminderde dagen zonlichttoetreding, verkeer- en parkeeraspecten, (milieu) hinder, belemmering bedrijfsvoering en vermindering van de ruimtelijke uitstraling of situeringswaarde.

02 | Kamerstukken II, 1958/59, 5233, nr. 6, p. 16.

03 | De eerste uitspraak waarbij dit aan de orde was, is de uitspraak van 5 september 2012 van de ABRvS, ECLI:NL:RVS:2012:BX6492.

04 | Dat was de centrale vraag van het onderzoek van M.L. Baboeram (Normaal maatschappelijke risico bij planschade – een onderzoek naar omstandigheden om af te wijken van het wettelijke normaal maatschappelijk risico van 2 procent bij planschade, (2019), dat de basis vormde voor voorliggend artikel.

05 | ABRvS 21 juni 2017 ECLI:NL:RVS:2017:1653.

06 | Loo, 2017.

07 | ABRvS, 9 september 2015 ECLI:NL:RVS:2015:2828.

08 | Bouw op inbreidingslocatie is normaal maatschappelijk risico, Van Geel, 2015.

09 | Schönfeld, 2016.

10 | Langhout, 2019.

11 | ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530.

12 | Zie onder andere de uitspraken ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1438 en ABRvS 10 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3272.

13 | Zie jurisprudentietabel bij voorliggend artikel. Dit is een verkorte versie van de tabel die is opgenomen in het onderzoek van M.L. Baboeram.