

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2021:3002                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Datum uitspraak  | 29 december 2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Inhoudsindicatie | <p>Bij besluit van 1 februari 2018, gewijzigd bij besluit van 13 november 2018, heeft het college van burgemeester en wethouders van Losser aan [appellant] een tegemoetkoming in planschade toegekend van € 4.950, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 26 juli 2017 tot aan de dag van uitbetaling, en bepaald dat het door [appellant] betaalde drempelbedrag van € 300 wordt teruggestort en de toegekende tegemoetkoming wordt verhaald op [bedrijf] op grond van de tussen [bedrijf] en de gemeente gesloten planschadevergoedingsovereenkomst. [appellant] is sinds 20 februari 2009 eigenaar van het achterhuis van de woonboerderij met bijgebouw op het perceel aan de [locatie 1] in De Lutte. Hij heeft bij aanvraagformulier van 24 juli 2017 een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade ingediend.</p> |

Volledige tekst

202002949/1/A2.

Datum uitspraak: 29 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te De Lutte, gemeente Losser,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 10 april 2020 in zaak nr. 19/1128 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Losser.

#### Procesverloop

Bij besluit van 1 februari 2018, gewijzigd bij besluit van 13 november 2018, heeft het college aan [appellant] een tegemoetkoming in planschade toegekend van € 4.950, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 26 juli 2017 tot aan de dag van uitbetaling, en bepaald dat het door [appellant] betaalde drempelbedrag van € 300 wordt teruggestort en de toegekende tegemoetkoming wordt verhaald op [bedrijf] op grond van de tussen [bedrijf] en de gemeente gesloten planschadevergoedingsovereenkomst.

Bij besluit van 7 mei 2019 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 april 2020 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

Het college heeft eveneens nader stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 november 2021, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. S. Oord, en het college, vertegenwoordigd door H. Lahuis, vergezeld door mr. E.H. Jonker, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. [appellant] is sinds 20 februari 2009 eigenaar van het achterhuis van de woonboerderij met bijgebouw op het perceel aan de [locatie 1] in De Lutte (hierna: de onroerende zaak). Hij heeft bij aanvraagformulier van 24 juli 2017, ontvangen op 26 juli 2017, een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade ingediend. Aan deze aanvraag heeft hij ten grondslag gelegd dat het bij raadsbesluit van 11 juli 2016 vastgestelde bestemmingsplan De Lutte, partiële herziening Dorpsstraat naast [locatie 2] De Lutte (hierna: het nieuwe bestemmingsplan), het mogelijk heeft gemaakt in het ten oosten van de onroerende zaak gelegen plangebied een bedrijfspand ten behoeve van een dierenspeciaalzaak op te richten en dat dit tot vermindering van de waarde van de onroerende zaak heeft geleid.

2. [bedrijf] is exploitant van de dierenspeciaalzaak in het bedrijfspand in het plangebied. [partijen] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [partij]) zijn eigenaar van het voorhuis van de woonboerderij op het perceel aan de [locatie 2] in De Lutte. [bedrijf] en [partij] hebben met de gemeente overeenkomsten als bedoeld in artikel 6.4a van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) gesloten, waarbij zij zich hebben verbonden eventuele door het college toe te kennen tegemoetkomingen in planschade als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan voor hun rekening te nemen.

#### standpunt van het college

3. Het college heeft voor het op de aanvraag te nemen besluit advies gevraagd aan Tog Nederland Noord Oost b.v. (hierna: Tog).

4. In het advies van Tog van 12 januari 2018 is onder meer het volgende vermeld.

planologische verslechtering

4.1. Uit een vergelijking tussen de bebouwingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden in het plangebied onder het nieuwe bestemmingsplan en het daaraan voorafgaande planologische regime van het bij raadsbesluit van 3 juli 2007 vastgestelde bestemmingsplan De Lutte (hierna: het oude bestemmingsplan) blijkt dat de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan op 1 september 2016 (hierna: de peildatum) voor [appellant] heeft geleid tot een planologische verslechtering. De vergelijking is onder meer gebaseerd op het oordeel van Tog dat het in de oude situatie op grond van de gemeentelijke bouwverordening was toegestaan om op de tussen het perceel van [appellant] en het plangebied gelegen strook (hierna: de strook) een bijgebouw met een maximale bouwhoogte van 14 m op te richten en dat het uitzicht en de (zon)lichttoetreding daardoor ook in de oude situatie al in ruime mate zouden zijn beperkt.

schadetaxatie

4.2. Volgens een bij het advies behorend taxatierapport is de waarde van de onroerende zaak als gevolg van de planologische verslechtering op de peildatum gedaald van € 435.000 naar € 417.000 en heeft [appellant] een schade van € 18.000 geleden.

omvang van het normale maatschappelijke risico

4.3. De komst van een detailhandelsbedrijf met aanhorigheden in de bebouwde kom van De Lutte is een normale maatschappelijke ontwikkeling. De ontwikkeling vindt plaats op een zogenoemde inbreidingslocatie ter hoogte van feitelijk onbebouwde gronden. Hierdoor lag het in algemene zin in de lijn der verwachtingen dat deze gronden vroeg of laat bebouwd konden gaan worden.

De ontwikkeling paste niet volledig binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving. Enerzijds bevindt het plangebied zich aan de rand van een gebied waar overwegend woningen zijn gesitueerd. Pas aan de overzijde van de oostelijk gesitueerde Dorpstraat en verder in westelijke richting bevinden zich gebieden waar, naast woningen, ook overige functies zijn gesitueerd. Anderzijds sluit de ontwikkeling aan op het gemengde gebied dat zich aan de overzijde van de Dorpstraat, vanuit het plangebied bezien, bevindt.

De ontwikkeling past niet direct in het langjarig gevoerde ruimtelijke beleid van de gemeente Losser. De gronden van het plangebied zijn in de Structuurvisie Losser (1995) aangewezen als bestaand woongebied. In de daaropvolgende Structuurvisie Losser (2012) zijn de gronden niet expliciet aangewezen, maar is slechts vermeld dat de gronden behoren tot een stedenbouwkundige eenheid. Verder is vermeld dat wordt gestreefd naar bundeling van de dorpsvoorzieningen ter hoogte van het huidige centrumgebied. Omdat het detailhandelsbedrijf ten gevolge van de planologische verandering verder van het centrum af komt te liggen dan voorheen het geval was, is dit, in beginsel, in tegenspraak met het gevoerde beleid. Wel is het een normale planologische afweging van de gemeente Losser om eventuele overlast en/of overmatige verkeersstromen die gepaard gaan met een detailhandelsbedrijf te weren uit gebieden waar veel woningen gesitueerd zijn.

Omdat de ontwikkeling niet volledig in de lijn der verwachtingen lag, is een geringe verhoging van de forfaitaire drempel tot 3 procent van de waarde van de onroerende zaak, onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, op zijn plaats.

tegemoetkoming in planschade

4.4. De drempel is gelijk aan € 13.050. Daardoor resteert voor [appellant] een

tegemoetkoming in planschade van € 4.950.

5. Het college heeft dit advies aan het besluit van 1 februari 2018 ten grondslag gelegd.

6. Ter onderbouwing van het tegen het besluit van 1 februari 2018 gemaakte bezwaar heeft [appellant] een rapport van Langhout & Wiarda (hierna: Langhout) van 19 maart 2018 overgelegd. Daarin is onder andere uiteengezet dat de maximale bouwhoogte van het bijgebouw dat onder het oude planologische regime op de strook kon worden opgericht niet hoger was dan 6,50 m, dat dit een wezenlijk verschil met de door Tog gehanteerde maximale bouwhoogte van 14 m is en dat dit verschil uiteraard doorwerkt in de vergelijking met het nieuwe planologische regime en de schadetaxatie, omdat de bufferwerking van het bijgebouw naar de achterliggende bestemmingen beperkter is dan Tog heeft aangenomen. Verder is in het rapport vermeld dat de planologische ontwikkeling in beginsel een normale maatschappelijke ontwikkeling is, maar in dit geval niet in de lijn der verwachtingen lag, gelet op de ruimtelijke structuur van de omgeving. De woonboerderij is aangewezen als rijksmonument. De aanwijzing ziet op het ensemble tussen de voormalige boerderij, de schuur en de boomgaard. De boomgaard is opgeofferd om de planologische ontwikkeling mogelijk te maken. Dat was niet te verwachten. Daarom mag het college de drempel van het normale maatschappelijke risico niet optrekken, maar moet worden volstaan met toepassing van het wettelijk forfait van 2 procent van de waarde van de onroerende zaak, onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, aldus Langhout.

7. Naar aanleiding van het rapport van Langhout van 19 maart 2018 heeft het college Tog verzocht om daarop te reageren. In een brief van Tog van 1 mei 2018 is onder meer het volgende vermeld.

Onder het oude planologische regime was het oprichten van een bijgebouw op de strook met een maximale bouwhoogte van 14 m niet met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uitgesloten. Daarom is deze mogelijkheid terecht meegewogen in de vergelijking met het nieuwe planologische regime. Overigens heeft een bijgebouw met een bouwhoogte van 8 m een min of meer vergelijkbare mitigerende werking op de nadelige invloed van de planologische wijziging als een bijgebouw met een bouwhoogte van 14 m. Zo zou het oprichten van dit bijgebouw onder meer tot gevolg hebben gehad dat in de oude planologische situatie vanuit een behoorlijk gedeelte van de tuin en de woning, waaronder de verdiepingsvloeren, niet of nauwelijks sprake was van enig uitzicht.

De monumentale status van de boerderij aan de [locatie 2] en 49 staat niet in de weg aan een geringe verhoging van de forfaitaire drempel bij het vaststellen van de omvang van het normale maatschappelijke risico. Het lag in algemene zin in de lijn der verwachtingen dat de gronden van het plangebied vroeg of laat bebouwd konden gaan worden. De aanwijzing van de boerderij als rijksmonument maakt dat niet anders. De aanwijzing ziet op de ensemblewaarde als onderdeel van het complex en de beeldbepalende situering aan de rand van De Lutte. De feitelijk onbebouwde gronden ten oosten van de boerderij zijn hierin niet direct opgenomen. Uit de Rijksmonumentenlijst Losser 2008 volgt dat hoofdzakelijk de voorzijde van het boerderijcomplex beeldbepalend is voor de Dorpstraat. Zowel de voormalige boerderij als de schuur ten westen van de voormalige boerderij zijn hierbij gericht op de Dorpstraat die zich aldaar overwegend ten zuiden van het complex bevindt. Daarom doet de planologische ontwikkeling geen afbreuk aan de aanduiding als rijksmonument. De ontwikkeling is niet van negatieve invloed op de beeldbepalende situering van de voorzijde van het complex op de Dorpstraat. Bovendien is niet gebleken dat een feitelijk aanwezige boomgaard hier als zodanig is meegenomen. De aanduiding van de woonboerderij als rijksmonument maakt niet dat de gronden van het plangebied nimmer bebouwd zouden

worden, aldus Tog.

8. Vervolgens is in de bezwaarschriftprocedure gebleken dat [partij], anders dan [bedrijf], in verband met het opstellen van het advies van 12 januari 2018 abusievelijk niet door Tog is gehoord. Daarom heeft het college Tog verzocht om een nieuw advies te geven en, daaraan voorafgaand, [partij] te horen. Dit heeft geleid tot het advies van Tog van 12 oktober 2018. De inhoud van dit advies is grotendeels gelijk aan de inhoud van het advies van 12 januari 2018. Wel is de maximale bouwhoogte van het bijgebouw dat in de oude situatie op de strook kon worden opgericht bijgesteld van 14 m naar 8 m, omdat is gebleken dat, anders dan in het advies van 12 januari 2018 is vermeld, geen aanvullende werking aan de gemeentelijke bouwverordening toekomt.

9. Het college heeft dit advies aan het besluit van 13 november 2018 ten grondslag gelegd en dat besluit in bezwaar gehandhaafd met verwijzing naar onder meer een brief van Tog van 15 januari 2019. In die brief is onder meer vermeld dat, gelet op de planologische mogelijkheid van het oprichten van een bijgebouw op de strook in de oude situatie, het woon- en leefklimaat ter hoogte van de onroerende zaak in de oude situatie al in betrekkelijk ruime mate werd aangetast en het gebouw ten behoeve van detailhandel zich in de nieuwe situatie niet direct binnen de invloedssfeer van de onroerende zaak bevindt, waardoor het planologische nadeel enigszins binnen de perken blijft.

beoordeling van de hogerberoepsgronden

10. [appellant] is het niet eens met het oordeel van de rechtbank dat het besluit van 7 mei 2019 de rechterlijke toets kan doorstaan. Hij voert in hoger beroep gronden aan tegen de overwegingen van de rechtbank over de planologische vergelijking, de schadetaxatie en de omvang van het normale maatschappelijke risico. De Afdeling zal de hogerberoepsgronden hierna bespreken en afsluiten met een conclusie.

planologische vergelijking

11. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat het oprichten van een bijgebouw op de strook in de oude situatie met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was uitgesloten. Hij voert aan dat het aantal m<sup>2</sup> dat daarvoor op grond van de planregels van het oude bestemmingsplan beschikbaar was al was verbruikt in verband met de aanwezigheid van de grote schuur. De monumentale status van de schuur maakte dat sloop ervan met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was uitgesloten. Dat het college het voorkomen van het verval van de schuur rechtens niet adequaat heeft opgepakt richting de overtreder, waardoor de schuur inmiddels niet meer bestaat, kan daaraan niet afdoen, aldus [appellant].

11.1. Voor de beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade wordt onderzocht of de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en schade lijdt of zal lijden. Hiertoe wordt een vergelijking gemaakt tussen het planologische regime na de inwerkingtreding van de wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze schade heeft veroorzaakt, met het onmiddellijk daaraan voorafgaande planologisch regime. In die vergelijking wordt in beginsel uitgegaan van het realiseren van de maximale mogelijkheden van het oude en nieuwe planologische regime. Indien het realiseren van de maximale mogelijkheden van het oude en nieuwe planologische regime met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, bestaat aanleiding voor afwijking van dit uitgangspunt.

11.2. Dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij besluit van 11 oktober 2000

de schuur heeft aangewezen als rijksmonument en het college bij besluit van 20 januari 2009 heeft geweigerd sloopvergunning voor de schuur te verlenen, betekent niet dat in het kader van de vergelijking tussen het oude en nieuwe planologische regime ten onrechte rekening is gehouden met de mogelijkheid om op de peildatum in de oude situatie, na sloop van de schuur, een bijgebouw op de strook op te richten. Niet in geschil is dat de schuur op 29 februari 2008 gedeeltelijk is ingestort. In een door [appellant] overgelegde brief van het college van 8 januari 2014 is vermeld dat de gemeente Losser de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft verzocht om de monumentale status van de schuur op te heffen ten behoeve van de sloop van het gebouw. Gelet hierop, en gelet op de bouwvallige staat van de schuur op de peildatum, is niet aannemelijk gemaakt dat het oprichten van een bijgebouw op de strook in de oude situatie wegens de monumentale status van de schuur met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was uitgesloten.

Het betoog slaagt niet.

12. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich in navolging van het advies van Tog op het standpunt mocht stellen dat het planologische nadeel als gevolg van de bebouwingsmogelijkheden van het nieuwe bestemmingsplan in het plangebied ten opzichte van het oude bestemmingsplan zeer beperkt is. Hij voert aan dat hij met de rapporten van Langhout van 19 maart 2018 en 10 juli 2019 heeft onderbouwd dat de bijstelling van de maximale bouwhoogte van een bijgebouw van 14 m naar 8 m doorwerkt in de planologische vergelijking. Volgens die rapporten is de bufferwerking van het bijgebouw naar de achterliggende bestemmingen onder het oude en nieuwe planologische regime relevant beperkter dan Tog heeft aangenomen. Dat, zoals de rechtbank heeft overwogen, de maximale bouwhoogte van 14 m niet is overgenomen in de besluiten van 13 november 2018 en 7 mei 2019, maakt dat niet anders. De rechtbank heeft niet onderkend dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat de bufferwerking van een bijgebouw met een bouwhoogte van 14 m vergelijkbaar is met de bufferwerking van een bijgebouw met een bouwhoogte van 8 m. De besluitvorming van het college is, gelet op het voorgaande, gebaseerd op een advies dat niet concludent is, aldus [appellant].

12.1. Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijk adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Indien een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het bestuursorgaan de adviseur een reactie op wat over het advies is aangevoerd.

12.2. Volgens het advies van 12 januari 2018 bestaat de planologische verslechtering als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan voor [appellant] uit een zeer geringe beperking van het uitzicht en de (zon)lichttoetreding, een beperkte afname van de privacy, een geringe toename van de verkeersintensiteit, een toename van de overlast en een afname van de situeringswaarde van de onroerende zaak. Verder heeft Tog sinds haar brief van 1 mei 2018, waarbij zij heeft gereageerd op het rapport van Langhout van 18 maart 2018, steeds het standpunt ingenomen dat een bijgebouw met een bouwhoogte van 8 m in het geval van [appellant] een min of meer vergelijkbare mitigerende werking op de nadelige invloed van de planologische verandering heeft als een bijgebouw met een bouwhoogte van 14 m. Volgens Tog is die mitigerende werking hoofdzakelijk aan de orde voor de schadefactoren uitzicht, privacy en (zon)lichttoetreding.

12.3. In het rapport van 18 maart 2018 heeft Langhout uiteengezet dat, gelet op de planologische mogelijkheden in het plangebied onder het oude en nieuwe planologische regime, de planologische verandering voor [appellant] heeft geleid tot een beperking van het uitzicht en de (zon)lichttoetreding en een aantasting van de privacy en dat het hierbij om middelzware nadelen gaat. Verder heeft de planologische verandering voor [appellant] geleid tot een toename van geluidoverlast en geuroverlast, een toename van de parkeerdruk en een wijziging van de situeringswaarde van de onroerende zaak, waarbij het volgens Langhout gaat om zware nadelen.

In het rapport van 10 juli 2019 heeft Langhout het standpunt ingenomen dat de bijstelling van de maximale bouwhoogte van het bijgebouw wel degelijk invloed heeft op de mate waarin nadeel is opgetreden en de omvang van de schade en dat de tegemoetkoming in planschade daarom ten onrechte niet is verhoogd.

12.4. In haar brief van 3 september 2019 heeft Tog uiteengezet waarom zij in het rapport van 10 juli 2019 geen aanleiding ziet om haar standpunt aan te passen.

12.5. In het betoog van [appellant] is geen grond te vinden voor het oordeel dat het college de door Tog gemaakte vergelijking tussen de planologische mogelijkheden in het plangebied onder het oude en het nieuwe bestemmingsplan niet in redelijkheid aan de besluitvorming ten grondslag heeft kunnen leggen. Dat tussen Tog en Langhout een verschil van inzicht bestaat over de uitkomst van de vergelijking, betekent niet dat [appellant] aannemelijk heeft gemaakt dat het door Tog verrichte onderzoek onzorgvuldig of onvolledig is geweest, dan wel dat Tog de ernst van de planologische verslechtering heeft onderschat. In de adviezen van Tog is deugdelijk gemotiveerd waarom de verlaging van de maximale bouwhoogte van een onder het oude planologische regime op de strook op te richten bijgebouw niet tot een andere uitkomst van de vergelijking leidt. Uit de adviezen volgt immers dat het bedrijfsgebouw ook bij een maximale bouwhoogte van het bijgebouw van 8 m niet boven dat bijgebouw zou uitsteken, zodat de verlaging van de maximale bouwhoogte van het bijgebouw in dat opzicht dus niet relevant is voor de onroerende zaak. Ook is in de adviezen toegelicht dat, gezien de ligging van het bijgebouw ten opzichte van de onroerende zaak, wat betreft de (zon)lichttoetreding en de privacy de bufferwerking van het bijgebouw ten opzichte van het nieuwe bedrijfsgebouw niet afneemt als de maximale bouwhoogte van dat bijgebouw wordt verlaagd van 14 naar 8 m. Uit de rapporten van Langhout blijkt niet van concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van dit onderdeel van de adviezen van Tog. In deze rapporten is uitgegaan van een maximale bouwhoogte van een bijgebouw van 6,50 m, terwijl, zoals ter zitting van de Afdeling is vastgesteld, tussen partijen niet (meer) in geschil is dat de maximale bouwhoogte van dat bijgebouw 8 m was.

Het betoog slaagt niet.

schadetaxatie

13. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de bijstelling van de maximale bouwhoogte van een bijgebouw van 14 m naar 8 m doorwerkt in de taxatie van de waarde van de onroerende zaak op de peildatum onder het oude planologische regime. Volgens [appellant] is het rechtens niet te volgen dat, waar Tog de maximale bouwhoogte van het bijgebouw in het advies van 16 januari 2018 op 14 m heeft gesteld en tot een taxatiewaarde van € 435.000 is gekomen, de bijstelling naar een maximale bouwhoogte van het bijgebouw naar 8 m geen opwaarts effect op deze taxatiewaarde heeft.

13.1. 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.

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 het oordeel van de deskundige heeft kunnen baseren. Dit laat onverlet dat de besluitvorming moet voldoen aan de eisen die het recht aan de zorgvuldigheid en de motivering stelt en dat de rechter de besluitvorming daaraan moet toetsen.

13.2. Volgens Tog had de onroerende zaak op de peildatum onder het oude planologische regime een waarde van € 435.000. Deze taxatie is gebaseerd op de veronderstelling dat het in de oude situatie mogelijk was om op de strook een bijgebouw met een maximale bouwhoogte van 14 m op te richten. Tussen partijen is niet in geschil dat deze veronderstelling niet juist is en dat de maximale bouwhoogte van het bijgebouw 8 m was. Zonder nadere motivering, die vooralsnog ontbreekt, moet er rekening mee worden gehouden dat de verlaging van de maximale bouwhoogte van het bijgebouw invloed heeft op de waarde van de onroerende zaak op de peildatum onder het oude planologische regime. Die verlaging leidt voor [appellant] (in ieder geval) tot een planologische verbetering van het uitzicht en de (zon)lichttoetreding in de oude situatie

Het betoog slaagt.

omvang van het normale maatschappelijke risico

14. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college, met overneming van het advies van Tog, voldoende heeft gemotiveerd dat de onder het normale maatschappelijke risico vallende schade gelijk is aan 3 procent van de waarde van de onroerende zaak, onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade. Hij voert aan dat Langhout, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet heeft gesteld dat de komst van een detailhandelsbedrijf in de bebouwde kom van de kern De Lutte op nog onbebouwde gronden in beginsel een normale maatschappelijke ontwikkeling is. Verder heeft de rechtbank niet onderkend dat Langhout het standpunt heeft ingenomen dat de ontwikkeling in het plangebied niet paste binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gedurende een reeks van jaren gevoerde gemeentelijke beleid. In het rapport van Langhout van 10 juli 2019 is vermeld dat de aanwijzing als rijksmonument ziet op de voormalige boerderij en het ensemble tussen de voormalige boerderij, de schuur en de boomgaard, dat de beeldbepalendheid van de voormalige boerderij en het ensemble wordt doorbroken en dat de ontwikkeling in een deel van het beeldbepalende complex ook om deze reden niet was te verwachten. Dat, zoals de rechtbank heeft overwogen, de boomgaard zelf niet als rijksmonument is aangewezen, laat onverlet dat deze onderdeel is van het ensemble. Dat de boomgaard feitelijk op de peildatum niet meer aanwezig was, maakt dat niet anders. Verder is het plangebied in het bij raadsbesluit van 21 september 1995 vastgestelde Structuurplan Losser (hierna: het structuurplan) aangeduid als bestaand woongebied en niet als een toekomstig bedrijfsterrein. Uit niets blijkt dat de planologische ontwikkeling paste binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde gemeentelijke beleid, aldus [appellant].

14.1. Voor het antwoord op de vraag of schade binnen het normale maatschappelijke risico valt, als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Wro, is onder meer van belang of de desbetreffende planologische ontwikkeling een normale maatschappelijke ontwikkeling is,

waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in de zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Hierbij komt in ieder geval betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past en aan de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

14.2. Indien de desbetreffende planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, betekent dat op zichzelf nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vallen. 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.

14.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de overzichtsuitspraak van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, onder 8.10), is de vaststelling van de omvang van het normale maatschappelijke risico in de eerste plaats aan het bestuursorgaan, dat daarbij beoordelingsruimte toekomt. Het bestuursorgaan dient deze vaststelling naar behoren te motiveren. Indien de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, toetst de rechter deze motivering en kan hij, indien deze motivering niet volstaat, in het kader van de definitieve beslechting van het geschil met toepassing van artikel 8:41a van 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.

14.4. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de hoogte van de drempel primair wordt bepaald door het antwoord op de vraag of en zo ja, in hoeverre de desbetreffende planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, met dien verstande dat, gelet op artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro, de drempel bij indirecte planschade - planschade door een planologische verandering op de gronden van derden - minstens 2 procent van de waarde van de onroerende zaak is. Voor het antwoord op voormelde vraag is in ieder geval van belang of en zo ja, in hoeverre de planologische ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past.

Indien geheel aan beide indicatoren wordt voldaan, mag het bestuursorgaan een drempel van 5 procent van de waarde van de onroerende zaak toepassen. Indien aan één van beide indicatoren maar voor een deel wordt voldaan, is het hanteren van een drempel van 4 procent in beginsel aangewezen. Indien aan één van beide indicatoren in het geheel niet wordt voldaan of indien aan beide indicatoren deels wordt voldaan, is het hanteren van een drempel van 3 procent in beginsel aangewezen. Indien slechts aan één van beide indicatoren voor een deel wordt voldaan, of indien aan beide indicatoren in het geheel niet wordt voldaan, is in beginsel het toepassen van het minimumforfait van 2 procent, zoals bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro, aangewezen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 november 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2402) onder 7.15.

14.5. In dit geval gaat het om het oprichten van een bedrijfspand ten behoeve van een dierenspeciaalzaak op een zogenoemde inbreidingslocatie in de bebouwde kom van een dorp. Dit is een normale maatschappelijke ontwikkeling. Partijen zijn verdeeld over het antwoord op de vraag of de ontwikkeling ook in de lijn der verwachtingen lag op deze specifieke locatie. Voor het antwoord hierop is, als gezegd, in ieder geval van belang of en zo

ja, in hoeverre de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid paste. 14.6. In het advies van 12 januari 2018 heeft Tog uiteengezet dat de ontwikkeling in het plangebied naar haar aard en omvang gedeeltelijk paste binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving. Uit het rapport van 10 juli 2019 valt niet af te leiden dat Langhout het daar niet mee eens is. Daarom bestaat geen grond voor het oordeel dat, zoals [appellant] betoogt, de rechtbank niet heeft onderkend dat Langhout het standpunt heeft ingenomen dat de ontwikkeling in het geheel niet paste binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving. Het verschil tussen het advies van 12 januari 2018 en het rapport van 10 juli 2019 is gelegen in het antwoord op de vraag of de ontwikkeling gedeeltelijk in het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid paste. Volgens Langhout is dat niet het geval.

14.7. Uit bladzijde 47 van het structuurplan valt af te leiden dat het ruimtelijke beleid voor De Lutte was gericht op woningbouw op daarvoor geschikte locaties. In de bij het structuurplan behorende kaart heeft het plangebied een aanduiding voor woongebied. Hoewel de bebouwing op het plangebied niet voor woondoeleinden, maar voor bedrijfsdoeleinden is opgericht, neemt dat dus niet weg dat de ontwikkeling gedeeltelijk - voor zover deze betrekking heeft op het oprichten van bebouwing op een inbreidingslocatie - paste binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde beleid. Dat de boerderij vanwege het ensemble tussen de boerderij, de schuur en de boomgaard is aangewezen als rijksmonument en de beeldbepalendheid van de boerderij en het ensemble wordt doorbroken door de ontwikkeling, zoals Langhout heeft gesteld, brengt verder niet met zich dat de ontwikkeling niet was te verwachten. De aanwijzing sluit op zichzelf niet uit dat bebouwing in het plangebied wordt opgericht. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:3384](#)) onder 9.2.

14.8. Verder is geen sprake van een zeer ingrijpende planologische ontwikkeling die voor [appellant] tot een uitzonderlijk hoge schade heeft geleid in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. In dit opzicht is er een verschil met het geval dat heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:214](#)).

14.9. Uit het voorgaande volgt dat het college voldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd dat de omvang van het normale maatschappelijke risico niet lager is dan 3 procent van de waarde van de onroerende zaak. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

Het betoog slaagt niet.

conclusie

15. De conclusie is dat het college, door de besluitvorming op de schadetaxatie van Tog te baseren, in strijd met de artikelen 3:9 en 7:12 van de Awb heeft gehandeld.

definitieve beslechting van het geschil

16. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De Afdeling ziet, in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil, aanleiding het college op te dragen het door haar vastgestelde gebrek in het besluit van 7 mei 2019 binnen dertien weken na verzending van deze tussenuitspraak te herstellen, door dat besluit alsnog toereikend te motiveren dan wel te wijzigen, met inachtneming van de volgende aanwijzingen.

Het college moet advies van een deskundige inwinnen. De deskundige moet op basis van de door Tog gemaakt vergelijking tussen de planologische mogelijkheden in het plangebied

onder het oude en nieuwe bestemmingsplan de waarden van de onroerende zaak op de peildatum onder het oude en nieuwe planologische regime vaststellen. De deskundige moet daarbij rekening houden met de onder het oude planologische regime bestaande mogelijkheid om op de strook een bijgebouw met een maximale bouwhoogte van 8 m op te richten.

In verband met het normale maatschappelijke risico mag het college bij het toekennen van een tegemoetkoming in planschade een drempel van 3 procent van de waarde van de onroerende zaak, onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan, hanteren.

proceskosten en griffierecht

17. In de einduitspraak wordt beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Losser op om binnen dertien weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- a. met inachtneming van de overwegingen ervan het gebrek in het besluit van 7 mei 2019 te herstellen, en
- b. de Afdeling de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en dit ook aan de Afdeling toe te zenden.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 29 december 2021